

Maria Manuela Afonso
Ana Paula Fernandes

abCD
abCD



Introdução

à Cooperação para o Desenvolvimento



Revista FORUM DC
www.forumdc.net

Ficha Técnica

Título:
abCD Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento
Maria Manuela Afonso
Ana Paula Fernandes

Edição:

Instituto Marquês de Valle Flôr
Rua de S. Nicolau, nº 105
1100-548 Lisboa
Tel.: + 351 2132256300
Fax: + 351 213471904
e-mail: valle.flor@mail.telepac.pt
web: www.im-valle-flor.pt

Oikos – Cooperação e Desenvolvimento
Rua de Santiago, nº 9
1100-493 Lisboa
Tel.: + 351 218823630
Fax: + 351 218823638
e-mail: sec.geral@oikos.pt
web: www.oikos.pt

Data:

Janeiro de 2005

Tiragem:

1500 Exemplares

Design e paginação:

Henrique Santos
hensan@netcabo.pt e <http://hen.no.sapo.pt>

Composto e Impresso por:

Colprinter, Lda
Rua D. Afonso Henriques, Lote 65
2695-000 São João da Talha

ÍNDICE

| | |
|---|-----------|
| NOTA INTRODUTÓRIA | 5 |
| Acrónimos..... | 7 |
| I. A COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO E AS SUAS MOTIVAÇÕES | 10 |
| Maria Manuela Afonso | |
| 1. O financiamento do desenvolvimento..... | 12 |
| 2. O conceito de Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) | 13 |
| 3. A modificação do conceito de APD e o alcance do RNB | 14 |
| 4. A classificação da cooperação | 15 |
| 5. Os receptores da Ajuda | 16 |
| 6. Os países doadores | 17 |
| 7. As motivações da Cooperação para o Desenvolvimento | 18 |
| Bibliografia | 22 |
| II. A EVOLUÇÃO DA COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO | 23 |
| Maria Manuela Afonso | |
| 1. As primeiras décadas – O desenvolvimento através do capital e do crescimento | 24 |
| 2. Anos 70 – A interdependência e as necessidades básicas | 27 |
| 3. Anos 80 – O ajustamento estrutural e o crescimento das ONGD | 29 |
| 4. Anos 90 – O fim da Guerra Fria e a importância das instituições | 31 |
| 5. O início do séc. XXI – A redução da pobreza e a segurança nacional | 37 |
| 6. Considerações finais..... | 39 |
| Bibliografia | 41 |
| III. OS ACTORES DA COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO | 43 |
| Ana Paula Fernandes | |
| 1. Os Estados Doadores | 43 |
| 2. Os Municípios e regiões - a Cooperação Descentralizada | 44 |
| 3. Os Países em Desenvolvimento..... | 44 |
| 4. As Organizações Multilaterais..... | 45 |
| 5. O Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE | 51 |
| 6. A União Europeia..... | 52 |
| 7. As Organizações da Sociedade Civil: as ONGD | 59 |
| 8. Áreas de actuação transversal | 66 |
| 9. Considerações finais..... | 68 |
| Bibliografia | 69 |
| IV. OS INSTRUMENTOS DA COOPERAÇÃO | 71 |
| Maria Manuela Afonso | |
| 1. A Cooperação Técnica | 73 |
| 2. A Cooperação financeira | 74 |
| 3. A Ajuda projecto..... | 75 |
| 4. A Ajuda programa | 77 |
| 4.1 O apoio à balança de pagamentos..... | 78 |
| 4.2 As operações de alívio da dívida | 79 |
| 4.3 O apoio às importações | 81 |
| 4.4 O apoio ao Orçamento..... | 81 |
| 4.4.1 O apoio geral ao Orçamento..... | 82 |
| 4.4.2 O apoio sectorial | 83 |
| 4.4.2.1 A abordagem sectorial integrada..... | 84 |
| 4.5 Os créditos concessionais (créditos APD)..... | 85 |
| 4.6 O microcrédito..... | 86 |
| 5. O co-financiamento das ONGD | 86 |
| 6. A Ajuda humanitária..... | 87 |

abCD Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento

| | |
|---|------------|
| 7. A Ajuda alimentar..... | 90 |
| 8. A escolha dos instrumentos da Ajuda..... | 93 |
| Bibliografia | 93 |
| V. O VOLUME E A DISTRIBUIÇÃO DA COOPERAÇÃO | 96 |
| Maria Manuela Afonso | |
| 1. Os fluxos globais..... | 96 |
| 2. Os fluxos da Ajuda..... | 98 |
| 3. A Ajuda multilateral | 102 |
| 4. A Ajuda bilateral..... | 104 |
| 5. Distribuição da Ajuda | 110 |
| 6. Considerações finais..... | 117 |
| Bibliografia | 118 |
| VI. A COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO EM PORTUGAL..... | 120 |
| Ana Paula Fernandes | |
| 1. O Ministério dos Negócios Estrangeiros..... | 120 |
| 2. As Câmaras Municipais e as Associações de Municípios..... | 124 |
| 3. As Empresas e as Associações Empresariais | 125 |
| 4. As ONGD Portuguesas..... | 125 |
| 5. Debates, tendências actuais e perspectivas de futuro | 131 |
| Bibliografia | 136 |
| NOTA FINAL | 137 |

NOTA INTRODUTÓRIA

O presente livro surge no âmbito do projecto de Educação para o Desenvolvimento, *Forum DC*, iniciado em 2001 e co-financiado pela Comissão Europeia. Trata-se de um consórcio Instituto Marquês de Valle Flôr/OIKOS, com a colaboração de um parceiro europeu, o Euforic, e de outras organizações portuguesas que integram o Conselho Editorial: ACEP; CIDAC; INDE; IPRIS e Leigos para o Desenvolvimento. Este projecto engloba um site na internet: www.forumdc.net, a publicação de uma revista online mensal e de uma revista quadrimestral em formato papel e a realização de uma conferência anual.

O projecto pretende problematizar e, simultaneamente, sensibilizar os cidadãos para as temáticas de Educação e Cooperação para o Desenvolvimento. Como é afirmado na sua ficha editorial: *“Num mundo cada vez mais global, que queremos também mais solidário, este projecto procura aproximar, pela diferença positiva, opiniões e reflexões apontando novas pistas para a redução da pobreza e das desigualdades entre os povos.”*

Assim, no quadro destes objectivos e perspectivas, e face à experiência adquirida no decorrer do projecto, constatou-se a necessidade de editar um livro clarificador de conceitos e temáticas relacionadas com a Cooperação para o Desenvolvimento. Embora esta iniciativa se dirigida particularmente à comunidade académica, não foi nossa intenção redigir um manual no sentido mais clássico do termo. Pretendemos, pelo contrário, contribuir para que a sociedade civil portuguesa se interesse, cada vez mais, por esta temática e tenha acesso a informação em português sobre a mesma.

Na realidade, este livro procura esclarecer os conceitos base, abordar de forma geral a história da Cooperação para o Desenvolvimento, identificar as suas motivações, actores e instrumentos, caracterizar os fluxos de Ajuda, quer em termos de volume, quer de distribuição, e caracterizar a Cooperação para o Desenvolvimento em Portugal.

Estes pontos de análise, que se traduzem em capítulos, são transversalmente percorridos por duas preocupações fundamentais: (i) indicar pistas de reflexão, ou seja, mais de que uma avaliação crítica, positiva ou negativa, pretende-se salientar pontos de confronto ou *consensus*; (ii) enquadrar as temáticas da Cooperação para o

abCD Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento

Desenvolvimento num contexto internacional alargado, não esquecendo a dimensão europeia, de que Portugal é parte integrante.

Informar e debater para educar e sensibilizar, foram os objectivos da Fórum DC ao longo dos três anos, que agora se concluem. Este livro apresenta-se, assim, como mais uma actividade, parte integrante do processo e da dinâmica que este projecto desencadeou. A aposta na Cooperação para o Desenvolvimento implica que haja cidadãos conscientes e participativos que acreditem e exijam o desenvolvimento sustentável do país e do mundo.

Ana Paula Fernandes

Maria Manuela Afonso

ACRÓNIMOS

- ACEP – Associação Cooperação entre os Povos
ACP – Países de África, Caraíbas e Pacífico
AE – Ajustamento Estrutural
AFI – Associação Financeira Internacional
AH – Ajuda Humanitária
AID – Associação Internacional para o Desenvolvimento
AMIG – Agência Multilateral de Garantia de Investimentos
AP – Ajuda Pública
APD – Ajuda Pública ao Desenvolvimento
ASEAN – Associação das Nações do Sudeste Asiático
ASS – África Subsariana
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD – Banco Internacional de Reconstrução e de Desenvolvimento (BM)
BM – Banco Mundial
BRD – Bancos Regionais de Desenvolvimento
CAD – Comité de Ajuda ao Desenvolvimento
CD – Cooperação Descentralizada
CDF – Comprehensive Development Framework
CE – Comissão Europeia
CF – Cooperação Financeira
CIADI – Centro Internacional para a Arbitragem de Disputas sobre Investimentos
CIDAC – Centro de Informação e Documentação Amílcar Cabral
CNUCED – Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento
CONCORD – Confederação Europeia de ONGD de Emergência e Desenvolvimento
CPLP – Comunidade de Países de Língua Oficial Portuguesa
CS – Conselho de Segurança das Nações Unidas
CT – Cooperação Técnica
CW – Consenso de Washington
DFID – Department for International Development (Reino Unido)
DOM-TOM – Departamentos e Territórios Além-Mar
ECHO – European Coordination of Humanitarian Office
ERP – Estratégia(s) de Redução da Pobreza
ESAF – Enhanced Structural Adjustment Facility
EUA – Estados Unidos da América

abCD Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento

FAO – Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação

FED – Fundo Europeu de Desenvolvimento

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNUP – Fundo das Nações Unidas para a População

FP – Fluxos Privados

G8 – Grupo dos 8 países mais industrializados (Alemanha, Canadá, EUA, França, Itália, Japão, Reino Unido, Rússia)

HIPC – Heavily Indebted Poor Countries

HIPCI - Heavily Indebted Poor Countries Initiative

HIV/SIDA – Vírus da Imunodeficiência Adquirida

ICP – Instituto da Cooperação Portuguesa

IDE – Investimento Directo Estrangeiro

IIGM – Segunda Guerra Mundial

IPAD – Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento

MCA – Millennium Challenge Account

MNE – Ministério dos Negócios Estrangeiros

NEI – Novos Estados Independentes

NEPAD – Nova Parceria para o Desenvolvimento de África

NU – Nações Unidas

OCDE – Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico

ODL – Organizações de Desenvolvimento Local

ODM – Objectivos de Desenvolvimento do Milénio

OECE – Organização Europeia de Cooperação Económica

OFO – Outros Fluxos Oficiais

OIT – Organização Internacional do Trabalho

OMC – Organização Mundial do Comércio

OMS – Organização Mundial de Saúde

ONG – Organização Não-Governamental

ONGD - Organização Não-Governamental de Desenvolvimento

OPEP – Organização dos Países Exportadores de Petróleo

Outros PFR – Outros Países de Fracos Rendimentos

PAE – Programa de Ajustamento Estrutural

PALOP – Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa

PAM – Programa Alimentar Mundial

PECO – Países da Europa Central e Oriental

PED – Países em Desenvolvimento

PESC – Política Externa e de Segurança Comum

abCD Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento

PMA – Países Menos Avançados

PNB – Produto Nacional Bruto

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPME – Países Pobres Muito Endividados

PRE – Países de Rendimento Elevado

PRITI – Países de Rendimento Intermédio da Tranche Inferior

PRITS – Países de Rendimento Intermédio da Tranche Superior

PRSP – Poverty Reduction Strategy Paper

PTU – Países e Territórios do Ultramar

PVD- País em Vias de Desenvolvimento

PWC – Post-Washington Consensus

RNB – Rendimento Nacional Bruto

RU – Reino Unido

SADC – South Africa Development Community

SGP – Sistema Generalizado de Preferências

SPA – Special Programme for Africa

SWAp – Sector Wide Approach

UCCLA – União das Cidades Capitais Luso-Afro-Américo-Asiáticas

UE – União Europeia

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

UNIFEM – Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

USAID – Agência de Cooperação Internacional dos EUA

I

A COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO E AS SUAS MOTIVAÇÕES

Maria Manuela Afonso

Em Setembro de 2000, os membros das Nações Unidas adoptaram unanimemente a Declaração do Milénio comprometendo-se a alcançar os objectivos de desenvolvimento internacional até 2015. Conhecidos desde 2001 como Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM)¹, têm como meta a redução da pobreza extrema para metade, até 2015 (quadro 1). São amplamente citados como as referências para a avaliação dos esforços internacionais de desenvolvimento, constituindo, assim, o quadro internacional de referência para a Cooperação para o Desenvolvimento.

Em Março de 2002, realizou-se a Conferência Internacional sobre o Financiamento do Desenvolvimento, em Monterrey, no quadro da Assembleia Geral das Nações Unidas (NU), para promover a cooperação internacional em seis áreas consideradas fundamentais para o futuro das economias dos países em desenvolvimento (PED) e dos países com economias em transição:

- 1 - Aumentar a mobilização dos recursos financeiros no interior dos países;
- 2 - Aumentar os fluxos de investimento privado internacional e ampliar a sua distribuição geográfica;
- 3 - Alargar o acesso aos mercados e assegurar regimes comerciais justos e equitativos;
- 4- Reforçar a Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD);
- 5 - Resolver os problemas difíceis da dívida dos países em desenvolvimento;
- 6 - Aumentar a coerência das estruturas financeiras mundiais e regionais e promover a justa representação dos países em desenvolvimento no processo de tomada de decisões ao nível internacional.

Desta Conferência saiu o Consenso de Monterrey² o qual contém os compromissos de todos os países quanto a acções específicas para ajudar o mundo

¹ www.developmentgoals.org/

² O texto do Consenso está disponível em www.un.org/esa/ffd/0302finalMonterreyConsensus.pdf

abCD Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento

em desenvolvimento, e em particular os países menos avançados (PMA), a alcançar os ODM³.

Quadro 1 – Objectivos de Desenvolvimento do Milénio

| |
|--|
| 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 HIV/SIDA, a malária e outras doenças |
| Meta 7. Até 2015, parar e começar a inverter a propagação do HIV/SIDA |
| Meta 8. Até 2015, parar e começar a inverter a tendência actual da incidência da malária e de outras doenças graves |
| 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 percentagem de população sem acesso permanente a água potável |
| Meta 11. Até 2020, melhorar significativamente a vida de pelo menos 100 milhões de habitantes de bairros degradados |
| Objectivo 8: Criar uma parceria global para o desenvolvimento |
| Meta 12. Continuar a desenvolver um sistema comercial e financeiro multilateral aberto, baseado em regras, previsível e não discriminatório |
| Meta 13. Satisfazer as necessidades especiais dos Países Menos Avançados |
| Meta 14. Satisfazer as necessidades especiais dos países sem litoral e dos pequenos Estados insulares em desenvolvimento |
| 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 aplicar estratégias que proporcionem aos jovens trabalho condigno e produtivo |
| Meta 17. Em cooperação com as empresas farmacêuticas, proporcionar o acesso a medicamentos essenciais a preços acessíveis, aos 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 comunicação |

O Consenso reconhece que a principal responsabilidade pelo incremento do desenvolvimento é da competência dos governos dos próprios países, os quais devem pôr em prática políticas e quadros institucionais adequados e tomar decisões, por vezes difíceis mas necessárias, para assegurar a sua completa implementação. Também reconhece que os países pobres não podem alcançar as metas, ou sequer

³ Em Setembro do mesmo ano realizou-se, em Joanesburgo, a Cimeira sobre o Desenvolvimento Sustentável, na qual foi reiterado o objectivo de disponibilizar 0.7% do RNB para a Ajuda, tendo simultaneamente sido aprovado um calendário a cumprir até 2006.

fazer progressos significativos nesse sentido, sem a cooperação e o apoio da comunidade internacional. Nesse sentido, os países industrializados comprometeram-se a dar passos numa série de áreas, desde o comércio (especialmente na melhoria do acesso aos mercados e na redução dos subsídios agrícolas), ao investimento, alívio da dívida e APD.

1. O financiamento do desenvolvimento

O financiamento do desenvolvimento integra uma grande diversidade de fluxos, quer quanto à origem quer quanto à natureza (quadro 2), e a sua estrutura tem variado 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.

Quadro 2 – Fluxos da Cooperação para o Desenvolvimento

| |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">1. Fluxos Públicos<ul style="list-style-type: none">1.1 Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) (cooperação técnica, Ajuda alimentar, alívio da dívida, apoio ao orçamento, etc.)1.2 Outros Fluxos Oficiais (OFO) (empréstimos, créditos à exportação, etc.)2. Donativos das ONG3. Fluxos Privados (investimento directo, empréstimos bancários, créditos privados à exportação, etc.) |
|--|

O financiamento público inclui a APD bilateral e multilateral. Os OFO são transacções oficiais cujo principal objectivo não é o desenvolvimento ou, se o é, os fundos não são suficientemente concessionais para se qualificarem como APD. Os principais itens dos OFO são os créditos à exportação, participações, investimentos em carteira do sector oficial e reescalonamento da dívida segundo as condições de mercado.

Os Donativos das Organizações Não-Governamentais (ONG) são fundos próprios destas organizações, que são canalizados para os PED na forma de donativos privados, sem fins lucrativos, e que visam a promoção do desenvolvimento. Incluem, ainda as contribuições em géneros quer para PED, quer para organizações multilaterais ou ONGD internacionais.

Os fluxos privados (FP) incluem as transacções realizadas por empresas e indivíduos do país doador. Abarcam as transacções de longo prazo (superiores a um

ano) nomeadamente o investimento directo. Estes fluxos têm vindo a ganhar importância no financiamento do desenvolvimento (ver capítulo V), mas tendem a concentrar-se num reduzido número de países, o que torna a APD um elemento fundamental em muitos outros, particularmente nos africanos.

2. O conceito de Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD)

A Ajuda é a parcela mais importante dos fluxos oficiais e uma importante fonte de financiamento do desenvolvimento. A sua definição está consagrada desde os anos 70, no quadro do CAD da OCDE. Para serem considerados fluxos de APD devem:

- Ser canalizados pelo sector público (incluindo organismos regionais ou locais);
- Contribuir para promover o desenvolvimento económico e melhorar o nível de vida dos países receptores, a longo prazo;
- Constituir uma transferência de recursos na forma de donativo ou empréstimos em condições muito mais favoráveis que as do mercado – o nível de liberalidade deve ser de pelo menos 25%⁴;
- O país beneficiário deve constar da lista dos países em desenvolvimento elaborada pelo CAD.

Dito de outra forma, não são considerados Ajuda:

- Os donativos a PED cujos fins sejam essencialmente comerciais;
- As operações bilaterais do sector público que, ainda que com objectivos de promoção do desenvolvimento dos PED, tenham uma liberalidade inferior a 25%;
- As operações bilaterais do sector público, independentemente do seu elemento de liberalidade, que tenham como objectivo essencial favorecer as exportações⁵;
- As aquisições efectuadas pelos governos e instituições monetárias centrais de títulos emitidos pelos Bancos de desenvolvimento multilaterais em condições de mercado;
- As subvenções (donativos) concedidas ao sector privado para lhe permitir flexibilizar as condições dos créditos que este outorga aos PED;

⁴ O elemento de liberalidade dá conta das condições financeiras de um empréstimo: taxa de juro, período de carência, prazos de amortização. A diferença entre o custo do crédito concessional e o que o país beneficiário pagaria se obtivesse o mesmo crédito em condições de mercado define o grau de liberalidade do empréstimo.

⁵ Esta categoria inclui os créditos à exportação directamente outorgados a um PED por um organismo ou instituição pública.

- As ajudas para financiar investimentos privados.

3. A modificação do conceito de APD e o alcance do RNB

Se a definição de APD não se modificou desde 1972, as mudanças de interpretação têm vindo a alargar o seu conteúdo, passando a incluir itens que não incluía antes, facto que tem suscitado fortes críticas e levanta problemas quando se pretende fazer análises mais profundas. Entre as principais mudanças, destaca-se:

- A contabilização dos custos administrativos das agências doadoras, desde 1979. Em 2002 ascenderam a 3027 milhões de dólares;
- As subvenções aos sistemas de ensino correspondentes ao custo do ensino dispensado aos estudantes originários dos países beneficiários de Ajuda, desde 1984. Actualmente representam cerca de 1% da APD total;
- A inclusão da Ajuda fornecida pelo país doador aos refugiados provenientes de países beneficiários da APD, durante o primeiro ano de permanência no país (notificada desde o início dos anos 80 mas de forma generalizada desde 1991). Representa cerca de 3% da APD total;
- O tratamento do perdão dos empréstimos - inicialmente não era contabilizado na APD mas tem vindo gradualmente a ser incluído⁶. Ascende a cerca de 9% da Ajuda total.

Raffer (1999) identifica ainda, para além do perdão da dívida, outros itens incluídos como APD que, com excepção do alargamento geográfico, foram no passado duramente criticados pelo CAD para não serem considerados APD, mas que passaram gradualmente a ser contabilizados: as contribuições públicas para as actividades das ONG, desde 1970; a Ajuda de emergência⁷ e o alívio de catástrofes (no final dos anos 90 representavam cerca de 10% da APD); as mudanças relativas às subscrições de capitais; a Ajuda ao ex-bloco de Leste.

É difícil calcular com rigor o efeito destas modificações como difícil é fazer comparações fidedignas porque frequentemente são introduzidas mudanças nos

⁶ Até 1992, inclusive, quando a anulação de uma dívida não APD respondia aos critérios da APD podia ser notificada como APD. Entre 1990 e 1992, inclusive, continuou a ser notificada no quadro da APD de um país, mas era excluída do total do CAD (em 1990, os EUA incluíram na APD o perdão da dívida militar ao Egipto (reconhecida pelo CAD) e fizeram pressão para que esse item fosse sempre incluído, mas o CAD decidiu que no futuro não seria considerado). Desde 1993, a anulação de dívidas inicialmente acordadas para fins militares pode ser contabilizada nos OFO, enquanto a anulação das outras dívidas não APD (principalmente créditos à exportação) é contabilizada na APD do país e na APD total do CAD, como aconteceu em 1989. A anulação da componente capital de um empréstimo em curso inicialmente contabilizado na APD não dá lugar a uma nova transferência líquida de APD. Estatisticamente, o benefício desta anulação está reflectido no facto de o cancelamento dos pagamentos não se traduzir numa redução da APD líquida (OCDE, 2004: 253-254).

⁷ Por exemplo, o relatório da OCDE de 1995, diz que a definição de APD exige que, para serem elegíveis os recursos devem destinar-se ao desenvolvimento económico e ao bem-estar dos PED.

métodos de recolha, e a cobertura dos dados não é directamente observável nas notificações estatísticas enviadas pelos membros⁸.

A cobertura do rendimento nacional também se alargou devido à inclusão de novos domínios da actividade económica e à melhoria dos métodos de recolha dos dados. O novo sistema de contabilidade nacional (SCN) preconizado conjuntamente pela OCDE e outras grandes organizações internacionais dá uma definição mais ampla que a anterior do Produto Nacional Bruto (PNB), que é agora baptizado de Rendimento Nacional Bruto (RNB). Este tende a provocar uma diminuição da relação APD/RNB dos doadores⁹. Actualmente, todos os países membros do CAD utilizam o novo SCN (OCDE, 2004: 252).

4. A classificação da cooperação

A Cooperação para o Desenvolvimento pode catalogar-se em função da sua origem, canais de execução ou instrumento de implementação.

1. *Segundo a origem* – pública (Administração central, regiões, ou outros níveis da Administração) ou privada (ONG, empresas, associações, etc.);
2. *Segundo os canais de execução* – bilateral, multilateral, ONGD, descentralizada, etc. (capítulo III). Existe actualmente uma multitude de actores de implementação da cooperação: cerca de 75 agências – 40 bilaterais, 20 multilaterais e 15 agências especializadas das NU – para além da proliferação de ONGD do Norte e do Sul (ver capítulos III e V).

A cooperação *bilateral* é aquela em que os doadores canalizam os fluxos APD directamente para os receptores (governos ou outras organizações) e diz-se *multilateral* quando os fundos são transferidos para organizações multilaterais as quais os utilizam para financiar as suas actividades de promoção do desenvolvimento. Em princípio a cooperação multilateral é mais eficaz que a bilateral, particularmente na resolução de problemas que são comuns a vários países.

A cooperação *descentralizada* diz respeito à cooperação realizada por entidades sub-estatais, que não fazem parte da Administração central do Estado (municípios, regiões, instituições de ensino, etc.). Na realidade, constitui uma nova abordagem da cooperação, que se caracteriza pela descentralização

⁸ Os montantes em causa podem ser importantes. O CAD (OCDE, 2004) refere como exemplo a notificação do Canadá que, em 1993, incluiu pela primeira vez um valor para a Ajuda aos refugiados neste país, o que representou cerca de 8% da APD total do Canadá. Por isso, é urgente que os doadores adoptem sistemas de contabilização da APD correctos, transparentes e consistentes. Nesta tarefa o CAD deve assumir um papel de liderança. Sobrestimar os montantes de Ajuda não promove a eficácia do desenvolvimento (PNUD, 2003:39).

das iniciativas e da relação com os países em desenvolvimento, pela inclusão de uma grande variedade de novos actores da sociedade civil e por uma verdadeira participação dos actores dos países beneficiários no seu próprio desenvolvimento.

3. *Segundo os instrumentos* – Ajuda alimentar, cooperação técnica, cooperação financeira, Ajuda humanitária e de emergência, etc. (capítulo IV).

5. Os receptores da Ajuda

O CAD tem uma lista com duas partes de “países elegíveis”. Os fluxos que respondem aos critérios enunciados e se destinam aos países da Parte I, são designados de Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD), e os destinados à Parte II são rotulados de Ajuda Pública (AP). Esta distinção surgiu pela primeira vez em 1993. A lista de beneficiários é revista de três em três anos. Actualmente, na Parte I da lista são incluídos os seguintes grupos de países e territórios (OCDE, 2004: 250):

- Países menos avançados (PMA) – é um grupo de países definido pelas Nações Unidas e do qual fazem parte os países que se situam abaixo dos limiares fixados quanto ao rendimento, diversificação económica e desenvolvimento social. No caso de modificação do grupo dos PMA, a lista é imediatamente alterada¹⁰;
- Outros países de fracos rendimentos (PFR) – este grupo inclui todos os países que não são PMA mas cujo RNB por habitante era inferior ou igual a 760 dólares, em 1998 (com base nas estatísticas do BM);
- Países de rendimento intermédio da tranche inferior (PRITI) – países cujo RNB por habitante se situava entre 761 e 3 030 dólares, em 1998;
- Países de rendimento intermédio da tranche superior (PRITS) – países cujo RNB per capita se situava entre 3 013 e 9 360 dólares, em 1998;
- Países de rendimento elevado (PRE) – países em desenvolvimento cujo RNB per capita era superior a 9360 dólares, em 1998.

Na parte II da lista do CAD estão os países em transição. Inclui os (i) países mais avançados da Europa Central e Oriental (PECO) e os mais avançados dos Novos Estados Independentes (NEI) da ex-URSS e, (ii) os países e territórios em desenvolvimento mais avançados (quadro 2).

⁹ A título de exemplo, a relação APD/RNB da Noruega e da Dinamarca baixou 6 a 8% quando estes países passaram para o novo sistema em meados dos anos 90.

¹⁰ Por exemplo, no dia 5 de Novembro de 2004, o Conselho Económico e Social das NU aprovou uma recomendação que visa a retirada de Cabo Verde e das Maldivas da lista dos PMA, tendo ficado acordado que mudarão para o grupo seguinte daqui a 3 anos.

Quadro 3 – Lista dos beneficiários da Ajuda estabelecida pelo CAD – para 2002

| Parte I: países e territórios em desenvolvimento (APD) | |
|---|--|
| PMA | Afeganistão, Angola, Bangladesh, Benin, Butão, Burkina Faso, Burundi, Camboja, Cabo Verde, Rep. Centro Africana, Chade, Comores, Rep. Dem. do Congo, Djibuti, Eritreia, Etiópia, Gâmbia, Guiné, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Haiti, Iémen, Kiribati, Laos, Lesoto, Libéria, Madagascar, Malawi, Maldivas, Mali, Mauritânia, Moçambique, Myanmar (Birmânia), Nepal, Niger, Ruanda, ilhas Salomão, Samoa, S. Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Somália, Sudão, Tanzânia, Togo, Tuvalu, Uganda, Vanuatu, Zâmbia |
| PFR | Arménia, Azerbaijão, Camarões, China, Rep. Congo, Rep. Dem. Coreia, Costa do Marfim, Gana, Honduras, Índia, Indonésia, Rep. Kirguízia, Moldávia, Mongólia, Nicarágua, Nigéria, Paquistão, Quênia, Tajiquistão, Timor-Leste, Turquemenistão, Vietname, Zimbabué |
| PRITI | Albânia, Argélia, Belize, Bolívia, Bósnia-Herzegovina, Kazaquistão, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Rep. Dominicana, Dominique, Egipto, El Salvador, Equador, Fidji, Geórgia, Guatemala, Guiana, Irão, Iraque, Jamaica, Jordânia, Macedónia, Marrocos, ilhas Marshall, Estados Federados da Micronésia, Namíbia, Niue África do Sul, Filipinas, Papua-Nova-Guiné, Paraguai, Peru, Sérvia e Montenegro, Sri Lanka, S. Vicente e Grenadines, Suriname, Suazilândia, Síria, Tailândia, Territórios sob administração Palestiniana, Tokelau*, Tonga, Tunísia, Uzbequistão, Wallis e Futuna* |
| PRITS | Botswana, Brasil, Chile, ilhas Cook, Croácia, Gabão, Grenada, Líbano, Malásia, Maurícias, Mayotte*, México, Nauru, ilhas Palau, Panamá, St. Helena*, St. Lúcia, Trinitá e Tobago, Turquia, Uruguai, Venezuela Apenas com acesso aos empréstimos do BM: Anguilla, Antiqua e Barbuda*, Arábia Saudita, Argentina, Bahrain, Barbados, Montserrat*, Oman, Seicheles, St. Kitts e Nevis*, ilhas Turks e Caíques* |
| PRE | Eslovénia, Malta |
| Parte II: países e territórios em transição (AP) | |
| PECO e NEI | Bielorússia, Bulgária, Rep. Checa, Rep. Eslovaca, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Polónia, Roménia, Rússia, Ucrânia |
| Países e territórios em desenvolvimento mais avançados | Antilhas Holandesas*, Aruba*, Bahamas, Bermuda*, Brunei, ilhas Caimão*, Chipre, Coreia, Emiratos Árabes Unidos, ilhas Falkland*, Gibraltar*, Hong-Kong* (China), Israel, Kuwait, Líbia, Macau*, Nova Caledónia*, Polinésia Francesa*, Qatar, Singapura, Taipé Chinesa, ilhas Virgens* (RU) |

Fonte: OCDE, 2004: 255. * Territórios.

6. Os países doadores

A maior parte da Cooperação para o Desenvolvimento é financiada pelos 22 países membros do CAD/OCDE¹¹. Os outros doadores têm actualmente pouco significado, reduzindo-se quase exclusivamente aos países da OPEP, e as estatísticas são escassas. Desde 1989, um importante grupo de países doadores deixou de o ser,

¹¹ Para um conhecimento dos diferentes actores, ver capítulo III.

tendo passado para receptores, na parte II da lista do CAD – os países da ex-URSS e da Europa de Leste.

Da conferência de Monterrey saiu, em matéria de APD, um compromisso dos doadores a dois níveis: (i) aumentar a *quantidade* de Ajuda, tendo sido reafirmada a intenção de atingir os 0.7% do RNB para a APD¹², sendo pelo menos 0.15% para os PMA; (ii) melhorar a *qualidade* da Ajuda, através de uma maior harmonização dos procedimentos operacionais; de progressos no *desligamento* da Ajuda; da utilização de instrumentos de apoio ao Orçamento, quando apropriados; da adopção dos quadros de desenvolvimento definidos e conduzidos pelos PED; e da focalização da Ajuda nos pobres e na melhoria da medição dos resultados (Radelet, 2004). Apesar do importante papel que a APD tem a desempenhar no alcançar das metas internacionalmente acordadas, os acontecimentos de 11 de Setembro de 2001 e a nova realidade que se lhe seguiu vieram misturar objectivos de estabilidade e segurança com os da redução da pobreza afectando o frágil “Consenso” de 2002 (ver capítulo II), continuando os doadores a prosseguir objectivos múltiplos através da Ajuda, como a seguir se refere.

7. As motivações da Cooperação para o Desenvolvimento

Quais são os motivos e interesses subjacentes à Cooperação para o Desenvolvimento? A resposta a esta questão não é simples nem consensual. Os motivos para participar na Ajuda ao Desenvolvimento não só variaram ao longo do tempo como variam entre países e actores da cooperação, podendo ou não estar ligados a objectivos de desenvolvimento dos países receptores. Os motivos subjacentes à sua concessão são, por isso, fundamentais para compreender a forma como ela é/foi concedida e o impacto que tem.

Os motivos podem estar relacionados com a concretização de objectivos de desenvolvimento, no sentido de que os argumentos para iniciar a Cooperação para o Desenvolvimento provocam uma vontade de alcançar as metas estabelecidas, mas, do ponto de vista analítico, é possível separar os motivos e argumentos para a Ajuda ao Desenvolvimento dos objectivos de desenvolvimento. Para além dos objectivos de promoção do desenvolvimento, tem havido outros motivos como a segurança nacional, os interesses políticos, comerciais e/ou de investimento dos países doadores. Os motivos e argumentos não são necessariamente consistentes. O discurso oficial para fornecer Ajuda pode colocar a tónica no altruísmo e a prática evidenciar considerações de segurança nacional, interesse comerciais ou de influência política.

¹² Esta meta foi acordada pela primeira vez nos anos 60.

As considerações de segurança e de interesse económico nacional comandaram o Plano Marshall (ver capítulo II). À medida que a cooperação se foi estendendo aos países recém-independentes os interesses comerciais também começaram a desempenhar um importante papel. Contudo, as razões de interesse nacional mantiveram-se claramente dominantes, estando bem presentes na política de Ajuda de alguns doadores, como é o caso dos EUA¹³. O discurso oficial, com considerações morais, esconde frequentemente outras prioridades como a promoção dos interesses económicos e comerciais, o acesso a recursos naturais, a matérias-primas e mercados nas ex-colónias. Nos países sem passado colonial, como os do Norte da Europa, a fundamentação dos programas de Ajuda radica em obrigações morais e humanitárias: os países ricos têm o dever de ajudar os países pobres. Esta argumentação reflectiu-se na estrutura da Ajuda, com uma parte significativa dos fundos a ser canalizada através das agências das Nações Unidas, tendo subjacente a ideia de que as NU poderiam ser um garante da paz e da estabilidade¹⁴.

Muita Ajuda dos países ricos para os PED baseou-se (e baseia-se) em motivos que nada têm a ver com a promoção do desenvolvimento e a redução da pobreza. Pode, por isso, haver uma diferença significativa entre os motivos declarados e os reais, especialmente na Ajuda bilateral. Nos discursos oficiais os motivos morais e humanitários são exacerbados mas os motivos económicos e de segurança nacional, ainda que encobertos, tendem a comandar as políticas de Ajuda.

Os motivos mais importantes para conceder Ajuda relacionam-se com os princípios morais e humanitários, considerações de segurança nacional e considerações económicas e comerciais. Acresce, ainda, que as ex-potências coloniais têm também motivos especiais para fornecer Ajuda às suas ex-colónias. Nos últimos 10 a 15 anos a tónica também se deslocou para motivos de desejo de preservar e melhorar o ambiente; limitar as migrações internacionais; parar o fluxo de narcóticos; reduzir o risco de epidemias como o HIV/SIDA e lutar contra o terrorismo (Degnbol-Martinussen, 2004: capítulo 2).

7.1 Motivos éticos, morais e humanitários – têm subjacente a ideia de que uma pessoa que tem maior capacidade financeira tem o dever moral de ajudar os que têm maiores dificuldades económicas e sociais. Esta obrigação moral aplica-se à relação

¹³ Desde o final dos anos 50, o discurso oficial dos EUA deslocou a tónica dos interesses nacionais para as questões morais e humanitárias mas a distribuição da Ajuda continuou, na prática, comandada pelas considerações de segurança nacional (Degnbol-Martinussen, 2004). No mesmo sentido, este autor refere a Alemanha e países com passado colonial, como o Reino Unido e a França, cuja justificação oficial para a Ajuda apresenta argumentos que não encontram tradução na distribuição dos fundos.

¹⁴ Mas, esta opção também tem subjacentes considerações estratégicas, nomeadamente o direito de voto no sistema das NU.

entre países. De inspiração filosófica e religiosa, tem sempre estado presente na Ajuda, tendo evoluído para a sensibilidade às emergências e catástrofes e às situações de grande sofrimento. Mas, a abordagem pode ser feita na perspectiva oposta, ou seja, a Ajuda não é uma espécie de caridade mas sim o contrário: os pobres têm o direito a uma parcela maior dos recursos de uma sociedade ou do mundo. Está aqui implícito o princípio de que todos os seres humanos têm o direito ao desenvolvimento (princípio defendido na Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos, em 1993, em Viena).

Os motivos meramente morais e humanitários raramente são apresentados no debate sobre a Ajuda ao Desenvolvimento. Nos doadores bilaterais esta motivação é, normalmente, combinada com outros tipos de interesse; na cooperação multilateral tem desempenhado um papel proeminente através das NU, o mesmo já não se podendo dizer dos Bancos Regionais e da União Europeia que contêm elementos significativos dos interesses nacionais dos países doadores, e prevalece em muita Ajuda das ONG, ainda que nestas exista grande heterogeneidade (ver Degenbol-Martinussen, 2004: 10-12 e capítulos 5, 7 e 8).

7.2 Motivos e interesses económicos e políticos – muitas vezes a Ajuda é usada como instrumento de salvaguarda dos interesses de segurança nacional e política dos doadores¹⁵. Os motivos políticos foram preponderantes durante a Guerra Fria para os dois blocos¹⁶. Também os interesses económicos e comerciais, que oficialmente têm uma importância secundária, comandam muitas vezes a escolha dos países receptores da Ajuda e os instrumentos utilizados¹⁷. A concentração da Ajuda das ex-potências coloniais nas suas antigas colónias não se deve apenas ao sentimento de pertença a uma comunidade mas também à necessidade de manter o acesso privilegiado a recursos e mercados, preservando os laços históricos. Mesmo os países sem passado colonial (EUA, Canadá, Japão) nortearam as suas políticas de Ajuda pelos seus interesses comerciais e/ou políticos¹⁸. Esta realidade também é válida para os doadores de pequena e média dimensão¹⁹. A questão dos interesses comerciais e do envolvimento das empresas na Ajuda reflectiu-se na Ajuda ligada, ou

¹⁵ Martinussen (2004:12) dá o exemplo da Ajuda militar e do estabelecimento de alianças políticas e militares.

¹⁶ A ex-URSS e seus aliados europeus condicionaram a política de cooperação às afinidades políticas, utilizando-a como instrumento de confrontação com os EUA e a Europa Ocidental.

¹⁷ Israel tem sido um dos maiores receptores de Ajuda per capita do mundo, cujo principal fornecedor são os EUA. Para além da Ajuda económica recebe Ajuda militar, a maior parte da qual para comprar material militar norte-americano.

¹⁸ Por exemplo, na primeira metade dos anos 90, mais de 40% da Ajuda dos EUA destinava-se ao Norte de África e Médio Oriente e mais de 50% da Ajuda Japonesa tinha como destino o Sudeste Asiático e a Oceânia. No Reino Unido, 75% ia para os países da Commonwealth, ou seja, para as suas ex-colónias.

¹⁹ Por exemplo, a maior parte da Ajuda fornecida pelos países da OPEP destina-se aos países árabes.

seja, na exigência por parte dos doadores de os donativos ou empréstimos serem usados para adquirir bens e serviços no país doador²⁰. Expansão cultural (França), interesses comerciais e económicos (tornando a Ajuda uma forma de investimento – expansão das exportações, criação de emprego, apoio a produtores nacionais, acesso seguro ao petróleo e outros minerais estratégicos – Japão, EUA), e interesses estratégicos e de segurança (EUA) figuram, assim, entre os principais motivos para fornecer Ajuda.

7.3 Motivações ambientais e de sustentabilidade – A inclusão de preocupações ambientais nas políticas de Ajuda emerge em meados dos anos 80, na sequência da publicação do Relatório Brundtland, em 1987, que chama a atenção para a interdependência mundial e para a necessidade dos problemas ambientais serem tratados de forma global, assente numa estratégia comum de crescimento, tendo por base a sustentabilidade ambiental. Nesta linha, os países doadores deverão canalizar APD para os PED implementarem as suas políticas ambientais. Em 1990, o Relatório da Comissão Sul, a Conferência das NU sobre o ambiente, no Rio de Janeiro, em 1992, e, em 1995, o relatório da Comissão sobre a Governança Global, reforçam a necessidade de fornecer Ajuda aos PED para resolver os problemas ambientais (Degnbol-Martinussen, 2004: 15-16).

7.4 Tendências mais recente nas motivações – nos anos mais recentes o debate sobre a Ajuda passou a incluir um conceito mais amplo de segurança nacional como motivação para a Ajuda. Os países da UE, em particular, salientam que a Ajuda externa também deve ser usada para reduzir as migrações e o fluxo de refugiados do Médio Oriente, África e Europa. Nos EUA a discussão de um conceito de segurança nacional mais amplo conduziu à ligação da Ajuda aos conflitos regionais envolvendo soldados americanos. Se nos anos 90 se assistiu a uma diminuição das razões de segurança nacional para fornecer Ajuda²¹, os acontecimentos pós-11 de Setembro poderão alterar significativamente as motivações para a Ajuda. A política de Ajuda também tem sido delineada, em parte, como um elemento na luta contra a produção e o comércio de narcóticos e uma outra motivação nova é o fornecimento de Bens Públicos Globais (BPG), embora por definição isto seja para benefício de todos e não

²⁰ No início da década de 90 estimava-se que ¼ da Ajuda total estava ligada à aquisição de bens e serviços nos países de origem. Desde então têm-se feito esforços para diminuir o peso da Ajuda ligada mas ela continua a ser praticada, sobretudo na cooperação técnica (ver capítulo V).

²¹ Embora isto possa ser visto como positivo pode, por outro lado, contribuir para a marginalização das políticas de Ajuda nalguns dos principais doadores.

para o país específico onde a produção ou fornecimento do bem ocorra (por exemplo, a preservação da biodiversidade, a redução da mudança climática).■

Bibliografia

- AFONSO, M., 1995, *Cooperação para o Desenvolvimento: Características, Evolução e Perspectivas Futuras*, CIDAC, Lisboa.
- AFONSO, M., 2002, *Cooperação para o Desenvolvimento: o papel da ajuda no contexto africano*, Actas do V Colóquio Internacional – Globalização e Contextos Locais na África Subsariana, Faculdade de Letras da Universidade do Porto, 3-4 de Maio: 33-43, Porto.
- ARMIÑO, K., (Dir.), 2000, *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, Hegoa, ICARIA Editorial, Barcelona.
- BERTHÉLEMY, J-C, TICHI, A., 2002, *Bilateral donor's aid allocation decisions*, DP 123, UNU/WIDER: www.wider.unu.edu/publications/dps/dps2002/dps2002-123.pdf
- DANIDA, 2003, *Aid Management Guidelines Glossary* www.um.uk/en/menu/DevelopmentPolicy/AidManagementGuidelines/Glossary/
- DEGNBOL-MARTINUSSEN, J.; ENGBERG-PEDERSEN, P., 2003, *Aid. Understanding International development Cooperation*, Zed Books, Londres, Nova Iorque.
- IPAD, 2003, *Glossário da cooperação*: www.ipad.mne.gov.pr/Ficheiros/GlossCoop.doc
- IPAD, 2003, *O que é a APD?*: www.ipad.mne.gov.pt/Ficheiros/Manual APD.pdf
- JONES, S., A WILLIAMS, G., 2002, *Common Language for Managing Official Development Assistance: A Glossary of ODA Terms*, Oxford Policy Management and revised following MPI/Donor Workshop, 26th April 2002, Hanoi: www.opml.co.uk/document.rm?id=69
- KANBUR, R., 2003, *The Economics of International Aid*: www.arts.cornell.edu/poverty/kanbur/handbookAid.pdf
- OCDE/CAD, 1991, *Princípios do CAD para uma ajuda eficaz*. Paris.
- OCDE/CAD, 2004, *Coopération pour le développement*, Rapport, Paris.
- PNUD, 2003, *Development Effectiveness Report 2003*. EO/UNDP, Washington.
- RADELET, S., 2004, *Aid effectiveness and the Millennium Development Goals*, CGD, WP 39: www.cgdev.org/Publications/index.cfm?PubID=108
- RAFFER, K., 1999, *More conditions and less money: shifts of aid policies during the 1990s*, DSA Annual Conference, 12-14 Setembro, Bath.
- UN, 2000, *United Nations Millennium Declaration*: www.un.org/millennium/declaration/ares552e.pdf
- UN, 2002, *Report of the International Conference on Financing for Development*, Monterrey, Mexico: www.un.org

II

A EVOLUÇÃO DA COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO

Maria Manuela Afonso

Este capítulo descreve a evolução histórica da Cooperação para o Desenvolvimento, desde os finais da Segunda Guerra Mundial (IIGM) até ao início do novo século relacionando o papel da cooperação com a evolução quer da geopolítica quer do pensamento sobre o desenvolvimento. Estes dois factores, complexos e não lineares, têm sido determinantes nas políticas e nas práticas da cooperação.

O quadro 1, reproduzido de Hjertholm e White (2000), fornece uma síntese útil da evolução da história da Ajuda no período pós-guerra.

Quadro 1 – Síntese dos principais desenvolvimentos na história da Ajuda

| | Instituições dominantes ou em ascensão | Ideologia dos doadores | Aspectos centrais para os doadores | Tipos de Ajuda |
|---------|---|--|---|--|
| Anos 40 | Plano Marshall e Sistema das NU (incluindo BM) | Planeamento | Reconstrução | O Plano Marshall foi sobretudo Ajuda programa |
| Anos 50 | EUA, com a URSS a ganhar importância a partir de 1956 | Anti-comunismo, mas com papel para o Estado | Movimento de desenvolvimento da comunidade | Ajuda projecto e Ajuda alimentar |
| Anos 60 | Estabelecimento dos programas bilaterais | Como nos anos 50, com apoio ao Estado nos sectores produtivos | Sectores produtivos (por exemplo, apoio à revolução verde) e infra-estruturas | Doadores bilaterais: assistência técnica e apoio ao Orçamento; doadores multilaterais: apoio a projectos |
| Anos 70 | Expansão das agências multilaterais, sobretudo BM, FMI e agências árabes | Continuou o apoio às actividades do Estado nos sectores produtivos e à satisfação das necessidades básicas | Pobreza, através da agricultura e das necessidades básicas (sectores sociais) | Diminuição da Ajuda alimentar e início do apoio às importações |
| Anos 80 | Crescimento das ONG, a partir de meados da década | Ajustamento estrutural, confiança no mercado e diminuição do papel do Estado | Reformas macroeconómicas | Programas de Ajuda financeira e alívio da dívida |
| Anos 90 | Ex-URSS e países da Europa Oriental tornam-se receptores; emergência das instituições correspondentes | Regresso ao Estado no final da década | Pobreza e depois governação | Mudança para o apoio sectorial no final da década (SWAp) |

Fonte: P. Hjertholm e H. White, 2000: 81.

1. As primeiras décadas – O desenvolvimento através do capital e do crescimento

Com o fim da IIGM começa o processo de descolonização e emerge a problemática do subdesenvolvimento, iniciando-se a Cooperação para o Desenvolvimento entre Estados. Duas questões principais dominaram o período pós-IIGM: (i) evitar outra guerra (segurança militar) e, (ii) evitar outra depressão económica global e assegurar um bem-estar económico e social universal (segurança económica e social). Contudo, com o início da Guerra Fria, a primeira componente de segurança (a militar) dominou muitas vezes a segunda (a económica e social) e o principal objectivo da Ajuda foi impedir que os países em desenvolvimento (PED) passassem para o “outro lado”.

O Plano Marshall pode ser considerado como o primeiro projecto específico de cooperação entre um Estado soberano e independente e um conjunto de Estados soberanos e independentes²². De facto, 1948 marca a consagração e o reconhecimento oficial pelas instâncias internacionais do desenvolvimento ajudado e planeado do exterior. Para a concretização do Plano, os países beneficiários fundaram, em 1948, a Organização Europeia de Cooperação Económica (OECE), a qual viria, em 1961, a dar origem à Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico (OCDE). Nesse mesmo ano é criado o Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD).

Para o Plano Marshall e para o Banco Mundial (BM), o objectivo era a reconstrução da Europa devastada pela guerra e não o desenvolvimento do mundo não industrializado. Contudo, à medida que as independências foram acontecendo, as atenções começaram a deslocar-se para essa nova realidade.

Ainda nos anos 40, a criação da ONU (em 1945), apesar de concebida em primeiro lugar, e principalmente, como uma organização para a manutenção da paz, marca desde os seus primeiros anos o sistema de Cooperação para o Desenvolvimento ao começar a assumir responsabilidades numa vasta gama de domínios: económico, social, cultural e humanitário e a debruçar-se sobre o problema das regiões subdesenvolvidas²³. Nesse sentido, começa a dar apoio técnico aos PED

²² Os motivos subjacentes ao Plano Marshall assentavam quer na segurança nacional (fortalecer os países europeus na luta contra a expansão do comunismo), quer em considerações comerciais (benefícios da reconstrução europeia para as empresas americanas).

²³ Por exemplo, na resolução nº 200, de 4 de Dezembro de 1948, chama a atenção para o atraso tecnológico dos países subdesenvolvidos e apela à “*mobilização de equipas internacionais de peritos para aconselhar e ajudar os governos em matéria de desenvolvimento económico*”.

abCD Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento

e a fazer estudos²⁴, iniciando numerosos programas para a redução do analfabetismo, da doença, da fome e da pobreza em todo o mundo, continuando a maior parte deles até hoje, através dos vários programas e agências especializadas, como, por exemplo, a UNESCO, a OMS, a FAO e o PNUD.

O paradigma dominante na primeira fase da Ajuda reflecte, em primeiro lugar, a experiência norte-americana e europeia e as teorias e modelos emergentes desta experiência²⁵.

O pensamento sobre o desenvolvimento foi dominado pelos economistas keynesianos e estes centravam-se quase exclusivamente no crescimento económico, com ênfase para a intervenção do Estado. A acumulação de capital (poupança) era vista como o principal factor na promoção do crescimento económico. É o período de ascensão e domínio da escola e das teorias da modernização (dominantes durante os anos 50, 60 e até parte dos 70) as quais explicam o desenvolvimento como a transição entre dois modelos ou tipos ideais - da sociedade tradicional para a sociedade moderna ou industrial.

Nesta primeira época da Ajuda as Instituições de Bretton Woods²⁶ estão, por isso, muito identificadas com as teorias que ligam o crescimento económico²⁷ ao investimento em capital. Dentro deste paradigma do desenvolvimento a principal função da Ajuda dos países desenvolvidos (PD) era fornecer recursos adicionais aos países menos desenvolvidos, por forma a preencher as lacunas (capital e conhecimento) e vencer os constrangimentos herdados para fazer descolar a economia. Tratava-se de uma injeção transitória de recursos, provenientes do exterior, acelerando o processo de crescimento (Stokke, 1996).

Os modelos que inspiram a teoria da Ajuda são, por um lado, o modelo de Harrod-Domar, dos anos 40, que considera que é a escassez de capital que constitui o único óbice ao crescimento. Como nestes casos a poupança não existe ou é insuficiente, a Ajuda tem a função de colmatar essa lacuna (o défice de recursos internos) sem reduzir o consumo, aumentando as taxas de investimento produtivo e encurtando deste modo o período necessário para atingir a fase de crescimento auto-sustentado. Em 1960, Rostow chega mesmo a indicar 10% como a percentagem de investimento

²⁴ Num primeiro Relatório, de 1951, descreve os países subdesenvolvidos como sociedades dualistas (caracterizadas pela coexistência de um sector tradicional e um sector moderno desconectados um do outro) e recomenda programas de Ajuda dotados dos "orçamentos de investimento necessários".

²⁵ No sistema bipolar do pós-guerra surgem quer modelos (capitalistas) associados aos principais poderes ocidentais, quer modelos (socialistas) associados aos poderes de Leste. Apesar desta dicotomia fazer sentido, particularmente no sistema de relações no contexto internacional, há um contínuo entre estes pólos, pese embora a variedade de sistemas nacionais e das principais dimensões envolvidas.

²⁶ Instituições criadas em 1945, no quadro da conferência monetária e financeira de Bretton Woods: FMI, BIRD e BM.

²⁷ Crescimento e desenvolvimento eram sinónimos – bastava haver crescimento para haver desenvolvimento.

abCD Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento

no rendimento nacional necessária para que uma dada economia pudesse atingir a fase de *take-off*, ou arranque, na qual o crescimento se tornaria auto-sustentado. A Ajuda externa tem um importante papel a desempenhar durante a fase de *take-off*, período que Rostow estima entre 10 a 15 anos.

Um aperfeiçoamento da teoria de Rostow foi desenvolvido em 1966, por Chenery e Strout. À insuficiente poupança interna acrescentam a escassez de divisas. Foi outra abordagem às etapas do desenvolvimento, também conhecida como o modelo dos dois défices (*two-gap model*). Nesta óptica, a Ajuda tem um papel fundamental na resolução destes dois estrangulamentos básicos: é vista como necessária para colmatar a lacuna entre as necessidades de investimento de capital e as poupanças internas (o défice interno) e para financiar o necessário aumento das importações (o défice externo).

Portanto, à luz das teorias dominantes, a Ajuda era vista como o elemento fulcral para promover o crescimento económico. Outros aspectos que eram considerados como condições para o desenvolvimento – como uma envolvente política, social e institucional que facilitasse o crescimento, assim como o papel da cooperação técnica e o desenvolvimento das capacidades humanas – foram negligenciados, centrando-se os esforços em projectos de grande envergadura, sobretudo infra-estruturas produtivas (basicamente indústrias) e de comunicação²⁸.

Mas, este é também um momento de bipolarização ao nível mundial e as prerrogativas da Ajuda são uma realidade. A Ajuda, na sua maioria bilateral²⁹, é frequentemente utilizada como instrumento de política externa para manter as alianças e a influência política, para promover o comércio e o investimento externo³⁰.

Esta primeira fase foi, assim, dominada por modelos de desenvolvimento que viam o desenvolvimento como algo unilinear, confiando no investimento de capital como o motor do crescimento económico. Neste modelo o Estado deveria desempenhar o papel de líder, planeador e investidor. É encorajado o crescimento através das transferências de capital e de empréstimos concessionais e donativos aos governos e ao sector público dos novos países. A Ajuda desempenha o papel de transferência de recursos de capital necessários para estes países alcançarem um nível de poupança suficiente para promover um desenvolvimento auto-sustentado.

²⁸ A Ajuda no apoio às estratégias de substituição das importações, teorizada sobretudo por Raul Prebisch, via na industrialização, protegida por barreiras às importações, o meio de libertar os PED de uma dependência face à exportação de produtos primários onde os termos de troca eram cada vez menos favoráveis.

²⁹ Os EUA assumiram a liderança na promoção do desenvolvimento. No início dos anos 60 eram responsáveis por quase 50% da APD global, mais de 85% da qual fornecida através da USAID.

³⁰ Em 1968, Nixon diz aos americanos: “*deixem-me lembrar-vos que o maior objectivo da Ajuda americana não é ajudar outras nações mas ajudar-nos a nós próprios*”. A Ajuda dos EUA é, antes de mais, uma arma contra a expansão do comunismo.

2. Anos 70 – A interdependência e as necessidades básicas

O optimismo das décadas anteriores começa a esmorecer e as falhas do “*two-gap model*” são já evidentes quanto à relação Ajuda/poupança e a correlação entre Ajuda e crescimento começa a revelar-se fraca. O debate sobre o desenvolvimento torna-se mais complexo e mais ideológico e é realizado pelo menos a dois níveis: no plano económico internacional e ao nível micro e individual. Os argumentos da economia internacional viram-se para o conceito de dependência. De acordo com esta escola, o subdesenvolvimento resulta da natureza da interdependência entre Norte e Sul, sobretudo na área do comércio.

A natureza do processo de desenvolvimento recebeu mais atenção nesta fase e esta análise também teve grande influência nos programas de Ajuda e no futuro da APD. Dois aspectos surgiram como centrais nos anos 70: a população e o ambiente. Em 1970, as NU promoveram uma conferência sobre o “ambiente humano” mas rapidamente a comunidade internacional perdeu o interesse sobre o assunto³¹. Em matéria de população parece existir, pela primeira vez, consenso internacional sobre os indicadores humanos e nada se torna mais importante do que as necessidades básicas da maior parte da população. Simultaneamente, é reconhecida importância à “redistribuição com crescimento”, defendida pela economia ortodoxa³², e à variável crescimento associa-se agora a dimensão social no desenvolvimento. A luta contra a pobreza emerge como o elemento central. No final da década ganha também importância a inclusão das mulheres no desenvolvimento. As condições para a sustentabilidade do desenvolvimento passam a radicar na aposta nas áreas rurais, nos programas de desenvolvimento rural integrado e nas intervenções directas de luta contra a pobreza.

A doutrina da Ajuda move-se, ainda no quadro político global de combate ao comunismo, para a redução da pobreza³³ com a tónica na agricultura e nos sectores sociais, como a educação e a saúde. Esta mudança de ênfase é visível na parcela de empréstimos orientados para a pobreza, na Ajuda total: cresceu de 5%, em 1968/70, para 30%, em 1981/83. Outro instrumento inovador foi a generalização dos

³¹ Só nos anos 80, com a questão do aquecimento global, os doadores começam a perceber a dimensão global do fenómeno e os aspectos ambientais sobem para o topo da agenda do desenvolvimento.

³² Mas, tal como com o ambiente, os interesses dos doadores não se limitam ao altruísmo. Por exemplo, as suas preocupações relativamente à explosão demográfica, e suas consequências, fazem com que a Ajuda para o controle da natalidade flua abundantemente, mesmo que seja discutível a sua relação com o desenvolvimento.

³³ Em 1969, a Organização Internacional do Trabalho identifica como principal objectivo da Ajuda o aumento do nível de vida dos pobres através da criação de oportunidades de emprego, única forma de melhorar o bem-estar dos pobres. A investigação entretanto realizada conduziu ao reequacionar da função e objectivo principal da Ajuda. “*Se o desenvolvimento já não se identifica com o crescimento económico então a ajuda não deve ser entendida exclusivamente como uma fonte de poupança interna e*

abCD Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento

empréstimos por sector (sobretudo para a educação e a agricultura). Assiste-se a um rápido crescimento da Ajuda multilateral³⁴, particularmente através do Banco Mundial³⁵, que passou a centrar as suas atenções nos PED³⁶, estabilizando o seu peso, no final dos anos 70, à volta dos 28-30%. Este aumento resultou da conjugação de vários factores: (i) o combate aos problemas da pobreza e a satisfação das necessidades básicas contribuíram para fortalecer o apoio das iniciativas multilaterais; (ii) a crise do petróleo e a queda dos preços das matérias-primas, com crescente recurso aos empréstimos e a emergência do apoio às importações; (iii) os EUA começam a interessar-se pelas iniciativas multilaterais, face aos crescentes pedidos de um cada vez maior número de países em desenvolvimento e face à saturação da capacidade das suas organizações fornecerem Ajuda; (iv) o Canadá, a Holanda e os países nórdicos respondem vigorosamente a este “apelo” dos EUA, dando prioridade à Ajuda multilateral, e; (v) as capacidades técnicas e administrativas das instituições multilaterais melhoraram significativamente.

Na primeira metade da década de 70 assiste-se à tentativa de afirmação dos países em desenvolvimento, ao apelo à cooperação Sul/Sul e à tentativa de criação de uma Nova Ordem Económica Internacional. Mas, esta década vê duas tendências antagónicas: a primeira crise do petróleo e a queda dos preços das matérias-primas requerem Ajuda rapidamente disponível (num primeiro momento pelo FMI, depois através da emergência do apoio às importações e, já nos anos 80, via empréstimos de ajustamento estrutural do BM³⁷). Acresce que, ao mesmo tempo, os doadores anunciam uma reorientação da Ajuda para a pobreza. Embora o objectivo da pobreza tenha merecido atenção crescente no final dos anos 70, o aparecimento quase simultâneo dos problemas nas balanças de pagamentos e a emergência da crise da dívida no início dos anos 80, resolvem este conflito em favor do ajustamento estrutural e a Ajuda reorienta-se para este objectivo³⁸. De facto, o consenso das décadas anteriores sobre a industrialização promovida pelo Estado como a melhor forma de

externa. Uma maior atenção na pobreza e no bem-estar das pessoas em geral, requer novos tipos de investimento e novas formas de intervenção” (Browne, 1990, citado em Thorbecke, 1999).

³⁴ A Ajuda multilateral começa, também, a diversificar-se assistindo-se à criação de novos mecanismos para fornecer empréstimos concessionais (fundos e planos regionais para o desenvolvimento).

³⁵ O BM tem crescente influência na Ajuda e é seguido por várias agências das NU. McNamara, então presidente do BM, apela à mudança de estratégia. Esta torna-se a nova ortodoxia da doutrina do desenvolvimento e da doutrina da Ajuda.

³⁶ Foi criada a AID, com empréstimos “soft” e surgem os Bancos Regionais de Desenvolvimento na América Latina, Ásia e África.

³⁷ São empréstimos de montantes elevados, concedidos pelo BM ou pelo FMI, aos países em desenvolvimento que têm associadas obrigações orçamentais e/ou financeiras duras ou exigem reformas no sentido da abertura dos países ao investimento privado e do aumento da sua competitividade na economia global. Normalmente as reformas são orientadas para a liberalização, privatização e redução das despesas públicas.

³⁸ “A experiência ilustra claramente a forma como os programas de Ajuda podem rapidamente responder às necessidades e interesses dos principais doadores” (Hjertholm, 2000: 83).

alcançar o desenvolvimento é desfeito pelos acontecimentos internacionais e pelo impacto devastador que teve sobre os PED. A interferência do Governo na economia começa a ser vista como negativa impedindo que os países se ajustem às crises internacionais e a adopção de prudência fiscal, mercados livres e orientação para o exterior passam a ser vistos como formas mais eficientes de os países crescerem e se desenvolverem.

Mas, se esta é uma fase marcada pelo *laissez-faire* da abertura do mercado, também o é pelos seus detractores radicais que defendiam uma desconexão dos países em desenvolvimento da economia internacional. Ambas as escolas estão associadas a movimentos anti-Ajuda. Os defensores do mercado acusam a Ajuda de ser supérflua numa economia global cada vez mais dominada pelo capital privado (Browne, 1997). Os defensores da desconexão defendem uma auto-suficiência (*self-reliance*) colectiva entre os países do Sul, entre os quais se incluem os da OPEP, e criticam a Ajuda por perpetuar a dependência. No entanto, em termos políticos, a Ajuda manteve e reforçou a sua importância e legitimidade, começando a ser associada a objectivos quantitativos (0.7% do PNB).

Se existiu preocupação com o bem-estar dos pobres não é menos verdade que, em termos de transferências financeiras, as preocupações foram, sobretudo, macroeconómicas. As crises petrolíferas inundaram o mercado de petrodólares e foi amplamente estimulado o recurso ao crédito (barato) da banca comercial, visto como mais livre e menos ligado que o crédito concessional bilateral. Estavam a criar-se as condições para a emergência da crise dos anos 80.

3. Anos 80 – O ajustamento estrutural e o crescimento das ONGD

A conjugação de vários factores, entre os quais se destaca a crise da dívida a par da subida das taxas de juro e da recessão nos doadores, muda radicalmente o ambiente da cooperação nos anos 80, entrando-se numa década turbulenta para a doutrina quer do desenvolvimento quer da Ajuda.

Duas características principais marcam esta fase: assiste-se à afirmação, sob pressão das Administrações norte-americana e britânica³⁹, do liberalismo cada vez mais agressivo no seio das instituições de Bretton Woods e, por extensão, nas agências do sistema das Nações Unidas; simultaneamente, inicia-se a racionalização e a coordenação internacional no seio das instituições de cooperação, sob o efeito da “crise económica” no Norte, e novos constrangimentos pesam nos montantes da Ajuda. A crise económica traduz-se numa redução dos fundos destinados à Ajuda e

³⁹ As Administrações Reagan nos EUA, Thatcher no RU, e também de Kohl na Alemanha, encorajam a confiar nas forças do mercado e a minimizar as esferas de actuação do Governo.

num aumento dos níveis de exigência em termos dos seus resultados por parte das instâncias políticas.

A luta contra a pobreza e o desenvolvimento rural integrado são postos de lado e a estabilidade macroeconómica dos PED torna-se o principal objectivo, consubstanciado num conjunto de políticas para reduzir os défices – os Programas de Ajustamento Estrutural (PAE)⁴⁰. É a fase de ouro do “*Consenso de Washington*”⁴¹, uma ideologia de confiança nas forças do mercado, na redução da intervenção do Estado e das despesas do erário público. Um bom desempenho económico requer liberalização do comércio e estabilidade macroeconómica.

Com este enquadramento, na doutrina da Ajuda assistiu-se a uma mudança para o apoio ao desenvolvimento pela via do mercado. As estratégias de “substituição das importações” das eras anteriores foram postas em causa, e a nova conjuntura forneceu as condições para a emergência do “apoio ao ajustamento estrutural” fundindo-se as duas doutrinas (do desenvolvimento e da Ajuda). De facto, com a crise da dívida, o papel da Ajuda muda significativamente, passando o seu objectivo a ser contribuir para salvar o Sistema Monetário Internacional, permitindo aos PED endividados honrarem parte dos compromissos das suas dívidas, ao mesmo tempo que encoraja a implementação de políticas de ajustamento estrutural, através da condicionalidade⁴² (económica) inerente aos empréstimos negociados com o FMI e o BM. Assim, os anos 80 assistiram ao apogeu da doutrina da Ajuda programa, via “ajustamento estrutural”, com as transferências a serem feitas cada vez mais sob a forma de apoio ao Orçamento, condicionadas à reforma das políticas, ajustando-se à doutrina do “*Consenso de Washington*”. A Ajuda deixa de ser o “motor” e passa a ser

⁴⁰ Os PAE são um conjunto de medidas que têm como objectivo a redução dos défices interno e externo, a diminuição das despesas do Governo e o aumento da eficácia da economia. Surgem na sequência da crise da dívida dos anos 80. As instituições internacionais, sobretudo FMI e Banco Mundial, propõem aos PED com problemas graves de dívida externa, políticas de estabilização que têm objectivos imediatos: a desvalorização da moeda, o agravamento dos impostos, a limitação da impressão da moeda, a contracção das despesas públicas, a limitação do crédito. Outras medidas incluem a privatização ou desmantelamento das empresas estatais, o aumento dos preços dos produtos agrícolas para exportação e a redução dos subsídios destinados aos bens de consumo.

⁴¹ O Consenso de Washington inclui 10 recomendações sobre as políticas: no plano macroeconómico - disciplina orçamental; liberalização das taxas de juro e taxas câmbio comandadas pelo mercado; ao nível das políticas estruturais - privatização; desregulação; liberalização das importações; liberalização do IDE; reforma fiscal; protecção da propriedade privada; redistribuição dos fundos públicos em favor dos sectores da educação e da saúde (BMZ, 2004).

⁴² Entende-se por condicionalidade o conjunto de condições que o doador impõe ao receptor para poder receber Ajuda. Embora a condicionalidade tenha estado sempre presente, de uma forma ou outra, na Cooperação para o Desenvolvimento, pode dizer-se que ela evoluiu no conteúdo e marcou as características da cooperação. Depois da condicionalidade simples das primeiras décadas de desenvolvimento, nos anos 80 surge a condicionalidade complexa: a primeira geração de condicionalidade aparece associada aos problemas da dívida externa e aos PAE – é suposto os receptores realizarem reformas profundas específicas nas políticas económicas se quiserem receber Ajuda; a segunda geração surge em finais dos anos 80, inícios dos anos 90, e está relacionada com o alargar da intervenção da esfera económica para a esfera política – condicionalidade política – com três condições básicas – democracia, Direitos Humanos e boa governação (ver nota 52).

vista como apenas um elemento que pode contribuir para o desenvolvimento. A ideia base é a de que não vale a pena desperdiçar recursos em projectos cujo “ambiente político e estrutural” é inadequado. É necessário, antes de mais, proceder a reformas das instituições económicas⁴³.

As ONG, que nos anos 70 desempenham um papel limitado na canalização da Ajuda, surgem agora como organizações capazes de fornecer Ajuda de forma mais rápida e eficaz do que as agências bilaterais, sobretudo em situações de emergência e de dramas humanos, amplamente difundidos pelos Media.

Os anos 80 são conhecidos como a década perdida do desenvolvimento: recessões económicas e mesmo crescimento negativo na América Latina, fome e miséria humana em África. A condicionalidade económica e os seus supostos resultados conduziram a um debate intenso sobre as pretensões da Ajuda, intensificando-se os estudos sobre a sua eficácia⁴⁴.

4. Anos 90 – O fim da Guerra Fria e a importância das instituições

Os anos 90 são ainda muito recentes para se ter uma visão clara da evolução da Ajuda e da doutrina do desenvolvimento. Porém, há algumas diferenças nítidas entre a primeira e a segunda metade da década.

A estabilidade e o ajustamento continuam a ser os objectivos dominantes na primeira metade dos anos 90, mas as mudanças a Leste e a situação de estagnação geral fazem centrar as atenções no papel das instituições, seguindo como exemplo a experiência do Este Asiático.

O fim da Guerra Fria também produziu mudanças na Ajuda. Desde logo porque os países da Europa de Leste e ex-URSS desapareceram como doadores e emergiram como receptores. Embora a nova realidade geopolítica não afecte directamente o volume de Ajuda para os países do Sul, ela afecta a direcção das transferências globais e, indirectamente, a Ajuda⁴⁵. Alguns países até então importantes em termos estratégicos deixam de o ser e começam a ver a Ajuda diminuir (Hjertholm, 2000).

Outro efeito do fim da Guerra Fria foi diminuir a motivação de muito membros do CAD para conceder Ajuda. Os interesses de segurança nacional que motivaram a Ajuda como parte da rivalidade com os países de Leste, bem como os recursos e os mercados dos PED, perderam muita da sua importância (especialmente para os EUA

⁴³ As políticas globais por país foram vistas como o factor determinante do desenvolvimento e as políticas orientadas para o mercado consideradas as melhores.

⁴⁴ “Does Aid Work?”, realizado por Cassen e associados, em 1986, é talvez o estudo mais exaustivo sobre a matéria. A resposta não poderia ser mais ambígua: “sim, mas apenas parcialmente”.

⁴⁵ A globalização da economia e os novos acordos da Organização Mundial do Comércio liberalizaram o comércio. Assistimos à livre concorrência à escala do planeta, sem olhar às desigualdades tecnológicas e

e Canadá)⁴⁶. Assiste-se ao “cansaço da Ajuda”⁴⁷, incluindo a Ajuda humanitária⁴⁸, e é agora necessário justificar perante os contribuintes a eficácia dos dispositivos de Ajuda e da sua adequação às tarefas enunciadas⁴⁹. A opinião pública torna-se mais crítica e os fracassos do desenvolvimento são imputados quer ao Sul quer aos peritos do Norte que são pagos para o promover. Por isso, apesar de o compromisso da comunidade internacional na luta contra a pobreza se ter fortalecido nos anos 90, a APD total diminuiu.

Pela primeira vez na história da cooperação assiste-se não só a uma diminuição (real e em % do PNB) dos fluxos de Ajuda⁵⁰, como esta perde importância na promoção do desenvolvimento. Os fluxos financeiros privados (sobretudo investimento directo externo) substituem largamente os fluxos de Ajuda e tornam-se a fonte financeira mais importante nas relações Norte/Sul⁵¹.

O fim da Guerra Fria trouxe também o alastrar da violência étnica e religiosa e a emergência de novas preocupações em matéria de segurança internacional. O aumento da instabilidade e das catástrofes de origem humana faz despontar a Ajuda humanitária e de emergência e surgir novas áreas para a cooperação: a prevenção de conflitos, a diplomacia preventiva, a reabilitação pós-conflito e as operações de manutenção da paz são disso prova. Os conflitos agravaram a ameaça de fluxos de refugiados para os países ricos o que também exigiu recursos da Ajuda para financiar

financeiras. Os PED saem ainda mais enfraquecidos e marginalizados e a Ajuda poderá constituir, para muitos deles, a única via para a integração na economia mundial e para o desenvolvimento.

⁴⁶ Como os interesses de segurança nacional desempenhavam um importante papel para manter os níveis de Ajuda, com a redução da sua importância criaram-se as condições para cortes significativos nos orçamentos da Ajuda, agora mais comandados pelos problemas internos dos países doadores, como o desemprego e a crescente procura de cuidados para com a população envelhecida (Degnobl-Martinussen, 2004: 23).

⁴⁷ Esta expressão é utilizada pelos países doadores para mostrar a sua desilusão face aos resultados do esforço de Cooperação para o Desenvolvimento nos últimos 40 anos (ver: Armiño, 2000: 255-256), e traduz-se na redução dos orçamentos de Ajuda. Os EUA, até meados dos anos 90 o maior doador em volume, abandonam a liderança (deixando de honrar compromissos no que diz respeito a contribuições para o Sistema das Nações Unidas), agora assumida pelo Japão (mas também este procede a cortes no seu orçamento da Ajuda). Por outro lado, os países nórdicos, os únicos que alcançaram e ultrapassaram o objectivo 0.7% do PNB, embora mantendo-se acima deste valor, procederam a reduções significativas e tornaram-se mais selectivos nas condições de concessão da Ajuda.

⁴⁸ Mas, em contraste, também se assiste ao crescimento do apoio à redução da dívida, nomeadamente sob os auspícios do movimento Jubileu 2000 de organizações religiosas e outros grupos da sociedade civil, que passaram a defender o alívio da dívida nos países pobres como estratégia para reduzir a pobreza e promover o desenvolvimento humano.

⁴⁹ As dúvidas sobre a eficácia da Ajuda são grandes, mesmo no quadro dos eticamente rotulados “objectivos de desenvolvimento”. O principal foco geográfico da análise da eficácia da Ajuda foi África, onde poucos progressos se têm verificado no desenvolvimento e na redução da pobreza, apesar de esta região ter sido durante muitos anos a maior receptora de Ajuda. Na sequência destas análises, África tornou-se o local para pôr em prática novas abordagens da Ajuda.

⁵⁰ A ideia optimista de que o fim da Guerra-Fria traria um aumento da Ajuda graças aos cortes nas despesas militares não se verificou. Após registar o seu mais alto nível em 1992 (em termos reais) a APD diminuiu consistentemente durante a década, recuperando ligeiramente apenas em 1998 (ver capítulo V).

⁵¹ Contudo, se tivermos em atenção a distribuição geográfica destes fluxos a África Subsariana é marginalizada. Nesta sub-região a Ajuda continua a desempenhar o principal papel de financiador do desenvolvimento. O financiamento privado concentra-se num reduzido número de países e a maioria dos países em desenvolvimento continua muito dependente da Ajuda.

programas de apoio aos refugiados e aos que pedem asilo. Como estes fundos são contabilizados como APD, na prática isto significa que os fundos disponíveis para a Cooperação para o Desenvolvimento nos PED foram significativamente reduzidos.

Com o colapso do bloco soviético, a problemática da governação no desenvolvimento emergiu rapidamente como uma questão central na agenda do desenvolvimento. Esta tendência foi também o resultado de uma constatação, entre os doadores, da importância da governação no fornecimento bem sucedido da APD. Por isso, o pós-Guerra Fria também forneceu um ambiente favorável para novos objectivos políticos e fundamentos para a Ajuda, nomeadamente a democracia, boa governação e Direitos Humanos, a serem prosseguidos directamente via projectos ou programas e através da adição da condicionalidade política às outras condicionalidades da Ajuda⁵².

Em 1994, o CAD publica as novas orientações para a Ajuda ao Desenvolvimento, realçando a necessidade de controlo local e do desenvolvimento da capacidade nacional a longo prazo. Na mesma linha, o BM e o FMI, na sequência das fortes críticas, deslocam-se dos PAE tradicionais para abordagens mais participativas na definição das políticas económicas e sociais de redução da pobreza⁵³.

Uma ideologia de economia política internacional que privilegia os fluxos de capital privado e de comércio em vez da Ajuda torna-se cada vez mais influente, atribuindo a responsabilidade pelo processo de desenvolvimento aos respectivos países. A Ajuda deve agora desempenhar um papel catalisador, interagindo com os fluxos privados (internos e externos) promovendo a eficácia e a boa governação (OCDE/CAD, 2000). Como corolário, a composição sectorial da Ajuda também se altera, passando a destinar-se sobretudo a sectores para os quais não existe mercado - infra-estruturas e serviços sociais de base (saúde, educação, água e saneamento, etc.), diminuindo significativamente nos sectores produtivos – mas sem os quais não é possível qualquer desenvolvimento a longo prazo. Esta é, também, uma consequência da ênfase que os doadores colocam no reforço/desenvolvimento das capacidades humanas e institucionais (*capacity building*)⁵⁴.

⁵² À condicionalidade económica dos anos 80 junta-se agora a condicionalidade política. Esta segunda geração de condicionalidade colocou a ênfase nos valores básicos e foi aceite pela comunidade doadora, ainda que o tom varie consoante o receptor em causa. Já não há legitimidade para apoiar regimes corruptos e ditatoriais. O multipartidarismo, a democracia, os Direitos Humanos, o Estado de direito e a boa governação são agora apresentados como condições para o desenvolvimento sustentável. A suspensão da Ajuda com base em aspectos da governação é agora possível, quando num contexto de Guerra Fria o apoio ia para os “regimes amigos”.

⁵³ A UNICEF, por exemplo, proclama o “ajustamento com rosto humano” chamando a atenção para a necessidade de dar maior atenção à dimensão social e para a necessidade de mudanças institucionais para complementar as políticas de ajustamento estrutural, no sentido de induzir a transformação social – única via de promover o crescimento sustentável de longo prazo. Introduce-se a preocupação com os grupos mais vulneráveis e com os efeitos sociais do ajustamento.

⁵⁴ Contudo, a Ajuda humanitária e aos refugiados, a resolução de conflitos e a reconstrução pós-conflito, pelo volume crescente de recursos que mobilizam, estão em competição, na captação de recursos, com a

abCD Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento

A Conferência Mundial sobre o Desenvolvimento Social, em Copenhaga, 1995, que desempenhou um papel crítico no colocar do desenvolvimento social na corrente de pensamento dominante sobre o desenvolvimento, estabeleceu como meta a erradicação da pobreza, através da actuação determinada dos países receptores e da cooperação internacional. A redução da pobreza para metade até 2015 foi incluída como uma das metas de desenvolvimento internacional, e para contribuir para esse esforço foi aprovada a Iniciativa 20/20⁵⁵.

Na segunda metade dos anos 90, as desastrosas consequências da transição em muitos países não podiam ser ignoradas. Para além da transição para a economia de mercado das economias anteriormente planeadas centralmente, o principal acontecimento da década foi a crise financeira asiática, em 1997, e a subsequente crise na América Latina e na Rússia, com consideráveis efeitos multiplicadores para as economias mais pobres. A crise asiática não só fez inverter as tendências de longo prazo de redução da pobreza, reaparecendo como o principal objectivo da Ajuda para o desenvolvimento, como o *Consenso de Washington* foi posto em causa e foi feita uma apreciação mais céptica sobre o papel do Estado e das instituições no desenvolvimento. Por outro lado, até aos anos 90, a abordagem do processo de desenvolvimento menosprezou aspectos como a cultura, a religião e as alianças étnicas. Hoje sabe-se que é essencial reconhecer e aceitar a diversidade cultural. Não é de mais lembrar que a Ajuda representa não só uma transferência de recursos e tecnologias mas também de aspectos culturais e valores (incluídos ou não de forma explícita) que têm sido das determinantes mais importantes das políticas de Ajuda, contribuindo para a desestruturação das sociedades em desenvolvimento. Há, contudo, valores que são considerados universais como a tolerância, a liberdade de expressão e o respeito pelas diferenças, facto que se traduziu na promoção e defesa dos Direitos Humanos como elemento essencial no processo de desenvolvimento.

São agora temas centrais na discussão qual o papel mais adequado do Estado e do mercado⁵⁶ no desenvolvimento, assim como quais as instituições mais adequadas para acelerar o processo de crescimento económico e de desenvolvimento

criação/fortalecimento das instituições democráticas, a boa governação e os outros aspectos considerados vitais para a promoção do desenvolvimento a longo prazo.

⁵⁵ Esta proposta, concebida pelo PNUD e aprovada na Cimeira de Copenhaga (1995), teve como objectivo reorientar a cooperação internacional e os pressupostos nacionais para o apoio ao desenvolvimento humano nos PED, mediante um acordo entre países doadores e receptores através do qual 20% da APD e 20% da despesa pública do país receptor se destina aos serviços sociais básicos universais: educação básica, cuidados básicos de saúde, acesso a água potável, eliminação da malnutrição e acesso ao planeamento familiar (Armiño, 2000: 320).

⁵⁶ As políticas de desenvolvimento e de cooperação são agora favoráveis ao sector privado, à emergência de um tecido empresarial forte e dinâmico, capaz de contribuir para a integração dos países em desenvolvimento na economia regional e mundial.

socioeconómico⁵⁷. Emerge o *Post-Washington Consensus* (PWC), acerrimamente defendido pelo BM: é fundamental centrar a actuação do Governo naquilo que é vital – políticas económicas, educação básica, saúde, lei e ordem, protecção do ambiente. Como as instituições foram ignoradas no *Consenso de Washington*, é agora defendido que instituições fortes são decisivas para o sucesso do processo de desenvolvimento⁵⁸. Ao Estado é atribuído um importante papel de regulação e de Estado-providência. A questão não é se o Estado deve ou não ser envolvido, mas como é que deve ser envolvido (Fine, 2001). O PWC centra-se na redução da pobreza, salienta a necessidade de o Governo e a sociedade civil fornecerem serviços sociais básicos aos pobres e defende a apropriação da Ajuda pelas comunidades locais (Hayami, 2003)⁵⁹. A redução da pobreza reemerge como o objectivo último do desenvolvimento e dos programas de ajustamento estrutural passa-se para as Estratégias de Redução da Pobreza (ERP)⁶⁰.

A avaliação ganha terreno⁶¹ e os sistemas de cooperação são reformulados. Simultaneamente, encetam-se esforços para uma verdadeira coordenação na Ajuda internacional e para a promoção da coerência das políticas, ainda que os resultados fiquem muito aquém do desejado. Os estudos sobre a eficácia da Ajuda indiciam que a Ajuda só é eficaz em ambiente de boa envolvente política (Dollar, 1998), e a Ajuda tende a tornar-se mais selectiva⁶². A questão da selectividade cruza com a ideia de que a Ajuda deveria concentrar-se nos países mais necessitados para se centrar no

⁵⁷ *Boa governação* significa, também, a criação e reforço de instituições do sector privado, em termos de recursos humanos, financeiros e tecnológicos no apoio às estratégias de diversificação económica, e da sociedade civil aumentando a sua capacidade de organização e participação na vida social, económica e política, em suma, tornando-a mais activa e consciente do seu potencial. É, assim, determinante a descentralização da Ajuda para actores não-governamentais.

⁵⁸ O ambiente político-institucional torna-se o principal obstáculo para a mudança. Por isso, as instituições são vistas como uma pré-condição para o desenvolvimento sustentado. A importância dos factores institucionais e da existência de instituições flexíveis, funcionais e eficazes parece ser uma das principais lições da experiência da Ajuda.

⁵⁹ Contudo, para alguns (como Jayasuriya, 2001) o *Pós-Washington Consensus* não substitui o *Consenso de Washington*, complementa-o, tentando desenvolver um quadro político-institucional para embutir as políticas de ajustamento estrutural do *Consenso de Washington*. Em vez de PWC prefere chamar-lhe "*Washington Consensus Plus*", porque apenas junta um novo elemento – instituições eficazes.

⁶⁰ A ponte entre ambos coube aos Planos de Desenvolvimento Integrado (*Comprehensive Development Framework* - CDF) definidos pelo Banco Mundial, no final dos anos 90. Há quem considere que os Documentos Estratégicos de Redução da Pobreza são os mecanismos operacionais da implementação dos CDF.

⁶¹ A crise interna nos doadores, o cansaço da Ajuda e o aumento do número de receptores e de situações a requerer assistência exigem maior eficácia e eficiência dos recursos escassos da Ajuda.

⁶² 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. O princípio da selectividade desloca-se da condicionalidade *ex-ante* (económica, associada à implementação de programas de ajustamento estrutural que visavam a criação de condições para o pagamento das dívidas) para a condicionalidade *ex-post* (política, associada à reforma da estrutura e natureza do próprio poder político, para a obtenção de Ajuda), facto que constitui uma rotura com o passado. Onde as políticas e as instituições não são eficazes a Ajuda, muito mais reduzida, deve concentrar-se nos objectivos humanitários, via ONGD, e privilegiar a criação de um ambiente favorável ao

alívio da pobreza. Os dois princípios não são incompatíveis se a Ajuda se destinar exclusivamente aos países pobres com boas performances. Mas, salvo raras exceções que já recebem grandes quantidades de Ajuda, os países mais pobres são exactamente aqueles que mais carecem de boa governação. Até que ponto é legítimo aplicar a estratégia da selectividade com todo o rigor, se ela se traduz numa marginalização ainda maior dos 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. O grande paradoxo da Ajuda é que os países que mais necessitam dela são habitualmente os menos aptos a usá-la de forma eficaz⁶³. Ao nível do discurso, a condicionalidade política e o alívio da pobreza são vistos como inteiramente compatíveis, porque ambos os objectivos necessitam de ser promovidos por razões políticas, mas as tensões são evidentes e este será um desafio para a comunidade doadora.

Outra mudança prende-se com as iniciativas de alívio da dívida. O movimento Jubileu 2000⁶⁴ ajudou a colocar o alívio da dívida no centro das estratégias de cooperação para redução da pobreza. No quadro do Clube de Paris⁶⁵, foi posta em prática a Iniciativa Países Pobres Muito Endividados (PPME/HIPC) (ver capítulo IV – 4.2) que, na sua versão mais recente, apela ao cancelamento completo da dívida pública externa e ao perdão de mais de 90% da dívida não APD, no quadro dos Documentos Estratégicos de Redução da Pobreza (PRSP)⁶⁶.

Ainda nos anos 90, procurou-se uma via de diálogo para melhorar as relações entre doadores e receptores e assistiu-se a uma preocupação crescente com a “apropriação”, como elemento fundamental para aumentar a eficácia da Ajuda. A

sucesso das reformas, nomeadamente através da cooperação técnica, na criação e reforço das capacidades e conhecimentos locais que resultem na realização de reformas.

⁶³ Isto acontece porque quanto maior é a pobreza menor é a capacidade de absorção da Ajuda, ou seja, menor é a capacidade de utilizar a APD de forma eficiente.

⁶⁴ O movimento Jubileu 2000 é uma campanha, desencadeada em 2000, que apela ao G7 para o cancelamento da dívida, através de processos justos e transparentes. Para mais informação ver: www.jubilee2000.uk.org/

⁶⁵ O Clube de Paris é um grupo informal de credores cujo papel é encontrar soluções sustentáveis e coordenadas para as questões da dívida dos países muito endividados. Para mais informação ver: www.clubdeparis.org

⁶⁶ Os PRSP constituem um pré-requisito para qualquer país ter acesso à iniciativa HIPC. Esta nova abordagem foi decidida em Setembro de 1999, pelo BM e FMI, no seu encontro anual, com o objectivo de promover estratégias de redução da pobreza conduzidas pelo país, orientadas pelos resultados, integradas, assentes na parceria e numa perspectiva de longo prazo. Os países são convidados a definir a sua própria estratégia de redução da pobreza que culmina num documento (o PRSP) que fornece a base para a Ajuda dessas instituições, assim como para o alívio da dívida através da iniciativa Países Pobres Muito Endividados. Este documento, trienal, deve ter um alcance amplo e orientado para a parceria e para a participação, centrando os esforços de desenvolvimento no alívio da pobreza. É, assim, um instrumento que orienta os programas da Ajuda e que se centra na luta contra a pobreza. É normalmente elaborado pelo respectivo país. Este documento também é utilizado pelo FMI como condição para os países de baixo rendimento acederem a facilidades de crédito. Para mais informações, ver <http://www.worldbank.org/poverty/strategies/>

tónica passou para a “parceria” e para o “diálogo sobre políticas” (*policy dialogue*) e muitos doadores acentuaram também a importância da “participação” bem como do papel das organizações da sociedade civil⁶⁷. Simultaneamente, muitas agências introduzem a gestão centrada nos resultados. As avaliações entretanto realizadas sugerem um aumento da eficácia da Ajuda⁶⁸.

5. O início do séc. XXI – A redução da pobreza e a segurança nacional

O estado actual do discurso da Ajuda, no início do séc. XXI, reflecte a evolução que acabámos de referir. É ainda muito cedo para dizer qual a doutrina emergente em matéria de desenvolvimento e de Ajuda, mas parece poder afirmar-se que elas tenderão a corresponder a um elevado nível de síntese, tendo presentes muitos elementos dos debates anteriores.

Do ponto de vista do desenvolvimento, o papel dos governos é reconhecido de forma mais clara, bem como a importância da prestação de contas e da transparência da gestão por parte dos mesmos. As políticas macroeconómicas globais são importantes, mas as intervenções específicas para ajudar os pobres a beneficiar do crescimento e das políticas globais não são negligenciadas. As questões do género⁶⁹ são realçadas, bem como as ambientais e seus efeitos sobre as populações mais pobres. O papel das instituições, nacionais e globais, na determinação dos resultados das políticas, é considerado um aspecto central. Um factor que é mais realçado que nunca é a interdependência global e a necessidade de uma gestão mais forte dos impactos internacionais, sejam eles doenças infecciosas, guerra civil ou contágio financeiro. O debate sobre a Ajuda também se enquadra nesta evolução e se há questões antigas também há outras que são novas, como é o caso dos Bens Públicos Globais⁷⁰.

⁶⁷ O crescimento das organizações não-governamentais de desenvolvimento (ONGD), assim como a promoção do poder local, questionam, de várias formas, a lógica governamental da Ajuda. A emergência das ONGD locais e de uma série de organizações não estatais tem sido uma resposta directa à crescente ineficácia do Estado, encontrando formas imaginativas para satisfazer as necessidades e melhorar o bem-estar das populações.

⁶⁸ O relatório do PNUD, de 2002, mostra que a eficácia da Ajuda aumentou de 35%, em 1992-98, para 60%, em 1999-2000. A DFID e o BM também mostram melhorias nas tendências.

⁶⁹ Em sentido amplo, o género é o que significa ser homem ou mulher numa sociedade e como a partir disso se definem os papéis, oportunidades, responsabilidades e relações de uma pessoa. Mais do que biológico, o género é social e culturalmente definido.

⁷⁰ Os Bens Públicos Globais são bens cujos benefícios não podem ser facilmente confinados a um consumidor, ou seja, são bens cujos benefícios são universais em termos de países, pessoas e gerações. Consideram-se actualmente três categorias:

- 1) bens públicos tradicionais – ar, oceanos e florestas – que são sobre-utilizados;
- 2) bens públicos produzidos pelo homem – liberdade de expressão, abolição da escravatura e condenação da tortura – que tendem a ser sub-utilizados; e,
- 3) bens resultantes de políticas globais, tais como estabilidade financeira, que dependem dos esforços conjuntos de todos os países. Estes bens tendem a ser sub-fornecidos devido à ausência de condições de envolvimento político em todos os lugares (IPAD, 2003).

abCD Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento

Em Março de 2002, foi assinado em Monterrey, na Conferência sobre o Financiamento do Desenvolvimento, o Consenso de Monterrey (ver capítulo I) e, em 2003, a Declaração de Roma sobre Harmonização⁷¹, reafirmado o compromisso para fornecer e gerir a Ajuda de forma mais eficaz por forma a aumentar o seu impacto. A UE anunciou um aumento da APD acima dos 7 biliões anuais, até 2006, e os Estados-membros da UE acordaram aumentar as suas contribuições para manter a média da UE num mínimo de 0.33% do RNB, Acordaram, ainda, mais um extra de 22 biliões de Euros colocando a média APD/RNB nos 0.39%. Na sequência deste anúncio, os EUA apresentaram o “*Millennium Challenge Account*” (MCA) prometendo um aumento da sua Ajuda bilateral, ligada à condicionalidade da governação e das políticas económicas – o aumento envolve cerca de 10 biliões de dólares para o período 2004-06, dos quais metade surgirão em 2006.

Os compromissos atrás referidos, as implicações da globalização e os efeitos do pós-11 de Setembro explicam o reatar da Ajuda. Contudo, os dois últimos factores têm padrões inquietantes. Se os acontecimentos de 11 de Setembro de 2001 “mudaram o mundo” alterando a forma como vemos a política contemporânea e as previsões para a paz e segurança global, as consequências desta mudança para a Ajuda só agora começam a revelar-se. Elas são positivas mas ambíguas. Os atentados terroristas e a ameaça de armas de destruição maciça provocaram o regresso ao tipo de política externa associada aos interesses nacionais de segurança e geoestratégicos. Os países ricos tornaram-se mais proactivos na luta contra a pobreza no mundo⁷². Mas, pese embora o facto de estar firmemente estabelecido que alguns países continuam a precisar de Ajuda, os factores políticos continuam a desempenhar um importante papel na tradução de necessidade para pedido efectivo (Burnel, 2003).

Acresce que a Ajuda para a democratização, defendida nos anos 90 como sendo um instrumento para resolver indirectamente as fraquezas socioeconómicas e promover a eficácia da Cooperação para o Desenvolvimento, é cada vez mais vista como problemática. A Ajuda voltou a crescer, mas sem atingir os valores máximos de 1992. Esta reemergência da Ajuda parece estar mais centrada na luta contra a pobreza, mas as antigas determinantes da Ajuda continuam a manter-se. O impacto positivo da Ajuda no desenvolvimento não é um dado adquirido. Além disso, os progressos feitos podem estar em risco e pode regressar-se a um ambiente semelhante ao vivido durante a Guerra Fria, com a Ajuda a ser utilizada como

⁷¹ De uma forma simplificada, a harmonização diz respeito à adopção de sistemas e procedimentos comuns, planos de trabalho conjunto bem como tomada de decisões partilhada e troca de informação, para aliviar a carga administrativa dos parceiros e tornar a Ajuda mais eficaz.

⁷² Os G8, na cimeira de Junho de 2003, aprovaram 4 biliões de Ajuda/ano.

instrumento de “combate ao terrorismo”⁷³. Se é verdade que o terrorismo é uma ameaça real também é verdade que a protecção dos cidadãos não pode ser feita através da retórica e do orçamento da Ajuda porque isso não resolverá o problema da pobreza. Usar a segurança para definir a distribuição da Ajuda (para os que “estão conosco”) pode bem conduzir a uma intensificação do terrorismo e a um aumento da pobreza.

6. Considerações finais

Parece haver actualmente um consenso sobre o que torna a Ajuda eficaz. De acordo com Rogerson (2004: 10-14), os elementos-chave desse consenso são:

- Um pacto que articula a responsabilidade soberana nos PED, pela boa governação e as escolhas do desenvolvimento (*ownership*), com o aumento da qualidade da Ajuda (através da harmonização e redução dos custos de transacção) e o aumento significativo do volume de Ajuda nos PED;
- Os ODM como norteadores das prioridades de desenvolvimento de cada país;
- A abordagem da parceria (assente numa visão de longo prazo, com base democrática, com o apoio, mas não com o comando, dos PD) incluindo o processo de estratégias de redução da pobreza;
- A condicionalidade melhorada (condicionalidade quanto às instituições mais adequadas para transformar a Ajuda em crescimento e redução da pobreza) reconhecendo o fracasso da condicionalidade tradicional;
- A distribuição da Ajuda com base no desempenho.

Mas, as críticas e a reivindicação para uma reforma profunda da Cooperação para o Desenvolvimento mantêm-se actuais. Entre as principais razões destaca-se:

1. A discrepância entre as metas quantitativas acordadas internacionalmente e as reais contribuições dos doadores, ou seja, o desfasamento entre a retórica e a realidade. Desde 1970, os doadores mantêm como meta os 0.7% do PNB para a APD, meta que, com honrosas excepções, nunca foi atingida (ver capítulo V);
2. A medição e o conceito de APD – apesar do conceito se manter imutável, coloca-se a questão de quanta APD é Ajuda “real”. Actualmente a APD inclui muito mais do que o que se pretendia com a sua definição original (ver capítulo I). A definição da OCDE é questionada e são sugeridas abordagens alternativas que contabilizem apenas os donativos e o elemento donativo dos empréstimos (Ajuda efectiva ao desenvolvimento), o que se traduziria numa redução significativa dos fluxos. Há também fortes críticas à meta 0.7% - em

⁷³ De acordo com a Christian Aid (2004), a inclusão da prevenção do terrorismo e de uma série de outras actividades no cálculo da APD, por parte do CAD, são fortes indícios disso.

vez de se referir o RNB dos doadores, a meta deveria ter em consideração as necessidades de desenvolvimento dos países receptores;

3. A qualidade da Ajuda, cada vez mais questionada, especialmente quando se olha para a sua eficácia. Os argumentos de concessão de Ajuda para a “boa envolvente das políticas” traduzem-se numa crescente e controversa exigência de maior selectividade na mesma. Por outras palavras, os recursos escassos da APD devem centrar-se nos países com muita pobreza e boas condições de envolvente económica (de acordo com os critérios do BM). Outros aspectos incluídos no debate sobre a eficácia da Ajuda dizem respeito à relação tensa entre apropriação e condicionalidade e a discussão sobre a substituição da abordagem projecto pelo financiamento de programas e pelo apoio ao Orçamento. Também o desligamento da Ajuda é defendido como fundamental para aumentar a sua eficácia;
4. Legitimidade, auto-perpetuação e concepção da APD. Será que os fluxos públicos ainda têm um impacto perceptível nos processos de desenvolvimento, dada a crescente globalização e crescente investimento privado estrangeiro?

Duplicar os fundos de Ajuda pode colmatar o fosso identificado no relatório Zedillo (2001), mas essa é apenas uma parte da história. Outras medidas serão necessárias como, por exemplo:

- Melhorar a utilização dos recursos existentes através, entre outros, de uma redistribuição dos recursos para os sectores prioritários para a redução da pobreza – educação e saúde básicas, saneamento e água potável – cumprindo o estipulado na Iniciativa 20/20;
- Não aplicar os critérios de selectividade de forma rígida, mas apoiar os ODM nos países com desempenhos fracos e nos de bom desempenho. As metas de desenvolvimento universal dependem dos progressos universais. É necessário um grande aumento de recursos em países que os poupam menos, os quais frequentemente são os que apresentam desempenhos mais “fracos”;
- Continuar a apoiar (e se necessário, ajudar a desenvolver) os planos de políticas nacionais que estão ligados ao Orçamento e às estratégias de redução da pobreza;
- Aumentar a coordenação dos fundos dos doadores e a harmonização dos procedimentos no apoio a esses planos de políticas. A hipotética duplicação da Ajuda só será possível se se melhorar a capacidade, quer de recepção dos PED, quer de desembolso dos doadores;
- Incrementar a coerência entre as políticas de cooperação e as outras políticas externas, particularmente o comércio e o investimento internacional, a

abCD Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento

agricultura e a segurança alimentar, a prevenção de conflitos e as questões sociais, os recursos naturais e o ambiente;

- Tornar as sociedades mais estáveis, participativas, justas e seguras, porque o sucesso dos ODM também depende do progresso feito nestas áreas (Naschold, 2002).■

Bibliografia

- AFONSO, M., 1995, *Cooperação para o Desenvolvimento: Características, Evolução e Perspectivas Futuras*, CIDAC, Lisboa.
- AFONSO, M., 2000, "Portugal na Cooperação para o Desenvolvimento", *O Economista*, Anuário da Economia Portuguesa: 223-232, Lisboa.
- AFONSO, M., 2002, "Cooperação para o Desenvolvimento: percurso histórico", *Revista Fórum DC* n.º 1: 10-13, IMVF-OIKOS, Lisboa: http://www.forumdc.net/artigo.asp?cod_artigo=126978
- AFONSO, M., 2002, *Cooperação para o Desenvolvimento: o papel da ajuda no contexto africano*, Actas do V Colóquio Internacional – Globalização e Contextos Locais na África Subsariana, Faculdade de Letras da Universidade do Porto, 3-4 de Maio: 33-43, Porto.
- AFONSO, M., RIBEIRO, M., 2002, *Efeitos macroeconómicos de ajuda: os casos de Cabo Verde e Moçambique*, Actas do VI Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais, Vol. 1: 27-34, FLUP, Porto.
- AHRENS, J., 2000, *Toward a Post-Washington Consensus: the importance of governance structures in less developed countries and economies in transition*: www.sigov.si/apublic/jiidt/iib0400/08-ahren.pdf
- ARMÍÑO, K., (Dir.), 2000, *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, Hegoa, ICARIA Editorial, Barcelona.
- BMZ, 2004, *Post-Washington Consensus, a few thoughts*, DP: www.bmz.de/themen/InternationaleKonferenzen/weltbank2002/consensus_en.pdf
- BROWNE, S., 1997, *The rise and fall of development aid*, Public Lecture, The United Nations University, Wider: <http://www.unu.edu/plec9706.htm>
- BRUNDTLAND, G. H., et al., 1987, *Our Common Future*. Oxford: World Commission on Environment and Development, Oxford University Press.
- BURNEL, 2003, *Foreign aid resurgent: new spirit or old hangover?* Department of Politics and International Studies, University of Warwick: www.wider.unu.edu/conference/conference-2003-3-papers/Burnell-2807.pdf
- CASSEN, R., et al., 1986, *Does aid work?* Report to an Intergovernmental Task Force, Oxford, Clarendon Press.
- CHRISTIAN AID, 2004, *The Politics of poverty. Aid in the new Cold War*: www.christian-aid.org.uk/indepth/404cawek/
- COLLIER, P., DOLLAR, D., 2001, *Development effectiveness: what have we learnt?* Development Research Group, World Bank.
- DEGNBOL-MARTINUSSEN, J.; ENGBERG-PEDERSEN, P., 2003, *Aid. Understanding International Development Cooperation*, Zed Books, Londres, Nova Iorque.
- DOLLAR, D., PRINTCHETT, L., 1998, *Assessing aid*. A World Bank policy research report, Oxford University Press, Washington: www.worldbank.org/research/aid/aidtoc.htm
- ECESA/UN, 2001, *Towards a new aid compact*: www.un.org/esa/coordination/ecesa/ecesa3.pdf
- FINE, B., 2001, *Neither the Washington Consensus nor the Post-Washington Consensus: an introduction*: www.globalpolicy.org/socecon/bwi-wto/wbank/2001/escc.pdf
- FLESHMAN, M., 2004, "Africa pushes for better aid quality", *Africa Recovery*, Vol.17 #4 (January), page 18: www.un.org/ecosocdev/geninfo/afrec/
- GÉLINAS, J. B., 1994, *Et si le Tiers Monde s'autofinçait. De l'endettement à l'épargne*, Ed. Écosociété, Montreal.
- GRIFFIN, K., 1991, "Foreign aid after the cold war", *Development and Change*, Vol. 22, nº 4.
- GUICHAOUA, A., 1997, "L'évolution du «marché du développement» et la restructuration des organismes de coopération", *Revue Tiers Monde*: 491-517.

abCD Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento

- HAYAMI, Y., 2003, "From the Washington Consensus to the Post-Washington Consensus: retrospect and prospect", *Asian Development Review*, Vol. 20, nº 2: 40-65: www.adb.org/Documents/Periodicals/ADR/ADR_Vol20_2.pdf
- HJERTHOLM, P., WHITE, H., 2000, "Foreign aid in historical perspective", in TARP, F., (ed.), *Foreign aid and development*, Routledge, Londres + Nova Iorque: 81-102.
- HJERTHOLM, P., WHITE, H., 2000a, *Survey of Foreign Aid: History, Trends and Allocation*, Discussion Paper 00-04, Institute of Economics, University of Copenhagen: <http://www.econ.ku.dk>
- IPAD, 2003, *Glossário da cooperação*, www.ipad.mne.gov.pr/Ficheiros/GlossCoop.doc
- JAYASURIYA, K., 2001, *Governance, Post-Washington Consensus and the new anti politics*, SEARC, WP nº 2: www.city.edu.hk/searc/WP2_01_Jayasuriya.pdf
- KANBUR, R., 2003, *The Economics of International Aid*: www.arts.cornell.edu/poverty/kanbur/handbookAid.pdf
- KILLICK, T., 2004, "Politics, Evidence and the new Aid Agenda", *Development Policy Review* 22(1):4-29, ODI: www.odi.org.uk/publications/
- KOLI, R., 2003, *The transition from official aid to private capital flows: implications for a developing country*: www.wider.unu.edu/conference/conference-2003-3/conference-2003-3-papers/kohli-0508.pdf
- MARTENS, J., 2001, *Rethinking the relevance of ODA, current trends in the debate on the future of official development assistance*, GPF: www.worldsummit2002.org/publications/rethinkingODA.pdf
- NASCHOLD, F., 2002, *Aid and the Millennium Development Goals*, ODI Opinions, Feb. 4: www.odi.org.uk/publications/opinions
- OCDE, 1996, *Shaping the 21st Century: the contribution of development co-operation*, Paris.
- OCDE/CAD, 1991, *Princípios do CAD para uma ajuda eficaz*.
- OCDE/CAD, 2000, *Cooperação para o desenvolvimento*, Rapport, Paris.
- OCDE/CAD, 2004, *Cooperação para o desenvolvimento*, Rapport, Paris.
- PNUD, 2001, *Relatório do Desenvolvimento Humano*, Trinova Editores, Lisboa.
- PNUD, 2002, *Aid effectiveness 2001*, Nova Iorque.
- PNUD, 2003, *Report of the International Conference on Financing for Development*, Março: www.undp.org/ffd/MDGfinal.pdf
- RADELET, S., 2004, *Aid effectiveness and the Millennium Development Goals*, CGD, WP 39: www.cgdev.org/Publications/index.cfm?PubID=108
- RIDELL, R., 1987, *Foreign aid reconsidered*, ODI/James Currey, Londres.
- ROGERSON, A., 2004, *The International aid system 2005-2010: forces for and against change*, ODI, Londres: www.odi.org.uk/publications/working_papers/wp235.pdf
- SAGASTI, F.; ALCALDE, G., 1999, *Development Cooperation in a Fractured Global Order. An Arduous Transition*: www.idrc.ca/books/focus/889/11-bios.html
- STIGLITZ, J., 1998, *More instruments and broader goals: moving toward the post-Washington Consensus*, UNU/WIDER annual lecture 2: www.wider.unu.edu/publications/annual-lectures/annual-lectures-1998.pdf
- STOKKE, O., (ed.), 1996, *Foreign Aid Towards the Year 2000: Experiences and Challenges*, Frank Cass, Londres.
- THORBECKE, E., 2000, "The evolution of the development doctrine and the role of foreign aid, 1950-2000", in TARP, F., (ed.), *Foreign aid and development*, Routledge, Londres + Nova Iorque: 17-47.
- UN, 2003, *Millennium Development Goals*: www.un.org/millenniumgoals/
- UN/AG, 2002, *Monterrey Consensus*: www.un.org/esa/ffd/aconf198-3.pdf
- WHITE, H., 2002, *Long-run trends and recent developments in official assistance from donor countries*. DP 106, UNU/WIDER: www.wider.unu.edu/publications/dps2002-106.pdf
- WILLIAMSON, J., 2000, "What should the World Bank think about the Washington Consensus?" *The World Bank Research Observer*, Vol. 15, nº 2 (Agosto): 251-264: [www.worldbank.org/research/journals/wbro/obsau00/pdf/\(6\)Williamson.pdf](http://www.worldbank.org/research/journals/wbro/obsau00/pdf/(6)Williamson.pdf)
- WORLD BANK, 2003, *Getting serious about meeting the Millennium Development Goals. A comprehensive development framework. Progress report*: <http://siteresources.worldbank.org/CDFINTRANET/Resources/MDGReport.pdf>
- ZEDILLO Report, 2001, *Report of the high-level panel on financing for development*: www.un.org/reports/financing/full_report.pdf

III

OS ACTORES DA COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO

Ana Paula Fernandes

O objectivo deste capítulo é dar a conhecer as diferentes abordagens dos intervenientes da cooperação internacional, para que possamos reflectir sobre os impactos e os resultados das diferentes praxis da mesma.

Os actores da cooperação são entidades que se dedicam à promoção do desenvolvimento, ou seja, podem influenciar, financiar e implementar as políticas de cooperação que tenham por objectivo o desenvolvimento socioeconómico dos países, regiões e comunidades mais vulneráveis.

A Cooperação para o Desenvolvimento abrange, como vimos no capítulo I, diversos actores como os Estados doadores e os Estados receptores, as entidades descentralizadas dos Estados, as Organizações Internacionais, as ONGD (do Norte e do Sul), as Organizações Comunitárias de Base, as Associações de Desenvolvimento Local e as populações beneficiárias. Estes constituem-se em entidades de natureza, orientação e funções bastante distintas. As noções constitutivas de cooperação e de desenvolvimento não são unívocas e os instrumentos utilizados para promover o desenvolvimento variam consoante os actores (ver capítulos II e IV).

1. Os Estados Doadores

Enquanto doadores, os Estados constituem-se como os principais financiadores da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD)⁷⁴. A APD designa-se de **bilateral** quando fornecida directamente ao país beneficiário. Quando se trata de Ajuda canalizada através das organizações multilaterais que consagram toda ou parte da sua actividade ao desenvolvimento e aos países beneficiários da Ajuda, designa-se de **multilateral**.

No quadro dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM), as responsabilidades dos Estados, enquanto parceiros internacionais, são: criar na Organização Mundial do Comércio (OMC) reais oportunidades de acesso no mercado internacional dos produtos dos PED; providenciar a assistência e canalizar os recursos suplementares necessários para assegurar o cumprimento das metas acordadas; contrariar a dependência da Ajuda; desenvolver políticas coerentes, incluindo as relativas aos Direitos Humanos e à prevenção de conflitos.

⁷⁴ As vertentes da ajuda são abordadas no capítulo I.

2. Os Municípios e as regiões - a Cooperação Descentralizada

A cooperação entre organismos internacionais, agências dos Estados, ou autarquias dos países do Norte e poderes locais e regionais dos PED é normalmente designada como cooperação descentralizada (CD). Este tipo de cooperação é promovido por várias instituições internacionais⁷⁵ e contribui para o reforço do tecido da sociedade civil, permitindo a existência de múltiplos actores no desenvolvimento, com capacidade de organização e gestão autónoma e reconhece outros actores de cooperação que não os estatais.

Num sentido restrito, a CD consiste na cooperação realizada por administrações estatais, mas não do poder central (ex.: câmaras municipais, regiões autónomas). Numa perspectiva mais abrangente, caracteriza-se pela descentralização de iniciativas nas relações de cooperação com o Sul, promovendo a participação dos actores da sociedade civil dos PED no seu próprio desenvolvimento. Reconhece-se, assim, um maior protagonismo e responsabilidade dos actores da sociedade civil destes países na Cooperação para o Desenvolvimento. Entre estes encontram-se sindicatos, associações de produtores, organizações das comunidades locais.

A cooperação internacional promovida pelos e entre municípios é designada de cooperação intermunicipal e constitui uma das formas de CD. Estabelece-se através de laços de parceria entre municípios dos PD e dos PED, mediante uma relação de igualdade e reciprocidade. Existem vários exemplos de cooperação intermunicipal: os protocolos (para realização de projectos específicos ou para assessorias técnicas), as geminações (acordos que visam trocar conhecimentos e concretizar actividades, projectos ou programas, com uma perspectiva de médio e longo prazo) e, num nível mais avançado, as redes (para promover a troca de experiências)⁷⁶.

3. Os Países em Desenvolvimento

Considerando que a cooperação se fundamenta numa relação de parceria, os PED são um actor fulcral no desenvolvimento⁷⁷. O seu envolvimento empenhado, exigente e responsável é determinante para a eficácia e eficiência da Ajuda. Assim, no âmbito dos Objectivos do Milénio, que norteiam as actuais políticas da cooperação, os PED são chamados a: aplicar as medidas macroeconómicas aprovadas; comprometer-se com os objectivos do desenvolvimento social, participação de todos e igualdade de género; assegurar a aplicação da lei e a responsabilização dos governantes; fortalecer a capacitação humana e institucional; criar um clima favorável às empresas e à

⁷⁵ Por exemplo, a UE introduziu a CD como proposta de cooperação na IV Convenção de Lomé.

⁷⁶ Para um maior conhecimento da realidade da Cooperação Intermunicipal em Portugal ver: Afonso, 1998.

mobilização do investimento e da poupança local; promover uma gestão financeira segura, incluindo sistemas eficazes de cobrança de impostos e garantir que haja controle da despesa pública; manter relações de cooperação estáveis com os seus vizinhos.

Ao nível internacional, a classificação dos PED não é unânime. A lista de países receptores da APD do CAD não coincide com a do Banco Mundial, que inclui os Países de Rendimento Médio (Europa de Leste). Para diferenciar os níveis de desenvolvimento entre estes países, foram criadas subcategorias, que se encontram explicitadas no capítulo I.

4. As Organizações Multilaterais

Segundo o glossário do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE, consideram-se organizações multilaterais, as instituições formadas por governos de países que canalizam as suas actividades de forma total ou significativa através destas organizações e a favor do desenvolvimento e da Ajuda a países receptores. Estas organizações dão forma à **cooperação multilateral**.

Existe uma grande diversidade de organizações multilaterais, quer no que concerne às áreas temáticas de intervenção, quer em termos da sua vocação, de carácter global ou mais regional: o Banco Mundial (BM), o Fundo Monetário Internacional (FMI), as Nações Unidas e as suas agências, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) ou as organizações de carácter regional, como a SADC (South Africa Development Community) em África, o Mercosul, na América Latina ou a ASEAN (Associação das Nações do Sudeste Asiático). Muitos destes organismos ditam todos os anos, através dos relatórios que publicam, as novas linhas e as renovadas preocupações mundiais, em termos de cooperação e desenvolvimento.

4.1. As Instituições financeiras internacionais

Este conjunto é formado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), pelo Banco Mundial (BM) e pelos diversos Bancos Regionais de Desenvolvimento (BRD), bem como por alguns Fundos Internacionais de Investimento. Funcionam como intermediários financeiros entre os Estados, através da concessão de empréstimos para projectos e programas de investimento e de desenvolvimento. São prestadores de assistência técnica e financeira, realizando também estudos económicos e/ou financeiros sobre o desenvolvimento e sobre as questões económico-sociais que lhe

⁷⁷ Segundo o Banco Mundial, mais de 80% da população mundial vive em 100 destes países.

abCD Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento

estão associadas. Estes organismos são financiados pelos Estados-membros, através de sistemas de quotas e de contribuições voluntárias.

4.1.1 - O Fundo Monetário Internacional

Criado em 1944, na Conferência de Bretton Woods, conta hoje com 184 países membros e, apesar de não ser na sua génese uma organização de Cooperação para o Desenvolvimento, acabou por ter uma importância fundamental ao longo das últimas décadas, na perspectiva de desenvolvimento que impõe pois influencia e, frequentemente, determina o cenário macroeconómico e a política económica nos PED. Conta com alguns serviços financeiros concessionais contabilizáveis para a APD. A sua missão fundamental identifica-se ao nível da cooperação monetária e financeira. Das funções que lhe foram atribuídas constam a formulação de políticas que permitem o pagamento da dívida externa, a supervisão das economias dos países membros; a assistência técnica (formulação e aplicação de reformas fiscais e monetárias, fortalecimento das instituições monetárias e compilação de dados estatísticos) e a assistência financeira a Estados com dificuldades temporárias na balança de pagamentos⁷⁸.

4.1.2 - O Grupo Banco Mundial

Criado em 1945, no quadro de Bretton Woods, teve como função inicial ajudar à reconstrução dos países vítimas da IIGM. É uma agência especializada constituída hoje por 184 países membros⁷⁹.

No que diz respeito à Cooperação para o Desenvolvimento, aposta no desenvolvimento do sector privado e da capacidade produtiva dos PMA e na aplicação, nesses países, das consideradas “boas” políticas económicas (controle da dívida pública; aposta no investimento privado e no crédito, no crescimento económico e na capacitação dos recursos humanos). Entende que o desenvolvimento está condicionado pelo crescimento económico dos países, pelo aumento da capacidade produtiva e de exportação e colocação dos produtos no mercado mundial. Aposta na cooperação técnica e na capacitação tecnológica dos PED. Considera que os governos dos Estados do Sul devem intervir aplicando as regras da economia de mercado, privatizando serviços, a indústria e, em especial, o sector da banca.

Contudo, as regras do comércio mundial não estão adaptadas à realidade dos PED pouco competitivos. Fruto da reflexão interna sobre as suas experiências de desenvolvimento, o Banco Mundial e as entidades que fazem parte do grupo, propõem

⁷⁸ Para mais informação consultar: www.imf.org

⁷⁹ Para mais informações consultar: www.worldbank.org

abCD Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento

que se estabeleça um quadro geral para o desenvolvimento. Defendem a necessidade de:

- Investir nas pessoas, especialmente na saúde e na educação básicas;
- Proteger o ambiente;
- Apoiar e estimular o desenvolvimento das empresas privadas;
- Aumentar a capacidade dos governos na prestação de serviços de qualidade, com eficiência e transparência;
- Promover reformas que criem um ambiente macroeconómico estável conducente ao investimento e ao planeamento a longo prazo;
- Dedicar-se ao desenvolvimento e inclusão social, boa governança e fortalecimento institucional como elementos essenciais para a redução da pobreza.

Para que se atinja o desenvolvimento sustentável e o alívio da pobreza é importante respeitar os seguintes requisitos:

- Estruturais (Administração pública profissional e íntegra; sistema judicial operativo e capaz de assegurar a justiça e a igualdade entre os cidadãos; um modelo financeiro organizado; uma rede de protecção social bem estruturada);
- Humanos (instituições educativas, sistema de saúde organizado, que contemple o planeamento familiar e a educação para a saúde);
- Infra-estruturais e de saneamento básico (energia, água potável, infra-estruturas rodoviárias, telecomunicações, ambiente).

O Grupo do Banco Mundial é constituído por cinco instituições estreitamente relacionadas e sob uma única presidência:

1. *BIRD – Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento* - Concede empréstimos e assistência ao desenvolvimento a países de rendimento médio com bons antecedentes de crédito. O poder de voto de cada país membro está vinculado às suas subscrições de capital que, por sua vez, estão baseadas no poder económico relativo de cada país. Juntos, o BIRD e a AID, formam o Banco Mundial.

2. *AID – Associação Internacional para o Desenvolvimento* - Desempenha um papel importante na missão de redução da pobreza. A assistência da AID concentra-se nos países mais pobres, aos quais proporciona empréstimos sem juros e outros serviços. É responsável pelas directivas e recomendações quanto às políticas da Ajuda e é hoje um dos principais actores da Cooperação para o Desenvolvimento.

abCD Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento

3. *AFI – Associação Financeira Internacional* - Promove o crescimento no mundo em desenvolvimento mediante o financiamento de investimentos do sector privado e a prestação de assistência técnica e de assessoria aos governos e empresas. Em parceria com investidores privados, a AFI proporciona tanto empréstimos quanto participação em acções em negócios nos PED.

4. *AMGI – Agência Multilateral de Garantia de Investimentos* – Apoia e estimula os investimentos estrangeiros nos países em desenvolvimento através de garantias a investidores estrangeiros contra prejuízos causados por riscos não comerciais.

5. *CIADI – Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos* – Apoia a resolução, mediante conciliação ou arbitragem, de disputas referentes a investimentos entre investidores estrangeiros e países de investimento.

4.1.3 - Bancos Regionais de Desenvolvimento

Foram criados durante as décadas de 60 e 70 na América Latina, em África e na Ásia para fomentar o desenvolvimento e a integração regional. O primeiro a ser criado, em 1960, foi o Banco Inter-americano de Desenvolvimento, o qual tem prestado mais atenção ao desenvolvimento social e às pequenas e médias empresas, sendo também um Banco de promoção da integração regional. É actualmente a principal fonte de financiamento multilateral da América Latina.

Outros importantes Bancos de Desenvolvimento Regionais são o Banco Asiático de Desenvolvimento (1966) e o Banco Africano de Desenvolvimento (1966).

4.2. As Instituições das Nações Unidas

A Carta das Nações Unidas, de 1945, estabelece como atribuições e competências da organização o desenvolvimento económico e social global. Para concretizar esta função foram sendo criados vários organismos, programas e fundos especializados na concessão da Ajuda não financeira, particularmente assistência técnica, doações a projectos, Ajuda humanitária e de emergência e Ajuda alimentar. Estes organismos são financiados pelo orçamento das Nações Unidas (NU) e pelas contribuições voluntárias dos Estados e de algumas entidades particulares. Produzem recomendações e planos de acção e promovem o debate ao nível das políticas de desenvolvimento e da gestão internacional.

Entre as Instituições que fazem parte do Sistema das NU, destacam-se:

a) *O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD (1965)* – Tem como mandato central o combate à pobreza. Em resposta ao compromisso dos líderes mundiais de atingir os ODM, o PNUD adopta como prioridades a redução da pobreza, a promoção da governação democrática, o apoio à implantação de políticas públicas e

abCD Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento

ao desenvolvimento local integrado, a prevenção de crises e a recuperação de países devastados, a utilização sustentável da energia e do meio ambiente, a disseminação das tecnologias de informação e comunicação em prol da inclusão digital e a luta contra o HIV/SIDA. A promoção dos Direitos Humanos e da participação da mulher nos processos decisórios são questões transversais a toda a sua acção.

O PNUD é uma instituição multilateral presente hoje em 166 países. Administra fundos e programas específicos como o Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM), os Voluntários das Nações Unidas ou o Fundo para Meio Ambiente. Desde 1990, publica o Relatório de Desenvolvimento Humano.

b) *O Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNICEF (1946)* - Tem como objectivos a promoção e defesa dos direitos das crianças, baseados na melhoria das condições de vida, na escolarização, na nutrição, ou na protecção em conflitos armados. Possui comités em 37 países industrializados dedicados à sensibilização, à recolha de fundos e a campanhas para os seus programas.

c) *O Programa Alimentar Mundial - PAM (1963)* - É o principal instrumento das Nações Unidas contra a fome global e desenvolve sobretudo programas de assistência humanitária e de emergência. Tem como objectivo principal a auto-suficiência e a segurança alimentar mundiais. Desde a África Subsariana ao Médio Oriente, América Latina ou à Ásia, o PAM chega às populações mais pobres através da:

- **Food-for-Life:** Distribuição alimentar em situações de emergência, nomeadamente a populações deslocadas ou refugiadas. Actualmente 80% dos recursos do PAM são utilizados em actividades de emergência;
- **Food-for-Growth:** Distribuição alimentar cujos beneficiários são crianças em idade escolar, bebés, grávidas e idosos. Nestes projectos o PAM tenta utilizar a alimentação como uma componente de medicina preventiva e de nutrição;
- **Food-for-Work:** Os trabalhadores de projectos de desenvolvimento comunitário (reabilitação de estradas, construção de poços, reflorestação, etc.) são remunerados com bens alimentares.

d) *O Fundo das Nações Unidas para a População – FNUAP (1969)* - Providencia assistência técnica e financeira para que os PED possam melhorar as políticas em relação à população, em termos de serviços de saúde e planeamento familiar. Colabora em mais de 140 países, com governos e ONG, no desenvolvimento de acções de promoção da equidade entre géneros, de informação e prevenção do HIV/SIDA, de definição de políticas de informação junto de jovens e adolescentes; na definição das políticas de saúde reprodutiva, reconhecendo esta como um Direito Humano.

abCD Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento

e) *A Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento - CNUCED (1964)* – Esta Organização tem sido a Instituição das Nações Unidas responsável pela interligação das políticas comerciais, financeiras, tecnológicas e de investimento com o desenvolvimento. Surgiu por iniciativa de um conjunto de PED como fórum de discussão sobre as relações comerciais ao nível internacional e é responsável pela introdução de mecanismos compensatórios no sistema de comércio mundial como o Sistema Generalizado de Preferências (SGP). Este sistema passou a ser do âmbito do GATT/OMC, em 1994, após o Uruguai Round. Hoje dedica-se sobretudo à assistência técnica nestas áreas, através do fortalecimento das capacidades institucionais e de negociação dos PED na sua inserção na economia mundial.

f) *A Organização para a Alimentação e Agricultura - FAO (1945)* - É uma organização autónoma que promove a cooperação internacional nos sectores da agricultura e alimentação, procurando melhorar os sistemas de produção e abastecimento agrícola, fomentar o desenvolvimento rural e eliminar a fome e desnutrição. Além disso, baseia a sua acção nos princípios da segurança alimentar e do desenvolvimento sustentável, procurando também garantir o acesso e disponibilidade de alimentos a todos os grupos sociais. Através do seu trabalho e observação permanentes, funciona como um sistema de alerta para riscos de desastres e fomes. Apoiar quer países em desenvolvimento, quer países desenvolvidos.

As Nações Unidas, e as suas agências, nem sempre estão em sintonia com a abordagem do Banco Mundial. Na verdade, em termos de princípios, as expressões são muitas vezes as mesmas sendo, no entanto, utilizadas com significados distintos. A visão defendida na declaração final da Assembleia do Milénio defende um mundo centrado no desenvolvimento humano e genuinamente democrático, onde todos os seres humanos possam participar de forma democrática. Defende a indivisibilidade e interdependência dos Direitos Humanos (cívicos, políticos, económicos, sociais e culturais). No relatório anual do PNUD, todos os anos é dado especial enfoque a um aspecto, considerado relevante da temática do desenvolvimento. No relatório de 2004, o lema foi: “A Liberdade Cultural num Mundo Diversificado”. O grande desafio lançado por este documento é o de reconhecer a multiculturalidade como um caminho de liberdade e desenvolvimento. “*Satisfazer as exigências crescentes das pessoas de inclusão na sociedade e de respeito pela sua etnicidade, religião e língua exige mais do que democracia e crescimento equitativo*” (PNUD, 2004).

abCD Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento

A declaração Milénio das Nações Unidas, surgida na Conferência do Milénio das NU, que reuniu líderes de todo o mundo, estabelece os objectivos para o desenvolvimento e a erradicação da pobreza e assume como colectiva a responsabilidade de defender os princípios da dignidade humana, equidade e igualdade, a nível global. Para se conseguir atingir estes objectivos devem ser implementadas as seguintes medidas: (i) promover o crescimento sustentável que beneficie os pobres e reduza a desigualdade; (ii) fortalecer a participação dos povos mais pobres nos processos políticos e de tomada de decisão; (iii) reduzir a vulnerabilidade dos choques económicos, desastres naturais, doenças e violência; (iv) investir na educação, nos cuidados de saúde e serviços sociais básicos; (v) promover a equidade entre géneros e eliminar outras formas de exclusão social; (vi) criar parcerias efectivas entre a sociedade civil, os governos e as agências internacionais; (vii) encorajar a discussão pública dos objectivos e os meios para serem alcançados.

Com a declaração “Milénio”, as Nações Unidas pretendem atingir os objectivos do desenvolvimento dando um novo enfoque à questão dos Direitos Humanos, boa governação e democracia e à prevenção e gestão de conflitos. Segundo as NU, o que aliás é subscrito pelo BM, pelo FMI e pela OCDE, os países ricos devem aumentar o fluxo de APD e apostar na redução da dívida. A Ajuda deve ser acompanhada por políticas de comércio e investimento, de partilha de tecnologias, de preservação do ambiente e de aposta no capital humano.

5. O Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE

Criado em 1961, o CAD é o Comité da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) que lida com as questões da Cooperação para o Desenvolvimento. Para além de constituir um centro de informação, documentação e assessoria, define directrizes da Ajuda para os países membros. Actualmente reúne agências de 23 países doadores⁸⁰.

Apesar de não contribuir directamente para a Cooperação para o Desenvolvimento (não financia nem executa projectos), o CAD tem como objectivos a harmonização dos procedimentos e práticas dos doadores por forma a melhorar a eficácia da Ajuda e a coordenação de esforços e recursos internacionais a favor dos países receptores da Ajuda. É um fórum internacional, em que participam os principais doadores bilaterais e

⁸⁰ Os actuais membros do CAD são: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Comissão Europeia, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos da América, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Irlanda, Itália, Japão, Luxemburgo, Noruega, Nova Zelândia, Portugal, Reino Unido, Suécia e Suíça. Portugal foi um dos membros fundadores, em 1961, tendo-se retirado após o 25 de Abril de 1974, regressando em 1991 (3 de Dezembro). Para mais informações ver: www.oecd.org/dac/

abCD Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento

tem como observadores o BM, o FMI e o PNUD. As suas actividades mais importantes são:

- A formulação de políticas e orientações técnicas para a Ajuda e Cooperação para o Desenvolvimento. Estas orientações vão desde as grandes linhas estratégicas da política de desenvolvimento e de cooperação até aos critérios técnicos que asseguram a avaliação da eficácia de programas e projectos de Cooperação para o Desenvolvimento. As políticas e orientações do CAD não são de aplicação obrigatória. Entre estas orientações está a revisão dos critérios da aplicação da Ajuda ligada⁸¹. Este organismo tem vindo a integrar nas suas orientações questões como o género, a protecção do ambiente, a boa governação ou a reconstrução pós-bélica;
- O exame das políticas dos Estados-membros. Através destes exames é analisada e avaliada a qualidade e eficácia dos programas de Ajuda de cada um dos membros do CAD, a forma de gestão dos mesmos e a evolução dos compromissos financeiros, e deles saem recomendações para a sua melhoria;
- A compilação de dados estatísticos sobre a APD e sobre os fluxos de capital para os PED. Publica relatórios anuais que incluem informação detalhada sobre a evolução da APD e outros fluxos financeiros, e uma análise das políticas de Ajuda e dos temas mais relevantes na agenda da Cooperação para o Desenvolvimento.

A abordagem da OCDE vai no sentido de avaliar e recomendar directamente aos Estados doadores e receptores da Ajuda formas de melhorar e facilitar os mecanismos de cooperação indicando pistas para aumentar a eficácia da mesma tendo em consideração as necessidades de desenvolvimento dos PED.

6. A União Europeia

A política de desenvolvimento da União Europeia (UE) defende um desenvolvimento social e humano sustentável, igualitário e participativo e a integração gradual dos PED na economia mundial. A promoção dos Direitos Humanos, da boa governação, da democracia e do Estado de direito, são parte integrante deste conceito de desenvolvimento⁸².

O primeiro objectivo da política de desenvolvimento da UE é contribuir para reduzir, ou eventualmente, erradicar a pobreza. Todos os indivíduos têm direito a aceder à educação, à saúde, alimentos e água potável, terra, emprego, ao crédito e à

⁸¹ O CAD recomenda que, desde 1 de Janeiro de 2002, a Ajuda aos PMA seja “não ligada” em diversos domínios. Ver capítulo V- 4.2.

⁸² Para mais informação consultar: [www.europa.eu.int](http://europa.eu.int); http://europa.eu.int/pol/dev/index_pt.htm e http://europa.eu.int/comm/external_relations/la/index.htm

abCD Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento

informação. As estratégias de combate à pobreza devem abarcar todas estas dimensões e servir para consolidar o processo democrático, a paz, a prevenção conflitos, o desenvolvimento de políticas sociais, o respeito pela equidade de género, a introdução ou melhoramento do enquadramento legal e institucional do país, entre outras. Entende-se que a apropriação das políticas por parte dos países parceiros é condição *sine qua none* para o sucesso dos programas ou projectos de Ajuda e de cooperação.

Tendo em atenção os vários aspectos onde é necessário intervir, a Comissão Europeia (CE) redefiniu a sua estratégia e optou por intervir preferencialmente nas seguintes áreas: interligação entre comércio e desenvolvimento; apoio à integração e cooperação regional, apoio às políticas macroeconómicas; transportes; segurança alimentar e desenvolvimento rural sustentado e; capacitação institucional. A ligação entre a Ajuda ao Desenvolvimento e a Ajuda humanitária visa aumentar a eficácia das suas políticas de cooperação. Contudo, tal só será possível com o reforço da coordenação entre as várias políticas dos Estados-membros e através de um melhor entendimento entre a Comissão e a União sobre as estratégias e as políticas. Apesar de se pretender que haja coerência, complementaridade e coesão, na realidade isso nem sempre tem acontecido.

A Política Comunitária de Cooperação para o Desenvolvimento pretende ser complementar das políticas de cooperação dos Estados-membros. Mas, as necessidades e preocupações políticas europeias têm condicionado a quantidade, a qualidade e, em muitas situações, determinado quem são os beneficiários da Ajuda⁸³.

6.1. Mecanismos da Política de Cooperação

A UE providencia aproximadamente metade da APD mundial aos PED e em muitos casos é o seu principal parceiro comercial. A cooperação europeia cobre todos os continentes, através de acordos regionais mais ou menos abrangentes. Desde a sua criação, tem promovido acordos de associação (acordos que garantem preferências comerciais e assistência técnica e financeira) com países menos favorecidos. Estes acordos começaram por dirigir-se às ex-colónias, sobretudo da França e Reino Unido, e em 1975 assinou-se o primeiro acordo de Lomé com 46 Estados de África, Caraíbas e Pacífico (ACP). Desde então, a par da evolução da própria UE e do seu alargamento a novos membros, os mecanismos de cooperação

⁸³ Logo após a queda do Muro de Berlim, e por questões de integração política e económica da própria União, os programas de cooperação com os países de Leste aumentaram exponencialmente, por exemplo, através dos Programas Tacis e Phare. O especial enfoque no relacionamento com o Mediterrâneo encontra, também, justificação em várias questões políticas: emigração, segurança da orla mediterrânea, etc.

foram sendo alargados geograficamente e diversificados em termos de conteúdo. Actualmente a política de cooperação da UE integra diferentes mecanismos e é financiada através do **Orçamento comunitário**; do **Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED)**⁸⁴ e do **Banco Europeu de Investimento**⁸⁵.

6.1.1 - *Mecanismos Específicos* - por região geográfica e sector. Entre estes encontram-se : A) Países ACP; B) Mediterrâneo; C) América Latina; D) Países da Europa Central e Oriental (PECO) e Novos Estados Independentes da ex-URSS (NEI).

A) *Parceria ACP-UE*- No Acordo de Cotonou, assinado a 23 de Junho de 2000, entre a União Europeia e os países de África, Caraíbas e Pacífico (ACP)⁸⁶, e que entrou em vigor a 1 de Abril de 2003, a UE afirma pretender reforçar a cooperação com estes países apostando num diálogo sobre políticas que potencie o inter-relacionamento entre comércio e Ajuda ao Desenvolvimento. O Acordo de Parceria ACP/UE tem a duração de 20 anos, contendo uma cláusula que permite a sua revisão cada cinco anos. Assenta em 25 anos de cooperação ACP/UE realizada através dos sucessivos Acordos e Convenções de Lomé, que permitiram a consolidação de um modelo de cooperação assente nos princípios de parceria, diálogo, obrigações e direitos acordados por contrato e previsibilidade de apoio financeiro.

Esta base contratual foi sendo construída pelos sucessivos acordos de Lomé que tinham como instrumentos: as preferências comerciais fora do âmbito do Sistema Generalizado de Preferências (SGP); a estabilização dos rendimentos das exportações, compensando as perdas causadas pela desvalorização das matérias-primas (principais exportações destes países), através dos programas Stabex (para os produtos agrícolas) e Sysmin (para os minerais); e a assistência técnica e financeira.

⁸⁴ Fundo que financia a cooperação com os Estados ACP constituído pelas contribuições dos Estados-membros, calculadas segundo uma chave de repartição específica. É um fundo para programas de longo prazo concentrados em sectores como o desenvolvimento rural, apoio à industrialização e às infra-estruturas económicas e ainda para programas e projectos de apoio à educação, ao desenvolvimento de infra-estruturas sociais, à diversificação da produção, e à Ajuda humanitária aos ACP.

⁸⁵ Que concede empréstimos, no âmbito da vertente externa das suas actividades, a diversos sectores em regimes específicos ou gerais.

⁸⁶ Os 78 Estados ACP que participam neste acordo são os seguintes: **Estados ACP (com excepção de Estados ACP menos avançados)**: África do Sul (a título parcial), Antígua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Botswana, Camarões, Congo (Brazzaville), Cook (Ilhas), Costa do Marfim, Dominica, República Dominicana, Fiji, Gabão, Gana, Granada, Guiana, Jamaica, Quênia, Marshall (Ilhas), Ilha Maurícia, Micronésia (Estados Federados da), Namíbia, Nauru, Nigéria, Niue, Palau, Papua-Nova Guiné, São Cristóvão e Nevis, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas, Senegal, Seicheles, Suriname, Suazilândia, Tonga, Trindade e Tobago, Zimbabwe. **Estados ACP menos desenvolvidos**: Angola, Benim, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, República Centro-Africana, Chade, Comores, República Democrática do Congo, Djibuti, Etiópia, Eritreia, Gâmbia, Guiné, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Haiti, Kiribati, Lesoto, Libéria, Malawi, Mali, Mauritânia, Madagáscar, Moçambique, Níger, Ruanda, Samoa, São Tomé e Príncipe, Serra Leoa, Ilhas Salomão, Somália, Sudão, Tanzânia, Timor Leste, Tuvalu, Togo, Uganda, Vanuatu, Zâmbia. É de realçar que em Dezembro de 2000 Cuba tornou-se o 79º membro do grupo ACP. No entanto este país ainda não participa no novo acordo de parceria.

abCD Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento

O novo Acordo de Cotonou baseia-se ainda em preferências unilaterais (não recíprocas) para os produtos provenientes dos Estados ACP, encontrando-se, no entanto, prevista a celebração, até 2008, dos Acordos de Parceria Económica com países e regiões ACP, assentes na supressão progressiva das barreiras comerciais (reciprocidade diferenciada) e no reforço dos sectores determinantes para o comércio. A cooperação económica e comercial, a cooperação técnica e financeira, através de subvenções para o financiamento de programas de desenvolvimento e de créditos mais favoráveis do que os do mercado, são os pilares fundamentais de Cotonou.

Este Acordo pretende introduzir algumas inovações essenciais em relação aos acordos anteriores. Tem uma dimensão política acentuada que permite a rescisão em caso de violação das cláusulas que dizem respeito aos Direitos Humanos e à democracia, bem como incentivos e apoios à prevenção de conflitos violentos. Além disso, passa a contemplar o sector privado dos PED, abandonando o carácter exclusivamente inter-estatal dos acordos de associação.

B) Mediterrâneo - A Parceria Euromediterrânica (processo de Barcelona)⁸⁷ tem como componentes essenciais o diálogo sobre políticas, a questão da imigração, o ambiente, a segurança, a promoção do comércio (através de preferências comerciais e acordos de livre comércio), e a Ajuda ao Desenvolvimento. Na Declaração de Barcelona os parceiros Euromediterrânicos estabeleceram os três objectivos principais desta iniciativa: o reforço das políticas de diálogo e segurança na definição de uma área comum de paz e estabilidade; a construção de uma zona de prosperidade, através de parcerias económicas e o estabelecimento gradual de áreas de comércio livre; e uma parceria social, cultural e humana, que permita conhecer e aproximar os povos, nomeadamente apoiando a aproximação entre sociedades civis.

C) América Latina - Desde 1960, a UE tem vindo a estabelecer relações de cooperação com a América Latina⁸⁸. A UE é maior doador da região, o primeiro investidor externo e o segundo parceiro comercial. Estas relações baseiam-se em três pilares fundamentais: cooperação económica, diálogo político e institucional e fortalecimento das relações comerciais. Desenvolvem-se ao nível bi-regional (UE e o

⁸⁷ Esta parceria iniciou-se na Conferência Euromediterrânica dos Ministros de Negócios Estrangeiros, de 27 a 28 de Novembro de 1995, em Barcelona. O recente alargamento da UE, em Maio de 2004, inclui dois países mediterrâneos (Chipre e Malta). Assim, esta iniciativa engloba 35 países, os 25 Estados-membros da UE e os 10 parceiros Mediterrâneos (Argélia, Egipto, Israel, Jordânia, Líbano, Marrocos, Autoridade Palestina, Síria, Tunísia e Turquia). Desde 1999, a Líbia tem estatuto de observador.

⁸⁸ Para conhecer mais sobre este assunto consulte:
http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/la/rio/sum_06_99.htm

abCD Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento

Grupo do Rio⁸⁹; UE e América Latina e Caraíbas - LAC⁹⁰), através de acordos mais especializados, ao nível das sub-regiões (UE e o Mercosul⁹¹; UE e América Central⁹² e UE e a Comunidade Andina⁹³) e da UE com alguns países especificamente (México e Chile).

D) Países da Europa Central e Oriental (PECO) e Novos Estados Independentes (NEI)⁹⁴ – A cooperação com estes países pretende promover a transição pacífica e ordenada das suas economias para o sistema de economia de mercado e de democracia liberal. Os PECO beneficiam do programa PHARE⁹⁵ (preferências comerciais e assistência técnica e financeira à reconstrução do tecido económico, à reabilitação de estruturas, aos serviços sociais, etc.). Os NEI beneficiam do programa TACIS⁹⁶ (Ajuda às reformas económicas e políticas, fomento da iniciativa privada, apoio à reestruturação das empresas estatais, etc.) e, ao contrário dos PECO, não beneficiam de preferências comerciais ou de compromissos de adesão à UE.

6.1.2 - Mecanismos Gerais - são mecanismos aplicados a todos os PED, entre os quais: o Sistema Generalizado de Preferências (SGP), tal como preconizado no âmbito das Nações Unidas pelo grupo dos 77; o co-financiamento às ONG; a Ajuda humanitária e de emergência; a segurança alimentar, Ajuda alimentar e apoio ao desenvolvimento agrícola; linhas de financiamento para programas de democratização e protecção dos Direitos Humanos; assistência técnica em diversas áreas: desenvolvimento rural, energia, capacitação dos recursos humanos, género, ambiente, populações vulneráveis (indígenas, infância), entre outros.

⁸⁹ Para facilitar a troca de informação e experiências, os países da América Latina constituíram em 1986 um fórum político denominado Grupo do Rio. Tendo iniciado com apenas seis membros conta actualmente com todos os países da América Latina, assim como com representantes de países das Caraíbas.

⁹⁰ Para além do México, do Chile, dos países do Mercosul, da América Central e da Comunidade Andina, que constituem os países da América Latina, os países das Caraíbas são: Cuba, República Dominicana, Haiti, Baamas, Jamaica, S. Kitts e Nevis, S. Vicente e Grenadines, Antiqua e Barbuda, Dominica, St. Lucia, Barbados, Grenada, Trindade e Tobago.

⁹¹ Brasil, Uruguai, Paraguai e Argentina. Para conhecer mais consulte:

<http://www.mercosur.org.uy/paginabienvendidaportugues.htm>

⁹² Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá. Para saber mais consulte:

http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/ca/doc/fca93_es.pdf

⁹³ Venezuela, Colômbia, Equador, Peru e Bolívia.

⁹⁴ Para uma lista dos países, ver capítulo I.

⁹⁵ O programa Phare foi lançado em 1989, após o colapso dos regimes comunistas na Europa Central e Oriental com a finalidade de ajudar estes países a reconstruir as suas economias. Inicialmente, abrangia apenas a Polónia e a Hungria mas foi sendo progressivamente alargado e engloba actualmente dez países da Europa Central e Oriental (Bulgária, Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Polónia, Roménia, República Checa). Constitui o principal instrumento financeiro da estratégia de pré-adesão para os dez países PECO candidatos à adesão à União Europeia. Desde 1994, as actividades do programa Phare foram adaptadas às prioridades e necessidades de cada PECO.

⁹⁶ O Programa Tacis providencia assistência técnica a 12 países da Europa Oriental e da Ásia Central: Arménia, Azerbaijão, Bielorrússia, Geórgia, Kazaquistão, Quirguistão, Moldávia, Rússia, Tadjiquistão, Turquemenistão, Ucrânia e Uzbequistão).

6.2. Operacionalização

Em 2000, a CE adoptou uma nova reforma na gestão da Ajuda externa, no sentido de aumentar a sua eficácia, qualidade e visibilidade. Um dos elementos principais desta reforma é o mecanismo de desconcentração da gestão da Ajuda para a responsabilidade directa das Delegações da UE nos países beneficiários. As Delegações vêem assim as suas responsabilidades aumentadas: identificação e aprovação de projectos, realização de contractos e de desembolsos dos fundos comunitários e acompanhamento e avaliação dos projectos. Para além das Delegações, a definição e execução das políticas de cooperação é da responsabilidade do **Concelho** da União Europeia⁹⁷ (Assuntos Gerais e Relações Externas); do **Parlamento Europeu** (Comissão para o Desenvolvimento e a Cooperação e Assembleia Parlamentar Paritária ACP-UE); e da **Comissão Europeia** (CE).

Ao nível da Comissão, os serviços mais directamente envolvidos são:

- ✓ **Direcção-Geral das Relações Externas**, que formula e inicia algumas políticas de cooperação com a Ásia, América Latina, Médio Oriente e Próximo Oriente;
- ✓ **Direcção-Geral do Desenvolvimento**, a quem cabe a responsabilidade de formular a política e as estratégias de Cooperação para Desenvolvimento da UE para todos os PED e coordenar as relações com os países ACP e os Países e Territórios do Ultramar (PTU), programando os recursos para o FED e para as linhas de financiamento do Orçamento da Comissão. Trabalha no sentido de potenciar a coordenação das políticas de desenvolvimento e cooperação da União, interagindo com outros serviços como a Relex, a EuropeAid, o ECHO, a Direcção-Geral das Relações Externas e do Comércio, bem como com outros departamentos da Comissão, nomeadamente Pescas e Agricultura. Tem ainda a função de coordenar a inter-relação das políticas dos Estados-membros e da Comunidade com as Organizações Multilaterais e Internacionais.
- ✓ **EuropeAid**, que foi formalmente criado em 1 de Janeiro de 2001, por decisão da Comissão, no âmbito da reforma da gestão da Ajuda externa. Tem a responsabilidade de aplicar os instrumentos de Ajuda externa da CE

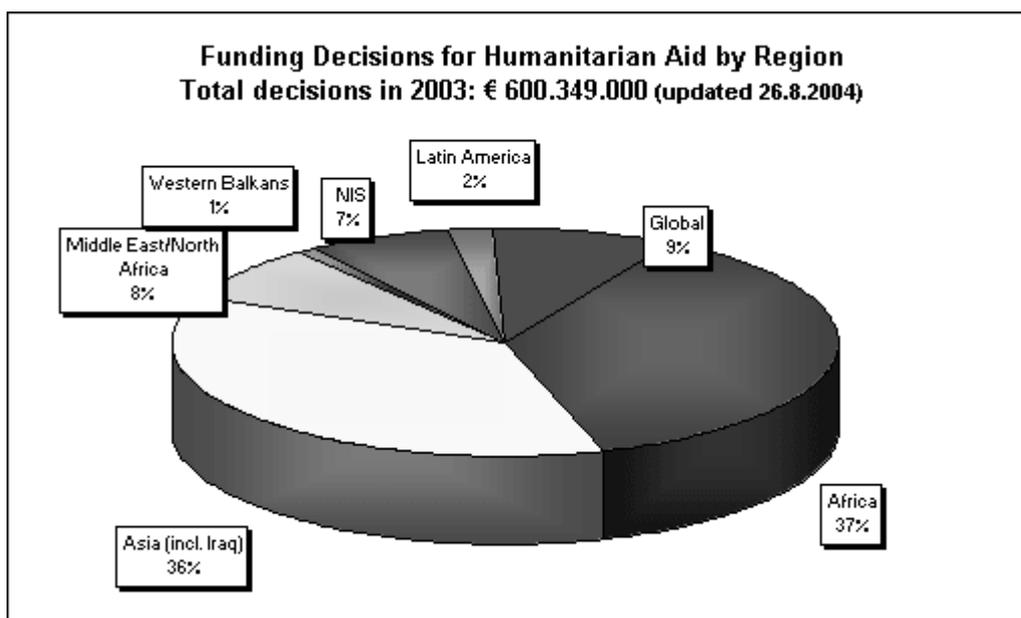
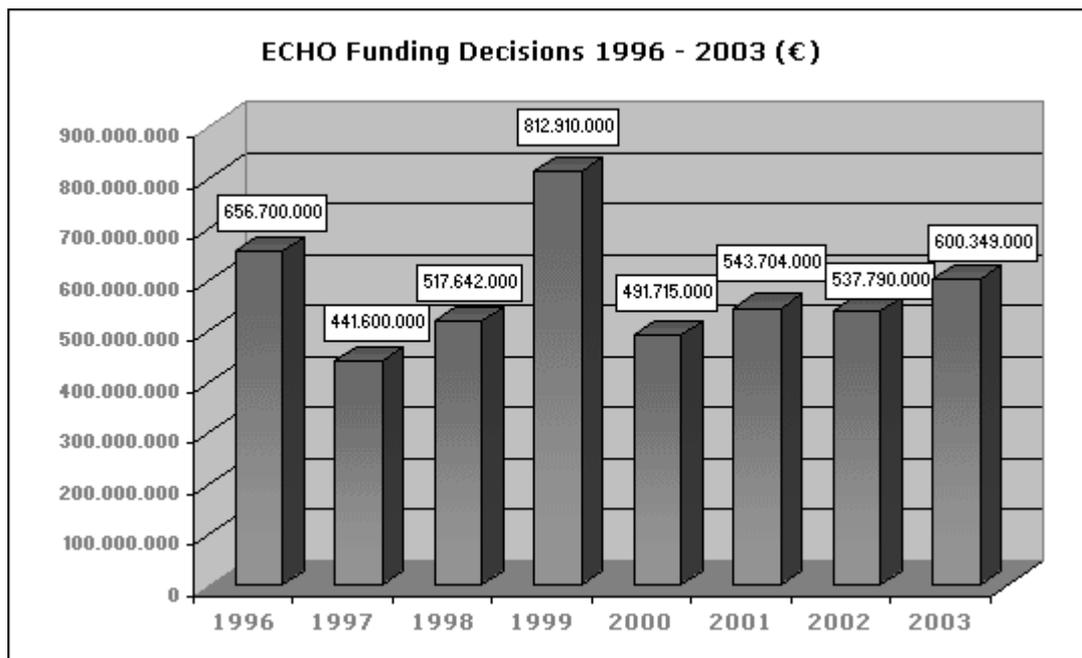
⁹⁷ http://europa.eu.int/comm/development/body/legislation/docs/council_statement.pdf#zoom=100

financiados a partir do Orçamento comunitário e do FED⁹⁸. É responsável por todas as fases do ciclo de operações (identificação e instrução dos projectos e programas, preparação das decisões de financiamento, aplicação e acompanhamento, avaliação dos projectos e programas) que asseguram a realização dos programas elaborados pelas Direcções-gerais das Relações Externas e Desenvolvimento e aprovados pela CE. O Serviço EuropeAid participa igualmente em iniciativas destinadas a melhorar os sistemas de programação e respectivo conteúdo, elaborar programas de avaliação das políticas e desenvolver mecanismos de acompanhamento dos resultados dessas avaliações. Ocupa-se da descentralização, para as delegações da Comissão, de todas as operações que podem ser geridas de forma mais eficaz ao nível local, bem como do processo de descentralização para os países beneficiários, sendo igualmente responsável pela criação dos sistemas de gestão, fiscalização, apoio e controlo necessários à realização destes objectivos e que assegurem a coerência e a transparência dos procedimentos e a racionalização de recursos.

- ✓ **ECHO** (Directorate-General For Humanitarian Aid)⁹⁹, estabelecida em 1992, é a agência humanitária responsável pela Ajuda de emergência às vítimas de catástrofes naturais ou de conflitos armados em países terceiros. Além disso é responsável por programas de formação de técnicos para a Ajuda humanitária e de emergência; promove estudos e campanhas de sensibilização e fornece assistência técnica no âmbito das suas áreas de actuação. Desde 1992, já financiou acções humanitárias em mais de 85 países, despendendo uma média de 500 milhões de Euros por ano.

⁹⁸ Não são abrangidos os programas de Ajuda pré-adesão (Phare, Ispa e Sapard) as actividades de Ajuda humanitária, a assistência macro-financeira, a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e o dispositivo de reacção rápida.

⁹⁹ O mandato da UE para a ECHO está explicitado no documento CE n.º 1257/96. A Ajuda dirige-se às vítimas de desastres, independentemente da sua raça, religião ou convicção política.



(Ver estes e outros quadros em: http://europa.eu.int/comm/echo/statistics/echo_en.htm)

7. As Organizações da Sociedade Civil: as ONGD

7.1. A identidade das ONGD

Em primeiro lugar cabe tentar definir, do ponto de vista conceptual, a identidade de uma Organização Não-Governamental de Desenvolvimento (ONGD) seja ela portuguesa, internacional, sediada num país desenvolvido ou num PED. Trata-se de uma organização da sociedade civil (conceito problemático do ponto de vista teórico, cuja discussão não cabe nesta reflexão) não governamental, independente do Estado

abCD Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento

e dos poderes político partidários. Por princípio, a sua estrutura organizativa deve ser flexível, dinâmica e pouco hierarquizada. São organizações sem fins lucrativos, autónomas e independentes de poderes públicos com uma forte componente de voluntariado. As ONGD são organizações pertencentes ao chamado “terceiro sector” por diferirem na sua natureza, constituição e objectivos do sector público e do empresarial.

Promovem a cooperação entre as sociedades civis de vários países e são actores autónomos de cooperação embora possam agir em concertação com outros actores.

A diversidade de perspectivas e formas de acção e a introdução de princípios e práticas alternativas em políticas de cooperação são determinantes para perceber a sua importância na Cooperação para o Desenvolvimento. No Norte como no Sul, as ONGD são o reflexo da pluralidade nas sociedades, professando diferentes opções políticas, sociais, éticas e religiosas. Neste movimento heterogéneo encontram-se características que as permitem classificar, com alguma margem de flexibilidade, segundo:

- A origem e influência geográfica: locais (Sul), nacionais (Sul) e internacionais (Norte);
- As actividades e áreas de intervenção;
- A dimensão, capacidade de mobilização e fontes de financiamento: grandes e pequenas ONGD;
- A opção religiosa: confessionais ou laicas;
- As opções políticas, culturais, etc.

Apesar de ser difícil ter a noção exacta do impacto real do trabalho das ONGD, devido à sua diversidade e alguma dispersão, existem indicadores que permitem verificar a crescente importância das mesmas: os fundos mobilizados pelas ONG, no âmbito da APD global, têm vindo a aumentar (ver capítulo V - 1); as ONGD têm poder consultivo em várias agências e organizações internacionais de desenvolvimento e, por vezes, em relação ao Estado em que estão sedeadas; estão cada vez mais organizadas em redes nacionais e temáticas, para promover a coordenação e aumentar o poder de pressão sobre os decisores políticos. *“Se quiséssemos seleccionar um único elemento distintivo e unificador das ONGD no que se refere à cooperação para o desenvolvimento seria provavelmente a convicção profunda de que a Cooperação é um imperativo ético, desligado de expectativas de quaisquer vantagens ou retornos”*¹⁰⁰.

¹⁰⁰ Plataforma Portuguesa das ONGD, *As ONGD portuguesas e a Cooperação para o Desenvolvimento - O papel da Sociedade Civil*, Audição Pública sobre Cooperação para o Desenvolvimento, promovida pela

7.2. Áreas de Actuação

As ONGD abrangem diversas áreas de actuação, nomeadamente: desenvolvimento sustentável; desenvolvimento comunitário; capacitação; microcrédito; desenvolvimento rural; segurança alimentar; saúde; Educação para o Desenvolvimento; educação formal; formação técnica; saneamento básico e melhoria ou reabilitação de habitat; cooperação descentralizada; género; Direitos Humanos; ambiente e desenvolvimento; participação e cidadania; *lobby* e *advocacy* em torno das políticas de Cooperação para o Desenvolvimento e das causas da Educação para o Desenvolvimento; responsabilidade social das empresas; estudos e investigação, entre outras. Estas áreas de acção podem ser divididas em três grupos principais: Educação para o Desenvolvimento; Cooperação para o Desenvolvimento; Ajuda humanitária e de emergência.

Por **Educação para o Desenvolvimento** entendem-se os projectos e as iniciativas cujo objectivo é mobilizar a opinião pública em geral, assim como sectores específicos da sociedade (os professores e educadores, os jovens, a classe política, os decisores económicos, os jornalistas, etc.) para a compreensão das questões do desenvolvimento e da cooperação e para a necessidade de mudanças de atitude e de decisão, tanto ao nível das políticas como ao nível do quotidiano. Na Educação para o Desenvolvimento implementam-se projectos e programas que visam sensibilizar a opinião pública europeia para os problemas dos PED, a fim de se conseguir o apoio público para acções e estratégias que tenham um impacto positivo nas populações marginalizadas desses países, como parte integrante da luta contra a pobreza. Trata-se de um processo dinâmico, interactivo e participativo, orientado para a formação integral das pessoas, para a sua consciencialização e compreensão das causas globais e dos problemas do desenvolvimento, nomeadamente das desigualdades Norte-Sul, e para assumirem um compromisso de acção transformadora da sociedade. Pela sua experiência de cooperação e de conhecimento concreto das realidades dos países e regiões do Sul e do Norte, as ONGD têm um papel importante na realização de acções de Educação para o Desenvolvimento e no apoio a outras organizações que as queiram igualmente promover: escolas, sindicatos, associações da sociedade civil, entre outras. As ONGD devem ser agentes promotores de cidadania, dos valores de justiça e equidade e defensores inequívocos do respeito pelos Direitos Humanos.

Para as ONGD, a cooperação é o espaço aberto à partilha de bens e valores, de criatividade cultural e perícia humana, dos recursos materiais e espirituais, próprios de

cada povo. **Cooperar para o Desenvolvimento** é envolver as populações na definição, planificação e criação do seu próprio futuro, é capacitar as pessoas e as comunidades para intervirem no seu próprio desenvolvimento auto-sustentado, num mundo cada vez mais globalizado e interdependente. Os programas e projectos de Cooperação para o Desenvolvimento inscrevem-se numa perspectiva de longo prazo, de modo a garantir a sua viabilidade e pertinência para as populações envolvidas. Por isso, muitas vezes, a visibilidade e impacto só se podem verificar no decorrer do tempo, exigindo um esforço permanente de acompanhamento e avaliação da intervenção programada. Incluem acções de assessoria técnica, de capacitação institucional, em sectores tão diversificados com a saúde, educação, a água e o saneamento, a comunicação social, as telecomunicações, o ambiente e as infra-estruturas.

No que concerne à **Ajuda de emergência**, esta diz respeito a todas as acções de ajuda que decorrem após uma situação limite (catástrofe natural, guerra, deslocação de refugiados) e a **Ajuda humanitária** compreende a fase imediatamente a seguir, de maior duração, em que já não será necessário prestar os primeiros socorros, mas em que continua a ser necessário prestar os cuidados básicos e assistência primária às populações. Através da Ajuda humanitária é possível minorar o sofrimento e a miséria de milhares de seres humanos, vítimas da fome, das guerras, das injustiças e de outras catástrofes humanas e naturais. No caso das acções de Ajuda de emergência, estas visam responder rapidamente a situações pontuais, após acontecimentos que não são previsíveis. A sua planificação e execução realizam-se no curto prazo, com uma breve análise das causas e das necessidades mais imediatas. Para as ONG humanitárias e de emergência, a sua actuação tem sentido enquanto primeiro passo num processo contínuo, que vai da urgência ao desenvolvimento, passando pela fase da reabilitação.

Estas três áreas de acção consubstanciam-se em: *acções pontuais* (actividades de *lobby*, reflexão, pequenas actividades que não se inserem nem num projecto, nem numa campanha); *campanhas* (que procuram sensibilizar a sociedade civil em geral ou alguns grupos específicos, como empresários e políticos, para determinadas questões. Geralmente englobam mais do que uma ONG (redes) ou surgem no âmbito de um processo de recolha de fundos e donativos para determinada organização ou projecto); *micro-projectos* (projectos de curta duração, pequenas acções, com um grupo-alvo, com impacto e objectivos muito concretos e direccionados); *projectos* (intervenções de média ou longa duração, que englobam diversas actividades e potenciam uma visão mais integrada do desenvolvimento ou da Educação para o Desenvolvimento, o impacto e os objectivos são mais vastos e exigem um maior

abCD Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento

financiamento); e *programas* (intervenções que têm maior duração, implicam grandes montantes financeiros e são implementadas com o objectivo de realizar acções com impacto nacional ou regional, englobando vários países, em diversos sectores de actividade).

7.3. Objectivos

As ONGD têm, em geral, por principais objectivos: contribuir para o desenvolvimento sustentado e responsável dos países do Sul, através de projectos ou programas integrados de cooperação, em que se utilizam métodos participativos e de apropriação por parte dos beneficiários, por forma a, desde a concepção dessas iniciativas, se apostar na capacitação e no *empowerment* dos mesmos; promover a cooperação entre as sociedades civis de vários países; agir juntos dos governos e dos decisores políticos das instâncias internacionais para que se alterem as políticas contrárias ao desenvolvimento dos povos.

As ONGD, enquanto expressão organizada da sociedade civil vocacionada para a promoção do desenvolvimento e da solidariedade entre os povos, sentem uma responsabilidade especial em suscitar a reflexão e o debate sobre os problemas do mundo em que vivemos, de modo a provocar o desejo de agir a favor da construção de sociedades mais justas e equitativas.

7.4. Deveres e Princípios

Na Carta Europeia das ONGD, estão expressos os deveres e os princípios que devem reger as actividades destas organizações, os quais servem também para ajudar a definir e a caracterizar a sua identidade. Assim, as ONGD acreditam nos seguintes valores: na justiça social, igualdade e respeito pelos Direitos Humanos; na participação das populações beneficiárias em todas as fases de elaboração, implementação e avaliação dos projectos ou programas; na participação da sociedade civil na definição das políticas de cooperação; no desenvolvimento dos seus parceiros do Sul.

As ONGD devem adoptar uma postura profissional no seu trabalho; reforçar as capacidades dos parceiros do Sul; reforçar as capacidades dos grupos mais desfavorecidos; agir para reduzir as desigualdades de género; utilizar métodos transparentes e lícitos de recolha de fundos; agir em favor da Educação para o Desenvolvimento e da sensibilização da opinião pública dos países do Norte e desenvolver projectos sustentados.

Os projectos das ONGD assentam em três princípios de acção: **parceria** com outras ONGD, grupos locais, entidades públicas e privadas; **capacitação** das

abCD Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento

populações, para tomarem decisões a todos os níveis; **apropriação** pelas populações do processo de desenvolvimento, para promover a sua continuidade e sustentabilidade.

7.5. Recursos Financeiros

Os recursos financeiros das ONGD têm origem privada (donativos, campanhas de recolha de fundos) e pública (subvenções dos Estados ou organizações internacionais).

7.6. Redes e Plataformas

As ONGD actuam, muitas vezes, de forma colectiva de modo a potenciar as suas actividades, melhorar a eficácia das suas acções, aumentar a capacidade de pressão sobre os decisores políticos e coordenar estratégias de representação e actuação ao nível nacional e internacional.

As ONGD agrupam-se em **Redes** constituídas segundo orientação temática (por exemplo, EuronAid, para a segurança alimentar) ou confessional (como o CIDSE, agrupamento de organizações católicas) e em **Plataformas Nacionais** (ver capítulo VI).

As relações das Plataformas Europeias com a União Europeia são da competência da **Confederação Europeia de ONGD de Emergência e Desenvolvimento - CONCORD**¹⁰¹. Este é o órgão representativo das ONGD da UE, inscritas nas respectivas Plataformas Nacionais e Redes Europeias. Representa mais de 1200 ONGD agrupadas em 18 plataformas nacionais e 14 redes temáticas europeias. Anualmente, a CONCORD convoca a sua Assembleia-geral. Existem três Grupos de Trabalho permanentes: o Grupo de Trabalho de Financiamento; o Fórum de Educação para o Desenvolvimento e o Grupo de Trabalho das Presidências. Existem também Grupos Temáticos sobre matérias específicas que surgem em função da sua actualidade e importância para as ONGD.

Os seus principais objectivos são: a coordenação da cooperação entre as ONGD de modo a influenciar o debate político sobre assuntos de desenvolvimento e humanitários; assegurar a legitimidade e promover com firmeza os interesses políticos das ONGD Europeias, como um todo e como parceiros estratégicos da UE e suas instituições; promover a qualidade do trabalho das ONGD, dando particular atenção às relações com a sociedade civil nos países do Sul.

¹⁰¹ Para mais informações consultar: www.concordeurope.org

abCD Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento

As suas prioridades políticas são, entre outras: conseguir 0,7% do RNB para a APD; estabelecer parcerias fortes com as instituições da UE; fortalecer e reformular as relações das ONGD europeias com a sociedade civil do Sul.

7.7. Outras Organizações da Sociedade Civil

Têm surgido, com grande impacto desde os anos 90, organizações da sociedade civil mais especializadas que assumem a forma de ONG ou, no sentido mais amplo, de associação, como sejam as:

- a) Organizações locais e de Desenvolvimento Local (ADL) - Associações de trabalho de base, que desenvolvem projectos junto das comunidades em que se inserem. São diversas as suas áreas de actuação: projectos de educação popular, saúde, alternativas económicas, ambiente, entre outras.
- b) Organizações de Solidariedade Oriundas das Migrações - Organizações de solidariedade de imigrantes nos países do Norte, normalmente de base informal (não profissionalizada) que têm como grandes vantagens o grau de proximidade em relação às populações-alvo, a inexistência de dificuldades de adaptação e aculturação nos contextos de origem e junto da população imigrada, a capacidade acrescida de diagnóstico dos problemas locais e a capacidade de comunicação privilegiada com populações locais e imigradas.

7.8. As Empresas

As empresas podem também ser actores da Cooperação para o Desenvolvimento, desde que desenvolvam acções que promovam, de forma sustentada, a capacitação dos recursos humanos e tecnológicos dos países do Sul. Assim, as **Empresas dos Países Desenvolvidos** podem promover a criação de emprego, a transferência de tecnologia e conhecimento, o aumento da competitividade. Reconhecendo que o seu objectivo não deixa nunca de ser o lucro, será preciso evitar os efeitos negativos de uma exploração temporária e sem reais benefícios. Existem várias formas de uma empresa participar no processo de cooperação: 1) Directamente, através de incentivos e facilidades de investimento (apoios dos governos nacionais, da União Europeia, do Banco Mundial, dos Bancos Regionais, etc.) e através de programas de assistência técnica; 2) Indirectamente, através de parcerias com ONGD e patrocínios a ONGD e a projectos. As **Empresas dos PED** sendo, na sua maioria, Pequenas e Médias Empresas promovem o emprego, a activação do sector produtivo e a distribuição da riqueza, de forma autónoma. São importantes regeneradoras do tecido produtivo e social, bem como do crescimento económico.

8. Áreas de actuação transversal

Todos os actores da Cooperação para o Desenvolvimento são chamados a participar no processo de desenvolvimento, realizando projectos ou acções que abrangem os seguintes aspectos:

- **A Cooperação Sul-Sul**, incentivando a criação de parcerias entre organizações da sociedade civil do Sul, no sentido de fortalecer a sua participação e capacidade de decisão e influência na elaboração e implementação de políticas e projectos de Cooperação para o Desenvolvimento;
- **A Capacitação**, promovendo a formação e informação das instituições públicas e organizações da sociedade civil, potenciando a sua estruturação, melhorando a sua operacionalidade e aumentando a sua intervenção estratégica. Trata-se de dotar indivíduos e organizações de instrumentos que assegurem o desempenho das suas funções de forma eficaz, eficiente e sustentável;
- **O Comércio Justo**¹⁰² é uma forma de cooperação que pretende dar ao comércio uma dimensão ética, agindo ao nível do produtor mas também do consumidor, demonstrando que é possível agregar a dimensão económica do comércio à realidade social, ambiental e cultural dos países. É, por isso, uma actividade que, através do produto solidário, informa e consciencializa os cidadãos levando-os a contrariar as lógicas injustas do comércio internacional. É uma parceria comercial, baseada no diálogo, na transparência e no respeito, que procura atingir a maior equidade no comércio internacional. Ela contribui para o desenvolvimento sustentável ao oferecer melhores condições comerciais e ao garantir os direitos dos produtores. Para além das ONGD que actuam apoiando e promovendo o Comércio Justo, alguns dos actores a nível internacional abarcam organizações de produtores, de importadores, de Certificação, entre outras.
- **Os Direitos Humanos**, que estão fortemente associados às questões do desenvolvimento¹⁰³. A Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (1986) explicitou o Direito ao Desenvolvimento como um direito inalienável que confere a todos os Povos o direito de participar, contribuir e usufruir do desenvolvimento económico, social, cultural e político. A abordagem dos Direitos Humanos faz do desenvolvimento um processo total, não apenas económico. É da responsabilidade dos actores da Cooperação para o Desenvolvimento integrar esta abordagem nas suas actividades e estratégias. Tal implica a implementação de mecanismos de fiscalização das práticas e das instituições, e não só das leis,

¹⁰² Para saber mais consulte: www.eftafairtrade.org; www.fairtrade.net; www.ifat.org; www.modevida.com; www.worldshops.org

por forma a garantir a legitimidade e responsabilização dos actores, identificando direitos e deveres; a aposta em estratégias de “*empowerment*”, enfatizando a pessoa humana como centro do desenvolvimento; a participação e a promoção da acessibilidade e proximidade face às instituições, à informação e aos mecanismos de protecção; a não-discriminação e a atenção aos grupos vulneráveis.

O enquadramento dos Direitos Humanos como abordagem do desenvolvimento tem sido operacionalizado de diversas formas, nomeadamente, como instrumento de condicionalidade dos doadores e como forma de promover processos democráticos no desenvolvimento.

- **O Género** ocupa um lugar fundamental no desenvolvimento¹⁰⁴. As identidades determinadas pelo género reflectem-se tanto na condição socioeconómica (níveis de saúde, rendimento, educação, etc.) como na posição, ou grau de autonomia dos indivíduos. As desigualdades originadas constituem um desrespeito aos Direitos Humanos e prejudicam o desenvolvimento dos povos.
- **O Microcrédito**, que consiste em pequenos empréstimos feitos a pessoas de baixo rendimento, vulneráveis, que através deste mecanismo acedem a financiamento para a criação de auto-emprego, ou desenvolvimento de pequenas actividades que lhes permitem auferir uma renda. Os inúmeros projectos levados a cabo nos PED demonstraram que o microcrédito pode significar uma contribuição substancial para o combate à pobreza. Durante a última década, os esforços das Organizações Não-Governamentais, e de outros actores do desenvolvimento, demonstraram que os mais pobres, e as mulheres em particular, conseguem gerar, com sucesso, rendimento a partir de pequenos empréstimos que pagam atempadamente¹⁰⁵.
- **A Prevenção de conflitos**, que é um enquadramento conceptual de abordagem holística, ou seja, abarca diferentes etapas do conflito: a prevenção, a resolução e a reconstrução pós-conflito¹⁰⁶. Os métodos e programas de acção podem variar de acordo com os seguintes factores: fase do conflito, instrumentos e prioridades. A Comunidade Internacional está cada vez mais consciente da importância de prevenir conflitos, desenvolvendo, nomeadamente, mecanismos de “*early warning*”. Os Estados e as Organizações têm de ser capazes de estabelecer planos e estratégias sistemáticos de prevenção, adaptados a diferentes situações. Assim, a prevenção possui um carácter estrutural. É necessário compreender as

¹⁰³ Para saber mais consulte: www.hrc.org; www.hrw.org; <http://www.unhcr.ch/development/approaches-04.html>.

¹⁰⁴ Para saber mais consulte: www.unifem.org; www.wide.org; www.womenwatch.org

¹⁰⁵ Para saber mais consulte: www.christian-aid.org.uk/indepth/9702micr/microcre.htm; www.ilo.org; www.sosfaim.be/Defis-Sud/Speciales.htm

raízes dos conflitos (como a pobreza, a desigualdade, a depressão económica, a existência de regimes não democráticos, ou quando democráticos, nem sempre legítimos, as violações de Direitos Humanos, entre outros).

Nas palavras do CAD da OCDE, a prevenção estrutural identifica-se com a estabilidade estrutural que inclui acções orientadas para fomentar um processo de desenvolvimento que inclua a paz social (incluindo o diálogo entre grupos de identidade diferente), o respeito pela lei, a defesa dos Direitos Humanos e o desenvolvimento económico, condições que a cooperação internacional deve esforçar-se por respeitar.

Os conflitos violentos impedem o desenvolvimento, por isso existe cada vez maior consenso ao nível institucional e político sobre a necessidade de incorporar, nas políticas e projectos de Cooperação para o Desenvolvimento, estratégias e acções de prevenção de conflitos. Além disso, os mecanismos de prevenção podem contribuir para aumentar a eficácia e impacto a médio e longo prazo da Ajuda.

- **A Segurança Alimentar**, que pode ser definida como o acesso e a capacidade de aquisição de uma quantidade suficiente de alimentos para levar uma vida saudável e activa. A FAO identifica quatro aspectos fundamentais no modelo de gestão da alimentação: disponibilidade, acesso, estabilidade e qualidade. A Segurança Alimentar é, então, um princípio de acção que implica a dimensão da segurança humana, ou seja, o Direito à Alimentação como um direito de soberania alimentar e de utilização dos recursos próprios. Esta depende de aspectos económicos diversos: não só da produção, consumo, distribuição e comercialização mas, também, de medidas políticas e de intervenção social, ambiental e cultural. Embora seja uma preocupação transversal a todos os países e populações, é particularmente nos PED que aparecem traços mais preocupantes de insegurança alimentar, afectando todas as dimensões: disponibilidade, acesso, estabilidade e qualidade. As raízes da insegurança situam-se muitas vezes ao nível global, no modo de governação global, no que diz respeito a *stocks*, programas de estabilização dos preços alimentares, políticas comerciais, entre outras.

9. Considerações finais

Apesar de se regerem por princípios e objectivos muito diversos, de possuírem estruturas institucionais e organizativas distintas e de actuarem também em múltiplas áreas, os diferentes actores da Cooperação para o Desenvolvimento não são entidades isoladas. Eles interagem entre si e formam um sistema com instrumentos de

¹⁰⁶ Para saber mais consulte: www.ccpdc.org; www.conflict-prevention.org; www.ecdpm.org

abCD Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento

ligação que acabam por formar uma teia de interdependências entre vários pólos de promoção do desenvolvimento.

O quadro 1 pretende evidenciar de forma esquemática os diversos instrumentos formais de ligação entre os actores que passam sobretudo por esquemas de financiamento, de parcerias e de diálogo institucional.

| | Estados | OIs Financeiras | OIs Técnicas | UE | ONGD | Empresas |
|----------------------|---|---------------------------------------|--|--|---|---|
| Estados ---» | Cooperação bilateral: - doações - créditos - alívio dívida - assistência técnica Cooperação Sul – Sul: - assistência técnica - partilha de despesas Cooperação descentralizada - cooperação técnica, social e cultural | Quotas – APD multilateral | Quotas e donativos voluntários a Fundos e Programas – APD multilateral | Contribuições para o Orçamento e para o FED | Co-financiamento Parceria | Apoios e incentivos |
| OIs. Financ. ---» | Assistência financeira (créditos) e técnica Alívio da dívida | Cooperação e coordenação de políticas | Coordenação | Coordenação | Co-financiamento | Apoios e incentivos |
| OIs Técn. ---» | Intermediárias na cooperação técnica Donativos | Coordenação | Coordenação | Coordenação | Co-financiamento e atribuição da execução de alguns programas | Apoios e incentivos Cooperação técnica |
| UE ---» | Preferências comerciais Cooperação técnica e financeira | Quotas dos membros | Quotas dos membros | | Co-financiamento | Apoios e incentivos |
| ONGD ---» | Papel Consultivo Parceria Assistência técnica Lobby e advocacy | Lobby e advocacy | Poder consultivo e parceria Cooperação técnica Lobby e advocacy | Parceria: co-financiamento Lobby e advocacy | Parcerias Troca de conhecimentos Redes Donativos | Parceria Troca de conhecimentos |
| Empresas ---» | Reconstrução do tecido reprodutivo Emprego e tecnologia | Cooperação técnica | Cooperação técnica | Cooperação técnica | Donativos e patrocínios Parcerias | Cooperação técnica |

Fonte: PLATAFORMA DAS ONGD, *Os actores da Cooperação para o Desenvolvimento*, Ficha Temática n.º 1, Janeiro 2004, <http://www.plataformaongd.pt>

Bibliografia

- AFONSO, M., 1995, *Cooperação para o Desenvolvimento. Características, evolução e perspectivas futuras*, CIDAC, Lisboa.
- AFONSO, M., 1998, *Cooperação descentralizada. O caso dos Municípios portugueses*, CIDAC, Lisboa.

abCD Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento

- ARMIÑO, K., (Dir.), 2002, *Diccionario de Acción Humanitaria y cooperación al Desarrollo*, Hegoa, Icaria Editorial, Barcelona.
- BAUER, P.T., 1981, *Equality- the third World and economic delusion*, Methuen, Londres.
- CE, 2001, *A União Europeia e o Mundo*, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Bruxelas.
- CIDAC, 2003, *Actas do seminário "Migrações: uma oportunidade para o Desenvolvimento"*, 4 de Julho, Lisboa.
- ECDPM, 2001, *Infokit de Cotonou*, Maastricht.
- ECHO, 2004, *Aid Strategy 2005*, Bruxelas.
- FERNANDES, A. P., 2004, *Cooperação para o Desenvolvimento*, Ficha Temática n.º 2: www.plataformaongd.pt
- FRIEDMAN, J., 1992, *Empowerment. The politics of Alternative Development*, Blackwell Ed., Massachusetts.
- GÓMEZ G., M. & SANAHUJA, J. A., 1999, *El sistema internacional de cooperación al desarrollo*; CIDEAL, Madrid.
- HAQ, N. ul, 1995, *Reflections on human development*, Oxford University Press, Oxford.
- HARRIS, J. M., 2000, *Basic Principles of Sustainable Development*, Tufts University.
- MAXWELL, S. & ENGEL, P., 2003, *European Development Cooperation to 2010*, ODI, Londres.
- MYRDAL, G, 1970, *The challenge of world poverty*, Vintage Books, Nova Iorque.
- PLATAFORMA DAS ONGD, 2004, *Áreas de Actuação*, Ficha Temática n.º 8: www.plataformaongd.pt
- PLATAFORMA DAS ONGD, 2004, *Os actores da Cooperação para o Desenvolvimento*, Ficha Temática n.º 1: www.plataformaongd.pt
- PNUD, 2004, *Relatório do Desenvolvimento Humano*, Mensagem, Lisboa.
- PRESTON, P.W., 1982, *The theories of development*, Routledge & Kegan Paul, Londres.
- TOYE, J., 1987, *Dilemmas of development: Reflections on the counter – revolution in development theory and policy*, Basil Blackwell, Oxford.

Websites

- www.eldis.org/food/index.htm
- www.euforic.org
- www.forumdc.net
- www.ipad.mne.gov.pt

IV

OS INSTRUMENTOS DA COOPERAÇÃO

Maria Manuela Afonso

Este capítulo tem como objectivo fazer uma análise dos principais instrumentos da Cooperação para o Desenvolvimento. Ao longo da história da cooperação vários têm sido os instrumentos utilizados para alcançar os objectivos de desenvolvimento. À medida que as doutrinas do desenvolvimento e da Ajuda evoluíram surgiram novos instrumentos, mais ricos e complexos nas suas possibilidades, expressando a diversidade de objectivos e a multiplicidade de actores envolvidos no processo de desenvolvimento. O leque de possíveis instrumentos de Ajuda é muito amplo porque, para além dos tipos puros, há muitas possibilidades híbridas e cada doador pode combinar vários instrumentos num dado programa de cooperação com determinado país.

Por vezes é preferível referir-nos a modalidades em vez de instrumentos de Ajuda dado que a adequabilidade de instrumentos de Ajuda mais amplos depende muito do contexto global das relações de cooperação entre um Governo e os seus doadores. Idealmente deveria haver: *“um quadro global para a ajuda ao desenvolvimento, num determinado país, que estabelecesse um consenso de trabalho entre o governo e as agências de desenvolvimento, sobre objectivos e estratégias, e acordos sobre os fóruns, regras e calendários para gerir o diálogo entre as agências de desenvolvimento e o governo”* (OCDE, 2002, *Framework for development cooperation: good practice paper*).

Se há agências em que os projectos continuam a ser o instrumento de Ajuda preferido, a tendência é para a utilização de instrumentos mais amplos e muito mais integrados no sistema de gestão das despesas públicas dos receptores. De acordo com Jones e Lawson (2000), podemos distinguir três fases na Ajuda ao Desenvolvimento, em termos de instrumentos:

1. Nos anos 60-70 a Ajuda foi fornecida fundamentalmente através da gestão de projectos avulsos por parte dos governos ou dos doadores, fundamentalmente em investimentos em infra-estruturas, com base em estratégias delineadas e comandadas pelo Estado para forjar o crescimento económico. Se este tipo de assistência contribuiu para melhorar o crescimento económico em alguns países (particularmente na Ásia), noutros o sucesso foi muito limitado. O diagnóstico geral

foi que os projectos falharam porque as políticas económicas nacionais eram fracas.

2. A partir dos anos 80, os projectos avulsos começaram a ceder terreno à Ajuda programa. Esta mudança de orientação “ficou a dever-se a razões já referidas: a crise da dívida, o declínio económico dos PVD, a necessidade de se proceder a ajustamentos estruturais e a reformas económicas e políticas. Chegou-se à conclusão de que os projectos individuais só por si não funcionam se a estrutura macroeconómica e sectorial for desadequada. Para financiar esta reestruturação tornou-se necessário recorrer a formas de Ajuda que permitissem um desbloqueamento rápido dos fundos necessários. (...) No BIRD a ajuda programa, a ajuda ao ajustamento estrutural e a ajuda sectorial passaram de 7% do total da APD, no início da década de 80, para 80% no fim deste decénio, e os doadores bilaterais também aumentaram a parte da ajuda programa sendo actualmente a forma mais utilizada” (Afonso, 1995: 44-45). Até meados dos anos 90, a política de Ajuda foi dominada pelas abordagens do ajustamento estrutural¹⁰⁷.
3. Desde meados dos anos 90, tornou-se bastante claro que as políticas de AE falharam largamente num importante grupo de países de baixo rendimento e nos menos avançados. Esta constatação instigou a mudança na política de cooperação internacional, com o BM a desempenhar um papel de relevo. Emergem as Estratégias de Redução da Pobreza cujos elementos-chave são:
 - A eleição da erradicação da pobreza como a meta da Ajuda ao Desenvolvimento¹⁰⁸, com os ODM a fornecer o quadro para as metas acordadas ao nível internacional;
 - Uma mudança da condicionalidade para a parceria no alcançar de metas comuns, como a base para uma relação entre doadores, governos receptores, sector privado e sociedade civil;
 - Uma evolução (pelo menos em países onde a Ajuda é uma parcela significativa do total das despesas públicas) para a melhoria da coordenação entre despesas públicas nacionais e a APD, procurando simplificar a gestão da Ajuda sob controlo do Governo e assegurar que os recursos se destinam às prioridades previamente acordadas.

¹⁰⁷ O AE teve dois elementos principais: a perda de confiança dos doadores nas estratégias comandadas pelo Estado e uma forte defesa das abordagens do mercado livre, com ênfase na estabilidade macroeconómica como a pré-condição para o sucesso económico; e, a utilização da condicionalidade na ajuda para tentar encorajar os governos a fazer mudanças nas políticas (ver capítulo II).

¹⁰⁸ A pobreza é compreendida como um fenómeno complexo que não se limita ao baixo rendimento ou “pobreza de consumo”, e cujas causas radicam nas questões da governação, incluindo o fortalecimento da gestão das finanças públicas.

1. A Cooperação técnica

A cooperação técnica (CT) é, desde o início, um dos pilares da Ajuda. De acordo com a OCDE (1992: 61) engloba *“toda a gama de actividades de ajuda destinadas a desenvolver os recursos humanos, através de uma melhoria dos níveis de qualificação, conhecimentos, know-how técnico e aptidões produtivas de um país em vias de desenvolvimento. Um objectivo particularmente importante da cooperação técnica é o desenvolvimento institucional baseado no desenvolvimento dos recursos humanos, isto é, contribuir para o reforço e melhoria do funcionamento das numerosas instituições indispensáveis ao desenvolvimento sustentável através da gestão e funcionamento eficazes de uma economia e da sociedade em geral, desde os ministérios e estruturas administrativas locais, aos hospitais, escolas e empresas privadas.”*

Nas estatísticas do CAD/OCED a CT diz respeito apenas a: a) donativos a nacionais dos países receptores a receber formação ou a estudar no país ou no exterior e b) pagamentos a consultores, conselheiros e pessoal similar assim como a professores e administradores que estão nos países receptores (incluindo os custos de equipamentos associados). A Ajuda deste tipo fornecida especificamente para facilitar a implementação de projectos de capital é incluída indistintamente nas despesas de projectos e programas bilaterais e é omitida da CT nas estatísticas dos fluxos agregados (OCDE, 2004).

De acordo com os dados do CAD/OCDE a cooperação técnica absorve cerca de 25% da APD global, sobretudo para financiar cooperantes e bolseiros. Este valor está, contudo, subestimado pelas razões referidas no parágrafo anterior. Para além da exclusão dos recursos humanos e financeiros de AT afectos à Ajuda projecto também não são incluídos nesta categoria as actividades desenvolvidas pelos organismos multilaterais, como o PNUD e o BM, que dedicam grande parte da sua actividade a tarefas de CT. Em suma, a CT é um instrumento central da política de Cooperação para o Desenvolvimento. Em 2002, 38% da Ajuda bilateral foi fornecida na forma de CT.

Os projectos de CT têm objectivos muito díspares: realizar um estudo que permita melhorar a realidade, integrar um cooperante para reforçar os quadros técnicos de que o país dispõe; dar formação ou capacitação aos quadros locais, ou formação genérica para fortalecimento da capacidade institucional. Em comum, todas estas actividades têm o facto de incluírem alguma transferência de capacidades, habilidades ou conhecimentos para o país de destino da Ajuda, esteja esse objectivo explícito ou não.

Durante muito tempo a CT foi sinónimo de formação académica em universidades dos países doadores e de envio de cooperantes para localmente dar formação aos funcionários e colmatar lacunas de capacitação técnica ao nível do funcionamento das instituições, para além de ter sido utilizada por muitos doadores como uma ponta de lança nos PED. Desde os anos 80, a tónica tem vindo a deslocar-se para a criação/reforço das capacidades humanas e institucionais (*capacity building*)¹⁰⁹ e passou a ser vista como o principal veículo de fortalecimento de instituições frágeis. Nos anos 90 a *capacity building* tornou-se um aspecto central para muitas agências doadoras, nomeadamente o BM e o PNUD, forçando a uma reavaliação da noção de CT e do seu papel na promoção do desenvolvimento¹¹⁰.

Há vários factores que sugerem que se a CT foi importante no passado, maior relevância poderá ter no futuro: (i) as novas explicações da teoria do conhecimento – teoria do conhecimento endógeno – assentes nos processos de dinamismo económico e de mudança social; (ii) as condições que são necessárias, no país receptor, para que a Ajuda seja eficaz. Ambos os factores apontam o papel crucial que as capacidades humanas têm, bem como o quadro institucional que as acolhe no desenvolvimento do país. E é justamente para a promoção dessas capacidades humanas e institucionais que a CT se orienta.

2. A Cooperação financeira

A cooperação financeira (CF) é a outra vertente da APD, ou seja, a Ajuda que se destina a objectivos de desenvolvimento económico, e os seus instrumentos assumem diversas formas, cada um com diferentes estruturas de gestão, mecanismos de prestação de contas e condições associadas. A principal distinção é feita entre a Ajuda projecto e a Ajuda programa, mas podem distinguir-se 3 tipos de CF: subvenções e créditos, através de projectos e programas (por exemplo, investimentos em

¹⁰⁹ O PNUD define *capacity building* como um processo através do qual indivíduos, organizações, instituições e sociedades desenvolvem capacidades (individuais e colectivas) para desempenhar funções, resolver problemas, estabelecer e alcançar objectivos, compreender e lidar com as suas necessidades de desenvolvimento num contexto amplo e de uma forma sustentável (PNUD, 1997, Capacity Development, Technical Adviser Paper 2).

¹¹⁰ O debate sobre a eficácia da CT foi particularmente vivo no início dos anos 90 e prolongou-se até aos dias de hoje. No início de 2001, o PNUD lançou a iniciativa “*Reforming technical cooperation for capacity development*”, com o objectivo de olhar para as bases do desenvolvimento da capacidade e para a forma como a Ajuda pode contribuir para o desenvolvimento eficaz das capacidades locais. Este trabalho, que culminou na publicação de diverso material (ver: www.undp.org/capacity/), veio demonstrar que muitas das recomendações dos princípios do CAD (OCDE, 1992), sobre a CT, ainda não foram implementados e os problemas persistem. A persistência dos erros prende-se, no entender do PNUD (2002), com os pressupostos que estão subjacentes ao velho modelo de CT, que se mantém inalterado. Este modelo assenta em dois pressupostos errados: o primeiro é que é possível ignorar as capacidades existentes nos PED e substituí-las por conhecimentos e sistemas produzidos noutros lugares – desenvolvimento como mudança em vez de desenvolvimento como transformação - e o outro diz respeito à relação assimétrica doador-receptor – a crença de que é possível ao doador controlar o processo e ao mesmo tempo considerar os receptores como parceiros iguais.

equipamentos físicos); Ajuda em bens necessários ao desenvolvimento do país receptor e que este não pode importar, e; financiamento de reformas estruturais (como os apoios ao ajustamento estrutural e a anulação/reescalamento da dívida).

3. A Ajuda projecto

Os projectos constituem um dos instrumentos mais característicos da Cooperação para o Desenvolvimento. Um projecto pressupõe uma intervenção precisa e finita no país beneficiário, especificando com detalhe os objectivos, actividades e despesas a serem financiadas. Têm, normalmente, sistemas de gestão específicos mas não pressupõem condicionalidade sobre as políticas. A justificação para os projectos serem o principal veículo da Ajuda até meados dos anos 90 era a crença de que o principal estrangimento ao desenvolvimento era a falta de investimento e que os projectos eram a forma mais eficiente de fornecer investimento de capital. Simultaneamente havia a convicção de que os projectos eram a melhor forma de minimizar o risco de má utilização dos recursos e assim garantir aos contribuintes que a sua Ajuda produzia resultados concretos. Acresce que os projectos têm uma grande versatilidade, dado o carácter singular de cada intervenção, o que constitui uma das suas principais virtudes, já que permite a adaptação dos objectivos e condições de execução às circunstâncias de cada caso. Acresce que permitem dirigir intervenções com objectivos claramente definidos, identificando os beneficiários de cada acção.

Em meados dos anos 70, 52% do total da Ajuda dos países da OCDE consistia em Ajuda projecto, a maioria da qual (cerca de 2/3) era para infra-estruturas: estradas, caminhos-de-ferro, água e saneamento, portos, aeroportos, estações de correios e telecomunicações¹¹¹. No final dos anos 70, a modalidade Ajuda projecto existia em todos os sectores nos Ministérios de muitos doadores. Os resultados pareciam francamente satisfatórios, apesar de mesmo nessa altura, antes da segunda crise petrolífera, já haver alguns sintomas daquilo que hoje podemos chamar de insustentabilidade.

Com a crise dos anos 80 os doadores foram forçados a optar por outros instrumentos. Especificamente, necessitavam de um instrumento de Ajuda de rápido desembolso, e a Ajuda projecto não o era. Precisavam de um instrumento que pudesse efectuar mudanças nas políticas e a Ajuda projecto não podia fazer isso. Precisavam de um instrumento que criasse capacidades governativas, elas próprias

¹¹¹ Do ponto de vista do doador estes investimentos tinham a vantagem de serem altamente visíveis e tecnologicamente honestos no sentido que eles normalmente consistiam em transplantes de tecnologia já disponível no país doador. Assim, do ponto de vista dos *lobbies* do país doador eram muito atractivos. Muitas vezes estes projectos eram desenhados de forma a que o papel do país receptor fosse o menor possível.

abCD Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento

esvaziadas pelas consequências das medidas de estabilização dos anos 80, e a Ajuda projecto não podia fazer isso, a menos que viesse na forma de um projecto para reabilitar ou substituir as funções e capacidades já existentes no sector público. Assim, a principal resposta dos doadores foi o abandono da Ajuda projecto em favor: (i) da Ajuda programa financeira, (ii) das operações de assistência técnica de criação/reforço das capacidades, e/ou (iii) de projectos executados pelo sector privado ou pelas ONG¹¹².

Uma série de avaliações levadas a cabo na segunda metade dos anos 90 identificou muitos problemas e limitações da Ajuda projecto que, em síntese, realçam dois problemas fundamentais: os projectos financiados pela Ajuda, por definição, quase não usam os sistemas e estruturas locais de governação nas suas diferentes fases o que limita inevitavelmente a apropriação por parte do Governo, tornando difícil fazer uma selecção de projectos na óptica dos receptores. As consequências negativas que daí decorrem para a capacidade institucional a longo prazo são muito graves.

Face às críticas, os esforços dos anos mais recentes têm ido no sentido de assegurar que os projectos façam parte de uma política nacional e que a coordenação seja melhorada. Contudo, continua a existir um grande número de projectos, sobretudo onde as estruturas de governação são mais frágeis, onde a opção por abordagens sectoriais deveria ser a tônica dominante.

Os projectos continuam a ser relevantes enquanto unidades de gestão para os governos, quer eles sejam usados ou não como objectos de financiamento pelos doadores. A disfuncionalidade dos projectos ocorre onde eles não são adequadamente integrados nas políticas do sector e com uma estratégia de financiamento sustentável a médio prazo que integre os custos de capital e os custos recorrentes.

Há várias formas de os doadores apoiarem os projectos de desenvolvimento:

Ajuda projecto gerida através do Governo receptor – trata-se de situações onde os governos são responsáveis pela gestão do projecto e controlam a utilização dos fundos do doador. Neste caso, os recursos do projecto são desembolsados directamente para a conta do Governo. Os doadores exigem normas de contabilidade para a utilização desses recursos, e habitualmente impõem condições sobre a forma como os fundos do projecto podem ser usados (regras de concurso para adjudicação, por exemplo). Este tipo de financiamento é típico dos doadores multilaterais.

¹¹² Quando a atenção sobre a pobreza voltou a estar na moda nos anos 90, estas organizações assumiram uma parcela significativa da responsabilidade pela implementação da Ajuda: através do

Ajuda projecto gerida pelos doadores – diz respeito a situações em que o doador tem o controlo/gestão do financiamento das actividades do projecto, decide os recursos a fornecer e utiliza os seus próprios processos de desembolso e prestação de contas. Neste caso os doadores utilizam, habitualmente, unidades específicas para a gestão do projecto. Embora os projectos não façam parte do programa e Orçamento regular do Estado, estes tendem a ser incluídos na tomada de decisões-chave e fornecem técnicos ao projecto. Este tipo de financiamento de projectos é típico dos doadores bilaterais e da Comissão Europeia.

Ajuda projecto através das ONGD / entidade privada – neste caso o doador concede uma subvenção a uma ONG, com base numa proposta de um projecto específico. Normalmente, é assinado um contrato com a ONG, especificando as actividades a serem executadas e as condições de utilização dos fundos, bem como os requisitos de contabilidade. Este tipo de projectos é cada vez mais comum entre os doadores.

4. A Ajuda programa

A Ajuda a programas é aquela que não se destina a financiar um projecto específico. Inclui poucas condições relativamente à forma como o Governo decide utilizar os recursos mas, geralmente, inclui condicionalidade política.

Segundo o CAD a Ajuda a programas consiste em todas as contribuições dadas ao país beneficiário para fins de desenvolvimento em geral, ou seja, apoio ao nível da balança de pagamentos, apoio geral ao Orçamento e Ajuda ao nível de produtos de base, que não estejam relacionados com actividades no âmbito de projectos específicos (OCDE, 1992: 81). A OCDE identifica quatro categorias de Ajuda através de programas:

1. Ajuda geral a programas – Ajuda posta à disposição de um país, sem se destinar a um sector específico, com objectivos de desenvolvimento em geral, especialmente o financiamento da balança de pagamentos, o apoio geral ao Orçamento e Ajuda em espécie. Nesta categoria também se inclui a Ajuda associada a programas de ajustamento estrutural (PAE), como definidos pelo BM e FMI;
2. Ajuda sectorial a programas – trata-se de transferências que se destinam a um sector económico ou social específico, como a agricultura, educação, transportes. Nesta categoria incluem-se os programas sectoriais associados aos PAE do BM;

microcrédito ou outras medidas de apoio ao pequeno negócio, do apoio aos serviços de educação e saúde rural não estatal, e de donativos a organizações comunitárias já existentes.

3. Ajuda alimentar programa – destinada a promover a segurança alimentar através da transferência de alimentos ou recursos financeiros para a sua aquisição.

4. Alívio da dívida – seja ela de carácter bilateral ou multilateral (OCDE, 1992: 103).

A Ajuda programa financeira teve, até aos anos 80, significado reduzido¹¹³. Desde então, começou a ser utilizada um pouco por todo o lado: pelo BM, na forma de empréstimos para ajustamento estrutural¹¹⁴, pelos doadores bilaterais como apoio à balança de pagamentos, habitualmente associadas às operações do BM, e mesmo pelo FMI na forma de Facilidades de Ajustamento Estrutural Reforçadas (ESAF), a primeira vez que o FMI se envolveu na concessão de Ajuda.

Na década de 90, a Ajuda programa conheceu um novo desenvolvimento a partir da sua utilização nos chamados enfoques sectoriais, não necessariamente vinculados aos PAE¹¹⁵. A modalidade mais recente e mais ambiciosa deste tipo de instrumento adopta a forma de apoio directo aos pressupostos do beneficiário (apoio ao Orçamento), de modo a permitir a plena integração da Ajuda na programação e nos compromissos do Governo.

4.1 O apoio à balança de pagamentos

O apoio à balança de pagamentos é o apoio fornecido ao Banco Central para gerir os problemas de défice da balança de pagamentos, reserva insuficiente de divisas externas e insustentabilidade da dívida. Transporta consigo condicionalidade, na forma de um programa de reforma das políticas, acordada entre o Governo e o BM/FMI. O apoio à balança de pagamentos centra a atenção na contraparte de moeda nacional para a moeda estrangeira, mais do que na própria moeda estrangeira. Quando um doador fornece moeda para apoiar a balança de pagamento, a contraparte da moeda estrangeira depositada no Banco Central constitui uma receita adicional na moeda nacional. Em princípio fica disponível para o Orçamento de Estado e pode ser utilizada para aumentar as despesas, reduzir empréstimos ou impostos.

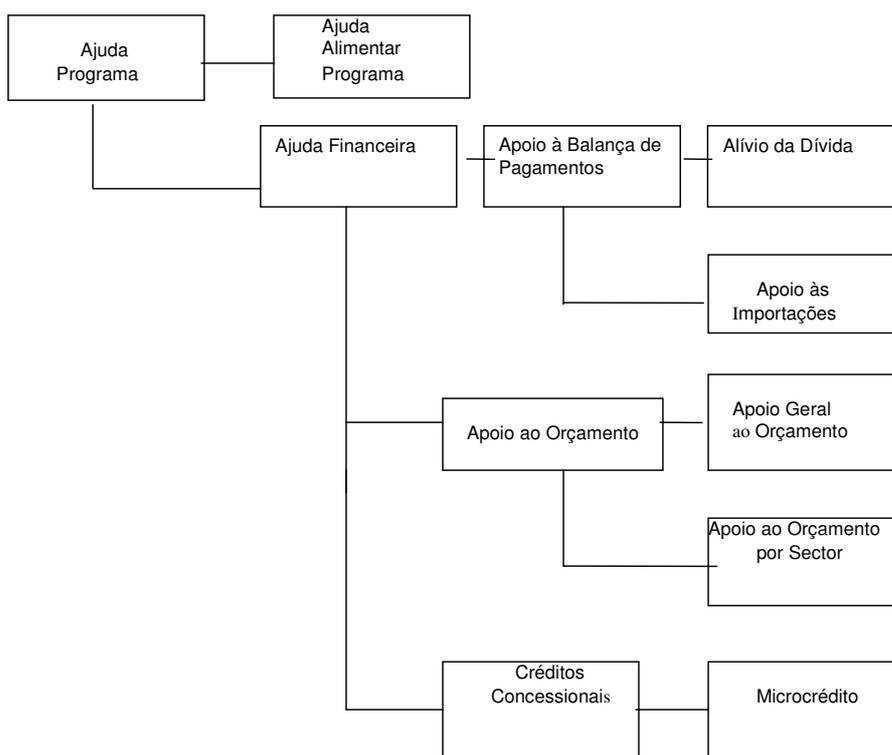
Nos primeiros anos do ajustamento estrutural este instrumento também financiou importações específicas mas, como o Governo liberalizou o mercado externo, deixou de fazer sentido associar os fluxos a compras específicas. A ênfase mudou então para

¹¹³ Houve operações programa, no sentido de dinheiro fornecido por instituições financeiras para objectivos de estabilidade macroeconómica e não ligadas a qualquer projecto específico de investimento de capital, mas essas eram sobretudo fornecidas em termos comerciais pelo FMI.

¹¹⁴ Os empréstimos para ajustamento eram vistos pelos doadores como operações de curto prazo para lidar com os problemas macroeconómicos, no início dos anos 80, sendo o equilíbrio alcançado num período de 5 anos. Isto verificou-se num reduzido número de países de economias de rendimento médio (Coreia do Sul, Chile, Tailândia, Maurícias) mas não na maior parte. Alguns receptores, por razões variadas, não se comprometeram com os programas de reforma económica até ao início dos anos 90 e outros, que começaram os programas de ajustamento no início dos anos 80, 20 anos depois continuavam amarrados a eles.

as políticas que o Governo tinha acordado implementar, com pouco ou nenhuma atenção à forma como a Ajuda é utilizada. Porém, em muitos casos, os governos não precisam de prestar contas sobre a utilização dos fundos e o acompanhamento/monitorização dos doadores centra-se apenas na implementação do programa de reforma das políticas previamente acordado (Jones, 2002).

Figura 1 – A Ajuda programa



Fonte: Adaptado a partir de White, 1999.

4.2 As operações de alívio da dívida

O alívio da dívida é uma forma importante de apoio aos programas de reforma de políticas e ajustamento estrutural, por ajudar não só a preencher lacunas de financiamento como a melhorar o perfil da dívida dos países muito endividados (OCDE, 1992: 96). A redução oficial da dívida passa normalmente pelo Clube de Paris e é tratada caso a caso, como complemento dos esforços de ajustamento estrutural e de reforma das políticas.

Entende-se por reestruturação/renegociação da dívida, qualquer acção oficial acordada entre credor e devedor que altera os termos previamente estabelecidos para

¹¹⁵ Em meados dos anos 90 representava cerca de 1/3 dos empréstimos do BM e menos de 20% do

o pagamento. É um processo que se realiza quando um devedor não está em condições de honrar os compromissos assumidos ou quando ambas as partes, por motivos diversos, preferem modificar os termos da dívida previamente contraída. A reestruturação da dívida inclui, quase sempre, (i) a modificação dos prazos de vencimento, fazendo com que se elimine assim a acumulação de dívidas a curto prazo e estas se convertam em dívidas consolidadas a longo prazo; (ii) o reescalonamento da dívida, ou seja, a mudança dos montantes anuais a pagar, por forma a que estes se tornem mais uniformes ou graduais; (iii) a modificação das taxas de juro e outras cláusulas semelhantes. Também se procede, por vezes, ao refinanciar da dívida, ou seja, emitem-se novos empréstimos, em condições mais acessíveis, com os quais se pagam os anteriores. Pode, ainda, incluir o perdão da dívida (extinção do empréstimo), ou a mera redefinição do calendário de pagamentos. O processo de reestruturação da dívida foi frequente nos anos 80, quando muitos PED se encontravam sem capacidade técnica de honrar os seus compromissos, devido à subida das taxas de juro e ao escasso retorno dos projectos financiados pelos empréstimos internacionalmente contraídos. Nestas actividades participaram activamente o FMI e o BM.

A situação económica muito difícil em grande parte dos PED¹¹⁶ provocou a adopção, desde o início dos anos 90, no quadro do Clube de Paris, de tratamentos da dívida externa cada vez mais favoráveis aos devedores mais pobres. Em 1996, foi posta em prática a Iniciativa Países Pobres Muito Endividados (PPME/HIPC)¹¹⁷, impulsionada pelo BM e pelo FMI. As limitações que esta iniciativa apresentava levaram a uma revisão das suas condições, em 1999, dando lugar à iniciativa PPME reforçada (HIPIC), por forma a fortalecer e aprofundar as relações entre alívio da

orçamento bilateral dos países da OCDE.

¹¹⁶ Para se ter uma ideia da dimensão do problema, a dívida externa situa-se nos 40% do PNB dos países em desenvolvimento e o serviço da dívida absorve cerca de 4.4% do seu PNB (uma quota superior às despesas com a educação, 3.6%, ou a saúde, 2%) e algo mais de 20% das divisas que estes países obtêm das exportações. Cerca de 40% da dívida está contraída com Estados (créditos à exportação) outros 40% com o sector privado e os restantes 20% com instituições financeiras internacionais.

¹¹⁷ A iniciativa HIPC é um mecanismo para reduzir, para níveis sustentáveis, a dívida (multilateral, bilateral e do sector privado), dos países pobres muito endividados. Foi lançada na Cimeira de Lyon, França, pelo G7, em 1996, na sequência de uma proposta do BM e FMI e teve o amplo apoio da UE e seus Estados-membros. Envolve credores multilaterais, o Clube de Paris e outros credores públicos e bilaterais. Um aspecto central nesta iniciativa é o esforço contínuo no sentido de um ajustamento macroeconómico e estrutural e de reformas ao nível social. Adicionalmente, centra-se no assegurar de financiamentos para programas do sector social – sobretudo saúde e educação. Em 1999 a iniciativa foi revista e fortalecida, na Cimeira de Colónia, na Alemanha, tendo passado a ser conhecida como “iniciativa PPMAE reforçada”. Porém, o número de países que estão a beneficiar desta iniciativa (27, em Março de 2004, a maior parte dos quais da ASS) é considerado insuficiente e o ritmo do alívio da dívida está a ser muito lento, tendo em conta os montantes de redução da mesma. Para mais informação ver www.worldbank.org/hipc/

Os países pobres muito endividados são, actualmente, 42: Angola, Benin, Bolívia, Burkina Faso, Burundi, Camarões, Rep. Centro Africana, Chade, Comores, Congo, Costa do Marfim, Rep. Democrática do Congo, Etiópia, Gâmbia, Gana, Guiana, Guiné, Guiné-Bissau, Honduras, Líbano, Lao, Libéria, Madagáscar, Malawi, Mali, Mauritânia, Moçambique, Myanmar (Birmânia), Nicarágua, Niger, Quênia, Ruanda, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Somália, Sudão, Tanzânia, Togo, Uganda, Vietname, Zâmbia. Para mais informações, ver <http://www.imf.org/>

dívida, redução da pobreza e políticas sociais. Esta iniciativa destina-se apenas a países que (i) se confrontam com uma dívida externa insustentável, face aos mecanismos de alívio da dívida disponíveis e, (ii) estabelecem um plano global de reformas estruturais e políticas, através de programas apoiados pelo FMI e BM. Ou seja, está condicionada à preparação e implementação de documentos estratégicos de redução da pobreza (os PRSP), procurando-se, deste modo, assegurar que os recursos adicionais que ficam disponíveis, como resultado do alívio da dívida, são utilizados em actividades que beneficiam os pobres. Embora não se traduza num pagamento físico, actua na redução do pagamento do serviço da dívida e, por essa via, aumenta os recursos disponíveis para o Orçamento do Estado.

Se em 1986-87 este instrumento representava apenas 0,6% da APD total, a sua importância não tem parado de crescer: em 1999, as operações de alívio da dívida representaram cerca de 4% e, em 2002, 7.8% da APD total.

4.3 O apoio às importações

O apoio às importações é um instrumento concebido para ajudar a reduzir o défice da balança de pagamentos do país receptor. Habitualmente assume a forma de donativo em moeda para cobrir os custos de bens importados ou para o país doador adquirir e financiar várias categorias de bens do exterior os quais são depois oferecidos ao país receptor.

4.4 O apoio ao Orçamento

O Apoio ao Orçamento é actualmente considerado o instrumento de cooperação mais adequado para promover a prestação de contas e a apropriação por parte dos receptores e melhorar as práticas da Ajuda por parte dos doadores, na medida em que privilegia as estratégias, a coordenação e a capacitação institucionais locais. É, potencialmente, o instrumento de Ajuda mais eficaz no apoio aos princípios centrais das estratégias de redução da pobreza¹¹⁸. Tendo em consideração as suas vantagens

¹¹⁸ Seja através do apoio geral, seja através do apoio sectorial, as principais vantagens do apoio ao Orçamento são: (i) obriga à existência, de antemão, de um certo grau de consenso sobre as políticas, expressas num PRSP ou documento similar, e requer ser gerido através de um diálogo estruturado; (ii) promove a capacitação institucional em matérias relacionadas com a boa utilização de fundos públicos, desde o aperfeiçoamento dos mecanismos de planeamento e de acompanhamento, ou mesmo a capacitação ao nível dos mecanismos de avaliação, de prestação de contas e de incorporação de resultados; (iii) encoraja a apropriação do desenvolvimento por parte do receptor e pode melhorar a transparência sobre a utilização dos fundos; (iv) incrementa a eficácia da Ajuda uma vez que contribui para que não ocorram duplicações, e evita a “competição” entre doadores ao centralizar a coordenação de todas as despesas; (v) melhora a coerência entre fundos próprios e desembolsos externos, não só ao nível sectorial mas também entre vários sectores; (vi) contribui para melhorar a consistência macroeconómica do receptor, pela maior previsibilidade dos desembolsos; (vii) ao melhorar a previsibilidade, estimula um melhor planeamento das despesas públicas o que favorece a avaliação do impacto das políticas governamentais, por forma a poderem ser introduzidas alterações visando melhorar os desempenhos futuros; (viii) a própria exigência de rigor na aplicação dos fundos da Ajuda vem criar

e limitações, é um instrumento que deve ser equacionado em comparação com todos os outros, parecendo ser o mais indicado apenas para situações (países) onde a dependência de Ajuda é elevada e a capacidade de gestão de fundos públicos e de governação são considerados satisfatórios.

4.4.1 O apoio geral ao Orçamento

O apoio geral ao Orçamento é uma forma de Ajuda em que:

- Os fundos são fornecidos para apoiar um programa do Governo que se centra no crescimento e na redução da pobreza e na transformação das instituições;
- Os fundos são fornecidos no apoio ao Governo parceiro para os gastar utilizando os seus próprios sistemas de gestão e contabilidade;
- Os fundos são desembolsados para o Banco Central e são convertidos em moeda nacional que entra no Orçamento de Estado.

O Governo tem que prestar contas sobre a utilização dos fundos através de relatórios de auditoria sobre as receitas e as despesas e em alguns casos os doadores também exigem que os fundos sejam gastos em itens orçamentais específicos e podem exigir ao Governo prestação de contas separada para esses itens (Jones, 2002).

O principal aspecto deste instrumento é a condicionalidade política: Ajuda dependente de um calendário de implementação de políticas por parte dos Ministérios e serviços da Administração Central, com acordo prévio sobre as prioridades do Orçamento.

Entre as vantagens deste instrumento destaca-se que tem mais baixos custos de transacção; aumenta a afectação eficiente das políticas públicas, ao reforçar a importância do sistema de Orçamento nacional; aumenta a previsibilidade da Ajuda; centra a atenção no desempenho do sector público e na prestação de contas, em suma, fortalece o sistema de governo e cria uma melhor base de diálogo sobre as políticas entre o Governo e os doadores do que as abordagens sectoriais ou de projecto.

uma necessidade de se melhorarem os mecanismos orçamentais do Estado receptor, funcionando como um estímulo à adopção de medidas que respondam a esse objectivo; (viii) reduz significativamente a Ajuda ligada. Mas, o apoio ao Orçamento também contém inconvenientes. Entre eles salientam-se: (i) tem que existir confiança por parte do doador de que o receptor vai fazer uso dos fundos de acordo com o previsto e vai cumprir as estratégias inicialmente planeadas. Acresce que o receptor tem que, de alguma forma, dar garantias em como usará mecanismos transparentes, e actuará de acordo com os princípios da Boa Governação; (ii) situações onde grassa a corrupção, e onde esta se tornou um factor social, é difícil reunir as condições necessárias à sua utilização; (iii) reduz a visibilidade do doador, quando comparado com outros instrumentos de Ajuda bilateral, e limita a eventual preferência do doador por um determinado sector; (iv) é um instrumento de difícil utilização na medida em que tem de haver acordo quanto aos termos de financiamento e aos procedimentos de desembolso e obriga à existência de harmonização entre os ciclos de financiamento do doador e do receptor; (v) dificulta o acompanhamento

4.4.2 O apoio sectorial

O apoio sectorial diz respeito à Ajuda financeira ao Orçamento de Estado, via Banco Central, mas com a indicação expressa de se destinar a um sector ou sectores, com condicionalidade relacionada com esse(s) sector(es)¹¹⁹. Os meios de desembolso e os requisitos de prestação de contas são semelhantes aos do apoio geral ao Orçamento, nomeadamente a produção de relatórios de auditoria das despesas para o sector em questão.

As abordagens por sector e os programas por sector têm sido designados de forma diferente ao longo do tempo: programa de investimento de um sector, programas de desenvolvimento de um sector; programas de despesas de um sector e, mais recentemente, abordagem sectorial integrada. Há diferenças significativas entre os nomes e os diferentes aspectos realçados. Contudo, apesar da terminologia utilizada ser variada, há alguns princípios-chave sobre os quais há acordo na comunidade internacional: (i) aceita-se que eles devem ser conduzidos pelos governos parceiros; (ii) têm uma meta comum de melhorar a eficácia e eficiência da utilização dos recursos internos e externos. Esta meta comum reflecte uma preocupação mútua de melhorar os resultados das despesas do Governo e dos doadores, centrando os recursos nas prioridades estabelecidas nas Estratégias Nacionais de Redução da Pobreza ou documentos semelhantes. Para conseguir alcançar esta meta, as abordagens sectoriais têm subjacentes:

- *A apropriação pelo país* – o Governo assume a liderança na definição das políticas, estratégias e programa de despesas para o sector, num processo de participação alargada;
- *A coordenação de doadores* – os doadores comprometem-se a apoiar a estratégia do Governo e coordenar todos os fundos para o sector, para financiar a política sectorial e o programa de despesas acordados;
- *A minimização, ao máximo, dos custos de transacção* – os doadores adoptam quer procedimentos de harmonização (estabelecendo sistemas de implementação, desembolso e contabilidade comuns para reduzir a carga administrativa do Governo), quer directamente os procedimentos do Governo receptor;
- *A gestão centrada nos resultados* – as abordagens sectoriais integradas são planeadas e revistas com base nos seus resultados e impactos. Por isso, esta abordagem dá uma atenção particular aos sistemas de acompanhamento e

da utilização dos fundos e possibilita a existência de desvios para outros fins que não os inicialmente previstos, sobretudo nos casos em que há fraca capacidade de gestão das finanças públicas.

¹¹⁹ As condições cobrem o plano de despesas para o sector e a reforma das políticas-chave do sector e há uma limitação da Ajuda para despesas específicas ou categorias de despesas dentro do sector (Jones, 2002).

avaliação, à transparência na apresentação das despesas e nos resultados, ao diálogo alargado e ao assegurar uma visão integrada do sector.

Qualquer que seja a modalidade, as abordagens sectoriais apresentam-se como promotoras de uma nova relação de parceria entre doadores e receptor, de forma a reduzir a fragmentação da Ajuda e atribuir maior protagonismo às instituições do receptor. A aplicação deste instrumento requer algumas cautelas sendo que a principal diz respeito às capacidades institucionais e de gestão do receptor e ao contexto em que a Ajuda se realiza.

4.4.2.1 A abordagem sectorial integrada

Embora não haja acordo quanto à sua definição, a abordagem sectorial integrada (*sector wide approach - SWAp*) é um dos instrumentos mais recentes na cooperação. Ela deve ser entendida como um esforço de juntar Governo e doadores no apoio ao desenvolvimento de um determinado sector (saúde, educação, infra-estruturas viárias, etc.) de forma integrada, através de um único programas de despesas e de políticas para o sector, sob a liderança do Governo. Pressupõe a adopção de abordagens comuns para o sector e a progressiva confiança nos processos de desembolso do Governo bem como nos de contabilidade para todos os fundos. O aspecto mais importante é que coloca o Orçamento do sector no centro da tomada de decisões e unifica a gestão das despesas para alcançar os objectivos mutuamente acordados para o mesmo. Esta definição realça alguns elementos-chave:

- Mais do que um instrumento ou programa de Ajuda, a abordagem sectorial é um processo¹²⁰;
- No centro da abordagem sectorial está a estratégia do sector e o programa de despesas públicas que o suportam;
- Uma gestão e um quadro de planeamento comuns devem ser incluídos, mas não implicam necessariamente mecanismos de financiamento de “*common pool*”¹²¹ (Jones, 2000).

As abordagens sectoriais integradas não são um modelo universal. O seu nível de aprofundamento varia entre países, entre doadores e entre sectores. Contudo, apesar de em teoria esta abordagem dever ser adaptada à realidade de cada país, ela tende a ser muito idêntica entre países, podendo questionar-se a “apropriação” local e

¹²⁰ Um processo gradual de integração de todos os recursos de financiamento de um sector, articulando os projectos com a política do sector e o quadro de despesas, desenvolvendo procedimentos comuns e canalizando uma parte crescente dos fundos da Ajuda via Orçamento do Estado.

¹²¹ *Common pool* significa que os doadores colocam os seus recursos de Ajuda num único Orçamento que vai financiar a estratégia de desenvolvimento definida pelo país parceiro. O nível de financiamento de cada doador depende da apreciação que faz quer da estratégia e dos programas, quer da capacidade de implementação e de acompanhamento por parte do receptor.

levantar-se a questão de saber até que ponto ela não é eco das posições de determinados doadores sobre as políticas sectoriais¹²². Actualmente a abordagem sectorial integrada inclui tipicamente o apoio de vários doadores ao Orçamento, Ajuda projecto e assistência técnica, que pode ou não ser afectada a despesas específicas e pode ou não ser desembolsada através dos mecanismos de gestão do Governo. É preciso reconhecer que mesmo em sectores como a educação e a saúde, grande parte da actividade do sector é financiada por fontes não-governamentais, e executada por outros actores que não o Governo, ao mesmo tempo que o sector é influenciado por muitas questões transversais.

4.5 Os créditos concessionais (créditos APD)

Os créditos considerados APD são os empréstimos que são concedidos a mais de um ano, acordados entre as partes, reembolsáveis em moeda convertível ou em espécie, que tenham taxas de juro mais baixas que as do mercado e que contenham um elemento concessional, ou de liberalidade, de pelo menos 25%, ou seja, em condições muito mais favoráveis do que as oferecidas pelo mercado internacional de capitais¹²³.

É, desde a sua origem, um instrumento polémico. O aspecto central das críticas é o carácter ligado da Ajuda prestada por esta via. O caso mais comum é a utilização dos recursos para a aquisição de bens procedentes do país doador, ou seja, estes créditos servem também para promover as exportações. Por isso, qualquer análise que se faça deste instrumento tem que ter em conta a sua natureza mista: através da prévia exportação de capitais estimula-se (e torna-se possível) uma transacção económica que de outra forma poderia não acontecer.

Os empréstimos concessionais têm vindo a perder importância na APD total¹²⁴, devido à conjugação de diversos factores:

- Crescentes restrições que a comunidade internacional impôs à utilização deste instrumento, com o estabelecimento de condições mais exigentes para a sua aprovação;

¹²² Na educação os SWAp colocam a tónica no alcançar da educação básica universal, na saúde centram-se nos cuidados básicos de saúde, etc. (Brown e Foster, 2001).

¹²³ Nos anos 60 e 70, várias recomendações do CAD sobre os termos da Ajuda alargaram progressivamente o “elemento de liberalidade” da APD total. A Recomendação sobre os termos e condições da Ajuda, aprovada em 1978, requeria: (i) pelo menos 86% de elemento donativo para os compromissos APD e, (ii) no caso dos PMA, 90% de donativos em cada ano para o grupo no seu conjunto, e 86% de donativo para cada PMA, num período de 3 anos. Nos últimos anos o conjunto dos membros do CAD cumpriu estas recomendações, ainda que os EUA e a Itália ficassem bastante abaixo da média do CAD, em 2002. Muitos membros diminuíram ou eliminaram os programas de empréstimos APD nos anos 80 e 90, como resposta à crescente dívida dos receptores (OCDE/CAD, 2004).

¹²⁴ Em 2002 ascenderam a 941 milhões de dólares, ou seja, apenas 2.3% da APD total.

abCD Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento

- O reconhecimento do peso que o endividamento externo tem nos PED fez com que o CAD introduzisse as políticas de alívio da dívida dentro das acções da APD, estimulando assim os doadores a adoptar um compromisso mais activo a esse respeito;
- A procura de novos instrumentos de luta contra a pobreza e de promoção do tecido produtivo fez com que se expandissem o apoio ao Orçamento e o microcrédito como instrumentos de Ajuda mais eficazes;
- A maior amplitude e permeabilidade dos mercados internacionais de capitais, permitindo a alguns países em desenvolvimento um acesso mais fácil a fontes alternativas de financiamento, e;
- A generalidade dos doadores utiliza mecanismos para co-financiar projectos das ONGD, potenciando as suas capacidades na promoção de iniciativas de desenvolvimento.

4.6 O microcrédito

O microcrédito é um dos instrumentos mais recentes, cujos precedentes se podem encontrar em iniciativas ligadas à promoção e apoio ao sector informal das economias em desenvolvimento. Existe uma grande variedade de modelos mas, tal como o nome indicia, são créditos de baixo montante, destinados a financiar iniciativas individuais e/ou pequenas empresas, com o objectivo de melhorar o nível de vida da população que, em regra, vive da economia informal¹²⁵.

Está vocacionado para sectores da população que não podem aceder a serviços bancários tradicionais, possibilitando-lhes fazer pequenos investimentos para melhorar as suas capacidades produtivas, gerar receitas e criar emprego. Por isso, é um importante instrumento de luta contra a pobreza. A sua presença nas estratégias de desenvolvimento dos sectores rurais e da economia informal tem sido crescente nos últimos anos¹²⁶. Contudo, devido à sua actual proliferação entre os doadores o microcrédito corre o risco de se tornar a panaceia para todos os males. Na escolha do instrumento mais adequado, o microcrédito deve ser cuidadosamente avaliado relativamente a outras alternativas (CGAP, 2002).

5. O co-financiamento das ONGD

Todos os doadores têm actualmente programas de co-financiamento das ONGD. De facto, o forte crescimento do número de ONGD, no Norte e no Sul, contribuiu para aumentar os recursos que os países doadores têm destinado ao financiamento parcial

¹²⁵ Para uma leitura mais aprofundada sobre o microcrédito ver Armiño, 2000: 354-357.

de actividades de desenvolvimento destas organizações. Há consenso entre os doadores sobre a importância de apoiar, através de fundos públicos, a capacidade operativa deste tipo de organizações da sociedade civil. No início, os recursos eram sobretudo fornecidos projecto a projecto - de acordo com critérios de elegibilidade previamente definidos, por um período de tempo limitado e orientados para a cobertura das necessidades sociais básicas. Mais recentemente, dada a crescente colaboração entre as agências de Ajuda e as ONGD, tem sido possível pôr em prática novas e mais ambiciosas modalidades de co-financiamento, baseadas numa maior delegação de responsabilidades nas ONGD, utilizando mecanismos que vão mais além do sistema de financiamento projecto a projecto.

6. A Ajuda humanitária

No quadro do CAD não existe uma definição de Ajuda humanitária (AH)¹²⁷ como há, por exemplo, para a APD e também não há uma definição consensual entre os doadores, mas ela constitui uma área de crescente acção, que visa responder a situações de emergência. Ela é um instrumento vocacionado para salvar vidas e reduzir o sofrimento no curto prazo, ou seja, destina-se a grupos da população cuja vida está em perigo, mediante a distribuição de bens de primeira necessidade. Tem como objectivo a preservação da vida, dentro do respeito pela dignidade humana, sem nenhuma discriminação e por meios pacíficos, em consequência de catástrofes, quer de origem natural, quer provocadas pelo homem. *“Não é entendida como contribuição para o desenvolvimento de longo prazo, podendo mesmo em certos casos um aparente sucesso inicial não produzir mudança da situação, ou contribuir mesmo para uma desmobilização face às exigências de desenvolvimento sustentável”* (Afonso, 1995: 42).

Nos últimos anos as situações de emergência têm crescido em número, complexidade, duração e população afectada¹²⁸. A consciência sobre os custos humanos e de segurança que estas situações comportam obrigaram a comunidade

¹²⁶ O ano 2005 foi proclamado o “Ano Internacional do Microcrédito”, reflexo da importância que lhe é atribuída no alcançar dos ODM. Para mais informação ver: www.yearofmicrocredit.org

¹²⁷ Para uma análise mais profunda da ajuda humanitária ver: www.globalhumanitarianassistance.org/, www.odi.org.uk/hpg/ e Armiño, 2000.

¹²⁸ São várias as razões para este crescimento: (i) os desastres naturais são mais frequentes e com maior gravidade; (ii) a conjugação de factores humanos e naturais reduziu certas regiões (casos do Haiti e da Etiópia) a um estado de emergência semi-permanente; (iii) os conflitos humanos eclodiram com grande intensidade no pós Guerra Fria, deitando por terra as previsões optimistas; (iv) o desaparecimento dos dois blocos fez com que muitas tensões, mantidas adormecidas e controladas no equilíbrio de poderes, se transformassem em conflitos abertos; (v) no novo contexto geopolítico em mutação, a progressiva globalização da economia foi acompanhada, em muitos PED, por uma certa perda de soberania e de capacidade de controlo por parte dos Estados, já de si débeis; (vi) as duras condições económicas impostas pela crise dos anos 80 e alguns efeitos desmedidos das políticas posteriores de ajustamento acentuaram as tensões sociais em determinados países.

abCD Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento

internacional a tentar responder com intervenções de Ajuda¹²⁹. No pós 11 de Setembro este tipo de Ajuda passou a ser visto cada vez mais como uma parte integrante da política externa.

De acordo com os dados da Development Initiatives (2003), entre 1970 e 1990, a AH representou menos de 3% da APD. Desde então teve um grande crescimento situando-se, desde 1999, nos 10% da APD total¹³⁰. A ASS e a Ásia são as regiões que mais AH recebem. Nos últimos 7 anos os países líderes na recepção de AH foram: Bósnia-Herzegovina, Iraque, Sérvia e Montenegro/Kosovo, Afeganistão, Ruanda, Sudão e Angola.

Acresce que a emergência de conflitos com características diferentes dos tradicionais¹³¹ reflectiu-se não só numa maior utilização deste instrumento de Ajuda como provocou alterações no modo de tratar a Ajuda humanitária. Se durante a década de 70 e 80 foi desenhada para responder, de modo pontual e urgente, a emergências naturais e à atenção aos refugiados, actualmente o aparecimento de emergências mais complexas, e frequentemente mais prolongadas, suscitou a necessidade de abordagens mais ambiciosas.

Os actuais esforços tentam pôr em prática uma ampla gama de acções centradas tanto na prevenção de novas crises como na reabilitação, na reconstrução e no desenvolvimento, como condições para evitar novos conflitos: é o chamado “*continuum*” entre Ajuda de emergência, reabilitação e desenvolvimento¹³². O objectivo desta abordagem é favorecer a sequência entre a Ajuda de emergência inicial destinadas a atenuar os efeitos mais duros da crise, que à medida que vai produzindo os seus frutos dá lugar a medidas de reabilitação e de desenvolvimento com o objectivo de erradicar as causas de novas emergências.

¹²⁹ O poder dos Media ajudou a promover a consciência dos cidadãos dos países desenvolvidos sobre os custos humanos destas tragédias, tornando-se num poderoso mecanismo de pressão sobre os governos doadores.

¹³⁰ A maior parte desta Ajuda é fornecida pelos membros do CAD, com destaque para os EUA (36% do total da AH) seguido pela CE (que conjuntamente com os Estados-membros representa 47% da AH total), RU, Alemanha, Suécia e Holanda. A prioridade dada, no quadro da APD, à AH varia muito entre doadores: em apenas 6 ela representa mais de 15% da APD total: Suécia 21%, EUA 18%, Suíça, Canadá e Noruega, 17% e Finlândia 16%. No outro extremo estão o Japão com apenas 2%, a Nova Zelândia e Portugal com 4%. As estatísticas do CAD são apenas uma parte da realidade da Ajuda humanitária. Nelas não são incluídas: a AH dos doadores não-CAD; a AH das campanhas de solidariedade canalizada através das ONG; a AH não incluída na APD, nomeadamente as actividades de manutenção da paz e algumas despesas humanitárias no quadro dos Ministérios da Defesa e dos Negócios Estrangeiros e; a AH de entidades privadas (Development Initiatives, 2003).

¹³¹ A maior parte são conflitos internos e os Estados têm pouca capacidade para levar a cabo as suas funções. Muitos destes conflitos inspiram-se e são apoiados na manipulação das identidades étnicas, religiosas ou culturais de determinados grupos sociais. Emergem assim novos conflitos que se caracterizam por uma violência continuada e uma violação sistemática dos Direitos Humanos. São situações de crises difusas e generalizadas que dão lugar a emergências complexas de grande escala, que exigem da comunidade internacional uma grande capacidade de resposta.

¹³² Ver: “Beyond the continuum: the changing role of aid policy in protracted crises”: www.odi.org.uk/hpg/papers/HPGreport18.pdf

abCD Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento

As crises e situações de emergência complexa tornaram-se uma parcela mais visível da AH e as abordagens dos doadores passaram a colocar a tónica nas causas, na prevenção, na mitigação, na reconstrução e na transição. Como corolário, a distinção entre Ajuda humanitária e Ajuda ao Desenvolvimento tornou-se ténue e imprecisa. Esta abordagem mais integrada combina AH, APD, intervenções militares, políticas e diplomáticas, o que torna mais difícil definir o âmbito do papel humanitário e os limites do orçamento humanitário. Em muitas situações é difícil delimitar a emergência, da reabilitação, reconstrução, desenvolvimento e prevenção, existindo uma interdependência e multidimensionalidade. Ao longo da década de 90 muitos doadores abandonaram a ideia de um “*continuum*” entre alívio e desenvolvimento como o tipo de análise mais credível. A realidade demonstrou que em alguns países a instabilidade é endógena e há situações a pedir abordagens de “desenvolvimento” no meio das emergências e o desenvolvimento sustentável depende da criação de segurança (Development Initiatives, 2000).

De acordo com esta abordagem, as motivações da Ajuda humanitária são: (i) a solidariedade, expressa no esforço de salvar o máximo de vidas e diminuir o sofrimento; (ii) num sentido mais proactivo, promover os Direitos Humanos, a estabilidade e as condições para o desenvolvimento, para que, uma vez superada a situação de emergência, as populações possam encontrar o trilho do progresso¹³³.

Desta forma, um conceito amplo¹³⁴ de Ajuda humanitária integra:

- **A Ajuda de emergência** - tem como objectivo preservar vidas humanas em situações de emergência, como consequência de catástrofes naturais ou de conflitos. Tem um carácter pontual e limitado, sob a forma de envio de alimentos, equipas médicas, abrigos, roupa e material sanitário. É habitualmente canalizada através de organizações internacionais e ONGD. No quadro deste instrumento pode haver serviços bilaterais deslocados para as áreas de catástrofe, como o envio de bombeiros, militares e/ou médicos.

No quadro desta Ajuda é de destacar a **Ajuda alimentar de emergência** que tem vindo a crescer de importância nos últimos anos¹³⁵.

¹³³ Contudo, a AH não está isenta de críticas e um dos aspectos centrais dessas críticas prende-se com as motivações que lhe estão subjacentes. Para uma análise desta problemática veja-se: “The quality of the money”, 2003: www.hwproject.tufts.edu/new/pdf/donor_behav.pdf

¹³⁴ Mas não consensual! Se não há consenso quanto ao conceito e quanto à tipologia que se apresenta, a definição complica-se ainda mais porque alguns doadores do CAD incluem na AH a Ajuda aos refugiados, provenientes dos PED, no primeiro ano de residência no país doador (ver HPG Briefing nº 4, Nov. 2002: www.odi.org.uk/hpg/)

¹³⁵ Desde 1996 representa cerca de metade da Ajuda alimentar, tendo duplicado de 2.3 milhões de ton., em 1996/98, para 5.6 milhões de ton., em 2001. Os EUA são o maior doador (mais de metade), seguidos pela CE (que desceu de 1/5, em meados dos anos 90, para 12% em 2000 e 2001) e pelo Japão (que em 2001 forneceu quase tanta como a CE). A ASS é a região que mais Ajuda alimentar de emergência recebe, a maior parte da qual gerida bilateralmente (Development Initiatives, 2003).

- **A Ajuda a refugiados, repatriados e deslocados** - tem como objectivo fazer face às consequências do deslocamento das populações (refugiados, deslocados e repatriados), forçado pelas catástrofes naturais ou humanas. Destina-se a fomentar a auto-suficiência mínima entre a fase de emergência e o estabelecimento definitivo das populações. Apoia o regresso ao local de origem (repatriamento) e o reencontro de famílias separadas.
- **A Ajuda de reabilitação e reconstrução** - é um tipo de Ajuda destinada a executar, em estreita articulação com as estruturas locais, trabalhos de reabilitação e reconstrução de infra-estruturas e equipamentos. Serve de ponte entre a fase de emergência e a de desenvolvimento, ou seja, serve para criar bases que permitam o desenvolvimento futuro, assegurando a auto-suficiência, reduzindo a vulnerabilidade face a novas emergências e aproveitando a experiência e os trabalhos realizados na fase de emergência;
- **A prevenção de conflitos e de desastres naturais** - diz respeito às acções empreendidas a curto, médio e longo prazo com o objectivo de evitar a eclosão de um conflito latente ou, no caso de este se manifestar, impedir a sua passagem para uma situação de violência aberta ou o seu reaparecimento. O principal objectivo destas acções é proteger as comunidades em situação de risco, mediante a utilização do sistema de alerta prévio e de medidas de intervenção adequadas. Neste âmbito integram-se as acções destinadas a fortalecer a paz (Alonso, 2001), nomeadamente a **diplomacia preventiva**, que se refere a acções para evitar que disputas que emergem entre partes culminem em conflito e/ou para limitar o alcance deste se ele ocorrer.

Tal como acontece com outros instrumentos de Ajuda, a AH também é alvo de críticas. Uma das questões centrais prende-se com as motivações que lhe estão subjacentes e com o seu impacte¹³⁶.

7. A Ajuda alimentar

“A ajuda alimentar no âmbito de programas ajuda a reduzir a diferença entre a procura interna e a oferta de alimentos produzidos internamente e as importações comerciais. Quando este tipo de ajuda alimentar substitui as importações comerciais, é uma forma de apoio à balança de pagamentos já que permite poupar divisas que teriam sido necessárias para pagar essas importações. Quando é vendida no país beneficiário, que é geralmente o que acontece, permite gerar mais moeda local para actividades de desenvolvimento” (OCDE, 1992: 95).

¹³⁶ Para uma análise desta problemática ver “The quality of money”: www.hwproject.tufts.edu/new/pdf/donor_behav.pdf

abCD Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento

Trata-se, pois, da transferência de recursos para um país ou região com graves problemas de fome, que resultam de estrangimentos estruturais (por exemplo, climáticos), sob a forma de alimentos, bens doados ou vendidos com pelo menos 25% de concessionalidade, assim como na forma de donativos monetários ou créditos (com um período de reembolso de três anos ou mais) destinados à aquisição de alimentos. É habitualmente fornecida através de organizações internacionais, em particular o Programa Alimentar Mundial (PAM), e ONGD. Em termos de conceito, trata-se de um instrumento de promoção do desenvolvimento a longo prazo, que não inclui a Ajuda alimentar de emergência. Contudo, nas estatísticas do CAD esta última é contabilizada, desde 1995, em conjunto com a Ajuda alimentar para fins de desenvolvimento.

Nascida nos finais da IIGM, a Ajuda alimentar conheceu um desenvolvimento importante durante as décadas de 60 e 70¹³⁷, mas foi desde a década de 80 que foram introduzidas importantes mudanças na gestão deste instrumento, com o objectivo de evitar as suas principais deficiências, relacionadas com o efeito que o fornecimento de alimentos tem sobre as dietas nacionais e os desequilíbrios que origina nos mercados internos do país receptor¹³⁸. Como consequência, ao longo da década de 90, o peso da Ajuda alimentar no total da APD foi diminuindo. Em concreto, se em 1972 representava 20% da APD, em 1981, passou para 12.5%, em 1990, para 6%, e, em 2002, para 1.9%, da APD total. Trata-se, pois, de um instrumento cada vez mais marginal no quadro da cooperação. A sua presença entre os instrumentos de Ajuda deriva da persistência de situações de desnutrição crónica que afectam muitas pessoas no mundo em desenvolvimento. Esta situação não se deve à escassez de alimentos à escala mundial, mas sim à impossibilidade de alguns sectores da população acederem a alimentos que são excedentários noutras partes do planeta. Causas naturais, factores socioeconómicos e situações de guerra e conflito são os factores explicativos mais frequentes para as fomes.

A utilização deste instrumento cruza com o conceito de segurança alimentar e com a forma como esta tem sido definida. Por isso, as mudanças na doutrina sobre a segurança alimentar produziram modificações na forma de olhar para a Ajuda alimentar:

¹³⁷ Foi nesse período que se estabeleceu a primeira Convenção Internacional de Ajuda Alimentar e se criou o Programa Alimentar Mundial (PAM), que se tornou a principal instituição multilateral especializada neste âmbito.

¹³⁸ O fornecimento de alimentos que habitualmente não fazem parte da dieta alimentar cria novos hábitos alimentares e, por isso, maior dependência externa, além de contribuir para o não escoamento dos produtos locais, contribuindo, por essa via, para uma ainda maior marginalização dos produtores locais. Por outro lado, ao colocar no mercado produtos mais baratos arruina a capacidade produtiva e de escoamento dos produtores locais fazendo aumentar a dependência externa e a pauperização dos agricultores locais.

abCD Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento

- Inicialmente esta propunha-se combater as consequências derivadas da fome ou de crises graves de abastecimento alimentar através da transferência de excedentes agrícolas dos países doadores;
- Posteriormente, entendeu-se que o objectivo da Ajuda não deveria ser apenas actuar sobre as consequências das crises alimentares, mas também sobre as suas causas, o que obrigou a orientar parte das acções para a melhoria dos níveis de auto-abastecimento das populações, através da promoção da sua actividade agrícola;
- Finalmente, conscientes de que os aspectos sociopolíticos são básicos na determinação do mapa da fome, insistiu-se nas políticas de luta contra a pobreza e a exclusão social como âmbitos exigidos numa política de Ajuda alimentar eficaz.

Do ponto de vista operacional, e de acordo com Alonso (2001), a Ajuda alimentar pode apresentar-se em três grandes modalidades, em função dos objectivos de cada caso:

1. *Ajuda alimentar programa* - pressupõe uma transferência, geralmente na forma de alimentos, de Governo a Governo, que se entrega para a sua venda no mercado. Com os benefícios da venda constituem-se fundos de contrapartida em moeda local para financiar actividades acordadas entre as duas partes, que na maior parte dos casos são projectos de desenvolvimento ou de segurança alimentar;
2. *Ajuda alimentar projecto* - dirige-se, de forma específica, a objectivos e beneficiários previamente definidos. Tem um alcance mais limitado, quer geográfica quer socialmente, do que a Ajuda através de programas, se bem que permite apoiar mais directamente os grupos mais vulneráveis. Este tipo de Ajuda pode vincular-se a projectos de trabalho por comida ou por dinheiro, projectos de alimentação institucional para escolas, hospitais, acções de apoio a planos para o desenvolvimento agrícola, projectos de apoio a refugiados e/ou deslocados ou projectos de estabilização dos preços dos alimentos;
3. *Ajuda alimentar de emergência* - consiste, basicamente, em donativos às vítimas da fome e de catástrofes pontuais, bem como a refugiados e deslocados; o seu objectivo principal é salvar vidas e limitar os desequilíbrios nutricionais, como referidos no ponto 6.

A Ajuda alimentar é uma das formas de Ajuda que mais polémica tem suscitado. Entre as críticas destacam-se: (i) o facto de ser instrumentalizada como ferramenta de política externa; (ii) promover o alargamento do mercado agrícola dos doadores; (iii) alterar as dietas alimentares locais; (iv) reduzir os preços e desincentivar a produção

local; (v) aumentar a dependência externa; (vi) chegar tarde e ser insuficiente onde é mais necessária¹³⁹.

8. A escolha dos instrumentos da Ajuda

A escolha de qual o instrumento da Ajuda mais adequado para um determinado país e/ou sector depende de uma série de factores que incluem a qualidade da gestão das despesas públicas e da macroeconomia, o grau de dependência fiscal dos recursos do doador, o grau de apropriação da reforma das políticas por parte do Governo e o nível da capacidade administrativa do Estado. De acordo com Lister (2002), a escolha dos instrumentos de Ajuda por parte dos actores da cooperação é feita em função de três alternativas: (i) actuar ao nível macro; (ii) actuar ao nível do sector, ou; (iii) actuar ao nível do projecto. As dimensões-chave para a escolha dos instrumentos são:

- se têm ou não anexada condicionalidade explícita e se sim de que forma;
- se os recursos têm ou não destino específico e se sim com que rigidez (ou seja, para projectos específicos, para sectores ou para certas categorias de despesas no Orçamento de Estado – como as despesas “pro-pobres”);
- que canal de desembolso se vai utilizar.

Muito do debate recente sobre a gestão da Ajuda tem-se centrado nos novos instrumentos e processos para assegurar que os recursos se dirigem às prioridades previamente acordadas e para simplificar e harmonizar procedimentos e reduzir os custos de transacção que a gestão da Ajuda envolve. Por isso, num número cada vez mais significativo de agências doadoras tem havido a tentativa de deslocamento para o apoio ao Orçamento (geral, sectorial, ou mesmo sub-sectorial). Outras iniciativas têm incluído o desenvolvimento de mecanismos de fundos conjuntos (*pooling*) entre agências, aprofundando a abordagem sectorial integrada.

Em países muito dependentes da Ajuda e com fraca capacidade de gestão, quer da APD, quer das finanças públicas, tem havido a preocupação de reduzir a proliferação de projectos de Ajuda geridos de forma isolada sem um quadro de políticas e de gestão comum, ou prioridades predefinidas para as despesas.

Bibliografia

- AFONSO, M., 1995, *Cooperação para o Desenvolvimento: Características, Evolução e Perspectivas Futuras*, CIDAC, Lisboa.
- ALONSO, J., 2001, *Principales Instrumentos de la cooperacion Internacional al Desarrollo*: www.iued.es/usuarios/copedesa/pdf/mod-I-tema10.pdf
- ANDERSON, O., 2000, “Sector programme assistance”, in TARP, F., (ed.), *Foreign aid and development*, Routledge, Londres + Nova Iorque: 178-194.

¹³⁹ Para uma leitura mais aprofundada desta problemática ver Armiño, 2000: 42-75.

abCD Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento

- ARMÍÑO, K., (Dir.), 2000, *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, Hegoa, ICARIA Editorial, Barcelona.
- ARNDT, A., 2000, "Technical Co-operation", in TARP, F., (ed.), *Foreign aid and development*, Routledge, Londres + Nova Iorque: 154-177.
- BERG, E., 1993, *Rethinking technical cooperation: reforms for capacity building in Africa*, PNUD.
- BOOTS, D., 2004, *Budgets not projects: a new way of doing business for aid donors*, ODI Opinions, ODI Centre for aid and Public Expenditure, Londres: www.odi.org.uk/publications/opinions/9_budgets_not_projects04.pdf
- BROWN, A., FOSTER, M., 2001, *The status of sector wide approaches*, WP 142, ODI Centre for Aid and Public Expenditure, Londres: www.odi.org.uk/PPPG/Cape/publications/wp142.pdf
- CGAP, 2002, *Donor brief nº 2*, April: www.cgap.org/
- CGAP, *Key Principles of Microfinance*: www.cgap.org/
- COLDING, B., PINSTRUP-ANDERSON, P., 2000, "Food aid as an aid instrument: past, present and future", in TARP, F., (ed.), *Foreign aid and development*, Routledge, Londres + Nova Iorque: 195-220.
- DANIDA, 2003, *Aid Management Guidelines Glossary*: www.um.uk/en/menu/DevelopmentPolicy/AidManagementGuidelines/Glossary/
- DEVELOPMENT INITIATIVES, 2000, *Global Humanitarian Assistance 2000*, prepared by Development Initiatives for the Humanitarian Financing Work Programme: www.globalhumanitarianassistance.org/
- DEVELOPMENT INITIATIVES, 2003, *Global Humanitarian Assistance 2003*, prepared by Development Initiatives for the Humanitarian Financing Work Programme: www.globalhumanitarianassistance.org/ghafr2003.htm
- FORSS, K., 2000, *Network design and sector wide approaches: theory, methods and case studies*, Paper presented to the Conference on the operationalisation of sector wide approaches (SWAp), to be held at the Royal Tropical Institute, 27-28 Novembro, Amsterdão.
- FOSTER, M., 2000, *New approaches to development co-operation: What can we learn from experience with implementing sector wide approaches?* WP 140, ODI Centre for Aid and Public Expenditure, Londres: www.odi.org.uk/PPPG/Cape/publications/wp140.pdf
- FOSTER, M., et al, 2002, *How, when and why does poverty get budget priority: poverty reduction strategy and public expenditure reform in five African countries*, ODI WP 168: www.odi.org.uk/publicationsworking_papers/wp168.pdf
- FOSTER, M., FOZZARD, A., 2000, *Aid and Public Expenditure: a Guide*, WP 141, ODI Centre for Aid and Public Expenditure, Londres: www.odi.org.uk/PPPG/Cape/publications/wp141.pdf
- FOSTER, M., LEAVY, J., 2001, *The Choice of Financial Aid Instruments*, ODI Centre for Aid and Public Expenditure, Londres: www.odi.org.uk/PPPG/Cape/publications/wp158.pdf
- IPAD, 2003, *Glossário da cooperação*: www.ipad.mne.gov.br/Ficheiros/GlossCoop.doc
- HPG, 2002, *HPG Briefing*, nº 4, Nov.: www.odi.org.uk/hpg
- JONES, S., A WILLIAMS, G., 2002, *Common Language for Managing Official Development Assistance: A Glossary of ODA Terms*, Oxford Policy Management and revised following MPI/Donor Workshop, 26th April 2002, Hanoi: www.opml.co.uk/document.rm?id=69
- JONES, S., LAWSON, A., 2000, *Moving from projects to programmatic aid*, WP 5, OED: www.worldbank.org/html/oed
- KALEGAONKAR, A., BROWN, L. D., 2000, *Intersectorial cooperation: lessons for practice*, IDR Reports Vol. 16, nº 2: www.jsi.com/idr/webreports/pdf/16-2.pdf
- LISTER, S., 2002, *The Relationship between governments and donors: aid instruments and service delivery*, DFID Workshop on Improving Service Delivery in Developing Countries, Londres: www.grc-exchange.org/
- MARTIN, M., JOHNSON, A., 2001, *Implementando a iniciativa PPME reforçada: Aspectos-chave para Governos PPME*, Debt Relief International Ltd.: www.dri.org.uk/
- MOSLEY, P., EECKHOUT, M., 2000, "From project aid to programme assistance", in TARP, F., (ed.), *Foreign aid and development*, Routledge, Londres + Nova Iorque: 131-153.
- NASCHOLD, F., 2002, *Aid and the Millennium Development Goals*, ODI Opinions, Feb. 4: www.odi.org.uk/publications/opinions
- OCDE, 2002, *Framework for development cooperation: good practice paper*, Paris.

abCD Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento

- OCDE/CAD, 1992, *Princípios do CAD para uma ajuda eficaz*, Paris.
- OCDE/CAD, 2004, *Coopération pour le développement*, Rapport, Paris.
- PNUD, 1997, *Capacity development*, Technical Adviser Paper 2: www.undp.org/capacity
- STIGLITZ, J., 1998, *More instruments and broader goals: moving toward the post-Washington Consensus*, UNU/WIDER annual lecture 2: www.wider.unu.edu/publications/annual-lectures/annual-lectures-1998.pdf
- TARP, F., (edit.), 2000, *Foreign aid and development*, Part II Aid instruments: 129-220, Routledge, Londres e Nova Iorque.
- WHITE, H., 1999, *Dollars, dialogue and development. An evaluation of Swedish programme aid*. SIDA: www.sida.se/sida/articles/4700-4799/4782/pdf/utv99-17.pdf
- WHITE, H., 2002, *Long-run trends and recent developments in official assistance from donor countries*. DP 106, UNU/WIDER: www.wider.unu.edu/publications/dps2002-106.pdf
- WILKES, J., 2001, *Programme aid: what do we need to learn?* Background Paper: www.sti.ch/pdfs/swap120.pdf

V

O VOLUME E A DISTRIBUIÇÃO DA COOPERAÇÃO

Maria Manuela Afonso

O objectivo deste capítulo é fazer uma análise dos fluxos da Cooperação para o Desenvolvimento, com particular destaque para a evolução da APD, quer em termos de esforço dos doadores, quer de qualidade da mesma, tendo subjacente que a meta internacionalmente acordada é alcançar os ODM, tal como foi referido no capítulo I.

1. Os fluxos globais

A estrutura dos fluxos financeiros para os PED variou ao longo da história da cooperação, como reflexo das mudanças não só das teorias e dos modelos de desenvolvimento como também da própria conjuntura geopolítica e económica internacional, como é dito no capítulo II. No pós IIGM, 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 PNB para a cooperação¹⁴⁰. 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 APD era vista como fundamental para planear o desenvolvimento, devendo centrar-se nos sectores considerados seus motores permitindo, simultaneamente, evitar o problema do endividamento. Apesar da meta de 0.7% do PNB, estabelecida pelas NU, nunca ter sido alcançada, até aos anos 90 a Ajuda foi o fluxo externo mais importante na promoção do desenvolvimento¹⁴¹.

O início dos anos 90 foi marcado por uma profunda mudança do modelo de financiamento do desenvolvimento, podendo identificar-se as seguintes tendências:)

¹⁴⁰ Incluindo nele todo o tipo de fluxos, públicos e privados.

¹⁴¹ Nesta primeira fase da cooperação, entre os fluxos privados o 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, conjugados 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 desenvolvimento e pelo questionar dos modelos e estratégias de desenvolvimento adoptados até então (ver capítulo I).

abCD Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento

o investimento directo estrangeiro (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 percentagem do RNB dos países doadores, situando-se nos 0.29% do RNB, em 1999, para voltar a aumentar apenas em 2002. Pela primeira vez na história da cooperação, e em consequência da conjugação de uma série de factores¹⁴², 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 (quadro 1).

A integração dos PED na economia mundial é agora considerada como incontornável no seu processo de desenvolvimento. Nesta óptica, o IDE passa a ser visto não só como benéfico mas também como desejável para promover o desenvolvimento e a integração desses países na economia global¹⁴³. Esta mudança 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 globais¹⁴⁴.

Quadro 1 – Fluxos líquidos, a longo prazo, dos países membros do CAD e das agências multilaterais para os países beneficiários de Ajuda (em % do total)

| | Média | | | | | | |
|--------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| | 1986-87 | 1991-92 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
| I - Fluxos Oficiais | 62 | 65 | 36 | 36 | 37 | 47 | 68 |
| APD | 59 | 57 | 29 | 28 | 40 | 48 | 68 |
| OFO | 3 | 8 | 7 | 8 | -3 | -1 | 0 |
| II - Fluxos Privados | 33 | 29 | 61 | 61 | 58 | 46 | 22 |
| IDE | 23 | 25 | 45 | 49 | 53 | 61 | 57 |
| III - Donativos das ONG | 6 | 6 | 3 | 4 | 5 | 7 | 10 |
| Total | 100 |

Fonte: OCDE, 2004:149.

A ideia de que a Ajuda se tornaria redundante e seria gradualmente substituída pelo comércio e capital privado não parece, contudo, traduzir-se na realidade, como se pode ver no quadro 1. Apesar da existência de outras importantes fontes de

¹⁴² Já referidos no capítulo II, mas 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. Acresce, ainda, o facto de a Ajuda se ter tornado menos necessária em certas economias da América Latina e Ásia, que avançaram rapidamente.

¹⁴³ A Conferência sobre o Financiamento do Desenvolvimento (Monterrey) argumenta que os fluxos de capitais privados internacionais, a par da estabilidade financeira internacional, são complementos vitais aos esforços de desenvolvimento internacional e nacional (Outcome: ponto 2, pg. 5) (ODI BP April, 2002). Uma questão que interessará analisar é se o IDE contribui para o objectivo da redução da pobreza (ver: te Velde, 2002).

¹⁴⁴ 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.

financiamento do desenvolvimento, a Ajuda continua a ser a fatia mais importante dos fluxos oficiais, particularmente nos da África Subsariana (ASS). A reemergência dos fluxos privados foi muito concentrada num reduzido número de países, e a grande maioria continua marginalizada¹⁴⁵. A Ajuda continuará, por isso, a desempenhar um importante e insubstituível papel de financiamento do desenvolvimento dos PED, particularmente nos de África.

Os donativos das ONG têm vindo a assumir alguma importância, sobretudo nos anos mais recentes. Se, como refere White (2002), a esses donativos fosse somada a Ajuda executada pelas ONG (cerca de 10% da APD total) o seu peso relativo subiria substancialmente desde meados dos anos 80.

2. Os fluxos da Ajuda

A análise dos fluxos da Ajuda é feita apenas com base nas estatísticas dos membros do CAD. Há 20 anos atrás a APD dos não-membros do CAD era cerca de metade da emanada pelos países do CAD¹⁴⁶ (OCDE, 2004: 36), mas, o início dos anos 90 é marcado pelo afundamento do bloco soviético e do seu esforço de Ajuda, a par de uma forte contracção da APD dos países árabes. No final dos anos 90, cerca de 95% era proveniente dos países membros do CAD (OCDE, 2004: 36-37) e, em 2002, os doadores não-CAD foram responsáveis por apenas 3 201 milhões de dólares de Ajuda, a maior parte da qual bilateral¹⁴⁷.

A tendência de longo prazo da APD mostra um aumento até 1992, quer em termos do volume, quer da relação APD/RNB, e desde então verificou-se uma diminuição, até 1997, quando atingiu 43.2 biliões de dólares. Se desde esse ano se registou um aumento, a verdade é que, no final de 2002, o nível de APD era inferior ao registado 11 anos antes.

A maior parte da Ajuda é bilateral e a sua diminuição foi um fenómeno geral, que não se restringiu a um ou dois doadores. Comparando o início dos anos 90 com 1997 e 2002, muitos doadores registaram quebras significativas, quer no volume, quer na %

¹⁴⁵ 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 PED. 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% e o Gana com 6%). Mesmo com a crise asiática, os países africanos não foram capazes de atrair grandes montantes de capital privado.

¹⁴⁶ Se a Ajuda da URSS era importante em termos políticos, em termos absolutos raramente ultrapassou os 10% da APD dos membros do CAD. O esforço mais significativo era o dos países árabes, aumentando significativamente no final dos anos 70 e início dos anos 80, quando representou cerca de 1/3 da APD do CAD. Esta Ajuda concentrou-se nos países árabes e na criação da FIDA (Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola).

¹⁴⁷ Os principais doadores são os países árabes, com destaque para a Arábia Saudita, responsável por 77.4% do total da Ajuda não-CAD, seguindo-se a Coreia, Estados Árabes Unidos e Israel, com valores muito inferiores (OCDE, 2004: 231).

do RNB, e em alguns casos de forma significativa (quadro 2). As maiores quebras registaram-se quer entre os que detinham o melhor desempenho – caso da Noruega e da Suécia – quer entre os de pior desempenho, nomeadamente os EUA (de 0.20%, em 1991-92, para 0.09%, em 1997, recuperando para 0.13%, em 2002). As excepções couberam ao Luxemburgo (que passou a fazer parte do pequeno grupo que cumpre a meta dos 0.7% do RNB), Irlanda e Áustria¹⁴⁸ que aumentaram as suas contribuições ao longo da última década. É, ainda, de referir o esforço da Bélgica nos últimos anos, com forte crescimento da Ajuda (quadros 2 e 3).

Nos últimos 10 anos também se assistiu a uma mudança significativa na importância relativa dos diferentes doadores. O mais significativo foi a perda de importância dos EUA, que era o principal doador desde os anos 60, e que no final dos anos 90 tinha reduzido para 1/5 a sua Ajuda. Contudo, os EUA mantiveram-se no 2º lugar em termos absolutos, com um programa de Ajuda de mais do dobro dos doadores que se lhe seguiam (França, Alemanha e Reino Unido). O maior doador líquido, no início dos anos 90, passou a ser o Japão e os EUA só retomaram a liderança em 2001. Simultaneamente, a Ajuda proveniente dos países da UE também aumentou. Embora a fatia dos doadores com ex-colónias (França, Reino Unido e Alemanha), não tenha mudado muito desde os anos 60, a parcela dos novos doadores da Europa cresceu. O crescimento dos escandinavos foi muito rápido entre os anos 60 e 70, mas nos anos 90 também procederam a cortes. A Ajuda dos países do Sul da Europa cresceu nos anos 80 e nos anos 90, recuando um pouco no final desta década devidos aos cortes drásticos da Ajuda italiana.

Em 2002 e 2003, os seis maiores doadores foram os EUA, Japão, França, Alemanha, Reino Unido e Holanda que, conjuntamente, foram responsáveis por quase ¾ da Ajuda dos membros do CAD. Olhando do ponto de vista europeu, os Estados-membros da UE são colectivamente os maiores doadores, tendo contribuído com mais de metade (53%) de toda a Ajuda, em 2002, e a sua APD global aumentou 5.8% entre 2001 e 2002.

Em 2002 a Ajuda global ascendeu a 58 274 milhões de dólares o que correspondeu a 0.23% do RNB dos países membros do CAD, estimando-se que em 2003 atinja os 68 483 milhões de dólares, aumentando o esforço global do RNB para os 0.25%, traduzindo-se num crescimento real de 3.9%, seguindo o crescimento de 7% entre 2001 e 2002¹⁴⁹.

¹⁴⁸ Porém, a Áustria, em 2002 e nas estimativas para 2003, procedeu a fortes cortes na Ajuda.

¹⁴⁹ Os factores para este crescimento são, de acordo com a OCDE (2004), o crescimento dos donativos bilaterais (mais 2 biliões), o início da Ajuda de reconstrução do Iraque (2 biliões), uma ligeira inversão da quebra cíclica das contribuições para os fundos concessionais multilaterais (-1.2 biliões) e uma pequena diminuição nos empréstimos líquidos (-0.5 biliões).

abCD Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento

Quadro 2 – Fluxos de APD, em milhões de dólares correntes e em % do RNB, entre 1991 e 2002

| | 1991-92 | | 1997 | | 2002 | |
|------------------|-------------------|-------------|-------------------|-------------|-------------------|-------------|
| | Milhões de dólar. | APD/RNB | Milhões de dólar. | APD/RNB | Milhões de dólar. | APD/RNB |
| Alemanha | 7236 | 0.38 | 5857 | 0.28 | 5324 | 0.27 |
| Austrália | 1032 | 0.37 | 1061 | 0.28 | 989 | 0.26 |
| Áustria | 249 | 0.14 | 527 | 0.26 | 520 | 0.26 |
| Bélgica | 851 | 0.40 | 764 | 0.31 | 1072 | 0.43 |
| Canadá | 2560 | 0.46 | 2045 | 0.34 | 2006 | 0.28 |
| Dinamarca | 1296 | 0.99 | 1637 | 0.97 | 1643 | 0.96 |
| Espanha | 1390 | 0.26 | 1234 | 0.24 | 1712 | 0.26 |
| EUA | 11486 | 0.20 | 6878 | 0.09 | 13290 | 0.13 |
| Finlândia | 787 | 0.72 | 379 | 0.33 | 462 | 0.35 |
| França | 7828 | 0.62 | 6307 | 0.45 | 5486 | 0.38 |
| Grécia | .. | .. | .. | .. | 276 | 0.21 |
| Holanda | 2635 | 0.87 | 2947 | 0.81 | 3338 | 0.81 |
| Irlanda | 71 | 0.18 | 187 | 0.31 | 398 | 0.40 |
| Itália | 3735 | 0.32 | 1266 | 0.11 | 2332 | 0.20 |
| Japão | 11052 | 0.31 | 9358 | 0.22 | 9283 | 0.23 |
| Luxemburgo | 40 | 0.29 | 95 | 0.55 | 147 | 0.77 |
| Noruega | 1225 | 1.15 | 1306 | 0.86 | 1696 | 0.89 |
| Nova Zelândia | 99 | 0.25 | 154 | 0.26 | 122 | 0.22 |
| Portugal | 249 | 0.32 | 250 | 0.25 | 323 | 0.27 |
| Reino Unido | 3222 | 0.32 | 3433 | 0.26 | 4924 | 0.31 |
| Suécia | 2288 | 0.96 | 1731 | 0.79 | 1991 | 0.83 |
| Suíça | 1001 | 0.41 | 911 | 0.34 | 939 | 0.32 |
| Total CAD | 588453 | 0.33 | 48324 | 0.22 | 58274 | 0.23 |

Fonte: OCDE, 2000 e 2004.

Quadro 3 – Fluxos de Ajuda, em milhões de dólares correntes e em percentagem do RNB, em 2002 e 2003

| | 2002 | | | 2003* | | |
|------------------|-------------------------|-------------|------------------------------|-------------------------|-------------|------------------------------|
| | APD (milhões de dólar.) | APD/RNB % | Varição em %, de 2001 a 2002 | APD (milhões de dólar.) | APD/RNB % | Varição em %, de 2002 a 2003 |
| Alemanha | 5324 | 0.27 | -0.2 | 6694 | 0.28 | 3.9 |
| Austrália | 989 | 0.26 | 4.9 | 1237 | 0.25 | 1.9 |
| Áustria | 520 | 0.26 | -8.4 | 503 | 0.20 | -20.7 |
| Bélgica | 1072 | 0.43 | 14.8 | 1887 | 0.61 | 43.2 |
| Canadá | 2006 | 0.28 | 31.2 | 2209 | 0.26 | -5.1 |
| Dinamarca | 1643 | 0.96 | -5.8 | 1747 | 0.84 | -12.8 |
| Espanha | 1712 | 0.26 | -10.3 | 2030 | 0.25 | -4.6 |
| EUA | 13290 | 0.13 | 15.0 | 15791 | 0.14 | 16.9 |
| Finlândia | 462 | 0.35 | 11.5 | 556 | 0.34 | -0.2 |
| França | 5486 | 0.38 | 22.1 | 7337 | 0.41 | 9.9 |
| Grécia | 276 | 0.21 | 25.5 | 356 | 0.21 | 4.0 |
| Holanda | 3338 | 0.81 | -3.3 | 4059 | 0.81 | -1.3 |
| Irlanda | 398 | 0.40 | 25.7 | 510 | 0.41 | 5.1 |
| Itália | 2332 | 0.20 | 32.6 | 2393 | 0.16 | -16.7 |
| Japão | 9283 | 0.23 | -1.2 | 8991 | 0.20 | -8.9 |
| Luxemburgo | 147 | 0.77 | 0.2 | 189 | 0.80 | 5.6 |
| Noruega | 1696 | 0.89 | 12.7 | 2030 | 0.92 | 4.7 |
| Nova Zelândia | 122 | 0.22 | -1.1 | 169 | 0.23 | 9.3 |
| Portugal | 323 | 0.27 | 9.2 | 298 | 0.21 | -24.8 |
| Reino Unido | 4924 | 0.31 | 0.0 | 6166 | 0.34 | 11.9 |
| Suécia | 1991 | 0.83 | 10.9 | 2100 | 0.70 | -14.1 |
| Suíça | 939 | 0.32 | -5.0 | 1297 | 0.38 | 19.5 |
| Total CAD | 58274 | 0.23 | 7.2 | 68483 | 0.25 | 3.9 |

*estimativas do CAD/OCDE, 2004.

Fonte: www.oecd.org/dataoecd/42/61/31504039.pdf ; www.oecd.org/dataoecd/50/51/25656888.pdf

Quadro 4 - Compromissos recentes de aumento da APD, na sequência de Monterrey (%RNB para APD)

| | |
|---------------|----------------------------|
| Alemanha | 0.33 em 2006 |
| Austrália | 0.26 em 2004 |
| Áustria | 0.33 em 2006 |
| Canadá | 0.28 em 2010 |
| Bélgica | 0.46 em 2006 e 0.7 em 2010 |
| Dinamarca | >0.7% n.d. |
| Espanha | 0.33 em 2006 |
| França | 0.5 em 2007 e 0.7 em 2012 |
| Finlândia | 0.44 em 2007 |
| Grécia | 0.33 em 2006 |
| Holanda | 0.8 já atingido |
| Irlanda | 0.7 em 2007 |
| Itália | 0.33 em 2006 |
| Luxemburgo | 1 em 2005 |
| Noruega | 1 em 2005 |
| Nova Zelândia | em estudo |
| Portugal | 0.33 em 2006 |
| Reino Unido | 0.4 em 2006 |
| Suécia | pelo menos 0.87 em 2006 |
| Suíça | 0.4 em 2010 |

Fonte: OCDE, 2004: 70.

Se olharmos para a relação APD/RNB a evolução mostra também uma deterioração nos anos 90¹⁵⁰. A média para todo o período está bastante abaixo de 0.5%, tendo atingido o valor mais baixo em 1997, com 0.22%. A média flutuou entre os 0.30% e os 0.35% durante duas décadas para depois diminuir situando-se actualmente nos 0.23%, ou seja, a Ajuda é uma parcela insignificante do rendimento dos doadores, particularmente dos EUA que são os menos generosos, seguindo-se a Itália, Grécia, Nova Zelândia e Japão¹⁵¹.

Alguns dos doadores mais pequenos são os mais generosos. Dinamarca, Holanda, Luxemburgo, Suécia e Noruega constituem o pequeno grupo de países que atingiram a meta dos 0.7% do RNB para a APD. Quatro outros países indiciam forte vontade de atingir as metas que acordaram: Bélgica, França, Irlanda e Reino Unido (quadros 3 e 4).

Se atendermos às estimativas para 2003, a tendência geral parece ir no sentido de honrar os compromissos, pese embora a existência de países com comportamento errático: 10 países registam diminuição na sua APD relativamente a 2002. As maiores diminuições na Ajuda, em termos reais, registaram-se em Portugal (devido à diminuição das contribuições multilaterais e a cortes na cooperação técnica bilateral,

¹⁵⁰ Este facto é, em parte, resultado do novo sistema de contabilidade nacional, com a substituição do PNB pelo RNB, como é dito no capítulo I.

¹⁵¹ É claro que a Ajuda de cada doador pode flutuar de ano para ano, por diversas razões. Contudo, quando se olha para uma década os factores explicativos não podem ser conjunturais. Uma quebra ao longo de 10 anos só pode ser vista como reflexo da reorientação das prioridades, as quais negligenciam a redução da pobreza comparativamente às considerações internas dos doadores (Reality of Aid, 2004).

reflexo dos constrangimentos orçamentais), na Áustria, Itália, Suécia, e Dinamarca (quadro 3).

Contudo, apesar do crescimento, os níveis de Ajuda estão ainda muito baixos para o que é necessário para alcançar os ODM. Os apelos recentes para duplicar o volume de Ajuda não conseguiram senão um pouco menos de metade da meta dos 0.7% do RNB. Uma justificação pode ser o desvio para outros usos. Pode dizer-se que parte desses recursos foram utilizados para necessidades nos países do ex-bloco comunista mas a Ajuda Pública (AP) não explica toda a quebra da APD (quadro 5)¹⁵².

Quadro 5 – Evolução da Ajuda Pública dos membros do CAD

| | Milhões de dólar | AP/RNB (%) |
|------|------------------|------------|
| 1994 | 7468 | 0.04 |
| 1995 | 9202 | 0.04 |
| 1996 | 5694 | 0.03 |
| 1997 | 5322 | 0.02 |
| 1998 | 6040 | 0.03 |
| 1999 | 6468 | 0.03 |
| 2000 | 6871 | 0.03 |
| 2001 | 5597 | 0.02 |
| 2002 | 6317 | 0.03 |

Fonte: OCDE, 2000 e 2004.

Qualquer aumento no volume da Ajuda deve ser analisado no quadro do crescente fosso entre países ricos e pobres e da necessidade de aumentar igualmente a sua qualidade e eficácia, ou seja, se o volume de Ajuda é importante também é preciso que ela contribua para a eliminação sustentável da pobreza absoluta, o que nem sempre acontece.

No quadro da análise da qualidade da Ajuda é necessário saber o que a torna mais ou menos eficaz. Existem actualmente três pressupostos: 1) A Ajuda é melhor se for para os países mais pobres; 2) A Ajuda produz mais efeitos nos países com boa governação e; 3) a forma como a Ajuda é fornecida é determinante para a sua eficácia (tipo de instrumentos utilizados) (Harford, Klein, 2004). Interessa, por isso, olhar para as características, composição e destino da Ajuda.

3. A Ajuda multilateral

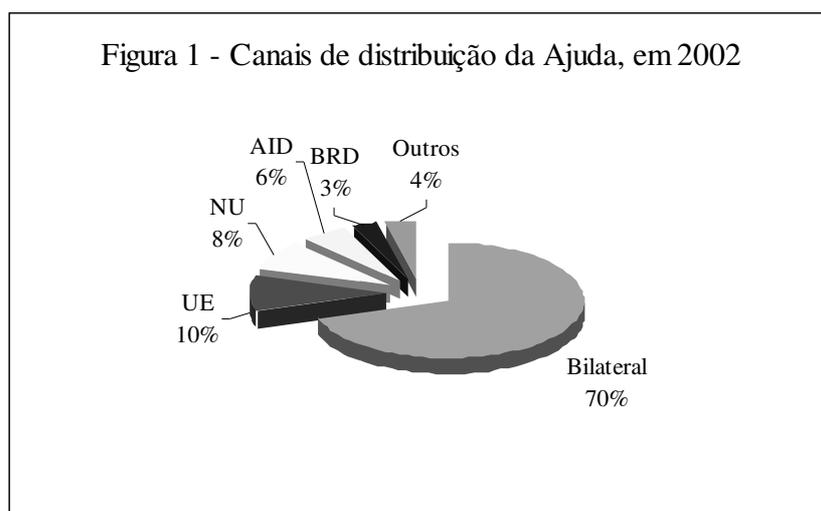
Nos anos 70/80 a Ajuda multilateral cresceu de 1/5 para 1/3 do total. O ímpeto para este aumento foi o papel das instituições de Bretton Woods no financiamento dos PED, na sequência da crise do petróleo e, depois, da crise da dívida, reforçado nos

¹⁵² Os principais receptores da AP são os países da ex-URSS e outros do ex-bloco de Leste (PECO/NEI), com cerca de 80% da AP total, com destaque para a Rússia e a Polónia, com cerca de 32% do total, em 2002. O outro grupo que beneficia da AP é o dos países em desenvolvimento mais avançados, destacando-se Israel, com cerca de 10% da AP, bem como a Polinésia Francesa e a Nova Caledónia (OCDE, 2004: 244).

anos 70 pela expansão do BM, sob presidência de McNamara. Para os países da UE, um factor adicional foi o crescimento do programa de Ajuda da CE, o qual passou de cerca de 3% da Ajuda total, nos anos 70, para cerca de 9% nos anos mais recentes (White, 2002). Para os membros da UE esta parcela cresceu de 11% para 20% entre 1989-90 e 2000. Um outro factor subjacente ao crescimento da Ajuda multilateral nos anos 90 tem sido a contracção da Ajuda programa (bilateral).

As mudanças no nível global de Ajuda reflectiram-se na parcela multilateral. Quando se olha para a relação entre a oscilação da Ajuda multilateral e a variação do volume de Ajuda, verifica-se que há uma relação negativa entre as duas variáveis: todos os países com diminuição da Ajuda registaram crescimento na parcela multilateral (com excepção da Austrália). Os países que fizeram maiores reduções na Ajuda multilateral também foram aqueles que maiores quebras registaram na Ajuda total. As contribuições multilaterais surgem como um custo fixo no programa de Ajuda, cuja importância relativa aumenta quando o volume de Ajuda diminui. Esta constatação pode ser explicada, em parte, pelo facto de as contribuições multilaterais serem calculadas por critérios semelhantes, embora este argumento não se aplica a todas as contribuições (ex., contribuições voluntárias para o sistema das NU) (White, 2002).

A composição da Ajuda multilateral tem registado mudanças. A Ajuda encaminhada através da CE e das NU aumentou nos anos 90 enquanto a canalizada através da AID e dos Bancos Regionais de Desenvolvimento diminuiu. O crescimento da Ajuda da CE está intimamente relacionado com a entrada de novos membros na UE (OCDE, 2004: 40-41).



Fonte: OCDE/CAD, 2004

Quadro 6 - APD multilateral, em 2002

| | Total | | Estrutura, em % | | | | |
|------------------|------------------|----------------|-----------------|-------------|-----------------------------|--------------------|-----------------|
| | Milhões de dólar | % da APD total | CE | Grupo do BM | Bancos regionais de desenv. | Org. Nações Unidas | Outras agências |
| Alemanha | 1997 | 37.5 | 62.7 | 1.1 | 10.0 | 21.3 | 4.8 |
| Austrália | 215 | 21.7 | - | 33.0 | 24.7 | 26.5 | 15.5 |
| Áustria | 156 | 30 | 62.8 | 16.7 | 5.1 | 12.8 | 2.6 |
| Bélgica | 360 | 33.6 | 57.8 | 14.4 | 6.7 | 11.7 | 9.2 |
| Canadá | 503 | 25.1 | - | 25.6 | 19.3 | 34.0 | 21.3 |
| Dinamarca | 605 | 36.8 | 18.0 | 10.6 | 10.6 | 38.3 | 22.5 |
| Espanha | 714 | 41.7 | 58.3 | 9.1 | 18.2 | 8.5 | 5.9 |
| EUA | 2720 | 20.5 | - | 42.3 | 8.1 | 36.3 | 13.4 |
| Finlândia | 211 | 45.7 | 29.9 | 14.7 | 19.4 | 31.8 | 3.8 |
| França | 1871 | 34.1 | 68.7 | 13.0 | 7.0 | 7.9 | 3.4 |
| Grécia | 169 | 61.2 | 74.0 | 4.1 | 5.9 | 12.4 | 3.6 |
| Holanda | 889 | 26.6 | 23.6 | 8.5 | 8.1 | 45.0 | 14.8 |
| Irlanda | 131 | 32.9 | 48.1 | 13.7 | - | 31.3 | 6.9 |
| Itália | 1326 | 56.9 | 54.8 | 9.8 | 3.5 | 15.3 | 13.9 |
| Japão | 2591 | 27.9 | - | 30.3 | 1.5 | 31.1 | 10.4 |
| Luxemburgo | 31 | 21.1 | 45.2 | 16.1 | - | 29.0 | 12.9 |
| Noruega | 551 | 32.5 | - | 13.2 | 11.3 | 55.0 | 13.4 |
| Nova Zelândia | 30 | 24.6 | - | 17.1 | 17.1 | 36.7 | 33.3 |
| Portugal | 137 | 42.4 | 53.3 | 5.1 | 32.1 | 8.0 | 1.5 |
| Reino Unido | 1419 | 28.8 | 65.4 | 1.4 | 7.3 | 22.4 | 3.5 |
| Suécia | 741 | 37.2 | 11.2 | 48.4 | 9.5 | 30.4 | 0.4 |
| Suíça | 174 | 18.5 | - | 3.4 | 23.4 | 53.1 | 20.0 |
| Total CAD | 17540 | 30.1 | 32.5 | 21.3 | 10.3 | 26.5 | 9.5 |

Fonte: OCDE, 2004: 184-185.

O volume de Ajuda multilateral tem sido sempre inferior ao da bilateral, andando a relação nos 30/70. Embora esta seja uma tendência de longo prazo, o pós 11 de Setembro pode fazer crescer ainda mais a parcela bilateral¹⁵³. Em 2002, apenas na Grécia e na Itália as contribuições multilaterais foram superiores às bilaterais, reflexo dos compromissos financeiros no quadro da CE: 45.3% da APD global da Grécia e 32.7% na da Itália (Rogerson, 2004).

4. A Ajuda bilateral

A Ajuda bilateral subdivide-se tradicionalmente em duas categorias: donativos e empréstimos¹⁵⁴. Os donativos constituem a parte mais significativa da Ajuda bilateral e a tendência de longo prazo é para a diminuição dos empréstimos, facto que é corroborado com os dados estatísticos mais recentes¹⁵⁵. Os empréstimos representam menos de 1/5 da Ajuda e são significativos apenas na Ajuda do Japão, Espanha e

¹⁵³ As agências das NU são as mais ameaçadas pelos efeitos colaterais, especialmente se não se tornarem mais autónomas em termos de financiamento.

¹⁵⁴ Na APD global mais de 2/3 são fornecidos na forma de donativos. A diminuição da parcela empréstimos começou a registar-se com o advento da crise da dívida: entre 1981 e 2002 o seu peso na APD passou de 43% para 31%.

¹⁵⁵ A razão para a diminuição dos empréstimos é explicada no capítulo IV – 4.5.

abCD Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento

Reino Unido (quadro 7). Todos os membros do CAD respeitam as normas acordadas, de o elemento de liberalidade ser de pelo menos 86%¹⁵⁶.

Quadro 7 – Donativos de Ajuda bilateral, em 2002

| | Total | | Dos quais, em % do total de donativos | | | | |
|------------------|------------------|----------------|---------------------------------------|------------------------------------|---------------------|---------------|------------------------|
| | Milhões de dólar | Em % da APD bi | CT | Ajuda alimentar de desenvolvimento | Ajuda de emergência | Apoio às ONGD | Custos administrativos |
| Alemanha | 3904 | 117.3 | 45.6 | 0.6 | 5.7 | - | 5.3 |
| Austrália | 774 | 100 | 54.8 | 4.1 | 12.7 | - | 4.2 |
| Áustria | 367 | 100.8 | 24.3 | 0.3 | 8.2 | 0.3 | 5.5 |
| Bélgica | 736 | 103.4 | 39.5 | 1.4 | 3.9 | 0.4 | 5.4 |
| Canadá | 1527 | 101.6 | 21.5 | 4.4 | 12.5 | 10.8 | 9.2 |
| Dinamarca | 1019 | 98.2 | 9.1 | - | 10.8 | 0.6 | 11.5 |
| Espanha | 769 | 77.1 | 31.1 | 1.2 | 4.2 | 0.7 | 5.2 |
| EUA | 11251 | 106.4 | 59.5 | 7.3 | 12.3 | - | 6.3 |
| Finlândia | 248 | 98.8 | 37.5 | - | 16.1 | 2.0 | 6.7 |
| França | 3874 | 107.2 | 39.4 | 0.9 | 6.6 | 0.7 | 4.1 |
| Grécia | 107 | 100 | 20.6 | - | 5.6 | - | 2.5 |
| Holanda | 2585 | 105.5 | 19.8 | 0.2 | 8.2 | 16.6 | 0.1 |
| Irlanda | 267 | 100 | 4.9 | 0.7 | 6.4 | 18.0 | 7.9 |
| Itália | 1083 | 107.5 | 9.4 | 3.9 | 7.6 | 4.0 | 3.1 |
| Japão | 4373 | 65.3 | 41.4 | 0.9 | 0.8 | 3.3 | 7.5 |
| Luxemburgo | 116 | 100 | 2.6 | 1.7 | 11.2 | 1.7 | .. |
| Noruega | 1143 | 99.8 | 15.6 | - | 22.0 | - | - |
| Nova Zelândia | 92 | 100 | 39.1 | - | 12.0 | 7.6 | 9.2 |
| Portugal | 183 | 98.4 | 69.4 | - | 1.1 | 1.1 | 3.8 |
| Reino Unido | 3384 | 96.5 | 25.8 | - | 11.8 | 6.7 | 7.7 |
| Suécia | 1242 | 99.4 | 5.5 | - | 24.3 | 7.2 | 5.8 |
| Suíça | 750 | 98.0 | 20.5 | - | 19.5 | 5.2 | 2.5 |
| Total CAD | 39793 | 97.7 | 38.8 | 2.7 | 9.7 | 3.1 | 5.6 |

Fonte: OCDE, 2004: 166-167.

Grande parte dos donativos bilaterais é utilizada na cooperação técnica (CT), em actividades de apoio à formação/capacitação dos recursos humanos, frequentemente no país doador. Luxemburgo, Irlanda, Suécia, Dinamarca e Itália apresentam as percentagens mais baixas de CT. Portugal é o doador com o maior valor, quase 70%, reflexo do peso do apoio aos bolseiros (ensino superior) e dos tratamentos médicos (quadro 7).

Em contrapartida, a Ajuda de emergência assume maior peso relativo na Suécia, Noruega, Suíça e Finlândia. Entre 1981-82 e 2001-02 a Ajuda de emergência passou de 1.4% para 7.4% do total da Ajuda bilateral, com subidas significativas em praticamente todos os membros do CAD¹⁵⁷. Os custos administrativos absorvem também uma parte significativa e crescente dos recursos da Ajuda bilateral, com

¹⁵⁶ Mas, os empréstimos, ainda que em condições muito concessionais, obrigam a pagamentos posteriores, pelo que a Ajuda é tanto melhor quanto maior for a componente donativos.

¹⁵⁷ Corre-se o risco de a Ajuda que não é estrutural, especialmente as actividades de Ajuda de emergência e pós-conflito, continuarem a crescer mais rapidamente que a Ajuda ao Desenvolvimento (Rogerson, 2004).

destaque para o Japão e o Canadá, situando-se a Suécia, Holanda e Grécia no extremo oposto (quadro 7).

A comunidade doadora formulou vários objectivos de desenvolvimento para a APD que dão, em geral, prioridade à Ajuda para os pobres, tendo como meta a concretização dos ODM (capítulo I). Interessa, por isso, saber se a prática corresponde ao discurso, ou seja, que prioridade está a ser dada ao combate à pobreza no esforço de Ajuda¹⁵⁸. Essa análise pode ser feita de diversas formas, nomeadamente a forma como se distribui sectorialmente a Ajuda e que atenção recebem os sectores sociais, em particular os básicos, como é feita a distribuição geográfica e que valores de APD vão para os PMA e para as regiões mais afectadas pela pobreza.

4.1 - Estrutura sectorial

Se no início da história da cooperação a Ajuda servia para criar capacidades produtivas e construir infra-estruturas físicas, 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. A mudança na estrutura da Ajuda é também um reflexo do actual consenso internacional quanto ao seu papel na promoção do desenvolvimento (consenso quanto aos ODM - capítulo I), 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 um complemento dos recursos internos, públicos e privados, destinada aos investimentos que não geram lucro, ou seja, actua mais como catalisador do que como motor do desenvolvimento. Por isso, muitos doadores apresentam sectores prioritários comuns como a saúde, educação, governação, ambiente, água e saneamento básico, embora haja diferenças significativas a registar na forma como distribuem os recursos da Ajuda bilateral (quadro 8).

Se, numa visão de longo prazo, os sectores sociais da educação, saúde e abastecimento de água têm captado muita atenção e se a distribuição sectorial indica as prioridades dos doadores, ela não nos diz necessariamente muito sobre a forma como esses recursos são efectivamente utilizados no país parceiro. Uma análise mais

¹⁵⁸ Cada dólar não tem que ser gasto em necessidades básicas, mas sucessivos relatórios também salientam a forma como a Ajuda é facilmente desviada para projectos que têm muito a ver com a

abCD Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento

finaliza os desfasamentos entre o discurso e a prática e põe a descoberto a existência de outros objectivos para além da “redução da pobreza”. Por exemplo, o sector da educação recebe a maior percentagem, mas a fatia da educação básica é muito modesta, o mesmo acontecendo com a saúde básica (quadro 8). A Ajuda para os serviços sociais básicos (saúde e educação básicas, água, saneamento), críticos para atingir os ODM, continua a ser inferior a 15% das afectações bilaterais, ou seja, muitos doadores continuam muito longe do objectivo 20/20¹⁵⁹ que acolheu amplo apoio na Cimeira Social de Copenhaga, em 1995. Há, contudo, grandes diferenças: Áustria, Irlanda, Luxemburgo, Holanda, Reino Unido e EUA já atingiram os 20% da Ajuda para as infra-estruturas e serviços sociais básicos (PNUD, 2003: 147).

Quadro 8 – Estrutura sectorial dos compromissos da APD bilateral (em %), em 2002

| | Infra-estruturas sociais e administrativas | | | Infra-estruturas económicas | Produção | Ajuda de emergência | Acções relacionadas com a dívida a) |
|------------------|--|--|---------------------------|-----------------------------|------------|---------------------|-------------------------------------|
| | Total | Saúde e educação de base, população, água e saneamento | Governo e sociedade civil | | | | |
| Alemanha | 33.5 | 9.2 | 5.1 | 11.1 | 4.7 | 4.8 | 26.7 |
| Austrália | 35.5 | 7.5 | 18.8 | 1.6 | 9.3 | 14.9 | 1.0 |
| Áustria | 29.2 | 4.7 | 7.7 | 10.2 | 2.3 | 6.5 | 41.0 |
| Bélgica | 35.7 | 9.6 | 9.7 | 5.8 | 6.9 | 3.9 | 27.2 |
| Canadá | 31.3 | 10.5 | 9.9 | 2.6 | 3.7 | 11.1 | 15.3 |
| Dinamarca | 35.3 | 8.8 | 9.8 | 15.0 | 9.9 | 14.5 | 2.2 |
| Espanha | 42.8 | 13.5 | 5.3 | 17.8 | 7.4 | 2.8 | 10.7 |
| EUA | 42.3 | 18.6 | 8.8 | 5.2 | 7.1 | 12.0 | 4.8 |
| Finlândia | 53.0 | 15.4 | 15.9 | 3.4 | 9.5 | 12.5 | 0.0 |
| França | 33.5 | 8.9 | 0.9 | 3.4 | 4.1 | 5.9 | 33.7 |
| Grécia | 81.5 | 2.4 | 59.9 | 3.1 | 1.8 | 6.0 | - |
| Holanda | 24.6 | 10.4 | 6.5 | 6.8 | 2.9 | 3.1 | 3.6 |
| Irlanda | 68.9 | 5.9 | 15.9 | 2.6 | 5.6 | 6.3 | 0.0 |
| Itália | 12.0 | 1.1 | 0.7 | 0.8 | 2.4 | 6.8 | 51.4 |
| Japão | 23.8 | 6.1 | 4.0 | 37.7 | 11.6 | 1.4 | 8.8 |
| Luxemburgo | .. | .. | .. | .. | .. | .. | .. |
| Noruega | 58.4 | 16.5 | 24.5 | 6.7 | 6.3 | 11.9 | 1.2 |
| N. Zelândia | 48.4 | 6.2 | 9.7 | 4.6 | 4.7 | 11.9 | - |
| Portugal | 76.7 | 3.0 | 40.7 | 4.6 | 3.7 | 0.9 | 6.3 |
| Reino Unido | 34.9 | 8.3 | 16.0 | 6.4 | 7.9 | 11.1 | 16.8 |
| Suécia | 36.6 | 7.3 | 13.7 | 6.9 | 3.1 | 24.2 | 0.5 |
| Suíça | 17.6 | 7.5 | 5.6 | 10.1 | 7.0 | 19.0 | 0.1 |
| Total CAD | 33.8 | 8.4 | 7.8 | 12.3 | 6.8 | 7.8 | 13.0 |

a) inclui a anulação das dívidas de créditos não APD.

Fonte: OCDE, 2004: 192-193.

Questões como a falta de coordenação dos doadores e a necessária harmonização bem como o alívio da dívida para os países pobres muito endividados

promoção das exportações e as influências geopolíticas (e lateralmente de segurança) (German, et al, 2004: 188).

¹⁵⁹ Ver nota 55, no capítulo II.

são também importantes para atingir os ODM e devem ser incluídas nos esforços de cooperação bilateral.

A dívida e os respectivos serviços superam as receitas totais de exportação de um grande número de PED, o que asfixia por completo qualquer política de desenvolvimento. O alívio da dívida é, por isso, uma condição fundamental para o cumprimento dos ODM. No quadro da Iniciativa dos Países Pobres Muito Endividados¹⁶⁰, há doadores que dedicam parcelas significativas da Ajuda bilateral ao alívio da dívida (quadro 8) facto que se reflecte no valor da Ajuda global de alguns deles.

O peso da anulação da dívida na APD da Áustria, França, Itália, Bélgica e Alemanha coloca, contudo, um problema de manutenção dos níveis de Ajuda num futuro próximo. Como é previsível que o esforço de anulação da dívida diminua, será necessário assegurar os níveis de Ajuda mobilizando recursos adicionais o que, num contexto de crise e restrições orçamentais, constitui um grande desafio para os respectivos governos.

4.2 - A Ajuda ligada

A Ajuda ligada tem vários significados. O mais comum é a prática da ligação da Ajuda à aquisição de bens e serviços no país doador¹⁶¹. Neste sentido, a Ajuda diz-se parcialmente ligada se a lista de fornecedores é restrita, mas vai além do doador¹⁶².

O Banco Mundial estima que a Ajuda ligada reduz em 25% o seu potencial de eficácia. A Ajuda desligada é importante porque aumentar o valor do dinheiro, favorece as soluções mais adequadas para cada situação, torna mais transparente a sua concessão e uso e aumenta a sua eficácia ao incentivar a coordenação dos doadores e a simplificação dos procedimentos, criando oportunidades comerciais para as empresas dos PED. Por isso, em Monterrey, a par do compromisso de aumento do volume de Ajuda, foi igualmente acordado o desligamento da Ajuda. A análise dos dados sobre a Ajuda desligada são, nesta linha, um importante indicador quer da qualidade da Ajuda quer do real empenhamento dos doadores nesta matéria.

O CAD, desde os anos 70, tem feito esforços para reduzir a Ajuda ligada, mas os mesmos têm tido pouco ou nenhum impacto sobre a sua prática continuada. Só nos anos 90 se registaram algumas mudanças, com vários doadores a fazer progressos na

¹⁶⁰ Ver nota 117, no capítulo IV.

¹⁶¹ A Ajuda ligada também pode designar ligar a Ajuda a determinados projectos ou intervenções e condicionar a Ajuda à implementação de mudanças nas políticas, previamente acordadas.

¹⁶² Por exemplo, em princípio toda a Ajuda dos países da UE deve ser parcialmente ligada, dado que é necessário assegurar que o concurso é aberto a todos os EM. Devido às regras da Comunidade, os concursos públicos estão abertos a todos os outros EM. Isto representa um completo desligamento da

proporção de Ajuda desligada, nomeadamente os países do Norte da Europa (Noruega, Finlândia, Dinamarca), Áustria e Alemanha, os quais registaram grande crescimento do desligamento na primeira metade dos anos 90¹⁶³. Excluindo a CT, o CAD estima que nos compromissos bilaterais a Ajuda desligada cresceu de cerca de 60% no início dos anos 80 para cerca de 80% nos anos mais recentes. Acresce que os membros do CAD concordaram em desligar toda a Ajuda aos PMA, o mais tardar, até ao início de 2002. Estes dois factos sugerem uma melhoria na qualidade da Ajuda.

Para esta realidade terá contribuído, em 2001, a aprovação, no quadro do CAD, da “*Recomendação para o Desligamento da APD para os PMA*”, com o objectivo de desligar ao máximo possível a Ajuda bilateral para esses países; promover e assegurar fluxos adequados de Ajuda, em especial para os PMA, e; atingir um equilíbrio de esforços entre os Membros do CAD (OCDE, 2001). Esta *Recomendação* tornou-se operacional a partir de 1 de Janeiro de 2002, tendo os Membros concordado em desligar as seguintes categorias de Ajuda: apoio à balança de pagamentos e ao ajustamento estrutural; perdão da dívida; assistência a programas sectoriais e multi-sectoriais; Ajuda a projectos de investimento; apoio às importações; contratos de serviços comerciais; apoio às ONG, desde que envolvidas em actividades de fornecimento de serviços¹⁶⁴. De fora ficaram a Ajuda alimentar, a cooperação técnica pura (formação, promoção das capacidades, serviços de consultoria) e o restante apoio às ONG. Os membros do CAD concordaram em reduzir a Ajuda ligada para 1/5 do total da sua Ajuda.

A maior parte dos doadores (Áustria, Bélgica, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Irlanda, Luxemburgo, Holanda, Suécia, e Reino Unido), introduziu em 2003, ou mesmo antes, medidas concretas sobre o desligamento da Ajuda bilateral, no quadro das recomendações do CAD e muitos dizem estar prontos para entrar na discussão, no quadro da OCDE, para alargar as recomendações do CAD antes de 2006. A maioria concorda em discutir o alargamento da Ajuda desligada a todos os PED, ou considerar a Ajuda alimentar e/ou a cooperação técnica. Muitos países também concordam em abrir a discussão sobre o acesso aos países receptores.

De acordo com os dados mais recentes (quadro 9) a Grécia e Portugal são os países com maior percentagem de Ajuda ligada, enquanto que a Irlanda e o Reino Unido fornecem toda a Ajuda bilateral de forma desligada (exceptuando a cooperação técnica e as despesas administrativas, como os dados do quadro 5 referem).

Ajuda da UE entre os 15 o que corresponde já a metade dos membros do CAD e a cerca de 55% da APD do CAD.

¹⁶³ Contudo, na segunda metade dos anos 90 o desligamento da Ajuda recuou. Entre as razões subjacentes a este facto pode estar a mudança nos instrumentos de Ajuda (White, 2002).

Quadro 9 – Grau de ligação da APD bilateral, em 2002, em % do total Compromissos (com exclusão da CT e das despesas administrativas)

| | Desligada | Parcialmente desligada | Ligada | Total* | Por memória: CT* |
|--------------------------|-----------|------------------------|--------|--------|------------------|
| Alemanha | 86.6 | - | 13.4 | 2 554 | 1 798 |
| Austrália | 56.7 | - | 43.3 | 280 | 344 |
| Áustria | 69.0 | - | 31.0 | 339 | 95 |
| Bélgica | .. | .. | .. | .. | 291 |
| Canadá | 61.4 | - | 38.6 | 1 020 | 432 |
| Dinamarca | 82.1 | - | 17.9 | 682 | 65 |
| Espanha ^a | 59.9 | 0.2 | 39.9 | 858 | 239 |
| EUA | .. | .. | .. | .. | 7 156 |
| Finlândia | 82.5 | - | 17.5 | 153 | 137 |
| França | 91.5 | 5.1 | 3.4 | 2 959 | 1 590 |
| Grécia | 13.9 | - | 86.1 | 83 | 22 |
| Holanda | 88.6 | 3.0 | 8.4 | 3 882 | 571 |
| Irlanda ^a | 100 | - | - | 233 | 13 |
| Itália | .. | .. | .. | .. | 156 |
| Japão | 82.8 | 8.1 | 9.1 | 6 783 | 1 864 |
| Luxemburgo | .. | .. | .. | .. | 3 |
| Noruega | 99.1 | - | 0.9 | 895 | 207 |
| Nova Zelândia | 76.0 | 7.7 | 16.3 | 50 | 38 |
| Portugal ^a | 33.0 | 0.0 | 66.9 | 52 | 127 |
| Reino Unido ^a | 100 | - | - | 1 946 | 874 |
| Suécia | 78.5 | 9.1 | 12.4 | 1 121 | 71 |
| Suíça | 95.1 | - | 4.9 | 601 | 184 |
| Total CAD | 84.8 | 3.8 | 11.4 | 24 488 | 16 276 |

^a transferências brutas, .. não notificado, * em milhões de dólares.

Fonte: OCDE, 2004: 197-199.

5. Distribuição da Ajuda

Ao mesmo tempo que se assistiu a uma diminuição da Ajuda, verificou-se também uma mudança na distribuição da mesma. O discurso dos doadores realça o objectivo de afectar a Ajuda aos PED mais pobres e a importância da selectividade em função da apresentação de resultados pelos parceiros. Mas, a retórica da selectividade ainda está longe da concentração da Ajuda nos países que mais dela precisam e melhor a sabem utilizar.

A proliferação da Ajuda significa que os receptores têm de lidar com muitos doadores, gastar o seu tempo em reuniões ou em missões todos os meses e os seus sistemas de contabilidade bem como os funcionários públicos têm de responder a vários requisitos de prestação de contas em diferentes momentos. Apesar de estes problemas poderem ser ultrapassados através da melhoria da coordenação de doadores, tal coordenação tem sido desde há muito um ideal que tem falhado a sua concretização. Contudo, na última década produziram-se alguns avanços e

¹⁶⁴ Esta Recomendação também define os procedimentos de transparência, implementação e revisão, por forma a avaliar o seu grau de implementação e a sua eficácia.

actualmente há um optimismo cauteloso porque: (1) assistiu-se a uma crescente utilização da Ajuda programa pelos doadores bilaterais, em articulação com o BM e FMI; (2) cresceu a abordagem sectorial, cuja coordenação da Ajuda é feita no quadro do programa conduzido pelo receptor, com uma importante parcela de Ajuda a ser canalizada via Orçamento e utilizando procedimentos de harmonização; (3) para ter acesso ao alívio da dívida os países têm que produzir documentos estratégicos de redução da pobreza (PRSP) e, paralelamente, os doadores tentam articular as suas estratégias por país aos PRSP (White, 2002).

Mas, as considerações comerciais, políticas e de segurança continuam a exercer forte pressão na distribuição da Ajuda. Esta realidade é evidente quando se analisa a distribuição da Ajuda por grupos de países, em função do rendimento, e por região geográfica.

5.1 - Distribuição por nível de rendimento dos países

O Relatório Zedillo (2001: 14 e seg.) defende que os doadores devem distribuir a sua Ajuda entre os países de acordo com dois critérios: (i) a profundidade da pobreza no país; e (ii) a apreciação da forma como a política do país se dirige à redução da pobreza. Deste modo, uma boa forma de analisar o papel da APD na luta contra a pobreza é ver até que ponto a distribuição da Ajuda se concentra nos países que mais dela precisam, os PMA.

Baulch (2004) mostra, através de uma análise *cross-country*, que os maiores doadores tendem a concentrar a sua Ajuda nos PED mais ricos e de rendimentos médios. Pelo contrário, ainda que com variações, a Holanda e o Reino Unido direccionam a maior parte da sua Ajuda bilateral para os PMA. O mesmo autor demonstra que os programas de Ajuda da França e da Alemanha não são nem pró nem anti-pobres ainda que canalizem muita Ajuda para os países de rendimento médio e para países pobres de África. O passado colonial, os objectivos geopolíticos e de promoção do comércio sobrepõem-se ao da redução da pobreza.

Em 2002, 39% da APD global foi para os 49 PMA. Desde 1990, tem havido uma redução da Ajuda em termos reais para os PMA e outros países de baixos rendimentos. Em percentagem do total, as transferências para os PMA passaram de 37%, em meados dos anos 80, para 32%, no final dos anos 90. A tendência de longo prazo evidencia uma mudança da Ajuda dos PMA para os países de rendimento médio (Harford, et al, 2004). A conclusão é que há outras considerações de peso na tomada de decisão sobre a distribuição da Ajuda bilateral que não apenas o objectivo de redução da pobreza. Por exemplo, no caso da França a Ajuda pode ser entendida como parte da política externa do país, especialmente no que diz respeito às ex-

abCD Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento

colónias e DOM-TOM. Nos casos da Dinamarca e Reino Unido, especialmente desde os anos 90, um objectivo declarado foi criar coerência na relação entre a Ajuda e a restante política externa (Degnbol-Martinussen, 2003: 92).

Os dados do quadro 10 mostram que nos últimos anos muitos doadores canalizaram mais de 2/3 da Ajuda bilateral para os PMA e outros países de fracos rendimentos. Apesar disso, a generosidade para com os PMA não aumentou, ou seja, o esforço de APD em percentagem do RNB para este grupo de receptores diminuiu tendo passado de 0.08%, em 1991-92, para 0.06%, em 2002.

Quadro 10 - APD por grupos de países (2001-2002), em % do total

| | PMA | Outros PFR | PRITI | PRITS | PRE |
|------------------|-------------|-------------------|--------------|--------------|------------|
| Alemanha | 31.1 | 24.3 | 36.3 | 7.8 | 0.6 |
| Austrália | 25.8 | 34.7 | 36.9 | 2.6 | 0.0 |
| Áustria | 30.2 | 24.4 | 37.7 | 6.4 | 1.2 |
| Bélgica | 47.6 | 21.2 | 26.2 | 4.3 | 0.7 |
| Canadá | 34.2 | 33.5 | 27.8 | 4.4 | 0.1 |
| Dinamarca | 48.9 | 26.0 | 20.0 | 4.8 | 0.3 |
| Espanha | 18.0 | 33.0 | 42.8 | 5.7 | 0.5 |
| EUA | 28.7 | 28.0 | 40.0 | 3.4 | 0.0 |
| Finlândia | 43.8 | 24.0 | 28.2 | 3.5 | 0.5 |
| França | 36.2 | 23.3 | 30.6 | 9.3 | 0.7 |
| Grécia | 18.0 | 9.5 | 63.8 | 7.6 | 1.2 |
| Holanda | 44.5 | 26.2 | 25.2 | 3.9 | 0.2 |
| Irlanda | 67.2 | 11.9 | 16.5 | 3.9 | 0.5 |
| Itália | 55.1 | 14.2 | 24.4 | 5.3 | 1.0 |
| Japão | 23.9 | 50.1 | 22.1 | 3.9 | 0.0 |
| Luxemburgo | 45.2 | 17.4 | 32.0 | 5.1 | 0.3 |
| Noruega | 49.7 | 19.4 | 25.9 | 5.0 | 0.0 |
| Nova Zelândia | 37.9 | 19.6 | 35.6 | 6.8 | 0.0 |
| Portugal | 46.8 | 34.9 | 13.8 | 3.7 | 0.7 |
| Reino Unido | 39.6 | 28.4 | 25.7 | 5.7 | 0.6 |
| Suécia | 46.2 | 25.0 | 25.2 | 3.4 | 0.2 |
| Suíça | 41.7 | 25.7 | 29.2 | 3.2 | 0.1 |
| Total CAD | 34.0 | 30.4 | 30.3 | 5.0 | 0.3 |

PMA – países menos avançados; Outros PFR – outros países de fracos rendimentos; PRITI – países de rendimento intermédio da tranche inferior; PRITS – países de rendimento intermédio da tranche superior; PRE – países de rendimento elevado. Fonte: OCDE, 2004: 205.

Entre os doadores mais generosos para com os PMA destacam-se a Noruega, Dinamarca, Luxemburgo e Holanda, que cumprem o acordado em Monterrey de direccionar pelo menos 0.15% do RNB para a Ajuda a este grupo de países. A Bélgica está muito perto de atingir esta meta (quadro 11).

Quadro 11 – Evolução da APD para os PMA, 1991-2002

| | 1991-1992 | | 2001 | | 2002 | |
|------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | Em % da APD | Em % do RNB | Em % da APD | Em % do RNB | Em % da APD | Em % do RNB |
| Alemanha | 24 | 0.09 | 24 | 0.06 | 25 | 0.07 |
| Austrália | 21 | 0.08 | 20 | 0.05 | 19 | 0.05 |
| Áustria | 25 | 0.04 | 20 | 0.06 | 33 | 0.08 |
| Bélgica | 32 | 0.13 | 34 | 0.13 | 33 | 0.14 |
| Canadá | 29 | 0.13 | 15 | 0.03 | 17 | 0.05 |
| Dinamarca | 36 | 0.36 | 33 | 0.34 | 33 | 0.32 |
| Espanha | 13 | 0.03 | 11 | 0.03 | 15 | 0.04 |
| EUA | 18 | 0.04 | 15 | 0.02 | 23 | 0.03 |
| Finlândia | 35 | 0.25 | 29 | 0.10 | 33 | 0.12 |
| França | 27 | 0.17 | 26 | 0.08 | 30 | 0.11 |
| Grécia | .. | .. | 11 | 0.02 | 13 | 0.03 |
| Holanda | 28 | 0.24 | 31 | 0.26 | 35 | 0.29 |
| Irlanda | 33 | 0.06 | 50 | 0.16 | 53 | 0.21 |
| Itália | 24 | 0.08 | 30 | 0.04 | 45 | 0.09 |
| Japão | 16 | 0.05 | 18 | 0.04 | 20 | 0.04 |
| Luxemburgo | 34 | 0.10 | 34 | 0.25 | 40 | 0.30 |
| Noruega | 45 | 0.52 | 33 | 0.27 | 37 | 0.33 |
| Nova Zelândia | 18 | 0.05 | 26 | 0.07 | 25 | 0.06 |
| Portugal | 79 | 0.26 | 45 | 0.11 | 37 | 0.10 |
| Reino Unido | 29 | 0.09 | 36 | 0.12 | 23 | 0.07 |
| Suécia | 36 | 0.34 | 27 | 0.21 | 32 | 0.26 |
| Suíça | 31 | 0.13 | 28 | 0.10 | 27 | 0.08 |
| Total CAD | 24 | 0.08 | 23 | 0.05 | 26 | 0.06 |

Fonte: OCDE, 2004: 213.

Se tivermos em consideração a Ajuda *per capita*, verifica-se que há uma disparidade considerável entre os receptores, explicada quer por diferenças de rendimento quer pelo tamanho do país. Há uma tendência para os pequenos países receberem mais Ajuda *per capita* do que os maiores, pelo que uma região com muitos pequenos países (ASS, Caraíbas ou Pacífico) têm Ajuda *per capita* maior do que regiões com países maiores (América Latina, por exemplo) ou regiões com países muito grandes (China e Índia). Acresce, ainda, que a ASS registou uma quebra da Ajuda *per capita* de mais de 40%, entre 1990 e 2000, ao mesmo tempo que crescia para os países europeus receptores e para as “áreas problemáticas”.

5.2 - Distribuição geográfica da Ajuda

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 PED – 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).

abCD Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento

De acordo com White (2002), alguns padrões são evidentes: o declínio continuado da parcela para o Médio Oriente e Leste Asiático e o crescimento da fatia para a Europa e para a Ásia do Sul e Central. No último caso o crescimento resultou do rápido crescimento dos programas de Ajuda para a China e, mais recentemente, para o Vietname, que em princípio se manterão por algum tempo. Por outro lado, o crescimento da Europa reflecte a resposta às situações de emergência na região, pelo que a Ajuda para esta região pode diminuir, se a situação de alterar¹⁶⁵. A parcela da América Latina mantém-se baixa e quanto à África Subsariana registou um crescimento nos anos 80 mas diminuiu nos anos 90, apesar de ser a região que mais Ajuda recebe. Esta diminuição ocorreu devido a quebras bilaterais e multilaterais, embora menos vincadamente na multilateral.

Quadro 12 - Distribuição geográfica da APD (2001-2002), em % do total

| | África Subsariana | Ásia do Sul e Central | Outros países da Ásia | Norte de África e Médio Oriente | Europa | América Latina e Caraíbas |
|------------------|-------------------|-----------------------|-----------------------|---------------------------------|------------|---------------------------|
| Alemanha | 32.9 | 13.1 | 11.7 | 13.1 | 16.5 | 12.7 |
| Austrália | 9.7 | 14.4 | 71.7 | 1.9 | 0.8 | 1.5 |
| Áustria | 35.7 | 10.7 | 9.6 | 6.5 | 25.2 | 12.3 |
| Bélgica | 58.4 | 7.1 | 6.7 | 7.1 | 10.5 | 10.3 |
| Canadá | 38.0 | 16.0 | 12.3 | 5.1 | 10.8 | 17.8 |
| Dinamarca | 49.6 | 14.4 | 12.5 | 6.0 | 7.0 | 10.5 |
| Espanha | 20.4 | 6.6 | 6.9 | 10.9 | 11.4 | 43.8 |
| EUA | 30.4 | 20.6 | 9.7 | 14.7 | 9.8 | 14.8 |
| Finlândia | 43.0 | 16.3 | 10.8 | 8.7 | 11.3 | 9.8 |
| França | 51.8 | 4.8 | 9.2 | 18.8 | 8.8 | 6.6 |
| Grécia | 17.3 | 10.2 | 2.6 | 10.4 | 53.9 | 5.6 |
| Holanda | 44.6 | 15.5 | 11.4 | 6.5 | 9.3 | 12.7 |
| Irlanda | 68.9 | 7.8 | 3.7 | 5.7 | 8.1 | 5.9 |
| Itália | 56.7 | 10.5 | 2.7 | 10.4 | 13.3 | 6.4 |
| Japão | 17.9 | 26.2 | 39.6 | 4.6 | 0.9 | 10.8 |
| Luxemburgo | 41.5 | 10.0 | 11.9 | 10.2 | 10.9 | 15.5 |
| Noruega | 43.7 | 19.0 | 7.3 | 9.3 | 11.7 | 9.0 |
| Nova Zelândia | 11.6 | 8.8 | 72.3 | 2.6 | 0.5 | 4.1 |
| Portugal | 48.4 | 7.8 | 28.9 | 4.5 | 6.8 | 3.4 |
| Reino Unido | 41.6 | 22.0 | 6.5 | 6.1 | 14.5 | 9.2 |
| Suécia | 44.5 | 16.7 | 10.0 | 6.8 | 9.2 | 12.7 |
| Suíça | 36.5 | 22.5 | 8.6 | 5.4 | 14.4 | 12.5 |
| Total CAD | 35.0 | 17.3 | 16.1 | 9.9 | 9.5 | 12.2 |

Fonte: OCDE, 2004: 208-209.

As tendências da APD global escondem as variações de distribuição da Ajuda entre doadores. As ex-potências coloniais continuam a concentrar a sua Ajuda nas ex-colónias enquanto que os doadores mais pequenos são mais abrangentes. A Espanha

¹⁶⁵ O crescimento da fatia para a Europa foi fortalecido pelas agências multilaterais, de quase nada em 1990, para 13% em 2000, ainda que isso possa ser um fenómeno temporário.

ilustra muito bem esta realidade, canalizando quase 44% da sua Ajuda para a América Latina e Caraíbas. O mesmo acontece com Portugal, na sua preferência pelos PALOP e, mais recentemente, por Timor-Leste¹⁶⁶. A Ajuda aos países da Europa Central e de Leste ganha significado em doadores como a Grécia e a Áustria, pela proximidade geográfica e potencial ameaça de instabilidade¹⁶⁷.

5.3 – Os critérios subjacentes

Os critérios para a escolha dos países parceiros não são uniformes baseando-se quer em critérios de relações históricas (França, Portugal, Reino Unido), quer condições de pobreza, humanitarismo e governação (Nórdicos, Irlanda, Holanda), entre outros (proximidade geográfica – Grécia, Austrália, Nova Zelândia, Japão). O número de países parceiros também varia entre os doadores bem como a existência (ou não) de critérios para os identificar. Há casos em que a APD se concentra num número mais ou menos reduzido de parceiros (a Irlanda tem 10 países alvo, Portugal tem 6) e outros em que a dispersão é a tônica dominante. Mesmo nos países em que é identificado um reduzido número de países-alvo, com relações de cooperação mais estáveis e previsíveis (Suécia, Luxemburgo, Irlanda, por exemplo) acabam por desenvolver actividades com muitos outros, o que contribui para uma certa dispersão da Ajuda.

No quadro 13 apresentam-se os principais receptores da Ajuda dos países do CAD, em 2001-2002. Para além dos receptores já referidos, os Territórios sob administração Palestiniana tornaram-se um receptor importante para muitos doadores.

No âmbito do CAD defende-se a concentração da Ajuda num reduzido número de países¹⁶⁸, pelas vantagens que pode trazer para todas as partes envolvidas:

1. O pessoal das agências, e os consultores que aí trabalham, especializam-se em determinados países;
2. Reduz os custos de transacção;

¹⁶⁶ Portugal foi o doador que registou a maior quebra na parcela para ASS, para quem Timor-Leste se tornou um dos receptores mais importantes.

¹⁶⁷ De facto, para os doadores europeus os receptores deste continente estão entre os principais parceiros, o que não acontecia há 10 anos atrás. Por ex. a Sérvia e Montenegro é agora um dos principais receptores da Ajuda da Áustria, Alemanha, Bélgica, Grécia, Luxemburgo, Reino Unido, Suécia e Suíça. Os Estados da ex-Jugoslávia e a Bósnia-Herzegovina estão também entre os principais receptores da Ajuda da Noruega, Suécia e Suíça (os quais fizeram cortes na sua Ajuda para África em mais de 10%).

¹⁶⁸ Os argumentos para a concentração não devem ser confundidos com os da selectividade, a qual é a visão de que a Ajuda se deve centrar nos países com “boas políticas”. Esta visão tem sido defendida pelo BM desde a publicação do *Assessing Aid*, em 1998. Embora a selectividade seja um factor recente de concentração da Ajuda não o é sem problemas (para uma crítica ver Lensink e White, 2000). A hierarquização dos países de acordo com a forma como concentram a sua Ajuda tendo em conta diferentes medidas (White, 2002) evidencia que a Ajuda não é concentrada. O principal fundamento de desenvolvimento para a concentração da Ajuda é claramente subalternizado pelas pressões comerciais e políticas para programas de Ajuda mais difusos.

abCD Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento

3. Reduz o número de doadores num receptor, reduzindo por essa via a carga burocrática e a dispersão de esforços que lhe andam associadas, otimizando o tempo e as competências escassas¹⁶⁹;
4. Facilita a harmonização entre os doadores.

Quadro 13 - Principais beneficiários da Ajuda dos membros do CAD, em 2001-2002

| | |
|------------------|---|
| Alemanha | Sérvia e Montenegro, China, Bolívia, Índia, Moçambique |
| Austrália | Papua-Nova-Guiné, Indonésia, Timor-Leste, Vietname, Filipinas |
| Áustria | Sérvia e Montenegro, Camarões, Bolívia, Egipto, Indonésia, Tanzânia |
| Bélgica | Tanzânia, Rep. Democ. Congo, Camarões, Sérvia e Montenegro, Costa do Marfim |
| Canadá | Ex-Jugoslávia, Camarões, Costa do Marfim, Bangladesh, Índia, China |
| Dinamarca | Tanzânia, Vietname, Uganda, Moçambique, Gana |
| Espanha | Nicarágua, El Salvador, China, Marrocos, Equador |
| EUA | Egipto, Paquistão, Sérvia e Montenegro, Colômbia, Jordânia |
| Finlândia | Tanzânia, Afeganistão, Moçambique, Sérvia e Montenegro, China, Namíbia |
| França | Costa do Marfim, Moçambique, Marrocos, Egipto, Camarões, Senegal |
| Grécia | Macedónia, Sérvia e Montenegro, Albânia, Bósnia Herzegovina, Afeganistão |
| Holanda | Indonésia, Índia, Tanzânia, Gana, Afeganistão |
| Irlanda | Uganda, Moçambique, Etiópia, Tanzânia, Zâmbia, Lesoto |
| Itália | Moçambique, Tanzânia, Eritreia, Tunísia, Etiópia |
| Japão | China, Índia, Tailândia, Indonésia, Filipinas |
| Luxemburgo | Sérvia e Montenegro, Cabo Verde, El Salvador, Afeganistão, Mali |
| Noruega | Afeganistão, Terr. Adm. Palestina, Tanzânia, Moçambique, Sérvia e Montenegro |
| Nova Zelândia | Papua-Nova-Guiné, ilhas Salomão, Samoa, Tokelau, Indonésia, Tonga, Vanuatu |
| Portugal | Timor-Leste, Moçambique, Cabo Verde, S. Tomé e Príncipe, Angola, Guiné-Bissau |
| Reino Unido | Índia, Sérvia e Montenegro, Tanzânia, Moçambique, Bangladesh, Gana |
| Suécia | Tanzânia, Moçambique, Nicarágua, Sérvia e Montenegro, Vietname |
| Suíça | Sérvia e Montenegro, Índia, Moçambique, Tanzânia, Estados da ex-Jugoslávia |
| Total CAD | Egipto, Indonésia, Israel, Índia, China, Filipinas |

Fonte: OCDE, 2004: 214-229.

Pese embora estas vantagens, alguns doadores concentram mais a Ajuda que outros. Entre as razões apontadas, destacam-se:

- A Ajuda de pequenos doadores é mais concentrada que a dos outros (com excepção dos EUA, com concentração em Israel e Egipto);
- Será de esperar que países com laços com muitas ex-colónias, nomeadamente França e Reino Unido, tenham programas de Ajuda mais

¹⁶⁹ Ao reconhecerem este facto vários doadores resolveram concentrar a sua Ajuda em poucos países. A Suécia recentemente decidiu centrar a sua Ajuda bilateral em apenas 18 países e a Holanda

difusos (mas países com poucas ou nenhuma ex-colónia também têm Ajuda difusa);

- Países com forte “lobby sobre o desenvolvimento” em princípio resistem mais a pressões sobre a concentração da Ajuda (mas, no caso da Holanda, por ex., o interesse público sobre a Ajuda é grande e apesar dos esforços de concentração da Ajuda ela é das mais difusas).

A Ajuda multilateral é diferente na distribuição geográfica: (i) algumas agências multilaterais limitam o seu mandato a uma de duas forma: ou são geograficamente restritos, como é o caso dos Bancos Regionais de Desenvolvimento, ou os fluxos concessionais podem ser restritos para PMA. Estas restrições tornam a Ajuda mais concentrada dado destinar-se a poucos países. Mas, (ii) nas agências multilaterais que não têm mandatos restritos deste tipo a Ajuda vai para um grande número de países, como é no caso do PNUD e da UE. (iii) As agências multilaterais normalmente trabalham com regras de distribuição que têm em conta o rendimento e a população do receptor, o que evita ter “favoritos” que recebam maiores parcelas de Ajuda, pelo que a parcela que vai para os maiores receptores é muito mais baixa para as agências multilaterais do que para as bilaterais. Para a AID e a UE, nenhum receptor recebe mais de 5% do total da sua Ajuda líquida e há apenas 2 países que recebem mais de 5% da Ajuda multilateral total: China e Índia, reflexo das características destes dois países (White, 2002).

6. Considerações finais

Apesar dos progressos dos últimos anos, há ainda um longo caminho a percorrer para alcançar os ODM. Os doadores comprometeram-se a aumentar o apoio aos PED que adoptem reformas e políticas “correctas”. Comprometeram-se também a aumentar a qualidade e eficácia da Ajuda. O primeiro é mais facilmente atingível que o segundo¹⁷⁰, na medida em que há muitos factores que estão subjacentes à melhoria da eficácia da Ajuda. Para melhorar a qualidade e eficácia da Ajuda será necessário trabalhar não só ao nível nacional mas, também, entre doadores e com os parceiros de desenvolvimento. Tornar a Ajuda mais eficaz implica:

desencadeou várias iniciativas nos últimos 30 anos para concentrar a sua Ajuda, mas a proliferação ainda é grande.

¹⁷⁰ Mas será necessário ir mais além da retórica da “selectividade por país” e distribuir a Ajuda de forma mais séria pelos países pobres com governação forte e moderada. A selectividade dos países deve ser concebida como algo mais do que uma mera distribuição de dinheiro a países com governação forte: deve mudar a forma de fornecer a Ajuda a países diferentes. Os melhor governados devem ter muito mais a dizer na definição dos programas de Ajuda, devem receber mais financiamento de programas e mais compromissos a longo prazo da comunidade doadora. Os pior governados devem receber mais Ajuda projecto e mais centrada num conjunto de actividades e mais desembolsos via ONGD (Radelet, 2004).

abCD Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento

- Harmonizar as práticas e procedimentos, simplificando os mecanismos de distribuição;
- Que ela seja mais previsível, flexível e sustentável, escolhendo os instrumentos e mecanismos de implementação que melhor se adaptem à realidade de cada parceiro;
- Orientá-la fundamentalmente em função dos resultados e dos objectivos de redução da pobreza, centrando-a nos PMA e articulando-a com as estratégias nacionais de luta contra a pobreza, promovendo a sua apropriação;
- Desligá-la e reduzir a parcela bilateral;
- Apoiar a actuação das ONG, particularmente nos países com graves problemas de governação.

Se as considerações económicas e políticas dominarem é pouco provável que os objectivos definidos sejam alcançados dentro das datas propostas. Mas, se o objectivo for a redução da pobreza e a promoção do desenvolvimento a longo prazo, então a forma como actualmente se distribui a Ajuda terá de ser profundamente revista.

Para alguns, para além desta retórica, a Ajuda ainda não mudou na sua essência. Estudos recentes (Baulch (2004), Roodman (2004), Plataforma 2015 y Más (2004) põem em evidência que os compromissos assumidos pelos doadores relativamente aos ODM correm sério risco de fracassar, particularmente o que diz respeito à redução da pobreza absoluta para metade até 2015. Por exemplo, o estudo da Plataforma 2015 y Más (2004) é muito pessimista quanto à previsão de cumprimento dos objectivos relativos à APD, não só em termos de volume e meta dos 0.7% do RNB, mas também, e de forma mais dramática, quanto aos 0.15% do RNB para os PMA, prevendo uma evolução negativa dos dois indicadores em quase todos os doadores.

Bibliografia

- ADDISON, T., MAVROTAS, G., MCGILLIVRAY, M., 2004, *Aid, alternative sources of finance and the Millennium Development Goals*, paper presented at the “Development Financing; Global Policy Agendas” at the Development Studies Association Annual Conference, Londres, Novembro: www.devstud.org.uk/conference/workshops/2.3/FinancingMDGs.pdf
- AFONSO, M., 2002, *Cooperação para o Desenvolvimento: o papel da ajuda no contexto africano*, Actas do V Colóquio Internacional – Globalização e Contextos Locais na África Subsariana, Faculdade de Letras da Universidade do Porto, 3-4 de Maio 2002: 33-43, Porto.
- AFONSO, M., 2004, *A ajuda dos Estados-membros da União Europeia*: www.forumdc.net/forumdc/art_tema.asp?Cod_artigo=146199
- BAULCH, B., 2004, *Aid for the poorest? The distribution and maldistribution of international development assistance*, IDS, CPRC WP nº 35: www.chronicpoverty.org
- CEC, 2004, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Translating the Monterrey Consensus into practice: the contribution by the European Union* (SEC (2004) 246).
- CLEMENS, M., KENNY, C., MOSS, T., 2004, *The trouble with the MDGs: confronting expectations of aid and development success*, CGD WP nº 40 www.cgdev.org

abCD Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento

- DEGNBOL-MARTINUSSEN, ENGBERG-PEDERSEN, 2003, *Aid. Understanding International Development Cooperation*, Zed Books, Londres.
- DEVARAJAN, et al., 2002, *Goals for development: history, prospects and costs*, WBPR WP 2819: [//econ.worldbank.org/files/13269_wps2819.pdf](http://econ.worldbank.org/files/13269_wps2819.pdf)
- EASTERLY, 2002, *The cartel of good intentions: bureaucracy versus markets in foreign aid*, WP 41, CGD, Washington, DC.
- FMI, BM, 2004, *Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative – Statistical Update*: www.worldbank.org/hipc
- GERMAN, T., RANDEL, J., EWING, D., 2004, *The Reality of Aid, 2004, An independent review of international aid*, ed. by ICVA, Eurostep, Earthscan: www.realityofaid.org/
- HARFORD, T., HADJIMICHAEL, B., KLEIN, M., 2004, *Aid Agency Competition*, Public Policy Journal, Note nº 277, Oct.: [//rru.worldbank.org/PublicPolicyJournal](http://rru.worldbank.org/PublicPolicyJournal)
- HARFORD, T., HADJIMICHAEL, B., KLEIN, M., 2004, *The Supply of Aid*, Public Policy Journal, Note nº 276, Oct.: [//rru.worldbank.org/PublicPolicyJournal](http://rru.worldbank.org/PublicPolicyJournal)
- HARFORD, T., KLEIN, M., 2004, *Donor Performance*, Public Policy Journal, Note nº 278, Oct.: [//rru.worldbank.org/PublicPolicyJournal](http://rru.worldbank.org/PublicPolicyJournal)
- HASEGAWA, Y., 2002, *Trends in aid by major aid agencies (Summary)*: www.sti.ch/pdfs/swap203.pdf
- HJERTHOLM, P., WHITE, H., 2000, *Survey of foreign aid: history, trends and allocation*, Discussion Paper 00-04, Institute of Economics, University of Copenhagen: www.econ.ku.dk/wpa/pink/2000/0004.pdf
- HJERTHOLM, P., WHITE, H., 2000a, “Foreign aid in historical perspective”, in TARP, F. (edit.), *Foreign aid and development*, Roudlege, Londres + Nova Iorque: 80-102
- KOLI, R., 2003, *The transition from official aid to private capital flows: implications for a developing country*: www.wider.unu.edu/conference/conference-2003-3/conference-2003-3-papers/kohli-0508.pdf
- OCDE/CAD, 1999, *DAC Scooping Study of Donor Poverty Reduction Policies and Practices*, OCDE, Paris.
- OCDE/CAD, 2001, *DAC Recommendation on untying official development assistance to the least developed countries*, DAC/OECD, Paris: www.oecd.org
- OCDE/CAD, 2004 *Coopération pour le Développement. Rapport 2003*, Vol. 5 nº 1, OCDE, Paris.
- PLATAFORMA 2015 Y MÁS, 2004, *La palabra empeñada. Los objetivos 2015 y la lucha contra la pobreza*: www.sinexcusas2015.org/
- PNUD, 2003, *Relatório do Desenvolvimento Humano 2003*, Mensagem, Lisboa.
- RADELET, S., 2004, *Aid effectiveness and the Millennium Development Goals*, CGD WP 39: www.cgdev.org/docs/cgd_wp039_rev.pdf
- ROGERSON, A. et al., 2004, *The international aid system 2005-2010. Forces for and against change*. WP 235, ODI: www.odi.org.uk/publications/working_papers/wp235.pdf
- ROODMAN, 2004, *An index of donor performance*, CGD WP 42: www.cgdev.org/docs/cgd_wp042.pdf
- te VELDE, D., MORRISSEY, O., 2002, *Foreign Direct Investment: who gains?* ODI Briefing Paper, April: www.odi.org.uk/publications/briefing/bp_may02.pdf
- WHITE, H., 2002, *Long-run trends and recent developments in official assistance from donor countries*. DP 106, UNU/WIDER. www.wider.unu.edu/publications/dps2002-106.pdf
- WORLD BANK, 2003, *Recent trends in financial flows to developing countries*: www.worldbank.org/
- WORLD BANK, 2004, *Global development finance*: www.worldbank.org/

VI

A COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO EM PORTUGAL

Ana Paula Fernandes

Neste capítulo são abordados, em termos gerais, a estrutura, os actores, e respectivo *modus operandi*, da Cooperação para o Desenvolvimento em Portugal. Esta abordagem foi realizada de forma a identificar as prioridades e os objectivos dos diferentes intervenientes, bem como o tipo de coordenação e/ou inter-relação existente entre eles.

São também mencionados alguns debates recentes e tendências mundiais, nomeadamente no quadro do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) e da União Europeia (UE), importantes para o futuro da Cooperação para o Desenvolvimento em Portugal.

Assim, em termos de estruturação da Cooperação, cabe mencionar:

1. O Ministério dos Negócios Estrangeiros

O Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE)¹⁷¹ é o departamento do Governo responsável pela formulação, coordenação e execução da Política Externa de Portugal. Destacamos apenas algumas das prioridades definidas no Programa do XVI Governo, em termos de política externa: *reforçar o papel de Portugal como sujeito activo no processo de construção europeia; reforçar a relação privilegiada com o espaço Lusófono, nomeadamente através da projecção de valores e interesses nos PALOP, no Brasil e em Timor; privilegiar a ONU, a OTAN e a OSCE como instituições basilares da arquitectura de segurança e defesa; aprofundar as relações bilaterais com os países vizinhos e os parceiros estratégicos; reforçar a presença nas organizações internacionais; manter uma estreita ligação às Comunidades Portuguesas e aos Estados que as acolhem; defender e afirmar a língua e a cultura portuguesas; promover uma diplomacia económica activa*¹⁷².

O MNE entende que as relações com África, com uma particular incidência nos Países de Língua Oficial Portuguesa, devem ser reforçadas e que deve dar maior densidade e visibilidade à CPLP. Defende ainda um aproveitamento concreto do espaço ibero-americano, dos interfaces com a América Latina e, em especial, com o

¹⁷¹ Para mais informação consultar: <http://www.min-nestrangeiros.pt/mne>

¹⁷² http://www.min-nestrangeiros.pt/politica/programa_gov/

Brasil, país com o qual devemos aprofundar e construir relações globais que ultrapassem os sectores cultural e económico. *As relações com a Ásia, especialmente com a Índia e o Paquistão, mas também com a China, o Japão, a Coreia do Sul, as Filipinas e Singapura, têm de ser redimensionadas nos planos político, económico e cultural; e no caso da China, importa aproveitar o estatuto de Macau para privilegiar novos impulsos nos planos económico e cultural. Também o novo estatuto de Timor independente deve permitir focalizar a cooperação noutros moldes, dando prioridade à língua e à segurança; e também manter um permanente diálogo com os Estados da Ásia - Pacífico, nomeadamente a Austrália e a Indonésia. Afigura-se também essencial manter um diálogo mutuamente proveitoso com os países da margem Sul do Mediterrâneo.*¹⁷³ O contexto e participação no quadro multilateral, nomeadamente no sistema das Nações Unidas, revela-se importante para Portugal pois poderá projectar os seus interesses e multiplicar a visibilidade das suas posições.

No quadro do MNE, as Direcções-Gerais assumem também um papel importante na definição das políticas de cooperação:

- À **Direcção-Geral das Relações Bilaterais (DGRB)** compete dar efectividade e continuidade à acção do Ministério dos Negócios Estrangeiros no plano internacional bilateral no que respeita a todos os assuntos de carácter político, económico e cultural. São atribuições da DGRB, entre outras: reunir as informações recebidas sobre a realidade política, económica e cultural nas diferentes regiões e países e assegurar a actualização de elementos completos sobre essa mesma realidade; estudar, dar parecer e apresentar propostas de actuação sobre todos os assuntos relativos a estas regiões e países; assegurar a representação do Ministério nas comissões interministeriais e outros organismos nacionais quando as atribuições destes abrangem questões de natureza política, económica e cultural no âmbito das suas competências.
- A **Direcção-Geral de Política Externa (DGPE)**, por sua vez, é o departamento do MNE que assegura a coordenação de todos os assuntos de natureza político-diplomática e o tratamento de questões de índole económica que revistam natureza plurisectorial. Incumbe ao Director-Geral de Política Externa propor as acções tendentes ao desenvolvimento e à execução das grandes linhas da política externa. No âmbito da DGPE funciona ainda a Missão para as questões relativas à Comunidades dos Países de Língua Oficial Portuguesa (CPLP).

¹⁷³ <http://www.min-nestrangeiros.pt/mne/linhas/>

- A **Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e Cooperação**, é responsável pela desejável supervisão da Cooperação Portuguesa e pelos Instituto Camões e Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento.
- O **Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD)** constituído em Janeiro de 2003 (Decreto-Lei n.º 5/2003 de 13 de Janeiro de 2003), em substituição do Instituto da Cooperação Portuguesa (ICP), tem a função de coordenar, supervisionar e dirigir a política de Cooperação Portuguesa e de Ajuda Pública ao Desenvolvimento. No diploma constitutivo do IPAD, o Governo define como principais atribuições, num quadro de unidade de representação externa do Estado, melhorar a intervenção portuguesa e assegurar-lhe um maior relevo no âmbito da Cooperação, no cumprimento dos compromissos internacionais assumidos pelo Estado Português nesta matéria. Gere parte da APD bilateral e multilateral.

A APD bilateral é dirigida sobretudo aos países de língua portuguesa: Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe, Timor-Leste, cabendo a outros países apenas 14,5% da APD bilateral portuguesa¹⁷⁴.

Enquanto membro de organizações multilaterais, Portugal contribui para os fundos e programas das Nações Unidas; para o Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e Organização Mundial do Comércio; a União Europeia (para o orçamento geral para os PED e Fundo Europeu de Desenvolvimento); os Bancos Regionais de Desenvolvimento e ainda outras instituições multilaterais. Cabe ao IPAD propor e executar estas contribuições.

O IPAD tem, ainda, a responsabilidade de gerir o co-financiamento às ONGD, através da Direcção de Serviços de Apoio à Sociedade Civil e Ajudas de Emergência e, através da Divisão de Avaliação, avaliar a execução dos programas e projectos de APD portuguesa¹⁷⁵.

¹⁷⁴ Dados de 2002- ver <http://www.ipad.mne.gov.pt> Através dos Programas Indicativos da Cooperação (PIC) e dos Planos de Acção de Cooperação é possível conhecer com maior detalhe os compromissos de APD assumidos entre o Estado Português e o Estado Parceiro (PED).

¹⁷⁵ Organigrama em <http://www.ipad.mne.gov.pt> Consultar o Despacho n.º 22 251/2004 de 13 de Outubro de 2004: Regulamento de organização e Competências dos Serviços do IPAD.

Quadro 1

AJUDA PÚBLICA AO DESENVOLVIMENTO 2001/2003

| | (Milhares de Euros **) | | | | | |
|---|------------------------|-------------|----------------|-------------|----------------|-------------|
| | 2001 | % | 2002 | % | 2003 | % |
| APD BILATERAL, TOTAL | 204.695 | 100 | 197.443 | 100 | 161.494 | 100 |
| ANGOLA | 13.262 | 6,5 | 15.325 | 7,8 | 17.249 | 10,7 |
| CABO VERDE | 25.721 | 12,6 | 11.554 | 5,9 | 35.611 | 22,1 |
| GUINÉ-BISSAU | 14.928 | 7,3 | 7.051 | 3,6 | 7.304 | 4,5 |
| MOÇAMBIQUE | 38.251 | 18,7 | 25.367 | 12,8 | 16.920 | 10,5 |
| SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE | 15.664 | 7,7 | 13.806 | 7,0 | 9.856 | 6,1 |
| PALOP ** | 16.747 | 8,2 | 15.193 | 7,7 | 4.280 | 2,7 |
| TIMOR LESTE | 64.708 | 31,6 | 80.485 | 40,8 | 37.781 | 23,4 |
| OUTROS PAÍSES | 15.414 | 7,5 | 28.662 | 14,5 | 32.492 | 20,1 |
| APD MULTILATERAL, TOTAL | 95.052 | 100 | 144.852 | 100 | 121.379 | 100 |
| 1. NAÇÕES UNIDAS | 8.696 | 9,1 | 11.489 | 7,9 | 7.139 | 5,9 |
| 1.1. Nações Unidas - Agências, Fundos e Comissões | 8.696 | 9,1 | 11.489 | 7,9 | 7.139 | 5,9 |
| 2. COMISSÃO EUROPEIA | 77.061 | 81,1 | 77.766 | 53,7 | 78.232 | 64,5 |
| 2.1. Orçamento CE p/ Países em Desenvolvimento | 63.222 | 66,5 | 64.642 | 44,6 | 60.968 | 50,2 |
| 2.2. FED - Fundo Europeu para o Desenvolvimento | 13.839 | 14,6 | 13.124 | 9,1 | 17.266 | 14,2 |
| 3. FMI, BANCO MUNDIAL E OMC | 847 | 0,9 | 7.896 | 5,5 | 10.185 | 8,4 |
| 3.1. Grupo Banco Mundial | 338 | 0,4 | 7.298 | 5,0 | 9.590 | 7,9 |
| 3.2. Organização Mundial do Comércio | 509 | 0,5 | 598 | 0,4 | 595 | 0,5 |
| 4. BANCOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO | 6.247 | 6,6 | 46.766 | 32,3 | 21.584 | 17,8 |
| 5. OUTRAS INSTITUIÇÕES MULTILATERAIS | 2.201 | 2,3 | 935 | 0,6 | 4.239 | 3,5 |
| das quais: | | | | | | |
| GEF - Global Environment Facility | 919 | 1,0 | 0 | 0,0 | 2.134 | 1,8 |
| Protocolo de Montreal | 801 | 0,8 | 355 | 0,2 | 1.130 | 0,9 |
| APD TOTAL | 299.747 | | 342.295 | | 282.873 | |
| Para referência: | | | | | | |
| % APD/PNB | | | | | | |
| % APD/RNB*** | 0,25 | | 0,27 | | 0,22 | |

Fonte: IPAD

** PALOP: Projectos conjuntos ou não discriminados por país.

*** RNB: Rendimento Nacional Bruto

O **Instituto Camões**, criado em 1992 pelo Decreto-Lei n.º 135/92, de 15 de Julho, para a promoção da língua e cultura portuguesas no exterior é, nos termos da respectiva Lei Orgânica, a pessoa colectiva de direito público, dotada de autonomia administrativa e patrimonial, que, actualmente sob a superintendência do Ministro dos Negócios Estrangeiros, assegura a orientação, coordenação e execução da política cultural externa de Portugal, nomeadamente da difusão da língua portuguesa, em coordenação com outras instâncias competentes do Estado, em especial os Ministérios da Educação e da Cultura. O Instituto Camões tem como objectivo a promoção e a difusão da língua e da cultura portuguesas no estrangeiro. São atribuições do Instituto:

- Desenvolver programas adequados à difusão da língua e da cultura portuguesas;
- Promover o português como língua de comunicação internacional;
- Conceber, desenvolver e gerir a rede de formadores e leitores de língua e de cultura portuguesas;

abCD Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento

- Desenvolver acções culturais, em conjugação com os demais serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros;
- Promover e acompanhar a participação portuguesa em acções culturais no estrangeiro;
- Divulgar no estrangeiro acções culturais que ocorrerem em Portugal, em cooperação com o Ministério da Cultura;
- Colaborar e acompanhar a execução de acções, projectos e programas de cooperação respeitantes ao ensino da língua e à difusão da cultura portuguesas, promovidos por órgãos do Estado e serviços públicos;
- Conceder apoio financeiro a cidadãos e entidades portuguesas e estrangeiras que se dediquem ao estudo e à investigação da língua e da cultura portuguesas, visando a respectiva difusão externa;
- Promover e apoiar a produção de obras de divulgação da língua e da cultura portuguesas no estrangeiro;
- Participar em actividades de organizações nacionais, estrangeiras ou internacionais, no quadro das suas atribuições.

No sentido de existir uma maior coordenação interministerial, foram também criados por Decreto-Lei, o **Conselho de Ministros para os assuntos da Cooperação**¹⁷⁶ e o **Secretariado da Comissão Interministerial para a Cooperação**. A Comissão Interministerial para a Cooperação é o órgão sectorial de apoio ao Governo na área da política de Cooperação para o Desenvolvimento, funcionando na dependência do Ministro dos Negócios Estrangeiros. Esta coordenação todavia não tem sido conseguida com grande eficácia.¹⁷⁷

2. As Câmaras Municipais e as Associações de Municípios

Os Municípios e algumas Associações de Municípios, nomeadamente a Associação Nacional de Municípios Portugueses¹⁷⁸, têm desenvolvido algumas acções de cooperação técnica. Apesar de serem já várias e diversificadas as acções de doação, sobretudo para países africanos de língua oficial portuguesa, com base em protocolos de cooperação e geminações, os projectos de cooperação para o desenvolvimento ainda não são implementados de forma sistemática ou estratégica (ver capítulo III).

¹⁷⁶ Criado pelo Decreto-Lei n.º 267/98, de 28 de Agosto.

¹⁷⁷ São vários os Ministérios que possuem o seu próprio departamento de cooperação ou que desenvolvem actividades de cooperação, nomeadamente o Ministério da Segurança Social e do Trabalho, o Ministério da Educação, o da Saúde, entre outros.

¹⁷⁸ <http://www.anmp.pt/>

A União das Cidades Capitais Luso-Afro-Américo-Asiáticas (UCCLA)¹⁷⁹ também desenvolve programas de cooperação intermunicipal através de parcerias entre municípios e destes com entidades privadas e tem por objectivo principal fomentar o entendimento e a cooperação entre os seus municípios membro, pelo intercâmbio cultural, científico e tecnológico e pela criação de oportunidades económicas e sociais tendo em vista o progresso e o bem-estar dos seus habitantes.

3. As Empresas e as Associações Empresariais

As empresas, como vimos no capítulo III, também podem ser actores de Cooperação para o Desenvolvimento. Em Portugal as acções de cooperação têm sido desenvolvidas, de forma mais sistemática, por associações empresariais, concentrando-se as suas acções sobretudo nas áreas da assistência técnica, assessoria e formação. Exemplo de uma destas Associações é a *ELO - Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Económico e a Cooperação*, que é uma Associação Empresarial, sem fins lucrativos, de utilidade pública, a qual surgiu com o objectivo de reforçar os laços económico-empresariais com os PED e para servir de fórum de análise dos problemas relacionados com a internacionalização das empresas portuguesas nesses mercados.

4. As ONGD Portuguesas

As ONGD portuguesas têm um percurso ainda relativamente recente. Na verdade, embora algumas tenham surgido após o 25 de Abril de 1974, foi sobretudo depois da adesão à Comunidade Europeia que se registou o aparecimento de um maior número de organizações.¹⁸⁰

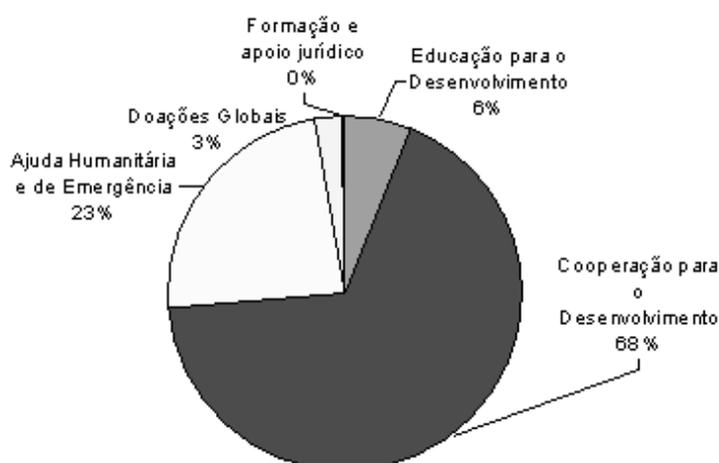
¹⁷⁹ Também se designa por União das Cidades Capitais de Língua Portuguesa, é uma associação intermunicipal de natureza internacional, sem fins lucrativos.

¹⁸⁰ As ONGD portuguesas, membros da Plataforma Portuguesa das ONGD, subscrevem a carta Europeia das ONGD - "*Princípios de base das ONG de desenvolvimento e de Ajuda Humanitária da União Europeia*", na qual estão definidos princípios e abordagens de actuação. Assim, as ONG Europeias acreditam e defendem a justiça social, a equidade e o respeito pelos Direitos Humanos; a participação das populações beneficiárias em todos os processos de Cooperação para o Desenvolvimento; a participação da sociedade civil na definição e implementação da Cooperação para o Desenvolvimento; a parceria com organizações da sociedade civil do Sul. As ONG Europeias devem: adoptar uma postura profissional no seu trabalho; reforçar as capacidades dos parceiros do Sul; reforçar as capacidades dos grupos vulneráveis; reduzir as desigualdades entre homens e mulheres; utilizar métodos apropriados e lícitos de recolha de fundos; desenvolver acções sustentáveis; comprometerem-se com a educação para o desenvolvimento; utilizar a sua capacidade de união para estabelecerem laços entre os diferentes sectores da sociedade.

4.1 - Caracterização¹⁸¹

As ONGD portuguesas são organizações de pequena ou média dimensão, de natureza e base diversa (confessionais ou laicas; baseadas no voluntariado ou não; mais especializadas ou mais generalistas). O seu Estatuto foi aprovado pela Assembleia da República a 14 de Outubro 1998 (revogando a Lei 19/94, de 24 de Maio). Sucintamente, podem ser caracterizadas pelas **áreas de intervenção**, pelas zonas geográficas de intervenção e pela tipologia dos seus recursos humanos. Relativamente às áreas temáticas de intervenção, como se pode verificar na figura 1, a Cooperação para o Desenvolvimento representa a maior percentagem das acções realizadas, seguida pela Ajuda Humanitária.

Figura 1 – Áreas de intervenção das ONGD portuguesas



Fonte: Plataforma das ONGD, 2001.

No que concerne **as áreas geográficas de actuação** as zonas preferenciais de actuação são os países de Língua Oficial Portuguesa (países africanos, Brasil e Timor Leste), embora se venha a registar gradualmente a aposta em outros países, sobretudo da América Latina, por parte de algumas ONGD.

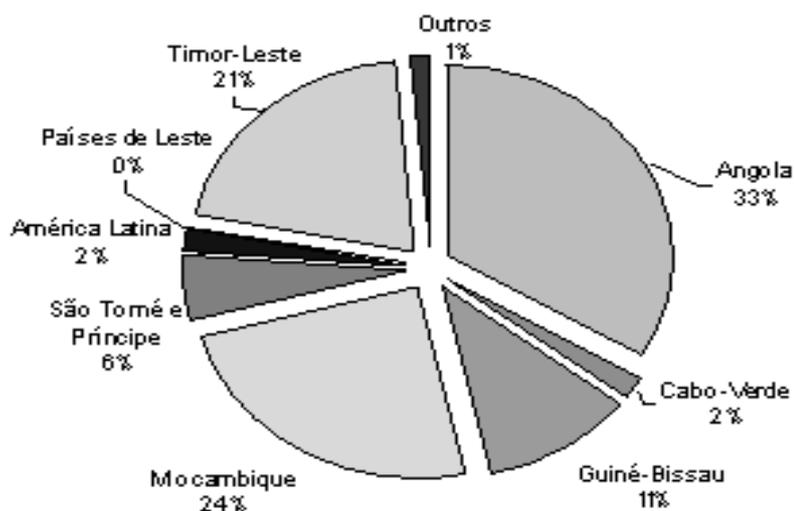
Em termos de recursos humanos verifica-se que mais de 75% das pessoas que trabalham nas ONGD portuguesas têm formação universitária, sendo que 47% das ONGD possuem trabalhadores remunerados e apenas 15% baseiam a sua actividade exclusivamente em trabalho voluntário. Os critérios de selecção escolhidos pelas ONGD são fundamentalmente três: a identificação com os princípios e filosofia da organização; a experiência e competência profissional e a formação académica.

¹⁸¹ Feita com base nos dados retirados de um inquérito realizado pela Plataforma Portuguesa das ONGD, em 2001 às suas associadas. Das 45 ONGD registadas na altura responderam 25. Apesar de serem de 2001 estes dados continuam a ser representativos da realidade portuguesa.

abCD Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento

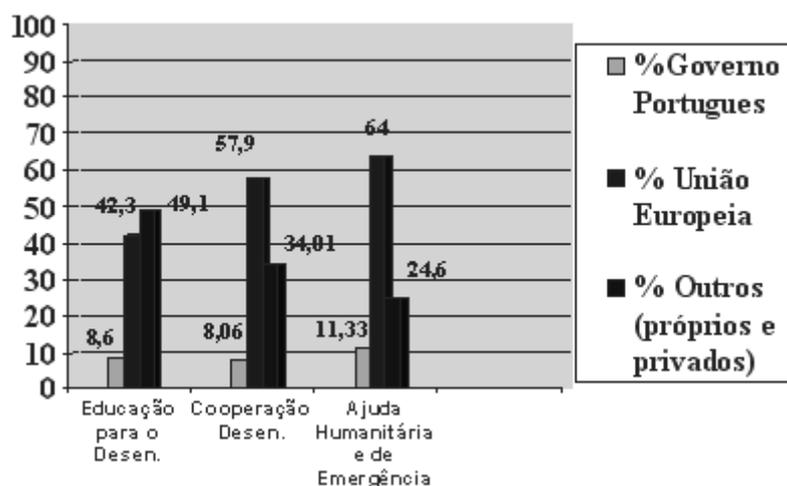
No que diz respeito às **fontes de financiamento** as ONGD Portuguesas recorrem a fundos da Comissão Europeia e do Governo Português (concedidos, na sua maioria, através do IPAD), a fundos privados (obtidos através de campanhas, quotas e doações de empresas ou instituições) e, também, a fundos próprios (caso das fundações).

Figura 2 – Áreas geográficas de intervenção das ONGD portuguesas



Fonte: Plataforma das ONGD, 2001.

Figura 3 – Fontes de financiamento, por área de actuação das ONGD portuguesas



Fonte: Plataforma das ONGD, 2001.

Quadro 2

Montantes Globais de Financiamento

| Tipo de Projecto | Montante Global dos Projectos | Financiamento do Estado | Financiamento da União Europeia | Fundos Privados |
|------------------------------------|-------------------------------|-------------------------|---------------------------------|-----------------------|
| Educação para o Desenvolvimento | 1.703.899,00 € | 146.763,00 € | 720.320,00 € | 814.015,00 € |
| Cooperação para o Desenvolvimento | 18.533.663,00 € | 1.493.465,00 € | 10.739.729,00 € | 5.914.160,00 € |
| Ajud a Humanitária e de Emergência | 6.428.249,00 € | 728.617,00 € | 4.117.007,00 € | 1.416.413,00 € |
| Doações Globais | 742.680,00 € | | 631.278,00 € | 111.402,00 € |
| Formação e apoio jurídico | 50.792,00 € | | | 50.792,00 € |
| TOTAL | 27.459.283,00 € | 2.368.845,00 € | 16.208.334,00 € | 8.306.782,00 € |

(Dados relativos a projectos iniciados em 1999)

Fonte: Plataforma das ONGD, 2001.

Quadro 3

Montantes de financiamento por país

| Países | Montante Global dos Projectos | Financiamento do Estado | Financiamento da União Europeia | Fundos Privados |
|---------------------|-------------------------------|-------------------------|---------------------------------|-----------------------|
| Angola | 8.355.719,00 € | 214.089,00 € | 5.979.744,00 € | 1.753.454,00 € |
| Cabo Verde | 501.419,00 € | 125.760,00 € | 131.864,00 € | 181.795,00 € |
| Guiné-Bissau | 2.711.243,00 € | 380.916,00 € | 1.390.264,00 € | 940.063,00 € |
| Mocambique | 6.077.465,00 € | 285.382,00 € | 2.784.324,00 € | 3.007.775,00 € |
| São Tomé e Príncipe | 1.379.256,00 € | 119.709,00 € | 682.961,00 € | 576.584,00 € |
| América Latina | 432.267,00 € | 89.143,00 € | 49.879,00 € | 293.243,00 € |
| Países de Leste | 14.700,00 € | | 14.700,00 € | |
| Timor-Leste | 5.119.745,00 € | 992.119,00 € | 3.823.000,00 € | 304.625,00 € |
| Outros | 369.998,00 € | 14.964,00 € | | 273.034,00 € |
| TOTAL | 24.961.812,00 € | 2.222.082,00 € | 14.856.736,00 € | 7.330.573,00 € |

(Dados referentes a projectos iniciados em 1999)

Fonte: Plataforma das ONGD, 2001.

Se na década de 80 os recursos financeiros assegurados pelas ONGD não ultrapassavam as escassas dezenas de milhar de contos, entre 1999 e 2001, tinham já conseguido captar cerca de 40 milhões de euros, distribuídos por 146 projectos e esperavam resposta, a pedidos de financiamento, projectos num valor de 25 milhões

abCD Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento

de euros.¹⁸² Os dados do inquérito revelam também que, para cada um das áreas de actuação, a União Europeia aparece sempre como a primeira financiadora e que o Estado Português é o que menos contribui.

4.2 - A Plataforma Portuguesa¹⁸³

As ONGD portuguesas com experiência comprovada na área da cooperação, constituem-se numa Plataforma, criada em 23 de Março de 1985, por 13 ONG portuguesas, imediatamente antes da adesão de Portugal à Comunidade Europeia. Contudo, apenas foi institucionalizada no dia 11 de Novembro de 1999, tendo os seus estatutos sido aprovados nessa data. O primeiro grupo, de 13 organizações não-governamentais, era formado por associações muito diferentes que tinham em comum a vontade de concretizar acções na área da cooperação. Desde então, o seu número aumentou significativamente, integrando actualmente 50 ONGD.

Fruto da heterogeneidade dos seus membros, a Plataforma pretende ser um elo de ligação entre as ONGD, a sociedade civil, os órgãos de soberania e outras instituições, como o IPAD e a Confederação Europeia das ONGD de Emergência e Desenvolvimento (CONCORD)¹⁸⁴. A Plataforma tem como objectivos principais: a) promover modelos de desenvolvimento sustentado e integrado, no estrito respeito pelos Direitos Humanos; b) acompanhar e influenciar a concepção, execução e avaliação das políticas de Desenvolvimento e de Cooperação ao nível nacional e internacional; c) propor, incentivar e defender medidas económicas, comerciais e financeiras que respeitem os interesses das populações dos países do Sul e do Norte; d) sensibilizar a opinião pública, os decisores e os governos para a urgência de promover um desenvolvimento equitativo e participativo, aos níveis local, nacional, regional e mundial; e) facilitar a reflexão e o debate das ONGD sobre áreas temáticas, geográficas e técnicas no âmbito do Desenvolvimento e da Cooperação, bem como desenvolver acções de formação; f) contribuir para o desenvolvimento institucional e para o reforço da capacidade de intervenção, assim como para o reconhecimento do direito de participação, do sector não-governamental e da sociedade civil dos países do Norte e do Sul; g) desenvolver todos os esforços no sentido de aumentar o grau de representatividade do movimento das ONGD, como parte activa da sociedade civil; h) representar as ONGD portuguesas, nomeadamente perante os Órgãos de Soberania

¹⁸² Dados retirados de um inquérito realizado pela Plataforma Portuguesa das ONGD, em 2001 às suas associadas. Das 45 ONGD registadas na altura responderam 25.

¹⁸³ <http://www.plataformaongd.pt>

¹⁸⁴ A Plataforma Portuguesa participa no CONCORD através do Grupo de co-financiamento, do Grupo de Educação para o Desenvolvimento e tem um representante no Grupo da Assembleia-geral.

abCD Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento

Nacional e o CONCORD; i) apoiar a promoção das culturas dos países do Sul e do Norte e incentivar o seu intercâmbio.

Em Portugal, a Plataforma Portuguesa tem organizado várias sessões de informação e formação junto das ONGD, assim como desenvolvido projectos próprios, de sensibilização da opinião pública portuguesa para as questões da educação, da cooperação e do desenvolvimento. A Plataforma Portuguesa obtém financiamento através das quotas dos seus sócios, do IPAD e dos projectos que apresenta junto da Comissão Europeia.

4.3 - O Relacionamento das ONGD com o Estado Português

Existem três instrumentos legais, de enquadramento jurídico, do relacionamento entre o Estado Português e as ONGD:

1. Lei 66/98, de 14 de Outubro – Lei das ONGD (as ONGD têm reivindicado a sua revisão);
2. Lei 13/2004, de 14 de Abril - Lei que estabelece o enquadramento jurídico do agente da cooperação portuguesa e define o respectivo estatuto jurídico;
3. Lei do Mecenato – as ONGD têm lutado pela criação do Estatuto do Mecenato para a Cooperação, o qual poderia criar condições mais vantajosas para apoio a projectos por elas realizados.

Em termos de relacionamento político e de coordenação de acções destacam-se algumas medidas importantes: o reconhecimento da Plataforma das ONGD por parte das instituições responsáveis pela Cooperação Portuguesa, formalizada através do Protocolo de Cooperação assinado com o Ministério dos Negócios Estrangeiros, a 20 de Junho de 2001; a definição anual do financiamento disponível para as ONGD e a aprovação dos documentos que definem critérios e normas para o co-financiamento a projectos das ONGD, reconhecendo e operacionalizando o princípio da contribuição financeira do Estado para os referidos projectos. No entanto, a relação das ONGD com o Estado apresenta ainda um conjunto de dificuldades. Na verdade, existe uma valorização deficiente do papel das ONGD por parte das instituições públicas e, apesar do crescimento em números absolutos, a APD portuguesa canalizada através de projectos de ONGD corresponde apenas a cerca de 2% do total, enquanto que em outros países da UE ela é em média de 10% (por exemplo o Luxemburgo disponibiliza cerca de 13% da APD para as ONGD e a Espanha 33% da APD bilateral)¹⁸⁵.

¹⁸⁵ Plataforma Portuguesa das ONGD, *As ONGD e a Cooperação para o Desenvolvimento*, Lisboa, Março 2004, p.6.

4.4 - O relacionamento das ONGD portuguesas com a União Europeia

Com a adesão de Portugal à Comunidade Europeia as ONGD portuguesas tiveram acesso a informação, formação e recursos financeiros. Foi com o contacto com o movimento das ONGD europeias que se registou o maior crescimento qualitativo das congéneres portuguesas: maior consciência da prática e dos valores partilhados, quer em termos de cooperação, quer no que respeita à educação para o desenvolvimento.

Em termos do acesso a fundos europeus as ONGD portuguesas classificaram-se, em 2000, no quadro dos 15 Estados-Membros, em 8º lugar com um co-financiamento de 6,3 milhões de Euros.¹⁸⁶

Para além do relacionamento existente, no quadro da Plataforma Portuguesa com o CONCORD (ver capítulo III), as ONGD portuguesas estão também ligadas a redes de informação como, por exemplo, o EUFORIC¹⁸⁷.

4.5 - Constrangimentos e desafios das ONGD portuguesas

No plano nacional os principais problemas que se colocam são, entre outros, (i) a falta de visibilidade junto da opinião pública; (ii) o reconhecimento ainda incipiente por parte das instituições e organismos estatais como parceiros; (iii) o pouco trabalho de estruturação e consolidação entre as ONGD que lhes permita agirem como um movimento; (iv) a escassez de financiamento nacional; (v) a falta de apoios financeiros para desenvolver um trabalho mais consistente de educação para o desenvolvimento.

São também diversos os desafios que as ONGD portuguesas enfrentam neste início de milénio, como seja encontrar o equilíbrio entre os princípios do desenvolvimento sustentado e solidário e as necessidades de financiamento, sem cederem às lógicas dos financiadores, que frequentemente são contrárias às das ONGD; dotarem-se de mecanismos adequados ao acompanhamento e avaliação da aplicação dos princípios éticos; diversificar as fontes de financiamento; descobrir formas de relacionamento inovadoras com outros actores da cooperação, em particular com as empresas, e; consolidar o seu estatuto de actor participativo nos processos nacionais de cooperação e educação para o desenvolvimento.

5. Debates, tendências actuais e perspectivas de futuro

O debate actual sobre a Cooperação para o Desenvolvimento centra-se em dois eixos fundamentais. Por um lado, debate-se o seu papel e interrelação com as

¹⁸⁶ Este resultado foi conseguido apesar das limitações impostas às ONGD pelo baixo nível de co-financiamento do Estado Português, uma vez que o financiamento europeu exige um co-financiamento em fundos públicos do Estado de origem da ONGD.

¹⁸⁷ Euforic significa Europe's Forum on International Cooperation (Fórum Europeu sobre a Cooperação Internacional) e constitui-se como uma rede de organizações à volta do mundo para compilar e debater

políticas externas dos Estados, questiona-se a sua nova definição no quadro da Constituição Europeia, analisa-se a interdependência das actividades desenvolvidas com as políticas nacionais dos Estados e debate-se o seu impacto, nomeadamente em termos da sustentabilidade das acções, no reforço da sociedade civil do Sul, na capacitação do Estado e no desenvolvimento de estruturas e mecanismos de prevenção ou resolução de conflitos. Por outro lado, discutem-se os mecanismos, modelos e metodologias de avaliação; problematiza-se o *continuum* com a Emergência e Ajuda Humanitária; debatem-se códigos de conduta e instrumentos de transparência; abordam-se novos actores e novas áreas de actuação; problematiza-se a responsabilidade social e a especialização organizacional e funcional.

Em 2005, a luta contra a pobreza mundial dominará a agenda global dos decisores políticos. Em Janeiro, Jeffrey Sachs, o director do Earth Institute da Columbia University, submeterá a Kofi Annan, o Secretário-Geral das Nações Unidas, as recomendações finais para alcançar os Objectivos do Milénio (ODM). Em Março, será a vez da Comissão para a África, uma iniciativa de Tony Blair, apresentar as suas propostas. Em Julho, a cimeira dos G8, liderada pelo Reino Unido, concentrar-se-à na luta contra a pobreza, especialmente no continente africano. Em Setembro, uma sessão especial da Assembleia-Geral das Nações Unidas irá rever o progresso em relação aos ODM acordados em 2000 e que incluem o compromisso para reduzir para metade, até 2015, a proporção da população mundial que vive na pobreza. E, em Dezembro, espera-se que a Organização Mundial do Comércio, reunida em Hong Kong, anuncie um acordo justo para o comércio global para que se dê um grande impulso às economias dos PED.

A Cooperação para o Desenvolvimento Portuguesa deverá integrar-se nestes debates internacionais, assumindo e concretizando compromissos e objectivos que contribuam para o desenvolvimento sustentado.

O CAD e a UE têm desempenhado este papel de enquadramento (ver capítulos I e III). Através dos *exames* à APD portuguesa, efectuados em 1997¹⁸⁸ e 2001, o CAD identificou alguns pontos de revisão necessários para uma maior modernização e eficácia da cooperação portuguesa. Assim, aconselhou, entre outras medidas, a que o Estado português planeasse, a médio e longo prazos, a distribuição da APD de forma a acentuar a importância da componente não financeira da Ajuda; fortalecesse a componente multilateral da Ajuda e os mecanismos de avaliação da APD; reforçasse a coordenação interministerial e a coerência das políticas e apoiasse as organizações

informação sobre a cooperação internacional e o desenvolvimento com o objectivo último de contribuir para a alteração de políticas. Para mais informação consultar <http://www.euforic.org/>

abCD Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento

da sociedade civil, em particular as ONGD. No *Peer Review* de 2001, o CAD aconselha ainda o Estado Português a disponibilizar mais recursos financeiros e humanos para as estruturas da cooperação.

A participação quer do Governo português, através sobretudo do IPAD, quer das ONGD portuguesas, na definição, debate e implementação da Cooperação da UE tem também determinado e influenciado as próprias políticas e mecanismos de implementação e gestão da APD nacional (ver capítulo III e ponto 4 do capítulo VI). Neste âmbito, o IPAD tem como função acompanhar e assegurar a articulação da posição portuguesa nos Grupos de Trabalho do Conselho da UE relativos à política comunitária de Cooperação para o Desenvolvimento¹⁸⁹; preparar e participar nos trabalhos dos Conselhos de Ministros ACP-CE, nas Reuniões de Altos Funcionários e Reuniões Ministeriais UE-SADC, nas Reuniões de Altos Funcionários e Conferências Ministeriais Europa-África, nas sessões do Conselho, Assuntos Gerais e Relações Externas, que incluam matérias da sua competência e assegurar a representação portuguesa em vários Comitês de Financiamento da Comissão Europeia¹⁹⁰. Portugal contribuiu, ainda, com cerca de 68,88 milhões de Euro (1,55%) para as actividades de Cooperação para o Desenvolvimento da CE, financiadas através do Orçamento comunitário, em 2003, e com cerca de 133,86 milhões de Euro (0,97%), para o IX

¹⁸⁸ O primeiro relatório desde que Portugal regressou ao CAD em 1991. Para mais informação consultar http://www.oecd.org/infobycountry/0,2646,en_2649_33721_1_70732_1_1_1,00.html

¹⁸⁹ Os Grupos de trabalho são: Grupo Cooperação para o Desenvolvimento - Definição da política comunitária para todos os países e regiões em desenvolvimento; Grupo Ajuda Alimentar - Definição da política comunitária para todos os países e regiões em desenvolvimento; Grupo ACP - Acompanhamento e aplicação das disposições do *Acordo de Cotonou* - países ACP.

¹⁹⁰ Comité do Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) - Apreciação e aprovação dos Programas e projectos financiados através do FED; Comité dos Países Em Desenvolvimento da Ásia e da América Latina (PED/ALA) - Apreciação e aprovação dos programas e projectos comunitários para os PED/ALA; Comité dos Direitos Humanos - Apreciação e aprovação dos projectos e programas em matéria de apoio à Democracia, Boa Governação, Estado de Direito e Direitos Humanos a países terceiros; Comité para a Segurança e Ajuda Alimentar - Apreciação e aprovação dos programas e projectos de segurança e de ajuda alimentar a países terceiros.

abCD Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento

Fundo Europeu de Desenvolvimento (2002-2007), especificamente direccionado para o apoio aos países ACP¹⁹¹.

Para além do enquadramento e debates internacionais a política de cooperação portuguesa deverá ter ainda em conta as opções de desenvolvimento dos países beneficiários e o princípio de parceria. Ao ter adoptado como meta os ODM, poderá contribuir de forma específica para o reforço da democracia e do Estado de direito; para a redução da pobreza; para estimular o crescimento económico, fortalecendo a iniciativa privada; para a promoção do diálogo e integração regionais e para a promoção de uma parceria europeia para o desenvolvimento humano¹⁹².

¹⁹¹ Para mais informações consultar <http://www.ipad.mne.gov.pt/>

¹⁹² Instituto da Cooperação Portuguesa, A Cooperação Portuguesa no Limiar do Século XXI – Documento de orientação estratégica, Lisboa, 2003.



Portugal

| | |
|-------------------------------------|-------------------|
| Overall objective | poverty reduction |
| Development policy statement | 1999 |
| Legislation | 2003 |
| Minister in Cabinet | no |
| Annual report | yes |

Portuguese Aid at a Glance (01-02)

| | |
|---|--|
| Net ODA/EU ODA | 1.1% |
| ODA/GNI | 0.26% |
| ODA to LDCs/Bilateral ODA | 44% |
| Multilateral ODA/ODA | 38% |
| Technical Coop./Bilateral ODA | 66% |
| Support to NGOs/Bilateral ODA | 0.9% |
| Untied ODA/Bilateral ODA (exc. TC) (2002) | 33% |
| Untied ODA to LDCs/Bilateral ODA (2002) | 13% |
| Sector distribution | 44% other social infrastructure |
| Regional distribution | 57% Sub Saharan Africa |
| Top 5 recipients | Timor-Leste, Mozambique, Cape Verde, São Tome and Principe, Angola |

A. Institutional Framework

Development Cooperation Directorate within the MFA

| | |
|------------------------|-----|
| Total staff | 140 |
| HQ | 140 |
| Field expatriate staff | ... |
| Field local staff | ... |

B. Degree of decentralisation

| | |
|--------------------------------|----|
| Programming | HQ |
| Project appraisal and approval | HQ |
| Tenders | HQ |
| Commitments and payments | HQ |
| Monitoring and evaluation | HQ |

C. Programming

| | |
|------------------------------|--------------------|
| Use of formal methodology | no |
| Programming documents used | country strategies |
| Common EU format | yes |
| Role of recipient government | central |
| Coordination with EU MS | weak |

D. Monitoring and Evaluation

Evaluation unit reports to: principal administrator/DG

| | |
|----------------------------|----|
| Full time evaluation staff | 4 |
| Common monitoring system | no |

E. Programming priorities

| | |
|-----------|--|
| Regions | Sub-Saharan Africa, South Asia and East Asia |
| Countries | ... |

F. Preferred approaches

| | |
|------------------------------------|---|
| Commitment to budget support | low |
| Support to sector approach | no |
| Financing modality for sector app. | pool funding with government procedures |
| Role of civil society/NGOs: | limited |

G. Aid Procedures and Tying

| | |
|---------------------------------|------------|
| Aid procedures are a strength | no |
| Use of stand-alone PMUs | frequently |
| Tying investment projects | very low |
| Tying technical cooperation | very high |
| Tying programme aid (excl food) | very low |
| Tying food aid | ... |
| Tying support to NGOs | very high |
| Tying emergency assistance | very high |

¹⁹³ http://europa.eu.int/comm/development/body/tmp_docs/Donor_Atlas.pdf#zoom=100, Maio 2004

Bibliografia

- AFONSO, M., 1995, *Cooperação para o Desenvolvimento. Características, evolução e perspectivas futuras*, CIDAC, Lisboa.
- AFONSO, M., 1998, *Cooperação descentralizada. O caso dos Municípios portugueses*, CIDAC, Lisboa.
- CAD/OCDE, 1996, *Le rôle de la coopération au développement à l'aube du XXIème siècle*, OCDE, Paris.
- CAD/OCDE, 1997, *Development Co-operation Review of Portugal Summary and Conclusions*, Paris.
- CAD/OCDE, 2001, *DAC Peer Review of Portugal*, Paris.
- DELICADO, A. & outros, 2001, *Caracterização do Voluntariado em Portugal*, Instituto de Ciências Sociais, Lisboa.
- FERNANDES, A. P., 2004, *Cooperação para o Desenvolvimento*, Ficha Temática Nº 2, Fevereiro: <http://www.plataformaongd.pt>
- INSTITUTO DA COOPERAÇÃO PORTUGUESA, 2003, *A Cooperação Portuguesa no Limiar do Século XXI – Documento de orientação estratégica*, Lisboa.
- PLATAFORMA DAS ONGD PORTUGUESAS, 2001, *Guia dos Recursos Humanos das ONGD*, Lisboa.

Websites

- http://europa.eu.int/index_pt.htm
- <http://www.oecd.org/document/>
- www.forumdc.net
- www.socialwatch.org
- www.whiteband.org

NOTA FINAL

Neste livro abordámos algumas temáticas que entendemos pertinentes para a compreensão da Cooperação para o Desenvolvimento. Mais do que analisar criticamente todos os seus aspectos, o objectivo foi o de dar pistas para posterior debate e reflexão, suscitando a curiosidade sobre a problemática. Esperamos que este manual escrito em português constitua, para todos aqueles que se interessam por esta temática, um instrumento de reflexão sobre a Cooperação e o Desenvolvimento no mundo e em Portugal.

Sem pretendermos tirar conclusões, gostaríamos de terminar realçando alguns pontos que consideramos mais pertinentes.

O primeiro diz respeito à urgência de concretização dos ODM. Na verdade, como referimos, apesar dos progressos dos últimos anos, há ainda um longo caminho a percorrer para os alcançar. A comunidade internacional comprometeu-se a envidar esforços significativos nesse sentido, nas mais diversas áreas, com responsabilidades partilhadas entre países em desenvolvimento e países desenvolvidos.

O segundo aspecto, intimamente ligado ao primeiro, refere-se ao facto de nunca como hoje se ter alcançado um consenso tão alargado sobre os objectivos e metas da Ajuda ao Desenvolvimento. Os países doadores comprometeram-se não só a aumentar o apoio aos PED que assumam e realizem com responsabilidade as necessárias reformas no sentido da democratização e da boa governação mas, também, a aumentar a qualidade e eficácia da Ajuda. Contudo, tornar a Ajuda mais eficaz implica, por parte dos doadores:

- Harmonizar as práticas e procedimentos, simplificando os mecanismos de distribuição;
- Torná-la mais previsível, flexível e sustentável, escolhendo os instrumentos e mecanismos de implementação que melhor se adaptem à realidade de cada parceiro;
- Orientá-la fundamentalmente em função dos resultados e dos objectivos de redução da pobreza, centrando-a nos PMA e articulando-a com as estratégias nacionais de luta contra a pobreza, promovendo a sua apropriação;

abCD Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento

- Contribuir para que nos parceiros se crie uma verdadeira capacidade de concepção e gestão dos processos de desenvolvimento, apoiando o reforço das capacidades, o *empowerment* e a participação da sociedade civil local;
- Desligá-la e aumentar a parcela multilateral;
- Apoiar a actuação das ONG, particularmente nos países com graves problemas de governação.

Terceiro, se as considerações económicas e políticas, e em particular as de segurança nacional, prevalecerem no *modus operandis* da cooperação é pouco provável que os objectivos acordados sejam alcançados dentro das datas propostas. Mas, se o objectivo for a redução da pobreza e a promoção do desenvolvimento a longo prazo, então a forma como actualmente se concebe, distribui e implementa a Ajuda terá de ser revista. Como neste processo a actuação, os interesses e a concepção sobre a cooperação diferem de actor para actor, para que se possa contribuir para a redução sustentável da pobreza será necessário desenvolver e implementar uma verdadeira parceria para o desenvolvimento, coordenando as práticas da cooperação entre doadores, alinhando-as com as estratégias, instituições e processos dos parceiros do desenvolvimento.

Quarto e último ponto, para se alcançarem as metas estabelecidas é também fundamental tornar coerentes as políticas de cooperação com as restantes políticas, nomeadamente a agrícola, de comércio externo e de investimento directo estrangeiro.

Muito terá ficado por dizer em cada capítulo. Fica, no entanto, o desafio para que novas oportunidades permitam discutir e analisar mais profundamente a temática da Cooperação para o Desenvolvimento.

Ana Paula Fernandes

Maria Manuela Afonso

