

Uma agenda de desenvolvimento global pós-2015:
Arquitectura e eficácia da ajuda em perspectiva

Patrícia Magalhães Ferreira

Publicado no livro:

A Eficácia da Ajuda e do Desenvolvimento

*Debates e Perspectivas sobre a Ajuda ao Desenvolvimento...
...a propósito do IV Fórum de Alto Nível sobre Eficácia da Ajuda*

Plataforma Portuguesa das ONGD

Novembro de 2011

ISBN: 978-989-95715-4-9

Uma agenda de desenvolvimento global pós-2015: Arquitectura e eficácia da ajuda em perspectiva

Patrícia Magalhães Ferreira

Consultora e Investigadora do Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais (IEEI)

“Traditionally, the hand that gives is always above the hand that receives” - Soumana Sako, Former Prime Minister, Mali

O IV Fórum de Alto-Nível sobre Eficácia da Ajuda reúne-se em Busan, na Coreia do Sul, não só para avaliar os progressos realizados neste domínio – como resultado da implementação das Declarações de Paris de 2005 e da Agenda de Acção de Acra de 2008 -, mas também para definir alguns compromissos que nortearão a cooperação para o desenvolvimento nos próximos anos ao nível global. No entanto, a reunião só teria um impacto global se reflectisse aqueles que são os principais desafios ao Desenvolvimento e as recentes evoluções na configuração da arquitectura mundial da ajuda ao desenvolvimento¹.

A arquitectura mundial da ajuda: novos doadores, novos conceitos

O panorama da cooperação para o desenvolvimento² está em mutação acelerada. Na última década, assistimos a uma evolução sem precedentes na complexificação de todo o sistema, incluindo um alargamento exponencial do número de actores envolvidos na “ajuda não-pública”, através da participação crescente de fundações privadas e outras entidades que por vezes ultrapassam até os orçamentos para a cooperação de alguns países desenvolvidos. A estas podemos juntar as ONG (de desenvolvimento, de ambiente, de direitos humanos, etc.), movimentos cívicos *ad-hoc*, instituições de saúde, instituições desportivas, sindicatos, comunidades migrantes, e mesmo iniciativas de carácter individual que proliferam no sector. Perante este cenário, existem inúmeras contradições e divergências de posição no sector, para além de grupos de interesse que competem por poder, por posições e por financiamentos.

Do lado da ajuda pública, a fragmentação e pluralização têm sido também crescentes, como demonstram o facto de muitos ministérios e organismos públicos terem, no seio de cada país desenvolvido, as suas próprias actividades de cooperação para o desenvolvimento. Nos Estados Unidos, mais de 20 agências governamentais e departamentos do Estado estão envolvidos neste tipo de actividades, o que tem motivado esforços recentes de reforma e racionalização. Nas Nações Unidas, a iniciativa *“Deliver as One”* constitui o reconhecimento da expansão incontrolável de

¹ Este texto faz uma análise global e geral da ajuda ao desenvolvimento no contexto actual. Nesse sentido, a necessidade de síntese e a globalidade da análise encerra necessariamente generalizações. Impõe-se a ressalva de que nem alguns dos argumentos serão certamente aplicáveis a todos os doadores, nem a todos os países em desenvolvimento ou a todos os países africanos. Quando se refere “doadores”, pensa-se especialmente nas agências doadores multilaterais (incluindo a União Europeia, a ONU e o Banco Mundial) e em alguns grandes doadores bilaterais. A análise do contexto dos países em desenvolvimento ou “países parceiros” centra-se principalmente nos países menos avançados (PMA) e nos chamados “Estados frágeis”, com um enfoque específico em África.

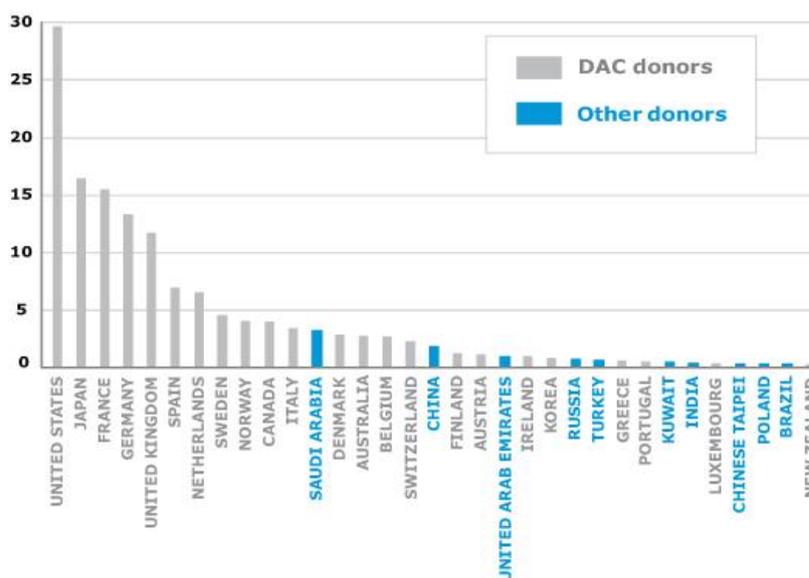
² Os termos “cooperação para o desenvolvimento” e “ajuda ao desenvolvimento” são aqui utilizados de forma indiferenciada. Para uma evolução do conceito, ver p.ex. Afonso, M. e Fernandes, A. (2005), *“abCD Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento”*, Instituto Marquês de Valle Flor e Oikos - Cooperação e Desenvolvimento, Lisboa

organismos e fundos para o desenvolvimento, geridos por dezenas de agências com prioridades próprias, dinâmicas de actuação diversas e coordenação insuficiente.

Para além disso, a construção de uma nova geografia da ajuda internacional tem assentado, nos últimos anos, no reforço da cooperação entre países em desenvolvimento e na presença crescente de “novos” doadores - como a China, Índia, Brasil, Turquia, Arábia Saudita ou Coreia do Sul -, que oferecem fortes fontes alternativas de apoio aos países em desenvolvimento, em boa parte desiludidos com os resultados da ajuda dos chamados doadores “tradicionais”.

Apesar do montante global da ajuda ao desenvolvimento concedida pelos doadores que não são membros do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD-OCDE) ser ainda bastante inferior (11 mil milhões reportados em 2009, por comparação com cerca de 125 mil milhões no âmbito CAD³), acredita-se que este valor está bastante abaixo do real⁴. Para além disso, o crescimento da ajuda tem sido exponencial, sendo evidente o papel crescente que estes doadores desempenham no contexto nacional de vários países receptores, nomeadamente em África.

Gráfico: Ajuda ao desenvolvimento reportada pelos doadores, 2009 (mil milhões de dólares)



Fonte: CAD-OCDE.

Estes doadores têm lógicas de actuação bastante diversas dos países que constituem o núcleo duro do chamado “Norte Desenvolvido”, o que se manifesta, por exemplo, em interpretações diferentes dos 5 princípios de eficácia da ajuda aprovados em Paris, em 2005 (conforme a tabela seguinte). No entanto, não devem ser encarados como um bloco homogéneo com posições comuns nesta matéria, já que as abordagens da ajuda e o nível de diálogo com o CAD são substancialmente diferentes. Dos que pretendem ter abordagens mais próximas, destaca-se a Coreia do Sul, considerada um caso de sucesso da ajuda ao desenvolvimento e membro do CAD desde 2009⁵, a

³ OECD (2010), *Perspectives on Global Development: Shifting Wealth*. OECD: Paris.

⁴ Jonathan Glennie, *Who should lead the aid effectiveness debate in the future?* Speech at the first ODI Busan Debate, House of Commons, London, UK, July 2011. Disponível em <http://www.odi.org.uk/resources/download/5857.pdf>

⁵ Ver p.ex. S. Korea becomes first former aid recipient to join OECD Development Assistance Committee, disponível em: http://english.hani.co.kr/arti/english_edition/e_international/389918.html

Turquia, que é observador do CAD, ou a Arábia Saudita, que concede grandes montantes de ajuda ao desenvolvimento e que integra o grupo de diálogo político entre o CAD e os países árabes. No extremo oposto, estão países como a China e o Brasil, com uma visão muito própria daquilo que deve ser a cooperação entre países em desenvolvimento e modelos de actuação que divergem das perspectivas mais tradicionais (p.ex. na questão da ajuda ligada versus não-ligada, em termos da multilateralização da ajuda versus abordagens predominantemente bilaterais, etc.)

Tabela: Diferentes interpretações dos princípios da Declaração de Paris⁶

Princípios da Declaração de Paris	Membros do CAD	Fornecedores da “Cooperação Sul-Sul”
Apropriação	As Estratégias Nacionais de Desenvolvimento apresentam as áreas prioritárias para os doadores e são decididas após discussões técnicas com os mesmos.	Ministros e Directores Gerais articulam projectos específicos através de diálogo político de alto nível. A ajuda é encarada como parte integrante das relações políticas e económicas forjadas entre países.
Alinhamento	Desencorajada a ajuda ligada. Usar e reforçar sempre que possível as instituições e procedimentos nacionais.	Ajuda ligada é possível e largamente usada. Projectos de curto prazo e capacitação Institucional em geral para projectos de longo termo.
Harmonização	Utilizar acordos comuns para minimizar o fardo nos receptores de ajuda. É encorajada a multilateralização da ajuda.	Reduzir o fardo, reduzindo a burocracia. Utilização ocasional do sistema multilateral e apenas quando se julgue de interesse.
Gestão de resultados	Promover as melhores práticas internacionais. Utilizar o levantamento de necessidades realizado pelos países parceiros e apoiar o orçamento por resultados.	Concentrado em providenciar ajuda de forma rápida e a baixo custo. Utilizar as suas próprias experiências de desenvolvimento e conhecimento.
Responsabilidade Mútua	Tornar a ajuda transparente e manter cada um responsável pelos compromissos de Paris através de indicadores e objectivos.	Assegurar que a ajuda é mutuamente benéfica. Respeitar mutuamente as soberanias e evita a condicionalidade política.

Fonte: Park K.2011 : *New development partners and a global development partnership in Catalyzing Development*, Kharas H, Jung W, Makino K (eds). Brookings Institution Press: Washington, DC.

Importa salientar, que, para a arquitectura mundial da ajuda, estas mudanças constituem uma mudança de paradigma, desde logo por duas razões fundamentais: nem os dados do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD/OCDE) reflectem já o quadro real em termos quantitativos (uma vez que os fluxos destes países não estão incluídos), nem as concepções e princípios vigentes estão adequados para responderem a uma realidade de países que são simultaneamente doadores e receptores de ajuda. Por exemplo, a presença da China no sector da ajuda gera contradições: por um lado, é subscritora da Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda numa lógica de beneficiário, enquanto por outro lado, o CAD pretende fomentar o diálogo com este actor emergente para que seja possível no futuro a inclusão dos montantes concedidos pela China na contabilização da ajuda internacional.

Com efeito, aquilo que denominamos de relações Sul-Sul e Norte-Sul são conceitos cada vez mais desadequados à realidade, com alguns países do chamado “Sul” a adquirirem um poder económico

⁶ Este quadro foi fornecido pela Dra. Ana Paula Fernandes, a quem agradeço o contributo.

e uma projecção de influência muito superior a alguns países do chamado “Norte” (nomeadamente pequenos doadores). Estas alterações globais dos equilíbrios de poder entre doadores e beneficiários, e a própria diluição desta distinção em alguns casos, levantam também questões sobre quem lidera, e quem deve liderar no futuro, a agenda de eficácia da ajuda.

A cooperação entre países em desenvolvimento, incluindo naturalmente defeitos e virtudes, terá, ainda, algo que os países desenvolvidos não conseguirão atingir pelo menos nas próximas gerações: a ausência do complexo colonizador-colonizado. A percepção de inexistência de uma hierarquização ou do espectro do paternalismo que ainda grassa em muitos aspectos do relacionamento entre doadores do chamado “Norte” e do “Sul” é algo que funciona a favor das potências emergentes no seu relacionamento com África. Para além disso, a abordagem do Ocidente está inevitavelmente enfraquecida por décadas de posições contraditórias e de discrepâncias entre a retórica e a prática. Por exemplo, parecerá certamente estranho a um africano a posição de relutância ocidental face ao facto de a China escolher não interferir nos assuntos internos dos Estados - e assim acabar por ser conivente com regimes ditatoriais -, quando a tão apregoada solidariedade e transparência ocidentais não impediram que essas potências apoiassem o surgimento e manutenção de muitos líderes africanos corruptos e déspotas no poder (nomeadamente no decurso da Guerra Fria), ou que subjugassem os princípios políticos a interesses económicos no relacionamento com vários regimes.

A emergência dos países “doadores-receptores” coloca questões importantes ao nível das abordagens da cooperação, já que estes tendem a associar interesses comerciais e desenvolvimento e várias modalidades de financiamento⁷. Apostam, assim, numa gama variada de modalidades financeiras alternativas e instrumentos que desafiam as definições compartimentadas de Investimento Directo Estrangeiro (IDE) e Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD). A maior parte da actuação internacional tenta, ainda, encaixar-se em definições estanques e formatadas que delimitam as fronteiras dos modelos aplicados, como por exemplo “conflito” versus “pós-conflito”, “ajuda humanitária” versus “ajuda ao desenvolvimento”, “ajuda ligada” versus “ajuda não-ligada”, “segurança” versus “desenvolvimento”. Um dos problemas é que o contexto actual não se coaduna com algumas destas distinções rígidas: os países podem estar numa crise prolongada que prefigura uma situação de “nem guerra, nem paz”, a segurança e desenvolvimento assumem-se cada vez mais como duas faces da mesma moeda, e as fronteiras entre ajuda ligada e não-ligada tendem a esbater-se em alguns novos instrumentos de financiamento do desenvolvimento. Depois de décadas de esforço para reduzir a ajuda ligada, vários países desenvolvidos ficam certamente chocados ao ouvirem alguns países africanos exprimirem a posição de que preferem ajuda ligada desde que ela seja rápida, pragmática e com efeitos visíveis no desenvolvimento do país. Será isto negativo, ou apenas o reflexo de novos paradigmas de desenvolvimento que ainda não obtiveram respostas na formulação teórica e nas respostas operacionais?

Uma agenda de desenvolvimento pós-2015

Os desafios ao desenvolvimento são cada vez mais globais e interdependentes, incluindo questões como as alterações climáticas, a segurança, a governação global, o comércio, as migrações, a sustentabilidade energética, ou a segurança alimentar, entre outros. Nesse sentido, a definição de uma nova agenda de desenvolvimento global pós-2015 terá de ter em conta, entre outros, três aspectos que aqui se salientam.

O *primeiro* tem a ver com a agenda dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) definida em 2000, sabendo nós que não serão atingidos na maior parte dos países mais pobres até 2015 e

⁷ Por exemplo, os créditos à exportação não são abrangidos pela definição de APD mas desempenham um papel cada vez maior nas relações entre África e vários países em desenvolvimento.

que muitos dos progressos de desenvolvimento mundial têm sido impulsionados pelo crescimento de países como a China e a Índia nos últimos anos.

Não obstante os ODM serem fundamentais pelo facto de constituírem a principal agenda de desenvolvimento partilhada entre países desenvolvidos e em desenvolvimento e a sua importância ser inegável como fio condutor do desenvolvimento e das estratégias de cooperação, é preciso reconhecer que são igualmente insuficientes face à multidimensionalidade dos desafios actuais do desenvolvimento, incluindo questões relativas à segurança, aos direitos humanos ou à governação. Em que medida estas questões poderão ser integradas numa agenda partilhada e mais abrangente – ou se existe algum interesse comum em avançar nesse sentido – é algo questionável. A literatura sobre bens globais comuns é um exemplo de como o paradigma de desenvolvimento poderá avançar, mas essas opções parecem, por enquanto, esbarrar em alguns interesses estabelecidos.

O *segundo* aspecto refere-se à alteração profunda na geografia mundial da pobreza. Há duas décadas, mais de 90% da população pobre vivia em países classificados como países menos avançados (PMA). Mas, actualmente, calcula-se que a maior fatia da população abaixo do limiar da pobreza⁸ – cerca de 72% - não viva nos países mais pobres mas sim em países de rendimento médio e estáveis⁹. Isto deriva do crescimento económico acelerado de vários países muito populosos, particularmente na Ásia, em que a avaliação como países de rendimento médio não exprime as desigualdades internas e a persistência da pobreza em largas camadas da população. Mais, se os países classificados como menos avançados eram 61 em 2003, hoje eles são 48, tendo as Nações Unidas anunciado a intenção de graduar 24 destes países para a categoria de rendimento médio até 2020.

Estas alterações levantam questões importantes sobre os modelos actuais de ajuda ao desenvolvimento, onde o rendimento nacional *per capita* e as consequentes classificações dos países são componentes importantes na definição dos volumes e da composição da ajuda¹⁰. Com efeito, o sistema de ajuda ao desenvolvimento habituou-se a agir numa lógica de países mais pobres e não de populações mais pobres. Como conciliar isto com o objectivo de redução da pobreza global, face à nova realidade? O objectivo deve ser reduzir drasticamente a pobreza, ou reduzir o número de países pobres? Devemos ajudar países que têm mais recursos financeiros e que estão acima dos limites internacionais de pobreza, apenas porque têm maiores desigualdades? E isso produzirá efeitos directos sobre a população pobre?

O *terceiro* aspecto diz respeito aos compromissos globais da ajuda pública ao desenvolvimento (APD) e ao seu contributo efectivo para o desenvolvimento dos países. O mundo desenvolvido, com excepção de alguns países nórdicos e de outros (poucos) que transformaram a ajuda ao desenvolvimento num objectivo estratégico de política externa, não atingirá a meta dos 0,7% de APD a que se propôs até 2015.

⁸ Considera-se como população abaixo do limiar da pobreza aquela que vive com menos de 1,25 dólares/dia per capita.

⁹ Quase dois terços da população pobre do Mundo vivem em 5 países de rendimento médio: Paquistão, Índia, China, Nigéria e Indonésia. Sobre as alterações na geografia da pobreza global, ver Sumner, A. (2010) *Global Poverty and the New Bottom Billion*. IDS Working Paper. IDS, Sussex, UK; ou Kanbur, R. and Sumner, A. (2011): *Poor Countries or Poor People? Development Assistance and the New Geography of Global Poverty*, Cornell University, New York (disponível em <http://www.ids.ac.uk/index.cfm?objectid=38BC8645-EF50-2765-67E11936F9DDE35C>); ou *Why give aid to middle-income countries?*, 2011, PovertyMatters Blog, The Guardian (disponível em <http://www.guardian.co.uk/global-development/poverty-matters/2011/feb/23/aid-to-middle-income-countries>).

¹⁰ Um exemplo claro é a forma de afectação de ajuda pela IDA, do Banco Mundial. Mas também alguns doadores bilaterais, como o DFID no Reino Unido, utilizam critérios de afectação da ajuda segundo esta classificação.

Este objectivo quantitativo, que já tinha sido proclamado de forma recorrente nas décadas de 1970, 1980 e 1990, teve pela primeira vez, na primeira metade da última década, algumas condições para ser atingido, com o crescimento económico mundial, o impulso das várias cimeiras mundiais (desde a Cimeira do Milénio de 2000, até ao Consenso de Monterrey de 2002 e aos compromissos de Gleneagles em 2005) e uma mobilização sem precedentes de uma diversidade de actores da sociedade civil. No entanto, a crise económica nos países desenvolvidos esmoreceu estes esforços, reforçou o enfoque nos problemas internos e veio a reflectir-se em vários fluxos financeiros, incluindo a APD e o IDE.

O enfoque na quantidade da ajuda acaba por ter pouco significado se não foi discutida e questionada a forma como essa ajuda é aplicada, a que se destina e quais as suas prioridades. Vários estudos – e os próprios países receptores de ajuda – afirmam que a percentagem real de ajuda que efectivamente chega às populações a que se destinam é diminuta, se comparada com outros gastos como custos de transacção, recursos humanos expatriados, custos administrativos e de funcionamento, consultorias e estudos, etc. Qual o impacto real de não atingirmos os 0,7%? Qual o papel dos objectivos quantitativos da APD no contexto da promoção do desenvolvimento? Esta obsessão quantitativa alimenta a ideia de que mais dinheiro significa mais desenvolvimento, quando sabemos que não existe nenhuma relação causal directa entre um país desenvolvido atingir os 0,7% do PIB em APD e a resolução dos problemas de pobreza num país em desenvolvimento. É mais fácil avaliar números do que os efeitos qualitativos da ajuda ao desenvolvimento, assim como é mais fácil colocar o enfoque na obtenção de rápidos resultados quantitativos do que investir em esforços para que os países receptores encontrem um rumo próprio de desenvolvimento.

Neste contexto, a nova agenda global do desenvolvimento assenta num maior reconhecimento de que a ajuda ao desenvolvimento é incapaz, por si só, de responder às causas multidimensionais da pobreza e a todos os desafios do desenvolvimento.

Por um lado, é preciso ter em conta outros fluxos externos de financiamento do desenvolvimento, como o investimento directo, o comércio ou as remessas dos emigrantes, que representam recursos valiosos para os países em desenvolvimento, aos quais acresce o papel fundamental das políticas internas destes países. Não quer isto dizer que se devam incluir estes e outro tipo de fluxos no conceito de APD, mas antes que eles devem ser reconhecidos e monitorizados no seu contributo para o desenvolvimento dos países.

Por outro lado, a APD também terá poucos efeitos positivos se existirem outras políticas com efeitos negativos e contraditórios ao próprio objectivo de desenvolvimento. Quer isto dizer que as políticas comercial, agrícola, de pescas, de migração, de segurança e outras implementadas pelos países desenvolvidos têm impactos consideráveis nos países em desenvolvimento e poderão, se reformuladas nesse sentido, contribuir decisivamente para os esforços de desenvolvimento global. Por exemplo, calcula-se que as barreiras comerciais custem a África, anualmente, cerca de 500 mil milhões de dólares, o que é cerca de dez vezes o montante de ajuda atribuído ao continente¹¹.

Assim, a pressão exercida pelos actores do desenvolvimento junto dos países desenvolvidos (e respectivas organizações regionais, como a UE) deverá, cada vez mais, incidir não apenas na questão da quantidade da APD, mas na necessidade de mudanças no sistema económico global, de alterações aos paradigmas de governação mundial e na reformulação de outras políticas com efeitos globais.

¹¹ Segundo os dados da OCDE, o montante líquido de APD para o continente africano foi de 49.081 mil milhões de dólares em 2009.

O contexto africano

A apresentação do contexto africano actual divide-se normalmente em duas perspectivas antagónicas. Podemos dizer que a África Subsaariana é a região do mundo que está mais atrasada no progresso relativamente aos ODM, que os índices de pobreza e desenvolvimento humano são preocupantes em muitos países africanos, que os conflitos violentos são ainda uma realidade em vários países, que é a região com mais Estados classificados como “frágeis”, que a sua participação no comércio mundial é diminuta, que apenas 20% das redes rodoviárias de África estão pavimentadas, ou que os padrões de corrupção e de transparência democrática estão ainda bastante aquém dos considerados satisfatórios pela comunidade internacional¹².

Podemos também dizer que o continente africano teve um crescimento médio anual de 5,3% ao longo da última década, que a África Subsaariana teve o progresso mais rápido de todas as regiões em termos de nível de desenvolvimento humano¹³, que o investimento directo estrangeiro cresceu de 9 mil milhões em 2000 para 62 mil milhões em 2008, que os volumes comerciais de África com os seus parceiros emergentes duplicaram numa década, ou que África é o mercado de telemóveis em mais rápido crescimento do mundo¹⁴.

Ambas as perspectivas são verdadeiras e incorporam as contradições e diversidade dos processos de desenvolvimento, bem como padrões desiguais de distribuição da riqueza e disparidades regionais.

O crescimento africano verificou-se principalmente em sectores com fracas ligações ao resto da economia, pelo que a expansão económica teve poucos reflexos em termos de criação de emprego ou de redução das desigualdades. O continente é altamente vulnerável às alterações climáticas e à volatilidade dos preços, como demonstra a actual crise alimentar. A capacidade de mobilização de recursos internos é ainda pequena em comparação com outras regiões¹⁵ e os valores angariados continuam concentrados em poucos países de rendimento médio no seio do continente. O IDE continua a concentrar-se nas indústrias extractivas e num número restrito de países. Mas as imagens de pobreza extrema que muitos órgãos de comunicação ocidentais continuam a veicular mascaram, de certa forma, as oportunidades que a evolução económica recente do continente evidencia¹⁶.

Neste contexto, os parceiros externos tradicionais de África ainda são responsáveis pela maior proporção do comércio (62%), dos investimentos (80%) e da APD (90%). Mas o cenário está a alterar-se rapidamente. Desde 2005, a China ultrapassou o Reino Unido, a França e mais

¹² De acordo com o Índice da Percepção de Corrupção 2010, da Transparência Internacional, 34 dos 47 países africanos analisados apresentam fenómenos de corrupção muito preocupantes (menos de 3 pontos numa escala de 10) e apenas o Botsuana, as Maurícias e Cabo Verde obtiveram resultados acima de 5.

¹³ O seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) regional aumentou em 23% entre 2000 e 2010, seguida pela Ásia do Sul, onde o aumento foi de 17% no mesmo período.

¹⁴ Os dados aqui apresentados foram retirados de “*Perspectivas Económicas em África*”, Banco Africano de Desenvolvimento e OCDE, 2011; de “*African Development Report 2010*”, Banco Africano de Desenvolvimento; e de “*It’s time for Africa: the Africa Attractiveness Survey 2011*”, Ernst & Young 2011.

¹⁵ As receitas fiscais representavam apenas, em média, 15% do PIB dos países africanos em 2008. Isto deriva não apenas de questões relacionadas com as características históricas e incapacidade dos Estados africanos, mas também do facto de a mobilização de receitas internas ter sido negligenciada durante muito tempo, apesar da sua utilidade numa perspectiva de longo-prazo. As potencialidades da fiscalidade como mecanismo de financiamento do desenvolvimento em África têm vindo a ser analisado em publicações recentes. Um exemplo é a publicação do AFRODAD (2011), “*What has tax got to do with Development: A Critical look at Mozambique’s and Zimbabwe’s tax systems*”, disponível em <http://www.euroadad.org/whatsnew/reports.aspx?id=4601>

¹⁶ Algumas publicações que salientam essas oportunidades: *Africa’s Pulse* (World Bank), *Emerging Africa* (Center for Global Development), *Lions on the move: the progress and potential of African economies* (McKinsey Global Institute).

recentemente os Estados Unidos (em 2009), tornando-se no principal parceiro comercial de África; a percentagem do comércio de África com os países emergentes passou de 23% para 39% durante a última década. O chamado «Consenso de Pequim», baseado na não-interferência nos assuntos internos dos Estados e na procura de benefícios económicos mútuos, tem encontrado boa receptividade junto das elites africanas, sejam elas democráticas ou não, apresentando-se assim como uma alternativa ao «Consenso de Washington» preconizado pelo Banco Mundial, FMI e doadores ocidentais¹⁷.

A crise internacional parece ter vindo acelerar a mudança na configuração do poder económico e da riqueza global, podendo significar uma alteração também dos motores do crescimento nos países africanos¹⁸. Nos últimos anos, tem-se verificado uma diversificação dos fluxos de financiamento externo para África - incluindo a APD, créditos à exportação, créditos mistos (*“blended funds”*), financiamentos climáticos, fundos globais, etc. – que criam oportunidades económicas sem precedentes. A análise dos vários fluxos revela que o envolvimento de parceiros tradicionais e emergentes em África é, em grande medida, complementar, quer em termos de produtos comercializados, quer no campo das tecnologias e inovação, quer na distribuição geográfica dos mercados, quer ainda nas modalidades de financiamento e sectores da cooperação¹⁹. O principal desafio está exactamente na capacidade e vontade de canalizar estes fluxos para objectivos de redução da pobreza.

A diversificação de parcerias, fluxos e alianças tem também permitido à generalidade dos países obter um maior espaço para prosseguirem os seus próprios modelos e prioridades de desenvolvimento, «não colocando todos os ovos no mesmo cesto», ou seja, negociando com diversos parceiros segundo os seus próprios interesses e aproveitando a competição para obter benefícios. O poder negocial de África está também ligado ao ressurgimento da sua importância geo-estratégica na configuração da segurança global, já que a luta contra o terrorismo e as ameaças transnacionais à segurança, bem como o reconhecimento da interligação entre segurança e desenvolvimento (na base das respostas aos chamados “Estados frágeis”) vieram colocar vários países e regiões africanas nas agendas de segurança global.

A alteração no desempenho económico de África na última década, combinada com ascensão dos parceiros emergentes veio, por fim, originar uma alteração na forma como o continente é encarado, levando a uma nova percepção das oportunidades que encerra e das potencialidades que possui. No entanto, para certos círculos no Ocidente, ainda é difícil ultrapassar a imagem do continente fonte de conflitos e de problemas, origem de imigrantes ilegais e refugiados políticos, destino para satisfação dos instintos filantrópicos e paternalistas²⁰. A divergência é, antes de mais, de percepção: enquanto os investidores e doadores dos países emergentes encaram África como

¹⁷ Para uma análise das relações China-África, ver Ferreira, Patricia Magalhães (2008): *“Motivações e Impactos da China em África”*, Lumiar Brief 4, IEI, Lisboa, disponível em http://www.ieei.pt/files/China_Africa_brief4.pdf; Berthélemy, J.-C. (2009); *Impact of China’s engagement on the sectoral allocation of resources and aid effectiveness in Africa*, Paper prepared for African Economic Conference 2009: Fostering Development in an Era of Financial and Economic Crises, United Nations Economic Commission for Africa (UNECA), 11–13 November 2009 <http://www.uneca.org/aec2009/papers/AEC2009BackgroundPaper.pdf>; e Brautigam, D. (2011); *Chinese Development Aid in Africa: What, where, why, and how much?* http://epress.anu.edu.au/china_update2011/pdf/ch13.pdf

¹⁸ Para uma análise mais detalhada sobre as mudanças actuais e futuras nos equilíbrios globais do poder económico, ver p.ex., *“Global Development Horizons 2011—Multipolarity: The New Global Economy”*, World Bank, 2011 (disponível em http://siteresources.worldbank.org/INTGDH/Resources/GDH_CompleteReport2011.pdf), ou *“Top 10 largest economies in 2020”*, Euromonitor Internacional, 2011 (disponível em <http://blog.euromonitor.com/2010/07/special-report-top-10-largest-economies-in-2020.html>).

¹⁹ *“Perspectivas Económicas em África”*, Banco Africano de Desenvolvimento e OCDE, 2011

²⁰ Francesco Rampa, *Recognising the new role of Africa*. Development Blog, 30/09/2011. <http://www.dagliano.unimi.it/20110930/new-role-of-africa/>

um parceiro crítico para impulsionar e sustentar o seu próprio crescimento, os investidores e doadores ocidentais tendem a encarar o continente como um mercado potencial no futuro, que ainda precisa de se desenvolver e consolidar. Qual o papel da ajuda ao desenvolvimento neste contexto?

A ineficácia da agenda de eficácia da ajuda

O reconhecimento de que a eficácia na utilização dos fluxos de ajuda ao desenvolvimento e os seus resultados devem ser tão ou mais importantes do que os objectivos quantitativos está expresso na Declaração de Paris de 2005 e em todos os esforços que têm vindo a ser desenvolvidos ao nível da União Europeia e dos países da OCDE para melhorar a qualidade da ajuda.

A *apropriação* dos processos de desenvolvimento pelos próprios países, o *alinhamento* da cooperação com as prioridades e sistemas desses países, a *harmonização* entre doadores, uma *gestão virada para os resultados* e a promoção de mecanismos de *transparência e responsabilização mútua* (entre doadores e países parceiros) foram reconhecidos então como os principais princípios para melhorar a eficácia da ajuda. No entanto, os progressos têm sido lentos e díspares. Os factores são variados e vão desde à falta de reconhecimento sobre o carácter político de muitos destes compromissos, à assunção desta agenda de eficácia como um fim em si mesmo (e não como um meio para um melhor desenvolvimento).

a) Apropriação?

Em muitos países africanos, não existem as capacidades necessárias para assegurar a liderança de todo o processo, com base num rumo e visão do desenvolvimento definidos pelo próprio país. Verificamos então um cenário em que o próprio processo de apropriação é *“donor-driven”*, ou seja, os doadores lideram a concepção de estratégias, políticas e projectos, tentando depois criar nos beneficiários o sentido de apropriação dessas mesmas estratégias, políticas e projectos que foram propostos. A responsabilidade não está, naturalmente, apenas do lado dos doadores. É essencial que os países desenvolvam a sua própria visão estratégica do rumo que pretendem seguir, já que essa constitui a base de toda a liderança.

a) Alinhamento?

As estratégias dos doadores alinham actualmente, no geral, com as prioridades estabelecidas pelos países parceiros, naquilo que são as suas estratégias de desenvolvimento e de redução da pobreza. Mas, frequentemente, essas estratégias são *“shopping lists”* de acções, agendas técnico-burocráticas concebidas formalmente *“para doador ver”* ou listagens infundáveis de prioridades que derivam das enormes necessidades dos países africanos, pelo que praticamente quaisquer acções dos doadores poderiam estar aí incluídas. Junte-se a isto a frequente incapacidade do país recusar ajuda em face das necessidades existentes, e verificamos que o alinhamento pode ser formalmente real mas pouco efectivo na prática. Pode referir-se um exemplo na área da saúde, onde em alguns países os fundos destinados à prevenção do HIV-SIDA são muito superiores aos montantes disponibilizados para combater outras doenças endémicas ou para reforçar as capacidades dos sistemas nacionais de saúde²¹. Neste caso, mesmo que a prevenção do HIV-SIDA

²¹ Mesmo no seio da questão HIV-SIDA, tem havido discrepâncias entre aquilo que é a perspectiva dos doadores e as reais necessidades. Por exemplo, em vários países africanos, os fundos destinados a campanhas de sensibilização e prevenção (algumas delas centradas na abstinência e com poucos efeitos na prática, como é o caso de vários fundos disponibilizados pelos EUA) têm sido muito superiores aos fundos para o tratamento da doença e promoção do acesso a medicamentos mais baratos. Recentemente, países como o Uganda conseguiram resultados positivos nesta área, pela adopção de estratégias inspiradas nas políticas de tratamento seguidas noutros países em desenvolvimento, como o Brasil.

figurem nas estratégias nacionais a par com outras prioridades de saúde, a disponibilização de fundos consideráveis apenas para esse fim deriva das escolhas e prioridades dos doadores.

Outro aspecto tem a ver com a utilização dos sistemas nacionais dos países parceiros, algo a que os doadores tendem a resistir por questões de capacidade e de consequente celeridade na implementação dos projectos. No entanto, nada demonstrou, até agora, que a utilização de sistemas dos doadores torne a implementação mais célere, como comprovam os inúmeros casos de atrasos, burocracias e prolongamentos no tempo que decorre entre a concepção e implementação de alguns projectos pelos doadores. Pelo contrário, muito tem sido demonstrado sobre como a proliferação de sistemas paralelos prejudica o desenvolvimento dos próprios sistemas nacionais, contribui para fenómenos de fuga de cérebros e, em última análise, para uma menor apropriação do processo de desenvolvimento.

Neste sentido, é necessário referir a preferência expressa por muitos países africanos relativamente à modalidade de ajuda orçamental, já que não constitui apenas um instrumento de ajuda, mas antes um incentivo ao próprio país, um endosso político da sua própria visão do desenvolvimento e um voto de confiança nas suas estruturas de implementação. Não obstante os benefícios evidentes da ajuda orçamental no apoio às estratégias e sistemas dos próprios países, é preciso acautelar também as contradições deste tipo de ajuda. Por um lado, arrisca-se a ser um instrumento de perpetuação da dependência da ajuda, caso não exista uma estratégia bem definida de aumento gradual das fontes internas de financiamento do orçamento. Por outro lado, pode gerar questões de soberania face ao ascendente que confere aos doadores e o seu papel em termos de condicionalidades políticas, dado as consequências da eventual suspensão dessa ajuda. Os problemas de diálogo político entre os doadores e o Governo Moçambicano no início de 2010, ou a possibilidade de suspensão da ajuda orçamental por parte da UE à Guiné-Bissau em 2011 (com base nas consultas realizadas ao abrigo do artigo 96º do Acordo de Cotonou) são disso exemplo.

c) Harmonização entre doadores?

O principal problema da implementação da Declaração de Paris tem sido o de assumir a sua agenda como um processo técnico e burocrático, quando estas metas têm um carácter eminentemente político e estratégico. Em nenhum princípio isto se reflecte tanto como no da harmonização entre doadores, já que as questões da divisão do trabalho, da formulação de projectos e estratégias conjuntas, da coordenação e complementaridade, mexem com objectivos de política externa, de visibilidade e de equilíbrios de poder entre os próprios doadores. Mexem também com objectivos dos próprios países parceiros, já que estes apostam muitas vezes na diversificação de parceiros não necessariamente coordenados entre si, não encarando a harmonização de doadores como algo necessariamente benéfico para os seus interesses.

Para que sejam eficazes, os acordos de harmonização entre doadores nunca poderão, portanto, ser definidos apenas entre esses doadores, mas antes em diálogo com o país parceiro. No entanto, é preciso referir que muitos países não têm a capacidade para liderar esse processo e que o ónus da coordenação recai necessariamente sobre os doadores. Os casos de falhas de coordenação são inúmeros e incluem exemplos como: a inoperacionalidade e proliferação de sistemas de sinalização de trânsito (nomeadamente semáforos) por terem sido doados por diferentes países, a diversidade de fardas e equipamento das forças policiais por terem sido disponibilizadas por doadores diferentes, a duplicação de programas de formação e de desenvolvimento de capacidades implementados por vários doadores, etc.

A descoordenação é ainda mais grave num contexto de fragmentação da ajuda, ou seja, de proliferação de projectos e programas que se amontoam perante a dificuldade administrativa de gerir todas estas acções ao nível local. Em 2005, o trabalho desenvolvido no âmbito do Fórum de Paris revelou que alguns países beneficiários de ajuda tinham mais de 800 acções financiadas por doadores a terem início anualmente, recebiam mais de 1000 missões externas e preparavam mais

de 2000 relatórios de progresso; no entanto, seis anos depois, o Malawi continua a reportar mais de 400 projectos geridos pela sua plataforma governamental de gestão da ajuda²². E o cenário repete-se em países que são considerados “*aid darlings*”, como a Tanzânia, o Uganda ou Moçambique, entre outros.

Para além disso, a falta de harmonização ou coordenação não se reflecte apenas no contexto nacional dos países beneficiários, mas igualmente no âmbito do debate sobre estas matérias ao nível macro: o Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento das Nações Unidas reuniu-se em Maio de 2011 para discutir a eficácia da ajuda, num processo completamente separado dos debates liderados pela OCDE que culminam este ano em Busan. E este é apenas um exemplo de descoordenação entre burocracias globais, que se replica noutras áreas de interesse comum como a *peacebuilding*, as alterações climáticas ou as migrações.

d) Gestão virada para os resultados?

A ênfase nos resultados é naturalmente positiva, quando a realidade demonstra discussões infundáveis sobre questões de processo entre doadores e destes com os governos dos países parceiros. No entanto, é preciso ter em conta questões qualitativas e não apenas quantitativas. Por outras palavras, tão importante como verificar se dado país cumpriu os indicadores definidos nas matrizes de desempenho, é analisar se a trajectória é positiva ou negativa, se é convergente ou divergente. Da mesma forma, tão importante como assinalar que foram formadas “x” pessoas, é saber se essa formação teve utilidade para essas pessoas e quais os seus efeitos reais.

Por outro lado, o enfoque nos resultados pode estar ligado, por vezes, a uma obsessão com o desempenho e a uma atitude intransigente de busca da perfeição. “Se queremos instituições e gestão perfeitas, é melhor darmos o dinheiro da ajuda à Suécia, que certamente será bem aplicado”, ouviu-se recentemente dizer numa conferência. A afirmação, sendo caricata, retrata aquilo em que hoje impregna algumas decisões de cooperação no mundo desenvolvido: a concentração da ajuda naqueles que consideramos ter melhor performance, descurando aqueles que, tendo menores capacidades e maiores necessidades, mais precisariam de ajuda.

e) Mecanismos de transparência e responsabilização mútua?

Até agora, este tem sido um diálogo fechado entre os gestores da ajuda do desenvolvimento de ambos os lados - doadores e países parceiros -, com pouco ou nenhum enfoque na *accountability* perante os seus cidadãos. Para além disso, continua naturalmente a existir um desequilíbrio considerável entre aquilo que é exigido aos países parceiros (pelos doadores) e a avaliação que é feita aos próprios doadores (pelos países parceiros).

Há uma contradição inerente ao facto de, por um lado, reconhecermos a falta de capacidades de um país em termos de recursos institucionais, financeiros e humanos, e por outro lado sobrecarregarmos esse país de procedimentos pesados (e diversos consoante o doador), exigências de *reporting* desproporcionadas, missões consecutivas e simultâneas de vários doadores e consultores ao terreno (às vezes numa média anual de mais de uma por dia), dezenas de grupos de trabalho no quadro da ajuda orçamental onde se espera que os funcionários do país liderem o processo, etc. A responsabilização é algo que funciona mais num sentido do que noutro, já que a existência de avaliações da acção dos doadores por parte do próprio país é ainda algo pouco comum, limitado pelas capacidades locais e pela natural ascendência do parceiro que disponibiliza a ajuda financeira sobre aquele que a recebe. O exemplo do Ruanda, que recusou o apoio orçamental de um doador por o não considerar fiável e previsível (depois de esse doador ter

²² Diogo Angemi e Luciano Ciravegna, *The Future of Aid*, Development Blog, 31/03/2011.
<http://www.dagliano.unimi.it/20110331/the-future-of-aid/>

suspendido no ano anterior a ajuda por razões políticas e pretender depois retomá-la) pode ser um indicador de como este cenário poderá mudar no futuro.

Isto conduz-nos à questão da transparência dos fluxos de ajuda, onde ainda há um longo caminho a percorrer. Muitos doadores são incapazes de programar os montantes financeiros da ajuda numa base plurianual e num quadro temporal de médio prazo, o que prejudica naturalmente quaisquer planos nacionais e reformas que o país queira programar e implementar. Muita da ajuda segue vias paralelas e não está incluída nos orçamentos dos países, tornando difícil o conhecimento sobre os fluxos reais e a sua própria coordenação. Este fenómeno é potenciado pela falta de capacidades e coordenação interna dos próprios sistemas nacionais, já que é frequente o Ministério das Finanças de um dado país não ter conhecimento do montante total que outro Ministério de uma área sectorial recebe da parte de todos os doadores.

Ser transparente implica abdicar de algo para mostrarmos a outros, significa deixar de ter o controlo sobre fluxos de informação que também são fluxos de poder, e nesse sentido também a transparência é algo profundamente político e não apenas técnico, tanto do lado dos doadores como no seio dos países africanos. Se grande parte da ajuda está a seguir vias paralelas e “*off-budget*” e se vários doadores ainda se mostram reticentes em revelar todos os fundos disponibilizados (e qual a percentagem desses fundos é que realmente chega ao país beneficiário), é necessário que nos interroguemos quais as razões para que isso aconteça e quais são os incentivos que existem para que os doadores sejam realmente transparentes e previsíveis na ajuda que concedem.

O fim da dependência da ajuda?

Na realidade, a ajuda realmente eficaz é aquela que promove uma redução da dependência da ajuda, para que o objectivo final seja exactamente o país deixar de precisar dessa ajuda. No entanto, no geral, o sistema mundial da ajuda ao desenvolvimento transformou-se exactamente no contrário, num sistema que se reproduz a si próprio, que prefere discutir processos em vez de resultados, que beneficia poucos em detrimento de largos sectores das sociedades, e que, em suma, contribui exactamente para o que deveria evitar: a dependência da ajuda.

O ónus não está, de forma alguma, apenas do lado dos doadores. Também em África existem elites que se reproduzem com base nos fluxos da ajuda ao desenvolvimento, que desenvolveram um discurso específico para agradar aos doadores e que reportam mais a esses doadores do que ao seu próprio povo. Alguns países considerados “bons alunos” não são necessariamente os que obtiveram melhores resultados de desenvolvimento nas últimas décadas, mas antes os que alinharam com as prioridades, formas de actuação e requisitos dos doadores.

A reprodução da dependência e a atitude de auto-incapacitação está presente também em alguns sectores das populações africanas, em resultado de décadas de assistência e de projectos de ajuda que não tiveram em linha de conta a importância de apoiar os esforços das pessoas no desenvolvimento das suas capacidades. A perpetuação da dependência não só não promove o desenvolvimento, como prejudica a iniciativa própria. E é preciso reconhecer que parte da ajuda concedida ao longo das últimas décadas esteve centrada no objecto e não no sujeito, ou seja, focalizou-se mais em determinados projectos ou programas do que nas pessoas a que estes se dirigiam²³.

²³ Existem várias publicações recentes que analisam os efeitos perniciosos da ajuda ao desenvolvimento. Uma das mais ferozes críticas à ajuda encontra-se em MOYO, Dambisa (2009), *Dead Aid: Why aid is not working and how there is another way for Africa*, Allen Lane. Outros exemplos incluem GLENNIE, Jonathan (2008), *The Trouble with Aid: Why Less Could Mean More for Africa (African Arguments)*, Zed Books; BOLTON, Giles (2008), *Aid and Other Dirty Business: How Good Intentions Have Failed the World's Poor*, Ebury Press; ou CALDERISI, Robert (2006), *The Trouble with Africa: Why Foreign Aid Isn't Working*, Palgrave Macmillan.

Algum país se desenvolveu unicamente como fruto da ajuda ao desenvolvimento? A resposta é naturalmente negativa. Cabo Verde foi um dos poucos países em África que transitaram de uma classificação de país menos avançado (PMA) para país de rendimento médio²⁴, muito fruto da visão estratégica que foi assumida pelas elites cabo-verdianas para o seu país desde a independência. Isto incluiu, por vezes, a recusa de ajuda ao desenvolvimento e a defesa das suas prioridades face aos doadores. Por exemplo, logo após a independência, o governo cabo-verdiano recusou a distribuição gratuita de ajuda alimentar externa por considerar que isso reforçava o espírito de dependência das populações e defendeu antes perante a comunidade internacional a realização de lucros com essa ajuda, tendo depois utilizado as contrapartidas realizadas para implementar políticas económicas. Não quer isto dizer que a ajuda não tenha sido fundamental, ao longo das últimas décadas, para fomentar o desenvolvimento de Cabo Verde (mais do que em muitos países africanos); quer antes dizer que a implementação de uma visão estratégica própria é essencial, mesmo que isso não coincida com algumas solicitações externas.

Mais recentemente, a ONU retirou Angola da lista dos Países Menos Avançados (PMA)²⁵. Não obstante as grandes desigualdades internas, a existência de níveis de pobreza elevadíssimos na generalidade da população e a realização de um crescimento pouco sustentável por estar assente nas receitas petrolíferas, Angola é um país que soube definir uma visão interna clara do seu desenvolvimento depois da guerra, que assumiu a reconstrução pós-conflito e que fez as suas escolhas estratégicas e de parceiros externos consoante as prioridades estabelecidas pelo governo. Muitas vezes, a comunidade doadora, que na retórica afirma promover a apropriação e liderança dos processos de desenvolvimento pelos próprios países, reage negativamente quando se depara com uma situação em que isso se verifica na prática.

Outro aspecto tem a ver com a interacção da ajuda com outros interesses, sectores e actores. A ajuda ao desenvolvimento concedida pelos países desenvolvidos sofre hoje de uma contradição básica, derivada da relutância em assumir as reais motivações da cooperação para o desenvolvimento. As razões ligadas à solidariedade global, à ajuda aos mais pobres e vulneráveis, são certamente objectivos nobres, mas não constituem muitas vezes o motor principal das dinâmicas de relacionamento entre Estados. Se assim fosse, a ajuda estaria concentrada nos países e nas populações mais pobres, segundo critérios de necessidade e de solidariedade. Por exemplo, nos casos dos Estados denominados de frágeis ou afectados por conflitos, verifica-se que a maior parte dos fundos tende a concentrar-se num número muito restrito de países – com claro interesse geo-estratégico – enquanto outros permanecem “órfãos da ajuda” ou crises esquecidas²⁶.

O facto de os fluxos de ajuda ao desenvolvimento reflectirem preocupações de segurança, interesses geo-estratégicos e económicos, razões de política externa e outros não é um dado necessariamente negativo. O que é negativo é a não assunção desses interesses e a falta de transparência sobre a sua existência. Daí que muitos países africanos revelem preferir a abordagem pragmática de doadores emergentes como a China, ao invés dos interesses não declarados e mascarados sob a capa de solidariedade paternalista de alguns doadores ocidentais. Neste sentido, o enfoque nos benefícios mútuos não desvirtua os objectivos da ajuda ao desenvolvimento, mas antes revela transparência sobre aquilo que é a real definição de cooperação – algo que exige o compromisso entre duas partes e que funciona com dois sentidos.

²⁴ Cabo Verde em 2007, Botsuana em 1994 e Maldivas em 2010.

²⁵ “ONU retira Angola da lista dos países mais pobres”. Jornal SOL, 9 de Junho de 2011.

²⁶ Em 2009, 51% da ajuda ao desenvolvimento a países frágeis esteve concentrada em 6 países (num total de 41), sendo os principais destinatários o Afeganistão, a Etiópia e o Iraque. OECD (2010); “*Resource Flows to Fragile and Conflict-Affected States 2010*”, Annual Report, OECD, Paris.
http://www.oecd.org/document/13/0,3746,en_2649_33693550_45789965_1_1_1_1,00.html

Relacionado com isto, está o facto de a ajuda ao desenvolvimento ter, ao longo das últimas décadas, realizado um processo de auto-exclusão e “guetização” face a outros fluxos, actores e sectores que contribuem decisivamente para o desenvolvimento global. Por outras palavras, o mundo da cooperação fechou-se sobre si próprio, discutindo processos e resultados apenas entre (e para) os actores da ajuda ao desenvolvimento, tornando-se acessível apenas os que compreendem as lógicas e a linguagem (o “desenvolvimentês”), sem grande interacção com outros sectores, como o mundo empresarial, o sector privado, o comércio e o investimento. Muitos países africanos acusam os doadores ocidentais de não disponibilizarem fundos para a criação de infra-estruturas, para o sector produtivo ou para a criação de emprego. E isto não acontece devido exactamente à perspectiva dominante de que a ajuda ao desenvolvimento deve ser algo separado, imparcial e assente apenas na visão assistencialista da solidariedade.

No entanto, os próprios países africanos revelam já a capacidade de exprimirem as suas posições sobre aquilo que consideram ser a verdadeira eficácia da ajuda ao desenvolvimento. No Consenso de Tunis²⁷, elaborado como agenda africana para o Fórum de Alto Nível de Busan no final de 2011, é referido claramente que a ajuda ao desenvolvimento é apenas um contributo entre outros fluxos externos e que esta se deve centrar em propiciar aos países as condições para aproveitarem e desenvolverem as suas próprias capacidades e recursos internos. É, assim, afirmado que “o futuro de África depende da sua capacidade para financiar o desenvolvimento de uma diversidade de fontes”. Neste contexto, é feito um apelo à comunidade internacional para repensar a forma como a ajuda é programada e para centrar o seu apoio em investimentos que impulsionem o crescimento económico e promovam fontes alternativas de financiamento do desenvolvimento.

Conclusões

O panorama dos países em desenvolvimento está a mudar rapidamente e os paradigmas tradicionais da ajuda ao desenvolvimento revelam-se desadequados para responder a muitos dos desafios multidimensionais que se colocam aos processos de desenvolvimento. Verifica-se actualmente uma profusão de fluxos externos para África - incluindo a APD, empréstimos, créditos mistos, financiamentos climáticos, fundos privados, etc. – e o desafio está exactamente na capacidade e vontade de canalizar estes fluxos para objectivos de redução da pobreza e de desenvolvimento.

Neste contexto, a comunidade doadora do Ocidente terá de reequacionar conceitos e formas de actuação. Nomeadamente, terá de encontrar um maior equilíbrio entre financiar os países que têm melhor desempenho e aqueles que têm maiores necessidades. Terá de saber entrar em sectores que são fundamentais para o desenvolvimento dos países, como as infra-estruturas, os sectores produtivos e a criação de emprego, em parceria com outros actores (nomeadamente com o sector privado). Terá de investir mais em práticas de ajuda ao desenvolvimento que favoreçam uma real diminuição da dependência dos países face a essa mesma ajuda. Terá de assumir claramente os seus interesses – geo-políticos, económicos, comerciais e outros – e trabalhar na base de um maior pragmatismo que permita construir relações de confiança entre os parceiros. Em suma, a ajuda terá de sair da “guetização” a que se votou e da perspectiva tradicional assistencialista, construindo parcerias globais mais estratégicas e mais abertas a compactos de desenvolvimento em cada país ou região, os quais envolvem necessariamente outros fundos e outros actores (como os países de rendimento médio e os doadores emergentes).

Do lado dos países africanos, mesmo não tendo as necessárias capacidades financeiras e humanas, é essencial possuir uma visão estratégica do seu processo de desenvolvimento, já que esta constitui a base de qualquer poder negocial e de qualquer liderança. Essa visão não pode constituir

²⁷ “*The Tunis Consensus: Targeting Effective Development. From aid effectiveness to development effectiveness*”. African Development Bank, African Union and NEPAD, November 2010.

uma agenda político-burocrática definida com base na *accountability* perante os doadores, mas antes estar ancorada nos interesses da população e em prioridades claras de desenvolvimento.

A adopção de uma abordagem própria claramente definida é tanto mais importante num contexto de complexificação do sistema de ajuda internacional, que se reflecte numa proliferação de intervenientes e de perspectivas. As divergências de posição estão patentes, por exemplo, entre os que encaram o Estado como actor central do desenvolvimento e os que salientam o dinamismo e capacidade inovadora do sector privado, entre os que defendem a ajuda centrada nos mais pobres e aqueles que vêm maiores benefícios em investir em agentes de mudança e de reforma da sociedade, entre os que defendem a prevalência da ajuda orçamental e aqueles que colocam o acento tónico noutros instrumentos como a assistência técnica, ou entre os que defendem maiores condicionalidades e os que as reprovam. Estes são apenas alguns exemplos que demonstram a existência de uma panóplia de opções, normalmente resultando em mensagens contraditórias dos vários actores externos para os países receptores da ajuda.

A definição de um rumo por parte dos países africanos terá de implicar, no médio e longo prazo, a adopção de estratégias em que a ajuda seja utilizada com o fim de sair dessa mesma ajuda, ou seja, de um roteiro para aumento de outros recursos (nomeadamente internos) com vista à redução da dependência. A ajuda ao desenvolvimento continua a ser importante e faz sentido, particularmente num contexto em que pode actuar como catalisadora do investimento privado, da transferência de tecnologia e conhecimento, de parcerias público-privadas, da criação de emprego, da competitividade e produtividade, etc. Mas é preciso estudar e apostar também noutras vias e instrumentos para equilibrar os orçamentos internos com menor recurso à ajuda ao desenvolvimento. Alguns autores referem a emissão de títulos do tesouro para melhor acesso aos mercados internacionais de capitais, a promoção do investimento externo, o impulsionamento das exportações através de mercados emergentes, a facilitação e utilização das remessas dos emigrantes, a implementação de esquemas de micro-financiamento, ou a aposta no aumento das receitas fiscais, entre outros, como apostas possíveis.

Isto implica a coragem política de fazer escolhas internas e poderá não corresponder aos planos e exigências dos doadores em determinadas ocasiões, mas é, certamente, a forma mais eficaz de construir verdadeiras parcerias estratégicas para o desenvolvimento, em torno de visões e agendas definidas e lideradas pelos próprios países.