

AGRADECIMENTOS

A primeira nota de agradecimento vai para o meu orientador, Professor Doutor Manuel Ennes Ferreira, pelo imprescindível apoio e disponibilidade na escolha do tema, ao longo de todo o processo de elaboração da dissertação e na motivação e encorajamento para o futuro.

Agradecer, também, a todos os que partilharam comigo as aulas do mestrado em Desenvolvimento e Cooperação Internacional, no ano lectivo de 2006/2007: aos professores, com quem tanto aprendi, e aos meus colegas, com quem partilhei saudosos momentos. Destaco a Tânia, a Filomena e a Marlene, pela motivação que me deram para a concretização deste trabalho.

De referir, igualmente, aqueles que, no meio científico, me apoiaram de uma forma ou de outra, particularmente, o economista David Dollar (Banco Mundial), na escolha bibliográfica, e o Professor Massimo Antonini (St. Peter's College, Oxford University), na elaboração do modelo.

Quero ainda expressar a minha sincera gratidão à minha família, pais e irmãs em especial, e aos meus amigos mais próximos.

Finalmente, um especial agradecimento à Rita que, do início ao fim, acompanhou todo este processo, suportando os meus desânimos e frustrações, bem como as minhas alegrias e esperanças.

A todos, bem hajam!

GLOSSÁRIO DE TERMOS E ABREVIATURAS

ACP - África, Caraíbas e Pacífico

APAD – Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento

APD – Ajuda Pública ao Desenvolvimento

BM - Banco Mundial

CAD - Comité de Ajuda ao Desenvolvimento

CE - Comunidade Europeia

CEE – Comunidade Económica Europeia

CIC – Comissão Interministerial para a Cooperação

CITES - Convention on International Trade in Endangered Species of Wild
Flora and Fauna

COMECON - Council for Mutual Economic Assistance

COMMONWEALTH – Comunidade Britânica

CP – Cooperação Portuguesa

CPIA - Country Policy and Institutional Assessment Index

CPLP - Comunidade de Países de Língua Portuguesa

ECOSOC – UN Economic and Social Council

EDFI – European Development Financial Institution

EUA – Estados Unidos da América

FED - Fundo Europeu de Desenvolvimento

FMI - Fundo Monetário Internacional

GATT - General Agreement on Trade and Development

GEF - Global Environment Facility

GFATM - Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria

GHD - Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship

HIV/SIDA -Vírus da Imunodeficiência Humana/Síndrome da Imunodeficiência
Adquirida

HLF – High Level Forum

ICP - Instituto da Cooperação Portuguesa
IDA – International Development Association
IDE – Investimento Directo Estrangeiro
IPAD - Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento
LDC – Least Developed Countries
LICUS - Low-Income Countries Under Stress
MF – Ministério das Finanças
MNE – Ministério dos Negócios Estrangeiros
NPI – Novos Países Industrializados
NU - Nações Unidas
OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
ODA - Official Development Assistance
ODM – Objectivos de Desenvolvimento do Milénio
OE – Orçamento de Estado
OECD - Organization for Economic Cooperation and Development
OECE - Organização Europeia de Cooperação Económica
OEEC - Organization for European Economic Cooperation
OFO – Outros Fluxos Oficiais
OMC - Organização Mundial do Comércio
ONG - Organização Não Governamental
ONGD- Organização Não Governamental para o Desenvolvimento
OPEP – Organização dos Países Exportadores de Petróleo
PAC – Plano Anual de Cooperação
PAE – Programas de Ajustamento Estrutural
PALOP - Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PEC – Pacto de Estabilidade e Crescimento
PED – Países em Desenvolvimento
PIB - Produto Interno Bruto
PIC – Programa Indicativo de Cooperação
PMA – Países Menos Avançados
PNB – Produto Nacional Bruto

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRSP - Poverty Reduction Strategy Papers
PVD- Países em Vias de Desenvolvimento
RNB – Rendimento Nacional Bruto
RU – Reino Unido
SADC - Southern African Development Community
SOFID – Sociedade para o Financiamento do Desenvolvimento
TNC – Transnational Corporation
UE - União Europeia
UNCTAD – United Nations Conference on Trade and Development
UNESCO – United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
WC – Washington Consensus

LISTA DE TABELAS

	Pág.	
Tabela 1	Data da adesão dos países-membros do CAD	17
Tabela 2	APD bilateral e multilateral dos países do CAD-OCDE (1960-2007)	26
Tabela 3	APD bilateral e multilateral 2000-2007: EUA, Alemanha, França, RU, Japão e Dinamarca	27
Tabela 4	Países do CAD-OCDE: fluxos totais de APD, PNB e relação APD-PNB (1960-2007)	41
Tabela 5	Países do CAD-OCDE: fluxos totais de APD, PNB e relação APD-PNB, a preços constantes (1960-2007)	45
Tabela 6	APD líquida dos países do CAD-OCDE, 2006	47
Tabela 7	Síntese dos principais estudos analisados acerca dos determinantes da APD	67
Tabela 8	As recomendações do <i>peer-review</i> de 2001 e o progresso alcançado em 2006	93
Tabela 9	Portugal: fluxos totais de APD, PNB e relação APD-PNB (1976-2007)	99
Tabela 10	APD portuguesa 2003-2007	102
Tabela 11	Desembolsos de APD Portugal-PALOP e Timor-Leste (1989-2007)	106
Tabela 12	Distribuição sectorial da APD bilateral portuguesa 2003-2007	109
Tabela 13	PALOP e África Subsaariana: peso da APD e do IDE no Produto Interno Bruto	120
Tabela 14	Fontes estatísticas das variáveis do modelo	136
Tabela 15	Regressão OLS – resultados com variável dependente “APD pc” (período 1991-2007)	139
Tabela 16	Regressão OLS – resultados com variável dependente “APD pc”, excluindo a variável explicativa “população” (período 1991-2007)	141
Tabela 17	Regressão <i>panel fixed effects</i> – resultados com variável dependente “APD pc” (período 1991-2007)	143

Tabela 18	Regressão <i>panel fixed effects</i> – resultados com variável dependente “APD pc”, excluindo a variável explicativa “população” (período 1991-2007)	144
Tabela 19	Resumo dos resultados da estimação econométrica	146

LISTA DE FIGURAS

		Pág.
Figura 1	APD países do CAD-OCDE para instituições multilaterais (2006)	29
Figura 2	Ajuda ligada para os PMAs	31
Figura 3	Evolução do peso da APD bilateral desligada 1985-2005 (médias trianuais) – países do CAD-OCDE	32
Figura 4	Progresso pós-Monterrey rumo aos ODM	39
Figura 5	Peso dos PMAs no total da APD líquida mundial	40
Figura 6	Composição da APD líquida dos países do CAD-OCDE (2000-2007)	43
Figura 7	Composição da APD (1990-2003)	48
Figura 8	APD – esquema de funcionamento	101
Figura 9	APD portuguesa bilateral e multilateral 2003-2007	102
Figura 10	Distribuição geográfica da APD bilateral portuguesa 2007	105
Figura 11	Distribuição geográfica da APD bilateral 2003-2007	105
Figura 12	Peso dos PALOP e de Timor-Leste na APD bilateral	106
Figura 13	Distribuição sectorial da APD bilateral portuguesa 2003-2007	110
Figura 14	Distribuição da APD multilateral 2003-2007	116
Figura 15	A liberdade na África Subsaariana em 2008	132

RESUMO

Os fluxos de Ajuda Pública ao Desenvolvimento entre Portugal e os PALOP têm sido objecto de análise que, as mais das vezes, se fica pela leitura da evolução quantitativa dos seus valores.

Partindo de uma observação da dinâmica da cooperação internacional e portuguesa e com apoio de dados estatísticos e modelos econométricos, a presente dissertação procura desvendar a estratégia, as motivações, os interesses e os determinantes que estão na origem de tais fluxos.

Com base nos resultados atingidos, concluir-se-á acerca da importância de motivações humanitárias, económicas, comerciais, políticas, geoestratégicas e relacionadas com o passado colonial, bem como de questões transversais, na dinâmica dos fluxos de APD.

Palavras-chave: Ajuda Pública ao Desenvolvimento, determinantes APD, cooperação portuguesa, relação estratégica Portugal-PALOP.

ABSTRACT

The ODA flows between Portugal and the Portuguese-Speaking African Countries have been thoroughly studied, but most of the times in a perspective that doesn't go beyond the analysis of the quantitative evolution of the data.

This paper aims to observe the strategy, the motivations, the interests and the determinants of this type of flows, starting from the observation of the international and Portuguese cooperation dynamics and with the support of statistical and econometric models.

Based on the final results of the model, the importance of humanitarian, economical, commercial, political, geostrategic and past colonial experience motivations will be discussed, as well as other transversal aspects of the ODA flows.

Key-words: Official Development Assistance, determinants of aid, Portuguese cooperation, Portugal- Portuguese Speaking African Countries strategic relation.

INTRODUÇÃO

O aparecimento da cooperação para o desenvolvimento é fruto das dinâmicas históricas que foram moldando o sistema internacional contemporâneo. Neste processo, podemos destacar três marcos importantes: o pós 2ª Grande Guerra e o bipolarismo da Guerra Fria; o processo de descolonização e o conflito norte-sul inerente; e as dinâmicas da globalização/progressiva integração da economia mundial.

Portugal evoluiu de uma situação de beneficiário de APD para uma posição de país doador num curto espaço de tempo, levando a que esta área permaneça em actualização e reforma permanente. As formas de cooperação desenvolvidas nos primórdios tinham ainda bem presente a colonização portuguesa em África, situação delicada que, a par do contexto económico da época e da falta de experiência e organização, dificultaram o aprofundamento da cooperação nos primeiros anos. No entanto, a política de cooperação portuguesa tem conhecido alterações significativas nas últimas décadas, como consequência do estabelecimento de estratégias de acção em linha com os compromissos entretanto assumidos no plano internacional.

O presente estudo procura ir além da simples leitura da evolução quantitativa dos fluxos da ajuda externa portuguesa. Pretende desvendar a estratégia, as motivações, os interesses e os determinantes que estão na origem de tais fluxos. Serão unicamente razões de cariz altruísta e social, de real combate à pobreza, que determinam a APD? Ou os interesses estratégicos nacionais entram também em linha de conta nas decisões de afectação da ajuda? Com o apoio de dados estatísticos e através da estimação de um modelo econométrico, concluir-se-á acerca da importância de motivações económicas, comerciais, políticas, geoestratégicas e relacionadas com o passado colonial, bem como de questões transversais, na dinâmica dos fluxos de APD entre Portugal e os PALOP.

A literatura existente acerca desta temática é já bastante abrangente. Diversos estudos analisam os determinantes da APD no plano multilateral e

bilateral. Neste último caso, existe uma divisão entre análises efectuadas para diversos doadores simultaneamente e estudos específicos para determinados países, particularmente, os maiores doadores absolutos e os países que, no passado, foram potências coloniais (Reino-Unido, França e Espanha). Ora, neste âmbito, existe uma lacuna na literatura em relação a Portugal. Apesar de analisado e citado em alguns estudos feitos para a totalidade dos países do CAD, parece não existir um estudo específico para o caso português. O trabalho que se apresenta procura colmatar essa falha.

A dissertação será composta por quatro capítulos. O primeiro capítulo esboçará uma caracterização geral da Ajuda Pública ao Desenvolvimento. A partir de uma contextualização histórica e de uma evolução conceptual, será definido o conceito e analisado o volume/tendências da ajuda ao longo das décadas.

No segundo capítulo será feita a revisão da literatura acerca dos determinantes da APD, partindo dos estudos pioneiros, muito relacionados com a influência do pós Guerra e da Guerra Fria no processo de afectação de APD, e seguindo uma cronologia bibliográfica que abarca a crescente complexidade dos determinantes da ajuda até ao presente. De acordo com os estudos das últimas décadas, existem determinantes morais e humanitários, político-estratégicos e de segurança nacional, económicos e comerciais, históricos e culturais para a concessão de APD aos países que dela necessitam.

O terceiro capítulo relaciona-se com o enquadramento geral da cooperação portuguesa, a sua contextualização histórica, principais directrizes e relação com a política externa, enquadramento institucional e organizacional e avaliação/principais recomendações do CAD-OCDE. A estrutura e montantes da APD portuguesa serão também observados, a fim de ser estabelecido o perfil português enquanto cooperante.

Finalmente, no capítulo IV, procuramos testar a estratégia, as motivações e os determinantes que estão na origem dos fluxos oficiais de ajuda entre Portugal e os PALOP. Com base em métodos econométricos e com o apoio de dados estatísticos será estimado um modelo capaz de fornecer resultados e

conclusões que estabeleçam uma relação causal entre determinantes e ajuda fornecida.

CAPÍTULO I

AJUDA PÚBLICA AO DESENVOLVIMENTO: UMA CARACTERIZAÇÃO GERAL

O presente capítulo tem como objectivo caracterizar de forma geral e sintética a Ajuda Pública ao Desenvolvimento.

Apresentar-se-á uma contextualização histórica e definir-se-á o conceito, após o que se fará uma análise do volume e principais tendências dos fluxos de ajuda oficial ao longo das décadas.

Este capítulo inclui ainda a observação das principais assimetrias entre os diversos doadores bilaterais e, por fim, a diferenciação entre ajuda bilateral e multilateral, destacando-se, neste último caso, as principais instituições intervenientes.

1. Contextualização histórica e evolução conceptual

A lógica de interacção entre países desenvolvidos e em desenvolvimento alterou-se substancialmente a partir do final da II Guerra Mundial. Até então, as relações eram baseadas, no essencial, na exploração dos territórios coloniais pelas potências imperiais, numa óptica de *mise en valeur*.

Os planos de fomento levados a cabo a partir de final da década de quarenta apontam já para um esforço de valorização das economias colonizadas, numa tentativa de legitimação do poder colonial. Os objectivos eram, contudo, mais ambiciosos, passando pela abertura dos territórios à importação de produtos transformados oriundos das metrópoles, pelo controlo das fontes de matérias-primas, ou ainda por objectivos militares e de segurança. Assistiu-se a um acentuar do investimento público com vista à criação de condições para o investimento privado. O “pacto colonial” servia de paradigma de mercado, um

paradigma criador de um sistema de mercado extrovertido, baseado na divisão social e internacional do trabalho.

A devastação provocada pela II Guerra Mundial e a entrada no período de “Guerra Fria” veio acelerar e fomentar a cooperação entre países desenvolvidos, sendo o plano Marshall o maior exemplo de financiamento e cooperação. O objectivo era reconstruir as economias destruídas por aquele conflito mundial¹. Importa salientar que o sucesso deste plano, concretizado no rápido crescimento económico dos países apoiados, não pode ser comparado com a lógica da cooperação actual norte-sul, na medida em que, naquele caso, os países eram já possuidores de estruturas institucionais e organizativas adequadas, recursos humanos qualificados, entre outros factores de extrema relevância para o crescimento e desenvolvimento.

Ainda assim, podemos afirmar que a moderna cooperação para o desenvolvimento se relaciona em grande parte com a Guerra Fria e com a ambição das potências de então de “chamarem a si” diversas economias, nomeadamente do Terceiro Mundo. A importância geoestratégica e político-ideológica da ajuda fornecida demonstra que a APD não é “inocente”.

A ajuda norte-americana a países como Taiwan e Coreia do Sul, é um exemplo objectivo da promiscuidade entre a ajuda e os interesses políticos, estratégicos e militares do doador. Paralelamente, é fácil encontrar exemplos que apontam no mesmo sentido para o caso da potência rival, a União Soviética.

De acordo com AYLLÓN (2006:9), o aparecimento da cooperação para o desenvolvimento é fruto das dinâmicas históricas que foram moldando o sistema internacional contemporâneo. Podemos destacar três marcos importantes neste processo: o bipolarismo da Guerra Fria (confrontação leste-oeste); o processo de descolonização e o conflito norte-sul inerente; e as dinâmicas da globalização/progressiva integração da economia mundial.

A globalização, para além de ter alterado a lógica de relacionamento entre os diversos agentes e instituições, tem despoletado novos e complexos desafios

¹ A este respeito ver capítulo II.1.

transnacionais. e, por meio da cooperação, pretende-se contribuir para a construção de um contexto internacional mais estável, pacífico e seguro.

Todavia, o desejável poderá ser ainda uma “miragem”. STIGLITZ (2002:58-59) considera que vivemos numa era de “gestão global sem governo global”, onde algumas instituições (nomeadamente o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e a Organização Mundial de Comércio) dominam a cena económica e onde, por outro lado, os muitos milhões de seres humanos que são afectados pelas suas decisões quase não têm voz.

Para aquele autor, o processo de globalização é análogo aos primeiros processos que deram origem às economias nacionais. Contudo, não existe um Estado mundial que oriente e supervisione o processo de globalização, à semelhança do que aconteceu com os Estados nacionais. Assim, são algumas instituições e alguns agentes, estreitamente ligados a determinados interesses comerciais, financeiros e mesmo ideológicos, que têm primazia sobre as decisões tomadas a nível internacional. Em muitos casos, estes interesses e valores sobrepõem-se às preocupações de ordem ambiental, aos direitos humanos, à justiça social e à própria democracia.

Ainda que num contexto de globalização, os Estados soberanos têm sempre em mente a defesa do interesse nacional, funcionando a cooperação como uma das armas da política externa e da diplomacia dos governos (por vezes representados nas diversas instituições regionais e internacionais numa lógica de “decisão a quem tem o poder”²). Ora, por aqui se vê que as motivações inerentes à cooperação são mais amplas do que se possa pensar, não sendo o altruísmo e a solidariedade critérios suficientes para a ajuda norte-sul. E a verdade é que «utilizar o próprio interesse como guia orientador da acção exterior, incluindo a ajuda ao desenvolvimento, pode ser contraproducente num mundo caracterizado por maiores níveis de interdependência e por problemas globais, que são muito

² O poder dos diversos países representados nas principais organizações internacionais não é simétrico. Os sistemas de votos nestas organizações são complexos e, no geral, tendem a beneficiar os países que saíram triunfantes da II Guerra Mundial. Este “complexo histórico” é bem visível no direito de veto da ONU atribuído às cinco potências vitoriosas da Segunda Grande Guerra. No caso do FMI, são também as economias mais poderosas que ditam as regras, cabendo o direito de veto exclusivamente aos EUA (STIGLITZ, 2002: 49).

Segundo SACHS (2006:419), os países ricos têm muito mais influência no FMI e no BM do que nas agências da ONU. Ao contrário da lógica de funcionamento das Nações Unidas de “um país, um voto”, nas instituições de Bretton-Woods o princípio é de “um dólar, um voto”.

difíceis, ou impossíveis, de enfrentar sem uma acção colectiva guiada por critérios cooperativos» (AYLLÓN, 2006:12).

As motivações inerentes à APD têm sofrido importantes transformações, a par do que tem acontecido com o próprio sistema de relações internacionais nos mais variados campos. As reformas nos fundamentos da ajuda são o resultado das modificações políticas, económicas e sociais do sistema internacional e do próprio pensamento, valores e ideais que têm vindo a caracterizar as relações norte-sul.

No âmbito da ideologia subjacente à cooperação internacional, SCHAEDEER, HOOK e TAYLOR (1998:4), destacam a existência de três correntes: a (neo)idealista, (neo)realista e (neo)marxista: «*whereas realists and neorealists usually argue that criteria of humanitarian need should be minimized in favor of security-related interests³, idealists and neoidealists tend to defend humanitarian criteria and are more likely to dismiss the importance of security-related factors. In the extreme, many neo-Marxists argue that foreign aid should be abolished in its current form, and that international organizations should control redistribution of economic resources in the pursuit of global economic equality*».

Poder-se-á dizer que, actualmente, a APD é um importante instrumento diplomático e de política externa dos diversos países, tanto dos doadores, como dos receptores, continuando hoje a ser um dos mecanismos de maior relevância entre as relações norte-sul.

O desenvolvimento das políticas de cooperação dos principais doadores mundiais é reflectido nos acontecimentos que têm marcado a história do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE, uma vez que este organismo representa “a voz” daqueles países.

O CAD da OCDE nasceu em Setembro de 1961⁴, tendo como objectivo coordenar os esforços e recursos internacionais a favor da superação das necessidades dos países beneficiários de ajuda. Assume-se assim como um

³ Segundo esta escola teórica, o estado de natureza hobbesiano faz da sobrevivência e da segurança nacional o objectivo central e exclusivo da acção estatal (AYLLÓN, 2006:16).

⁴ Anteriormente, no ano de 1960, nasceu o *Development Assistance Group* (DAG), um fórum formado por consultores dos países doadores, antecessor do *Development Assistance Committee* (DAC).

importante organismo internacional, em que os principais doadores bilaterais participam regularmente e podem contar com a experiência de algumas instituições multilaterais observadoras, como o BM, o FMI e o PNUD. Desde a sua criação, vários têm sido os objectivos atingidos por este comité, muitos dos quais ultrapassando os próprios limites dos seus Estados-Membros (acerca dos países que compõem o CAD, ver tabela 1).

Tabela 1: Data da adesão dos países-membros do CAD

Australia	1966	Luxembourg	1992
Austria	1965	The Netherlands	1960
Belgium	1960	New Zealand	1973
Canada	1960	Norway	1962
Denmark	1963	Portugal	1960/91*
France	1960	Sweden	1965
Finland	1975	Switzerland	1968
Germany	1960	Spain	1991
Greece	1999	United Kingdom	1961
Ireland	1985	United States	1961
Italy	1960	EC	1961
Japan	1960		

*Portugal aderiu ao CAD em 1960, desvinculou-se em 1974 e reentrou para esta organização em 1991.
Fonte: OCDE (2006:37)

Paralelamente à criação do CAD, diversos acontecimentos marcaram o início dos anos 60 em matéria de desenvolvimento e cooperação internacional, lançando as bases para o sistema de cooperação contemporâneo. São exemplos: a criação, por parte do BM, do IDA (*International Development Association*), destinado à concessão de empréstimos concessionais aos PVD; e a designação, por parte das Nações Unidas, da década de 60 como “*the United Nations Development Decade*”, com dois objectivos específicos: i) atingir nos PVD, por volta de 1970, uma taxa de crescimento de cerca de 5%/ano; e ii) aumentar progressivamente os fluxos de ajuda internacional para os países em

desenvolvimento, até um valor próximo de 1%⁵ do rendimento nacional das economias dos países doadores (OCDE, 2006:11).

O início da década de 60 é também marcado pelos *Aid Reviews* do CAD para cada Estado, relatórios anuais que traduzem o princípio da preocupação com a quantificação do volume de ajuda, harmonização de conceitos e comparabilidade entre os doadores. Desde então, o objectivo da coordenação de esforços entre os doadores tem sido uma constante.

Na primeira metade da década de 70, salienta-se o primeiro choque petrolífero e a consequente necessidade de análise dos efeitos da subida do preço do crude e do preço dos alimentos nas economias dos PVD.

Surgem as primeiras recomendações de “desligamento da ajuda”, tendo os membros do CAD subscrito um *Memorandum of Understanding on Untying of Bilateral Development Loans in Favour of Procurement in Developing Countries*. As recomendações para o fortalecimento do *grant element* da ajuda no seio da APD total marcaram, também, a segunda metade da década de 70. A preocupação com as necessidades básicas das populações dos países do sul tornou-se crescente, tendo o CAD adoptado uma declaração a este respeito no seu encontro de alto nível de 1977, assente nos princípios de crescimento e equidade como factores chave para o desenvolvimento e no aumento da produtividade como instrumento para o seu sucesso.

O início da década de 80 revelou uma maior preocupação com a racionalização, implementação e eficácia da ajuda, surgindo a avaliação como instrumento crucial para testar as referidas orientações. A “crise da dívida” marcou os primeiros anos da década, originando o início de um longo processo de reformas políticas e esforços de ajustamentos estruturais nos países em desenvolvimento. Em 1985, o CAD publica o documento *“Twenty-Five Years of Development Co-operation*, onde conclui que, «apesar dos recuos no caminho do desenvolvimento por parte de alguns países africanos e sul americanos, muitos países em desenvolvimento atingiram um crescimento económico e social notável nos últimos 25 anos. A ajuda, acompanhada pelo crescimento das

⁵ O objectivo de 1% do RNB destinado à ajuda externa foi também recomendado pelo encontro da UNCTAD em Genebra, no ano de 1964.

exportações para os países da OCDE, contribuiu significativamente para estes ganhos»⁶ (OCDE, 2006:21).

Ainda na década de 80 surge a ideia da necessidade de serem os próprios PVD a estabelecer as suas estratégias de desenvolvimento, ideia que enfatizou a urgência de coordenação, não só entre os doadores, mas também entre estes e os seus parceiros do sul.

No início dos anos 90, o sistema de cooperação internacional foi fortemente abalado com o fim da denominada Guerra Fria. A queda do muro de Berlim, acontecimento simbólico que representou o fim do clima de tensão vivido entre os dois blocos imperiais, levou a profundas alterações políticas, económicas e sociais na Europa de leste e à necessidade de canalização de ajuda para um maior leque de destinatários. A Guerra do Golfo levou também a um aumento das preocupações das instâncias internacionais com as questões da cooperação.

A promoção dos direitos humanos, democratização, transparência, boa governação e redução das despesas militares foram aspectos que, progressivamente, ganharam espaço no debate e na agenda internacional.

Em 1993, o CAD procedeu a uma revisão da sua lista de beneficiários, fruto das alterações ocorridas na cena internacional: emergência de novos beneficiários de ajuda no leste europeu (países ex-soviéticos), aumento do número de refugiados, intensificação dos esforços internacionais na luta pela paz e pela protecção ambiental. Assim, a lista de beneficiários subdividiu-se em duas: a parte I da lista de beneficiários passou a dizer respeito aos países em desenvolvimento, sendo a ajuda canalizada para estes países contabilizada como *Official Development Assistance* (ODA). A ajuda canalizada para a parte II da lista (países e territórios em transição) passou a designar-se de *Official Aid* (OA), tendo sido utilizada até 2005 (ano em que o CAD voltou a unificar a lista de beneficiários de ajuda⁷).

⁶ Tradução nossa.

⁷ Para observação da lista actual de beneficiários do CAD da OCDE ver <http://www.oecd.org/dataoecd/32/12/41751233.pdf>.

Em 1996 o CAD apresentou o documento “*Shaping the 21st Century: the contribution of Development Cooperation*”, que serviu de base para os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) de 2000, através da selecção de objectivos de desenvolvimento a serem atingidos pela Humanidade no século XXI.

O ano de 2000 é marcado pela cimeira das NU que deu origem à Declaração do Milénio, dinamizando o processo de cooperação global para o novo século. Nela foram identificados os desafios centrais enfrentados pela Humanidade no limiar do milénio, com a aprovação dos denominados ODM pela comunidade internacional⁸.

A Declaração do Milénio constitui um marco fundamental na história internacional da cooperação para o desenvolvimento. Durante as grandes reuniões internacionais da década de 90, como a Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e o Desenvolvimento (Cimeira do Rio) em 1992, a IV Conferência das Nações Unidas sobre as Mulheres (Pequim, 1995), ou a Cimeira Mundial sobre Desenvolvimento Social de Copenhaga, também em 1995, foi-se gerando um consenso em torno da necessidade de serem adoptadas medidas globais e eficazes, capazes de minimizar as desigualdades e injustiças existentes no mundo (MNE, 2006:16).

Os ataques terroristas de 11 de Setembro de 2001 enfatizaram a relação entre ajuda e segurança global, pelo que tiveram impacto nos objectivos e metas da cooperação internacional.

O Consenso de Monterrey (México, Março de 2002), resultante da Conferência Internacional das Nações Unidas sobre o Financiamento do Desenvolvimento, propôs recuperar o papel da APD no apoio aos países menos desenvolvidos e permitiu um acordo internacional entre Estados sobre as acções necessárias para a prossecução dos ODM. A par dos compromissos para o aumento do volume de ajuda foi dado grande destaque ao compromisso de maior eficácia da mesma, tendo ficado acordada a promoção de esforços e de diversas iniciativas, como o desligamento da ajuda. É a estratégia do *Monterrey*

⁸ Ver ponto I.3.2.

Consensus que serve de base aos documentos nacionais de redução da pobreza (PRSP), elaborados no início do século XXI. Foi reafirmado o empenho da comunidade doadora e dos países beneficiários na procura de fontes de financiamento inovadoras e alternativas, na criação de um novo espírito de parceria e de um novo conceito de cooperação para o desenvolvimento, colocando a tónica na inter-relação entre comércio, financiamento e desenvolvimento⁹.

Acerca da harmonização da APD, o CAD publicou o documento *Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery*, em 2003. Este tema continuou (e continua) na agenda dos doadores, tendo culminado com o Fórum de Alto Nível para a Eficácia da Ajuda de Paris, em 2005. Foi aprovado um conjunto de compromissos que ficaram traduzidos na Declaração de Paris¹⁰, que colocou a ênfase na harmonização e coordenação da ajuda internacional¹¹, incluindo cerca de 50 compromissos com vista a melhorar os níveis de qualidade da APD. Os compromissos de Parceria centraram-se em 5 dimensões-chave: apropriação, alinhamento, harmonização, gestão para resultados e prestação mútua de contas.

Este Fórum retoma os compromissos referentes à harmonização e alinhamento de políticas, práticas e procedimentos assumidos no I HLF para a Harmonização, do qual resultou a Declaração de Roma de 2003. Aqui foram adoptados ambiciosos incentivos quanto à harmonização dos programas de ajuda dos doadores e ao seu alinhamento para com as prioridades dos parceiros do sul. Retoma ainda os princípios definidos na Mesa Redonda de Marraquexe (2004) para uma Gestão para os Resultados. A estes compromissos, e como já mencionado, juntam-se os trabalhos iniciados em processos anteriores: por um lado, a Cimeira do Milénio (2000) onde foram aprovados os ODM; por outro lado, e em particular, a Conferência sobre o Financiamento do Desenvolvimento, da qual resultou o Consenso de Monterrey (2002) (IPAD, 2006:4-7).

⁹ IPAD, disponível em <http://www.ipad.mne.gov.pt>.

¹⁰ O texto integral da Declaração de Paris pode ser consultado em OCDE (2006:54-67).

¹¹ Nos últimos anos tem-se também verificado uma maior coordenação entre os países do CAD e os doadores extra-CAD (os “*emerging donors*”).

Já em Setembro de 2008, em Acra (Gana), ministros de países em desenvolvimento, doadores responsáveis pela promoção do desenvolvimento e dirigentes de instituições multilaterais e bilaterais, endossaram uma declaração com vista a acelerar e aprofundar a implementação da Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda, que ficou conhecida como a “Agenda para a Acção de Acra” (*Third High Level Forum*)¹². O objectivo central deste encontro foi o de analisar os progressos alcançados no seguimento dos anteriores Fóruns de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda (Declarações de Roma e Paris). A conclusão a que se chegou foi a de que existem claros progressos mas, ainda assim, o ritmo de mudança é demasiado lento e que, se não houver mais reformas e uma actuação mais rápida e eficaz, não será possível atingir os compromissos assumidos para 2010. Desta forma, a ideia parece ser a de que será necessário enfrentar três grandes desafios para acelerar o progresso na eficácia da ajuda: (i) fortalecer o controlo do desenvolvimento por parte dos países parceiros; (ii) construir parcerias mais eficazes e inclusivas; e (iii) apresentar e prestar contas dos resultados atingidos (maior transparência perante os contribuintes).

2. Definição

De acordo com o CAD-OCDE, a Ajuda Pública ao Desenvolvimento engloba as transferências de recursos (empréstimos e doações) fornecidas por organismos oficiais do Estado aos PVD, com o objectivo de favorecer o desenvolvimento económico e aumentar o nível de vida das populações, manifestando, simultaneamente, um carácter favorável e comportando um elemento de liberalidade de, pelo menos, 25 por cento (no caso de se tratar de um empréstimo)¹³.

¹² IPAD, disponível em <http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/APD/FINAL-AAA-in-Portuguese%5B1%5D.pdf>.

¹³ OCDE, disponível em <http://www.oecd.org/glossary>.

Esta definição, apesar de no geral se manter estável desde a década de sessenta/setenta¹⁴, é algo “pantanosa”, exigindo uma análise rigorosa. A tentativa de inflacionar os valores de ajuda fornecida levada a cabo por alguns doadores e as diferentes interpretações existentes, obrigam a uma leitura cuidadosa dos dados apresentados.

Assim, as transferências de fluxos financeiros¹⁵ de países doadores para países beneficiários¹⁶ ou instituições multilaterais, consideram-se APD se cumprirem os seguintes requisitos (MARTINUSSEN, 2003:56):

- serem efectuadas por organismos do sector público;
- terem, como principal objectivo, a promoção do desenvolvimento económico e bem-estar social¹⁷;
- apresentarem um elemento de concessionalidade de, pelo menos, 25 por cento.

Para além dos fluxos financeiros que cumprem estes requisitos, é também considerada APD a cooperação técnica. Esta tem como finalidade ampliar as capacidades técnicas dos países beneficiários de APD a fim de aumentar o seu grau de autonomia e de conduzir e acelerar os seus processos de desenvolvimento económico e social, não apresentado, portanto, uma conotação comercial. Como tal, por cooperação técnica entende-se as transferências de *know-how* dos PD para os PVD, o que permite um reforço do capital humano dos países beneficiários e a melhoria na qualidade das suas instituições.

¹⁴ Em 1969 o CAD adopta, pela primeira vez, o conceito de *Official Development Assistance* (ODA), fazendo a distinção entre ajuda oficial e “Outros Fluxos Oficiais” (OFO). A definição sofreu alguns ajustamentos, tornando-se definitiva, conforme a conhecemos actualmente, no ano de 1972 (OCDE, 2006:15-16).

¹⁵ Os fluxos financeiros globais subdividem-se em APD, OFO e fluxos privados.

A APD é, como já referido, constituída por donativos e empréstimos que, pelas condições em que são feitos – taxa de juro, duração, períodos carência e de amortização do empréstimo – apresentam uma vantagem de, pelo menos, 25% em relação aos empréstimos contraídos nas condições de mercado. A esta vantagem chama-se “elemento de liberalidade” ou “grau de concessionalidade” da operação.

Os OFO são transacções do sector oficial cujo objectivo principal não é o desenvolvimento em si (ou transacções do sector oficial que visam o desenvolvimento mas que contenham uma liberalidade inferior a 25%). Exemplos de OFO são: créditos públicos para a exportação, participações e investimentos em carteira do sector oficial e reescalamento da dívida segundo condições de mercado.

Os fluxos do sector privado baseiam-se em investimentos directos, em investimentos em carteira e créditos para a exportação.

¹⁶ Lista de beneficiários disponível em <http://www.oecd.org/dataoecd/62/48/41655745.pdf>.

¹⁷ Importa observar que a APD é definida com base nas intenções de desenvolvimento e não nos resultados atingidos, isto é, o que importa na classificação são os objectivos *ex-ante* do doador e não o seu grau de concretização (MARTINUSSEN, 2003:57).

Os empréstimos e doações para fins militares não são considerados APD (contudo, a formação técnico-militar inclui-se nos parâmetros exigíveis da definição apresentada de cooperação técnica).

As restantes transferências de fluxos financeiros cujo objectivo é o desenvolvimento, mas que não cumprem o critério do grau de concessionalidade, consideram-se “Outros Fluxos Oficiais” (OFO), sendo, no geral, créditos à exportação.

As transferências de fluxos e cooperação técnica canalizadas via ONGs serão consideradas APD, se financiadas por organismos públicos ou fluxos privados (a par dos investimentos directos e outros fluxos comerciais), se canalizadas via organizações privadas.

Desde 1979, os custos administrativos e burocráticos inerentes à gestão e afectação de ajuda são também considerados APD. As despesas decorrentes do apoio a refugiados e a pessoas que procuram asilo nos países doadores entram também nesta rubrica (MARTINUSSEN, 2003:56-57).

A tradicional definição/medida apresentada pode revelar fortes limitações. Entre outras falhas, MOREIRA (2004:54-55) destaca três factores que contribuem para que os fluxos de APD do CAD não traduzam os fluxos de ajuda, em termos práticos e efectivos. Em primeiro lugar, a referida inclusão dos custos administrativos dos doadores (que não são auferidos pelos países receptores); em segundo, a interpretação do conceito de “APD líquida” que, nos termos do CAD, não subtrai o serviço da dívida, apenas contemplando donativos e empréstimos concessionais desembolsados num dado ano (APD ilíquida), deduzidos de amortizações de capital de empréstimos de anos anteriores, que têm lugar nesse ano (o pagamento de juros é excluído); e, por último, as condicionalidades da ajuda ligada, que será analisada no ponto I.2.2 deste capítulo.

ROODMAN (2003)¹⁸ procurou distanciar-se da definição convencional do CAD, tendo criado a medida de *quality adjusted aid* (QAA). Neste âmbito, introduziu algumas modificações às estatísticas de ajuda externa do CAD com vista a minimizar as limitações descritas anteriormente, nomeadamente: não

¹⁸ ROODMAN, David (2003), *An Index of Donor Aid Performance*, Center for Global Development, Washington, DC, April., in MOREIRA (2004:56).

contabilização da parcela de custos administrativos dos doadores; contabilização (subtração) dos juros recebidos dos empréstimos concessionais; penalização da ajuda ligada e parcialmente ligada em 20% e 10%, respectivamente; prémio para a ajuda selectiva, através da atribuição de uma ponderação crescente consoante os níveis de governação dos países receptores. Ao contrário das três primeiras hipóteses, que não são alvo de contestação, a “ponderação de selectividade” não é uma medida consensual no debate internacional, como será visto no capítulo II.2.3.

2.1. Ajuda Bilateral e Multilateral

As doações dos diversos países podem ser canalizadas bilateral ou multilateralmente¹⁹. Neste último caso, a ajuda é prestada através de organizações regionais ou internacionais, que servem de intermediário aos fluxos oficiais entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento.

A APD diz-se bilateral quando é acordada e fornecida por um Estado ou Instituição a outro Estado ou Instituição, podendo incluir donativos, empréstimos concessionais, reescalamento ou perdão da dívida, ajuda alimentar, etc. Trata-se, em geral, de ajuda ligada ou parcialmente ligada (em que o doador interfere, condicionando a atribuição da ajuda em função de interesses seus, como será visto no ponto II.2.1.), bastante dependente dos laços políticos, históricos e culturais entre os países doadores e receptores. A opção entre um e outro tipo de ajuda baseia-se em motivações variadas, quer do ponto de vista dos países doadores, quer do dos países beneficiários.

Como podemos observar pela tabela 2, a parte da ajuda canalizada multilateralmente apresentou uma tendência geral de crescimento entre 1960 e 1980, com ligeiras oscilações em determinados anos. De um rácio APD multilateral/APD total médio de 12.5 por cento na década de 60, chegou-se a uma média de 28.7 por cento na década de 70 e de 31.3 por cento na década de

¹⁹ Verifica-se mesmo a existência de um *trade-off* entre as duas vertentes de cooperação. Exemplificando com o caso Europeu, a obrigação de os diversos Estados-Membros cooperarem para um fundo comum em matéria de ajuda internacional prejudica os volumes de APD canalizados bilateralmente.

80. WHITE (2003:238) considera que «o ímpeto deste aumento, nos anos 70 e 80, foi o papel das instituições de Bretton-Woods no financiamento da resposta dos países em desenvolvimento ao primeiro choque petrolífero e, posteriormente, à crise da dívida externa (...)»²⁰. Nos anos noventa, a média decresceu para 30,3 por cento.

Já neste século, tem-se também assistido a uma redução pouco expressiva da parte da ajuda canalizada multilateralmente, sendo a média dos últimos sete anos ligeiramente inferior a 30 por cento.

Tabela 2: APD bilateral e multilateral dos países do CAD-OCDE (1960-2007)

Ano	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969
APD	4675,67	5243,7	5554,37	5752,3	5924	6489,42	6458,59	6358,11	6913,92	6888,9
APD Bilateral	4093,9	4648	4900,3	5371,1	5519	5837,31	5636,31	5786,81	5612,59	5513,56
APD Multilateral	581,77	595,7	654,07	381,2	405	652,11	822,28	571,31	1301,33	1375,34
APD Multilateral/APD total(%)	12%	11%	12%	7%	7%	15%	13%	9%	19%	20%
Ano	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
APD	6712,88	7283,62	8843,89	8702,93	11179,76	13253,96	13248,16	14955,65	19147,66	21840,8
APD Bilateral	5672,01	6329,23	6626,62	7089,19	8245,04	9808,37	9506,01	10082,02	13128,67	16341,18
APD Multilateral	1276,87	1222,16	2573,94	2007,62	3374,38	4045,5	4455,67	5659,92	6889,31	6508,17
APD Multilateral/APD total (%)	19%	17%	29%	23%	30%	31%	34%	38%	36%	30%
Ano	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
APD	26195,05	24603,95	27036,98	26770,46	28130,38	28755,47	35836,01	40605,72	47062,99	45734,78
APD Bilateral	16982,69	17202,09	17626,63	17781,84	19046,39	21189,75	25215,48	28881,97	31988,84	32936,64
APD Multilateral	9212,36	7401,86	9410,15	8988,62	9083,99	7565,74	10620,53	11723,77	15074,19	12798,24
APD Multilateral/APD total (%)	35%	30%	35%	34%	32%	26%	30%	29%	32%	28%
Ano	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
APD	54263,85	58301,3	62358,31	56147,85	58820,01	58779,71	55591,43	48464,56	52086,85	53233,23
APD Bilateral	38461,82	42876	42757,68	39021,02	40968,04	40480,85	39088,46	32396,52	35207,1	37843,13
APD Multilateral	15802,03	15425,3	19600,64	17126,82	17851,96	18298,91	16502,97	16068,06	16879,75	15390,1
APD Multilateral/APD total (%)	29%	26%	31%	31%	30%	31%	30%	33%	32%	29%
Ano	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007		
APD	53749,49	52422,58	58296,68	69064,86	79431,51	107098,84	104420,97	103654,54		
APD Bilateral	36064,05	35110,85	40756,79	49735,29	54304,13	82445,47	76959,93	71666,16		
APD Multilateral	17685,45	17311,02	17539,87	19329,57	25127,41	24653,39	27461,03	31988,4		
APD Multilateral/APD total (%)	33%	33%	30%	28%	32%	23%	26%	31%		

*Desembolsos líquidos, em milhões de USD, a preços correntes

Fonte: CAD-OCDE, <http://stats.oecd.org>

A tabela anterior refere-se à tendência geral da totalidade dos países do CAD-OCDE, não demonstrando as clivagens existentes no comportamento dos diversos países, tomados individualmente.

²⁰ Tradução nossa.

Tabela 3: APD bilateral e multilateral 2000-2007: EUA, Alemanha, França, RU, Japão e Dinamarca

		Estados Unidos da América							
Ano		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
APD		9954,89	11429,35	13290,07	16319,52	19704,91	27934,74	23532,14	21786,9
APD Bilateral		7404,62	8284,14	10570,1	14658,58	16249,5	25582,04	21162,12	18901,15
APD Multilateral		2550,27	3145,21	2719,97	1660,94	3455,41	2352,7	2370,02	2885,75
APD Multilateral/APD Total (%)		26%	28%	20%	10%	18%	8%	10%	13%
		Alemanha							
Ano		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
APD		5030	4989,5	5324,43	6784,18	7534,21	10082,16	10434,81	12290,7
APD Bilateral		2686,64	2853,39	3327,86	4059,79	3822,59	7446,83	7034,08	7949,81
APD Multilateral		2343,36	2136,11	1996,57	2724,39	3711,62	2635,33	3400,73	4340,89
APD Multilateral/APD Total (%)		47%	43%	37%	40%	49%	26%	33%	35%
		França							
Ano		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
APD		4104,71	4198,03	5486,15	7253,09	8472,56	10026,22	10600,59	9883,59
APD Bilateral		2828,76	2595,78	3614,99	5213,34	5566,84	7239,13	7919,38	6258,49
APD Multilateral		1275,96	1602,25	1871,15	2039,75	2905,73	2787,1	2681,22	3625,1
APD Multilateral/APD Total (%)		31%	38%	34%	28%	34%	28%	25%	37%
		Reino-Unido							
Ano		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
APD		4501,26	4566,2	4929,04	6261,75	7904,7	10771,7	12459,02	9848,54
APD Bilateral		2709,53	2608,94	3510,34	3840,99	5360,73	8168,5	8717,59	5601,53
APD Multilateral		1791,74	1957,26	1418,7	2420,76	2543,97	2603,2	3741,42	4247,01
APD Multilateral/APD Total (%)		40%	43%	29%	39%	32%	24%	30%	43%
		Japão							
Ano		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
APD		13507,96	9846,82	9282,96	8879,66	8922,46	13125,55	11135,74	7678,95
APD Bilateral		9768,14	7457,83	6692,29	6334,23	5917,19	10385,17	7261,75	5778,15
APD Multilateral		3739,81	2388,99	2590,67	2545,43	3005,27	2740,37	3873,98	1900,8
APD Multilateral/APD Total (%)		28%	24%	28%	29%	34%	21%	35%	25%
		Dinamarca							
Ano		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
APD		1664,18	1634,42	1643,24	1748,16	2037,13	2108,92	2236,12	2562,23
APD Bilateral		1023,52	1034,6	1038,29	1031,59	1202,05	1357,48	1463,91	1650,52
APD Multilateral		640,66	599,82	604,95	716,57	835,08	751,44	772,21	911,71
APD Multilateral/APD Total (%)		38%	37%	37%	41%	41%	36%	35%	36%

*Desembolsos líquidos, em milhões de USD, a preços correntes

Fonte: CAD-OCDE, <http://stats.oecd.org>

Observando a tabela 3, verificamos o comportamento de 6 doadores no que respeita à relação entre APD multilateral e APD total (os cinco maiores doadores absolutos da actualidade e a Dinamarca, um dos maiores doadores relativos). Entre 2000 e 2007, os EUA (o maior doador absoluto) foi a economia que menos ajuda forneceu, em termos relativos, via instituições multilaterais, obtendo uma média de apenas 17% no período referido, seguida do Japão, com 28%. França obteve uma média de 32%, impulsionada pelo rácio de 2007 (37%). Segue-se o Reino-Unido, com 35%, e a Dinamarca, com 37%. De entre os países analisados, destaca-se a Alemanha, com um valor médio, entre 2000 e 2007, de 39%, chegando a atingir uma proporção de 49%, em 2004.

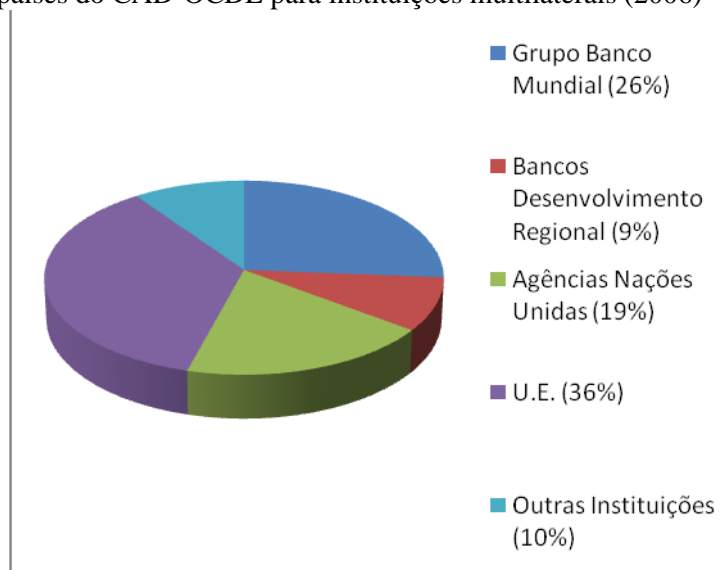
Como já referido, a ajuda bilateral tende a estar mais relacionada com interesses particulares dos doadores (sejam de ordem geoestratégica, económica, política ou cultural), verificando-se que os países com um passado colonial tendem a privilegiar esta vertente da ajuda. De salientar que o forte peso de alguns países no seio das instituições de cooperação internacional, poderá determinar a transposição de certos interesses particulares para a ajuda multilateral.

HEADEY (2008:174), ao analisar as diferenças entre ajuda bilateral e multilateral em termos de eficácia no crescimento, refere o cepticismo existente quanto ao facto de se considerar a ajuda multilateral mais eficaz do que a ajuda bilateral, pela referida transposição de motivações entre os dois tipos de ajuda.

Outro factor de diferenciação entre os doadores, no seio da ajuda multilateral, é as instituições pelas quais ela se processa. Em termos gerais, os maiores doadores absolutos, os países mais industrializados do norte, canalizam a ajuda via BM e outros Bancos regionais. Por outro lado, Holanda e países escandinavos optam por transferir o grosso dos seus fluxos via agências de desenvolvimento das Nações Unidas.

Esta diferenciação pode ser explicada à luz do poder que cada país dispõe no seio das diversas instituições internacionais. A influência é notória no caso das instituições de Bretton-Woods e Bancos Regionais, onde os maiores doadores dominam os centros de decisão (MARTINUSSEN, 2003: 65).

Figura 1: APD países do CAD-OCDE para instituições multilaterais (2006)



Fonte: Autor, partindo de dados do *Statistical Annex of the 2007 Development Co-operation Report*, www.oecd.org/dac/stats/dac/dcrannex

A figura 1 demonstra, em termos percentuais e para o ano de 2006, a forma como as transferências multilaterais se dividem pelas diversas instituições internacionais. Como se pode verificar, a União Europeia tornou-se o maior angariador de ajuda multilateral internacional, com um peso superior a um terço do volume das transferências totais. O Banco Mundial, apesar de ter perdido o papel de maior angariador nos anos recentes, continua a assumir uma posição de destaque, com um peso de 26 por cento.

2.2. Ajuda Ligada e Desligada

A ‘ajuda ligada’ refere-se aos empréstimos e donativos cuja concessão ao país beneficiário está vinculada à aquisição de bens e serviços no país doador. Por outro lado, a ‘ajuda desligada’ traduz os empréstimos e donativos cuja concessão não está vinculada à aquisição de bens e serviços no país doador.²¹ Existe ainda a categoria de ‘ajuda parcialmente ligada’ sendo, neste caso,

²¹ A Recomendação do CAD para o Desligamento da APD aos PMA, aprovada na Reunião de Alto Nível do CAD em Abril de 2001, tornou-se operacional a 1 de Janeiro de 2002, representando um passo significativo no esforço dos doadores para uma melhoria da eficácia da ajuda. Tem como objectivo desligar a APD bilateral para os PMA, na maior extensão possível, e promover e assegurar fluxos adequados de APD, em especial para os PMA, assegurando uma partilha de esforços entre Estados membros. A Recomendação prevê ainda que os doadores desliguem a APD bilateral para os PMA nas seguintes categorias: apoio à balança de pagamentos e ao ajustamento estrutural; perdão da dívida; ajuda a programas sectoriais e multi-sectoriais; ajuda a projectos de investimento; apoio às importações e ajuda sob a forma de produtos; contratos de serviços comerciais; e APD às ONG, desde que envolvidas em actividades de *procurement* (IPAD, disponível em <http://www.ipad.mne.gov.pt>).

acordado que a ajuda será gasta na compra de bens e serviços de um grupo restrito de países, no qual se incluem, sobretudo, países em desenvolvimento.

A diferenciação apresentada relaciona-se fortemente com o debate acerca da qualidade/eficácia da ajuda, que tem vindo a ganhar relevo desde a década de 60²². A posição dominante no debate internacional defende que a ligação da ajuda acarreta custos mais elevados para os beneficiários²³, pelo que a sua eficácia poderá ser aumentada se estes países puderem recorrer livremente aos bens e serviços disponibilizados nos mercados globais.

O relatório do PNUD (2005:102) afirma que «*not every aid dollar has the same value in financing poverty reduction. Much of what is reported as aid ends up back in rich countries (...)*». Os fluxos transferidos sob a forma de ajuda ligada beneficiam as empresas dos países doadores. Isto porque neste tipo de ajuda existem acordos que estabelecem a obrigação de compra de bens e serviços ao país doador e que impossibilitam que os países beneficiários obtenham as condições mais competitivas. Está-lhes, portanto, vedado o acesso ao mercado em condições livres e concorrenciais.

Os países beneficiários podem, assim, estar a comprar bens e serviços com características desadequadas e a um preço subótimo, dadas as suas reais necessidades e a oferta existente no mercado mundial.

A ajuda ligada parece ser uma forma ineficiente de utilização dos recursos monetários dos contribuintes dos países do norte. Enquanto muitos são a favor da luta contra a pobreza mundial, estando dispostos a contribuir com parte dos seus impostos para um mundo mais justo, não parece ser razoável que estejam de acordo com a utilização de recursos orçamentais para a criação de mercados para as grandes empresas nacionais (PNUD, 2005:103).

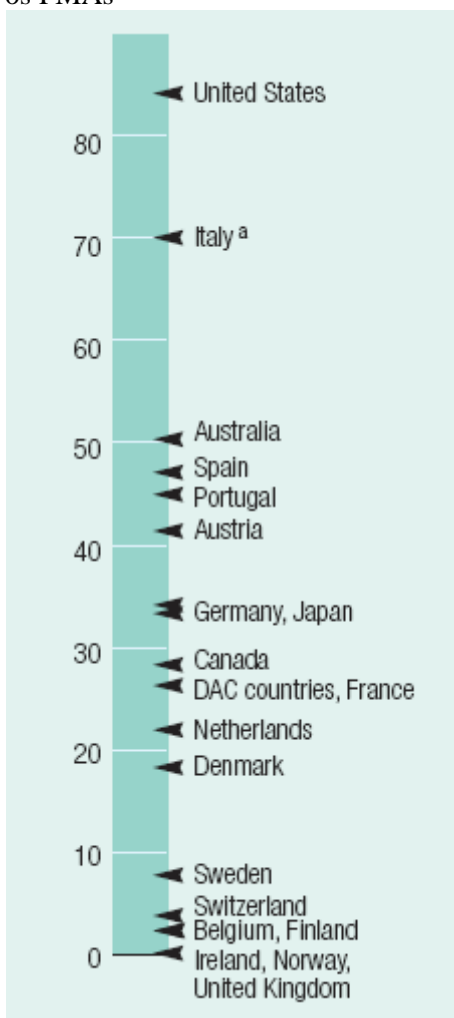
De referir, também, que a real extensão da ajuda ligada é desconhecida, pois os países doadores nem sempre reportam com total transparência e de uma

²² Mais recentemente, a ajuda desligada viu-se traduzida na Declaração do Milénio, em particular, no objectivo 8, que evoca a questão de uma “parceria global para o desenvolvimento”, traduzindo indicadores de melhoria de acesso aos mercados, de alívio da dívida e de aumento da APD bilateral desligada (indicador 35). Este último indicador ficou também reflectido na Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda (indicador 8) (IPAD, disponível em http://www.ipad.mne.gov.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=202&Itemid=222).

²³ Apesar das dificuldades inerentes ao cálculo do custo de ligação da ajuda para os países beneficiários, as estatísticas apontam para um aumento entre os 15% e os 30% (IPAD, disponível em http://www.ipad.mne.gov.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=202&Itemid=222).

forma completa este fenómeno: «a ajuda ligada é uma área onde os países doadores poderiam aplicar os princípios de abertura, *accountability* e transparência que tanto exigem aos países beneficiários»²⁴ (PNUD, 2005:102).

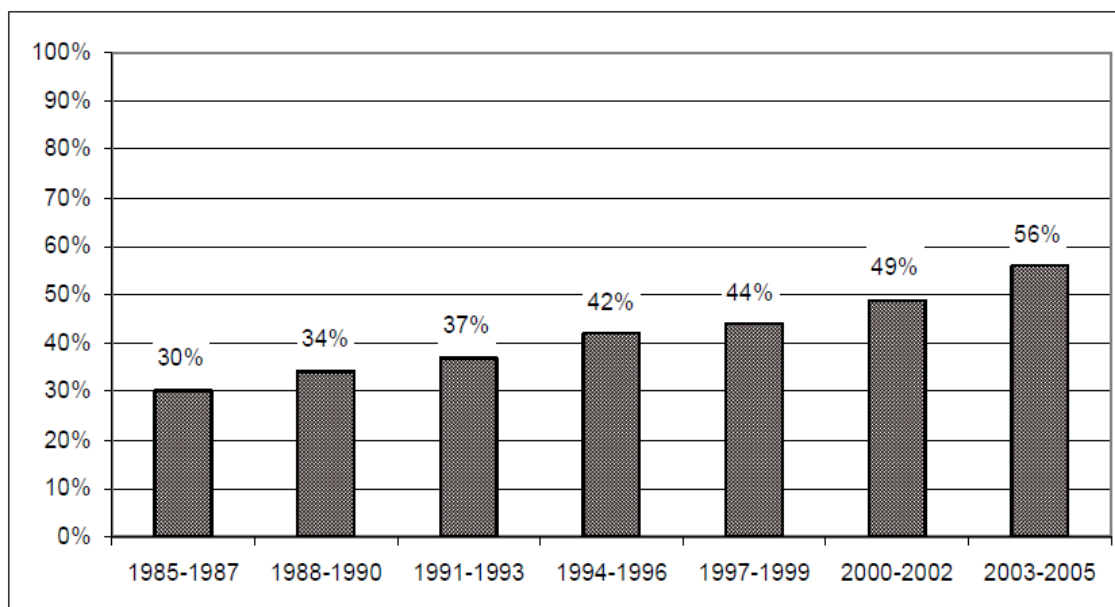
Figura 2: Ajuda ligada para os PMA



* percentagem da ajuda ligada face à ajuda total (média 2002-03)
Fonte: PNUD (2005:102)

²⁴ Tradução nossa.

Figura 3: Evolução do peso da APD bilateral desligada 1985-2005 (médias trianuais) – países do CAD-OCDE



Fonte: ODI (2008:9)

Como se pode observar na figura 2, os países doadores apresentam níveis de ajuda ligada muito variáveis. Na média para os anos de 2002-2003, os EUA dominaram a lista dos países doadores no que respeita à relação APD ligada/APD total para os países menos avançados, com um valor superior a 80%. A Itália surge logo de seguida, com cerca de 70%.

Na parte inferior da lista surgem o Reino Unido, Irlanda, Noruega, Bélgica, Finlândia, Suíça e Suécia, países com valores inferiores a 10%.

A figura 3 demonstra a tendência da ajuda desligada nas últimas décadas, ou seja, a evolução do peso da APD bilateral desligada no seio da APD bilateral total. Como se pode observar, os doadores do CAD-OCDE têm vindo a passar de um perfil de ajuda fortemente ligado para um perfil mais desligado, em consonância com os esforços promovidos pelas instâncias internacionais neste sentido. Entre 1985 e 1987, a ajuda desligada representava apenas 30% da ajuda bilateral, tendo vindo a crescer progressivamente e ininterruptamente até ao presente. Como demonstra a figura, a média de 2003 a 2005 apontava já para um peso na ordem dos 56%. O relatório do ODI (2008:9) refere que, em 2006, o peso era já próximo de um valor de 73%.

3. Volume da Ajuda

3.1 Perspectiva da Procura e da Oferta

No que concerne à discussão acerca do volume da ajuda, de destacar a possibilidade de análise segundo duas perspectivas: necessidades/procura dos PVD e disponibilidades/oferta dos doadores (MARTINUSSEN, 2003:58).

O debate iniciou-se ainda na década de cinquenta, tendo como ponto de partida o cálculo e observação das necessidades de fluxos financeiros dos PVD com vista à superação das suas carências de investimento e, conseqüentemente, à prossecução de uma determinada taxa de crescimento.

O modelo teórico dominante nos anos sessenta e setenta, no que respeita aos sistemas financeiros e ao financiamento do desenvolvimento, ficou conhecido por ‘modelo de dois *gaps*’. Foi apresentado nos anos sessenta, por Hollis Chenery²⁵, e defendia que o montante de financiamento necessário para sustentar um processo de crescimento económico poderia ser calculado *ex ante*, através de previsão e planeamento, por via de sistemas econométricos.

O modelo defende que o desenvolvimento económico exige uma expansão do investimento físico por parte do sector privado e público que não pode ser financiado por uma expansão equivalente da poupança interna. Assim, estar-se-ia perante a existência de uma escassez crónica de meios financeiros ao dispor da economia. Este desequilíbrio de meios para investimento geraria, conseqüentemente, um desequilíbrio na Balança Comercial, tendo a economia de recorrer ao exterior para se financiar.

O Estado assumiria um papel central no planeamento do montante de financiamento necessário para o processo de desenvolvimento, bem como na posterior aplicação do financiamento externo, nomeadamente através de um investimento público que fosse de encontro às prioridades de cada economia. Desta forma, o modelo financeiro em questão assume que o Estado é um agente “esclarecido” e racional, detentor de um papel central no processo de

²⁵ CHENERY, H. B. e STROUT, A. (1966), *Foreign Assistance and Economic Development*, American Economic Review.

desenvolvimento, nomeadamente através da análise de projectos tendo em conta os benefícios sociais gerados. Este modelo, enquadrado nos denominados modelos de “repressão financeira” vingou numa época em que as economias eram, de um modo geral, planificadas e/ou reguladas activamente²⁶.

Todavia, do ponto de vista dos doadores bilaterais, o interesse sempre se concentrou no lado da oferta de APD, numa tentativa de saber qual a disponibilidade financeira de cada um dos doadores, face aos seus respectivos produtos, que poderia ser canalizada para a ajuda externa.

Rapidamente, o peso da APD face ao PNB passou a ser o critério dominante na agenda internacional. Em 1969, surgiu a ideia de estabelecer o *target* de 0.7% do PNB para ajuda oficial, entre os diversos doadores. Em 1970 este objectivo foi finalmente aprovado na Assembleia Geral das Nações Unidas²⁷, sendo ratificado por todos os doadores do CAD da OCDE, à excepção dos EUA e Suíça (MARTINUSSEN, 2003:59).

3.2. Uma nova abordagem: a Declaração do Milénio

Ao longo da década de 90, várias Reuniões de Alto Nível indicaram a necessidade de uma nova parceria alargada para fazer face a questões emergentes que ameaçavam a ordem internacional - o desenvolvimento sustentável, a população, os direitos humanos, a igualdade de género e o carácter multidimensional e transversal da pobreza – e que passaram a integrar os grandes debates mundiais. Era urgente uma nova abordagem que servisse de

²⁶ A política financeira dominante nas décadas de 1980 e 1990, por seu lado, tem por fundamentação teórica os trabalhos de Edward Shaw e Ronald McKinnon, de 1973 (McKINNON, Ronald (1973), *Money and Capital in Economic Development*, Brookings Institution, e SHAW, Edward (1973), *Financial Deepening in Economic Development*, Oxford University Press) além de desenvolvimentos posteriores nesta linha de pensamento. Shaw e McKinnon fundaram uma nova visão de política financeira, a partir da crítica à prática então dominante, especialmente (mas não exclusivamente) nos Países em Desenvolvimento (PED), cunhada pelos autores de política de “repressão financeira”. Como foi exposto, esta política estava centrada na intervenção do Estado no processo de desenvolvimento.

O aparecimento deste novo paradigma dominante pode ser contextualizado historicamente. No princípio dos anos oitenta, o problema da dívida externa levou a que economia mundial mergulhasse num clima de incerteza e instabilidade. A dívida insustentável dos países do Terceiro Mundo repercutiu-se nos sistemas financeiros dos países doadores, o que levou a um abrandamento dos fluxos financeiros no sentido norte-sul. Assim, os anos oitenta marcaram o início de um período de clara hegemonia teórica e política do modelo de liberalização, nomeadamente nas economias dos PED.

²⁷ Na Conferência das Nações Unidas de 1992 (*Earth Summit*, Rio de Janeiro), os países doadores reafirmaram o compromisso de atingir 0.7% do PNB em ajuda externa.

enquadramento à nova realidade do sistema internacional. Esperava-se que a nova dinâmica conseguisse abarcar interesses, obrigações e responsabilidades de países doadores e beneficiários, tornando obsoleta a lógica inerente às abordagens de “ponto de vista dos doadores vs beneficiários” descritas anteriormente.

A Declaração do Milénio, adoptada em 2000 por todos os Estados Membros da Assembleia Geral das Nações Unidas, veio dinamizar o processo de cooperação global para o século XXI. Nela foi dado um enorme impulso às questões do desenvolvimento, com a identificação dos desafios centrais enfrentados pela Humanidade no limiar do novo milénio e com a aprovação dos denominados Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) pela comunidade internacional, a serem atingidos num prazo de 15 anos, nomeadamente²⁸:

1. Erradicar a pobreza extrema e a fome;
2. Alcançar a educação primária universal;
3. Promover a igualdade do género e capacitar as mulheres;
4. Reduzir a mortalidade infantil;
5. Melhorar a saúde materna;
6. Combater o HIV/SIDA, a malária e outras doenças;
7. Assegurar a sustentabilidade ambiental;
8. Desenvolver uma parceria global para o desenvolvimento.

McGILLIVRAY (2003:3), destaca a multidimensionalidade dos objectivos que compõem a Declaração do Milénio, referindo que *«the ultimate objective of aid is poverty reduction or, more broadly, the promotion of human well-being. This is made very clear in the adoption of the Millennium Development Goals, which identify poverty reduction as the ultimate objective of development efforts. Fuelling growth is one of a number means by which this objective can be achieved»*.

Porém, os diversos doadores falharam no estabelecimento das metas sequenciais e no alinhamento de esforços para atingir os ODM. Na fase actual,

²⁸ <http://www.undp.org/mdg/>
http://www.ipad.mne.gov.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=221&Itemid=253.

pode já concluir-se que os objectivos estabelecidos são implausíveis para um vasto número de países.

CLEMENTS *et al* (2006:736) refere mesmo que quando os objectivos forem formalmente declarados como não atingidos, em 2015, os países beneficiários vão responsabilizar os países doadores. Por outro lado, os países do norte vão argumentar que factores como a corrupção dos países do sul e a existência de factores exógenos, como desastres naturais, prejudicaram o cumprimento dos mesmos. Mas, segundo o autor, ambos os argumentos são incorrectos: fundamentalmente os objectivos não serão atingidos pelo modo como foram estabelecidos, pelas limitações ao nível de volume de APD e pela fraca aposta em políticas complementares, nomeadamente ao nível da *good governance*. A excessiva concentração nos objectivos, no modo como estes estão definidos, provoca um debate improdutivo e vazio e pode até “minar” a parceria norte-sul no longo-prazo.

O principal indicador capaz de demonstrar a inoperacionalidade do que foi estabelecido é o crescente *financial gap* ao nível dos fluxos de ajuda necessários para atingir os oito objectivos. Os países doadores estão longe (e a afastar-se) do *target* estabelecido de 0.5% de APD/PNB para 2010 e de 0.7% até 2015. De facto, sem um aumento substancial do volume de ajuda internacional, os ODM não serão atingidos (PNUD, 2005:76).

De acordo com CLEMENTS *et al* (2006:735), diversos estudos apontam para a necessidade de um aumento anual dos recursos financeiros transferidos para os PVD na ordem dos 40 a 70 mil milhões de dólares²⁹.

Pese embora o facto de o acréscimo do esforço financeiro exigido aos doadores ser necessário para atingir os ODM, não é suficiente, urgindo criar outras condições para que os objectivos sejam alcançáveis em todas as suas vertentes, no prazo estabelecido. Crescimento económico e melhoria das condições político-institucionais são, segundo estes autores, dois desses factores.

²⁹ O esforço financeiro parece muito elevado mas, em termos anuais, não é mais do que, aproximadamente, o montante dispendido pelos cidadãos europeus na compra de perfumes ou o valor gasto pelos norte-americanos em cirurgias plásticas (PNUD, 2005:93).

BOURGUIGNON e SUNDBERG (2006:1,2,22) consideram, também, que a chave do sucesso para o cumprimento dos ODM passa pela criação de factores *a montante*, nomeadamente, investimento em infra-estruturas, em mão-de-obra qualificada e aposta na denominada *good-governance*, factores que, por sua vez, contribuirão para o aumento da produtividade das economias dos países alvo. Consideram que só com uma resposta eficaz e sequencial aos desafios macroeconómicos e estruturais que os PVD enfrentam, será possível concretizar os *targets* estabelecidos nos ODM.

Os autores criticam a visão dominante que afirma que os ODM serão atingíveis se se verificar um aumento do volume de APD, pois acreditam que os estrangimentos estruturais dos PVD não permitirão uma utilização eficaz da ajuda, tornando, pelo contrário, as economias dos países beneficiários menos competitivas³⁰.

THIELE *et al* (2007:598,599,622), por seu turno, compara a ajuda fornecida por diversos doadores bilaterais e multilaterais numa vertente desagregada, a fim de observar a heterogeneidade da APD e de saber se os objectivos dos doadores estão em linha com os ODM. Considera que só com esta *sectorial composition of aid* é possível analisar convenientemente os ODM, na medida em que os objectivos apontam para uma visão multidimensional do conceito de pobreza e que o crescimento económico é apenas um dos canais pelos quais o desenvolvimento se processa.

O autor conclui que, embora o conceito de “multidimensionalidade” esteja reflectido no discurso dos países doadores, existe um forte *gap* entre retórica e prática. Apesar de algumas das dimensões estarem em linha com os ODM (como a luta contra o HIV-Sida, malária e outras doenças – objectivo 6), os PVD vão, com toda a probabilidade, falhar os objectivos estabelecidos. A principal razão para este insucesso é, segundo o autor, o facto de os países doadores não prestarem a devida atenção às reais necessidades dos países beneficiários. O

³⁰ Neste caso, de referir os eventuais custos de um possível aumento exponencial de fluxos financeiros de ajuda, capaz de valorizar a moeda nacional dos países beneficiários e, com isto, de contrair as exportações dos mesmos. Esta quebra de competitividade é frequentemente designada por *Dutch Disease*.

aumento do volume de APD é, por si só, insuficiente, sendo também urgente melhorar o *targeting* da ajuda.

Apesar do pessimismo reflectido nos estudos anteriores, os ODM podem ser interpretados segundo duas vertentes: enquanto objectivos reais, atingíveis com mais APD (neste caso e segundo o que foi mencionado, podemos observar que mesmo com um aumento do volume de APD não será possível atingir na plenitude todas as dimensões); ou como ícones pelos quais a comunidade internacional deve lutar, funcionando como uma espécie de ferramenta, um *benchmark* flexível, um guia de acção.

Para CLEMENTS *et al* (2006:747), o próximo *round* de objectivos deve ser mais flexível e específico para cada país beneficiário, baseado numa perspectiva histórica, centrado em objectivos intermédios e não apenas em metas finais e focalizado numa visão *bottom-up* e não *top-down*³¹.

Não sendo a análise das metas quantificáveis o objectivo deste ponto, é relevante referir as principais críticas de alguns autores que centraram o seu estudo na viabilidade do cumprimento dos ODM, para que possamos entender qual o “pano de fundo” da cooperação internacional actual e quais as suas principais vantagens e limitações.

Os ODM apontam para um declínio visível do modelo económico liberal conhecido por “Consenso de Washington”. Ainda que este novo paradigma não questione os fundamentos económicos do anterior, assumiu como objectivos centrais a luta contra a pobreza e o desenvolvimento social (AYLLÓN, 2006:13).

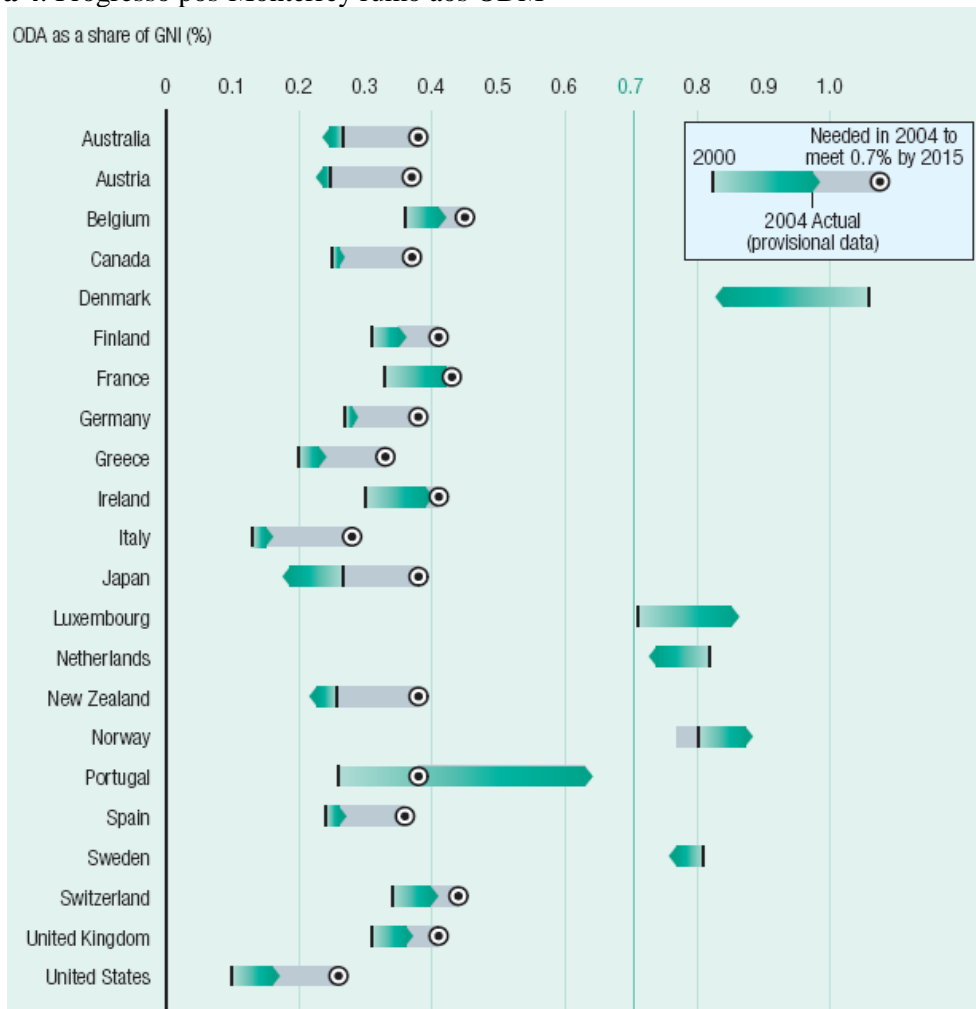
3.3. Tendências dos fluxos de APD

O objectivo referido anteriormente de concessão por parte de cada país de 0.7% do PNB em APD é ainda hoje uma meta demasiado distante para a maioria dos doadores. Isto parece evidenciar alguma falta de vontade política para o cumprimento dos compromissos assumidos. O Consenso de Monterrey de 2002, resultante da Conferência Internacional sobre o Financiamento do

³¹ Segundo SACHS (2006:397), o que se passa hoje é que «(...) na hora H, os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio são expressos apenas sob a forma de vagas aspirações, em vez de metas operacionais».

Desenvolvimento, propôs recuperar o papel da APD no apoio aos países menos desenvolvidos, reafirmando a meta de 0.7% do PNB dos doadores. Porém, mais uma vez, a prática parece não estar a ir de encontro ao prometido, como demonstra a figura 4.

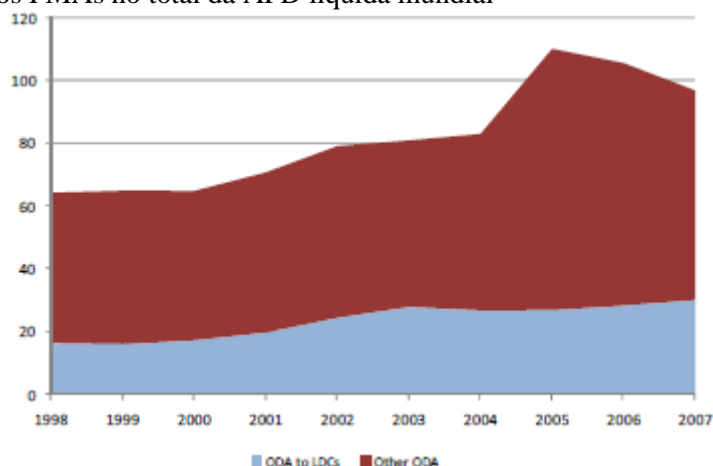
Figura 4: Progresso pós-Monterrey rumo aos ODM



Fonte: PNUD (2005:87)

Ainda assim, tem-se vindo a assistir a um esforço crescente para tornar a ajuda mais focada no objectivo pobreza. O total da ajuda canalizada para os PMAs quase duplicou nos últimos dez anos, em termos reais, representando actualmente cerca de um terço da ajuda total (OCDE, sd:3) (figura 5).

Figura 5: Peso dos PMA's no total da APD líquida mundial



*Desembolsos líquidos, em mil milhões de USD, a preços constantes de 2006

Fonte: OCDE (sd:11)

Importa analisar detalhadamente a evolução dos fluxos de ajuda oficial ao longo das décadas³². Através da tabela 4, verificamos que o volume de APD relativo aos países do CAD da OCDE³³ conheceu, no geral, uma trajectória crescente desde a década de sessenta. Entre 1960 e 1965, o valor absoluto registou um crescimento contínuo, situando-se na ordem dos 0.5% do Produto Nacional Bruto (entre 0.48%, em 1964 e 1965 e 0.54%, em 1961). De 1965 a 1970, o valor de APD conheceu uma certa oscilação que, no geral, aponta para uma estagnação dos fluxos de ajuda. A relação APD/PNB reduziu-se face ao quinquénio anterior, passando a situar-se na ordem dos 0.4% do PNB.

³² Cada vez mais, o debate acerca do volume de ajuda é complementado com a discussão acerca da qualidade da mesma. O IIº Fórum de Alto Nível (HLF) para a Eficácia da Ajuda reuniu, em Paris, doadores e parceiros que se comprometeram a imprimir uma maior eficácia à ajuda externa. Com esse fim, aprovaram um conjunto de compromissos que ficaram traduzidos na Declaração de Paris. A este respeito ver ponto I.1.

³³ Os países do CAD-OCDE não são os únicos doadores ao nível internacional, mas representaram cerca de 90 por cento dos fluxos de ajuda desde o início dos anos oitenta e cerca de 95 por cento no final dos anos noventa. Contudo, importa salientar o peso no volume de ajuda internacional da URSS, nos anos setenta. O governo Soviético declarou ter afectado uma média de 1 por cento do PNB para ajuda externa, entre os anos de 1976 e 1980. Porém, a escassez de fontes estatísticas fiáveis dificultam a comprovação da veracidade destes dados. A importância que a Ajuda sul-sul representou em determinados períodos históricos é também notável. Neste caso, de referir o peso dos países da OPEP, em especial nos anos setenta e início dos anos oitenta (que pode ser encarado como uma espécie de compensação aos seus parceiros pelos fortes aumentos verificados no preço do barril de petróleo). Na segunda metade da década de setenta, os países da OPEP eram responsáveis por cerca de 30 por cento da ajuda oficial fornecida mundialmente (MARTINUSSEN, 2003:62-63).

Tabela 4: Países do CAD-OCDE: fluxos totais de APD, PNB e relação APD-PNB (1960-2007)*

Ano	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969
APD	4675,67	5243,7	5554,37	5752,3	5924	6489,42	6458,59	6358,11	6913,92	6888,9
PNB	911453	977937	1057381	1133850	1236914	1342567	1466325	1566033	1694027	1858606
APD/PNB (%)	0,51	0,54	0,53	0,51	0,48	0,48	0,44	0,41	0,41	0,37
Ano	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
APD	6712,88	7283,62	8843,89	8702,93	11179,76	13253,98	13248,16	14955,65	19147,66	21840,8
PNB	2038247	2265002	2619417	3172147	3510243	3914825	4251305	4801686	5780182	6586236
APD/PNB (%)	0,33	0,32	0,34	0,27	0,32	0,34	0,31	0,31	0,33	0,33
Ano	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
APD	26195,05	24603,95	27036,98	26770,46	28130,38	28755,47	35836,01	40605,72	47062,99	45734,78
PNB	7586096	7673349	7583042	7847062	8209360	8676390,7	10651471,7	12373448,5	13859092,8	14346865,1
APD/PNB (%)	0,35	0,32	0,36	0,34	0,34	0,33	0,34	0,33	0,34	0,32
Ano	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
APD	54263,85	58301,3	62358,31	56147,85	58820,01	58779,71	55591,43	48464,56	52086,85	53233,23
PNB	16057137,4	17151641,8	18394351,4	18804532,9	20121863,6	22315972,3	22468662,9	22046416,1	22598695,1	23833847,6
APD/PNB (%)	0,34	0,34	0,34	0,3	0,29	0,26	0,25	0,22	0,23	0,22
Ano	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007		
APD	53749,49	52422,58	58296,68	69064,86	79431,51	107098,84	104420,97	103654,54		
PNB	24116958,4	23854270,8	24850886,4	27845254,1	30905565,1	32400572,7	34172130,8	37151066,3		
APD/PNB (%)	0,22	0,22	0,23	0,25	0,26	0,33	0,31	0,28		

*Desembolsos líquidos, em milhões de USD, a preços correntes

Fonte: CAD-OCDE, <http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?DatasetCode=CSP2008>

A década de setenta apresentou um crescimento absoluto contínuo (com exceções pouco significativas de 1972 para 1973 e de 1975 para 1976) mas, ainda assim, com uma redução na relação APD/PNB para uma média de 0.32%.

A década de oitenta ficou marcada por oscilações no volume de ajuda, sendo a tendência geral de crescimento. A percentagem média da ajuda face ao Produto Nacional situou-se na ordem dos 0.34%, valor semelhante ao da década anterior. Apesar de os anos oitenta terem sido marcados pela crise da dívida externa dos PVD, que levou a que economia mundial mergulhasse num clima de incerteza e instabilidade, com a consequente retracção dos fluxos financeiros norte-sul, a relação APD/PNB manteve-se estável face à década anterior³⁴.

Os anos noventa conheceram, também, oscilações significativas mas, neste caso, a tendência geral foi de decréscimo. No final da década, o volume total de APD foi de 53.233,23 milhões de USD, face ao valor de 54.263,85

³⁴ A quebra de fluxos financeiros transferidos para os países em vias de desenvolvimento na década de 80 relaciona-se, sobretudo, com os fluxos privados. Foi neste tipo de fluxos que a crise da dívida externa se fez sentir com maior intensidade. De acordo com WHITE (2003:234), entre 1971 e 1980, os fluxos privados transferidos para a totalidade dos PVD representaram 50.7% face aos fluxos totais líquidos transferidos. Já na década de 80, esta parcela não foi além de 38.2%.

milhões de USD referente ao ano de 1990. O valor médio que respeita à relação APD/PNB foi de 0.28%, tendo decrescido, de um modo geral, ao longo dos anos.

Entre 1992 e 1997, houve um decréscimo de 0.34% para 0.22%. Porém a queda, em termos reais, não foi tão acentuada quanto a relação APD/PNB possa fazer parecer, situando-se na ordem dos 20%, uma vez que estes anos corresponderam a um ciclo económico de forte estagnação.

A relação APD/PNB sofreu, em termos gerais, um decréscimo da década de oitenta até finais da década de noventa. Para este fenómeno contribuíram vários aspectos, nomeadamente, o fim da Guerra Fria (e a consequente contracção da disputa de “zonas de influência” entre os dois blocos em confronto) e a pressão crescente ao nível das restrições orçamentais dos diversos países do CAD-OCDE. O aumento da despesa pública relaciona-se, no geral, com o envelhecimento populacional, aumento das taxas de desemprego, serviço da dívida e aumento dos gastos com a educação (MARTINUSSEN, 2003:62).

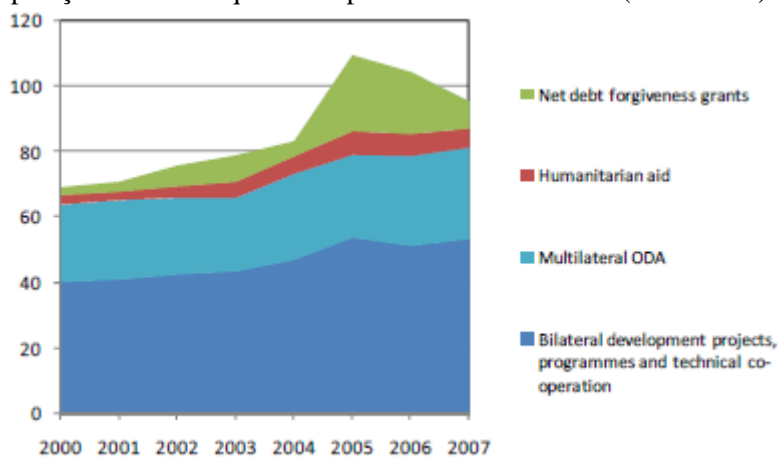
Por outro lado, para WHITE (2003:236), uma das razões para a quebra da ajuda transferida para os PVD, no início da década de 90, relaciona-se com o aumento das necessidades financeiras dos países ex-comunistas do leste europeu, fruto da queda do bloco soviético. Uma vez que estes países não se enquadravam na lista de beneficiários de APD, divulgada pelo CAD-OCDE, as transferências de fluxos oficiais para os mesmos não eram contabilizadas nesta rubrica, deflacionando as estatísticas.

Em 1999, a relação ficou-se pelo valor de 0.22% (o valor mais baixo registado desde o início das publicações estatísticas do CAD-OCDE, valor esse que já havia sido registado em 1997), percentagem que não sofreu nenhuma alteração até 2001. De 2001 a 2005, a trajectória foi crescente, tanto em termos absolutos, como em termos relativos face ao PNB, terminando com uma relação de 0.33% (o maior rácio verificado desde 1992). De destacar que o volume total de APD excedeu pela primeira vez o valor de 100 mil milhões de USD no ano de 2005 (107.098,84 milhões de USD), o que se justifica em parte pelo perdão da dívida ao Iraque e Nigéria (OCDE, 2006:34). As operações continuaram em 2006, ano em que o volume de ajuda se situou nos 104.420,97 milhões de USD.

As operações de perdão da dívida foram levadas a cabo pelo Clube de Paris³⁵, organização informal que visa coordenar e encontrar soluções sustentáveis para as dificuldades de pagamento de países endividados, com base em acordos e consensos voluntários.

A figura 6 mostra o impacto do perdão da dívida na APD total líquida em 2005 e 2006. Demonstra, também, um ligeiro aumento ao nível da ajuda humanitária em 2005, como consequência da devastação provocada pelo *tsunami* ocorrido no oceano Índico.

Figura 6: Composição da APD líquida dos países do CAD-OCDE (2000-2007)*



*milhões de dólares a preços constantes de 2006

Fonte: OCDE (sd):1

Entre 2005 e 2007, a trajectória da relação APD/PNB voltou a ser decrescente, atingindo o valor de 0.28% em 2007, correspondendo a 103.654,54 milhões de dólares americanos. Este valor, em termos nominais, foi mais do dobro do verificado em 1987 (40.605,72 milhões de USD). No entanto, em termos do indicador de medição de canalização da APD (APD/PNB), revela uma diminuição de 0.33% para 0.28% (tabela 4).

Assim, a perspectiva de novo impulso de crescimento da ajuda que se seguiu ao Consenso de Monterrey (e que se verificou na prática até 2005, apesar

³⁵ Para mais informação acerca do Clube de Paris, ver <http://www.clubdeparis.org/sections/qui-sommes-nous>.

das fortes pressões orçamentais dos diversos doadores do CAD), voltou a sair gorada, como se pode observar nos resultados dos últimos três anos³⁶.

No conjunto dos países do CAD da OCDE, a proporção de ajuda externa face ao PNB é ínfima, quando comparada com o volume de despesas sociais afectado internamente³⁷ (exemplificando, em 1994, os gastos sociais internos dos países do CAD da OCDE representaram cerca de 25 por cento do PNB; no que respeita à APD, representaram 0.29 por cento) (OECD/DAC 1998:55)³⁸.

Ainda assim, a APD é fortemente afectada por cortes na despesa pública de curto-prazo, tornando-a instável e bastante sensível a deslizes e pressões orçamentais dos doadores.

Se pretendermos ter uma ideia mais real acerca do volume de APD e da sua relação face ao PNB, podemos observar a Tabela 5, apresentada sob a forma de preços constantes de 2006, o que permite expurgar o efeito inflação ao longo do tempo. Todavia, este ajustamento face ao efeito da subida generalizada dos preços não parece alterar substancialmente a trajectória apresentada anteriormente.

³⁶ A actual crise financeira e económica a que o mundo assiste em sobressalto limita fortemente a esperança numa alteração da tendência de decréscimo verificada nos últimos anos. De tal forma que o Secretário Geral da OCDE, Angel Gurría, e o Presidente do CAD, Eckhard Deutscher, lançaram um pedido aos maiores doadores mundiais para que estes mantenham os compromissos assumidos quanto ao volume de APD a fornecer. Alertaram também os países doadores para que não se repetissem os erros do passado, nomeadamente, da década de 90, quando o arrefecimento da economia levou a uma queda acentuada do volume de APD, como visto anteriormente (OCDE, in http://www.oecd.org/document/2/0,3343,en_2649_201185_41601282_1_1_1_1,00.html).

³⁷ Baseando-se nesta constatação, MARTINUSSEN (2003:62) defende-se dos críticos da APD, afirmando estarem errados «*when they refer to the fact that donor countries themselves have poverty and social problems that should be solved instead of helping developing countries*». O peso diminuto da APD na riqueza criada internamente não põe em causa os gastos sociais nacionais, mas é de extrema importância para os países beneficiários.

³⁸ OECD/DAC (1998) *Development Cooperation. 1997 Report*, Paris, in MARTINUSSEN (2003).

Tabela 5: Países do CAD-OCDE: fluxos totais de APD, PNB e relação APD-PNB, a preços constantes (1960-2007)*

Ano	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969
APD	33797,91	37289,14	37934,3	37891,09	38282,76	40860,5	39835,82	39494,13	41118,17	40343,16
PNB	6930280,3	7329221,94	7719326,48	8096183,9	8605040,91	9041307,96	9540759,41	9910610,97	10444824,1	10995673,1
APD/PNB (%)	0,49	0,51	0,49	0,47	0,44	0,45	0,42	0,40	0,39	0,37
Ano	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
APD	37376,84	38292,14	41526,31	36558,68	42228,43	44063,8	42695,89	44496,89	49636,44	50712,47
PNB	11450915,1	11853088,7	12483314,8	13248944,9	13332467,3	13277320,9	13889731,7	14386177,6	14978913,1	15535705,3
APD/PNB (%)	0,33	0,32	0,33	0,28	0,32	0,33	0,31	0,31	0,33	0,33
Ano	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
APD	55407,34	54063,42	60134,45	59624,68	63954,23	64751,27	66398,81	65253,15	70392,3	69015,87
PNB	16447511,9	16725628,8	16686457,6	17076368,2	17855250,9	18548027,3	19150989,3	19811894,8	20643911,5	21336598,2
APD/PNB (%)	0,34	0,32	0,36	0,35	0,36	0,35	0,35	0,33	0,34	0,32
Ano	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
APD	73481,72	76114,49	77144,71	71440,4	71634,97	64551,87	64157,81	60099,17	65590,38	65874,97
PNB	21889315	22405534,9	22835126,5	23468850,8	24234516,7	24997150,5	25833224,3	26714083,3	27847521,5	28857240,9
APD/PNB (%)	0,34	0,34	0,34	0,30	0,30	0,26	0,25	0,22	0,24	0,23
Ano	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007		
APD	69210,02	70823,41	75792,7	78903,84	83250,24	109511,52	104420,97	95604,59		
PNB	29980735,9	30326677,5	30728225,8	31226520,1	32172821,6	33041975,7	34172130,8	34938945,4		
APD/PNB (%)	0,23	0,23	0,25	0,25	0,26	0,33	0,31	0,27		

*Desembolsos líquidos, em milhões de USD, a preços constantes de 2006

Fonte: CAD-OCDE, <http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?DatasetCode=CSP2008>

3.4. Assimetrias entre os diversos doadores

Existem diferenças significativas nas contribuições relativas de cada um dos países do CAD da OCDE para o total da APD fornecida.

A tabela 6 apresenta o total da APD líquida de 2006 de cada um dos doadores, bem como a relação entre ajuda e PNB. Como podemos observar, o maior doador absoluto (Estados Unidos da América, com 23.532 milhões de dólares) é o segundo país com menor rácio APD/PNB (0.18%), apenas superado pela Grécia (0.17%). E, segundo OCDE (sd:2), este rácio sofreu ainda um decréscimo em 2007, passando a situar-se na ordem dos 0.16%, em virtude da queda da rubrica “perdão da dívida” e da redução dos fluxos de ajuda transferidos para o Iraque³⁹ (-24%). Porém, aumentou a proporção de ajuda para África Subsaariana (+6.5% em termos reais), para os PMAs (+4%) e para Afeganistão (+5%).

O grupo dos “G7” domina a ajuda externa internacional, representando cerca de ¾ do volume de ajuda total afectado mundialmente (72.3%). Contudo,

³⁹ Em 2007, o Iraque foi o maior beneficiário de APD a nível mundial, recebendo um total de cerca de 9.000 milhões de USD, seguido do Afeganistão, com cerca de 3.000 milhões de USD (OCDE, sd:3).

se relativizarmos o esforço da ajuda alocada perante o nível de riqueza produzido nas respectivas economias, concluímos que estes países, líderes em termos de industrialização, estão entre os menos generosos. A média deste grupo de países é de 0.27%, para o ano de 2006, face à média de 0.51% dos restantes países do CAD-OCDE não pertencentes ao “G7”.

De acordo com o relatório do PNUD (2005:86), «*the winners from globalization have not prioritized compensating the losers or spreading prosperity*». Segundo o mesmo relatório, em termos relativos e a preços constantes, os países do “G7” continuam a fornecer menos ajuda hoje do que em 1992.

Os únicos países que vão além do objectivo estabelecido pela Nações Unidas - 0.7% do PNB - são a Suécia (1.02%), Noruega e Luxemburgo (ambos com 0.89%), Holanda (0.81%) e Dinamarca (0.80%). De facto, importa realçar o esforço levado a cabo pelos *like-minded group*⁴⁰ para cumprir e superar a meta traçada em 1969/70.

Nestes países, existe um verdadeiro apoio público às políticas de redistribuição internacional, o que não se verifica nos demais. A lógica de *homo-economicus*⁴¹, típica das economias de alguns dos maiores doadores absolutos (mas com as piores *performances* ao nível da relação APD/PNB), torna impraticável o consenso em torno desta questão.

⁴⁰ Consideram-se “*like-minded DAC countries*” ou “*front-runners*” o grupo de doadores composto pelos países escandinavos, Holanda e Canadá. A política de ajuda externa que caracteriza este grupo de Estados assenta em princípios humanistas, solidários e universalistas, em detrimento de motivações e determinantes egocêntricos (MARTINUSSEN, 2003: 89).

⁴¹ Estereótipo do decisor “economicista”, que não experimenta sentimentos e motivações desinteressadas e solidárias, guiando-se exclusivamente por sentimentos egoístas, pelo interesse próprio, pela análise dos custos e benefícios materiais no processo de escolha.

Tabela 6: APD líquida dos países do CAD-OCDE, 2006

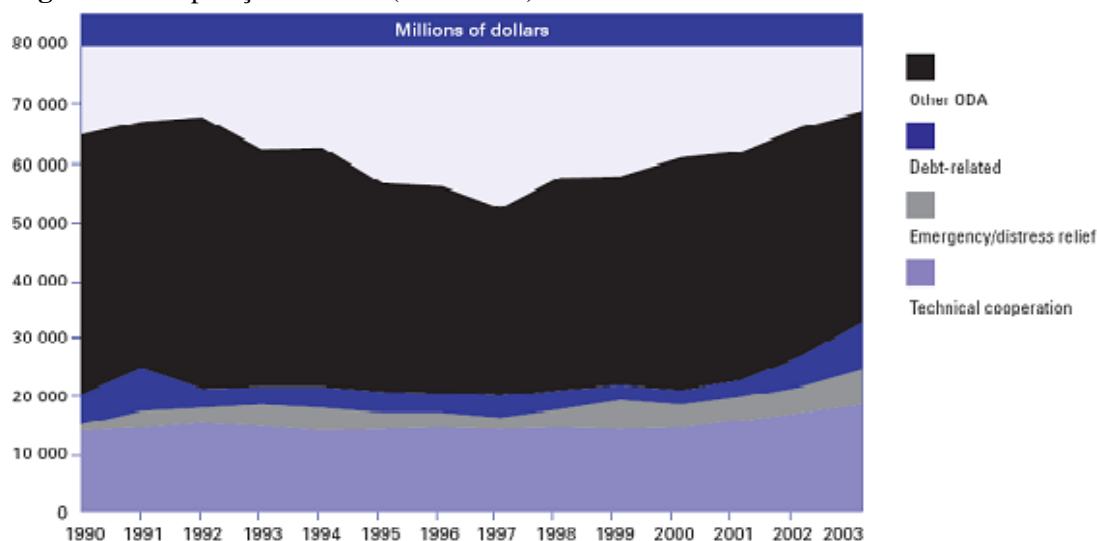
	2006	
	APD milhões USD	APD/PNB %
Austrália	2 123	0,30
Áustria	1 498	0,47
Bélgica	1 978	0,50
Canadá	3 684	0,29
Dinamarca	2 236	0,80
Finlândia	834	0,40
França	10 601	0,47
Alemanha	10 435	0,36
Grécia	424	0,17
Irlanda	1 022	0,54
Itália	3 641	0,20
Japão	11 187	0,25
Luxemburgo	291	0,89
Holanda	5 452	0,81
Nova Zelândia	259	0,27
Noruega	2 954	0,89
Portugal	396	0,21
Espanha	3 814	0,32
Suécia	3 955	1,02
Suíça	1 646	0,39
Reino Unido	12 459	0,51
EUA	23 532	0,18
TOTAL CAD	104 421	0,31
<i>Average Country Effort</i>		0,46
Outros Itens		
Países União Europeia	10 245	
Países DAC-UE	59 035	0,43
Países G7	75 539	0,27
Países não pertencentes G7	28 882	0,51

Fonte: CAD-OCDE, anexo estatístico 2007,

http://www.oecd.org/document/B/0,3343,en_2649_34447_40381960_1_1_1_1,00.html

3.5. Composição dos fluxos de APD

Figura 7: Composição da APD (1990-2003)



*Valores corrigidos do efeito da inflação e variação cambial
Fonte: World Economic and Social Survey, 2005: pp. 111

Na figura 7, mais do que observar a composição da Ajuda Pública ao Desenvolvimento, podem verificar-se os montantes totais de Ajuda no período 1990-2003. Como já observado no ponto 3.3, constata-se que chegamos ao início do novo século com montantes totais de ajuda próximos dos verificados no começo da década de 90, isto se forem expurgados os efeitos inflação e variação cambial⁴². A queda pós 1990 verificada nos fluxos de ajuda externa é explicada, em grande medida, pela crise verificada na própria cooperação para o desenvolvimento, fenómeno que ficou conhecido por *donor fatigue*.

Pode ainda constatar-se que os fluxos de ajuda não são homogêneos, sendo importante analisar a composição dos mesmos. Neste caso, de referir o peso do “perdão da dívida” no seio da APD total: apesar de se inserir na rubrica, não é investimento no desenvolvimento humano.

Existem três categorias de ajuda que foram responsáveis, entre 2000 e 2004, por cerca de 90% do aumento da APD bilateral verificado mundialmente, mas que não podem ser consideradas como uma verdadeira transferência de

⁴² Exemplificando, a ajuda *per-capita* para África Subsaariana caiu de 24USD em 1990, para 12USD em 1999. Em 2003 o volume *per-capita* continuava ligeiramente abaixo do *benchmark* do início da década de noventa (PNUD, 2005:84).

recursos: perdão da dívida, cooperação técnica e assistência de emergência (PNUD, 2005:88).

Apesar de importantes, estas categorias sofrem de algumas limitações que podem criar uma ilusão face ao aumento real e objectivo do volume da APD. De um modo muito sintético, é importante notar que a poupança orçamental obtida com o perdão da dívida nos países do sul é modesta e limitada, devendo ser encarada como uma parte de um pacote mais amplo de investimentos.

Por outro lado, a cooperação técnica (apesar de ser a vertente “mais nobre” da cooperação) é muitas vezes atribuída sob a forma de bolsas de estudo nos países doadores e com base em serviços de consultoria de empresas do norte (isto é, mais do que investimento no país beneficiário, representam despesa no país doador).

De referir, também, que a ajuda de emergência é uma resposta (crucial) de curto-prazo a problemas objectivos com que se deparam os países do sul, sendo, porém, muito limitada enquanto investimento concreto no processo de desenvolvimento complexo e multidimensional, operacionalizado nos oito ODM.

CAPÍTULO II

DETERMINANTES DA APD: REVISÃO DA LITERATURA

Este capítulo visa observar os determinantes que estão na origem dos fluxos oficiais de ajuda entre os países do norte e os países do sul, com base na análise da literatura das últimas décadas, referente a esta temática.

Apresentar-se-ão, inicialmente, as conclusões dos estudos pioneiros dos determinantes da APD, muito influenciados pelo legado político e estratégico da Segunda Guerra Mundial e pela luta por esferas de influência da Guerra Fria.

Seguidamente, será analisada a complexidade dos determinantes da APD, inicialmente no campo dos “interesses dos doadores” e, de seguida, na vertente “necessidades dos beneficiários”. A acesa questão da selectividade da ajuda e da importância da denominada *good governance* na afectação da APD será também incluída neste ponto, bem como a observação dos chamados “enviesamento populacional” e “enviesamento do nível de rendimento”.

Finalmente, far-se-á uma síntese do comportamento dos doadores de ajuda nas últimas décadas e uma observação das principais tendências actuais nesta temática.

1. Estudos pioneiros - a influência do pós-Guerra e da Guerra-Fria na afectação de APD

Na literatura relativa à APD pode encontrar-se um vasto número de pontos específicos de abordagem, desde actores (doadores e beneficiários), aos canais de transmissão (ajuda bilateral/multilateral), passando pelos dados quantitativos, sectoriais, temporais, etc, até ao seu impacto nos países beneficiários, às motivações de quem fornece APD, ou ainda factores particulares dos países receptores, capazes de justificar os montantes recebidos. No âmbito deste nosso trabalho interessa-nos, particularmente, abordar os determinantes da ajuda, isto é,

as razões e motivações pelas quais um país, instituição ou conjunto de países/instituições fornece ajuda a determinados países.

O estudo dos determinantes da ajuda externa iniciou-se na década de 60⁴³. Desde essa altura, vários autores se têm dedicado a analisar o comportamento e as motivações inerentes a este tipo de fluxos externos, particularmente no caso norte-americano e dos maiores doadores europeus, mas sem excluir outros doadores, como o do Japão. A década de 70⁴⁴ trouxe um novo ânimo à temática, através da aplicação de modelos econométricos e da consequente quantificação dos modelos estatísticos (apesar das limitações metodológicas dos estudos iniciais).

McKINLAY e LITTLE (1977) foram pioneiros deste estudo através da aplicação de duas equações distintas representativas das necessidades dos países receptores, por um lado, e dos interesses dos doadores, por outro. Ao analisarem o caso americano nas décadas de 60 e 70, os autores concluíram que os critérios humanitários não eram suficientes para justificar a ajuda, sendo necessário ter em consideração motivações e interesses políticos, económicos, estratégicos e de segurança⁴⁵. Esta abordagem permitiu estruturar os modelos que se seguiram através da distinção entre *recipient needs* e *donor interests*, ou seja, motivações de luta contra a pobreza e em prol do desenvolvimento em oposição a motivações económicas, comerciais, políticas e estratégicas do doador.

⁴³ Por exemplo, MORGANTHAU, Hans (1962), *A Political Theory of Foreign Aid*, American Political Science Review, Vol. 56, No. 2, pp. 301-309.

⁴⁴ Para um maior conhecimento dos estudos da década de 70 ver MAIZELS e NISSANKE (1984:880-881).

⁴⁵ MCGILLIVRAY (2003(b)), crítico da estimação de um modelo que utiliza duas equações separadamente (interesses do doador vs. necessidades do beneficiário), por considerar que essa separação produz resultados enviesados, criou um modelo econométrico baseado numa única equação. O estudo da ajuda norte-americana durante o período da Guerra Fria permitiu-lhe concluir que o desenvolvimento do país receptor de ajuda foi um determinante significativo da APD americana, conclusão oposta à de McKINLAY e LITTLE (1977), no estudo referido *supra*.

Conclui, ainda, que as ideias amplamente aceites de que os determinantes políticos da ajuda se tornaram menos importantes com o fim da Guerra Fria e de que passou a ser dada maior ênfase à luta contra a pobreza, não são correctas. O autor afirma que a diferença entre o peso dos determinantes políticos antes e pós Guerra Fria não sofreu uma alteração substancial. O mesmo pode afirmar-se relativamente ao determinante “desenvolvimento”.

De facto, os argumentos de que o fim da Guerra Fria levaria ao fim da necessidade de favorecer aliados estratégicos e de ter em conta questões de segurança nos critérios da ajuda, ou de que os velhos laços histórico-coloniais seriam diluídos com o avanço da experiência de construção nacional dos ex-países colonizados, têm sido postos em causa por novos factores que caracterizam o contexto internacional e que bloqueiam a transparência nas formas e motivações da ajuda. A este respeito basta ter em conta, por exemplo, a contínua ajuda norte-americana a Israel e a outros aliados do médio oriente, ou as alterações relativas aos receptores de ajuda americana no pós guerra do Afeganistão, com o forte aumento de ajuda dos EUA ao Paquistão e a outras ex-repúblicas soviéticas desta zona do globo.

No seu trabalho, os autores rejeitam a visão puramente humanitária da ajuda, destacando motivações de dominação, dependência, imperialismo e neocolonialismo entre doadores e beneficiários. De referir o contexto em que estes primeiros estudos foram produzidos: a Guerra Fria e a conseqüente disputa por esferas de influência entre os dois blocos políticos em confronto (EUA vs URSS).

Nesta perspectiva, a Guerra Fria teve um impacto crucial nos fluxos de ajuda fornecida, estando directamente relacionada com questões de segurança, comércio, investimento e interesses estratégicos. O próprio plano Marshall⁴⁶, anterior à questão da APD aqui analisada, mas que foi o “embrião” da ajuda segundo a sua definição actual, funcionou como um instrumento da política externa norte-americana, uma forma de influenciar ideologicamente a Europa e de combater ideais comunistas, especialmente férteis em ambientes de devastação e crise económica.

Para CRUZ e KUAN (2007:4), o plano Marshall é o primeiro exemplo de ajuda americana baseado numa natureza dual, ou seja, com benefícios simultâneos para o doador e beneficiário da ajuda. MARTINUSSEN (2003:8) considera que as motivações inerentes ao Plano Marshall eram de ordem comercial e de segurança nacional (sendo estas últimas dominantes): ao nível da segurança nacional destaca o já referido fortalecimento da Europa como forma de travar a propagação da doutrina comunista; no campo comercial, refere a intenção americana de reconstruir a Europa a fim de, posteriormente, dinamizar a sua própria economia, nomeadamente, a partir do alargamento de mercados para as empresas nacionais.

O estudo de McKINLAY e LITTLE (1977) apenas analisa o lado americano da ajuda. Porém, é amplamente aceite que os planos de assistência

⁴⁶ O Plano Marshall consubstancia a ajuda externa norte-americana prestada no pós Guerra (época da chamada Guerra Fria), à escala mundial. Este plano foi o principal instrumento de reconstrução dos países aliados da Europa, devastados com a 2ª Grande Guerra, tendo recebido o nome do Secretário do Estado dos EUA, George Marshall. Considera-se este conjunto de práticas um aprofundamento da Doutrina Truman, que visava conter a expansão do comunismo junto dos denominados “elos frágeis” do sistema capitalista. O Plano Marshall iniciou-se em 1947, tendo sido criado nesse mesmo ano a OEEC (Organization for European Economic Cooperation), o antecessor da OECD (Organization for Economic Cooperation and Development). No ano seguinte à inauguração do Plano Marshall, o presidente Truman apresentou o primeiro plano de expansão da ajuda pública norte-americana, denominado de *Act for International Development*, onde se incluíam como beneficiários países em vias de desenvolvimento, particularmente os países “ameaçados” pelo comunismo.

económica fornecidos pela União Soviética, nomeadamente o COMECON⁴⁷, seguiam motivações e interesses semelhantes.

MAIZELS e NISSANKE (1984), na década de 80, ao analisarem mais detalhadamente os determinantes dos tipos de ajuda – ajuda bilateral e ajuda multilateral - concluíram que a ajuda bilateral é fortemente influenciada pelos interesses dos doadores, enquanto que a ajuda multilateral segue, essencialmente, as necessidades dos países beneficiários de APD⁴⁸. O estudo destes autores foi um dos primeiros a analisar a ajuda multilateral, uma vez que a investigação tinha, até então, incidido maioritariamente na ajuda bilateral.

2. A complexidade dos determinantes da ajuda

2.1. Os *donor interests*

Inúmeras obras subsequentes (ver tabela 7) analisaram a ajuda bilateral de vários países, na maioria dos casos os grandes doadores em valores absolutos, sendo evidente a existência de motivações políticas, económicas e estratégicas nas decisões de afectação de fluxos financeiros de ajuda externa. A visão idealista e altruísta da ajuda é constantemente confrontada com os resultados da maioria dos estudos acerca desta temática.

Porém, a especificação metodológica acerca do que é um “interesse estratégico” do doador varia de estudo para estudo, tornando a literatura algo fragmentada. Existe, de facto, um acordo comum sobre quais os factores que determinam a ajuda fornecida, mas o peso relativo de cada um é variável nos diversos estudos e, conseqüentemente, chegamos a conclusões contraditórias, o

⁴⁷ O COMECON (Council for Mutual Economic Assistance) foi fundado em 1949 e visava a integração económica dos países do leste Europeu. Esta organização surgiu no contexto europeu do pós-guerra e da conseqüente devastação das economias do velho continente. O COMECON é considerado um instrumento de reconstrução dos países devastados pela 2ª Grande Guerra e uma resposta soviética ao plano edificado pelos Estados Unidos, o Plano Marshall.

⁴⁸ Mesmo no seio da ajuda multilateral existem diferenças significativas entre os doadores. As motivações humanitárias, de real combate à pobreza, têm tido grande ênfase na ajuda prestada via Nações Unidas. Porém, a ajuda canalizada através dos bancos regionais de desenvolvimento, instituições de Bretton-Woods e Comunidade Europeia não é tão linear, apresentando um *mix* de motivações inerente, muito relacionadas com os interesses dos próprios Estados que compõem estas organizações (MARTINUSSEN, 2003:12).

que alimenta o debate entre os autores, revela a subjectividade dos métodos estatísticos e demonstra a existência de uma certa “carga ideológica” nesta temática.

A complexidade dos determinantes da ajuda é bem documentada no trabalho de SCHAEDEER, HOOK e TAYLOR (1998). Os autores analisaram as motivações inerentes à ajuda prestada por quatro países industrializados - EUA, Japão, Suécia e França - a países da África subsariana, ao longo da década de oitenta. Concluíram que, no caso norte-americano, a ideologia e os interesses estratégicos relacionados com o alargamento de esferas de poder e influência eram factores cruciais. No caso japonês, os interesses económicos foram o factor crítico da política de ajuda externa desde o fim da II Guerra Mundial⁴⁹. A APD sueca era guiada, essencialmente, por factores humanitários mas, também, por critérios ideológicos (tradição de solidariedade internacional com os países menos desenvolvidos, típica do *like-minded group*). Finalmente, no caso francês, os determinantes culturais assumiam um papel de destaque, o que se explica pelas relações históricas da francofonia. O “nacionalismo cultural” francês é fortemente incentivado pelo apoio às antigas colónias francesas e a países de língua oficial francesa.

É, pois, claro, que as origens das políticas de ajuda externa dos países industrializados do norte são complexas e variáveis. Apesar da partilha de valores democráticos por parte dos quatro doadores referenciados e de uma base económica e industrial de desenvolvimento comum, existem vincadas diferenças entre eles, explicáveis por *backgrounds* históricos e posições relativamente ao sistema internacional distintos, o que revela que as políticas de ajuda externa são influenciadas por diferentes combinações de interesses políticos externos (SCHRAEDER *et al*, 1998:13).

BERTHÉLEMY (2006 b):191) agrega os doadores em três “clusters” distintos: o “altruísta”, onde a intensidade do parâmetro comercial é reduzida (Áustria, Dinamarca, Irlanda, Holanda, Nova Zelândia, Noruega e Suíça); o

⁴⁹ Para COORAY e SHAHIDUZZAMAN (2004:2,7), o Japão tem vindo a apresentar um estilo próprio na formulação da estratégia de cooperação, baseado na continuação da ideia de *post-war economic recovery strategy*, e na aposta num elevado grau de nacionalismo económico, mesmo num contexto de globalização.

“egoísta”, onde a variável comercial é fortemente significativa (Austrália, França e Itália); e o “moderadamente egoísta” (Bélgica, Canadá, Finlândia, Alemanha, Japão, Reino-Unido e EUA⁵⁰).

McGILLIVRAY e OCZKOWSKY (1992)⁵¹ analisaram os determinantes da ajuda do Reino Unido, tendo observado que, além de motivações humanitárias, as razões ligadas ao passado colonial são fortemente significativas na afectação da ajuda, nomeadamente para os países da *Commonwealth*.

QUINN e SIMON (2006:300) destacam também a importância do “passado colonial” na APD e na promoção dos interesses diplomáticos franceses, referindo que, após a descolonização, França perpetuou a sua esfera de influência nos territórios anteriormente colonizados, assumindo um papel de destaque no que respeita ao comércio, às finanças e ao investimento. Os autores afirmam ainda que este “neocolonialismo” foi uma forma de restabelecer o poder francês no mundo e uma estratégia geopolítica para competir com a preponderância americana e soviética, travando esta hegemonia.

Esta nova variável passou a assumir uma posição relevante nos estudos posteriores, sendo, *grosso modo*, estatisticamente significativa para a generalidade dos países ex-colonizadores. Como refere MARTINUSSEN (2003:9), «os governos das antigas potências coloniais (...) sentem que têm uma obrigação moral de ajudar as suas antigas colónias nos seus esforços para atingir o progresso económico e social. (...) Todavia, além do objectivo oficial da ajuda [*leia-se*, o combate à pobreza e os consequentes esforços de desenvolvimento], esta prioridade está também relacionada com a promoção dos seus próprios interesses económicos e comerciais, o que inclui a exploração dos recursos-naturais, matérias-primas e acesso aos mercados locais»⁵².

ALESINA e DOLLAR (1998) chegaram também à conclusão de que a maioria dos países doadores com um passado colonizador afecta um volume

⁵⁰ O autor inclui no seu modelo *dummys* que visam medir a importância regional da América Latina e da região asiática nas decisões de afectação de ajuda norte-americana e japonesa e que reduzem a intensidade da variável comercial, dado o correlacionamento entre ambas. Testando o modelo sem estas *dummys*, o autor conclui que os dois doadores se inserem no *cluster* “egoísta”.

⁵¹ McGILLIVRAY, M. e OCZKOWSKI, E. (1992), *A two-part sample selection model of British bilateral foreign aid allocation*, Applied Economics, 24, 1311-19, in COORAY, N. S. e SHAHIDUZZAMAN, Md. (2004).

⁵² Tradução nossa.

superior de ajuda às ex-colónias, partilhando, também, posições políticas e estratégicas. A observação do sentido de voto nas Nações Unidas foi fundamental para a análise, uma vez que as posições entre ex-colonizadores e ex-colónias são quase sempre comuns.

NEUMAYER (2003(b):659-662) confirmou, também, a validade estatística da variável “passado colonial”, verificando adicionalmente que alguns doadores afectam um maior volume de ajuda a países beneficiários que se encontram geograficamente perto. A distância é, portanto, um determinante a ter em conta. Outro determinante relevante neste estudo é a relação comercial entre doadores e beneficiários: o autor observou a existência de motivações desta ordem, ao analisar importações e exportações de beneficiários e doadores, respectivamente.

2.2. Os *recipient needs*

No que respeita aos *recipient needs*, a maioria dos estudos operacionalizou o conceito a partir da variável “nível de rendimento *per-capita*”, procurando estabelecer a relação entre volume da ajuda e nível de pobreza dos países receptores. Em princípio, quanto maior o nível de rendimento *per-capita* de um dado país, menor o volume da ajuda recebido pelo mesmo, isto se o objectivo real da ajuda for o combate à pobreza.

Esta variável procura, de um modo bastante pragmático, verificar se as necessidades dos receptores estão no centro da decisão de afectação do volume de ajuda. Todavia, limita-se à vertente económica das necessidades, deixando de lado outras dimensões do desenvolvimento. As restantes vertentes da pobreza não são abrangidas pelo rendimento *per-capita*, o que limita a análise e nos afasta da real dimensão do problema.

Importa, pois, aprofundar a questão da limitação desta variável enquanto factor de análise da pobreza das nações receptoras de ajuda. A visão simplista das sociedades poderá levar-nos a imagens hipotecadas da realidade. Partir do pressuposto de que o rendimento *per-capita* nos dá uma medida correcta do nível

de pobreza de uma sociedade é esquecer que existe um conjunto de outras dimensões cruciais para o desenvolvimento⁵³.

Todavia, as limitações quanto à formalização, quantificação e operacionalização deste conceito amplo de pobreza, e o próprio âmbito do trabalho em curso, levam-nos a assumir esta variável como uma medida satisfatória para observar as necessidades (pelo menos económicas) dos países receptores da ajuda.

Como forma de complementar a visão *moneymetrics* da pobreza, alguns modelos passaram a incluir variáveis capazes de fornecer outra perspectiva das necessidades dos países alvo da ajuda, como, por exemplo, a taxa de mortalidade infantil (variável posteriormente testada no modelo inicial de ALESINA e DOLLAR (1998)).

TRUMBULL e WALL (1994)⁵⁴ testaram um modelo para a década de oitenta que incluía variáveis como “taxa de mortalidade infantil” e “direitos políticos e civis”, observando que estes factores eram estatisticamente significativos e alargando os horizontes do vector *recipient need*.

WALL (1995)⁵⁵ confirmou que países com baixo nível de rendimento *per capita* tendem a receber níveis superiores de APD *per capita*, apesar de não

⁵³ Em primeiro lugar, referir-se-á que existe o problema da aplicabilidade universal da economia, nomeadamente em países subdesenvolvidos. A contabilidade nacional precisa pressupõe a existência de uma economia mercantil quantificável, ou seja, inexistência de amplos sectores informais, economias de parentesco, autoconsumo e, por outro lado, institutos de estatística fiáveis e conhecedores da realidade alvo da sua análise. O que se passa nestes países é que se recorre frequentemente a estimativas, levando-nos a comparar realidades com aproximações. As organizações internacionais tentam a todo o custo mercantilizar sociedades tradicionais, a fim de poderem quantificar e comparar. Desta forma, o reverso da moeda da simplificação e operacionalização é a distorção de resultados e o afastamento do real.

Em segundo lugar o que está em causa é a própria dimensão da pobreza. A pobreza não pode ser analisada unicamente sob o ponto de vista da despesa e/ou produção, isto é, exclusivamente sob o ponto de vista da quantificação de bens e serviços produzidos e consumidos. Esta posição simplista e harmonizante afasta-se dos grandes problemas sociais, da especificidade dos contextos, da subjectividade do bem-estar de cada indivíduo.

A discussão acerca da problemática enunciada é ampla e afasta-se do objectivo desta dissertação. Contudo, podemos destacar a teoria do prémio Nobel da Economia Amartya Sen, para demonstrar a limitação da análise da pobreza enquanto simples quantificação de bens consumidos. Para este autor, a superação da pobreza prende-se com a própria possibilidade de realização dos indivíduos, em contextos específicos. *Development as Freedom*, processo de expansão das reais oportunidades ao dispor das pessoas, desenvolvimento enquanto expansão das capacidades. Ora, esta visão emancipadora da realidade transmite-nos valores que não são obrigatoriamente quantificáveis (emoções, sentimentos, espírito crítico, imaginação...), pelo que a operacionalização do bem-estar multidimensional se torna muito limitada. Acerca da “*Capability Approach*” ver FUKUDA-PARR, Sakiko (2003) *The Human Development Paradigm: Operationalizing Sen's Ideas On Capabilities*, Feminist Economics, Taylor and Francis Journals, vol. 9(2-3), pages 301-317, January e SEN, Amartya (2000). *Development as Freedom*, Anchor Books, New York.

⁵⁴ TRUMBULL, W.N. e WALL, H.J. (1994), *Estimating Aid-allocation Criteria with Panel Data*, Economic Journal 104, pp. 876-822, in NEUMAYER, Eric (2003) a).

⁵⁵ WALL, H.J. (1995), *The Allocation of Official Development Assistance*, Journal of Policy Modeling 17(3), 307-314, in BANDYOPADHYAY e WALL (2006).

encontrar no seu modelo uma relação positiva entre ajuda e taxa de mortalidade infantil e direitos políticos e civis.

Por outro lado, BANDYOPADHYAY e WALL (2006), no que respeita às variáveis relacionadas com os *recipient needs*, concluíram que a ajuda alocada no pós Guerra Fria respondeu negativamente ao PNB *pc* e positivamente à taxa de mortalidade infantil.

Como se pode observar na tabela 7, os factores respeitantes às “necessidades dos beneficiários” conheceram uma atenção especial nos estudos de alguns autores. Variáveis como a “esperança média de vida”, a “taxa de mortalidade infantil”, “a taxa de alfabetização/ensino primário” e o “consumo calórico diário” foram sendo utilizadas em alguns modelos como forma de capturar um maior número de dimensões da pobreza.

BERTHÉLEMY e TICHIT (2003) estudaram a performance dos fluxos de ajuda de 22 doadores do CAD da OCDE, respeitante a 137 beneficiários, num período compreendido entre 1980 e 1999. Concluíram que a performance política tem vindo a ser progressivamente compensada pelos países doadores, em termos de volume de ajuda. Assim, à análise típica dos determinantes da ajuda baseada nos *recipient needs vs donor interests*, foi adicionado um novo grupo de variáveis com um peso cada vez maior denominado, na maioria dos casos, de *good-governance*.

2.3. *Good-governance* e a selectividade da ajuda

O progresso metodológico da análise da APD e da sua relação com o crescimento e desenvolvimento permitiu incluir nos modelos a variável “*good governance*”.

De acordo com BERTHÉLEMY (2006 a):3), «*although there is a general agreement to refer, somewhat vaguely, to “good governance” criteria, such criteria are not easily defined*». De facto, o termo relaciona-se com múltiplos aspectos políticos e institucionais de um determinado país. Ambiente político favorável, democracia, instituições capazes, um quadro legal adequado, respeito

pelos direitos humanos e liberdades civis, são alguns dos aspectos referidos e abrangidos pela *good governance*. Se observarmos a subjectividade e abrangência de cada um dos factores referidos anteriormente (nomeadamente a amplitude do termo “democracia”), podemos facilmente concluir que esta variável não é facilmente objectivável ou de fácil quantificação.

De acordo com o IPAD (2007:51), «considera-se que a boa governação envolve três dimensões principais: (i) a dimensão técnica – aspectos económicos da governação, designadamente a transparência e a prestação de contas, a gestão eficaz dos recursos públicos e um ambiente institucional favorável às actividades do sector privado; (ii) a dimensão social – criação e reforço das instituições democráticas, bem como a administração do sector público, por forma a assegurar os serviços essenciais à população; e (iii) a dimensão política – legitimidade do Governo, respeito pelos Direitos Humanos e Estado de Direito».

O debate acerca da questão é aceso e polémico e as suas conclusões variadas. Pese embora estudos da década de setenta (McKINLAY e LITTLE (1977)) já mencionarem a estabilidade política e a democracia liberal como determinantes para a captação de ajuda externa, é nas décadas posteriores que o tema ganha especial relevo, em grande parte devido ao debate que se gerou em torno da relação entre ajuda e crescimento (eficácia da APD).

HANSEN e TARP (2000), no seu estudo sobre esta relação⁵⁶, concluíram que a APD traz sempre crescimento, mesmo em países que funcionam sob a égide de um ambiente político desfavorável. Na década de 90, contudo, um estudo levado a cabo pelo Banco Mundial⁵⁷ aponta para a conclusão de que a APD só funciona em ambiente político favorável e com instituições de acordo com o *Washington Consensus*.⁵⁸ Face ao exposto, se for dada preferência a países

⁵⁶ Acerca da relação entre APD e crescimento, canais pelos quais a mesma se processa e breve descrição da evolução geracional dos modelos, ver HANSEN e TARP (sd).

⁵⁷ BANCO MUNDIAL (1998), *Assessing Aid—What Works, What Doesn't, and Why*, in DOLLAR e LEVIN (2004).

⁵⁸ As “*good institutions*” do *Washington Consensus* funcionam com base no exemplo dos países desenvolvidos do norte anglo-americano, isto é, segundo critérios de democracia, sistema burocrático adequado e eficiente, sistema judicial independente, garantia dos direitos de propriedade privada, economia transparente e baseada nos mecanismos de mercado, banco central independente, forte aposta no desenvolvimento do sistema financeiro, entre outros factores.

É interessante observar a alteração paradigmática da visão dos economistas neoliberais de final dos anos noventa, de “*getting prices right*”, através de *good policies*, para “*getting institutions right*”, através da importância crescente atribuída à estrutura institucional. Esta reformulação da causa central do crescimento e a colocação da *good*

com adequados regimes políticos e institucionais, o impacto da ajuda será superior, o que significa que a eficácia na redução da pobreza será maior.

BURNSIDE e DOLLAR (1997) representam um ponto de viragem nesta matéria, tendo sido os autores do primeiro estudo a concluir que a ajuda funciona se, e só se, existir ambiente político favorável, ou seja, dão um carácter determinante à *good governance*. Esta tomada de posição acerca da relevância do ambiente político, institucional e legal, aliada à conclusão anterior, significativa e incontroversa, teve consequências marcantes para a direcção da APD, nomeadamente no que se refere à ajuda multilateral de organismos *on track* com o WC. A ideia de que crescimento é crucial para superar a pobreza e a de que a APD não causa sempre crescimento, dependendo da qualidade do quadro institucional e legal e da Política Económica prosseguida, constituem um dos argumentos mais utilizados na defesa dos condicionalismos impostos pelas instituições de *Bretton Woods* à afectação da ajuda prestada aos diversos países, via Programas de Ajustamento Estrutural (PAE). Assim, a ajuda é canalizada selectivamente em função das boas práticas, estando os “bons alunos” do WC em vantagem relativamente aos restantes.

KRAAY (2005) considera que a APD traz crescimento; porém, afirma que alterações ao nível das políticas e instituições, bem como a existência de choques exógenos, contribuem de uma forma bem mais significativa para a variação do nível de rendimento do que a ajuda por si só. Assim, refere que «*growth depends on much more than just aid, so a better understanding of how aid can support these other drivers of growth seems important to the discussion of aid and poverty reduction*».

Mais recentemente, HEADEY (2008) conclui que a ajuda bilateral não teve um efeito significativo no crescimento entre 1970 e 1990, passando a ser eficaz no pós 1990. O autor considera que as conclusões acerca da relação APD-crescimento devem ser contextualizadas historicamente, pois as alterações geopolíticas da segunda metade do século XX, particularmente a Guerra-Fria, o *Washington Consensus* e o alinhamento das estratégias bi-multi, tiveram uma

governance no centro do debate político do desenvolvimento relacionam-se fortemente com a crise asiática e respectivo falhanço das teorias dos economistas das instituições de *Bretton Woods* (CHANG, 2002: 1, 69).

influência fundamental no tipo de ajuda prestada e nos consequentes resultados. Todavia, no caso da ajuda multilateral, o estudo revela que, mesmo no período 1970-1990, a APD apresentou um efeito positivo no crescimento.

A verdade é que nos anos recentes emergiu um verdadeiro consenso internacional relativamente à efectividade da ajuda oficial, tornando-se central a ideia de que os fluxos de ajuda devem ser direccionados para beneficiários que possuam um determinado conjunto de condições *a montante*, referidas anteriormente (os *good performers*).

Os autores críticos da selectividade da ajuda defendem que a capacidade institucional deve ser um objectivo da ajuda e não uma condição prévia, pelo que a APD deveria ser direccionada para os países efectivamente mais pobres. Esta postura de limitar o apoio a países com fraca capacidade institucional a ideias e conselhos (*ideas no money*) é uma postura que condena duplamente algumas das sociedades mais pobres. Às más políticas existentes e ao quadro democrático, institucional e legal deficitário, alia-se a redução da ajuda externa. A percepção “neo-imperialista” do doador, na medida em que podemos estar perante uma visão egocêntrica na definição do que são as boas políticas e as boas práticas, leva alguns autores a considerarem esta postura eticamente insustentável.

De acordo com CHANG (2002), as “modas” da APD mostram-nos que esta posição é errada⁵⁹. O autor refere que se parte do princípio de que as *good policies* foram utilizadas pelos países desenvolvidos no seu processo de desenvolvimento. Contudo, existe uma contra-evidência histórica relativamente a este facto. Exigir aos PVD que assegurem determinados critérios institucionais e legais no seu processo de desenvolvimento é algo injusto, incoerente e não adaptado à realidade dos países do sul, considerando o autor que as boas práticas

⁵⁹ Para este autor, receptores de muita ajuda com baixo nível de crescimento económico não apresentam necessariamente más instituições, existindo outras razões que importa salientar: fracas oportunidades na economia mundial, deterioração dos termos de troca, elasticidade da procura, *dumping*, entre outros factores. Por outro lado, e como já referimos para o caso do determinante “nível de rendimento *per capita*”, a redução da pobreza é muito mais do que crescimento do produto, o que nos remete para a já mencionada questão das *capabilities and freedoms*. O autor refere ainda que a capacidade institucional dos parceiros do sul tem sido influenciada pela APD no sentido positivo mas, também, negativo, devido a repetidas exigências de reformas, crescente competição entre os bons receptores, departamentos “entupidos” de projectos, corrupção, bloqueamentos, entre outros aspectos. Defende que não há fórmula universal para a mudança institucional, capaz de projectar o desenvolvimento económico. A importação de instituições formais é um processo desadequado e mesmo impossível, que não garante qualquer efeito particular positivo, ou seja, não há uma fórmula predeterminada para o sucesso (CHANG, Ha-Joon (2004), entrevista à Revista de Economia Heterodoxa OIKOS, n.º 8, Ano VI, 2007, pp. 119-124).

institucionais são consequência e não causa do desenvolvimento (CHANG, 2002:1,10-11).

«*Official development assistance is not investment banking and is therefore not directed to the countries with the highest potential investment returns*» (OCDE, 2006:21). Assim, a análise da eficácia da ajuda deve sempre ter em conta que esta não deve ser canalizada para os países com maior potencial de retorno dos investimentos. De acordo com esta perspectiva, os países beneficiários de maior volume de APD poderão não estar entre as economias com melhores taxas de crescimento, sem que daí se possa concluir da ineficácia da ajuda.

A fonte estatística utilizada para classificar o quadro legal e institucional dos diversos países é, também, subjectiva. Os economistas do Banco Mundial, DOLLAR e LEVIN (2004), analisam este determinante com base no denominado CPIA (*Country Policy and Institutional Assessment Index*), que aparenta ser uma fonte estatística adequada. Todavia, como refere Berthélemy (2006:3), este indicador apresenta duas importantes limitações⁶⁰: «*first it has been so far confidential, which is not compatible with its use in an open scientific debate (...) only recent data, and for “IDA only” countries, have been released. Second CPIA is based on the opinion of World Bank staff members, who are themselves involved in decision making regarding aid allocation...*».

Relacionada com a performance política e institucional está a gestão dos próprios fluxos de ajuda. A crescente preocupação, por parte dos doadores, de “casamento” entre volume da ajuda e eficácia da mesma (através da justificação das dotações orçamentais com os resultados atingidos nos países beneficiários), levanta também a questão de saber como salvaguardar os interesses das populações pobres dos países com piores *performances*. A tendência actual é a de direccionar a ajuda para onde a sua aplicação e utilização é mais eficaz. A restrição orçamental da ajuda global fará com que esta tendência provoque uma

⁶⁰ Para resolver este problema os autores adoptaram uma fonte estatística alternativa, “*the Kauffman and Kray governance indicator*”. Os resultados atingidos são semelhantes, mas o indicador tem também como forte limitação o facto de só apresentar dados para anos recentes e só para intervalos de dois anos.

redução das dotações orçamentais para regiões onde a ajuda é fundamental, mas menos eficaz em termos de resultados agregados (OCDE 2005:25-26).

Apesar das críticas, a *good governance* é efectiva e actualmente um determinante da ajuda para muitos países doadores e instituições internacionais. O estudo de DOLLAR e LEVIN (2004) conclui que a selectividade da ajuda é um fenómeno recente (na década de 80 não era factor significativo), cada vez mais importante enquanto determinante da ajuda.

BURNSIDE e DOLLAR (2000)⁶¹, reafirmando a conclusão dos estudos da década de noventa, afirmam que «*aid accelerates growth in developing countries with sound institutions and policies, but has less or no effect in countries in which institutions and policies are poor*».

Para os autores, este resultado é intuitivo: governos corruptos e incompetentes não conseguirão afectar eficientemente a ajuda no real combate à pobreza e na procura do desenvolvimento em sentido amplo. Consequentemente, os autores acreditam que os doadores se irão sentir cada vez menos motivados para distribuir a ajuda para este tipo de países. Referem o Plano Marshall como exemplo concreto da eficácia da APD (apesar de este plano não ser ainda definido como tal) num contexto de *good governance*: um volume de ajuda substancial destinado a países com sólida capacidade institucional permitiu à Europa um crescimento exponencial no fim da 2ª Grande Guerra. Este estudo defende, portanto, que a *good governance* deve ser um forte determinante na afectação de ajuda, na medida em que serve como incentivo para que os países apostem no desenvolvimento das suas instituições, no aprofundamento do quadro legal e das regras democráticas e como prémio para recompensar esta aposta.

Todavia, existem estudos que chegam a resultados controversos, particularmente no caso dos doadores bilaterais. SVENSSON (1999)⁶² faz uma análise de vários doadores bilaterais no período 1970-1994, chegando à conclusão de que o respeito pelos direitos políticos e civis tem um efeito positivo na afectação da ajuda de doadores como os países nórdicos (Dinamarca, Noruega

⁶¹ BURNSIDE, C. e DOLLAR, D. (2000). *Aid, Policies and Growth*, American Economic Review, 90(4), pp. 847-868, in BURNSIDE, C. e DOLLAR, D. (2004).

⁶² SVENSSON, J. (1999), *Aid, Growth and Democracy*, Economics and Politics 11(3), pp. 275-297, in NEUMAYER, Eric (2003) b).

e Suécia), França, Alemanha, Itália e Reino Unido, mas não apresenta significância estatística para os EUA, Japão e Canadá.

SVENSSON (1999)⁶³ refere que a lógica inerente ao efeito da “democracia” na relação ajuda-crescimento é baseada no facto de instituições democráticas (existência de partidos políticos, eleições representativas, liberdade de expressão e de associação, etc.) provocarem um efeito de controlo no poder político, fazendo com que este se sinta encorajado a afectar a ajuda de uma forma produtiva e eficiente.

ALESINA e DOLLAR (1998), num estudo para o mesmo período, chegam à conclusão de que na variável “democracia” existem claras diferenças entre os doadores. O efeito é fortemente positivo para os EUA, Holanda, países nórdicos e Canadá. Para a Alemanha e Japão, esta variável apresenta um peso diminuto e a França parece não colocar nenhum entrave ao apoio a países pouco democráticos.

Desta forma, podemos observar que os dois estudos referidos anteriormente são contraditórios para alguns dos países observados: se no caso dos países nórdicos e Japão o resultado é semelhante, já no caso dos EUA, França, Alemanha e Canadá o resultado é diferente, o que demonstra a complexidade da questão. A fonte dos dados estatísticos e a ambiguidade, já mencionada, dos próprios conceitos apresentados poderão estar na origem deste paradoxo.

NEUMAYER, (2003 a)), conclui que o respeito pelos direitos políticos e civis é estatisticamente significativo para a maioria dos 21 doadores bilaterais analisados no seu estudo. Porém, os designados *personal integrity rights* são significativos apenas para alguns países doadores. Este conceito inclui o *core* dos direitos humanos, sendo quantificado através de variáveis como torturas, desaparecimentos, assassínios políticos e outras formas de violência e pressão política⁶⁴.

⁶³ SVENSSON, J. (1999), *Aid, Growth and Democracy*, Economics and Politics 11(3), pp. 275-297, in MCGILLIVRAY, Mark (2003) a).

⁶⁴ Com base nos resultados, o autor agrupa os doadores em três grandes grupos: os “*big aid donors*” (França, Alemanha, Itália, Japão, Reino-Unido e EUA), os “*like-minded countries*” (Canadá, Dinamarca, Holanda, Noruega e Suécia) e os “*smaller countries*” (os restantes doadores analisados). Conclui que o primeiro grupo é,

No que respeita à variável “corrupção”, ALESINA e WEBER (2000)⁶⁵ não encontraram indícios de que países menos corruptos recebessem mais ajuda. À excepção da ajuda afectada pelos países escandinavos, os doadores de APD não colocam entraves a ajudar países mais corruptos.

2.4 Enviesamento populacional e enviesamento do nível de rendimento

Além da explicação dos determinantes da ajuda com base nos três referidos grupos de variáveis (*recipient need, donor interest e good governance*), vários estudos apresentam uma conclusão semelhante e sistemática relativamente ao chamado “enviesamento populacional” e “enviesamento do nível de rendimento”.

Verifica-se uma *population bias* quando existe uma relação inversa entre a ajuda *per-capita* e a dimensão do país beneficiário, medido pelo volume populacional. Por exemplo, ALESINA e DOLLAR (1998:7) obtiveram a confirmação de que países com menos volume populacional recebem mais ajuda *per-capita* do que países com maior volume populacional. A razão para este fenómeno prende-se com os benefícios marginais decrescentes da ajuda à medida que a população aumenta. Outra possível explicação relaciona-se com a limitação da capacidade dos países muito populosos em absorver eficazmente volumes adicionais de APD, comparativamente a países com menos habitantes. Como referem CRUZ e KUAN (2007:13), «*the literature suggest that smaller countries receive disproportionate amounts of aid, possibly because donors wish to have a larger impact and so concentrate their resources where the per capita impact will be the greatest*».

Por fim, importa salientar que os doadores podem preferir fornecer ajuda a um maior número de Estados do que concentrar a ajuda em poucos países, com

essencialmente, “egoísta”, ou seja, enfatiza os interesses próprios no que concerne à política de cooperação, não havendo grande margem para a preocupação com o respeito pelos direitos humanos; contrariamente, para o segundo grupo, a luta contra a pobreza e o respeito pelos direitos humanos são os maiores objectivos da APD; finalmente, os “pequenos doadores” mantêm uma posição intermédia, ou seja, existem simultaneamente motivações altruístas e egoístas na afectação de ajuda externa (NEUMAYER, 2003 a):656,658).

⁶⁵ ALESINA, A. e WEBER, B. (2000), *Do Corrupt Governments Receive Less Foreign Aid?*, Mimeo, Cambridge (Mass) and Basel: Harvard University and University of Basel, in NEUMAYER, Eric (2003) b).

grande densidade populacional. As esferas de influência política e as boas relações diplomáticas poderão estar na origem deste sentido de acção (ARVIN e DREWES, 2000:173).

No mesmo estudo referido anteriormente, ALESINA e DOLLAR (1998), confirmaram a evidência da chamada *middle income bias*, ou seja, até um dado nível de rendimento *per-capita*, a ajuda tende a aumentar à medida que o nível de rendimento *per-capita* aumenta. Assim, os países muito pobres tendem a receber menos ajuda do que países menos pobres. Só após os países atingirem um determinado nível de rendimento (variável de país para país) é que o nível de ajuda recebido volta a ser decrescente. A justificação para este aspecto está relacionada com o facto de os países doadores considerarem que países muito pobres podem não ter a capacidade suficiente para uma gestão e absorção eficaz de fluxos volumosos de ajuda recebida⁶⁶. Países de rendimento baixo/médio, quando comparados com os PMA's, tendem a possuir instituições mais desenvolvidas e mais aptas a aplicar programas de ajuda eficazmente.

⁶⁶ DOLLAR e LEVIN (2004:10) referem que não é aconselhável canalizar um elevado volume de fluxos de ajuda para os países mais pobres pois, neste caso, a proporção APD/PNB torna-se excessivamente elevada. Assim, a ajuda recebida passaria a dominar a economia, criando problemas de absorção e dependência, podendo tornar-se uma fonte de desincentivo ao esforço nacional de crescimento e desenvolvimento.

Tabela 7: Síntese dos principais estudos analisados acerca dos determinantes da APD

Autor, data e período analisado	Doador(es)	Variáveis explicativas	Principais conclusões
McKINLAY, R.D. e LITTLE, R. (1977), 1960-1970	EUA	<i>Recipient Need:</i> PNB pc, taxa crescimento PNB pc, FBCF, peso sector industrial e mineiro na economia, reservas cambiais internacionais. <i>Donor Interest:</i> diversas variáveis relacionadas com interesses comerciais, económicos, de segurança, políticos e de estabilidade política/democracia.	Interesses ligados à política externa do doador dominam claramente a alocação de APD.
MAIZELS, A. e NISSANKE, M.K. (1984), 1969-70 e 1978-80	EUA, França, Alemanha, Japão, Reino Unido, doadores multilaterais.	<i>Recipient Need:</i> PNB pc, PQLI (<i>Physical Quality of Life Index</i>), taxa crescimento PNB, balança de pagamentos, população. <i>Donor interest:</i> diversas variáveis relacionadas com interesses políticos, de segurança, de investimento externo e comerciais.	Ajuda bilateral é explicada maioritariamente pelos interesses dos doadores; Ajuda multilateral explica-se, sobretudo, pelas necessidades dos beneficiários.
McGILLIVRAY, Mark e OCZKOWSKI, Edward (1992), 1980-87	Reino Unido	PNB pc, população, <i>dummy</i> PMA, <i>dummy</i> NPI.	Ajuda relacionada com interesses humanitários, comerciais, políticos e ligados ao passado colonial.
ALESINA, A. e DOLLAR, D. (1998), 1970-94	Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Irlanda, Itália, Japão, Luxemburgo, Holanda, Nova Zelândia, Noruega, Portugal, Espanha, Suécia, Suíça, Reino Unido, EUA.	Abertura comercial, democracia, liberdades civis, passado colonial, IDE, nível de rendimento inicial, população, <i>UN friend</i> , <i>dummy</i> Israel e <i>dummy</i> Egípto.	Factores como o “passado colonial” e a defesa de interesses comuns entre países são determinantes com maior peso do que o nível de pobreza, a política económica e a performance política dos beneficiários. Esta conclusão explica os fracos resultados da APD na promoção do crescimento.
SCHAEDER, HOOK e TAYLOR (1998), década de 80	EUA, Japão, Suécia e França	Esperança média de vida, consumo calórico diário, aliança militar entre doador e beneficiário, despesas militares, dimensão populacional das forças armadas, PNB pc, importações dos países	EUA: os interesses estratégicos são factores cruciais; Japão: os interesses económicos foram o factor crítico da política de ajuda externa desde o fim da 2ª Guerra Mundial;

		beneficiários com origem no doador, passado colonial, ideologia política (marxista, socialista ou capitalista), região geográfica (no continente africano).	Suécia: A APD foi guiada essencialmente por factores humanitários e por critérios ideológicos; França: os determinantes culturais assumem um papel de destaque, (relações históricas da francofonia).
ARVIN, B. M. e DREWES, T., (2000), 1973-95	Alemanha	PNB pc, população, importações dos países beneficiários com origem no doador, <i>dummy</i> ACP, <i>dummy</i> país, <i>dummy</i> ano.	Existência de enviesamento populacional; inexistência de evidência estatística quanto ao enviesamento do nível de rendimento.
BERTHELEMY, Jean-Claude e TICHIT, Ariane (2003), 1980-89	22 doadores do CAD-OCDE	PNB pc, população, taxa crescimento PNB, IDE, taxa de ensino primário, taxa de mortalidade infantil, total de ajuda recebida por outros doadores, liberdade política e civil, fluxos comerciais bilaterais, <i>dummy</i> passado colonial, <i>dummy</i> Egipto e EUA.	O fim da Guerra-Fria reduziu o enviesamento da ajuda em relação às ligações coloniais dos doadores e tornou o ambiente político e económico um determinante mais significativo.
McGILLIVRAY, Mark (2003) b), década de 80	EUA	PNB pc, população, taxa de mortalidade infantil, taxa de crescimento do PNB, exportações norte-americanas para os países beneficiários, exportações americanas de armamento para os países beneficiários, <i>dummy</i> região geográfica, <i>dummy</i> Israel e Egipto.	Determinante “desenvolvimento” teve uma forte influência na ajuda americana durante a Guerra-Fria.
NEUMAYER, Eric (2003) b), 1983-97	4 Bancos Regionais de Desenvolvimento e 3 Agências das Nações Unidas	População, PNB pc, liberdade política, direitos humanos, despesas militares, importação de armamento, PQLI (<i>Physical Quality of Life Index</i>), corrupção, <i>dummy</i> passado colonial.	Bancos Regionais de Desenvolvimento tendem a focar-se exclusivamente nas necessidades económicas dos beneficiários; agências das Nações Unidas tomam em consideração a dimensão humana do desenvolvimento.
NEUMAYER, Eric (2003) a), 1985-97	Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Irlanda, Itália, Japão, Luxemburgo, Holanda, Nova Zelândia, Noruega, Portugal, Espanha, Suécia,	PIB pc, população, passado colonial, <i>proxy</i> ajuda militar norte-americana, exportações do país doador para o país beneficiário, distância geográfica, <i>personal integrity rights</i> (direitos	Respeito pelos direitos políticos e civis é estatisticamente significativo para a maioria dos doadores; os <i>personal integrity rights</i> são significativos apenas para

	Suíça, Reino Unido, EUA	humanos), direitos políticos e civis.	alguns países doadores.
DOLLAR, David e LEVIN, Victoria (2004), 1984-90, 1990-94, 1995-99 e 1999-2002	22 Agências/instituições multilaterais e 22 doadores bilaterais.	População, PNB pc, índice CPIA (<i>Country Policy and Institutional Assessment Index</i>).	O mesmo grupo de doadores que canaliza a ajuda para beneficiários com adequadas instituições e boa governação tende, também, a levar em linha de conta o nível de pobreza dos parceiros. A selectividade da ajuda é um fenómeno recente (na década de 80 não era factor significativo), cada vez mais importante enquanto determinante da APD.
COORAY, N. S. e SHAHIDUZZAMAN, Md. (2004), 1981-2001	Japão	PNB pc, população, exportações japonesas para os beneficiários, importações japonesas dos países beneficiários, distância geográfica, liberdade, taxa mortalidade infantil, abertura comercial.	Interesse nacional japonês é um determinante crucial na alocação de ajuda, em especial no que respeita a motivações comerciais e de investimento.
BANDYOPADHYAY, S. e WALL, H.J. (2006), 1995, 2000, 2003	Doadores CAD-OCDE	PNB pc, taxa mortalidade infantil, direitos políticos e civis, eficácia da governação, população.	Ajuda responde negativamente ao PNB pc e positivamente à taxa de mortalidade infantil, direitos políticos e civis e boa governação.
QUINN, J.J. e SIMON, D.J. (2006), 1980-89, 1990-2000	França	<i>Dummy</i> francofonia, importações dos países beneficiários com origem no doador, exportações de urânio para França, cotação cambial ligada ao franco francês/euro, ligações militares, liberdade política e civil, PNB pc, volume total de APD francesa no ano <i>x</i> , <i>dummy</i> pré e pós Guerra Fria.	Os determinantes políticos, económicos, diplomáticos e culturais explicativos da APD francesa durante a Guerra-Fria são, também, significativos no pós Guerra Fria (em grau ligeiramente inferior). A cooperação francesa vai contra o novo consenso internacional, de aposta no real desenvolvimento/combate à pobreza.
BERTHÉLEMY, Jean-Claude (2006) a), 1980-99	22 doadores CAD-OCDE e doadores multilaterais	PIB pc, população, dívida externa, <i>dummy</i> democracia, <i>dummy</i> conflito, ajuda multilateral, exportações do doador, passado-	Interesses dos doadores são marcantes na ajuda bilateral (em especial, interesses comerciais), revelando que as motivações egoístas

		colonial, <i>dummy</i> EUA-Egipto, EUA-América Latina, Japão-Ásia e UE-ACP.	prevalecem sobre as motivações altruístas.
BERTHÉLEMY, Jean-Claude (2006 b), 1980-1999	Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Irlanda, Itália, Japão, Holanda, Nova Zelândia, Noruega, Suíça, Reino Unido, EUA	PIB pc, população, liberdade política/civil, conflitos interestatais, conflitos internos, exportações do doador, ajuda recebida por outros doadores bilaterais, ajuda multilateral, dívida externa, passado-colonial, <i>dummy</i> EUA-Egipto, EUA-América Latina, Japão-Ásia.	Heterogeneidade de comportamento entre os doadores; combinação de motivações egoístas e altruístas, em diferentes proporções, e existência de selectividade da ajuda em prol de beneficiários com <i>good-governance</i> .
FEENY, S. e McGILLIVRAY, M. (2008), 1968-1999	22 doadores CAD-OCDE	População, PNB pc, taxa de crescimento do PNB, balança de pagamentos, ajuda multilateral, exportações dos doadores, investimento dos doadores, exportações de armas dos países doadores, deflacionador do PNB.	<i>Recipient needs e donor interests</i> são determinantes na afectação de APD. O comportamento de cada doador é variável consoante o país beneficiário.

3. Síntese do comportamento dos doadores nas últimas décadas e tendências actuais

Os estudos empíricos relativos à temática dos determinantes da APD têm, de um modo geral e ao longo das décadas, chegado às seguintes conclusões (OCDE, 2005: 6):

- Existência de um enviesamento da ajuda a favor de países menos pobres/de médio rendimento relativamente aos países menos avançados (*middle-income bias*) e para os países menos populosos relativamente aos países com maior volume populacional (*population bias*), o que vai contra o que seria desejável se o critério de afectação dos fluxos de ajuda fosse conduzido exclusivamente pelo determinante “pobreza”;
- Relativamente ao ponto anterior, verifica-se um maior enviesamento da ajuda no que respeita à APD bilateral, apesar de

existirem fortes variações entre os diversos doadores. A ajuda multilateral é menos afectada por este enviesamento;

- Os determinantes da ajuda vão muito além do critério pobreza, existindo uma panóplia de motivações nos critérios da APD, nomeadamente, políticas, geoestratégicas, económicas, de segurança e histórico-culturais;

- Os doadores de APD têm vindo a tornar-se, contudo, mais *poverty-driven* à medida que os debates e consensos internacionais contribuem para o estabelecimento de compromissos em torno do real combate à pobreza, particularmente os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, de 2000. Os objectivos da ajuda devem, porém, ter em atenção as restantes dimensões do desenvolvimento, não se limitando à vertente humanitária da mesma.

- Outra questão a salientar é o facto de a APD se ter progressivamente tornado mais selectiva, sendo influenciada pelo comportamento político e institucional e pelos resultados e eficácia do país beneficiário na gestão dos fluxos de ajuda. Este aspecto pode levar a que países com pior desempenho (os “*poor performers*”) fiquem limitados face ao apoio internacional, conduzindo a um sofrimento duplo por parte das suas populações: falta de democracia e de adequado ambiente político e institucional dos governos e, adicionalmente, falta de apoio e de fluxos de ajuda dos parceiros internacionais.

De facto, uma das maiores tendências da APD nas últimas décadas é a de uma progressiva preocupação com a sua eficácia, isto é, os doadores estão cada vez mais preocupados em garantir que os fluxos financeiros afectados estão a ser utilizados de uma forma eficiente.

Esta nova tendência, já referida anteriormente, põe então em causa os chamados “*bad performers*”. A ajuda torna-se mais eficaz em países com melhores instituições, logo, tende a concentrar-se no grupo de países onde a democracia, o mercado, o Estado de Direito e o respeito por direitos e

garantias se verifica. Assim, os restantes países tendem a aproximar-se de uma situação de “*aid orphans*” (OCDE, 2005: 26).

Todavia, este não é um fenómeno global, pois existem Estados onde a medíocre performance política e institucional não se traduz em reduções significativas do volume de ajuda recebida. Esta situação é explicável à luz de alguns dos determinantes da ajuda já mencionados, particularmente, a segurança e os interesses geoestratégicos. De facto, as preocupações internacionais com segurança, propagação do terrorismo e risco de “*failure states*”, fazem com que a ajuda, particularmente a ajuda bilateral, se concentre em determinados “*bad performers*”⁶⁷.

Não é por acaso que uma instituição como o Banco Mundial criou uma *task force*, em Novembro de 2001, com o objectivo de analisar a melhor forma de a comunidade internacional ajudar os “*chronically weak performing countries*”. Estes países, em que a ajuda internacional é incapaz de apresentar os resultados esperados, particularmente em termos de redução da pobreza, foram designados de LICUS (*low-income countries under stress*). São países caracterizados por políticas e instituições pouco capazes, inábeis para gerir eficazmente os fluxos de ajuda externa. A estratégia de acção do BM para com este grupo de países assenta no diálogo com os respectivos governos e na continuação da alocação de APD, mas, provavelmente, a um nível inferior face aos parceiros com boas performances políticas e institucionais. A preocupação é, essencialmente, a de incentivar as reformas domésticas a fim de garantir a capacidade de governação necessária para a gestão coerente da ajuda externa (OCDE, 2005: 49-50).

O circunstância de a APD ser, muitas das vezes, pouco estável e previsível, não baseada em critérios bem definidos e transparentes, faz com que a busca da eficiência na afectação de ajuda por parte dos doadores possa apresentar um impacto limitado e mesmo perverso, particularmente pelo facto de os critérios de alocação de ajuda não terem em conta os demais doadores. As iniciativas dos países desenvolvidos para racionalizar os fluxos

⁶⁷ Basta observar que Iraque e Afeganistão, países considerados pouco democráticos pela comunidade internacional, se situaram entre os *top ten* dos beneficiários da ajuda entre 2003 e 2004 (OCDE, 2007:8).

de APD poderão ser pouco eficientes e apresentar um resultado inverso face ao esperado, caso não se verifique um processo coordenado e harmonizado entre os diversos doadores bilaterais e entre estes e as agências multilaterais de cooperação.

As recentes e originais formas de ajuda têm também contribuído para minimizar os “Estados órfãos”, nomeadamente ao nível da ajuda ligada a projectos, onde a sociedade civil e organizações não governamentais assumem um papel de relevo. Os doadores estão, cada vez mais, a utilizar novas modalidades de ajuda⁶⁸ na relação com os “*bad performers*”. De referir que, em muitos casos, a forma e as modalidades da ajuda são tão ou mais importantes que o volume da mesma.

Um estudo da OCDE conclui que, com outra repartição da APD, mantendo-se o nível de ajuda agregado constante, seria possível reduzir a pobreza global de uma forma mais efectiva. De facto, com os mesmos recursos, poder-se-ia fazer mais e melhor, bastando para isso um redireccionamento dos fluxos e a busca de diferentes motivações face aos determinantes actuais dos diversos doadores. «*The aid allocation provides strong evidence to suggest that if aid were allocated differently, providing more to the countries that needed it in terms mainly of the levels of poverty and current levels of aid, then it could have a far greater effect and impact on poverty alleviation*» (OCDE, 2005:25). Desta forma, vários estudos concluem que a tomada em consideração do determinante “pobreza”, em detrimento do critério “*performance*”, seria uma forma eficaz de reduzir substancialmente os níveis de subdesenvolvimento do sul.

Neste caso, importa referir que a utilização da *performance* política e institucional dos beneficiários como determinante central para o volume de ajuda fornecida pode ser parcialmente responsável por esta situação subótima. Existe, na prática, o perigo de negligenciar países com fracas *performances*, deixando-os numa situação deficitária relativamente às suas

⁶⁸ O desenvolvimento da denominada “microfinança” é reveladora das potencialidades existentes em formas de ajuda originais e inovadoras.

reais necessidades, em detrimento dos “*good performers*”, que poderão cair numa situação de excesso de ajuda face às suas capacidades de absorção.

Em jeito de conclusão, podemos afirmar que, de acordo com os estudos das últimas décadas, existem determinantes morais e humanitários, político-estratégicos e de segurança nacional, económicos e comerciais para a concessão de APD aos países que dela necessitam. Os aspectos culturais e a variável “passado colonial” apresentam também um peso importante nos critérios de afectação da ajuda.

A “obrigação moral” dos países mais desenvolvidos de lutar contra a pobreza e fornecer ajuda aos PVD, através da sua promoção económica, social e política, relaciona-se com a ideia amplamente aceite de que a interdependência norte-sul faz com que as transferências de fluxos beneficiem os próprios países doadores no longo-prazo⁶⁹. De facto, uma distribuição mais igualitária do rendimento irá contribuir para a prossecução dos interesses da generalidade dos Estados, nomeadamente pela maior capacidade de expansão de mercados e consequente troca de bens e serviços. É do interesse vital dos países mais ricos o desenvolvimento dos países mais pobres, o que demonstra que mesmo a ajuda dirigida ao real combate à pobreza não se baseia exclusivamente em critérios altruístas.

Nos últimos dez a quinze anos, surgiram novas motivações para a APD, fruto das próprias alterações dos paradigmas económicos e sociais: a questão do ambiente/desenvolvimento sustentável⁷⁰, as preocupações com as

⁶⁹ Apesar do argumento referido, existem ainda vozes críticas à moralidade da ajuda. Os argumentos “anti-ajuda”, defendidos essencialmente por economistas neoclássicos e por personalidades ligadas a uma ideologia mais de direita, em especial nos EUA, Reino Unido e Alemanha, rejeitam a ideia de existência de obrigação moral dos países ricos em ajudar os países do sul, por considerarem que a redistribuição de rendimento (entre Estados ou entre agentes individuais) só faz sentido quando se verifica uma injusta acumulação do mesmo. Ora, segundo os autores defensores desta corrente, esta injustiça não se verifica na distribuição global da riqueza. Rejeitam a ideia de que os países industrializados basearam o seu crescimento na exploração dos recursos do sul e que, portanto, possam ser responsabilizados pela pobreza existente no terceiro mundo. Pelo contrário, consideram que as diferenças existentes entre as diversas economias, em termos de nível de riqueza, são, de certa forma, a recompensa pelos esforços desenvolvidos por cada país. Assim, consideram que não deverão ser os cidadãos dos países do norte a ser sobrecarregados com taxas e impostos para que sejam canalizados fluxos financeiros para os países beneficiários de ajuda (MARTINUSSEN, 2003: 11).

⁷⁰ As questões ambientais têm vindo a assumir um peso cada vez maior no debate relativo à ajuda internacional e na acção dos diversos doadores. Desde meados da década de 80, com a publicação do relatório Meadows (*Club of Rome's limits to Growth*, 1972), a comunidade internacional tem vindo a olhar para o meio ambiente segundo outra perspectiva e tem vindo a aprofundar o debate sobre a relação entre desenvolvimento e degradação ambiental. Acerca desta relação ver BRUNDTLAND, Gro Harlem *et al* (1987), *Our Common Future*, Oxford, World Commission on Environment and Development, Oxford University Press.

migrações internacionais⁷¹, o tráfico global de estupefacientes, seres-humanos, etc, a luta contra o terrorismo e o risco de epidemias internacionais, particularmente o vírus HIV-SIDA. Estes fenómenos têm obrigado os diversos Estados e entidades internacionais a rever as modalidades de ajuda e a encontrar soluções inovadoras para muitas das formas de cooperação (MARTINUSSEN, 2003:9).

De salientar, contudo, que estas variáveis ainda não foram devidamente exploradas nos modelos apresentados pela literatura mais recente, o que abre caminho a novos campos de investigação e a novas descobertas e conclusões no seio desta temática.

⁷¹ Questão especialmente importante para os países europeus, crescentemente preocupados com as ondas de emigração provenientes de África e do médio-orient. A ajuda pode, de facto, ser uma forma de desenvolver e, conseqüentemente, fixar as populações nos seus países de origem, atenuando as pressões migratórias em torno dos países do norte.

CAPÍTULO III

COOPERAÇÃO PORTUGUESA: ENQUADRAMENTO GERAL

O presente capítulo visa fazer um enquadramento geral da Ajuda Pública ao Desenvolvimento portuguesa, com vista a traçar o perfil de Portugal enquanto cooperante para o desenvolvimento.

Inicialmente, e de um modo muito sintético, far-se-á uma contextualização histórica da política de cooperação seguida por Portugal ao longo das últimas décadas, apresentando-se, de seguida, as suas principais directrizes e a forma como se relaciona com a política externa, tendo sempre presente as vantagens comparativas e as principais limitações de Portugal neste domínio.

Apresentar-se-á, seguidamente, um enquadramento institucional e organizacional do sistema português de cooperação, bem como as principais recomendações feitas pelo CAD-OCDE a Portugal na última avaliação realizada.

O ponto seguinte procurará analisar a estrutura e montantes da APD portuguesa através da observação do volume de ajuda, distinção e comparação entre APD bilateral e multilateral, distribuição geográfica e prioridades sectoriais. As conclusões levadas a cabo terão sempre por base o apoio e observação de dados estatísticos.

Finalmente, far-se-á uma síntese do perfil da cooperação para o desenvolvimento em Portugal.

1. Contextualização histórica

Segundo MESQUITA (2005:1,11), Portugal distingue-se dos restantes 21 países do CAD-OCDE por uma série de características particulares, nomeadamente por ser um país de “desenvolvimento intermédio” a fornecer APD.

Portugal foi membro fundador do Comité de Apoio ao Desenvolvimento, em 1961, sendo na altura simultaneamente doador (em virtude da celebração de acordos de cooperação com as ex-colónias africanas) e beneficiário de APD. Em 1974, ano da revolução política de Abril, Portugal passou a ser somente receptor de ajuda (de acordo com os critérios definidos pelo PNUD), até 1986, data da entrada para a CEE.

As formas de cooperação desenvolvidas nos primórdios tinham ainda bem presente a colonização portuguesa em África. De acordo com CRAVINHO (1998), o “regresso a África” começou de forma muito penosa, pois as sequelas da guerra não permitiram que se desenvolvesse desde logo um relacionamento fácil com as antigas colónias. O difícil contexto económico da época, a ausência de organização, conhecimentos e formação na área e a falta de interesse por parte dos governantes e da população em geral em transferir recursos para as ex-colónias, dificultaram também o aprofundamento da cooperação nestes primeiros anos.

O ano de 1989 representa o início de uma verdadeira política de cooperação, caracterizada pelos esforços de coordenação e quantificação dos fluxos de ajuda externa, como forma de preparar a reentrada no CAD, o que acabou por acontecer em 1991, alterando-se novamente o estatuto português nesta matéria. Nesse ano teve lugar uma profunda viragem na política de cooperação portuguesa para o desenvolvimento (MESQUITA, 2005:2).

A cooperação tem vindo a revelar-se desde então um instrumento da política externa nacional, o que é visível, por exemplo, na ênfase dada pelo programa do XVII Governo Constitucional (iniciado em 2005) à necessidade de relançamento da política de cooperação portuguesa.

Como se verifica, Portugal evoluiu de uma situação de beneficiário de APD para uma posição de país doador num curto lapso temporal, levando a que esta área permaneça numa constante “luta contra o tempo”, em actualização e reforma permanente. A capacitação dos recursos humanos e a adequação institucional e organizacional são processos contínuos, bem visíveis nas inúmeras reformas que têm sido empreendidas ao longo das últimas décadas.

2. Principais directrizes e relação com a política externa

«A missão fundamental da Cooperação Portuguesa consiste em contribuir para a realização de um mundo melhor e mais estável, muito em particular nos países lusófonos, caracterizado pelo desenvolvimento económico e social, e pela consolidação e o aprofundamento da paz, da democracia, dos direitos humanos e do Estado de direito» (MNE, 2006: prefácio).

A citação anterior ilustra os princípios gerais orientadores da APD portuguesa. Desta forma, e detalhando um pouco mais, as prioridades da cooperação nacional assentam na aplicação de princípios de respeito pelos direitos humanos, boa governação, sustentabilidade ambiental, diversidade cultural, igualdade de género e luta contra a pobreza, através de acções levadas a cabo em áreas prioritárias, como educação, saúde, crescimento económico, desenvolvimento rural e ambiente, com vista à capacitação dos países terceiros, particularmente os de expressão portuguesa (MNE, 2006: 25).

A missão e objectivos descritos remetem-nos para uma ideia altruísta da ajuda, onde a luta contra a pobreza e o desenvolvimento multidimensional dos países beneficiários parecem estar no centro de todas as decisões. Todavia, no prefácio do documento *Uma Visão Estratégica da Cooperação Portuguesa* (2006), Diogo Freitas do Amaral, na altura Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros, refere que «Portugal deve pensar e escrever a Cooperação como uma política pública, parte integrante da política externa», sendo de «(...) particular pertinência salientar a cooperação com os países de língua oficial portuguesa, seja em termos da nossa relação bilateral, seja através da CPLP⁷². Este é um espaço de concertação privilegiado, sendo a língua portuguesa um veículo para a paz e democracia. Assim, a pertença ao mundo de língua portuguesa não é apenas uma questão histórica; é, antes, um desafio para o

⁷² A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) é o foro multilateral privilegiado para o aprofundamento da amizade mútua e da cooperação entre os seus membros (Angola, Brasil, Cabo-Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal, São-Tomé e Príncipe e Timor-Leste). Criada em 17 de Julho de 1996, a CPLP goza de personalidade jurídica e é dotada de autonomia financeira. Para mais informação acerca dos objectivos, estatutos e princípios orientadores ver <http://www.cplp.org/Default.aspx>.

futuro. Este passado histórico deve permitir edificar uma visão moderna de Portugal no mundo». Refere ainda que «as actuais dinâmicas internacionais questionam as abordagens existentes e exigem aos governos novas soluções políticas, capazes de conciliar necessidades sociais, com os enquadramentos económicos e com os novos contextos de segurança», concluindo que a cooperação assume uma importância relevante na prossecução de «uma política externa portuguesa integrada, que contribua para valorizar o papel de Portugal no mundo»⁷³.

Desta forma, a visão estratégica centrada nas necessidades e carências dos países beneficiários é complementada pela ênfase dada à necessidade de “edificação de um Portugal moderno” e, também, ao papel que a ajuda pode desempenhar em termos económicos e de segurança para os próprios países doadores.

MATEUS (1999:2) considera que as bases da nossa política de cooperação devem ser, em primeiro lugar, a ajuda aos países onde haja respeito pelos direitos humanos, destacando a necessidade da condicionalidade da ajuda, de acordo com os critérios triunfantes do *Washington Consensus*⁷⁴; em segundo lugar, a promoção do desenvolvimento económico dos países subdesenvolvidos; e, em terceiro lugar, e de acordo com o referido no parágrafo anterior, a utilização da ajuda como um instrumento de fomento e reforço das relações geopolíticas externas.

2.1. Canais de dependência entre cooperação e política externa

No caso português, a cooperação constitui um dos pilares da política externa e um instrumento imprescindível na sua relação com o mundo. Esta dependência entre cooperação e política externa pode ser observada através de três canais essenciais (IPAD, 2006:12):

⁷³ CRAVINHO (1998) considerava, no seu artigo de 1998, que o objectivo da cooperação enquanto instrumento da Política Externa portuguesa era profundamente duvidoso, referindo que a CP era, pelo contrário, uma fonte de vexame para a imagem de Portugal no mundo, devido à sua incoerência e invisibilidade. Todavia, como se verá adiante, as alterações institucionais e organizacionais e os compromissos assumidos por Portugal ao longo da última década tornaram a cooperação mais “profissional”.

⁷⁴ Acerca do debate em torno da questão da condicionalidade ver ponto II.2.3.

- a relação privilegiada com os países africanos de expressão portuguesa, bem como com Timor-Leste;
- a língua portuguesa;
- a promoção da capacidade portuguesa de interlocução, intervenção e influência nas redes temáticas e centros de decisão internacionais.

2.1.1. Relação privilegiada com a Lusofonia

De facto, a relação com os PALOP e Timor-Leste (bem como com os restantes membros da CPLP), a par com a integração europeia e a aliança atlântica, constitui um dos pilares das relações externas portuguesas, pelo que «o desenvolvimento desses países, e a sua boa integração nas dinâmicas económicas da globalização, constituem desideratos importantes da nossa política externa» (IPAD, 2006:12). Esse desenvolvimento apresenta vantagens óbvias para a qualidade de vida das populações dos países em causa mas, também, para Portugal, na medida em que os acentuados intercâmbios económicos e sociais enriquecem a sociedade portuguesa e potenciam o seu relacionamento externo.

Por outro lado, a relação de Portugal com a lusofonia constitui um complemento chave para os outros vértices da política externa nacional: Europa e aliança atlântica. Portugal pode ser um elo de ligação estratégico entre os três continentes, nomeadamente via Brasil e Angola, os países que apresentam o maior potencial regional nos respectivos continentes. Para além de complementar, pode também ser uma alternativa, sobretudo numa altura de fragilidades ao nível das relações euro-americanas e intra-europeias.

Como refere Freitas do Amaral, em 2005, «nos últimos 30 anos do Estado Novo, Portugal aumentou significativamente a sua presença em África, mas quase voltou costas à Europa. Nos 30 anos que decorreram após o 25 de Abril, Portugal apostou forte na Europa mas quase voltou costas aos PALOP; é chegado

o momento de Portugal compreender que tem de se projectar simultaneamente nas duas direcções»⁷⁵.

Esta questão da opção África ou Europa é bem elucidada por OLIVEIRA (2005), quando diz que a descolonização ‘recentrou’ a política externa portuguesa no espaço europeu: «o movimento de regresso, a relação profunda e natural que desde sempre, embora com altos e baixos, Portugal manteve com a Europa, por vocação e por determinismo histórico-geográfico e, ainda, a participação de Portugal, desde muito cedo, nos movimentos de integração económica que mobilizaram os países da Europa ocidental a partir de meados do século passado, tornaram o nosso país, se dúvidas houvesse, definitivamente, europeu e europeísta».

Apesar de europeísta, Portugal não pode negar o seu passado enquanto potência colonial. A relação de domínio estabelecida para com as antigas colónias resultou em especificidades – vantagens comparativas – de Portugal na relação com os seus parceiros, destacando-se a questão da língua (que veremos de seguida), a relação privilegiada com as elites locais (muitas vezes formadas em Portugal) e os conhecimentos acumulados durante séculos, por gerações de portugueses, das condições ambientais destes países. MATEUS (1999:2) considera que os recursos financeiros transferidos para os PVD devem ser escolhidos criteriosamente e responder a essas especificidades.

Contudo, o passado colonial português pode também ser encarado como uma fonte de condicionamento da política externa, na medida em que «trinta anos depois das independências, Portugal ainda não se desligou da sua condicionante de ter sido a potência colonial e ainda não alcançou uma política externa sofisticada e atenta à evolução de cada país em particular»⁷⁶. A presidente da ONG portuguesa CIDAC (Centro de Informação e Documentação Anti-Colonial) acrescenta ainda que esta tendência de subordinação da cooperação à política externa, existente não só em Portugal como na maioria dos

⁷⁵ Freitas do Amaral, ex-Ministro Português dos Negócios Estrangeiros, no colóquio “O papel da CPLP – da descolonização à construção do futuro”, organizado pelo Círculo de Reflexão Lusófona, 23/11/2005, in GUARDIOLA (sd).

⁷⁶ PEREIRA, Luísa Teotónio (2004), “Balanço da Cooperação para o Desenvolvimento em Portugal”, entrevista à ONG Médicos do Mundo, 01 de Abril, <http://www.medicosdomundo.pt:8080/index.jsp?page=news&lang=pt&newsId=18>.

países da UE (e, *quiçá*, do mundo), leva a uma diminuição da autonomia da área da cooperação para o desenvolvimento e, em Portugal, apresenta um problema acrescido: a inexistência de uma política externa actualizada e adequada aos PALOP.

A história da colonização é, obviamente, diferente conforme a sua leitura seja feita por ex-colonizadores ou ex-colonizados, o que poderá originar visões e interpretações contraditórias. A suposta vantagem histórica portuguesa no quadro da lusofonia, fruto de um passado comum, pode não ser mais do que um “optimismo superficial”, que se esquece (talvez propositadamente, tentando minimizar os efeitos negativos ocorridos durante o período colonial), dos “encontros e desencontros” gerados por essa história, nomeadamente no que se refere aos séculos XIX e XX, tornando suspeita a “retórica da legitimação” (TORRES e FERREIRA, 2001:4).

Apesar das debilidades relativas à *história* enquanto factor agregador da lusofonia e das dificuldades inerentes aos primeiros anos do processo de descolonização, os desentendimentos pontuais entre antigo colonizador e os novos países de expressão portuguesa não impossibilitaram a preservação da herança histórica, que culminou na constituição, na segunda metade da década de 90, da CPLP. Segundo OLIVEIRA (2005), «quanto mais Portugal se afirmar no processo de construção europeia mais se afirma na sua relação com a CPLP; quanto mais Portugal se afirmar na sua relação com a CPLP mais possibilidades tem de sublinhar o seu protagonismo na Europa».

Interessante é observar o paradoxo existente entre o processo de globalização e esbatimento de fronteiras e de barreiras à livre circulação de pessoas, mercadorias, serviços e capitais (particularmente no caso do projecto europeu do qual Portugal é parte integrante), por um lado e, por outro, a preocupação crescente e comum aos diversos Estados soberanos de afirmação da identidade nacional e do legado histórico e cultural.

2.1.2. Língua Portuguesa

A língua portuguesa, por seu turno, constitui um valor fundamental para a nossa política externa. A sua promoção no mundo «contribui para a sedimentação, longevidade e proficuidade de uma comum idade linguística que constitui (...) um importante contributo histórico português no mundo, e um trunfo relevante na era da globalização» (IPAD, 2006:12).

O universalismo da língua portuguesa é uma importante ferramenta da política externa nacional, não só na relação directa com os países que a adoptaram como oficial mas, também, na “ponte” que daí se pode fazer para outros blocos regionais, particularmente com a Europa. Portugal, um país historicamente “aberto ao mundo”, pode tirar partido desse universalismo para maximizar os seus interesses e os interesses dos seus parceiros.

Em *Xeostratexia Lusófona na Era Global*, PALMEIRA (2001:11) afirma que o poder de um Estado radica num conjunto de factores que, com maior ou menor preponderância, determinam a sua influência no sistema internacional. Estes factores incluem os valores culturais, baseados em laços históricos difíceis de quebrar. Portugal, enquanto antiga potência colonial, tornou a língua portuguesa universal⁷⁷, o que contribuiu para que se transformasse num dos principais vínculos da CPLP e uma ferramenta eficaz para «dinamizar um projecto geopolítico que a potencie como elemento estratégico».

O autor considera, também, que a geoestratégia lusófona assente na promoção da língua portuguesa é um dos objectivos centrais da CPLP, espaço geograficamente descontínuo mas identificado pelo idioma comum. Aliás, a promoção e difusão da língua portuguesa é um dos objectivos estabelecidos na própria declaração constitutiva da CPLP⁷⁸, a par da concertação político-diplomática entre os seus membros em matéria de relações internacionais, cooperação económica, social, cultural, jurídica e técnico-científica.

⁷⁷ A UNESCO estimou que a língua portuguesa era a sexta mais falada no mundo e a terceira mais falada no Ocidente, depois do espanhol e inglês (176 milhões de falantes no ano de 2000), sendo a língua materna ou oficial de cerca de 3.8% da população mundial (PALMEIRA (2001):11-12).

⁷⁸ CPLP (Comunidade dos Países de Língua Oficial Portuguesa) (1996), *Declaração Constitutiva da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*, CPLP, Lisboa, 1996.

Se esta cooperação resultar e for mesmo alargada a outros domínios, «o espaço lusófono tem potencialidades para ser uma “marca” (de origem portuguesa) no mercado global do sistema internacional» (*op cit*:14), isto é, partindo de uma língua e de uma base identitária comum, a organização CPLP pode conferir aos seus membros francas vantagens negociais no mundo globalizado, transformando-se num projecto geopolítico e geoeconómico⁷⁹.

MESQUITA (2005:2) refere que «a língua e a cultura portuguesas são consideradas elementos estratégicos principais (a língua é um factor decisivo na nova ordem mundial através da geopolítica da língua), sendo que, neste plano, Portugal é proporcionalmente mais relevante à escala planetária do que nas suas dimensões política, social e económica»⁸⁰.

MOSCA (2005), referindo-se ao caso concreto moçambicano, refere, porém, que «não é claro que as vantagens que Portugal pensa possuir, como a língua e a história, sejam percebidas pelas elites moçambicanas de igual forma. O inglês é dominado pela nomenclatura de Maputo e a história talvez tenha mais sombras que ‘clarezas’». Afirma, ainda, que as relações culturais entre os povos da região são mais fortes e sustentáveis do que as existentes com Portugal e, adicionalmente, o poder financeiro de alguns países com interesse nos PALOP é bem mais forte do que o português (no caso de Moçambique, basta pensar na África do Sul⁸¹).

Se pensarmos que o mesmo tipo de dúvidas sugerido por este economista podem ser transportadas para o caso dos restantes PALOP, verificamos que Portugal terá de abandonar os posicionamentos ambíguos e sem estratégia

⁷⁹ Esta questão não é líquida, existindo aspectos que podem dificultar o referido projecto. Segundo TORRES e FERREIRA (2001:3,6), a CPLP está, ainda, longe de ser uma instituição consolidada, parecendo faltar «um projecto que subordine de alguma forma os interesses particulares dos Estados a uma estratégia que os supere», dada a existência de «comportamentos (...) erráticos, dependentes da conjuntura política ou mesmo de humores de circunstância, o que não é certamente uma via prometedora de futuro» e aponta para instabilidade no seio da comunidade. Os autores referem ainda que «seria preferível afastar a concepção romântica de uma “desinteressada” e singular “irmandade”, confinada a um espaço histórico e linguístico *sui generis*», pois tal pretensão é falaciosa. Por contraponto, consideram que seria vantajoso que cada país assumisse as suas próprias conveniências e interesses individuais, desde que, no essencial, esses objectivos não fossem antagónicos com os princípios enunciados no acordo da CPLP.

⁸⁰ Nestas dimensões, podemos salientar a existência de “desvantagens comparativas”; salienta-se o débil peso político e diplomático, a frágil capacidade financeira, músculo técnico, económico e empresarial para sustentar o confronto com os países portadores de interesses nos parceiros portugueses (leia-se, neste caso, nos países lusófonos) e debilidades do sistema de cooperação portuguesa (OLIVEIRA, 2005).

⁸¹ África do Sul, o principal parceiro económico externo moçambicano, possui vantagens competitivas evidentes face a Portugal: distâncias e custos de transacção, eficiência empresarial, integração no SADC, preferência pelo ‘africanismo’, etc. (MOSCA, 2005).

definida dos últimos 30 anos, pois a diplomacia desses países assenta cada vez mais no pragmatismo e na diversificação. Os posicionamentos ‘variáveis’ de Lisboa devem, de uma vez por todas, dar lugar a uma estratégia bem definida, sem tomar como garantidas as suas supostas vantagens culturais e históricas e virando definitivamente a página da colonização e das respectivas recordações contraditórias (*op cit*).

GUARDIOLA (2005) afirma, no mesmo sentido, que «a língua comum tanto pode servir para os aproximar (os indivíduos) como para os afastar irremediavelmente». Esta afirmação relaciona-se com a constatação de que «cresce o desagrado, para não dizer a irritação, em relação à forma como os PALOP (e os seus habitantes) estão retratados... E tratados em Portugal. Fenómeno que tem sido geralmente ignorado ou minimizado pela retórica dos “afectos”».

Os PALOP vivem, actualmente, dinâmicas de inserção regional e internacional muito ricas sob o ponto de vista de novas perspectivas e novos interesses. A este respeito, basta observar a influência de novos actores no continente africano e, em particular, nos PALOP, como, por exemplo, a forte e crescente presença chinesa.

2.1.3. Promoção da influência portuguesa nos centros de decisão internacionais

A cooperação tem sofrido, nos últimos anos, um forte reforço de coordenação internacional, através do desenvolvimento de redes temáticas supranacionais, a par do que tem vindo a acontecer nas mais variadas áreas da vida internacional contemporânea. Em Portugal, urge aumentar a esfera de influência nestes centros de decisão, o que só será conseguido com eficiência e profissionalismo, dado o peso reduzido dos recursos e dimensão nacional.

De facto, a cooperação portuguesa está, actualmente, pouco equipada para lidar com esta nova realidade, o que se traduz numa limitada intervenção internacional neste âmbito. Estabelecidos em diversos compromissos internacionais, os esforços de APD têm de ser encarados por Portugal como uma

obrigação e um objectivo a atingir, sendo um factor chave para que o nosso país consiga demonstrar profissionalismo.

Assim, para Portugal poder assumir um papel activo nos processos de tomada de decisão nas várias instituições multilaterais, deverá reunir contribuições financeiras, qualidade de representação e posicionamento sobre os diversos assuntos, devendo, também, ser elaborado um quadro para a cooperação com as principais agências multilaterais, utilizando critérios de selectividade para o acompanhamento do seu desempenho (IPAD, 2006:2).

Segundo o MNE (2006:12) «(...) não pode justificar-se que haja uma participação activa portuguesa neste processo internacional sem que haja igualmente um importante esforço no sentido da rentabilização da Cooperação Portuguesa – rentabilização para os países beneficiários, e rentabilização para Portugal, nomeadamente para a sua inserção mais dinâmica nas redes e nos mecanismos que constituem a malha da globalização».

Mais uma vez, a citação anterior demonstra a utilização da cooperação portuguesa como instrumento de política externa e como forma de projecção dos interesses económicos e estratégicos de Portugal⁸².

Desta forma, a política de cooperação pode ser assumida como um instrumento de acção estratégica para afirmação dos interesses nacionais, num mundo cada vez mais interdependente e globalizado, através de uma participação apropriada no sistema multilateral.

3. Enquadramento institucional e organizacional

Um dos factores característicos da organização da cooperação portuguesa é a descentralização, bem visível na imensidão de organismos existentes com responsabilidades nesta área (Ministérios, Secretarias de Estado, Municípios, Universidades, etc.). Esta fragmentação institucional cria dificuldades ao nível da

⁸² A cooperação não é, portanto, somente vista como forma de ultrapassar os problemas de desenvolvimento dos países do sul, sendo um factor relevante para a política externa nacional e um fluxo baseado numa relação em que ambas as partes (leia-se, doadores e beneficiários da ajuda) ganham (a este respeito ver ponto III.2.).

coordenação, coerência e controlo político entre as diversas acções desenvolvidas (MESQUITA, 2005:4).

A cooperação portuguesa torna-se, assim, alvo de fortes críticas, ao ponto de MOSCA (2005) afirmar que «a ausência de estratégia, a pulverização institucional e os interesses sectoriais e de grupos de influência política e não só, dão sinais de que, talvez, a estratégia da cooperação é a de não ter estratégia. Ou é a incapacidade dos governos e dos órgãos responsáveis para romperem com as forças de bloqueio. Ou esses interesses dispersos e conflituosos fazem parte dos equilíbrios dos poderes em Portugal».

OLIVEIRA (2005) acrescenta que «existem ainda no comportamento dos agentes de cooperação portugueses (...) traços marcantes de um individualismo quase atávico que impedem normalmente, na prática, a superação das debilidades estruturais que se assinalam através da junção coordenada e articulada de esforços. Estes impedimentos de raiz comportamental assinalam-se com inusitada e indesejável frequência, quer na cooperação pública, quer privada».

Cabe ao MNE a responsabilidade política da cooperação portuguesa. Contudo, como refere MESQUITA (2005:5), «em virtude da natureza horizontal da cooperação portuguesa, tem sido difícil a este organismo assegurar um comando político efectivo sobre as acções promovidas por cada agente, assim como promover a sua concentração e integração num todo coerente»⁸³.

O Ministério das Finanças é, a par do MNE, o maior contribuinte para o orçamento da cooperação, sendo visível uma certa tensão entre os organismos (o peso substancial do MF é revelador do peso da cooperação financeira no conjunto da ajuda nacional, que pode ser antagónico com o real objectivo de combate à pobreza/prossecação da luta pelo desenvolvimento em sentido amplo).

Os problemas e limitações da cooperação portuguesa têm vindo a ser colmatados com o estabelecimento de uma estratégia nacional nesta área o que, entre outros factores, levou à criação, em 1998, do Conselho Consultivo para a Cooperação Económica e Empresarial (com o intuito de estimular a acção dos

⁸³ Para CRAVINHO (1998), «o MNE dificilmente teria autoridade moral para reivindicar um “droit de regard” sobre as cooperações dos outros Ministérios visto que nem definiu uma política coerente para a sua própria actividade neste domínio».

agentes económicos privados) e do Conselho de Ministros para os assuntos da Cooperação (com a função de aprovar anualmente a proposta do Programa Integrado da Cooperação e o orçamento correspondente).

A viragem decisiva no sentido de uma orientação política de coordenação da cooperação portuguesa começou, segundo PEREIRA⁸⁴, em 1998, com a entrada em funções do então Secretário de Estado da Cooperação, Luís Amado, que conseguiu a aprovação, no seio do OE, de um orçamento único para a cooperação.

De referir, também, a reactivação da Comissão Interministerial da Cooperação (CIC), em 1997, e a acção levada a cabo pelo Instituto da Cooperação Portuguesa (muito direccionado para a formulação das políticas de cooperação).

A missão primordial da CIC é a de reforçar o papel de coordenação de toda a política nacional de cooperação pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros, em articulação com os restantes ministérios e organizações públicas e privadas. O grande objectivo desta Comissão é o de assegurar a direcção e o controlo político, a consistência de políticas e o acompanhamento, com regularidade mensal, do planeamento e execução da política de cooperação para o desenvolvimento (IPAD, 2007:40).

Por seu turno, o ICP, criado em 1994, resultou da fusão entre o Instituto para a Cooperação Económica (que actuava, essencialmente, nas áreas financeira, económica e empresarial) e a Direcção-Geral de Cooperação (cujas funções se concentravam nos domínios sociocultural, científico e tecnológico) e visava, no essencial, assegurar o planeamento, a coordenação, o acompanhamento e a avaliação da política de cooperação para o desenvolvimento.

CRAVINHO (1998), actual Secretario de Estado para a Cooperação, argumentava então que o ICP «distribui cerca de 2.6 milhões de contos em projectos de cooperação de forma não racionalizada, amadora e sem qualquer tipo de avaliação *ex-ante* ou *ex-post*. Gasta mais de um milhão de contos com o

⁸⁴ PEREIRA, Luísa Teotónio (2004), “Balço da Cooperação para o Desenvolvimento em Portugal”, entrevista à ONG Médicos do Mundo, 01 de Abril, <http://www.medicosdomundo.pt:8080/index.jsp?page=news&lang=pt&newsId=18>.

seu próprio funcionamento interno, e emprega 157 pessoas, a maioria dos quais sem formação ou habilitação para trabalhar na área da cooperação (a não ser que se considere que formação em administração colonial é o mesmo que formação em cooperação)». Considerava ainda que «este ICP deve ser dissolvido, criando-se um outro instituto vocacionado e capacitado para a programação, gestão e avaliação da cooperação portuguesa».

De facto, o ICP foi sofrendo várias remodelações ao longo dos anos, acabando por se fundir, em 2003, com a Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento (órgão de financiamento e execução sob tutela dos ministros dos negócios estrangeiros e finanças)⁸⁵, dando origem a um novo organismo, o Instituto de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD).

A criação do IPAD procurou ser uma resposta efectiva à necessidade de melhoria da qualidade e eficácia dos serviços prestados pela administração pública no âmbito da cooperação, contribuindo também para a diminuição de duplicação de tarefas entre os diversos organismos. De acordo com o referido no preâmbulo do Decreto-Lei constitutivo do IPAD, «até ao presente, verifica-se que a política de cooperação, em alguma medida subsidiária de uma noção de assistência, é pautada por figurinos descentralizados, razão pela qual a sua formulação, execução e financiamento estão dispersos por vários organismos. Neste cenário, são inevitáveis os prejuízos ao nível da sua coerência e eficácia e é posta em causa a unidade da representação externa do Estado. A experiência demonstra, à exaustão, que o modelo existente está desajustado, é fonte de ineficiências e, como tal, está esgotado em si mesmo» (*in* Preâmbulo do Decreto-Lei nº. 5/2003, de 13 de Janeiro).

O IPAD passou a ser o organismo central de coordenação, tendo como principais funções: a supervisão e a direcção da política de cooperação e da APD; e o planeamento, a programação, o acompanhamento da execução e avaliação dos projectos e programas de cooperação promovidos por si e pelos demais

⁸⁵ « (...) Na sua génese, o ICP está mais vocacionado para a formulação de políticas e à APAD compete, principalmente, o respectivo financiamento, a prática tem, no entanto, demonstrado que os respectivos estatutos orgânicos dão origem a uma verdadeira “duplicação” no exercício de atribuições, além de que a sua articulação gerou contradições e criou obstáculos de difícil ultrapassagem» (*in* Preâmbulo do Decreto-Lei nº. 5/2003, de 13 de Janeiro).

organismos da cooperação (*in* artigo 2º dos Estatutos do IPAD, Anexo do Decreto-Lei nº. 5/2003, de 13 de Janeiro)⁸⁶.

Segundo PEREIRA⁸⁷, a criação do IPAD e a conseqüente tentativa de coordenação da APD é um caminho difícil mas de extrema relevância, que procura minimizar a dispersão da cooperação nacional, fruto de esta ter começado nos Ministérios e de estes terem um protagonismo e uma autonomia extremamente forte, apresentando cada um o seu orçamento e impossibilitando que se saiba quanto se gastava efectivamente com a cooperação em Portugal.

O IPAD coordena as várias entidades envolvidas na cooperação através de um sistema de planeamento que centraliza e processa a informação financeira fornecida por todas as entidades públicas e privadas. O sistema articula as orientações políticas de Portugal com o ciclo de programação trienal que conduz à elaboração de Programas Indicativos de Cooperação (PIC), os quais constituem o documento estratégico para cada país prioritário (preparados de 3 em 3 anos pelo IPAD em conjunto com o pessoal das embaixadas). Por outro lado, os Planos Anuais de Cooperação (PAC) são negociados anualmente, a diferentes níveis, no quadro da Administração portuguesa, e identificam projectos específicos para cada país prioritário (IPAD, sd (a): 6-7).

A fragmentação da ajuda portuguesa⁸⁸, baseada nas referidas competências de cada Ministério, coloca importantes desafios de gestão, coordenação e coerência ao IPAD (IPAD, sd (a): 1).

O IPAD dispõe de um Gabinete de Avaliação, a fim de analisar e avaliar a cooperação portuguesa quanto à execução de programas e projectos. Tem ainda legitimidade para propor ajustamentos necessários a uma melhor implementação

⁸⁶ No âmbito das orientações definidas pelo Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), o IPAD viu a sua orgânica adaptada, mantendo o seu papel preponderante e fulcral em matéria de cooperação para o desenvolvimento. Para consulta das actuais missões e atribuições, ver Artº 3 do Decreto-Lei nº. 120/2007, de 27 de Abril. Os estatutos do IPAD estão consagrados no Anexo à Portaria nº. 510/2007, de 30 de Abril.

⁸⁷ PEREIRA, Luísa Teotónio (2004), “Balanço da Cooperação para o Desenvolvimento em Portugal”, entrevista à ONG Médicos do Mundo, 01 de Abril, <http://www.medicosdomundo.pt:8080/index.jsp?page=news&lang=pt&newsId=18>.

⁸⁸ Segundo MATEUS (1999:4), o modelo português fortemente descentralizado e fragmentado apresenta algumas vantagens: apesar das referidas dificuldades de gestão e coordenação, a descentralização apresenta efeitos positivos ao nível da capacidade de especialização sectorial e da concorrência “saudável” entre os diversos departamentos. O autor considera desaconselhável a existência de um “Ministério da Cooperação”, à imagem do que existe, por exemplo, em França, com mais burocracia, duplicação de esforços e pessoal com baixa taxa de ocupação, dado o reduzido nível de esforço da nossa cooperação.

dos mesmos. Este Gabinete surge como resposta às críticas relativas à inexistência de uma cultura de avaliação no nosso país o que, no entanto, continua a ser apontado como uma das principais limitações da cooperação portuguesa.

As mudanças organizacionais e institucionais na cooperação nacional levaram ainda à criação do Grupo de Missão de Cooperação Intermunicipal, em 1999, com o objectivo de coordenação das actividades e programas desenvolvidos pelas Câmaras Municipais. No mesmo ano, de destacar também a criação do cargo de Comissário de Apoio à Transição em Timor -Leste.

Finalmente, de referir a criação do Instituto Camões, em 1992 (em substituição do Instituto de Cultura e Língua Portuguesa), o qual, a partir de 1994, passou a estar sob tutela do MNE, sendo um instrumento da política cultural externa.

No que se refere à documentação orientadora das linhas de acção da cooperação portuguesa, existem dois documentos-base: o de 1999 a 2005, *A Cooperação Portuguesa no Limiar do Século XXI* e, a partir de Dezembro de 2005, *Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa*. Este último contém uma forte referência aos seguintes aspectos: cumprimento dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio; apoio a Estados com situações políticas frágeis; reforço do apoio ao espaço lusófono; implementação de abordagens bilateral e multilateral, cumprindo os compromissos assumidos na Declaração de Paris; e aumentos de parcerias com as principais organizações internacionais, como sejam as Nações Unidas, União Europeia, OCDE e outras instituições financeiras internacionais e regionais. Relativamente ao quadro de apoio ao sector privado, o documento apresenta como objectivos o incentivo de parcerias público-privadas e a criação de uma nova instituição financeira de desenvolvimento, no quadro do grupo EDFI (*European Development Financial Institution*), entretanto criada em 2008 e denominada SOFID (Sociedade Financeira para o Desenvolvimento)⁸⁹.

⁸⁹ SOFID – Sociedade para o Financiamento do Desenvolvimento, Instituição Financeira de Crédito, SA - foi criada em Outubro de 2007, como uma instituição financeira de desenvolvimento, com capital social de 12.5 milhões de euros. O maior accionista é o Estado português, com uma quota de 59.99%. Os restantes accionistas são as quatro maiores instituições bancárias nacionais: Banco Espírito Santo, Banco BPI, Caixa Geral de Depósitos e Millennium BCP (10% cada) e a ELO - Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Económico e a Cooperação

O princípio de coordenação política e institucional deve orientar a reorganização do sistema da cooperação portuguesa, permitindo o melhor aproveitamento dos recursos humanos e financeiros e impedindo a continuação da actual dispersão de meios. A nível internacional, os compromissos assumidos por Portugal vão no sentido de aderir às novas orientações das instituições e acordos dos quais faz parte, bem como de cumprir as metas quantitativas estabelecidas nesses contextos. Portugal é um dos subscritores da Declaração de Paris e membro de diversas organizações que levam hoje a cabo uma maior coordenação das políticas dos doadores e partilham o princípio da descentralização dos sistemas de cooperação.

4. Avaliação da cooperação portuguesa – principais recomendações do CAD-OCDE

Os progressos descritos no ponto anterior, nomeadamente ao nível institucional e organizacional, constituem, de facto, um importante avanço para a cooperação nacional. Porém, Portugal enfrenta ainda importantes desafios de implementação do seu programa em conformidade com a estratégia de cooperação definida. PEREIRA⁹⁰ chama a atenção para o facto de a abordagem portuguesa de cooperação ser ainda muito pragmática, tentando acorrer às situações sem que exista uma estratégia de fundo, de futuro.

(0.01%). Os seus estatutos permitem-lhe executar diversas operações financeiras, com excepção da recolha de depósitos e fundos reembolsáveis. A sociedade ingressou na EDFI (*European Development Finance Institution*) em 01 de Fevereiro de 2008 (<http://www.edfi.be/sofid.htm>, tradução nossa).

⁹⁰ PEREIRA, Luísa Teotónio (2004), “Balanço da Cooperação para o Desenvolvimento em Portugal”, entrevista à ONG Médicos do Mundo, 01 de Abril, <http://www.medicosdomundo.pt:8080/index.jsp?page=news&lang=pt&newsId=18>.

Tabela 8: As recomendações do *peer-review* de 2001 e o progresso alcançado em 2006

Questões essenciais	Recomendações 2001	Progresso alcançado 2006
Contexto global e novas orientações	Maior orientação / enfoque na redução da pobreza, em linha com os objectivos de desenvolvimento internacionais e com as estratégias de redução da pobreza dos beneficiários.	A estratégia de 2005 para a cooperação inclui a redução da pobreza como um dos seus 5 princípios orientadores e os 6 programas levados a cabo por Portugal estão alinhados com as estratégias nacionais de redução da pobreza. O desafio está em implementar as novas orientações estratégicas, bem como a Declaração de Paris.
Volume, canais e afectação de APD	<p>Afectar mais recursos para os serviços sociais básicos, em detrimento da aposta no sector terciário.</p> <p>Aumentar o envolvimento nos fóruns multilaterais, particularmente nas instituições de Bretton-Woods, dando primazia às questões relacionadas com os PALOP e Timor-Leste.</p> <p>Continuar a aumentar o apoio às ONGs (nacionais e locais) e à sociedade civil no geral, com enfoque na “educação para o desenvolvimento”.</p>	<p>Os recursos são predominantemente afectados à cooperação técnica (em especial, bolsas escolares) e ao alívio da dívida, em detrimento de uma aposta nos serviços básicos. Outro sector prioritário é “governo e sociedade civil”.</p> <p>A UE é o principal receptor da ajuda portuguesa multilateral. A nova estratégia advoga maior envolvimento nas organizações internacionais, particularmente no contexto das relações UE-ACP.</p> <p>O apoio às ONGs nacionais e locais ainda é fraco. A nova estratégia afirma que a cooperação com estes agentes do desenvolvimento deve ser estimulada.</p>
Coerência de políticas	Considerar o potencial português para o aumento da coerência de políticas.	A coerência de políticas não é um objectivo da nova estratégia e não há ainda vontade política para que essa discussão integre a agenda.
Organização e sistemas de gestão	Consolidar tipos de actividades idênticos sob responsabilidade de um ministério ou entidade, em ordem a minimizar substancialmente hiatos e duplicação de funções,	As actividades não estão consolidadas como solicitado, mas a coordenação dos ministérios portugueses é evidente ao nível do planeamento e programação, agora

	<p>reduzindo também custos administrativos.</p> <p>Completar a transformação da APAD e clarificar o seu papel como uma instituição executiva multidisciplinar.</p> <p>Dotar o ICP de meios financeiros e humanos de forma a que possa desempenhar um papel mais forte e coeso na formulação e coordenação de políticas; desenvolver ferramentas operacionais e orientações transversais; e implementar uma monitorização abrangente e um sistema de avaliação para todo o sistema de cooperação.</p>	<p>sob responsabilidade do IPAD.</p> <p>O sistema de planeamento financeiro actual não está orientado para a previsibilidade e efectividade da ajuda.</p> <p>A APAD foi extinta e substituída por uma nova instituição financeira focada nos créditos à exportação, capital de risco e garantias de crédito.</p> <p>Estas considerações permanecem válidas e podem aplicar-se ao sucessor do ICP, o IPAD.</p>
Operações no país beneficiário	Reforçar o <i>staff</i> no terreno com mais responsabilidades, actuando especialmente em questões transversais; levar a cabo políticas de coordenação nacional e internacional; e desenvolver abordagens sectoriais.	Estas considerações permanecem válidas. A delegação de responsabilidades e o aumento de recursos nas Embaixadas são instrumentos para melhorar a eficácia da ajuda portuguesa.

Fonte: CAD-OCDE (2006:83). Tradução e adaptação nossa.

O último exame do CAD⁹¹ a Portugal data de 19 de Abril de 2006, tendo sido realizado conjuntamente por Espanha e Irlanda. O relatório aponta para a existência de claros progressos face ao exame anterior, de 2001, mas refere também várias limitações que Portugal deverá ultrapassar (tabela 8).

⁹¹ Os *peer-reviews* são uma das formas mais eficazes para o CAD influenciar o comportamento dos países membros, no que respeita às políticas de cooperação. Os sistemas dos doadores são examinados com regularidade, na base da crítica construtiva, com vista a reformas e melhorias progressivas. Os objectivos das avaliações passam, portanto, por monitorizar e avaliar as práticas seguidas, confrontar a eficácia e os resultados atingidos com os compromissos anteriormente assumidos por cada membro, apresentar relatórios passíveis de comparação entre os diversos países, identificar as boas práticas, partilhar experiências, melhorar a performance de cada doador e reforçar a coordenação na ajuda (OCDE, 2007:6).

Segundo o relatório de 2006, Portugal fez alguns progressos positivos no que respeita à disseminação de informação sobre cooperação para o desenvolvimento. A campanha “Pobreza Zero”, integrada na aliança mundial “*Global Call for Action Against Poverty*”, foi uma das bem sucedidas apostas nacionais enquadradas no reforço do apoio público à cooperação e na estratégia assumida de “Educação para o Desenvolvimento”.

No campo das recomendações feitas a Portugal, de destacar a necessidade de implementação de um plano de acção centrado nos resultados e coerente com a nova estratégia de cooperação, focado na redução da pobreza. A abordagem a seguir deve ser consistente e sistemática com este objectivo central e deve partir do levantamento das necessidades de desenvolvimento dos parceiros do sul, tendo sempre presente a dimensão igualdade de género.

Portugal é, também, encorajado a desenvolver directrizes sectoriais que sejam suficientemente flexíveis, a fim de se adaptarem à situação concreta de cada país parceiro. A estratégia multilateral deve ser devidamente preparada, com base em critérios específicos de afectação de fundos e na identificação das questões prioritárias para Portugal, em ligação com o programa de ajuda bilateral. De salientar que a experiência nacional nos períodos de transição pós-conflito e no apoio a Estados frágeis⁹² pode ser uma mais-valia na construção da paz e na definição de uma estratégia global relativa a esta temática.

No campo do apoio público à cooperação para o desenvolvimento, deve ser dada continuidade ao esforço desenvolvido no âmbito da “Educação para o Desenvolvimento” e no reforço da compreensão desta causa, com base na aposta numa estratégia eficaz de comunicação.

Portugal é aconselhado a incentivar a coerência das acções para o desenvolvimento ao mais alto nível político, devendo promover uma comunicação interministerial e fortalecer o IPAD em termos de capacidade de análise e de recursos humanos. Deve aumentar o desligamento da ajuda e assegurar que os desembolsos através da nova instituição financeira (SOFID)

⁹² São considerados Estados Frágeis, países afectados por conflitos ou por uma governação desadequada. Fazem parte deste grupo 38 países, onde se incluem alguns dos maiores receptores de APD portuguesa: Angola, Guiné-Bissau, São-Tomé e Príncipe e Timor-Leste.

para o sector privado não sejam ligados. Deve ainda avançar no sentido do aumento da capacidade de promoção dos interesses dos seus principais parceiros no quadro da União Europeia.

No que respeita ao volume e distribuição da ajuda, as recomendações prendem-se com a necessidade do seu aumento, a fim de serem honrados os compromissos nacionais relativos às metas estabelecidas internacionalmente, em particular os ODM. Portugal deve elaborar um calendário específico de implementação do crescimento da APD, revendo simultaneamente a sua distribuição sectorial⁹³ e a escolha das modalidades da ajuda, tendo sempre como o objectivo último a redução da pobreza. A abordagem deve privilegiar as necessidades dos países beneficiários e evitar estratégias ditadas pela oferta.

No âmbito da gestão e implementação da ajuda, o relatório de 2006 sugere que Portugal deve adoptar uma programação plurianual para aumentar a previsibilidade da ajuda nos países parceiros e nas agências de implementação portuguesas. O IPAD deverá assumir o controlo geral do orçamento da ajuda bilateral e deverá ter autoridade para gerir os saldos transitados anualmente de fundos que não foram gastos, com vista a uma maior eficácia da APD e a uma redução dos custos de transacção.

O IPAD deverá igualmente adoptar uma postura menos administrativa e mais estratégica, bem como adquirir competências adicionais que lhe permitam cobrir várias temáticas relacionadas com o desenvolvimento. As autoridades portuguesas deverão delegar maior autoridade nas Embaixadas e dotá-las de recursos humanos adicionais. As abordagens sectoriais integradas e por programa deverão ser incentivadas, tal como o trabalho em conjunto com outros doadores e o reforço da cultura de avaliação no quadro da cooperação portuguesa.

No que respeita à avaliação, AFONSO (2005) considera que é necessária a adopção de uma gestão centrada nos resultados, em estreita articulação com a estratégia nacional de luta contra a pobreza, através da análise das políticas

⁹³ O CAD-OCDE faz uma advertência específica no campo da ajuda ao nível da cooperação técnica/educação. O relatório sugere que Portugal deve analisar cuidadosamente os riscos inerentes às bolsas de estudo concedidas a estudantes de países beneficiários para estudar em Portugal, na medida em que podem constituir um forte incentivo à “fuga de cérebros”. Assim, a aposta na educação deve estar intimamente ligada ao objectivo de redução da pobreza e criação/reforço das capacidades institucionais dos PVD.

externas, de desenvolvimento e financeiras. Refere que os doadores devem sujeitar-se, pelo menos, aos mesmos *standards* de transparência e coerência que esperam dos seus parceiros, beneficiários de APD, devendo a avaliação cumprir o seu papel de instrumento de medição de resultados, efeitos e impactos, bem como constituir uma forma de retirar ensinamentos e recomendações para o futuro. Esta tem sido uma área menor na cooperação portuguesa, apesar do seu realce nos discursos políticos dos últimos anos, talvez pela própria ausência de uma cultura de avaliação na administração pública portuguesa.

O diálogo construtivo com as organizações da sociedade civil que vá para além da relação de financiamento deverá ser encorajado de forma a permitir a partilha de experiências em áreas de interesse mútuo. Apesar dos recentes passos dados para dinamizar o seu envolvimento, as ONGs desempenham ainda um papel marginal na cooperação para o desenvolvimento portuguesa.

Finalmente, no campo da ajuda humanitária, não obstante Portugal ter subscrito os “*Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship*” (GHD), necessita de desenvolver uma estratégia geral para esta área específica de cooperação, tendo em conta a vulnerabilidade face a emergências naturais ou relacionadas com conflitos nos seus principais países parceiros. Actualmente, a ajuda humanitária é fornecida, no essencial, em géneros ou através de organizações da sociedade civil, operacionalizada numa base de “caso a caso”. Não existe uma vontade declarada de trabalhar com organizações das Nações Unidas, nem em contribuir para os custos fixos do sistema de ajuda humanitária global. Assim, as recomendações do CAD-OCDE vão no sentido de Portugal desempenhar o seu papel no esforço internacional para proporcionar uma resposta humanitária atempada e adequada em situações de crise.

5. Estrutura e montantes da APD portuguesa

5.1. Volume de APD

Portugal despendeu, em 2007, um total líquido de 470,54 milhões de USD em Ajuda Pública ao Desenvolvimento, o valor mais alto de sempre na história da cooperação portuguesa, com excepção do sucedido em 2004, quando o montante registado foi de 1.031,05 milhões de USD. De facto, em 2004, Portugal desembolsou um volume de APD correspondente a 0.63% do seu PNB, o que lhe permitiu atingir a 6ª posição no ranking dos países do CAD-OCDE, no que respeita ao esforço relativo APD/PNB (16ª posição em termos de volume absoluto alocado) (CAD-OCDE, 2006:81). Todavia, o valor de 2004 não traduz um verdadeiro esforço em matéria de desenvolvimento, na medida em que está “inflacionado” por se relacionar, em grande parte, com o perdão e a reestruturação da dívida de Angola.

O valor registado em 2007 representa uma ligeira subida em termos relativos, face aos dois anos anteriores (0.22% do PNB, face a 0.21% em 2005 e 2006). Não obstante o esforço, Portugal continua aquém dos compromissos assumidos em termos internacionais, nomeadamente o de atingir o rácio de 0.33% em 2006 (conforme estabelecido em Monterrey).

Tabela 9: Portugal: fluxos totais de APD, PNB e relação APD-PNB (1976-2007)*

Ano	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
APD	..	..	..	..	4	6	4	12	8	10	22
APD Bilateral	..	..	..	..	4	4	2	2	3	3	3
APD Bilateral / APD Total	..	..	..	..	100%	67%	50%	17%	38%	30%	14%
APD Multilateral	..	..	..	..	..	2	2	10	5	7	19
APD Multilateral / APD Total	..	..	..	..	..	33%	50%	83%	63%	70%	86%
PNB	..	..	..	..	23900	22800	21900	19500	18500	20700	29000
APD/PNB (%)	..	..	..	..	0,02	0,03	0,02	0,06	0,04	0,05	0,08
Ano	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
APD	40	84,1	110,35	142,31	205,18	292,78	235,25	303,18	257,53	217,93	250,48
APD Bilateral	22,3	70	78,36	103,32	158,37	233,28	178,2	210,09	165,72	157,04	163,02
APD Bilateral / APD Total	56%	83%	71%	73%	77%	80%	76%	69%	64%	72%	65%
APD Multilateral	17,7	14,1	31,99	38,99	46,81	59,5	57,05	93,09	91,81	60,89	87,46
APD Multilateral / APD Total	44%	17%	29%	27%	23%	20%	24%	31%	36%	28%	35%
PNB	35700	40800	44620,15	59557,3	68861,1	84740,4	85000	88022,77	103174,82	105993,13	100881,48
APD/PNB (%)	0,11	0,21	0,25	0,24	0,3	0,35	0,28	0,34	0,25	0,21	0,25
Ano	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
APD	258,54	275,98	270,62	268,45	322,58	319,6	1031,05	377,12	396,35	470,54	
APD Bilateral	176,4	207,42	178,66	183,32	186,07	182,46	872,71	218,3	211,28	270,17	
APD Bilateral / APD Total	68%	75%	66%	68%	58%	57%	85%	58%	53%	57%	
APD Multilateral	82,14	68,56	91,96	85,13	136,51	137,14	158,34	158,82	185,07	200,37	
APD Multilateral / APD Total	32%	25%	34%	32%	42%	43%	15%	42%	47%	43%	
PNB	106722,73	107825,58	103795,03	106962,74	118743,94	145496,1	164403,65	178673,88	187161,79	214267,08	
APD/PNB (%)	0,24	0,26	0,26	0,25	0,27	0,22	0,63	0,21	0,21	0,22	

*Desembolsos líquidos, em milhões de USD, a preços correntes

Fonte: CAD-OCDE, <http://stats.oecd.org>

Como se pode verificar através da tabela 9, os montantes de APD desembolsados por Portugal só começaram a ser significativos a partir de final da década de 80. Entre 1980 e 1989, a média para a relação APD/PNB foi de 0.087%, um valor muito pouco significativo que se explica, em grande parte, pelo atraso económico português e pelo facto de, nesta altura, Portugal não ser um dos países participantes no CAD da OCDE. Contudo, em 1988, e em termos relativos, o valor desembolsado representou cerca de 0.21% do PNB, valor próximo da média verificada nos últimos anos. Na década de 90, e em termos aproximados, a média da relação APD/PNB foi de 0.27%, chegando a atingir o valor de 0.35% em 1992.

O século XXI apresenta uma média aproximada de 0.28% (entre 2000 e 2004 a média é de 0.326% e, entre 2005 e 2007, de 0.213%). Se excluirmos o ano de 2004, a média situa-se nos 0.23%, pelo que se conclui que os esforços portugueses em matéria de desenvolvimento e cooperação têm sido limitados, dada a estagnação revelada pelos números, apesar da retórica dos discursos e dos compromissos estabelecidos nas instâncias internacionais.

As regras restritas estabelecidas pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento da UE⁹⁴ e os ciclos económicos adversos dos últimos anos, tornaram o controlo do défice público e da consolidação orçamental uma prioridade para as autoridades governativas nacionais, limitando o “espaço de manobra” da cooperação. A actual crise financeira e as expectativas quanto ao crescimento económico para os próximos anos são também pouco animadoras relativamente ao que poderá suceder no campo da cooperação nacional e internacional.

PEREIRA⁹⁵ refere que Portugal tem três caminhos possíveis face ao expectável incumprimento dos compromissos internacionais: desistir (tendo, neste caso, de se justificar perante os parceiros internacionais), fazer um esforço muito grande para o conseguir (que implica, também, um esforço muito grande ao nível da capacidade de execução) ou manipular os números, aumentando o lote daquilo que é contabilizado como APD (o que seria fortemente gravoso para Portugal ao nível da sua credibilidade internacional).

5.2. Cooperação bilateral e multilateral

Como já analisado no capítulo I (ponto 2.1) e como se pode verificar na figura 8, a APD pode ser canalizada por duas vias, a bilateral e a multilateral. A APD bilateral diz respeito à ajuda fornecida directamente ao país beneficiário, à ajuda prestada através de ONGDs⁹⁶ nacionais e/ou internacionais e, também, às actividades promovidas no próprio país doador relacionadas com o desenvolvimento (por exemplo, promoção da educação para o desenvolvimento e apoio a refugiados).

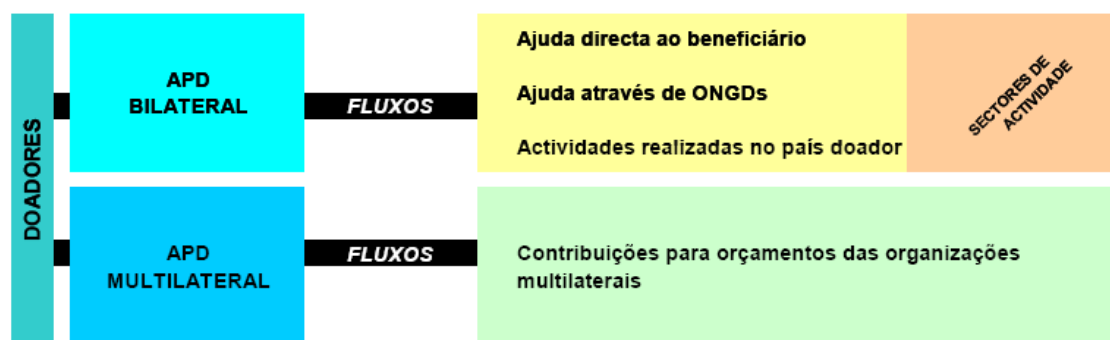
⁹⁴ De acordo com o PEC, todos os países da União Europeia devem respeitar os objectivos macroeconómicos contidos nos programas de estabilidade e convergência. Devem ainda conseguir manter défices públicos inferiores a 3% do PIB e valores da dívida pública inferiores a 60% do PIB (valores a preços de mercado). O não cumprimento das metas fixadas pode levar a sanções, incluindo pagamento de coimas.

⁹⁵ PEREIRA, Luísa Teotónio (2004), “Balanço da Cooperação para o Desenvolvimento em Portugal”, entrevista à ONG Médicos do Mundo, 01 de Abril, <http://www.medicosdomundo.pt:8080/index.jsp?page=news&lang=pt&newsId=18>.

⁹⁶ As Organizações Não Governamentais para o Desenvolvimento (ONGD) são associações da sociedade civil, de direito privado e fim não lucrativo, criadas expressamente com o propósito de trabalhar no âmbito da cooperação para o desenvolvimento. A relação institucional entre o Estado Português e as ONGD é recente, tendo sido aprovada em 1994 a primeira lei que definia o seu estatuto, reconhecendo a sua qualidade de parceiros da cooperação oficial portuguesa e, como tal, considerando-as passíveis de subvenção financeira por parte do Estado (MNE, 2006:45).

A APD multilateral refere-se às contribuições canalizadas para os orçamentos das organizações multilaterais que actuam na área do desenvolvimento. Essas organizações, por sua vez, têm autonomia na gestão dos fluxos angariados.

Figura 8: APD – esquema de funcionamento

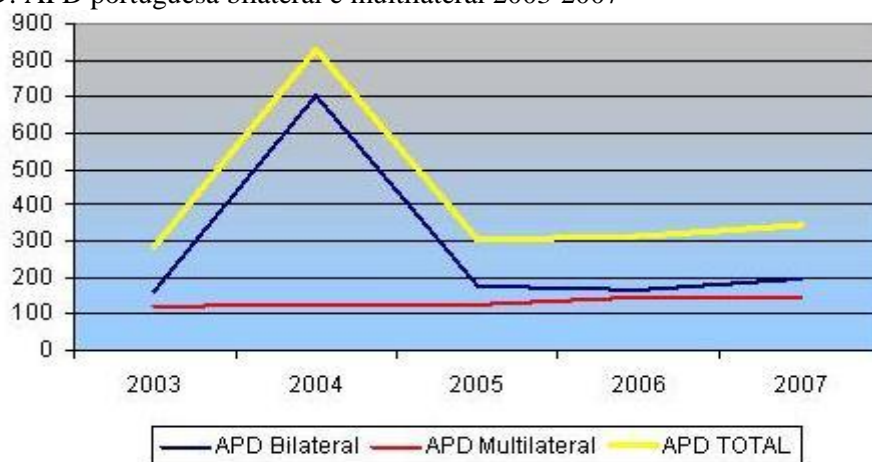


Fonte: IPAD, disponível em http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/APD/guia%20apd_actual.pdf

A evolução da cooperação internacional para o desenvolvimento tem, ao longo dos últimos anos, tornado a distinção tradicional entre ajuda bilateral e multilateral menos significativa, dado o aprofundamento das metodologias de trabalho *bi-multi*. De facto, é importante potenciar a cooperação bilateral, mas colocando-a em parceria com os esforços multilaterais e coordenando-a com os restantes parceiros doadores, o que contribuirá para uma convergência de esforços e para um aumento da eficiência da ajuda alocada globalmente (MNE, 2006:32).

Neste campo, MATEUS (1999:5) considera que Portugal pode desempenhar um papel importante como membro da UE, através da influência na coordenação das ajudas canalizadas via Comissão, especialmente para os PALOP. Este papel pode ser tanto mais importante quanto maior se revelar o profissionalismo dos nossos representantes diplomáticos locais.

Figura 9: APD portuguesa bilateral e multilateral 2003-2007



*unidade: milhões de euros

Fonte: IPAD, http://www.ipad.mne.gov.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=200&Itemid=220

Tabela 10: APD portuguesa 2003-2007

	2003		2004		2005		2006		2007	
	Milhões de Euros	%	Milhões de Euros	%	Milhões de Euros	%	Milhões de Euros	%	Milhões de Euros	%
APD BILATERAL, TOTAL	161.494	100	202.446	100	175.644	100	169.333	100	197.360	100
ANGOLA	17.249	10,7	57.692	28,0	16.836	9,6	15.996	9,5	13.975	7,1
CABO VERDE	35.611	22,1	24.772	12,3	36.499	20,8	37.689	22,4	31.921	16,2
GUINÉ-BISSAU	7.304	4,5	9.767	4,8	10.874	6,2	11.761	7,0	11.518	5,8
MOÇAMBIQUE	16.920	10,5	19.516	9,7	18.150	10,3	17.268	10,3	15.799	8,0
SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE	9.856	6,1	10.299	5,1	9.224	5,3	8.952	5,3	9.539	4,8
PALOP **	4.280	2,7	4.047	2,0	4.295	2,4	2.891	1,7	4.124	2,1
TIMOR LESTE	37.781	23,4	20.566	10,2	27.907	15,9	30.674	18,2	34.071	17,3
OUTROS PAÍSES	32.492	20,1	37.586	18,6	51.859	29,5	43.103	25,6	76.413	38,7
APD MULTILATERAL, TOTAL	121.379	100	127.445	100	127.782	100	147.441	100	146.356	100
NAÇÕES UNIDAS	7.139	5,9	8.270	6,5	8.397	6,6	8.134	5,5	9.071	6,2
1.1. Nações Unidas - Agências, Fundos e Comissões	7.139	5,9	8.270	6,5	8.397	6,6	8.134	5,5	9.071	6,2
COMISSÃO EUROPEIA	78.232	64,5	90.508	71,0	102.708	80,4	99.439	67,2	103.270	70,6
2.1. Orçamento CE p/ Países em Desenvolvimento	60.966	50,2	63.708	50,0	76.600	59,9	72.740	49,3	75.480	51,6
2.2. FED - Fundo Europeu para o Desenvolvimento	17.266	14,2	26.800	20,9	22.601	17,7	24.347	16,5	25.608	17,5
2.3. BEI - Banco Europeu de Investimento			1.215	1,0	3.507	2,7	2.052	1,4	2.182	1,5
FMI, BANCO MUNDIAL E OMC	10.185	8,4	10.573	8,3	10.194	8,0	12.403	8,4	13.129	9,0
3.1. Grupo Banco Mundial	9.690	7,9	9.990	7,8	9.690	7,5	11.800	8,0	12.544	8,6
3.2. Organização Mundial do Comércio	595	0,5	583	0,5	604	0,5	603	0,4	585	0,4
BANCOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO	21.584	17,8	13.996	11,0	2.821	2,2	24.201	16,4	12.700	8,7
OUTRAS INSTITUIÇÕES MULTILATERAIS	4.239	3,5	4.097	3,2	3.662	2,9	3.564	2,4	8.196	5,6
das quais:										
GEF - Global Environment Facility	2.134	1,8	1.103	0,9	1.103	0,9	1.568	0,9	2.751	1,9
Protocolo de Montreal	1.130	0,9			50	0,0	473	0,3	1.996	1,4
CPLP - Community of Portuguese Speaking Countries ****			724	0,6	572	0,4	984	0,6	881	0,6
GFATM - Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria	336	0,3	494	0,4	1.238	1,0	1.568	0,9	2.062	1,4
APD TOTAL	282.873		329.891		303.426		316.774		343.716	
Para referência:										
% APD/RNB										
% APD/RNB***	0,22		0,63		0,21		0,21		0,22	

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

*** RNB: Rendimento Nacional Bruto

**** CPLP adicionada à lista das organizações multilaterais em Junho de 2005. Aprovada a inclusão no Grupo de Trabalho de Estatística do CAD, Paris, 14-15 Junho 2005. Os montantes aqui incluídos respeitam às contribuições de carácter multilateral.

Fonte: IPAD, disponível em <http://www.ipad.mne.gov.pt/>

5.2.1 APD bilateral

Através da tabela 9, podemos verificar que a APD bilateral portuguesa registou um valor de 270.17 milhões de USD em 2007, o que representa 57% do total de APD desembolsada. Todavia, ao longo da década de 90, a ajuda bilateral representou, em média, 72% da ajuda total, tendo atingido o valor máximo de 80% em 1992 e mínimo em 1995 (64%).

Ao longo da década de 80, numa fase ainda muito embrionária da cooperação portuguesa, a relação APD bilateral/APD total não foi além de uma média de 52.6%. Já na década de 90, e como mencionado no parágrafo anterior, a média cresceu para os 71.9%. Ora, é nesta década que se dinamiza verdadeiramente a política de cooperação portuguesa, dada a reentrada de Portugal para o CAD da OCDE em 1991.

Entre 2000 e 2007, a média da APD bilateral sobre a APD total decresceu face à década anterior, atingindo um valor aproximado de 63%. Como já referido, Angola assumiu em 2004 o papel de principal beneficiário em resultado da operação extraordinária de reestruturação da dívida. Em consequência, a ajuda bilateral portuguesa aumentou de 182,46 milhões de USD em 2003 para mais de 870 milhões em 2004, fazendo subir artificialmente o indicador da APD. Assim, se calcularmos a média da APD bilateral como percentagem da APD total para a actual década, excluindo o ano do perdão da dívida com Angola, chegamos a um valor ligeiramente inferior a 60%.

Verificamos também que, desde a segunda metade da década de 90 até 2002, a proporção entre ajuda bilateral e multilateral tem sido semelhante, na ordem dos 65% em ajuda bilateral face a 35% em ajuda multilateral, com algumas oscilações. De destacar o ano de 1999, em que a ajuda bilateral foi três vezes superior à multilateral (75% contra 25%, respectivamente). Contudo, esta situação justifica-se pelo financiamento adicional e inesperado que foi direccionado para Timor-Leste e Moçambique nesse ano, e não por uma queda abrupta da ajuda multilateral.

A partir de 2002, a proporção alterou-se ligeiramente, passando a ajuda bilateral a representar, em média, menos de 60% do total de ajuda afectada (como já visto, excluimos desta média o ano de 2004, onde a relação APD bilateral/APD total foi de 85%, dado o perdão da dívida a Angola). O ano de maior equilíbrio entre a ajuda bilateral e multilateral foi 2006, quando se verificou uma proporção de 53% para 47%. Contudo, no ano seguinte, a ajuda bilateral voltou a atingir o valor de 57% do total da ajuda externa.

Segundo MESQUITA (2005:12), «a maior proporção de ajuda bilateral vai de encontro às práticas da maior parte dos doadores, uma vez que a ajuda concedida nesta modalidade é mais facilmente controlável e passível de ser utilizada como um instrumento de política externa ao serviço de quem a desembolsa».

5.2.1.1. Distribuição geográfica

A APD portuguesa concentra-se num conjunto relativamente restrito de países - sendo de destacar os países da lusofonia, países prioritários para a cooperação portuguesa - particularmente nos cinco PALOP, todos situados na África Subsaariana, e em Timor-Leste, tendo este agrupamento de Estados absorvido cerca de 59% do total da ajuda bilateral portuguesa, em 2007.

Assim, e como se pode observar nas figuras 10 e 11, a maior fatia da APD bilateral portuguesa tem como destino o continente africano (52% em 2007, sendo que 46% se destinam a países a sul do Saara) seguida do continente asiático (26%), Europa, sobretudo por via da APD destinada ao Kosovo (13%) e, por fim, América Latina, sendo este um valor meramente residual (2%)⁹⁷. De referir que nove dos dez receptores de APD portuguesa (incluindo 5 dos 6 países prioritários), são considerados Estados frágeis ou afectados por conflitos.⁹⁸

Os PALOP e Timor-Leste continuam a constituir espaços de intervenção prioritária, na sequência de um passado histórico comum⁹⁹. As raízes históricas do legado colonialista conduziram, nos países referidos, «à formação de uma matriz institucional e jurídica semelhante à portuguesa, o que facilita a capitalização das vantagens comparativas portuguesas face a outros doadores –

⁹⁷http://www.ipad.mne.gov.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=200&Itemid=220.

⁹⁸ Importante será salientar que, no que diz respeito à distribuição por grupo de rendimento, a APD portuguesa se centrou, até 1998, na África Subsaariana e nos países mais pobres, o que condiz na perfeição com o discurso internacional vigente. A tabela 11 indica que o peso médio dos cinco PALOP na APD bilateral portuguesa foi, entre 1990 e 1998, de 90%. Esta situação deveu-se ao facto de as cinco ex colónias portuguesas africanas se situarem nesta região e pertencerem ao grupo dos PMA. Todavia, a partir de 1999 (e como se verá adiante), este perfil alterou-se, dada a localização de Timor-Leste no sudeste asiático e a sua classificação como pertencente ao grupo de “outros países com rendimento baixo” (*other low income countries*). No pós-1999, o montante destinado aos PMA rondou os 55% (57.7% entre 1999 e 2000 e 54.2% entre 2000 e 2001), valor muito diferente do registado 10 anos antes, quando representava praticamente a totalidade da APD portuguesa (MESQUITA, 2005:14).

⁹⁹ A este respeito ver ponto III.2.1.

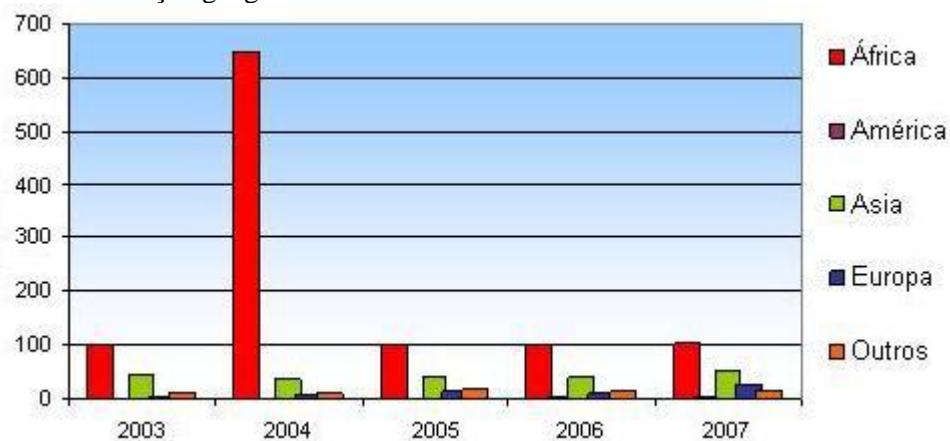
língua e história -, que se verificam não só em termos geográficos como em termos sectoriais»¹⁰⁰.

Figura 10: Distribuição geográfica da APD bilateral portuguesa 2007



Fonte: IPAD, http://www.ipad.mne.gov.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=200&Itemid=220

Figura 11: Distribuição geográfica da APD bilateral 2003-2007*



*unidade: milhões de euros

Fonte: IPAD, http://www.ipad.mne.gov.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=200&Itemid=220

¹⁰⁰http://www.ipad.mne.gov.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=200&Itemid=220.

Figura 12: Peso dos PALOP e de Timor-Leste na APD bilateral



Fonte: IPAD, http://www.ipad.mne.gov.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=200&Itemid=220

Tabela 11: Desembolsos de APD Portugal-PALOP e Timor-Leste (1989-2007)

Ano	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
APD Bilateral	78,36	103,32	158,37	233,28	178,2	210,09	165,72	157,04	163,02	176,4
Beneficiário										
Angola	9,30	11,71	12,93	16,25	19,84	18,10	24,03	33,5	29,36	23,93
% APD total	12%	11%	8%	7%	11%	9%	15%	21%	18%	14%
Cabo-Verde	11,71	15,5	14,23	16	15,55	16,99	13,06	15,11	12,36	23,09
% APD total	15%	15%	9%	7%	9%	8%	8%	10%	8%	13%
Guiné-Bissau	12,34	13,28	13,86	14,03	13,83	83,37	13,25	30,66	16,22	10,76
% APD total	16%	13%	9%	6%	8%	40%	8%	20%	10%	6%
Moçambique	27,8	43,42	99,5	161,04	104,87	39,19	59,07	51,36	89,37	61,53
% APD total	35%	42%	63%	69%	59%	19%	36%	33%	55%	35%
São Tomé e Príncipe	11,05	15,72	9,24	14,74	9,88	8,34	44,22	13,22	11,63	10,77
% APD total	14%	15%	6%	6%	6%	4%	27%	8%	7%	6%
Timor-Leste	..	..	..	0,13	0,12	0,15	..	0,05	0,31	0,79
% APD total	..	..	..	0%	0%	0%	..	0%	0%	0%

Ano	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
APD Bilateral	207,42	178,66	183,32	186,07	182,46	872,71	218,3	211,28	270,17
Beneficiário									
Angola	19,78	13,35	11,87	14,44	19,49	715,48	20,93	20,08	19,13
% APD total	10%	7%	6%	8%	11%	82%	10%	10%	7%
Cabo-Verde	20,91	22,82	23,03	10,89	40,23	30,77	45,36	47,30	43,70
% APD total	10%	13%	13%	6%	22%	4%	21%	22%	16%
Guiné-Bissau	13,81	15,03	13,38	6,64	8,25	12,13	13,52	14,76	15,77
% APD total	7%	8%	7%	4%	5%	1%	6%	7%	6%
Moçambique	52,65	32,81	34,26	23,9	19,11	24,25	22,56	21,67	21,63
% APD total	25%	18%	19%	13%	10%	3%	10%	10%	8%
São Tomé e Príncipe	13,24	10,58	14,02	13,00	11,14	12,80	11,46	11,24	13,06
% APD total	6%	6%	8%	7%	6%	1%	5%	5%	5%
Timor-Leste	66,13	52,62	57,95	75,85	42,69	25,55	34,69	38,5	46,64
% APD total	32%	29%	32%	41%	23%	3%	16%	18%	17%

*Desembolsos líquidos, em milhões de USD, a preços correntes

Fonte: CAD-OCDE, <http://stats.oecd.org>

A centralização da ajuda portuguesa nos PALOP e em Timor-Leste traduz, portanto, o modo de Portugal se reconciliar com o passado e de perpetuar esta relação histórica, através da valorização das relações com a lusofonia e da afirmação da componente cultural. A “herança colonial” apresenta uma carga de subjectividade relevante, por ser baseada em relações pessoais, de afecto e de confiança política. A cooperação portuguesa não pode ser vista como algo impessoal, que se produz “em série” (MESQUITA, 2005:3).

Moçambique foi, de 1989 a 1998, o principal destino da APD (com excepção do ano de 1994, quando a Guiné-Bissau assumiu o papel de maior beneficiário com um peso de 40%), enquanto que, partir de 1999, Timor-Leste se constituiu como o maior receptor. A posição de Moçambique deveu-se, essencialmente, ao papel de relevo que as acções relacionadas com a dívida ocuparam na composição da APD a si direccionada (em 1997, representaram cerca de 80% no montante bilateral total atribuído, tendo decrescido para 73% em 1998 e para 66% em 1999) (MESQUITA, 2005:13).

Na tabela 11 podemos verificar que, ao longo dos anos 90, o peso da ajuda concedida a Moçambique foi sempre superior a 30%, com excepção para o ano de 1994. Em 1991 e 1992 o peso foi mesmo superior a 60% (valor máximo de 69% em 1992). Angola foi alvo de uma média de 12% do total da ajuda bilateral afectada por Portugal entre 1990 e 1999, Cabo-Verde perto de 10%, Guiné-Bissau 12.5% (já tendo em conta o referido *outlier* de 1994) e São Tomé e Príncipe cerca de 9% (atingindo um valor máximo de 27% em 1995).

Na década actual (de 2000 a 2007), Angola representou um peso médio de 17.5%, mas, se excluirmos o já referenciado ano de 2004, o valor vai pouco além dos 8%. Cabo-Verde representou uma média de 14.5%, com algumas oscilações ao longo dos anos (mínimo de 4% em 2004, fruto do aumento exponencial do peso angolano, e de 22% em 2003 e 2006). Guiné-Bissau não foi além de um peso médio de 5.5%, valor muito semelhante ao de S. Tomé e Príncipe (5.4%). O peso médio na ajuda bilateral portuguesa de Moçambique foi de, aproximadamente, 11.5%, tendo vindo a apresentar uma tendência decrescente ao longo dos anos e deixando de ocupar a posição de beneficiário com maior peso.

Em 1999 surgiu um novo *player* para a cooperação portuguesa: Timor-Leste. Como já foi dito, assumiu o papel de maior beneficiário de APD portuguesa, com 66.13 milhões USD nesse mesmo ano (o que representou um peso de 32% na ajuda bilateral nacional). O peso permaneceu na ordem dos 30% até 2001, tendo atingido um valor máximo de 41% em 2002 (equivalente a 75.85 milhões USD). Desde então o peso de Timor-Leste tem vindo a decrescer,

apresentando uma média de 17% nos três últimos anos analisados, levando a que Cabo-Verde assumisse o papel de beneficiário com maior peso em 2005 e 2006. O peso médio de Timor ao longo da actual década (2000 a 2007) é de 22%.

De acordo com o IPAD (2008:22), «(...) a Cooperação Portuguesa com Timor-Leste caracterizou-se, numa primeira fase (1999-2002), pela assistência humanitária de emergência tendo, posteriormente, ganho preponderância o apoio à sua reconstrução e, mais recentemente, o apoio ao desenvolvimento, consequência quer da evolução do país, quer das solicitações das autoridades timorenses e das possibilidades portuguesas».

As intenções das autoridades portuguesas parecem ser de dar continuidade à intervenção prioritária dos países lusófonos, sem menosprezar a tendência recente de afectar uma parte dos recursos disponíveis para outros países. Incluem-se, neste grupo, países com os quais Portugal mantém relações históricas relevantes, como Marrocos, África do Sul, Senegal ou Indonésia. Porém, para evitar a fragmentação e dispersão de esforços e recursos, as actividades de cooperação em países fora do espaço CPLP serão sempre em menor escala (MNE, 2006:26).

Segundo PEREIRA¹⁰¹, há um equilíbrio difícil de atingir pois, por um lado, a cooperação não deveria concentrar-se só em seis países (Angola, Moçambique, Cabo-Verde, Guiné-Bissau, S. Tomé e Príncipe e Timor-Leste) mas, por outro, não se pode dispersar demasiado.

5.2.1.2 Prioridades sectoriais

A APD bilateral é classificada por sectores de destino, ou seja, pela área específica da economia ou da estrutura social do país beneficiário que um projecto/contribuição visa favorecer. O sector de destino deve ser determinado de acordo com o objectivo em causa e não com o tipo de bens ou serviços fornecidos pelo país doador. Quando as contribuições abrangem mais de um

¹⁰¹ PEREIRA, Luísa Teotónio (2004), “Balanço da Cooperação para o Desenvolvimento em Portugal”, entrevista à ONG Médicos do Mundo, 01 de Abril, <http://www.medicosdomundo.pt:8080/index.jsp?page=news&lang=pt&newsId=18>.

sector são consideradas multisectoriais/transversais, existindo, também, contribuições que não visam nenhum sector específico como, por exemplo, o apoio ao orçamento, o alívio da dívida ou a ajuda de emergência (IPAD, sd (b):5).

Ao longo dos últimos anos, as prioridades da cooperação portuguesa têm vindo a ser racionalizadas segundo dois critérios fundamentais: as necessidades mais prementes dos países terceiros - identificadas nos seus documentos de estratégias nacionais para o desenvolvimento (para este critério, contribuiu também a reorientação da cooperação portuguesa para os ODM) - e a mais-valia específica da cooperação nacional, isto é, as potencialidades particulares de Portugal enquanto doador e parceiro de desenvolvimento¹⁰².

Tabela 12: Distribuição sectorial da APD bilateral portuguesa 2003-2007*

SECTORES	2003	% na APD BI.	2004	% na APD BI.	2005	% na APD BI.	2006	% na APD BI.	2007	% na APD BI.
I - Infra-Estruturas e Serviços Sociais	121099	75%	91415	13%	100752	57%	112187	67%	148091	75%
Educação	55864	35%	43758	6%	51536	29%	52211	31%	52161	26%
Saúde	7120	4%	7716	1%	8013	5%	8269	5%	7871	4%
Políticas em Matéria de População/Saúde e Reprodutiva		0%	227	0%	87	0%	6	0%	278	0%
Fornecimento de Água e Saneamento Básico	126	0%	1743	0%	2001	1%	499	0%	1148	1%
Governo e Sociedade Civil	41778	26%	20963	3%	19946	11%	35453	21%	71217	36%
Outras Infra-estruturas e Serviços sociais	16210	10%	17009	2%	19169	11%	15749	9%	15416	8%
II - Infra-estruturas e Serviços Económicos	3536	2%	6248	1%	23203	13%	20489	12%	22536	11%
Transporte e Armazenamento	1255	1%	1150	0%	20411	12%	16951	10%	18817	10%
Comunicações	770	0%	2595	0%	1099	1%	2810	2%	2808	1%
Energia: Produção e Aprovisionamento	342	0%	961	0%	926	1%		0%		0%
Bancos e Serviços Financeiros	653	0%	454	0%	523	0%	378	0%	515	0%
Negócios e Outros Serviços	515	0%	1088	0%	244	0%	350	0%	396	0%
III - Sectores de Produção	3501	2%	3498	0%	4894	3%	2604	2%	1940	1%
Agricultura	2452	2%	1969	0%	2167	1%	1165	1%	1451	1%
Silvicultura	125	0%	141	0%	113	0%	38	0%	60	0%
Pescas	15	0%	8	0%	9	0%	26	0%	4	0%
Indústria	32	0%	188	0%	161	0%	138	0%		0%
Indústrias Extractivas	350	0%	181	0%	804	0%	94	0%	30	0%
Construção	314	0%	787	0%	1429	1%	937	1%		0%
Comércio	13	0%	150	0%	162	0%	43	0%	151	0%
Turismo	201	0%	74	0%	50	0%	163	0%	244	0%
IV - Multisectorial / Transversal	13758	9%	7741	1%	15083	9%	11519	7%	11996	6%
Total Sectorial	141895	88%	108902	16%	143933	82%	146799	87%	184563	94%
V - Ajuda a Programas e Ajuda sob a forma de Produtos	2655	2%	2539	0%	1851	1%	483	0%	-1128	-1%
VI - Ações Relacionadas com a Dívida	4672	3%	564536	80%	781	0%	-1555	-1%	-1360	-1%
VII - Ajuda Humanitária	1072	1%	14827	2%	10249	6%	5592	3%	502	0%
VIII - Custos Administrativos dos Doadores	8829	5%	8273	1%	12721	7%	10203	6%	10173	5%
XIX - Apoio às Organizações Não-Governamentais	1358	1%	3082	0%	4947	3%	5946	4%	2421	1%
Ajuda aos Refugiados (no país doador)		0%		0%		0%	194	0%	306	0%
X - Não Afectado / Não Especificado	1013	1%	287	0%	1163	1%	671	0%	1883	1%
TOTAL GERAL	161494		702446		175644		168333		197360	

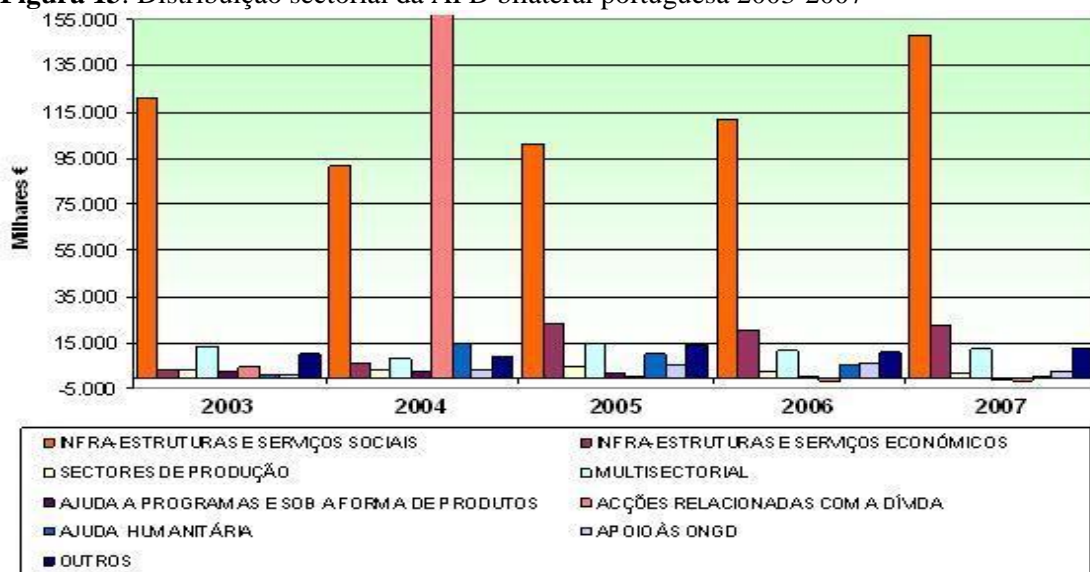
*milhares de euros

Fonte: IPAD, <http://www.ipad.mne.gov.pt>, adaptação nossa.

¹⁰² http://www.ipad.mne.gov.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=200&Itemid=220.

As mais-valias portuguesas em matéria de cooperação radicam, como já mencionado, na língua portuguesa e no conhecimento histórico e cultural dos seus parceiros, fruto das relações históricas existentes. A este respeito ver ponto III.2.1.

Figura 13: Distribuição sectorial da APD bilateral portuguesa 2003-2007



Fonte: IPAD, http://www.ipad.mne.gov.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=200&Itemid=220

As potencialidades referidas têm um papel fundamental nas apostas sectoriais da cooperação portuguesa. Adicionalmente, a própria eficácia da cooperação pressupõe uma concentração geográfica e sectorial, particularmente para doadores com recursos limitados, como é o caso português.

De acordo com MNE (2006:26), a cooperação portuguesa obedece às seguintes prioridades sectoriais:

- boa governação, participação e democracia: reforço ao apoio institucional, à capacitação e ao fortalecimento do Estado de Direito nos países parceiros e promoção da democracia representativa e participativa e do pluralismo político;
- desenvolvimento sustentável e luta contra a pobreza: tendo em conta os ODM e o carácter multidimensional da pobreza, pretende-se contribuir para o desenvolvimento humano e económico das populações dos países beneficiários de ajuda externa, nomeadamente, ao nível da **educação** (o “2º ODM”, relacionado com alfabetização, escolaridade básica, ensino tecnológico, valorização da cultura, etc.); **saúde** (relacionada com o “4º, 5º e 6º ODM” - esta área dá especial relevância à redução da mortalidade infantil, melhoria dos cuidados maternos, combate ao HIV-SIDA, malária e tuberculose e fomento dos cuidados primários e

de higiene); **desenvolvimento rural** (participação em acções contra a fome e erradicação da pobreza, segurança alimentar e fomento do acesso das populações rurais a alimentos nutritivos e inócuos e em quantidade suficiente); **protecção do ambiente e gestão sustentável dos recursos naturais** (o “7º ODM” aponta para a necessidade de impulsionar a boa gestão dos recursos ambientais, em particular, os recursos hídricos e o acesso à água e ao saneamento, destacando também a necessidade de ordenamento do território); **crescimento económico, desenvolvimento do sector privado, formação e geração de emprego** (o desenvolvimento requer crescimento e, como tal, a APD portuguesa incentivará programas que fomentem o emprego e as actividades geradoras de rendimento, como por exemplo, programas de microcrédito, apoio ao associativismo empresarial, capacitação dos Estados beneficiários quanto a políticas de concorrência e legislação laboral, etc.);

- educação para o desenvolvimento: sensibilização da opinião pública portuguesa para as temáticas da cooperação internacional e para a participação activa na cidadania global.

MNE (2006:28), no seu documento estratégico, refere que «as prioridades (...) referidas terão um grau de premência e pertinência diferente consoante o país parceiro, sendo importante sublinhar que em cada país a Cooperação Portuguesa deverá concentrar a maior parte dos seus apoios em apenas três ou quatro prioridades, de forma a pôr termo à pulverização de apoios que tantas vezes se tem verificado no passado e que é tão nociva para a racionalidade, a eficácia e a eficiência».

Com base na tabela 12, verificamos o peso de cada sector e respectivas rubricas no total da APD bilateral portuguesa nos últimos 5 anos (valores apresentados na divisa euro). Constata-se que o sector “Infra-estruturas e Serviços Sociais” representa o grosso da cooperação portuguesa, atingindo um peso de 75% em 2003 e 2007. A queda relativa do peso deste sector em 2004 deve-se, uma vez mais, ao aumento exponencial das acções relacionadas com a

dívida (rubrica que assumiu um peso de 80% nesse ano, fruto do perdão da dívida a Angola)¹⁰³.

Em 2005 este sector voltou a apresentar um peso superior, mas ainda longe do valor alcançado em 2003 (75%) e que viria a alcançar em 2006 (67%) e 2007 (75%), ficando-se pelos 57%. O forte crescimento do sector “Infra-estruturas e Serviços Económicos” (peso de 13%) - particularmente na rubrica “Transporte e Armazenamento” - e o crescimento das rubricas “Ajuda Humanitária” e “Custos Administrativos dos Doadores” (peso de 6% e 7% respectivamente, os valores máximos atingidos entre 2003 e 2007) compensam, em certa medida, o valor de 2005 do sector “Infra-estruturas e Serviços Sociais”. O sector “Infra-estruturas e Serviços Económicos” manteve, contudo, um peso semelhante nos anos subsequentes (12% e 11% em 2006 e 2007, respectivamente). Os sectores de produção são perfeitamente marginais no total da ajuda bilateral portuguesa, variando entre 0% e 2% nos 5 anos em análise.

No âmbito do sector “Infra-estruturas e Serviços Sociais”, de salientar os montantes atribuídos à rubrica “Educação” e “Governo e Sociedade Civil”. Neste último, o incremento ficou a dever-se, essencialmente, ao maior papel desempenhado pela cooperação institucional nas áreas da administração da justiça e do sistema legal e judicial e às actividades de manutenção de paz levadas a cabo pelas Forças Armadas Portuguesas, actividades especialmente importantes na reestruturação de Timor-Leste a partir de 2000. Se excluirmos o ano atípico de 2004, observamos que esta rubrica representou um peso médio de, aproximadamente, 24% na ajuda bilateral portuguesa nos últimos anos, chegando mesmo a representar 36% em 2007.

A Educação é considerada uma prioridade no seio da cooperação portuguesa e, como tal, é a rubrica da APD bilateral que apresenta uma maior importância. Entre 2003 e 2007 representou um peso médio de 25.6% na APD bilateral e, se não considerarmos o ano de 2004 (quando caiu para os 6%), atingiu um valor médio de cerca de 30%. Nesta área, e como visto anteriormente,

¹⁰³ As operações de perdão da dívida e o seu impacto na variação do volume de APD parecem demonstrar não tanto um maior esforço por parte dos doadores em afectar mais recursos financeiros à cooperação, mas sim uma forte incapacidade dos beneficiários de reembolso dos seus créditos comerciais.

merece principal destaque a concessão de bolsas de estudo para cursos do ensino superior, na maioria dos casos ministrados em Portugal. Não é demais frisar que o impacto destas bolsas no desenvolvimento dos países beneficiários é discutível, na medida em que os bolseiros optam, com grande frequência, por não voltar ao país de origem, fenómeno conhecido por “fuga de cérebros”. Esta política de atribuição de bolsas não parece contribuir de forma significativa para uma acção eficaz de redução da pobreza, por não se direccionar para as camadas mais pobres da população dos países beneficiários. Como refere MESQUITA (2005:16), «o esforço de cooperação dirigido à educação básica é disso exemplo, dado o seu carácter irrisório. Um problema semelhante coloca-se no que se refere ao esforço de Portugal em promover a igualdade de género no ensino primário e secundário (ambos ODM que Portugal subscreveu)».

A Saúde representou um peso médio de 4.5% entre 2003 e 2007, já excluindo o ano de 2004, um valor que nos parece insuficiente tendo em conta que esta é uma área prioritária da cooperação portuguesa. Nesta sede são privilegiados os cuidados de saúde geral, traduzidos no apoio à modernização dos hospitais e na formação de médicos e de enfermeiros, em detrimento de um maior enfoque na saúde básica (*op cit*:16).

Ainda de acordo com MESQUITA (2005:16), «no que concerne às áreas de âmbito mais transversal, como o género ou o ambiente, estas têm sido tradicionalmente negligenciadas, o que reflecte, em certa medida, a ausência de uma visão integrada sobre o desenvolvimento, em geral, e sobre as estratégias de redução da pobreza, em particular». A afirmação anterior pode ser comprovada pelo peso perfeitamente irrelevante que as rubricas “Políticas em Matéria de População/Saúde Reprodutiva” e “Fornecimento de Água e Saneamento Básico” representam na ajuda bilateral portuguesa.

Apesar do crescente diálogo do sector oficial com o sector não governamental, a verdade é que o seu peso na ajuda bilateral portuguesa é ainda bastante limitado, não chegando a atingir um peso médio de 2% entre 2003 e 2007 (peso máximo de 4% em 2006). A transferência limitada de recursos entre os referidos sectores impede que as ONGD consigam responder às suas

necessidades e aumentar o seu campo de actuação no seio da sociedade civil. Como refere MESQUITA (2005:17), «o maior apoio a este sector poderia contribuir positivamente para que certas áreas centrais ao desenvolvimento nos PED (o género, o ambiente ou o reforço das capacidades da sociedade civil) fossem incluídas nos programas e projectos da cooperação». Segundo o próprio documento estratégico da cooperação portuguesa, «devem (...) ser criados mecanismos de financiamento e procedimentos claros, perspectivando-se o aumento da percentagem da APD para projectos de ONGD, por forma a começar um processo de aproximação à média europeia, neste domínio» (MNE, 2006:45). Resta passar da teoria à prática de uma forma sistemática e duradoura.

Pela análise das prioridades sectoriais de Portugal enquanto doador e, como salienta MESQUITA (2005:18), ressalta a ideia de que o objectivo “pobreza” «parece ser uma prioridade apenas no papel, não obedecendo senão ao estipulado a nível internacional». De facto, uma verdadeira estratégia de redução da pobreza exigiria a aposta nas infra-estruturas e serviços sociais básicos, aplicada nas componentes de maior importância para as camadas mais carenciadas das populações dos países beneficiários de APD.

5.2.2 APD multilateral

De acordo com o CAD-OCDE (2006:23), «tradicionalmente, Portugal encara a ajuda multilateral como um complemento da ajuda bilateral e como uma forma não só de reforçar a sua integração no sistema internacional mas, também, de responder aos grandes desafios mundiais, tais como pobreza, doenças, degradação ambiental, violação dos direitos humanos, segurança humana e transição de situações de conflito para processos de desenvolvimento»¹⁰⁴.

Portugal, «país europeu e lusófono, atento aos problemas do desenvolvimento e aos desafios da globalização», tem voz num vasto conjunto de instituições multilaterais. No seio da UE, participa na definição da política de ajuda ao desenvolvimento, quer no que respeita aos países ACP (via acordo de

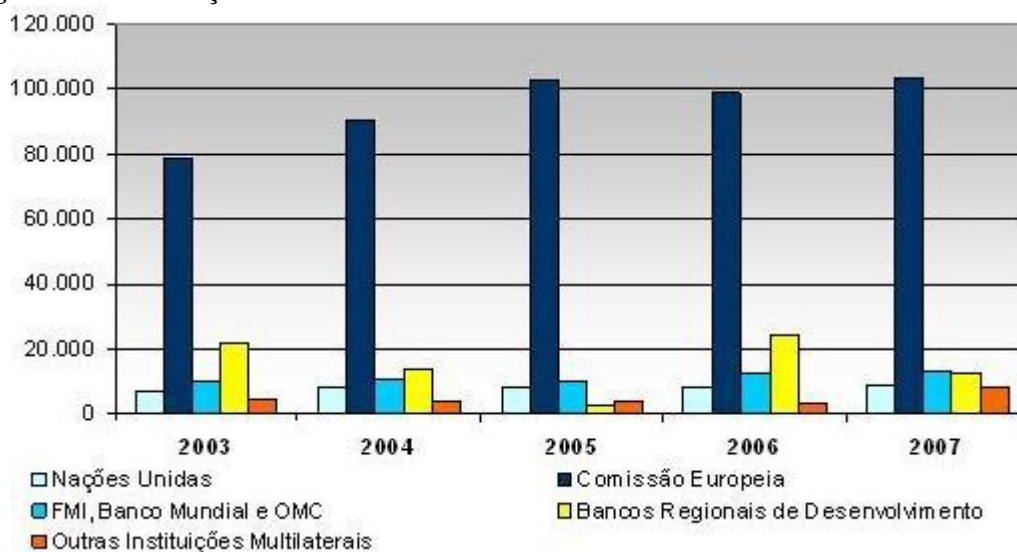
¹⁰⁴ Tradução nossa.

Cotonou), quer em relação aos países da América Latina e Ásia. Nas Nações Unidas, intervém activamente nos grandes debates internacionais sobre cooperação e desenvolvimento, via Assembleia Geral e ECOSOC e através do acompanhamento/financiamento do trabalho realizado pelas suas Agências. A OCDE é outra instituição central da participação portuguesa nas temáticas do desenvolvimento, particularmente via CAD. Ao nível das instituições financeiras internacionais, a presença e intervenção é crescente no Banco Mundial, no FMI e ao nível dos bancos regionais de desenvolvimento. Portugal participa ainda em instituições de âmbito regional, como as cimeiras ibero-americanas, e reconhece a necessidade de valorização da sua capacidade de intervenção em organizações que assumem hoje um papel crescente nas dinâmicas da paz, da segurança e do desenvolvimento internacional, como a SADC e a União Africana. (MNE, 2006:32).

No que concerne à quantificação da ajuda multilateral concedida, as contribuições de Portugal atingiram uma média de 37.25% da APD total portuguesa entre 2000 e 2007. Durante este período, e como se pode observar na tabela 9, verificou-se uma quebra para os 15% no ano de 2004, não como consequência de uma descida abrupta do volume absoluto canalizado, mas sim como reflexo dos efeitos da acentuada subida da APD bilateral para Angola.

Na década de 90, a média registou um valor de 28.1%, pelo que se pode concluir que existe uma tendência relevante de aumento das contribuições para as instituições multilaterais na cooperação portuguesa, em detrimento da ajuda canalizada bilateralmente, fruto dos compromissos assumidos a nível internacional e da nova postura face à cooperação, que se procura mais harmonizada entre os doadores e centrada no real combate à pobreza. De facto, as instâncias internacionais têm vindo a apresentar um papel crescente na definição da doutrina e das políticas de desenvolvimento e cooperação, pelo que, cada vez mais, a comunidade de doadores não poderá apresentar uma visão autista e individualista, mas complementar e cooperante.

Figura 14: Distribuição da APD multilateral 2003-2007*



*unidade: milhares de euros

Fonte: IPAD, http://www.ipad.mne.gov.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=200&Itemid=220

A grande parcela da ajuda multilateral nacional é canalizada via União Europeia, através das contribuições para o Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED), responsável pelo financiamento da ajuda da UE para os países ACP (contribuições de carácter obrigatório), e para o orçamento da Comissão Europeia de ajuda externa, que financia a ajuda aos países em desenvolvimento não abrangidos pelo FED.

Em 2007, e como se pode observar na tabela 10, a UE recebeu aproximadamente 71% do montante total da APD multilateral portuguesa. As contribuições para as Nações Unidas (Agências, Fundos e Comissões) ficaram-se pelos 6% da ajuda multilateral e, para as organizações de Bretton-Woods (FMI, BM e OMC), Portugal contribuiu com cerca de 9%. Percentagem semelhante foi transferida para os bancos regionais de desenvolvimento (8.7%). Para as restantes organizações multilaterais, Portugal procedeu a uma transferência de fluxos na ordem de 6% da sua APD multilateral. Neste agrupamento de instituições incluem-se, entre outras, o GEF (*Global Environment Facility*), o Protocolo de Montreal, o CITES (*Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Flora and Fauna*), o GFATM (*Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria*) e a CPLP.

6. Síntese do perfil português enquanto doador de APD

Face ao exposto neste capítulo, poder-se-á tecer o perfil de Portugal enquanto doador de Ajuda Pública ao Desenvolvimento.

Em primeiro lugar, importa referir que Portugal é ainda um “jovem” doador, dada a sua (re)entrada tardia para o CAD-OCDE (1991). Esta experiência limitada, aliada a outras questões próprias do funcionamento organizacional português, faz com que, a nível institucional e operacional, existam ainda vários factores a corrigir e melhorar no seio da cooperação portuguesa, tal como verificado pelo último *peer-review*, de 2006. Ainda assim, são de louvar os esforços levados a cabo nos últimos anos para colmatar as referidas deficiências, particularmente a criação do IPAD, órgão central do sistema português de cooperação.

A segunda questão a destacar é a das directrizes orientadoras da política de cooperação em Portugal. Por um lado, o discurso tende a estar cada vez mais focado no objectivo “luta contra a pobreza”, o que vai de encontro à crescente consciência global para a necessidade de um mundo mais justo e solidário e com os próprios compromissos assumidos nas instâncias internacionais. Por outro lado, a cooperação portuguesa está ainda intrinsecamente ligada à sua política externa e à necessidade de valorização de Portugal no mundo globalizado. Neste campo é evidente a vantagem comparativa nacional proveniente do seu passado histórico-colonial. A relação privilegiada com a lusofonia, a língua comum e a tentativa de usufruir da relação histórica para influenciar os centros de decisão internacionais são os canais essenciais pelos quais se manifesta a dependência entre cooperação e política externa.

Ao nível do volume de APD afectado por Portugal, de referir que, apesar da retórica dos discursos e dos acordos estabelecidos internacionalmente, os esforços portugueses têm sido limitados, dada a estagnação revelada pelos números no passado recente. A situação expectável é de incumprimento face aos mencionados compromissos, urgindo realizar um empenhamento exponencial nos próximos anos.

No seio da APD portuguesa, e dado o aprofundamento das metodologias de trabalho *bi-multi* e a harmonização e coordenação de esforços entre os diversos doadores internacionais, a ajuda multilateral tem vindo a ganhar um peso crescente. Contudo, continua a existir a visão tradicional de “ajuda multilateral como complemento da ajuda bilateral”, pelo que a última continua a ser predominante, coincidindo com as práticas da maioria dos doadores mundiais. A ajuda é predominantemente ligada (em grande parte, como consequência do maior peso da vertente bilateral).

Em termos geográficos, e de acordo com a “vantagem comparativa” portuguesa e, também, com a existência de uma certa “obrigação moral” para com o seu passado colonial, os PALOP e Timor-Leste são os principais beneficiários da ajuda. Em termos sectoriais, as prioridades portuguesas têm vindo a ser racionalizadas segundo dois critérios fundamentais: potencialidades particulares enquanto doador e necessidades dos países beneficiários. Na prática, verifica-se que o sector “infra-estruturas e serviços sociais” representa o grosso da cooperação, particularmente no que respeita às rubricas “Educação” (considerada a grande prioridade) e “Governo e Sociedade Civil”.

CAPÍTULO IV

DETERMINANTES DA APD PORTUGAL-PALOP

Este capítulo visa testar os determinantes da Ajuda Pública ao Desenvolvimento entre Portugal e os países africanos de língua oficial portuguesa, aplicando, para tanto, um modelo econométrico de regressão linear.

Inicialmente, apresentar-se-ão os beneficiários alvos do modelo em estudo, após o que será feita uma explicação sobre o sentido do determinante geopolítico/estratégico e sua relação com o “passado-colonial” do doador.

Seguidamente, serão apresentadas as variáveis que compõem o modelo: por um lado, a variável dependente (APD pc); por outro, as variáveis explicativas pertencentes, no essencial, a três dimensões centrais: “necessidades dos beneficiários”, “interesses do doador” e “selectividade da ajuda”. Serão sintetizados os principais canais pelos quais a relação entre variável dependente e variável explicativa se processa, bem como as fontes estatísticas utilizadas para cada determinante.

Serão ainda apresentadas as explicações para o sinal esperado de cada variável, o modelo, a metodologia subjacente e será testada a regressão linear.

Finalmente, far-se-á uma análise dos resultados apresentados e concluir-se-á acerca da significância estatística e sinal de cada variável. Perante os factos, traçar-se-á o perfil português enquanto doador de APD e será possível comparar o perfil encontrado no plano teórico (capítulo III) com os resultados empíricos atingidos.

1. Beneficiários alvo do modelo

Como observado no ponto III.5.2.1.1., a APD bilateral portuguesa concentra-se num conjunto relativamente restrito de países, sendo de destacar os países da lusofonia, particularmente os PALOP, todos situados na África

Subsaariana, e em Timor-Leste, tendo este agrupamento de Estados absorvido cerca de 59% do total da ajuda bilateral portuguesa, em 2007. A maior fatia da APD bilateral portuguesa tem como destino o continente africano (52% em 2007, sendo que 46% se destina a países da África subsariana). Porém, este peso médio tem vindo a decrescer. Basta observar que, entre 1990 e 1999, o peso médio dos PALOP na APD bilateral portuguesa foi de, aproximadamente, 87% e entre 2000 e 2007 o valor médio caiu para 54.5%.

Ainda assim, e como já visto, os PALOP e Timor-Leste continuam a constituir espaços de intervenção prioritária, não só em termos da política externa, como também em termos de interesses económicos. Simultaneamente, este aspecto traduz o modo de Portugal se reconciliar com o passado e de perpetuar a relação histórica, através da valorização das relações com a lusofonia e da afirmação da componente cultural.

Por outro lado, na África Subsariana no geral, a APD assume-se de extrema relevância enquanto fonte de financiamento externo, atingindo uma proporção superior à do IDE e dos fluxos privados. Exemplificando, podemos referir que, na África Subsariana, o peso dos fluxos de APD no total do PIB representaram 5.7% em 1990 e 5.1% em 2005, face a um peso médio de IDE líquido de 0.4% e 2.4%, respectivamente. Se verificarmos o comportamento dos PALOP no que respeita a estes indicadores, verificamos que a proporção de APD face ao IDE é ainda mais acentuada para a generalidade dos casos, como se pode observar na tabela 13.

Tabela 13: PALOP e África Subsariana: peso da APD e do IDE no Produto Interno Bruto

País/Região	APD (% PIB)		IDE líquido (<i>inflows</i>) (%PIB)	
	1990	2005	1990	2005
Angola	2,6	1,3	-3,3	-4,0
Cabo-Verde	31,1	16,3	0,1	5,5
Guiné-Bissau	51,8	26,3	0,8	3,3
Moçambique	40,5	19,4	0,4	1,6
São-Tomé e Príncipe	94,0	45,2	...	9,9
África Subsariana	5,7	5,1	0,4	2,4

*APD recebida: desembolsos líquidos dos países doadores mundiais (CAD e extra-CAD).
Fonte: PNUD (2007:291-295)

Desta forma, a tabela 13 comprova a importância da APD nas economias dos PALOP: apesar da redução significativa do peso da APD no Produto Interno Bruto das economias em questão entre 1990 e 2005, a verdade é que este tipo de fluxos continua a assumir uma preponderância relevante para os países considerados. Entre 1990 e 2005, para os cinco países, houve uma redução para cerca de metade do peso da APD no PIB. Ainda assim, em S. Tomé e Príncipe, a relação APD/PIB continuava a assumir um peso de 45.2% em 2005. No extremo oposto situa-se Angola, onde a APD assumia uma importância no rendimento interno de apenas 1.3% em 2005. Se fizermos a média do peso da APD no PIB das 5 economias em causa, chegamos a um valor de 44% em 1990 e de 21.7% em 2005.

O presente modelo dos determinantes da APD portuguesa concentrar-se-á, portanto, exclusivamente nos PALOP: Angola, Cabo-Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe. Consideramos ser esta uma forma capaz de testar os interesses e motivações gerais de Portugal no que respeita à ajuda externa e que nos permite igualmente uma análise geograficamente concentrada e contextualizada, em países pertencentes ao continente africano, mais especificamente, à região a sul do Saara. África continua a ser um continente ávido de APD, dados os seus graves problemas de desenvolvimento, pelo que é o maior receptor da ajuda externa mundial.

2. Determinante geopolítico: o “passado colonial”

Como já observado no capítulo II.2.1, uma das variáveis explicativas dos determinantes da APD é o denominado “passado colonial”. Determinante de cariz geopolítico e geoeconómico, relaciona-se com a promoção dos interesses diplomáticos dos países doadores, com a perpetuação das esferas de influência nos territórios anteriormente colonizados, quer do ponto de vista político, ou económico, e com a “obrigação moral” que os ex-colonizadores sentem em ajudar as suas ex-colónias. Este fenómeno, apelidado por muitos de “neocolonialismo”, foi testado ao longo das décadas por vários autores. Constata-

se, em geral, que a maioria dos países doadores com um passado colonizador afecta um volume superior de ajuda às ex-colónias, partilhando com aquelas, também, posições políticas e estratégicas¹⁰⁵.

No nosso caso, e dado o passado histórico-colonial existente, seria interessante testar se Portugal favorece as suas antigas colónias devido a motivações de ordem política, económica, cultural e estratégica. Contudo, uma vez que os beneficiários alvo do presente estudo são, na sua totalidade, ex-colónias portuguesas, a aplicação da variável *dummy* “passado colonial” torna-se irrelevante, uma vez que não nos permite testar a diferenciação entre ajuda canalizada para ex-colónias vs ajuda canalizada para países sem relação histórico-colonial com Portugal.

A declarada ligação entre a cooperação portuguesa e a sua política externa, já analisada no capítulo III.2., implica que Portugal dê especial ênfase aos países de língua oficial portuguesa. Este é considerado um espaço de concertação privilegiado, sendo o passado colonial uma questão histórica mas, também, um desafio para o futuro. Desta forma, a cooperação assume-se como um instrumento ao serviço da política externa nacional, uma forma para valorizar o papel de Portugal no mundo e uma ajuda ao desenvolvimento e consolidação dos interesses políticos e económicos nesses países.

A motivação geopolítica da ajuda parece ser algo bem explícito na estratégia da cooperação portuguesa. Podemos, aliás, destacar os estudos acerca da temática dos determinantes da APD nos quais Portugal é mencionado e em que a significância estatística desta variável é afirmada: em ALESINA e DOLLAR (1998: 13-15) e em BERTHÉLEMY e TICHIT (2003:257-258), onde os autores concluem que «(...) *alliances based on historical-political ties play a major role in the aid allocation policies of France, United Kingdom and, in the 1990s, Spain and Portugal. This can also reveal the fact that donor favour the recipient sharing their language*».

Como tal, e apesar de não incluído no modelo, o determinante geopolítico/estratégico, espelhado na ligação histórico-colonial portuguesa com

¹⁰⁵ A este respeito ver capítulo II.2.1.

os principais países receptores da sua APD, parece ser uma variável significativa. Não poderemos, obviamente, testar a amplitude dessa relação, mas a motivação subjacente parece inegável e exige o desenvolvimento de um modelo que inclua todos os beneficiários da APD portuguesa.

Apesar da impossibilidade de utilização da variável explicativa “passado colonial”, utilizar-se-á no modelo uma variável capaz de testar a existência de motivações de carácter político, como se verá adiante (ponto IV.3.2.8.).

3. O Modelo

O modelo que se vai testar decorre da aplicação ao caso português, e é uma adaptação de modelos que diversos autores têm desenvolvido (ver capítulo II). O modelo apresentar-se-á da seguinte forma:

$$APD_{pc,t} = b_0 + b_1.pop + b_2.PNB_{pc} + b_3.PNB_{pc}^2 + b_4.EV + b_5.democ + b_6.X+M_{pc} + b_7.IDE_{pc} + b_8.GC + b_9.CPLP + b_{10}.APD_{outros}$$

3.1. Periodização

O período temporal em análise corresponde ao intervalo de anos que decorre entre 1991 e 2007. Inicia-se no ano da reentrada de Portugal para o CAD da OCDE (passando a ser classificado como país doador) e termina em 2007, último ano com dados estatísticos disponíveis, aquando do início do presente estudo.

3.2. Variável dependente

A variável dependente (APD_{pc}) cobre os desembolsos líquidos de Ajuda Pública ao Desenvolvimento entre Portugal e os PALOP, no período temporal compreendido entre 1991 e 2007 - APD *per capita*, líquida, a preços constantes de 2007.

O objectivo será testar o que determina o volume de APD afectado aos PALOP por Portugal, observando a sensibilidade da variável dependente relativamente às variáveis explicativas utilizadas neste modelo específico. Face ao exposto, procurar-se-á aferir qual a estratégia e quais as motivações inerentes à cooperação oficial portuguesa.

3.3. Variáveis independentes

Como discutido anteriormente, um modelo adequado e capaz de analisar os determinantes dos doadores no que respeita à APD terá de abarcar, necessariamente, variáveis que combinem em simultâneo os *recipient needs* e os *donor interests*. Dado o aceso debate gerado a partir da década de 90 acerca da eficácia e selectividade da ajuda, importa também incluir a questão da *good governance* no modelo. Por conseguinte, ao nível das variáveis independentes, o modelo será composto por variáveis ligadas às “necessidades dos beneficiários”, aos “interesses do doador” e à questão da “boa governação”.

No primeiro caso, utilizar-se-á o PNB pc dos países beneficiários e a Esperança Média de Vida à Nascimento; no segundo, o IDE pc aplicado pelo país doador no(s) país(es) beneficiário(s), a soma de exportações e importações *per capita* realizadas entre doador e beneficiário(s) e a variável CPLP (isto é, o facto de o(s) beneficiário(s) pertencerem, ou não, à Comunidade dos Países de Língua Oficial Portuguesa). Quanto à questão da selectividade da ajuda, será incluído um índice capaz de testar a importância da liberdade política e civil de cada país beneficiário. Ainda enquadrada nesta vertente de análise, será incluída a *dummy* “Guerra Civil”, numa lógica de análise dos constrangimentos e condicionantes internos dos países beneficiários.

Será ainda utilizada a variável “população” que, apesar de não se enquadrar em nenhuma das três categorias referidas anteriormente, assume uma importância crucial neste tipo de modelos, com vista a testar a existência do denominado “enviesamento populacional”¹⁰⁶.

¹⁰⁶ A este respeito ver capítulo II.2.4.

Finalmente, e como forma de completar o modelo, utilizar-se-á a “APD outros”, com vista a testar se o comportamento dos outros doadores internacionais, no que respeita à transferência de fluxos de ajuda externa para os beneficiários em questão (PALOP), influencia o perfil de Portugal enquanto doador.

3.3.1. População (pop)

A utilização da variável “população” tem como objectivo capturar os efeitos de escala relacionados com a questão da dimensão populacional dos países beneficiários. Será útil para concluir acerca da existência ou ausência de enviesamento populacional, questão já debatida no ponto II.2.4. A introdução desta variável é necessária porque, como visto, a dimensão populacional não é um factor neutral.

Verifica-se um enviesamento populacional quando existe uma relação inversa entre a ajuda *per-capita* e a dimensão do país beneficiário, medido pelo volume populacional. Como já referido, a razão para este fenómeno prende-se com os benefícios marginais decrescentes da ajuda à medida que a população aumenta e com as limitações existentes, ao nível dos países mais populosos, em absorver eficazmente volumes adicionais de APD, comparativamente a países com menos habitantes. O modelo procurará concluir acerca da posição de Portugal no que respeita a esta matéria, em relação aos PALOP.

3.3.2 Produto Nacional Bruto *per capita* (PNB pc)

Se um país afecta a sua APD com base nas necessidades/nível de pobreza dos beneficiários, deverá, em princípio, alocar mais ajuda para os mais pobres (com menor PNB pc). Assim, esta variável procura capturar as necessidades económicas das populações dos países beneficiários.

A utilização do PNB pc como forma de quantificar as necessidades dos PVD é, como vimos, uma medida discutível¹⁰⁷, dada a multidimensionalidade do conceito “pobreza”. Mas, como também referido, esta parece ser uma medida satisfatória para testar a relação entre ajuda e o determinante “desenvolvimento”. A utilização generalizada desta variável na literatura respeitante à temática comprova a importância da sua inclusão nos modelos. Para além da abrangência e fiabilidade das fontes estatísticas a ele associadas, que permite uma eficaz formalização, quantificação e operacionalização, o PNB apresenta uma forte correlação com outros *recipient needs*: esperança média de vida, mortalidade infantil e/ou literacia (NEUMAYER, 2003 a):653).

Ainda assim, nunca é demais apontar as limitações deste indicador. Para além dos problemas referidos com algum detalhe no capítulo II.2.2., é importante fazer referência a um grave problema económico e social típico dos PALOP: a desigualdade, que não aparece reflectida no indicador “PNB per capita”. Citando BAPTISTA (in MOSCA ZANZALA, 2006:141), «nos países menos desenvolvidos, nomeadamente nos PALOP, (...) são muito menos os que beneficiam; são muito mais, e de modos bem mais extremados, os que estão *de fora*, sem direitos sociais, com níveis de rendimento irrisórios e sem qualquer capacidade de participação política consequente. Acresce que os Estados actuam sobretudo como instrumentos de extensão e de imposição das vantagens dos que estão *de dentro*»¹⁰⁸.

Será, também, incluída no modelo a variável “PNB pc” na sua forma quadrática (“PNB pc²”), com vista a captar os efeitos marginais da mesma.

¹⁰⁷ A este respeito ver ponto II.2.2.

¹⁰⁸ Estes últimos são a elite, muitas vezes quadros ou antigos quadros do Partido-Estado, convertidos em empresários que asseguram para si a “renda” proveniente da riqueza e do sistema produtivo. Esta realidade aponta, portanto, para a existência da denominada “sociedade rendeira”, caracterizada pela fragilidade e insignificância dos sectores de produção de bens transaccionáveis e por uma reduzida divisão social do trabalho. A estratificação social não se alicerça na propriedade dos meios de produção, mas sim no controlo dos direitos de propriedade dos activos geradores de rendas externas, ou na titularidade dos activos resultantes da sua redistribuição.

A estratificação social tradicional deixa de fazer sentido neste tipo de sociedades, organizadas segundo o conceito de “classe rendeira”. «As “classes” desprovidas do controlo das rendas externas ou da sua reciclagem constituem o manancial de formação da crescente “informalidade” de um “exército de não rendeiros”. Tais “classes” não se contrapõem nem ao Estado, nem à classe rendeira: a ausência de um real processo doméstico de produção social, de criação interna de excedente económico que possibilite a sua extracção pela classe rendeira e em seu benefício, esbate essa contraposição» (CARNEIRO, 2004:57).

3.3.3 Esperança média de vida à nascença (EV)

A APD pode reduzir a pobreza através do seu impacto no crescimento económico, mas também via outros canais, o que aponta para a já discutida multidimensionalidade do desenvolvimento. O estudo de THIELE *et al* (2007:601) conclui que, de facto, a maioria dos doadores presta ajuda com base em critérios de multidimensionalidade da pobreza, superando a visão limitada de excessiva concentração nos critérios económicos. Todavia, esta questão é muito variável entre os diversos doadores, sendo também bastante variável a focalização nos diferentes *targets*/dimensões.

Apesar de nem todas as dimensões da pobreza serem alvo de quantificação, alguns indicadores não-monetários associados à natureza multidimensional da pobreza possuem já fontes adequadas passíveis de análise estatística, nomeadamente, a esperança média de vida à nascença.

A utilização deste indicador visa, no essencial, superar as limitações da variável PNB pc, referidas no ponto anterior, e complementar o modelo com uma vertente de análise de cariz social.

3.3.4. Investimento Directo Estrangeiro *per capita* (IDE pc)

A globalização económica e o correspondente aumento da competitividade internacional fizeram com que o IDE se tornasse uma questão-chave para empresas e governos.

As variáveis que compõem as regressões dos determinantes dos fluxos públicos e privados são totalmente diferentes: a APD tende a responder em maior grau às “condições políticas” do país receptor e, por outro lado, o IDE tende a ser mais sensível a determinantes económicos¹⁰⁹. Assim, «(...) *while foreign aid responds more directly to “political openness” (democratization), FDI responds*

¹⁰⁹ De acordo com UN (1998:109-139), os factores que explicam os diferentes níveis de IDE entre os vários países e regiões, isto é, o que leva as TNCs a investir em determinados locais em detrimento de outros, podem dividir-se em três áreas determinantes: as políticas dos países anfitriões, as medidas pró-activas levadas a cabo por estes mesmos países para atrair e promover o investimento e as características destas economias. As características dos países receptores de IDE são, contudo, relativas, dependendo do tipo de investimento, da indústria/serviço em questão e da dimensão e estratégia do investidor.

more to “economic” openness (improvement in policy management, trade liberalization, better protection of property rights)» (ALESINA e DOLLAR, 1998:2,11).

Interessa, contudo, analisar qual a relação, se alguma, entre os dois tipos de fluxos, oficiais e privados, observando em que medida o IDE pode ser um dos determinantes da Ajuda Pública ao Desenvolvimento.

A APD pode, por um lado, ser utilizada de início, como forma de preparar a “entrada” dos fluxos privados numa determinada economia. A afectação da APD na criação de infra-estruturas, na educação e qualificação da mão-de-obra local, capacitação das instituições e das formas organizativas e fomento de um ambiente político e empresarial mais estável, pode potenciar a atracção de IDE numa fase subsequente¹¹⁰.

Mas, por outro lado, a APD poderá ser encarada como uma forma de recompensar os países com os quais um doador estabelece um maior volume de relações económicas e de investimento. Partindo deste pressuposto, seria interessante analisar a variável “IDE” desfasada temporalmente, neste caso, com um *lag* de um ano (IDE t-1). Com esta particularidade, o modelo seria mais eficaz em observar se a ajuda é canalizada com mais intensidade para beneficiários que foram, no ano anterior, simultaneamente parceiros de maior peso em termos económicos e de investimento privado. Contudo, esta hipótese acabou por não ser ensaiada, por limitações de âmbito operacional.

Os estudos analisados demonstram que não existe consenso quanto às conclusões do impacto do IDE na ajuda ao desenvolvimento. O nosso modelo incluirá esta variável para saber até que ponto o IDE é um dos determinantes da APD portuguesa no caso dos PALOP.

¹¹⁰ Exemplificando, no caso Japonês, em especial na década de oitenta, «*The Ministry of International Trade and Industry (MITI) wanted to use ODA to restructure Japan’s FDI and trade relations with Southeast Asia*» (COORAY, 2004:5). Esta questão relacionou-se com o facto de a apreciação do Yen ter tornado a economia menos competitiva, pelo que a deslocalização das indústrias para outros territórios asiáticos, particularmente para o Sudeste asiático, foi encarada como um elemento estratégico para superar as dificuldades. Neste contexto, é visível a ligação entre APD e IDE: «*Japanese ODA began to be used as a way to build infrastructure, to improve domestic skills, and to create institutions in her Asian neighbors, ensuring less risky flows of Japanese capital*» (op. cit.:6).

3.3.5. Exportações e Importações *per capita* (X+M pc)

Os interesses comerciais são um vector importante para qualquer país doador. Se, no plano geopolítico, podem existir doadores que não apresentam interesses marcantes, no vector comercial, as motivações parecem ser evidentes. Uma política de cooperação baseada em determinantes “egoístas” do doador apresentará, certamente, evidência da existência de interesses comerciais na relação estabelecida com o(s) país(es) beneficiário(s). A já referida “ajuda ligada”, que persiste apesar das recomendações internacionais no sentido do desligamento da ajuda, é prova suficiente desta relação “enviesada”¹¹¹.

Assim, os países doadores poderão tentar promover os seus interesses comerciais canalizando mais fluxos de ajuda para os “países alvo” dos seus bens e serviços. Provavelmente, com mais fluxos financeiros de ajuda, estes PVD terão mais capacidade de importação, o que irá de encontro aos interesses comerciais dos doadores.

No modelo, será utilizada a soma das exportações e importações *per capita* que Portugal estabelece com o(s) país(es) beneficiário(s). A questão é, portanto, saber se é possível detectar uma relação entre estas variáveis e a APD portuguesa.

A par do que foi referido para o caso do IDE, seria interessante testar o modelo através do desfasamento temporal da variável em causa ($X+M_{t-1}$), com vista a verificar se a APD pode ser encarada como uma forma de recompensar os países com os quais um doador estabelece um maior volume de relações comerciais. Também por limitações de ordem operacional, esta hipótese não foi ensaiada.

¹¹¹ BÉRTHELEMY (2006:11), por exemplo, conclui que os interesses comerciais são um forte determinante na afectação de APD, comprovando que, em larga escala, os interesses egoístas dos países doadores se sobrepõem aos interesses altruístas. Porém, o autor salienta que nem todos os doadores se comportam de forma semelhante no que respeita à importância que dão a esta fonte de motivação da APD.

3.3.6. Democracia/*good-governance* (democ)

A já debatida qualidade das políticas e instituições dos beneficiários de ajuda é outra componente do modelo. A variável utilizada procura distinguir regimes “democráticos” de regimes “não-democráticos”. O termo “democrático” é utilizado por simplificação, já que a informação recolhida se prende não só com o sistema político mas, também, com outras dimensões, nomeadamente, a liberdade civil. O objectivo em causa é o de descortinar se a “selectividade” é um dos critérios que Portugal leva em consideração no momento de decidir quais os beneficiários da sua APD. Para isso, procurar-se-á analisar se Portugal apoia a democracia nos PALOP, recompensando-os com mais APD.

Ao contrário das restantes variáveis do modelo (que partem de uma quantificação objectiva), a fonte estatística que serve de suporte à medição da “*good-governance*” apresenta alguma subjectividade inerente, até do ponto de vista ideológico. Daí que, neste caso, seja interessante fazer uma apresentação do índice escolhido: o *Freedom House*.

Freedom in the World survey é um dos índices geralmente utilizados nos modelos existentes para testar os determinantes da APD. Providencia relatórios anuais acerca do progresso e declínio dos países mundiais no que respeita à “liberdade”. Este amplo conceito é medido segundo duas categorias: direitos políticos e liberdades civis. Cada país e território é avaliado segundo uma escala de 1 a 7 (nota 1 para o mais livre e 7 para o menos livre), sendo posteriormente categorizado enquanto “livre” (países com *ratings* médios de 1.0 a 2.5), “parcialmente livre” (de 3.0 a 5.0) ou “não livre” (de 5.5 a 7.0) (ver figura 15).

A metodologia utilizada assenta em *standards* básicos de direitos políticos e civis¹¹², baseados essencialmente na Declaração Universal dos Direitos Humanos, aplicados a todos os países e territórios de igual forma,

¹¹² Direitos políticos relacionam-se, por exemplo, com a existência de eleições justas e periódicas, liberdade de organização e associação política, multipartidarismo, etc. Os direitos civis remetem-nos, entre outros aspectos, para a liberdade de opinião e expressão, independência dos *media*, liberdade religiosa, liberdade sexual, inexistência de censura e de outras formas de pressão política, direito de propriedade, etc. (NEUMAYER, 2003 a):651).

independentemente da localização geográfica, religião, etnia ou nível de desenvolvimento económico.

O *Freedom House* não procura avaliar governos ou performances governativas *per se*, mas sim direitos e liberdades individuais, que podem ser afectados pela acção estatal mas, também, por actores não-governamentais.

Nos últimos anos têm proliferado os índices que permitem a quantificação das políticas e instituições dos diversos países. A nossa opção pelo *Freedom House* foi feita com base na sua imparcialidade ideológica e na disponibilidade e operacionalidade da fonte estatística¹¹³.

¹¹³ Alguns dos estudos analisados no capítulo II optaram por outros índices. DOLLAR e LEVIN (2004), por exemplo, basearam o seu estudo no CPIA. Todavia, sendo um índice desenvolvido pelo próprio BM, poderá ser facilmente alvo de críticas no que respeita à sua dependência ideológica e parcialidade de análise. De referir, porém, que no mesmo estudo os autores testam a sensibilidade do modelo a índices substitutos, nomeadamente o *Freedom House* e o *International Country Risk Guide (ICRG) rule of law index*. Com estes índices independentes os autores obtiveram um ranking de selectividade da ajuda altamente correlacionado com o obtido através do CPIA, pelo que se pode concluir que a metodologia utilizada pelos referidos instrumentos de quantificação poderá apresentar uma base semelhante (acerca da discussão sobre a fonte estatística utilizada para classificar o quadro legal e institucional dos diversos países ver ponto II.2.3).

3.3.7. Guerra-Civil (GC)

A variável *dummy* “Guerra-Civil” poder-se-á enquadrar no campo das variáveis ligadas à selectividade da ajuda, na medida em que podemos afirmar que a Guerra é inimiga de democracia plena e de instituições e políticas capazes. Um país em guerra será, com toda a probabilidade, um *bad-performer*.

O contexto histórico-político da descolonização das colónias portuguesas caracteriza-se por algumas particularidades. Em Angola e Moçambique, após a independência, iniciaram-se guerras civis devastadoras que terminaram, respectivamente, em 2003 e 1992 (em Angola, houve um interregno de dois anos, entre 1991 e 1992). Em 1998, também a Guiné-Bissau foi palco de um conflito armado (até Maio de 1999). Em Moçambique e Angola o fim da guerra trouxe estabilidade política associada à dominação do ex-partido único e crescimento económico, enquanto na Guiné-Bissau a instabilidade continuou depois do fim da guerra civil. Em Cabo Verde e São Tomé e Príncipe não houve conflito armado, porém, apenas no primeiro a paz trouxe desenvolvimento e estabilidade política. Condicionados pelo fim da Guerra Fria, no início dos anos 1990, os PALOP introduziram o multipartidarismo, mas, desde então, apenas em três países as eleições resultaram em mudanças do governo.

Assim, no modelo em causa foi introduzida uma variável *dummy* capaz de testar a influência da guerra civil no comportamento da Ajuda Pública Portuguesa.

Outros autores procuraram incluir no modelo variáveis capazes de testar a influência de conflitos no comportamento dos fluxos de APD, nomeadamente, BERTHÉLEMY (2006 a):7) e BERTHÉLEMY (2006 b);185), que utilizou, em ambos os modelos, a *dummy* “conflitos internos e interestaduais”, a partir do índice “*International Peace Research Institute of Oslo*” (PRIO). A conclusão para este último estudo aponta para um resultado inesperado, mas semelhante ao verificado por CHAUVET (2002)¹¹⁴: o resultado, apesar de estatisticamente pouco significativo, indica que a APD depende positivamente da instabilidade

¹¹⁴ CHAUVET, Lisa, *Socio-Political Instability and the Allocation of international Aid by Donors*, *European Journal of Political Economy* 19 (2002:33-59), in BERTHÉLEMY (2006:188).

política violenta. Contudo, verificaram-se resultados opostos para os conflitos interestaduais, o que torna pouco robusta a conclusão apresentada.

3.3.8. Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)

A variável *dummy* CPLP permitir-nos-á acrescentar ao modelo uma componente política, isto é, analisar até que ponto existe uma motivação e um determinante político na estratégia seguida na cooperação portuguesa. Neste campo, e uma vez que, como exposto no ponto IV.2., as variáveis normalmente utilizadas na literatura referente a esta temática não fazem sentido no estudo actual, por ser uma análise específica para o caso dos PALOP (todos eles, sem excepção, ex-colónias portuguesas), a CPLP poderá despistar uma eventual motivação de carácter político na seio da cooperação portuguesa.

Assim, importa verificar até que ponto os fluxos de APD de Portugal alteraram o seu comportamento após a criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa¹¹⁵, isto é, procurar-se-á observar se existe uma alteração de comportamento antes e depois de 1997 (a CPLP formou-se em 1996).

3.3.9. Ajuda Pública ao Desenvolvimento – outros doadores (APD outros)

A variável “APD outros” procurará desvendar se existe uma relação entre a ajuda portuguesa e a ajuda afectada pelos outros doadores. Apesar de não se enquadrar directamente nas categorias definidas anteriormente (interesses do doador, necessidades dos beneficiários e selectividade da ajuda), poderá relacionar-se com interesses e motivações de várias ordens, nomeadamente nas três “categorias” mencionadas.

BERTHÉLEMY (2006:186) incluiu no seu modelo a variável “*total aid commitments (per capita) provided by other bilateral donors*”. Obedecendo à mesma lógica, a variável foi introduzida com o intuito de testar de que forma um

¹¹⁵ A cimeira constitutiva da CPLP decorreu a 17 de Julho de 1996, no Centro Cultural de Belém (Lisboa, Portugal). Para mais informações acerca do surgimento da CPLP ver: <http://cplp.dynamicweb.pt/Default.aspx?ID=241>.

doador reage às decisões de afectação de APD levadas a cabo por outros doadores (a resposta será, em média, positiva ou negativa?). O autor considera que, por um lado, a ajuda de outros doadores pode ser considerada complementar. Por outro lado pode, também, ser considerada como substitutiva (principalmente no caso de doadores egoístas), isto é, nos casos em que existe correlação negativa entre a ajuda alocada pelo doador em estudo, face aos demais. No estudo do autor, a conclusão é a de que esta variável é positiva e estatisticamente significativa.

A vontade de Portugal assumir uma posição de destaque nos PALOP, procurando situar-se entre os principais doadores de APD nestes países, fazendo um esforço acrescido de aumento do valor de ajuda afectado se os restantes doadores seguirem uma tendência de acréscimo da ajuda em determinado período temporal, poderá indiciar uma vontade estratégica de liderança por parte de Portugal nesta área (e, neste caso, apesar de ser APD complementar aos parceiros doadores, poderá apontar no sentido de interesse do doador).

Por outro lado, a explicação poderá também passar por um “efeito de imitação”, isto é, a ideia de que Portugal segue as tendências internacionais relativas a esta temática. Neste caso, poderá remeter-nos para a ideia de que o nosso país procura seguir as regras e decisões internacionais respeitantes à cooperação e, uma vez que os compromissos internacionais caminham no sentido do real combate à pobreza/procura do desenvolvimento em sentido amplo nos países beneficiários de APD e, também, no sentido da selectividade da ajuda, observamos que a variável em causa poderá estar relacionada com as três dimensões explicativas incluídas no nosso modelo.

O objectivo da variável será, portanto, o de perceber se o comportamento dos restantes doadores internacionais é determinante para a estratégia portuguesa de cooperação em relação aos PALOP.

4. Fontes estatísticas

A fonte estatística das variáveis descritas no ponto anterior e incluídas no modelo é a descrita na tabela seguinte (tabela 14):

Tabela 14: Fontes estatísticas das variáveis do modelo

Variável/Código	Definição	Fonte
APD	Ajuda Pública ao Desenvolvimento: desembolsos líquidos a preços correntes (unidade: milhões de USD)	CAD-OCDE <i>database (international development statistics)</i>
pop	População total (unidade: milhares)	Banco Mundial, (<i>World Bank global development finance and world development indicators</i>)
PNB pc	Produto Nacional Bruto <i>per capita</i> , preços correntes (unidades de USD)	FMI, <i>World Economic Outlook Database</i> , Abril 2009
EV	Esperança média de vida à nascença (unidade: anos)	Banco Mundial <i>database</i>
democ	Liberdades civis e direitos políticos (ranking de 1 - maior nível de "liberdade" - a 7 - menor nível de "liberdade")	<i>Freedom House website</i>
X+M	Importação + Exportação de mercadorias (óptica de Portugal), (unidade: milhões de USD, preços correntes)	Banco de Portugal (2008:132); BPSStat (Estatísticas <i>Online</i> , Banco de Portugal)
IDE	Investimento Directo Estrangeiro (<i>outward</i>) (unidade: milhões de USD)	OCDE <i>database</i>
GC	<i>dummy</i> Guerra-Civil	–
CPLP	<i>dummy</i> Comunidade dos Países de Língua Oficial Portuguesa	–
APD outros	Ajuda Pública ao Desenvolvimento - outros doadores: desembolsos líquidos a preços correntes (unidade: milhões de USD)	CAD-OCDE <i>database (international development statistics)</i>

Nota 1: as variáveis APD, X+M e IDE foram utilizadas na sua vertente *per-capita*

Nota 2: às variáveis obtidas a preços correntes foi aplicado um deflador, transformando-as em variáveis a preços constantes de 2007.

5. Sinal esperado das variáveis

- pop: esta variável será utilizada a fim de ser capturado o fenómeno “enviesamento populacional” explicado *supra*. Assim, espera-se que tenha um sinal negativo, isto é, que se comprove que existe uma relação inversa entre a ajuda *per-capita* e a dimensão populacional do país beneficiário. O objectivo será

testar se os beneficiários com menor volume populacional recebem mais ajuda *per-capita* do que os países com maior volume;

- PNB pc: espera-se que esta variável tenha um sinal negativo, isto é, que países com maior rendimento *per capita* recebam menos APD, e vice-versa. Se assim for, comprova-se que o país doador leva em linha de conta motivações humanitárias e altruístas nas suas decisões referentes à afectação de APD;

- EV: o sinal esperado desta variável é, a par do que acontece com o PNB pc, negativo. A lógica inerente é semelhante à da variável explicativa anterior, ou seja, espera-se que quanto maior a esperança média de vida à nascença do país beneficiário, maior o seu nível de desenvolvimento e, como tal, menor a necessidade de alocação de APD por parte do país doador;

- democ: quanto maior o nível de liberdade do país beneficiário de ajuda, maior o valor dos fluxos financeiros transferidos pelo país doador. A hipótese sugere, portanto, que o sinal esperado da variável seja positivo, isto é, que o doador seja sensível aos critérios de selectividade da ajuda tão em voga no debate internacional. A variável é utilizada para aferir se se premeia os esforços dos países parceiros relativos à temática *good-governance*;

- X+M pc: espera-se que esta variável tenha um sinal positivo: quanto maior o volume de trocas comerciais entre o doador e o país beneficiário, tanto maior o volume de APD transferido. Se esta premissa se verificar, observar-se-á que o doador apresenta uma componente “egoísta” na sua estratégia de cooperação, neste caso, relacionada com interesses comerciais (que será tanto maior quanto maior a significância estatística da variável em causa);

- IDE pc: é expectável que esta variável tenha um sinal positivo, ou seja, quanto maior o nível de investimento do doador no país beneficiário, maior o fluxo de APD fornecido. Neste caso, a lógica inerente é semelhante à que se verifica para “X+M pc”;

- GC: o sinal previsto da variável “Guerra-Civil” é negativo. Espera-se, portanto, que um país que se encontre numa situação de conflito interno não apresente as condições institucionais suficientes para uma boa gestão dos fluxos de ajuda captados. Sendo um *bad-performer*, é expectável que a comunidade

doadora se retraia quanto aos fluxos financeiros transferidos. Se esta condição se verificar para o caso português, significa que o critério de selectividade da ajuda está presente na estratégia nacional de cooperação;

- CPLP: assumindo que existem motivações de ordem política e diplomática na estratégia de cooperação portuguesa, espera-se que esta variável apresente um sinal positivo. Assim, prevê-se que, a partir do momento da adesão dos beneficiários de ajuda analisados à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, a ajuda recebida proveniente de Portugal tenha crescido de uma forma mais que proporcional;

- APD outros: é de esperar que o sinal para esta variável seja positivo, o comportamento dos doadores internacionais deverá ser determinante para a estratégia portuguesa de cooperação em relação aos PALOP. Este fenómeno é explicável por duas razões: pelo facto de Portugal querer assumir uma posição de liderança nas suas ex-colónias (dadas as possíveis ligações já explicadas entre ajuda e motivações de ordem política, económica, comercial, cultural, diplomática, etc.) e, simultaneamente, pelo facto de Portugal procurar seguir as tendências, compromissos e decisões estabelecidos internacionalmente quanto à temática da cooperação (canalização da ajuda para os mais pobres, selectividade da ajuda, etc.).

6. Resultados

Inicialmente, o modelo foi testado com base numa regressão OLS (*ordinary least squares*). Os resultados atingidos estão expressos na tabela seguinte (tabela 15):

Tabela 15: Regressão OLS - resultados com variável dependente “APD pc” (período 1991-2007)

Var. Dependente APD pc, OLS				
	Coef.	Std. Err.	t	P>t
pop	-0.59815	0.0922	-6.49	0.000
PNB pc	1.527.158	0.44496	3.43	0.001
PNB pc^2	-0.13031	0.036604	-3.56	0.001
EV	1.475.329	1.108.368	1.33	0.187
democ	-0.05347	0.305673	-0.17	0.862
X+M pc	0.125084	0.150772	0.83	0.409
IDE pc	4.068.808	2.633.231	1.55	0.127
GC	-0.31578	0.197948	-1.60	0.115
CPLP	-0.37618	0.146742	-2.56	0.012
APD outros	0.189406	0.146129	1.30	0.199
Const	-324.862	5.273.613	-0.62	0.540
Obs.	85			
F(10,74)	138.5			
Prob > F	0.000			
R-squared	0.9493			
Adj R-squared	0.9424			

Como se pode observar, a variável “população” é significativa e apresenta o valor esperado (negativo), indicando que os países menos populosos recebem, proporcionalmente, mais ajuda.

O “PNB pc” apresenta significância estatística e um sinal positivo, o que vai contra o resultado esperado: Portugal está a afectar um volume superior de fluxos oficiais de ajuda *per capita* para os países mais ricos, em termos relativos.

Por aqui se deduz que a vertente humanitária da ajuda não parece ser um aspecto relevante na estratégia seguida por Portugal no que respeita à sua política de cooperação.

A forma quadrática desta variável é, também, significativa e apresenta um sinal negativo, indicando que os efeitos marginais são decrescentes, isto é, a partir de determinado patamar de desenvolvimento, a regra descrita anteriormente (mais ajuda para os mais “ricos”), deverá deixar de se verificar.

As variáveis “esperança média de vida à nascença”, “democracia/*good-governance*”, “exportações+importações pc” e “APD outros doadores” não apresentam resultados consistentes quanto à significância estatística.

Ainda assim, importa analisar os sinais esperados das referidas variáveis: a variável “EV” (sinal positivo) e “democ” (sinal positivo) vão contra o expectável; por outro lado, as variáveis “X+M pc” (sinal positivo) e “APD outros” (sinal positivo) estão de acordo com o que seria de esperar.

Igualmente, as variáveis “IDE pc” e “guerra civil” falham no que respeita à significância estatística para um intervalo de confiança de 10% mas, neste caso, não por muito. Esta última variável (GC) apresenta o sinal esperado (negativo). O comportamento do “IDE pc” está também conforme o expectável, apresentando, neste caso, um sinal positivo e uma elasticidade considerável.

A variável dummy CPLP é significativa mas, inesperadamente, apresenta um sinal negativo. Uma possível explicação para este resultado poderá ser o facto da diplomacia política e económica ser vista como um substituto, e não um complemento, da Ajuda Pública ao Desenvolvimento.

O valor apresentado para o “R²” da regressão (próximo dos 95%) indicia uma forte relação entre a variável dependente e as variáveis explicativas, uma vez que pode ser considerado como a medida da proporção da variabilidade da APD pc que é explicada pelas variáveis independentes.

Interessante é verificar que, se o modelo for testado sem a variável explicativa “População” (tabela 16), os resultados alteram-se substancialmente, quanto à significância estatística de algumas variáveis.

A variável “EV” passa a ser significativa, com sinal positivo, o que vai contra o que seria expectável. Este resultado confirma o verificado através da variável “PNB pc” que, neste teste, não sofre alterações significativas. Assim, é reforçada a ideia de que Portugal não afecta a sua APD com base nas necessidades/nível de pobreza dos beneficiários, isto é, não transfere mais ajuda para os mais pobres (com menor PNB pc e com piores resultados no indicador da esperança média de vida à nascença).

A variável independente “democ”, relacionada com a selectividade da ajuda, mantém-se sem significância estatística. Por outro lado, a variável “X+M pc” torna-se significativa, com sinal positivo, conforme seria expectável.

Inversamente, o “IDE pc” perde robustez estatística. A variável “Guerra-Civil” torna-se claramente significativa.

Outra variável que passa a ser significativa é “APD outros”. O sinal é, conforme esperado, positivo, indicando que existe uma correlação entre a ajuda portuguesa e a ajuda afectada pelos outros doadores.

Tabela 16: Regressão OLS - resultados com variável dependente “APD pc”, excluindo a variável explicativa “população” (período 1991-2007)

Var. Dependente APD pc, OLS				
	Coef.	Std. Err.	t	P>t
PNB pc	1.622.551	0.553285	2.93	0.004
PNB pc^2	-0.20352	0.043322	-4.70	0.000
EV	3.404.666	1.328.387	2.56	0.012
democ	0.046762	0.379809	0.12	0.902
X+M pc	0.885287	0.118037	7.50	0.000
IDE pc	-183.546	3.074.189	-0.60	0.552
GC	-0.7351	0.232774	-3.16	0.002
CPLP	-0.40027	0.182507	-2.19	0.031
APD outros	0.403828	0.177092	2.28	0.025
Const	-115.862	6.363.238	-1.82	0.073
Obs.	85			
F(9,75)	96400			
Prob > F	0.000			
R-squared	0.920			
Adj R-squared	0.911			

À partida, o impacto que a exclusão da variável “população” exerce nos resultados poderá parecer pouco lógico, evidenciando dependência entre a significância estatística de uma variável face à lista de regressores utilizada, o que poderá apontar para o fenómeno da colinearidade nas fontes/variáveis utilizadas (questão confirmada pelos testes efectuados).

Regressões alternativas foram testadas a partir de alterações de algumas premissas ou variáveis, nomeadamente, a exclusão da variável “APD outros doadores”, não tendo esta alteração afectado de forma significativa o teste anterior.

Foi testada a regressão utilizando as variáveis “exportações” e “importações”, tomadas individualmente, em detrimento do comércio total (soma das exportações com as importações). Neste caso, também não houve alterações relevantes nos resultados atingidos.

Utilizámos a variável “APD”, em substituição da “APD *per capita*”, chegando-se a resultados menos consistentes. Testou-se, também, o modelo com base no desfasamento temporal da variável “APD” (APD $t+1$)¹¹⁶, igualmente com piores resultados.

O modelo foi ainda testado para cada país beneficiário isoladamente, gerando resultados pobres e com fraca significância estatística. Ainda assim, a hipótese de, no futuro, criar um modelo estatisticamente coeso não será de negligenciar, dada a possibilidade de se chegar a conclusões acerca das assimetrias de comportamento da ajuda portuguesa para os diversos destinos, individualmente considerados. Poder-se-ia analisar os diversos determinantes e motivações envolvidos e, conseqüentemente, a diferente estratégia seguida por Portugal, enquanto doador de APD, para com os seus parceiros receptores de fluxos de ajuda, com base nas características próprias de cada um.

Seguidamente, foi testado o modelo com base nos “dados de painel”, o que nos permitiu trabalhar dados de cinco países diferentes, tendo sido ensaiados efeitos fixos e aleatórios. Com base no teste de *Hausman*, foram utilizados os efeitos fixos.

¹¹⁶ Uma vez que os fluxos de APD de um determinado ano (ano t) são orçamentados no ano anterior (ano $t-1$), interessa saber se o comportamento das variáveis nesse mesmo ano $t-1$ é determinante e serve como fonte de motivação para as decisões relativas à ajuda afectada no ano seguinte (ano t).

Tabela 17: Regressão *panel fixed effects* - resultados com variável dependente “APD pc” (período 1991-2007)

Var. Dependente APD pc, Panel fixed effects				
	Coef.	Std. Err.	t	P>t
pop	6.454	2.763	2.340	0.022
Pop^2	-0.534	0.163	-3.270	0.002
PNB pc	0.792	0.518	1.530	0.131
PNB pc^2	-0.014	0.044	-0.320	0.752
EV	3.049	3.161	0.960	0.338
democ	0.041	0.274	0.150	0.880
X+M pc	0.047	0.217	0.220	0.827
IDE pc	-0.181	2.379	-0.080	0.939
GC	0.132	0.239	0.550	0.582
CPLP	-0.103	0.162	-0.640	0.526
APD outros	0.242	0.165	1.470	0.146
Const	-31.413	13.034	-2.410	0.019
R-sq: within	0.5952			
between	0.9225			
overall	0.8792			
F(11,69)	9.220			
Prob > F	0.000			

O teste foi efectuado com base nas variáveis descritas anteriormente e, adicionalmente, utilizou-se a variável “pop” na sua forma quadrática. A “população” manteve-se estatisticamente significativa mas, inesperadamente, com sinal positivo (sinal contrário ao apresentado anteriormente). As restantes variáveis não apresentaram significância estatística.

Resultados mais encorajadores são apresentados através da tabela 18, onde o teste é efectuado sem a variável explicativa “população”. As variáveis “EV”, “X+M pc”, “GC”, “CPLP” e “APD outros” tornam-se estatisticamente significativas mas, todavia, nem todas de acordo com o sinal esperado.

A esperança média de vida apresenta um sinal positivo, o que vai contra o expectável. Mais uma vez, comprova-se econometricamente que Portugal não segue uma política de cooperação *poverty-driven*.

A variável “X+M pc” apresenta o sinal esperado (positivo), indiciando a existência de motivações de ordem comercial na APD portuguesa.

O mesmo sinal positivo é apresentado para a variável “Guerra Civil” mas, neste caso, o resultado não está de acordo com o que seria de esperar. Assim, a existência de conflitos internos nos países beneficiários de ajuda não parece ser um factor limitativo para os desembolsos portugueses de Ajuda Pública ao Desenvolvimento.

A variável “CPLP” torna-se, também, estatisticamente significativa mas de sinal negativo, o que, uma vez mais, contraria a reacção prevista. A motivação política não parece entrar em linha de conta na estratégia portuguesa de cooperação.

Finalmente, outra das variáveis que passa a ser relevante é a APD alocada por outros doadores internacionais. Neste caso, e a par da variável “X+M pc”, o sinal está de acordo com o esperado (positivo). Assim, o comportamento dos doadores internacionais parece ser determinante na estratégia de cooperação de Portugal.

Tabela 18: Regressão *panel fixed effects* - resultados com variável dependente “APD pc”, excluindo a variável explicativa “população” (período 1991-2007)

Var. Dependente APD pc, Panel fixed effects				
	Coef.	Std. Err.	t	P>t
PNB pc	0.03133	0.1684879	0.19	0.853
EV	8.538.607	2.904.496	2.94	0.004
Democ	0.2274856	0.2891884	0.79	0.434
X+M pc	0.6488504	0.1875322	3.46	0.001
IDE pc	-0.6198514	2.497.599	-0.25	0.805
GC	0.4114252	0.2225588	1.85	0.069
CPLP	-0.4828374	0.1337585	-3.61	0.001
APD outros	0.4047704	0.1626727	2.49	0.015
Const	-3.127.418	1.191.259	-2.63	0.011
R-sq: within				
	0.4635			
between				
	0.8333			
overall				
	0.7965			
F(8,72)				
	7.780			
Prob > F				
	0.000			

7. Conclusões da estimação

Em termos econométricos, parecem existir alguns problemas associados às estimações efectuadas, particularmente, a questão da multicolinearidade (o que torna os coeficientes sobre cada uma das variáveis independentes mais difíceis de ler de uma forma isolada, pois as variáveis “procuram-se” entre si). Outra questão a destacar é o facto de estarmos a estimar o modelo numa base anual, quando muitos dos regressores sofrem alterações de valor muito pouco significativas de ano para ano. Para superar este problema, seria interessante, por exemplo, estimar o mesmo modelo numa base quinquenal (valores médios para períodos de cinco anos), com vista a aumentar a variação existente entre os intervalos e, com isto, chegar, eventualmente, a conclusões mais significativas.

Futuramente, no âmbito do aprofundamento do tema estudado nesta dissertação, seria também interessante alargar o espectro de análise ao conjunto de todos os beneficiários da ajuda portuguesa, particularmente tendo em conta a observação efectuada de que a APD portuguesa tem sido alargada a novos beneficiários, para além dos lusófonos¹¹⁷. Apesar de se esperar que os PALOP continuem a ocupar o lugar de destaque enquanto beneficiários de APD, em termos econométricos os resultados poderiam ser mais consistentes e robustos, capazes de desvendar com maior detalhe os determinantes e motivações da ajuda oficial portuguesa.

Apesar das limitações do modelo apresentado, foi extremamente útil e interessante observar o comportamento das variáveis explicativas. As diferentes regressões utilizadas e as experiências efectuadas com as variáveis independentes a incluir em cada regressão, levaram-nos a resultados diferentes para cada variável. Contudo, podemos encontrar comportamentos resistentes para alguns dos determinantes analisados (tabela 19).

¹¹⁷ Como já verificado anteriormente e, apesar de continuar a representar uma fatia altamente significativa da ajuda afectada por Portugal, a concentração da APD portuguesa nos PALOP tem vindo a cair significativamente nas últimas décadas (de perto de 90% na década de 90, para cerca de 55% entre 2000 e 2007).

Tabela 19: Resumo dos resultados da estimação econométrica*

	Variáveis	Significância estatística	Sinal esperado	Resultado
Dimensão				
<i>necessidades dos beneficiários</i>	PNB pc	√	-	+
	EV	√	-	+
<i>interesses do doador</i>	IDE pc	√	+	+
	X+M pc	√	+	+
	CPLP	√	+	-
<i>selectividade/good-governance</i>	democ	x	+	
	GC	√	-	?
<i>outras</i>	pop	√	-	?
	APD - outros	√	+	+

*os resultados apresentados reflectem o comportamento geral das variáveis apresentado nas diversas estimações efectuadas, não pretendendo identificar particularidades verificadas nos diferentes testes.

No campo das necessidades dos beneficiários, as variáveis utilizadas (“PNB pc” e “EV”), quando estatisticamente significativas, apresentam sempre um sinal contrário ao que seria de esperar. A ser assim, esta observação pode indiciar que o critério combate à pobreza e a procura de um desenvolvimento em sentido amplo nos países beneficiários da ajuda (neste caso, nos PALOP), não são aspectos relevantes na estratégia seguida por Portugal no que respeita à sua política de cooperação. Neste contexto, ao contrário do discurso oficial do que vem estipulado nos documentos estratégicos da cooperação portuguesa, onde a missão e objectivos da CP nos remetem para uma ideia altruísta da ajuda e onde a luta contra a pobreza e o desenvolvimento multidimensional dos países beneficiários parecem estar no centro de todas as decisões, a realidade parece apontar para uma estratégia de carácter mais egoísta e pouco (ou nada) *poverty-driven*.

Relativamente à dimensão “interesses do doador”, podemos retirar algumas conclusões que vão de encontro ao que foi dito anteriormente. Os interesses económicos e comerciais, analisados a partir das variáveis “IDE pc” e “X+M pc”, quando estatisticamente significativos, apresentam sempre o sinal esperado (positivo), indicando que quanto maior o volume de trocas comerciais e de investimento directo estrangeiro entre o doador e o(s) país(es) beneficiário(s),

tanto maior o valor de APD transferido. Como tal, Portugal apresenta uma componente “egoísta” na sua estratégia de cooperação.

Todavia, no campo dos interesses políticos, a variável “CPLP” (quando estatisticamente significativa) apresenta um sinal contrário ao expectável (negativo). Como já referido, uma possível explicação para este resultado poderá ser o facto de a diplomacia política e económica ser vista como um substituto, e não um complemento, da Ajuda Pública ao Desenvolvimento.

No que respeita à selectividade da ajuda, os resultados são menos conclusivos. A variável “democ” nunca se revelou estatisticamente significativa. Por outro lado, a variável “GC”, sendo quase sempre significativa, não apresentou o mesmo sinal em todas as estimações. Pelo método dos mínimos quadrados (OLS), revelou um sinal negativo, de acordo com o que seria de esperar. Todavia, pelo método dos dados de painel, apresentou um sinal positivo, contrário ao expectável. Assim, não podemos retirar a conclusão de que Portugal se retrai no que respeita aos fluxos de ajuda transferidos para os países *bad-performers*, ou seja, o modelo parece indicar que o critério de selectividade da ajuda não é um forte determinante para a estratégia portuguesa de cooperação.

Por fim, resta-nos analisar as variáveis que não estão directamente incluídas nas três dimensões referidas (*recipiente needs, donor interests e good-governance*): são elas a variável “população” e “APD – outros doadores”.

A variável “população” parece estar correlacionada com as restantes, facto que motivou a sua exclusão para o teste das regressões apresentadas. Quando testada, apresentou significância estatística mas, inesperadamente, um sinal diferente nas duas regressões. Pelo método OLS, o sinal foi o esperado (negativo), indicando que os países beneficiários menos populosos recebem, proporcionalmente, mais ajuda, o que está de acordo com o fenómeno de enviesamento populacional (que ocorre quando existe uma relação inversa entre a ajuda *per-capita* e a dimensão populacional do país beneficiário). Porém, o regressor *Panel fixed effects* chega a uma conclusão oposta (sinal da variável positivo), indicando que países mais populosos recebem mais ajuda e tornando o resultado anterior inconclusivo.

A ajuda prestada por outros doadores internacionais, quando estatisticamente significativa, apresentou um sinal positivo, que vai de encontro ao esperado. As explicações para esta verificação poderão ser de várias ordens, nomeadamente, a necessidade e a vontade de Portugal assumir uma posição de destaque nos PALOP, procurando situar-se entre os principais doadores de APD nestes países (e, como tal, fazendo um esforço acrescido de aumento do valor de ajuda afectado se os restantes doadores seguirem uma tendência de acréscimo da ajuda em determinado período temporal). A explicação poderá, também, passar por um “efeito de imitação”, isto é, a ideia de que Portugal segue as tendências internacionais relativas a esta temática, nomeadamente, quanto aos destinatários da ajuda oficial ao desenvolvimento. Contudo, uma vez que Portugal sempre concentrou a sua ajuda num grupo limitado de países, particularmente, nos PALOP, esta explicação parece pouco credível. Finalmente, de referir que esta variável poderá ser influenciada por outros factores que, apesar de não explicitamente considerados, determinem a direcção da APD portuguesa e internacional. A verdade é que o comportamento dos doadores internacionais parece ser crucial para a estratégia portuguesa de cooperação em relação aos PALOP.

CONCLUSÕES FINAIS

A presente dissertação propunha-se identificar as variáveis que melhor se enquadram na estratégia, nas motivações, nos interesses e nos determinantes que estão na origem dos fluxos de Ajuda Pública ao Desenvolvimento com origem em Portugal e com destino aos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa, através da observação da dinâmica da cooperação internacional e portuguesa e com apoio de dados estatísticos e modelos económicos.

Poder-se-á dizer que, actualmente, a APD é um importante instrumento diplomático e de política externa dos diversos países, tanto dos doadores, como dos receptores, continuando hoje a ser um dos mecanismos de maior relevância entre as relações norte-sul. Para além de uma troca simples de recursos, a ajuda representa algo mais vasto e complexo: reflecte o modo como os países doadores encaram os próprios desafios da globalização e a sua responsabilidade para com as populações mais vulneráveis do planeta. As motivações inerentes à APD têm sofrido importantes transformações, a par do que tem acontecido com o próprio sistema de relações internacionais nos mais variados campos. As reformas nos fundamentos da ajuda são o resultado das modificações políticas, económicas e sociais do sistema internacional e do próprio pensamento, valores e ideais que têm vindo a caracterizar as relações norte-sul.

Apesar das assimetrias significativas de comportamento entre os diversos doadores internacionais e do facto de a APD estar ainda muito aquém dos compromissos assumidos pela comunidade internacional, nomeadamente no que respeita ao volume, têm sido feitos esforços louváveis quanto a esta temática. Assim, embora existam ainda limitações que tardam em ser solucionadas, tem-se verificado um empenhamento da comunidade doadora e dos países beneficiários na procura de fontes de financiamento inovadoras e alternativas, na criação de um novo espírito de parceria e de um novo conceito de cooperação para o desenvolvimento, colocando a tónica na inter-relação entre comércio, financiamento e desenvolvimento. A par dos compromissos para o aumento do

volume de ajuda, tem sido dado grande destaque ao compromisso de maior eficácia da mesma, particularmente através da construção de parcerias mais eficazes e inclusivas e de maior transparência perante os contribuintes dos países doadores.

De acordo com os estudos das últimas décadas, pode-se assumir que existem determinantes morais e humanitários, político-estratégicos e de segurança nacional, económicos e comerciais e histórico-culturais para a concessão de APD. Assim, os estudos parecem provar que não são unicamente razões de cariz altruísta e social ou de real combate à pobreza, que determinam a APD. Os interesses estratégicos nacionais dos doadores entram também em linha de conta nas decisões de afectação da ajuda.

A estrutura e montantes da APD portuguesa foram objecto de atenção específica com a finalidade de ser estabelecido o perfil português enquanto doador. Conclui-se que Portugal é ainda um “jovem” doador, dada a sua (re)entrada tardia para o CAD-OCDE. Esta experiência limitada, aliada a outras questões próprias do funcionamento organizacional português, faz com que, a nível institucional e operacional, existam ainda vários factores a corrigir e melhorar no seio da cooperação portuguesa. De salientar, também, que ao nível das directrizes orientadoras da política de cooperação em Portugal, o discurso tende a estar cada vez mais focado no objectivo “luta contra a pobreza”, o que vai de encontro à crescente consciência global para a necessidade de um mundo mais justo e solidário e com os próprios compromissos assumidos nas instâncias internacionais. Contudo, a cooperação portuguesa está ainda intrinsecamente ligada à sua política externa e à necessidade de valorização de Portugal no mundo globalizado. Neste campo é evidente a vantagem comparativa nacional proveniente do seu passado histórico-colonial, isto é, a sua relação privilegiada com a lusofonia, a língua comum e a tentativa de usufruir da relação histórica para influenciar os centros de decisão internacionais. Ao nível do volume de APD afectado por Portugal, de referir que, apesar da retórica dos discursos e dos acordos estabelecidos internacionalmente, os esforços portugueses têm sido limitados, dada a estagnação revelada pelos números no passado recente. A

situação expectável é de incumprimento face aos mencionados compromissos, urgindo realizar um esforço exponencial nos próximos anos.

Finalmente, e no sentido de se procurar testar a estratégia, as motivações e os determinantes que estão na origem dos fluxos oficiais de ajuda entre Portugal e os PALOP, utilizámos um modelo econométrico que permitiu estabelecer uma relação causal entre determinantes e ajuda fornecida.

Apesar de se verificar a existência de algumas limitações em termos econométricos, que provocaram alguns problemas nas estimações efectuadas, o modelo apresentado foi extremamente útil e permitiu observar o comportamento dos determinantes e motivações da APD portuguesa.

Assim, no campo das *necessidades dos beneficiários*, as variáveis utilizadas permitiram-nos concluir que, ao contrário do discurso oficial e do que vem estipulado nos documentos estratégicos da cooperação portuguesa, onde a missão e objectivos nos remetem para uma ideia altruísta da ajuda, a realidade parece apontar para uma estratégia de carácter mais egoísta.

Relativamente à dimensão *interesses do doador*, podemos retirar algumas conclusões que vão de encontro ao que foi dito anteriormente. Os interesses económicos e comerciais influenciam o comportamento da APD portuguesa, ou seja, quanto maior o volume de trocas comerciais e de investimento directo estrangeiro entre o Portugal e os seus beneficiários (neste caso, os PALOP), maior o valor de APD transferido.

Todavia, no campo dos interesses políticos, a variável utilizada não parece indiciar a existência de motivações desta ordem na estratégia de cooperação de Portugal. Porém, uma vez que, explicitamente, a cooperação se assume como um instrumento ao serviço da política externa nacional, como uma forma para valorizar o papel de Portugal no mundo, parece não haver dúvidas quanto à ligação existente entre APD e motivações de ordem político-estratégicas.

No que respeita à selectividade da ajuda, os resultados não são conclusivos, pelo que não se pode aferir se Portugal se retrai no que respeita aos fluxos de ajuda transferidos para os países *bad-performers*, ou seja, o modelo parece indicar que o critério de *good-governance* não é um forte determinante.

O modelo demonstrou, ainda, que não se podem retirar conclusões indubitáveis quanto ao fenómeno do enviesamento populacional. Por outro lado, o comportamento dos doadores internacionais parece ser determinante para a estratégia portuguesa de cooperação em relação aos PALOP.

Não sendo o objectivo do modelo econométrico apresentado chegar a conclusões definitivas e inquestionáveis, permitiu-nos, ainda assim, balizar e cimentar a teoria relacionada com esta temática, com base na experimentação e na leitura prática dos dados existentes.

Esse é, aliás, o objectivo dos modelos econométricos: mais do que estimar, o que se pretende é, posteriormente, analisar os resultados e verificar se estes são coerentes com a teoria. Uma vez que, ao contrário do que se passa nas ciências exactas, em economia (e na globalidade das ciências sociais) não é possível efectuar experiências laboratoriais, os modelos econométricos tornam-se importantes aliados na verificação “prática” dos fenómenos em análise, a fim de ser feita a ponte entre a teoria e os dados reais.

De facto, várias críticas poderão ser apontadas aos modelos econométricos: a questão dos períodos limitados de tempo em análise, os eventuais erros de especificação das variáveis e a sua complexidade, a interdependência das causas e efeitos, a dificuldade de representar variáveis qualitativas e, acima de tudo, o perigo de manipulação estatística, em virtude dos condicionalismos dos dados disponíveis.

Apesar dos “perigos” enunciados, o estudo apresentado permitiu ultrapassar a simples leitura da evolução quantitativa dos valores da APD portuguesa, criando uma nova dimensão na análise desta temática. Porém, as limitações verificadas, particularmente no campo da estimação econométrica, revelam que o caminho a percorrer na investigação desta problemática é ainda longo mas, simultaneamente, desafiador e enriquecedor.

Futuramente, no âmbito do aprofundamento do tema estudado nesta dissertação, seria interessante ampliar o espectro de análise ao conjunto de todos os beneficiários da ajuda portuguesa, particularmente tendo em conta a observação efectuada de que a APD portuguesa tem sido alargada a novos

beneficiários, para além dos lusófonos. Por outro lado, seria extremamente útil testar o modelo para cada país beneficiário isoladamente, dada a possibilidade de se chegar a conclusões acerca das assimetrias de comportamento da ajuda portuguesa para os diversos destinos, individualmente considerados. Poder-se-ia analisar os diversos determinantes e motivações envolvidos e, conseqüentemente, a diferente estratégia seguida por Portugal, enquanto doador de APD, para com os seus parceiros receptores de fluxos de ajuda, com base nas características próprias de cada um.

BIBLIOGRAFIA

- AFONSO, Maria Manuela (2005), “O Papel da Avaliação nos Desafios da Cooperação Portuguesa”, comunicação apresentada na XXIII Conferência Internacional de Lisboa – *Portugal na Europa e no Mundo*, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, 5-6 Dezembro, Lisboa, <http://www.ieei.pt/post.php?post=85>.
- ALESINA, A. e DOLLAR, D. (1998), *Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?* National Bureau of Economic Research, Working Paper 6612, <http://www.nber.org/papers/w6612>.
- ARVIN, B. M. e DREWES, T., (2000), *Are there biases in German bilateral aid allocations*, Department of Economics, Trent University.
- AYLLÓN, Bruno (2006), “O Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e seu Estudo nas Relações Internacionais: Evolução Histórica e Dimensões Teóricas”, *Revista de Economia & Relações Internacionais*, Vol. 5(8), Janeiro 2006.
- BANCO DE PORTUGAL (2008), *Evolução das Economias dos PALOP e de Timor-Leste 2007/2008*, disponível em www.bportugal.pt, Publicações.
- BANDYOPADHYAY, S. e WALL, H.J. (2006), *The Determinants of Aid in the Post-Cold War Era*, Research Division Federal Bank of St. Louis, Working Paper 2006-021B, <http://www.research.stlouisfed.org/wp/2006/2006-021.pdf>.
- BAPTISTA, Fernando Oliveira (2006), “Opções para o Desenvolvimento”, in *Mosca e Zanzala (coord.) (2006)*, pp. 139-154.
- BAULCH, Bob (2006), *Aid Distribution and the MDGs*, World Development, Vol. 34, No. 6, pp. 933-950.
- BERTHÉLEMY, Jean-Claude (2006) a), *Aid allocation: comparing Donor's Behaviour*, European Development Research Network, Working Paper 2006-14, http://www.eudnet.net/download/wp/EUDN2006_14.pdf.
- BERTHÉLEMY, Jean-Claude (2006) b), *Bilateral Donors' Interest vs. Recipients' Development Motives in Aid Allocation: Do All Donors Behave the Same?*, Review of Development Economics, 10(2), pp. 179-194.

- BERTHÉLEMY, Jean-Claude e TICHIT, Ariane (2003), *Bilateral donors' aid allocation decisions – a three-dimensional panel analysis*, International Review of Economics and Finance, pp.253-274.
- BOURGUIGNON, F. e SUNDBERG, M. (2006), *Constraints to Achieving the MDGs with Scaled-Up Aid*, UN Department of Economic and Social Affairs, Working Paper No. 15, http://www.un.org/esa/policy/cairo_training_mdgs/bourguignon_and_Sundberg_2006.pdf
- BURNSIDE, C. e DOLLAR, D. (2004). *Aid, Policies and Growth: Revisiting the Evidence*, World Bank Policy Research, Working Paper 3251.
- CAD-OCDE (Comité de Ajuda ao Desenvolvimento) (2006), *DAC Peer-Review Portugal*, <http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Avaliacao/dacpeerreview.pdf>.
- CAE-CPLP (Centro de Análise Estratégica) (sd), *Portugal e a CPLP*, www.caecplp.org/biblioteca/webpdf/Portugal_cplp.pdf.
- CARNEIRO, Emmanuel Moreira (2004), *Especialização Rendeira e Extroversão na África Subsariana – Caracterização e Consequências*, Principia - Publicações Universitárias e Científicas.
- CHANG, Ha-Joon (2002), *Kicking Away the Ladder – Development Strategy in Historical Perspective*, Anthem Press, London, pp. 1-12, 69-124, 139-141.
- CHANG, Ha-Joon (2004), entrevista à Revista de Economia Heterodoxa OIKOS, n.º 8, Ano VI, 2007, pp. 119-124. <http://www.revistaoikos.org/seer/index.php/oikos/article/view/12/8>
- CLEMENS, M.A., KENNY, C.J. e MOSS, T.J. (2007), *The Trouble with the MDGs: Confronting Expectations of Aid and Development Success*, World Development, 35(5), pp. 735-751.
- COORAY, N. S. e SHAHIDUZZAMAN, Md. (2004), *Determinants of Japanese aid allocation: An Econometric Analysis*, IUJ Research Institute Working Paper, International Development Series.
- CRAVINHO, João Gomes (1998), “A Cooperação e o Respeito pelos Contribuintes”, artigo publicado no semanário “Expresso”, 01 de Maio, http://www.euforic.org/pt/jgc_pt.htm
- CRUZ, N.M. E KUAN, J.W. (2007), *Los Factores Políticos Determinantes de la Distribución de la Ayuda al Desarrollo. Evidencia para el caso Español*, IX Reunión de Economía Mundial, Madrid, Abril 2007.

- DOLLAR, David e LEVIN, Victoria (2004), *The Increasing Selectivity of Foreign Aid, 1984-2002*, World Bank Policy Research, Working Paper 3299.
- FEENY, Simon e MCGILLIVRAY, Mark (2008), *What Determines Bilateral Aid Allocation? Evidence From Time Series Data*, Review of Development Economics, Vol.12, No.3, pp. 515-529.
- GUARDIOLA, Nicole (2005), “O Paradoxo da (In)Comunicação em Português”, comunicação apresentada na XXIII Conferência Internacional de Lisboa – *Portugal na Europa e no Mundo*, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, 5-6 Dezembro, Lisboa, <http://www.ieei.pt/post.php?post=91>
- HANSEN, H. e TARP, F. (s.d.), *Aid Effectiveness Disputed*, <http://www.nottingham.ac.uk/economics/credit/research/papers/cp.99.10.pdf>
- HANSEN, H. e TARP, F. (2000), *Aid and Growth Regressions*, CREDIT Research Paper, Credit for Research in Economic Development and International Trade, University of Nottingham, <http://www.econ.ku.dk/ftarp/workingpapers/Docs/Aid%20and%20Growth%20Regressions.pdf>
- HEADEY, Derek (2008), “Geopolitics and the Effect of Foreign Aid on Economic Growth: 1970-2001”, *Journal of International Development*, pp.161-180.
- IPAD (Instituto de Apoio ao Desenvolvimento) (sd) a), *Exame do CAD a Portugal 2006 - Resumo das Principais Conclusões e Recomendações*, <http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Avaliacao/examecad.pdf>
- IPAD (Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento) (sd) b), *Guia da APD*, http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/APD/guia%20apd_actual.pdf
- IPAD (Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento) (2006), *Plano de Acção de Portugal para a Eficácia da Ajuda*, Parte I, pp. 1-9, <http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/APD/planoeficaciaajuda.pdf>
- IPAD (Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento) (2007), *Programa Indicativo de Cooperação – PIC Moçambique 2007-2009*, http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Publicacoes/Pic_Mozambique_0709vf_.pdf

- IPAD (Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento) (2008), *Programa Indicativo de Cooperação – PIC Timor-Leste 2007-2010*, <http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Publicacoes/PICTimor0710.pdf>
- KRAAY, Aart, (2005), “Aid, Growth and Poverty”, comunicação apresentada no *Seminar on Foreign Aid and Macroeconomic Management*, Maputo, Moçambique, 14-15 de Março.
- MAIZELS, A. e NISSANKE, M.K. (1984), *Motivations for Aid to Developing Countries*, World Development, Vol. 12, No. 9, pp. 879-900.
- MARTINUSSEN, J.D. e ENGBERG-PEDERSEN, P. (2003), *Aid – Understanding International Development Cooperation*, Zed Books, Londres-Nova Iorque, pp. 7-24, 56-73, 74-93.
- MATEUS, Abel (1999), *Que Estratégia para a Cooperação Portuguesa?*, http://www.isegi.unl.pt/docentes/AbelMateus/publicacoes/Est_cooperacao.htm
- MCGILLIVRAY, Mark (2003) a), “Aid Effectiveness and Selectivity: Integrating Multiple Objectives into Aid Allocations”, Summary Paper no âmbito do DAC-OECD/Development Centre Experts’ Seminar, Paris, 10 Março.
- MCGILLIVRAY, Mark (2003) b), *Modelling Aid Allocation - Issues, Approaches and Results*, Discussion Paper 2003/49, World Institute for Development Economics Research, United Nations University.
- MCKINLAY, R.D. e LITTLE, R. (1977) *A Foreign Policy Model of U.S. Bilateral Aid Allocation*, World Politics, Vol.30:58-56, No. 1., pp. 58-86.
- MESQUITA, Ana Guedes (2005), *A Política Portuguesa de Cooperação para o Desenvolvimento*, Centro de Estudos sobre África e do Desenvolvimento, Universidade Técnica de Lisboa (CESA-UTL), Coleção Documentos de Trabalho, nº 67, pp. 1-18.
- MNE (Ministério dos Negócios Estrangeiros) (2006), *Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa*, http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Publicacoes/Visao_Estrategica_editado.pdf
- MOREIRA, Adriano (coord.) (2001), *Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – Cooperação*, Instituto Português da Conjuntura Estratégica, Ed. Almedina, Coimbra.
- MOREIRA, Sandrina (2004), “Qualidade e Quantidade da Ajuda Internacional”, *Cadernos de Economia*, No. 66, Jan/Mar 2004, pp. 53-56.

- MOSCA, João (2005), “Cooperação Portugal-Moçambique: a Estratégia de não ter Estratégia”, comunicação apresentada na XXIII Conferência Internacional de Lisboa – *Portugal na Europa e no Mundo*, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, 5-6 Dezembro, Lisboa, <http://www.ieei.pt/post.php?post=95>
- MOSCA, João e ZANZALA, Julien (coord.) (2006), *Economia dos PALOP – Seminário Internacional sobre a Economia dos PALOP*, Coleção Estudos e Documentos, Instituto Piaget.
- NEUMAYER, Eric (2003) a), *Do Human Rights Matter in Bilateral Aid Allocation? A Quantitative Analysis of 21 Donor Countries*, Social Science Quarterly, Vol. 84, No. 3, Setembro 2003, pp. 650-666.
- NEUMAYER, Eric (2003) b), *The Determinants of Aid Allocation by Regional Multilateral Development Banks and United Nations Agencies*, London School of Economics Research Online, [http://eprints.lse.ac.uk/579/1/ISQ-47\(1\)FINAL.pdf](http://eprints.lse.ac.uk/579/1/ISQ-47(1)FINAL.pdf).
- OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico) (2005), *Aid Allocation Criteria: Managing for Development Results and Difficult Partnerships*, Report by Oxford Policy Management.
- OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico) (2006), *DAC in Dates – The History of OECD’s Development Assistance Committee*, Paris, <http://www.oecd.org/dataoecd/3/38/1896808.pdf>
- OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico) (2007), *OECD Development Assistance Committee... where governments come together to make aid work*, Paris.
- OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico) (2008), *Aid Targets Slipping Out of Reach?*, <http://www.oecd.org/dataoecd/47/25/41724314.pdf>
- ODI (Overseas Development Institute) (2008), *The Developmental Effectiveness of Untied Aid – Evaluation of the Paris Declaration*, <http://www.oecd.org/dataoecd/5/22/41537529.pdf>
- OIKOS, Revista de Economia Heterodoxa (2007), Entrevista a Ha-Joon Chang
- OLIVEIRA, Hélder (2005), “Angola – Uma nova oportunidade para a Cooperação Portuguesa”, comunicação apresentada na XXIII Conferência Internacional de Lisboa – *Portugal na Europa e no Mundo*, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, 5-6 Dezembro, Lisboa, <http://www.ieei.pt/post.php?post=96>

- PALMEIRA, José (2001), *Xeostratexia Lusófona na Era Global*, Instituto Galego de Análise e Documentación Internacional (IGADI), http://www.igadi.org/te/pdf/te_se12
- PEREIRA, Luísa Teotónio (2004), “Balanço da Cooperação para o Desenvolvimento em Portugal”, entrevista à ONG Médicos do Mundo, 01 de Abril, <http://www.medicosdomundo.pt:8080/index.jsp?page=news&lang=pt&newsId=18>
- PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) (2005), *Human Development Report 2005 – International cooperation at a crossroads – Aid, trade and security in an unequal world*, pp. 75-109.
- PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) (2007), *Relatório de Desenvolvimento Humano 2007/2008 – Combater as alterações climáticas - Solidariedade humana num mundo dividido*, pp. 291-295.
- QUINN, J.J. e SIMON, D.J. (2006), *Plus ça change,...: The Allocation of French ODA to Africa During and After the Cold War*, *International Interactions*, 32 (3), pp. 295-318.
- SACHS, Jeffrey (2006), *O Fim da Pobreza, como consegui-lo na nossa geração*, Casa das Letras, Cruz Quebrada, pp. 390-420, 449-475.
- SANGREMAN, Carlos e SANTOS, Tânia (s.d.), *Os Paradigmas de Conhecimento sobre a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e a Evolução do Papel da Sociedade Civil em Portugal*, Acep (Associação para a Cooperação entre os Povos).
- SCHAEDEER, HOOK e TAYLOR (1998), *Clarifying the Foreign Aid Puzzle: A Comparison of American, Japanese, French, and Swedish Aid Flows*, *World Politics*, Vol. 50 No. 2.
- STIGLITZ, Joseph, (2004), *Globalização – A Grande Desilusão*, Terramar, Lisboa, pp. 1-133.
- THIELE, R., NUNNENKAMP, P. e DREHER, A. (2007), *Do Donors Target Aid in Line with the Millennium Development Goals? A Sector Perspective of Aid Allocation*, Kiel Institute for the World Economy, pp. 596-630.
- TORRES, Adelino e FERREIRA, Manuel Ennes (2001), “A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa no Contexto da Globalização: Problemas e Perspectivas”, in *Moreira (coord.) (2001)*, pp. 23-119.

- UN (United Nations) (1998), *World Investment Report 1998 – Trends and Determinants*, United Nations Conference on Trade and Development, pp. 89-140.
- UN (United Nations) (2005), *World Economic and Social Survey*, United Nations Publications, Nova Iorque, pp. 109-139.
- WHITE, Howard (2003), *Trends in the volume and allocation of official flows from donor countries*, *International Review of Economics and Finance*, Vol. 13, Issue 3, pp. 233-244.