

CEsA

Centro de Estudos sobre África e do Desenvolvimento
Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa

Colecção

Documentos de Trabalho

nº 79

Luís Mah

**O Novo Paradigma Europeu para a Cooperação para o
Desenvolvimento**

Lisboa
2009

*O CEsA não confirma nem infirma
quaisquer opiniões expressas pelos autores
nos documentos que edita.*

O NOVO PARADIGMA EUROPEU PARA A COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO

“Fundamentally, past aid did not work because it was based on the assumption that donors develop poor countries. They do not. Developing countries develop themselves, and they must be allowed to assume this responsibility. Developing country governments must set their own priorities in full collaboration with their citizens, particularly the poorest, and they must manage and be responsible for the development process themselves. In turn it is essential for them to be accountable to their citizens”

Eveline Herfkens,
Coordenadora-executiva da Campanha do Milénio das Nações Unidas

A União Europeia (entendida como o conjunto composto pela Comissão Europeia e pelos Estados-membros) é o maior fornecedor mundial de ajuda pública para o desenvolvimento (APD), o principal parceiro comercial dos países em desenvolvimento e um actor crucial no diálogo político internacional. A política de cooperação para o desenvolvimento representa o principal pilar das relações entre a União Europeia (UE) e todos os países em desenvolvimento.

Em Novembro de 2005, a aprovação do “Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento” pelo Conselho dos Representantes dos Governos dos Estados-Membros reunidos no Conselho da União Europeia, pela Comissão Europeia e pelo Parlamento Europeu, veio definir uma nova moldura institucional orientadora para toda a acção da UE na área da cooperação para com os países em desenvolvimento.¹ Entre os principais instrumentos para implementação desta visão está a APD concedida pelos Estados e agências governamentais europeias. Este artigo analisa precisamente a implementação deste tipo de APD face aos compromissos assumidos na declaração.

1. “O CONSENSO EUROPEU”: Para onde se quer caminhar?

O documento aprovado em 2005 veio substituir a primeira declaração da UE para o desenvolvimento de 2005, de forma a responder a novos acontecimentos a nível internacional como o 11 de Setembro e as preocupações com questões de segurança e a reflectir a parceria global em torno dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM).²

¹ Secretariado-Geral do Conselho da União Europeia, Declaração conjunta do Conselho e dos Representantes dos Governos dos Estados-Membros reunidos no Conselho, do Parlamento Europeu e da Comissão sobre a política de desenvolvimento da União Europeia: “O Consenso Europeu”, Bruxelas: Secretariado-Geral do Conselho da União Europeia (22 de Novembro de 2005). Disponível em: http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/noticias/DeclConj_EU/declconj_port.pdf.

² Para uma avaliação detalhada das políticas da UE para a cooperação para o desenvolvimento até 2005, ver briefing papers do projecto European Development Cooperation to 2010 lançado pela Associação

A primeira parte da Declaração apresenta os objectivos e os princípios comuns que a UE deve procurar seguir na sua política de cooperação. Assim, afirma o princípio da apropriação, isto é, que “aos países em desenvolvimento cabe a responsabilidade primordial de criar uma conjuntura interna propícia à mobilização dos seus próprios recursos, o que inclui a execução de políticas coerentes e eficazes”.³

E em resposta, a UE, respeitando o princípio da parceria, procurará providenciar uma assistência que se adapte às necessidades particulares dos países beneficiários: “a UE apoiará as estratégias dos países parceiros centradas nos ODM e que visem a redução da pobreza, o desenvolvimento e as reformas, e alinhará a sua actuação pelos sistemas e procedimentos daqueles países”.⁴

A implementação deste consenso por pôr em prática um programa de APD consistente com estes princípios e neste sentido a EU dispõe-se a dar não só mais APD mas também melhor APD. Em termos de quantidade, a UE estabelece 2015 como a meta para os Estados Membros alcançarem 0,7% do rendimento nacional bruto (RNB) para a APD, com um objectivo intermédio de 0,56% até 2010, o que representa uma duplicação da APD anual da comunidade europeia para mais de €66 mil milhões. Pelo menos metade deste aumento de APD será destinada ao continente africano.⁵

A APD, tendo em conta as necessidades de cada país, pode ser concedida através de várias modalidades como a assistência aos projectos, apoio aos programas sectoriais, apoio orçamental geral e sectorial, ajuda humanitária e assistência na prevenção de crises ou o apoio à sociedade civil. Mas a declaração reforça, “sempre que as circunstâncias o permitam”, o recurso ao apoio orçamental geral e sectorial “como forma de reforçar a apropriação, apoiar a responsabilização e os procedimentos nacionais do país parceiro, financiar as estratégias nacionais de redução da pobreza (ERP) (incluindo as despesas de funcionamento dos orçamentos de saúde e da educação) e promover uma gestão sólida e transparente das finanças públicas”.⁶

A UE compromete-se ainda a pôr em funcionamento mecanismos de APD mais previsíveis e menos voláteis de forma a garantir fluxos de APD mais estáveis. Só assim poderão os países beneficiários definir estratégias de longo prazo de luta contra a pobreza e para o desenvolvimento.

Europeia de Institutos de Estudos para o Desenvolvimento (EADI). Disponíveis em:

http://www.edc2010.net/detail_page.phtml?page=briefingp.

Os ODM resultam da Declaração do Milénio assinada em 2000 por 189 países em Nova Iorque. Os oito ODM são: 1) Reduzir para metade a pobreza extrema e a fome; 2) Alcançar o ensino primário universal; 3) Promover a igualdade de género e o empoderamento das mulheres; 4) Reduzir a mortalidade infantil para 2/3; 5) Reduzir a mortalidade materna para 3/4; 6) Combater o VIH/SIDA, malária e outras doenças; 7) Garantir a sustentabilidade ambiental e 8) Fortalecer uma parceria global para o desenvolvimento. Ver www.millenniumcampaign.org

³ “O Consenso Europeu”, p.7.

⁴ *Ibidem*, p.7.

⁵ *Ibidem*, p.9.

⁶ *Ibidem*, p.10.

Estes mecanismos passam pelo respeito de três regras: coordenação, complementaridade e coerência.

A coordenação e complementaridade consistem em definir uma programação plurianual do conjunto da UE tendo em conta os planos estratégicos de redução da pobreza dos países beneficiários de APD e sistemas comuns de implementação como a análise e missões conjuntas a nível dos doadores.⁷

Em simultâneo, a UE dispõe-se a cooperar com os países beneficiários, outros parceiros bilaterais e entidades multilaterais como as Nações Unidas e as instituições financeiras internacionais de modo a evitar “duplicação de esforços e a maximizar o impacto e a eficácia da ajuda mundial”.⁸ Finalmente a coerência significa que UE tenciona respeitar a política de cooperação noutros domínios da sua acção que não estão usualmente directamente relacionadas com o desenvolvimento: comércio, ambiente, alterações climáticas, segurança, agricultura, pescas, dimensão social da globalização, emprego e trabalho digno, migração, investigação e inovação, sociedade da informação, transportes e energia.

2. “O CONSENSO EUROPEU”: E qual é o estado real da situação?

Não sendo lei, esta declaração funciona, no entanto, como um documento de referência afirmando um conjunto de intenções que têm que ser avaliadas e medidas em termos das acções a que deu resultado. Em segundo lugar, é um documento que pode também ser utilizado como unificador de vários actores em torno de um esforço comum. Em terceiro, oferece uma moldura geral para dar continuidade a um debate sobre políticas públicas para a área da cooperação para o desenvolvimento. E em quarto, pode servir de ponto de partida para actores como o Parlamento Europeu ou organizações não-governamentais para o desenvolvimento (ONGD) monitorizar a implementação da política de cooperação para o desenvolvimento da UE.

O relatório anual sobre a APD de 3 de Abril de 2007 do Comité de Ajuda da Organização de Comércio e Desenvolvimento Económico (CAD/OCDE) oferece um diagnóstico estatístico sobre o comportamento de pelos 15 membros da UE, entre quais Portugal.⁹ Assim, a APD total dos 15 Estados-Membros da UE que fazem parte do DAC aumentou 2,7% em termos reais, de \$55.7 mil milhões em 2005 para 58.9 mil milhões em 2006. Estes números representam 0,43% do total do RNB destes 15 Estados-Membros, ultrapassando a meta colectiva para a UE de 0,39%. O CAD indica, contudo, que este aumento em 2006, foi sobretudo fruto do perdão da dívida.

⁷Ver OCDE, Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento: Apropriação, Harmonização, Alinhamento, Resultados e Responsabilidade Mútua, Paris: Fórum de Alto Nível da OCDE (28 Fevereiro – 2 de Março de 2005). Disponível em:

http://www.oecd.org/document/18/0,2340,en_2649_3236398_35401554_1_1_1_1,00.html.

Ver também Commission of the European Communities, EU Code of Conduct on Division of Labour in Development Policy, Brussels: European Commission (28 de Fevereiro de 2007)

⁸ “O Consenso Europeu”, p.11

⁹ Ver OCDE, OECD Development Co-operation Report 2006, Paris: OECD (3 de Abril de 2007).

Disponível em:

http://www.oecd.org/document/17/0,2340,en_2649_37413_38341265_1_1_1_37413,00.html

Entre os 15 países da UE, 10 conseguiram aumentar a sua APD:

- Irlanda (33,7%) – devido a um aumento das suas contribuições para a APD bilateral e multilateral;
- Espanha (20,3%) – graças a um aumento significativo da sua contribuição para as Nações Unidas e outras organizações multilaterais, bem como um aumento nos financiamentos por parte da AECI, a agência espanhola para o apoio ao desenvolvimento;
- Suécia (15%) – devido a um aumento da sua ajuda e do perdão da dívida;
- Reino Unido (13,1%) – em resultado de um aumento substancial das contribuições para organizações internacionais;
- Dinamarca (2,9%), França (1,4%), Alemanha (0,9%), Luxemburgo (4,9%), Holanda (4,2%) e Portugal (0,6%)

Quanto à APD com origem na Comissão Europeia, esta aumentou 5,7% para \$10.2 mil milhões como reflexo de um crescimento ao apoio orçamental e uma melhor capacidade de financiamento registado nos últimos anos.

Mas a leitura política das estatísticas do CAD/OCDE levaram as ONGD europeias, reunidas na Plataforma Concord (Confederação Europeia de Organizações Não Governamentais de Desenvolvimento) sediada em Bruxelas, chegar a outras conclusões. Estas denunciam os governos europeus de inflacionarem os números da APD aos países em desenvolvimento pelo segundo ano consecutivo e assim esconderem o facto de não terem conseguido cumprir com os seus compromissos.¹⁰ Para as ONGD europeias, 30% da APD declarada em 2006 não representou quaisquer recursos adicionais para os países em desenvolvimento e que correspondem a:

- Cerca de €11 mil milhões resultantes de operações de perdão da dívida do Iraque e da Nigéria;
- Cerca de €1,6 mil milhões em bolsas de estudo na Europa para estudantes de países em desenvolvimento;
- Cerca de mil milhões de euros para refugiados na Europa.

Para o Concord, se estes valores não fossem considerados enquanto APD, então a meta de 0,39% não teria sido ultrapassada e ficaria pelos 0,31%. No caso do perdão da dívida, as ONGD europeias não deixam de reconhecer a importância deste mecanismo mas reafirmam a necessidade de ser acompanhado por um aumento *de facto* dos recursos financeiros disponíveis para 0,7% do RNB até 2015. Entre os países que mais inflacionaram as estatísticas estão a Áustria (57%), França (52%), Itália (44%), Alemanha (35%) e Reino Unido (28%). Os países com a menor percentagem de RNB para a APD foram Grécia (0,16%), Itália (0,20) e Portugal (0,21%).

Em Portugal, o grupo *Aid Watch* da Plataforma Portuguesa das ONGD, composto pelas organizações ACEP, CIC, IED, IMVF, ADRA, OIKOS e SOLSEF, e responsável pelo capítulo sobre Portugal no relatório “Suspendam

¹⁰ Ver comunicado de imprensa da Plataforma das ONGD portuguesas, Governos Europeus inflacionam ajuda aos países em desenvolvimento, Lisboa: Plataforma ONGD (3 de Abril de 2007). Disponível em: <http://www.plataformaongd.pt>.

o Aplauso! Os governos europeus arriscam-se a não cumprir as promessas de ajuda” lançado no dia 11 de Maio de 2007 pelo Concorde, denuncia o facto de:¹¹

- Portugal ter falhado no compromisso de 0,33% do RNB para 2006 ao dar apenas 0,21%;
- Portugal ter concedido apenas 3,6% da APD bilateral (em 2005) para os serviços sociais básicos contra os 20% recomendados a nível internacional;
- Portugal ter dado mais de 50% da APD bilateral em assistência técnica, ou seja, para pagar peritos e consultores nacionais;
- Portugal contabilizar enquanto APD subsídios atribuídos a universidades portuguesas como forma de apoiar estudantes dos países em desenvolvimento quando tal não só não representa recursos adicionais para as populações pobres como poderá ter o efeito de contribuir para a “fuga de cérebros” destes países;

Tendo em conta esta avaliação, o grupo recomenda que:

- A APD portuguesa seja “efectivamente dirigida para a erradicação da pobreza”;
- Portugal estabeleça, ainda durante o actual mandato governamental, um calendário “preciso e medidas objectivas para viabilizar o cumprimento da meta dos 0,7% do RNB dedicado à APD até 2015”;
- A APD portuguesa seja mais previsível, menos volátil e mais coerente dentro de um orçamento plurianual;
- O Estado português reforce a sua coerência na ligação com as ONGD, vendo-as como “parceiros reais de promoção do desenvolvimento”.¹²

3. PARA ALÉM DO “CONSENSO EUROPEU”: O DEBATE SOBRE O IMPACTO DA APD

O debate sobre a quantidade e a qualidade da APD tem gerado controvérsias já de longa data com as vozes críticas a acusarem a APD de engordar burocracias, criar dependências, perpetuar a má governação ou de enriquecer as elites dos países pobres.¹³ Estas vozes críticas citam a pobreza generalizada em África apesar de 30 anos de ajuda e apontam casos de países, que tendo recebido ajudas substanciais têm apresentado resultados desastrosos, como a República Democrática do Congo ou a Somália. Aos seus olhos, os programas de ajuda devem ser totalmente reformados, substancialmente reduzidos ou mesmo, serem cancelados.¹⁴

¹¹ Ver comunicado de imprensa da Plataforma das ONGD de 11 de Maio de 2007. Disponível em:

<http://www.plataformaongd.pt>. O relatório em inglês está disponível em: <http://www.concordeurope.org>.

¹² Para uma desposta do governo português às críticas, ver Branco, Sofia, Governo refuta críticas: Portugal não atingiu meta e inflacionou contribuições, in Público, Lisboa (11 de Maio de 2007).

¹³ Esta parte do artigo é largamente baseada numa coluna do elector publicada no Diário de Notícias de 11 de Novembro de 2005 pelo autor.

¹⁴ Para vozes críticas ver por exemplo Shikwati, James, Serviço Público: A ajuda humanitária é boa para os países ricos in Veja (10 de Agosto de 2005). Disponível em:

Mas se é possível encontrar nesta críticas algo de verdade e com que possamos concordar, também não deixa de ser uma visão simplificadora e redutora do papel da ajuda porque a questão de se discutir se a APD é boa ou má é muito mais complexa porque, na verdade existem sucessos claros, principalmente na área da saúde pública.¹⁵ No Uganda, por exemplo, e através da ajuda, o governo aboliu as taxas de acesso à saúde e formou 3000 novos profissionais de saúde. Em resultado, as taxas de vacinação para as crianças com menos de 5 anos de idade passaram de 41 para 83 por cento. Outros dois casos de sucesso em África nesta área são a quase eliminação do sarampo como causadora de mortes infantis em vários países subsarianos (de 60,000 casos em 1996 para 117 em 2000) e um programa de controlo da oncocercose (mais conhecida por cegueira dos rios) que desde que começou em 1974 evitou a contracção da doença por 18 milhões de crianças.

Na área da educação, graças à ajuda, o governo queniano passou a garantir o acesso gratuito ao ensino básico para todos levando 1,2 milhões de crianças a frequentar a escola. O mesmo aconteceu na Tanzânia onde o apoio orçamental em 65 milhões de libras provenientes da ajuda internacional permitiram a abolição das taxas de acesso ao ensino básico para todos. Em consequência, nove em dez crianças frequentam hoje a escola quando em 1999 a taxa de frequência era de seis em cada dez. E mesmo em termos de desenvolvimento, não há nada como o exemplo do Botswana, ou a Excepção Africana como lhe chamou a revista britânica *The Economist* em 2002.¹⁶ Foi o país com o mais rápido crescimento per capita entre 1965 e 1995 e que chegou a receber uma média de 127 dólares de ajuda internacional por pessoa anualmente. Ou o caso de Moçambique que tem vindo a crescer 8 por cento por ano desde meados da década de 1990 e cujo crescimento não poderia ter sido sustentado sem as transferências líquidas de ajuda *per capita* de 54 dólares, vital para as infra-estruturas e a balança de pagamentos. Aqui, nos últimos cinco anos, a pobreza foi reduzida de 70 por cento para 55 por cento. O que estes exemplos revelam é que mais do que discutir se a ajuda atrasa ou não o desenvolvimento da África interessa assegurar que a ajuda internacional, e o seu aumento substancial nos próximos anos como se espera da parte dos países desenvolvidos, seja usada de forma eficaz e que responda às necessidades reais das populações locais. Porque durante muitos anos, a agenda da ajuda internacional mais não foi do que o reflexo dos interesses geo-estratégicos e comerciais dos países doadores, das instituições financeiras internacionais como o Banco Mundial ou o Fundo Monetário Internacional ou de uma visão predominantemente governamental de quem dava o dinheiro.¹⁷ A eficácia da ajuda passa pois por ultrapassar esta agenda. Porque sem mais e melhor ajuda, tal como surge no relatório de 2005 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, os baixos rendimentos e a pobreza da África

<http://impertinencias.blogspot.com/2005/08/servio-pblico-ajuda-humanitaria-boa.html>. E também Easterly, William, *The Utopian Nightmare in Foreign Policy* in *Foreign Policy* Sept/Oct 2005, pp.58-64

¹⁵ Para vários casos de sucesso, ver Levine, Ruth, *Case Studies in Global Health: Millions Saved*, Washington: Center for Global Development (2007).

¹⁶ Elliot, Larry, *The African Exception in The Economist* (28 de Março de 2002)

¹⁷ Para uma análise profunda da questão de APD, ver Riddell, Roger, *Does Foreign Aid Really Work?*, Oxford: Oxford University Press (2007).

subsariana continuam a limitar a sua capacidade de crescimento económico e desenvolvimento sustentável.¹⁸ E ainda tão mais importante

¹⁸Ver PNUD, Relatório de Desenvolvimento Humano 2005 - Cooperação Internacional Numa Encruzilhada: Ajuda, Comércio e Segurança num Mundo Desigual, Nova Iorque: PNUD (2005)

O CEsA

O CEsA é um dos Centros de Estudo do Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa, tendo sido criado em 1982.

Reunindo cerca de vinte investigadores, todos docentes do ISEG, é certamente um dos maiores, senão o maior, Centro de Estudos especializado nas problemáticas do desenvolvimento económico e social existente em Portugal. Nos seus membros, na maioria doutorados, incluem-se economistas (a especialidade mais representada), sociólogos e licenciados em direito.

As áreas principais de investigação são a economia do desenvolvimento, a economia internacional, a sociologia do desenvolvimento, a história africana e as questões sociais do desenvolvimento; sob o ponto de vista geográfico, são objecto de estudo a África Subsariana, a América Latina, a Ásia Oriental, do Sul e do Sudeste e o processo de transição sistémica dos países da Europa de Leste.

Vários membros do CEsA são docentes do Mestrado em Desenvolvimento e Cooperação Internacional leccionado no ISEG/"Económicas". Muitos deles têm também experiência de trabalho, docente e não-docente, em África e na América Latina.

O autor

LUÍS MAH

Doutor em Estudos do Desenvolvimento, é actualmente Professor no Instituto de Estudos Orientais da Universidade Católica Portuguesa (UCP), Membro do Conselho Científico desse instituto e e Coordenador da Campanha do Milénio das Nações Unidas em Portugal.

Centro de Estudos sobre África e do Desenvolvimento
Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG/"Económicas")
da Universidade Técnica de Lisboa

R. Miguel Lupi, 20 1249-078 LISBOA PORTUGAL
Tel: + / 351 / 21 392 59 83 Fax: [...] 21 397 62 71 e-mail: cesa@iseg.utl.pt
URL: <http://www.iseg.utl.pt/cesa>