

UM NOVO PARADIGMA EUROPEU NA COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO

Luís Mah

NO PASSADO, A AJUDA NÃO FUNCIONOU PORQUE SE BASEAVA NA ASSUMPÇÃO DE QUE OS DADORES PODEM AJUDAR OS PAÍSES POBRES A DESENVOLVEREM-SE. NÃO PODEM. OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO DESENVOLVEM-SE A ELES PRÓPRIOS, E DEVEM SER ENCORAJADOS A ASSUMIR ESSA RESPONSABILIDADE. OS PAÍSES EM VIAS DE DESENVOLVIMENTO DEVEM ESTABELECEER AS SUAS PRIORIDADES EM ESTREITA COLABORAÇÃO COM OS SEUS CIDADÃOS, PARTICULARMENTE OS MAIS POBRES, E DEVEM GERIR E SER RESPONSÁVEIS PELO SEU PRÓPRIO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO. EM CONTRAPARTIDA, É ESSENCIAL QUE PRESTEM CONTAS AOS SEUS CIDADÃOS.

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 desenvolvimento¹. 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.

«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.

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 pressupõe pôr em prática um programa de APD consistente com estes princípios e neste sentido a UE 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 por cento do rendimento nacional bruto (RNB) para a APD, com um objectivo intermédio de 0,56 por cento até 2010, o que representa uma duplicação da APD anual da comunidade europeia para mais de 66 mil milhões de euros. Pelo menos metade deste aumento de APD será destinada ao continente africano⁵.

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.

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 doadores⁷.

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 a UE tenciona respeitar a política de cooperação noutros domínios da sua acção que não estão, na maior parte dos casos, directamente relacionados 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.

«O CONSENSO EUROPEU»: E QUAL É O ESTADO REAL DA SITUAÇÃO?

Não tendo a força de 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) monitorizarem 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 15 membros da UE, entre quais Portugal⁹. Assim, a APD total dos 15 estados-membros da UE que fazem parte do DAC aumentou 2,7 por cento em termos reais, de 55,7 mil milhões de dólares em 2005 para 58,9 mil milhões de dólares em 2006. Estes números representam 0,43 por cento do total do RNB destes 15 estados-membros, ultrapassando a meta colectiva para a UE de 0,39 por cento. O CAD indica, contudo, que este aumento em 2006 foi sobretudo fruto do perdão da dívida.

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

- Irlanda (33,7 por cento) – devido a um aumento das suas contribuições para a APD bilateral e multilateral;
- Espanha (20,3 por cento) – 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 por cento) – devido a um aumento da sua ajuda e do perdão da dívida;
- Reino Unido (13,1 por cento) – em resultado de um aumento substancial das contribuições para organizações internacionais;
- Dinamarca (2,9 por cento), França (1,4 por cento), Alemanha (0,9 por cento), Luxemburgo (4,9 por cento), Holanda (4,2 por cento) e Portugal (0,6 por cento).

Quanto à APD com origem na Comissão Europeia, esta aumentou 5,7 por cento para 10,2 mil milhões de dólares 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, a 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 compromissos¹⁰. Para as ONGD europeias, 30 por cento da APD declarada em 2006 não representou quaisquer recursos adicionais para os países em desenvolvimento e que correspondem a:

- Cerca de 11 mil milhões de euros resultantes de operações de perdão da dívida do Iraque e da Nigéria;
- Cerca de 1,6 mil milhões de euros 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 por cento não teria sido ultrapassada e ficaria pelos 0,31 por cento. 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 por cento do RNB até 2015. Entre os países que mais inflacionaram as estatísticas estão a Áustria (57 por cento), França (52 por cento), Itália (44 por cento), Alemanha (35 por cento) e Reino Unido (28 por cento). Os países com a menor percentagem de RNB para a APD foram Grécia (0,16 por cento), Itália (0,20 por cento) e Portugal (0,21 por cento).

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 o Aplauso! Os governos europeus arriscam-se a não cumprir as promessas de ajuda» lançado no dia 11 de Maio de 2007 pelo Concord, denuncia o facto de¹¹:

- Portugal ter falhado no compromisso de 0,33 por cento do RNB para 2006 ao dar apenas 0,21 por cento;
- Portugal ter concedido apenas 3,6 por cento da APD bilateral (em 2005) para os serviços sociais básicos contra os 20 por cento recomendados a nível internacional;
- Portugal ter dado mais de 50 por cento 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 por cento 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.

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 pobres¹³. Estas vozes críticas citam a pobreza generalizada em África apesar de trinta 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 cancelados¹⁴.

Mas se é possível encontrar nestas 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, na verdade existem sucessos claros, principalmente na área da saúde pública¹⁵. No Uganda, por exemplo, e através da ajuda, o governo aboliu as taxas de acesso à saúde e formou três mil novos profissionais de saúde. Em resultado, as taxas de vacinação para as crianças com menos de cinco 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 mil 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 permitiu 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 «Exceção Africana» como lhe chamou a revista britânica *The Economist* em 2002¹⁶. 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 geoestratégicos 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 dinheiro¹⁷. 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 subsariana continuam a limitar a sua capacidade de crescimento económico e desenvolvimento sustentável¹⁸. 

NOTAS

- 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 UE: «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 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 York. 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 *empowerment* das mulheres; 4) Reduzir a mortalidade infantil para dois terços; 5) Reduzir a mortalidade materna para três quartos; 6) Combater o VIH/SIDA, malária e outras doenças; 7) Garantir a sustentabilidade ambiental e 8) Fortalecer uma parceria global para o desenvolvimento. Cf. www.millenniumcampaign.org.
- 3 «O Consenso Europeu», p. 7.
- 4 *Ibidem*, p. 7.
- 5 *Ibidem*, p. 9.
- 6 *Ibidem*, p. 10.
- 7 Ver 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 de 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 «Comissão of the European Communities, EU Code of Conduct on Division of Labour in Development Policy». Bruxelas: European Commission [28 de Fevereiro de 2007].
- 8 «O Consenso Europeu», p. 11.
- 9 Cf. 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.
- 10 Cf. 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>.
- 11 Cf. 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 resposta do Governo português às críticas, cf. BRANCO, Sofia – «Governo refuta críticas: Portugal não atingiu meta e inflacionou contribuições». In *Público*, 11 de Maio de 2007.
- 13 Esta parte do artigo é largamente baseada numa carta do autor publicada no *Diário de Notícias* de 11 de Novembro de 2005.
- 14 Para vozes críticas cf., por exemplo, SHIKWATI, James – «Serviço público: a ajuda humanitária é boa para os países ricos». In *Veja* [10 de Agosto de 2005]. Disponível em: <http://impertinencias.blogspot.com/2005/08/servio-pblico-ajuda-humanitaria-bona.html>. E também EASTERLY, William – «The Utopian Nightmare in Foreign Policy» In *Foreign Policy*, Setembro-Outubro de 2005, pp. 58-64.
- 15 Para vários casos de sucesso, cf. 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, cf. RIDDEL, Roger – *Does Foreign Aid Really Work?*. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- 18 Cf. PNUD – *Relatório de Desenvolvimento Humano 2005 – Cooperação Internacional numa Encruzilhada: Ajuda, Comércio e Segurança num Mundo Desigual*. Nova York: PNUD [2005].