

O PAPEL DA AJUDA INTERNACIONAL no processo de desenvolvimento

A selectividade transformou-se na questão central da teoria e da política de ajuda. Os países doadores são aconselhados a direccionarem os seus apoios para os países que apresentam ambientes económicos, administrativos e institucionais mais adequados do que os seus homólogos em termos de pobreza

SANDRINA BERTHAULT MOREIRA



Mestre em Economia pelo ISEG (UTL) e professora no Departamento de Economia e Gestão na ESCE (IPS) – Escola Superior de Ciências Empresariais, Instituto Politécnico de Setúbal
smoreira@esce.ips.pt



A ajuda pública ao desenvolvimento é a fatia mais concessional do bolo da cooperação de um país doador⁽¹⁾. A sua principal finalidade é o desenvolvimento dos países receptores da mesma, outrora designados globalmente por Terceiro Mundo. É pelo menos isso que se depreende da definição de ajuda internacional, adoptada pelo Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD ou, na sigla inglesa, DAC) da OCDE em 1972 e inalterada desde então⁽²⁾.

Não obstante ser esse o objectivo geral da ajuda internacional, o papel que assume no processo de desenvolvimento dos países subdesenvolvidos tem sido influenciado

pelos objectivos, teorias e estratégias de desenvolvimento dominantes num determinado período de tempo (Thorbecke, 2000).

A fundamentação teórica da ajuda foi formalmente estabelecida no “modelo dos dois défices” (*two gap model*) de Chenery e Strout (1966, 1979). Os autores alargam o modelo de Harrod-Domar, considerando que o crescimento económico é um processo condicionado pelas possibilidades de superação de dois estrangulamentos básicos que se relacionam com a acumulação de capital físico, ou seja, a insuficiência de poupança interna e a escassez de divisas. O crescimento exige uma expansão

de investimento que não pode ser financiada por uma expansão equivalente de poupança interna, dado o baixo rendimento *per capita* que caracteriza as economias em desenvolvimento. De igual modo, o crescimento implica um desequilíbrio entre importações e exportações, derivado da necessidade de efectuar importações de bens e serviços (indispensáveis ao investimento e à produção), as quais excedem os rendimentos provenientes das exportações.

Na impossibilidade de resolução destes dois constrangimentos, o país não deixa por isso de crescer, embora cresça menos e com um aproveitamento ineficaz de alguns dos recur-

AL
O
adores
nômicos,
breza

recursos internos existentes. Os recursos financeiros provenientes do exterior assumem assim um papel preponderante na intensificação dos ritmos de crescimento, mediante o preenchimento do hiato prevalecente nas diferentes fases do processo de crescimento de um país. A ajuda externa em particular, ao suplementar o déficit de poupança interna (*savings gap*) ou o déficit de divisas (*trade gap*), acelera o processo de crescimento, tendo em vista o tão desejado crescimento auto-sustentado.

O CONSENSO DE WASHINGTON

Na década de oitenta, a percepção de que o ambiente interno é decisivo na determinação do processo de desenvolvimento ganha consistência. A crise da dívida externa, que eclodiu no México em 1982 e se alastrou à maioria dos países em desenvolvimento (exceção feita a partes do Leste e do Sudeste da Ásia), possibilita que o fornecimento de ajuda internacional passe a estar subordinado à implementação (compromisso de implementação) de um pacote de reformas, tido como necessário para a criação de um ambiente económico e institucional favorável ao processo de desenvolvimento. Na base dos programas de ajustamento estrutural dos anos oitenta e dos programas de luta contra a pobreza dos anos noventa estão dez preceitos neoliberais que constituem o Consenso de Washington (Williamson, 1990, 2004):

1 – Disciplina fiscal: contracção das despesas públicas no sentido do equilíbrio orçamental. Défices orçamentais excessivos e duradouros são fonte de derrapagem da inflação, de crises na balança de pagamentos e de volatilidade dos capitais.

2 – Reestruturação das des-

pesas públicas: redução de subsídios (em particular, subsídios não-direccionados) a fim de reorientar as despesas públicas para investimentos em áreas como educação, saúde e infra-estruturas.

3 – Reforma fiscal: ampliação da base fiscal (mediante a generalização do IVA, por exemplo) e redução das taxas de imposto marginais.

4 – Liberalização das taxas de juro: liberalização assente em dois princípios, sendo o primeiro, taxas de juro determinadas pelo mercado e o segundo, taxas de juro reais positivas e moderadas. Na década de 90,

A ajuda continua a ser um instrumento catalisador na dinamização das reformas económicas

a liberalização das taxas de juro é substituída pelo princípio mais abrangente da liberalização financeira.

5 – Taxas de câmbio competitivas: desvalorização da moeda num regime de câmbios fixos, ou a sua própria depreciação num regime de câmbios flexíveis, tendo como objectivo garantir a competitividade do preço das exportações.

6 – Liberalização comercial: liberalização das importações (em especial, importações de *inputs* intermediários), mediante a redução das tarifas aduaneiras e a eliminação das quotas de importação e de outras barreiras ao comércio internacional.

7 – Liberalização dos fluxos

de IDE: supressão das barreiras à entrada do investimento directo estrangeiro (IDE).

8 – Privatização.

9 – Desregulamentação: abolição das regras que travam a iniciativa privada e a livre concorrência.

10 – Protecção dos direitos de propriedade: reforço dos direitos de propriedade, em prol do sector privado em geral e do sector informal em particular.

A DÉCADA PERDIDA

PARA O DESENVOLVIMENTO

Na década que acabou por se transformar numa “década perdida para o desenvolvimento”, a ajuda internacional desempenha assim outras funções que não o tradicional preenchimento de défices no processo de crescimento acelerado. Os doadores ligam condicionalismos à sua ajuda, no intuito de que a mesma estimule o cumprimento das medidas programadas, de reforma das políticas e instituições económicas que determinam o crescimento e desenvolvimento globais.

Na década de noventa, a ajuda continua a ser um instrumento catalisador, essencial na indução das reformas económicas prescritas. A novidade trazida pelas transformações geopolíticas, resultantes do final da “Guerra-Fria”, está na ênfase dada ao

NOTAS

(1) Ao longo deste texto, sempre que falarmos no conceito de ajuda estamos a referir-nos a ajuda pública ao desenvolvimento (APD ou, na sigla inglesa, ODA).

(2) De acordo com a definição do CAD da OCDE, a ajuda internacional engloba o conjunto dos donativos ou empréstimos em condições financeiras bonificadas, proveniente de organismos públicos ou das suas agências executoras e destinado a promover o desenvolvimento económico e o bem-estar dos países em vias de desenvolvimento.

uso da ajuda enquanto instrumento promotor da boa governação, alargando assim o âmbito das condicionantes quanto à reforma que deve ser aplicada⁽³⁾. A agenda da boa governação dos doadores multilaterais inclui, essencialmente, medidas que visam o reforço da capacidade governativa, no processo de gestão dos recursos do país para o desenvolvimento. Não limitados por um mandato não-político, os doadores bilaterais dão preferência a critérios de natureza política, como a democratização (em particular, democratização multipartidária) e o respeito pelos direitos humanos.

Na mesma década em que se regista a extensão das condicionalidades para outros domínios além do económico, verifica-se um cepticismo crescente em torno do princípio da condicionalidade da ajuda. A resposta inicial, aos fracassos das experiências de reforma económica dos anos oitenta, consiste em condicionar a ajuda à realização de reformas políticas e administrativas, no entendimento de que a má governação é responsável pelos fracos resultados atingidos até então. Todavia, a ajuda sob condições também enfrenta dificuldades em produzir reforma no campo da boa governação, o que aliado a problemas de fungibilidade da ajuda⁽⁴⁾, coordenação entre doadores,

entre outros, deu azo ao princípio da selectividade da ajuda.

A estratégia da selectividade consiste em aplicar um sistema de distribuição da ajuda, tendo por base a *performance* dos países receptores no que concerne à implementação do programa de reforma. O documento do Banco Mundial que pela primeira vez faz referência a uma distribuição selectiva da ajuda e à sua relevância para o crescimento e a redução da pobreza apresenta a pobreza e o que designa por gestão económica como critérios de selectividade (World Bank, 1998).

Os países doadores são então aconselhados a direccionarem as suas ajudas aos países que apresentam ambientes económicos, administrativos e institucionais mais adequados do que os seus homólogos em termos de pobreza. A aplicação do princípio da selectividade visa também (ainda que de forma implícita) estimular os *poor performers* a melhorarem a sua governação para assim se candidatarem ao apoio.

Apesar das várias críticas a que tem sido sujeita, a selectividade tem tido uma aceitação crescente junto dos doadores (sobretudo doadores multilaterais), pelo que tudo indica que se transformou na questão central da teoria e da política da ajuda na presente década. **EP**

NOTAS

(3) Importa aqui registar o contributo notável da publicação "Ajustamento com Rosto Humano" (Cornia et al., 1987). Não só a redução da pobreza volta a ter um lugar de destaque na agenda dos doadores durante a década de noventa, como as dimensões sociais e humanas do ajustamento entram no leque das condicionalidades impostas ainda na década de oitenta e sobretudo ao longo da década de noventa.

(4) A ajuda diz-se fungível se a aplicação do projecto/programa da ajuda levar a que parte (ou a totalidade) dos recursos internos, previamente destinados a esse fim, seja direccionada para outras aplicações, tais como, investimento público não prioritário ou menos produtivo, despesas públicas correntes (educação, saúde, defesa, etc.), redução da carga fiscal e redução da contracção de empréstimos no mercado de capitais.

Chenery, H. B. e Strout, A. M. (1966), *Foreign Assistance and Economic Development*, *American Economic Review*, 56 (4), pp. 679-733.

Chenery, H. B. e Strout, A. M. (1979), *Foreign Assistance and Economic Development*. In Chenery, H. B. (ed.), *Structural Change and Development Policy*, Oxford University Press: NY.

Cornia, G. A., Jolly, R. e Stewart, F. (1987), *Adjustment with a Human*

Face, Oxford University Press: Oxford.

Thorbecke, E. (2000), *The Evolution of the Development Doctrine and the Role of Foreign Aid, 1950-2000*. In Tarp, F. e Hjertholm, P. (eds.), *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future*, Routledge: London, pp. 17-47.

Williamson, J. (1990), *What Washington Means by Policy Reform*. In Williamson, J. (ed.), *Latin American Ad-*

justment: How Much Has Happened?, Institute of International Economics: Washington.

Williamson, J. (2004), *The Washington Consensus as Policy Prescription for Development*. *Washington Series: Practitioners of Development*, 13 de Janeiro, World Bank.

World Bank (1998), *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*, Oxford University Press: New York.