

Documento de Trabalho nº 2/13

**Da eficácia da ajuda à eficácia do desenvolvimento:
contributo para uma leitura**



FICHA TÉCNICA

Mário Ribeiro

Camões, Instituto da Cooperação e da Língua, I.P.

Gabinete de Avaliação e Auditoria

Fevereiro, 2013

Os Documentos de Trabalho do Camões, IP, são produzidos por funcionários e colaboradores do Camões, IP.

Os Documentos de Trabalho são publicados sob responsabilidade única dos seus autores e não refletem necessariamente a opinião e posição do Camões, IP.

Índice

1. INTRODUÇÃO	4
2. A ABORDAGEM MACRO DA AJUDA.....	4
3. A ABORDAGEM MICRO DA AJUDA.....	6
4. O PARADOXO MICRO-MACRO	8
5. DA EFICÁCIA DA AJUDA AO DESENVOLVIMENTO EFICAZ	9
BIBLIOGRAFIA.....	11

1. INTRODUÇÃO

No domínio da cooperação para o desenvolvimento, a questão da eficácia da ajuda tem merecido a atenção quer da comunidade científica quer das diferentes agências e organizações internacionais. Tanto a perspetiva macroeconómica da ajuda (país ou conjunto de países) como a perspetiva *micro* (projetos, programas, *clusters*, etc.) têm como principal objetivo encontrar/determinar resultados e efeitos dessa ajuda internacional de modo a esclarecer qual a racionalidade dessa mesma ajuda enquanto contributo para o processo de crescimento e de desenvolvimento das economias a que se destina. Esses resultados e efeitos podem assumir diferentes cambiantes e vão, por exemplo, da sustentabilidade económica e/ou ambiental à redução da pobreza, boa governação, igualdade de género, etc. Deste modo, constata-se uma grande panóplia de estudos, de natureza macro e micro que corporizam o “estado da arte” que a seguir se sintetiza.

2. A ABORDAGEM MACRO DA AJUDA

Do ponto de vista *macro*, a vasta literatura empírica produzida, a partir dos anos 70 do século passado, sobre a eficácia macroeconómica da ajuda (em termos da relação ajuda-crescimento) é desagregada em estudos de caso e estudos econométricos. Estes últimos são também conhecidos por estudos de regressão sobre dados relativos a um conjunto de países em desenvolvimento (PED), os chamados estudos econométricos *cross-country*, onde Griffin e Enos (1970) e Mosley *et al.* (1987, 1992) dominam o debate (Quadro A). Esses primeiros estudos sustentam que a ajuda internacional pode prejudicar o crescimento económico dos países recetores, resultante da conjugação de dois fatores: a menor produtividade dos investimentos financiados pela ajuda e o desincentivo à formação de poupança interna pela entrada de recursos externos no país. Nos estudos de um único PED são utilizados dados de uma amostra do país, recolhidos num período temporal fixo (dados *cross-section*) ou mais longo (dados de painel). Nesta primeira geração de estudos, a ajuda exerce (ou não) a mesma influência (positiva ou negativa) no crescimento económico de todos os países beneficiários de ajuda.

Quadro 1 - Gerações de estudos *cross country*

Categoria	Primeira geração de estudos cross-country da relação ajuda-crescimento	Segunda geração de estudos cross-country da relação ajuda-crescimento
Dados	Dados seccionais, sendo os dados dos países da amostra, médias calculadas no total da amostra	Dados do painel, com divisão do período total da amostra em sub-períodos, sendo os dados dos países da amostra, médias calculadas nos diferentes sub-períodos
Variável dependente	Taxa de crescimento do PIB	Taxa de crescimento do PIB real <i>per capita</i>
Variável independente central (fonte)	Ajuda internacional em percentagem do PIB (fonte: diversas)	Ajuda internacional em percentagem do PIB (fonte: CAD da OCDE)
Variáveis de controlo	Variáveis económicas (poupança interna, fluxos externos privados e outros fluxos externos)	Variáveis económicas (PIB real per capita do início de cada sub-período e componentes do índice de política económica) e variáveis não-económicas.
Localização geográfica	Divisão da amostra por região/continente (África, Ásia e América Latina)	Inclusão de dummies por região geográfica (África ao sul do Sahara e Leste Asiático)
Ciclo económico mundial	–	Inclusão de dummies por sub-período
Relação entre variáveis dependente e independente central	Relação ajuda-crescimento linear e unidireccional (variável exógena)	Relação ajuda-crescimento não-linear (quadrado da variável ajuda e/ou interações entre a variável ajuda e variáveis de controlo) e bidireccional (variável ajuda endógena)
Método de estimação	Método OLS (Mínimos Quadrados Ordinários)	Métodos que envolvem variáveis instrumentais

Nota: 149 regressões relativas ao crescimento seleccionadas de 30 estudos econométricos serviram de base para a preparação desta tabela

Fonte: Moreira (2005: 41)

Nos anos 90 surge uma nova geração de estudos *cross-country* da relação ajuda-crescimento, fundamentalmente desenvolvida por investigadores do Banco Mundial, merecendo destaque o trabalho de Burnside e Dollar (1997, 2000). Estes autores argumentam que a eficácia da ajuda depende da qualidade das políticas internas dos países recetores (no quadro de um modelo de crescimento neoclássico), ou seja, corroboram um impacto positivo da ajuda no crescimento apenas na presença de “boas” políticas de natureza fiscal, monetária e comercial (Moreira, 2005). Sandrina Moreira, uma das principais autoras portuguesas que se tem debruçado sobre esta problemática, acrescenta ainda que “um dado adicional que ressalta dos estudos empíricos mais recentes é que o efeito positivo da ajuda internacional no crescimento dos países recetores é mais significativo naqueles que verificam determinadas condições: ambientes macroeconómicos favoráveis; maior capacidade de absorção de ajuda; maior vulnerabilidade a choques exógenos; situações de pós-conflito; regimes politicamente estáveis, etc.” (Moreira, 2005). Nesta segunda geração de estudos

econométricos, o impacto (positivo) da ajuda no crescimento depende de fatores endógenos e exógenos aos países recetores, deslocando ao mesmo tempo a tónica da relação ajuda-crescimento da dicotomia eficaz/não eficaz para a dicotomia mais eficaz/menos eficaz, concluindo que a ajuda é uma determinante do crescimento.

3. A ABORDAGEM MICRO DA AJUDA

O debate sobre a eficácia da ajuda integra uma outra componente, centrada na dimensão *micro* (projetos, programas, setores, etc.), assumindo duas perspetivas de abordagem: (i) a microeconómica, que se debruça sobre a análise da *performance* das “individual donor-financed operations” e dos “country-wide programs”, com o objetivo de identificar o contributo económico na qualidade dos projetos de investimento e na dimensão do fluxo de recursos e, (ii) a microssocietal, de carácter macrossocial e transdisciplinar, observando quer a qualidade dos efeitos da ajuda externa nas estratégias e nas condutas dos atores e/ou dos grupos sociais e suas interações quer os impactos em diferentes domínios, como o sociocultural, o institucional, o ambiental e outros. Em qualquer das abordagens, o objetivo é averiguar se a ajuda internacional produz os resultados/efeitos/impactos desejáveis.

Quanto ao primeiro aspeto, alguns autores (Cassen, 1994 e Ridell, 1987) referiram, com base em estudos empíricos, a avaliação económica de projetos de desenvolvimento como prova de evidência dos efeitos da ajuda. Estas avaliações consideraram sobretudo o valor (económico) líquido que o projeto eventualmente introduzia à escala nacional, tendo em consideração os *outputs* do projeto sobre o emprego, a distribuição do rendimento e outras componentes.

A perspetiva *micro* coloca o problema da abordagem projeto (*project approach*) e da abordagem setor (*sectoral project*) no centro das atenções nomeadamente quanto à conceptualização dos projetos orientados para a pobreza (*poverty-oriented projec*), e suas multicomponentes (White, 1996) o que conduz à problemática da sua implementação e, em consequência, a um campo de análise onde se confronta “redução da pobreza” e “níveis de bem-estar” como processos não equivalentes.

Quanto ao segundo aspeto, o impacto microssocietal, ele remete-nos para o estudo dos processos de desenvolvimento enquanto *fenómeno social*, que se

traduzem na análise do conjunto de práticas sociais dos atores intervenientes naquelas dinâmicas. Para Olivier de Sardin, um estudioso desta problemática, o desenvolvimento faz intervir múltiplos atores sociais e a sua construção resulta dessas múltiplas interações (entre “desenvolvedores” e “desenvolvidos”) de modo a tornar explícitas as estratégias, incompatibilidades e *multirracionalidades* dos atores provenientes de espaços diferentes e com interesses diferenciados, para que haja conformidade entre indivíduos, grupos e sistemas (Sardin, 1995). A “estratégia de atores” que integra esta dimensão centra-se nas componentes de negociação e implementação da condicionalidade e dos problemas de credibilização e compromissos que são criados entre doadores e recetores que, ao interagirem com o fator “ajuda”, desencadeiam, ao nível microssocietal, novas dinâmicas as quais representam uma componente qualitativa (descriptive analysis) da problemática da eficácia da ajuda (Morrissey, 2002).

Quadro 2 - Impacto Micro da Ajuda

Categories	Indicadores Diretos	Indicadores Proxy	Racionalidade /Instrumentos
Redução da Pobreza	Fontes de rendimento (monetário, produção de bens) Outros recursos (poup. e crédito)	Estrutura da despesa das famílias	Microeconómica/ Microssocietal
Sustentabilidade	Viabilidades (económica, social e outras)	Autoemprego	Microeconómica/ Microssocietal
Participação/Empowerment	Auto-organização	Gestão organizacional	Microssocietal
Reforço Institucional	Ativação de órgãos Representativos	Política de RH	Microssocietal
Aspetos Socioculturais	Estatuto da Mulher	Educação dos filhos	Microssocietal
Fortalecimento do Estado	Serviços públicos (criação e func.)	Qualificação dos FP	Microssocietal
Aumento Funcionamento do Mercado	Criação de empresas	Duração da jornada de trabalho	Microeconómica/Microssocietal
Qualidade Ambiental	Ordenam. território	Tipo de habitação	Microssocietal
Desenvolvimento Urbano	Infraestruturas básicas	Hig. sanitária	Microssocietal

Fonte: Autor

A racionalidade do impacto micro da ajuda assenta, assim, num instrumental teórico transdisciplinar onde prevalecem as questões microeconómicas e microssociais (Quadro 2). Se na origem da microeconomia está subjacente o conceito de “agente económico”, aquela disciplina transporta-nos hoje para a emergência de novos fenómenos microeconómicos que

integram a problemática da ajuda (p. e., o microcrédito e suas instituições) e do papel de novos agentes económicos (novo empresariado, ONG, etc.) e a sua relevância no desempenho dos problemas da redução da pobreza (Roland-Holst e Tarp (2002)¹. No caso de África, com refere Hugon (1999), os comportamentos microeconómicos não conduzem aos resultados esperados pela economia ortodoxa, respondendo os agentes, muitas vezes, menos a incentivos dos preços do que a normas, o que se traduz em comportamentos atípicos ao nível do consumo, da despesa e dos rendimentos das famílias.

Na questão societal, a abordagem “*actor-oriented*”² tem em conta a influência das estruturas políticas e económicas externas sobre o comportamento dos indivíduos privilegiando as práticas dos atores de base, pondo em evidência as suas estratégias, capacidade de iniciativa, resistência e suas *multirracionalidades*.

4. O PARADOXO MICRO-MACRO

As transformações geopolíticas ocorridas pelo final da Guerra Fria introduziram, nas décadas de oitenta e noventa, novas condicionantes na ajuda ao desenvolvimento, nomeadamente no reforço da capacidade governativa dos países recetores bem como critérios de natureza política (p. e., a democratização multipartidária) e o respeito pelos direitos humanos. Todas estas alterações geraram novas variáveis na determinação da eficácia da ajuda tendo o balanço final dos resultados obtidos permitido concluir quanto à capacidade da segunda geração de estudos *cross-country* em detetar que a ajuda contribui para o processo de crescimento das economias dos países recetores, acentuando a dicotomia mais eficaz/menos eficaz e dissipando as dúvidas existentes que estiveram na origem do chamado “paradoxo micro-macro” Este debate, referido por Mosley em 1986, centrava o seu objeto na eficácia micro em detrimento da não eficácia macroeconómica da ajuda, tendo por base três questões: (i) a não comparabilidade do tipo de dados; (ii) o direcionamento dos recursos da ajuda para outras aplicações (fungibilidade) e; (iii) os efeitos perversos das atividades financiadas pela ajuda e que atingem o setor privado. Apesar de estar hoje ultrapassado, este paradoxo, que motivou o debate entre os principais autores, deixou de fazer sentido enquanto resultado da avaliação empírica da eficácia da ajuda.

¹ *Paper* apresentado no Annual Bank Conference on Development Economics (ABCDE-Europe 2002), realizado em Oslo, Noruega (Junho 2002).

² *A sócio-antropologia da mudança social e do desenvolvimento*, desenvolvida por Olivier de Sardin e N. Long, tem vindo a emergir nos últimos vinte anos na Europa e na África. Aproxima-se da abordagem de Bourdieu e, mais ainda, de Giddens. Em virtude da inadequação das teorias gerais existentes sobre a mudança social se caracterizarem pelo seu determinismo e reduzindo-a à capacidade das componentes externas (capital, Estado, ajuda internacional) para interagir com as dinâmicas locais, Long (1977, 1984) insiste na abordagem “*actor-oriented*” para melhor ter em conta a interação e a determinação recíproca entre forças internas e externas assim como aumentar a capacidade dos atores sociais em transformar os fatores externos.

5. DA EFICÁCIA DA AJUDA AO DESENVOLVIMENTO EFICAZ

A ajuda internacional ao desenvolvimento, enquanto elemento concessional do conjunto de fluxos financeiros, tem como principal objetivo o desenvolvimento dos países parceiros da ajuda. Na década de oitenta, a percepção de que o ambiente interno era decisivo na determinação do processo de desenvolvimento ganhou consistência. A crise da dívida, que alastrou à maioria dos países em desenvolvimento, introduziu elementos de condicionalidade que subordinavam o fornecimento da ajuda à implementação de um pacote de reformas, tido como necessário para um ambiente económico e institucional favorável ao processo de desenvolvimento. Na década de noventa a ajuda continuou a ser um elemento catalisador para as reformas económicas mas alargou-se o âmbito da condicionalidade para outros domínios, introduzindo na ajuda critérios de natureza política como a democratização (e o parlamentarismo) e o respeito pelos direitos humanos. Todavia, a condicionalidade da ajuda continuou a enfrentar dificuldades na produção de efeitos positivos no campo da boa governação o que, aliada à fungibilidade da ajuda³ e outros problemas, conduziu ao princípio da seletividade da ajuda, baseado na *performance* do país parceiro.

O contexto global dos primeiros anos do século XXI não tem sido favorável à prossecução dos Objetivos do Milénio (ODM) em 2000 (e reafirmados em Monterrey em 2001 na Conferência sobre o Financiamento do Desenvolvimento) dada instabilidade económica e financeira global que tem vindo a afetar os países em desenvolvimento, o que conduziu a um decréscimo do investimento direto externo e a uma maior dificuldade das economias desenvolvidas em manterem os níveis de ajuda ao desenvolvimento. Esta situação está interligada com outras medidas dirigidas a outras dinâmicas relevantes como sejam os fluxos de comércio e de investimento, as transferências de tecnologias e as remessas dos emigrantes. Do mesmo modo, as bases que sustentam as tomadas de decisão a nível global têm sido afetadas não só pela crise económica e financeira mas também pelos desafios globais como as alterações climáticas, as migrações e as ameaças à segurança. A crescente complexidade que caracteriza a cooperação para o desenvolvimento a nível internacional, impõe, por isso, a criação de mecanismos de coordenação, coerência e complementaridade entre os vários atores, bilaterais e multilaterais, e a definição de um programa de ação alargado. É nesse contexto, que devem ser vistos (i) a Declaração de Paris sobre Eficácia da Ajuda (2005), identificando os cinco princípios essenciais para a melhoria da qualidade da ajuda; (ii) o reforço

³ A ajuda é fungível se a aplicação do projeto/programa de ajuda levar a que parte ou a totalidade dos recursos destinados a esse fim seja direcionada para outras aplicações, tais como investimento público não prioritário, despesas públicas correntes, etc.

daqueles princípios pela Agenda de Ação de Acra (2008) e incorporados em diversos documentos internacionais, da UE e de outros doadores, tendo em conta a atual reformulação da “arquitetura” internacional da ajuda e (iii) a nova Parceria de Busan (2001) para uma Cooperação para o Desenvolvimento Eficaz assente em princípios partilhados e objetivos comuns, e abrangendo um leque alargado de atores (doadores tradicionais, atores da cooperação sul-sul, economias emergentes, Organizações da Sociedade Civil e financiadores privados).

A promoção dos cinco princípios acima referidos, nomeadamente (i) a apropriação dos processos de desenvolvimento pelos próprios países parceiros; (ii) o alinhamento da cooperação com as prioridades e sistemas desses países; (iii) a harmonização entre doadores; (iv) a gestão centrada nos resultados, de modo a atingir as metas desejadas e, (v) a prestação de contas e responsabilização mútua entre doadores e países parceiros, é um longo processo que irá implicar a definição e implementação de novas políticas que ultrapassam a eficácia da ajuda para se centrarem na eficácia do desenvolvimento.

Nos próximos anos, o aprofundamento da agenda da eficácia da ajuda irá exigir dos doadores, entre os quais se inclui Portugal, um esforço acrescido de investimento numa maior coordenação e complementaridade de ações, quer no plano interno quer com os parceiros de desenvolvimento ao nível internacional, contemplando um exercício de planeamento integrado, quer entre a cooperação bilateral e multilateral, quer entre os vários domínios da ação externa. Os novos desafios da cooperação irão requerer estratégias abrangentes e multidimensionais que englobem uma combinação de diversos instrumentos e coordenação de atores. É neste âmbito que se situa o progresso em matéria de coerência de políticas para o desenvolvimento.

No que à medição da eficácia da cooperação para o desenvolvimento diz respeito, uma das abordagens a ter lugar deverá ser o reforço dos mecanismos de acompanhamento e avaliação dos resultados das ações e dos seus impactos (o “foco nos resultados” foi um dos eixos definidos na Nova Parceria de Busan em 2011). Esta abordagem abrangerá um leque alargado de atores que incluiu para além dos doadores tradicionais, os atores da cooperação sul-sul, as economias emergentes, as organizações não-governamentais e os financiadores privados, antevendo-se um aprofundamento metodológico e aceso debate sobre a atribuição e causalidade da eficácia da ajuda face às novas variáveis do desenvolvimento.

BIBLIOGRAFIA

- BURNSIDE, Craig, DOLLAR, David (1997), Aid, Policies and Growth, Policy Research Working Paper, Nº 1777, The World Bank.
- BURNSIDE, Craig, DOLLAR, David. (2000), Aid, Policies and Growth, American Economic Review, Vol. 90, Nº 4: 847-868.
- CARDOSO, F. Jorge, FERREIRA, Patrícia, SEABRA, M. João (2012), “Portugal e os Desafios Atuais da Cooperação para o Desenvolvimento”, Instituto Estudos Estratégicos Internacionais (IEEI).
- CASSEN, Robert & Associates (1994), *Does Aid Work? Report to an Intergovernmental Task Force*, Oxford Clarendon Press.
- GRIFFIN, Keith, ENOS, John (1970), Foreign Assistance: objectives and consequences, Economic Development and Cultural Change, Vol. 18, Nº 3: 313-327.
- HUGON, Phillipe (1999), *Economia de África*, Vulgata.
- MOREIRA, Sandrina B. (2005), O paradoxo micro-macro da eficácia da ajuda: morto ou vivo? Uma revisão da literatura empírica cross-country, Economia Global e Gestão, Vol. X, Nº 1: 33-62.
- MORRISSEY, Oliver (2002), *Aid Effectiveness: theory, evidence and issues*, CREDIT, Scholl of Economics, University of Nottingham.
- MOSLEY, Paul, HUDSON, John, HORREL, Sara (1987), Aid, the public sector and the market in less developed countries, Economic Journal, Vol. 97, Nº 387: 616-641.
- MOSLEY, Paul, HUDSON, John, HORREL, Sara (1992), Aid, the public sector and the market in less developed countries, Journal of International Development, Vol. 4, Nº 2: 139-150.
- RIDELL, Roger (1987), *Foreign Aid Reconsidered*, James Currey.
- ROLAND-HOLST, David, TARP, Finn (2002), *New Perspectives on Aid Effectiveness*, The World Bank.
- SARDIN, Olivier de (1995), *Anthropologie et développement. Essai en Socio-Anthropologie du changement social*, APAD Karthala.
- WHITE, Howard (1996), How Much Aid is used for Poverty Reduction?, IDS bulletin, volume 27: 83-99.

Outras Fontes de Consulta:

www.huffingtonpost.com/jeffrey-sachs

www.guardian.co.uk/global-development/poverty-matters (The Guardian’s Poverty Matters Blog)

<http://aidwatchers.com> (Aidwatch blog)

<http://owen.org/blog/3150>

<http://chrisblattman.com>

<http://blog.dfid.gov.uk>

<http://lindaraftree.com>

<http://texasinafrica.blogspot.pt>

www.edwardcarr.com/opentheechochamber