

Os dois lados do debate sobre ajuda externa e o caminho a seguir

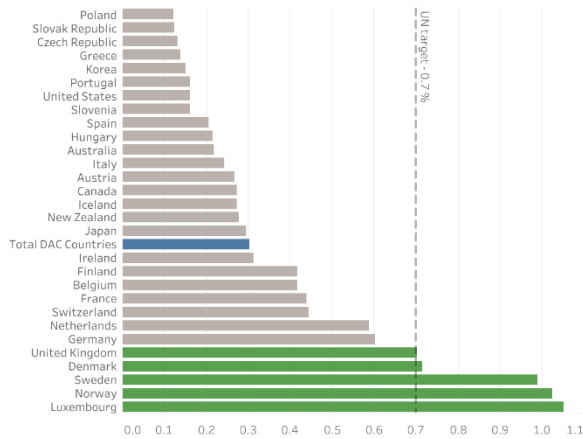
Em 2019, o mundo desenvolvido gastou quase 156 bilhões de dólares em ajuda externa destinada aos países em desenvolvimento. Ainda assim, o debate em torno da ajuda externa não cessou. Para alguns, este valor não chega nem perto do necessário para desencadear desenvolvimento; para outros, é na verdade a maldição que aprisiona esses países na pobreza persistente. Qual poderá ser o caminho a seguir?

Está bem estabelecido a dificuldade que é chegar a um consenso no universo da Economia. Pontos de vista opostos são reconhecidos e intensamente debatidos, cada um com seu próprio conjunto de evidências, hipóteses e suposições. No final, esta discussão irresoluta é exibida na incerteza e hesitação em torno de qual a melhor política disponível.

O campo da Economia do Desenvolvimento não está imune a tal fenómeno. Um dos assuntos mais polémicos - por envolver bilhões de dólares de países desenvolvidos e responsabilidade - diz respeito à **eficácia da ajuda externa**. Num sentido amplo, ajuda externa abrange todas as transferências internacionais de capital, bens (como alimentos ou fornecimentos) ou serviços (como ajuda humanitária ou assistência militar) de um país ou organização internacional, para outro país. Pode assumir a forma de oferta, subsídio ou empréstimo e o tipo mais comum, centro de discussão, é a de Assistência Oficial ao Desenvolvimento (ODA em inglês). O Plano Marshall, após a Segunda Guerra Mundial, é um dos primeiros exemplos economicamente bem-sucedidos de ajuda externa dos EUA com o objetivo de reconstruir a Europa Ocidental, que totalizou 13 mil milhões de dólares (5% do PIB americano). Após quatro anos do programa, os países recipientes desta ajuda externa registaram valores de crescimento económico superiores aos níveis de pré-guerra. No entanto, o verdadeiro impacto do Plano Marshall é ainda debatido, pondo-se em questão se os resultados observados são devidos maioritariamente à ajuda externa concedida ou ao grande esforço de reconstrução europeu.

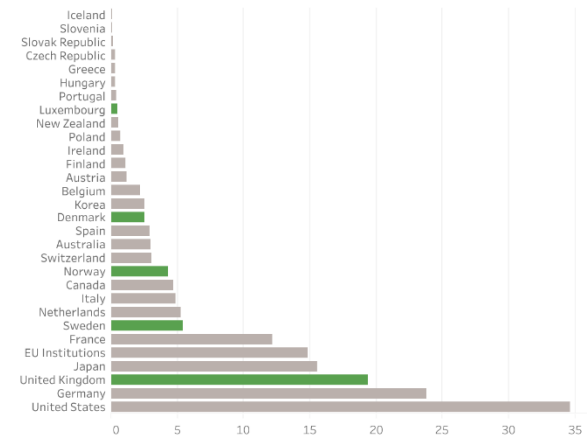
Desde aí, a ajuda externa tem evoluído e a sua importância é reconhecida pelo **comprometimento dos países desenvolvidos das Nações Unidas em empenhar pelo menos 0.7% do seu Rendimento Nacional Bruto (GNI em inglês) em ajuda externa**. Apesar disto, neste momento, apenas 5 países atingem tal condição (em breve 4, dado o corte do orçamento de ajuda externa para 0.5% do GNI do Reino Unido em 2020). Desde 1960, como visto na Figura 2, os valores relativos de ajuda externa passaram de uma média de 0.51% para 0.30%, nos dias de hoje. No entanto, o valor total de ajuda externa fornecido pelos membros do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (DAC em inglês) da OCDE tem vindo a crescer – apesar de todos os eventos que ocorreram nestas sete décadas: guerras dispendiosas, recessões económicas, globalização - atingindo os 155.58 mil milhões de dólares em 2019. Adicionalmente, hoje em dia, **estas transferências internacionais ocorrem com os objetivos principais de: erradicar pobreza, aliviar dívida pública e ajudar setores como a saúde (luta contra SIDA, Tuberculose e Malária) e educação**.

ODA grant equivalent as percent of GNI (2019)



ODA on a grant equivalent measure by members of the OECD Development Assistance Committee (DAC) as percent of gross national income (GNI). Preliminary data for 2019.

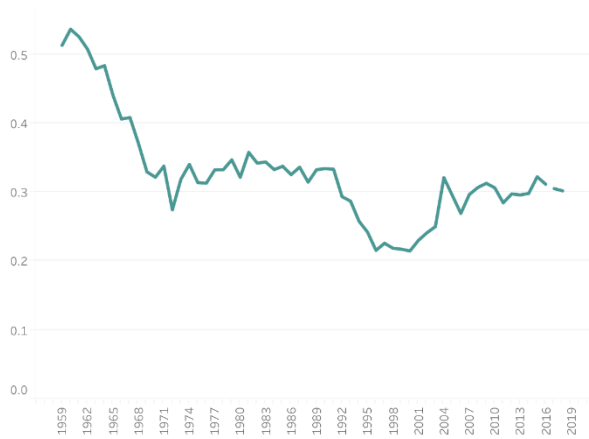
ODA grant equivalent - USD billion (2019)



ODA on a grant equivalent measure by members of the OECD Development Assistance Committee (DAC). Preliminary data for 2019.

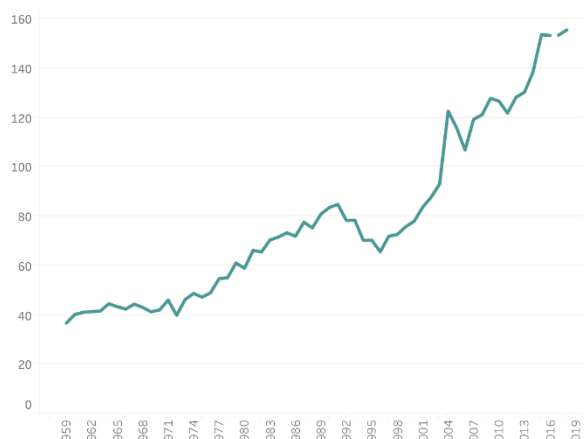
Figura 1 - ODA (2019) % do GNI e total - OECD

ODA as percent of GNI



ODA on a grant equivalent measure by members of the OECD Development Assistance Committee (DAC) as percent of gross national income (GNI). Preliminary data for 2019.

ODA - USD billion (2018 prices & exchange rates)



ODA on a grant equivalent measure by members of the OECD Development Assistance Committee (DAC). Preliminary data for 2019.

Figura 2 – ODA dos DAC (1960 - 2019) % do GNI e total - OECD

Pondo de lado considerações sobre os valores necessários, ajuda externa está claramente presente na política externa atual dos países desenvolvidos e nos objetivos globais definidos. No entanto, como sugerido, a sua eficiência não é consensual, dividindo o campo da economia do desenvolvimento em entusiastas e céticos da ajuda externa. Apesar disso, há algo que ambos os lados deste espectro concordam: **Desenvolvimento significa convergência com o Ocidente através de crescimento económico, que gera alívio da pobreza, e isto ocorrerá através dos mercados combinado com os incentivos certos.** No entanto, ajuda externa e assistência técnica¹ pode ser considerado como um complemento ou um entrave.

Um dos economistas a favor mais vocal é **Jeffrey D. Sachs**. Na sua vida profissional, como assessor económico de vários governos pelo mundo, Sachs tem defendido medidas como o perdão de dívida e argumenta que o serviço de dívida, para países empobrecidos,

¹ Assistência não-financeira concedida por especialistas locais ou internacionais.

contribui maioritariamente para uma deterioração das condições de vida e destabilização política. É no seu livro mais conhecido, *O Fim da Pobreza* (2006), que Sachs define o roteiro para um mundo próspero em 2025 – no qual um dos pontos centrais é a ajuda externa.

Sachs defende que **ajuda externa é uma necessidade para o desenvolvimento através do conceito de armadilha da pobreza. Com pobreza extrema (menos de \$1.90 por dia²) não existe poupança e por isso, dia após dia, o capital³ acumulado deprecia em vez de aumentar.** Portanto, se o rendimento não for superior a um nível de subsistência, o agregado encontra-se numa armadilha de pobreza (Figura 3). Este fenómeno não acontece por falta de esforço pelos pobres, mas por uma impossibilidade de “escapar de extrema privação material” (página 19). O autor elucida com um exemplo simples: se uma família sofre de malária ou SIDA, apesar de existirem tratamentos eficientes disponíveis, estes não conseguem comprá-los e fazer o investimento necessário. Em vez disso, a família fica mais doente, o que diminui ainda mais o seu rendimento – uma armadilha da pobreza estabelecida pela doença.

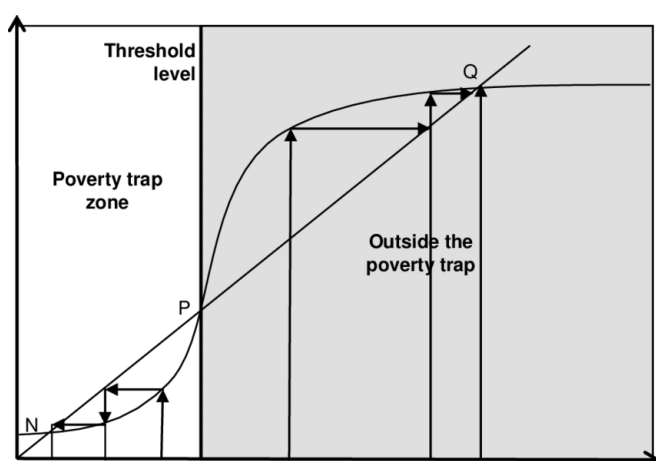


Figura 3 – Armadilha da Pobreza

Da mesma maneira, numa perspetiva macro, Sachs defende que estes países com pobreza extrema são incapazes de atingir a “escada do desenvolvimento económico”, que o resto do mundo está a trepar. **Ajuda externa elevaria estes países até ao “primeiro degrau”, expondo-os a uma economia de mercado global, permitindo que estes começassem a sua própria escalada.** Além disso, Sachs argumenta que ajuda externa não é apenas vantajosa para os países em desenvolvimento, mas do maior interesse para os países doadores. Sachs explicitamente relaciona pobreza persistente com muitos males globais como conflitos, falhas de estado e terrorismo. Ele afirma que a prosperidade só se consegue instalar ao tratar a verdadeira fonte destes problemas, a pobreza.

Estudos académicos não identificam nenhuns efeitos reais causados unicamente por ajuda externa, nem através do aumento do investimento/crescimento económico nem pelas melhorias de indicadores de desenvolvimento humano. Então, tendo em conta que já milhões

² Preços de 2011.

³ Capital humano, capital de negócio, infraestruturas, capital natural, capital institucional público e capital de conhecimento.

em ajuda externa foram transferidos, porque não conseguimos observar resultados rápidos e significantes que provem a sua eficiência? Estudos académicos não identificam nenhuns efeitos reais por ajuda externa, mas para Sachs isto não é prova de ineficácia. Na verdade, ele afirma que isto deriva do valor deficiente de ajuda externa, visto que **o valor per capita doado para a África Subariana foi apenas \$30 em 2002**, dos quais apenas \$12 foram para África (o restante aplicado em consultores externos, assistência em emergência e alimentos, serviço e alívio de dívida), e por isso nem perto do necessário para elevar as famílias da pobreza (que se estima ser \$113 *per capita*, um total de 0.6% do rendimento anual dos países doadores). Sachs conclui que acabar com a pobreza de maneira sustentável está entre as possibilidades do mundo desenvolvido, é só uma questão de querer.

Muitos autores discordam com Sachs. Alguns até defendem que a ajuda externa está, na verdade, a retardar o caminho para o desenvolvimento de tais países. Dois economistas cétricos em relação à eficácia de ajuda externa são **Thomas Dichter and William Easterly**. O principal argumento baseia-se no facto da natureza humana ser intrinsecamente egoísta e voltada para o lucro, o que significa que os incentivos só funcionam se envolverem '*carrot and stick*' de forma correta.

Assim, as conclusões gerais de Dichter afirmam que a **ajuda externa deve estar limitada a assistência de emergência, ajuda a refugiados e talvez alguma assistência técnica, mas que esteja limitada às questões (neoliberais) de boa governança e direitos de propriedade**. Caso contrário, a ajuda externa só irá alimentar a tendência de corrupção, desigualdade e pobreza destes países ainda mais.

Agora, relativamente ao trabalho de Easterly, este mostrou ampla **evidência de que 42 anos de programas de ajuda externa não conseguiram acabar com a pobreza**. Os países com ajuda externa média mais elevada durante este período viram um crescimento no seu rendimento de apenas 0,4%. Além disso, Easterly também criticou fortemente os Empréstimos para Ajuste Estrutural (SALs)⁴. De facto, 15 países africanos receberam uma média de 24 SALs cada um, e a sua taxa média de crescimento de rendimento *per capita* foi negativa: -0,4% por ano (Easterly, 2006). Consequentemente, Easterly afirma ainda que tantos os Empréstimos para Ajuste Estrutural como os planos utópicos de grande escala deverão ser abandonados e/ou descontinuados. Em alternativa, é necessário que os doadores desenvolvam uma **forma de trabalhar que inclua feedback, prestação de contas, avaliação independente, incentivos e cooperação, com iniciativas de pequena escala**.

Outro cétrico em relação à eficácia da externa ajuda é a economista **Dambisa Moyo**. Esta não só questiona a eficácia da ajuda no combate à pobreza e à desigualdade, como também argumenta que esta ajuda é, de facto, altamente prejudicial para as economias destes países. No seu livro *Dead Aid* (2009), Moyo argumenta que **ajuda externa nada mais é que dinheiro fácil que fomenta a corrupção e distorce as economias, criando uma cultura de dependência e preguiça económica**. Esta argumenta ainda que a ajuda externa não só

⁴ Um ajuste estrutural compreende várias reformas económicas que um país deverá aderir, de modo a garantir um empréstimo do Fundo Monetário Internacional e/ou do Banco Mundial. Se tais reformas forem seguidas, o respetivo país pode solicitar Empréstimos para Ajuste Estrutural a tais organizações.

falhou, como também agravou os problemas existentes em África. Como evidência, Moyo mostra o crescimento exponencial de pobreza numa área de crescente ajuda externa, onde 10% dos africanos viviam na pobreza na década de 1970, em comparação com 70% passados 40 anos. Em termos absolutos, isso significa que cerca de 600 milhões de pessoas estavam confinadas à pobreza em 2010 (Moyo, 2010).

No entanto, é importante enfatizar que nestas reivindicações de Moyo não está incluída a ajuda externa humanitária ou de emergência mobilizada em resposta a calamidades, nem a ajuda de caridade disponibilizadas a organizações e pessoas específicas no terreno para atingir objetivos específicos. Pelo contrário, Moyo analisa a ajuda externa sistémica, conhecida por vastas transferências feitas com regularidade. Como tal, as suas críticas mais duras dirigem-se à ajuda externa de governos oriundos de nações desenvolvidas para governos de países africanos, assim como à ajuda externa de instituições como o Banco Mundial (World Bank).

Não obstante, existe assim um aspeto fundamental que deve ser tido em consideração – **tal ajuda só poderá ser eficaz em países em desenvolvimento se combinada com instituições inclusivas que buscam normas governativas corretas.**

Desta forma, existem grandes incertezas em torno do debate sobre a eficácia de ajuda externa, com muitas vidas a depender do resultado. No entanto, na última década, a **economia do desenvolvimento tem tido progressos ao concentrar se na análise cuidadosa de *microevidence*** de pequenas intervenções de desenvolvimento, assumindo que não será possível uma política de tamanho único que consiga resolver todas as condições de países tão heterogéneos. Em vez de olharmos para o quadro geral de modo a perceber se de facto a ajuda externa melhora as condições de um país, concentrar-nos-emos mais em analisar se programas específicos são eficazes em certas regiões. Ao abrir a “caixa preta da ajuda externa” (Bourguignon and Sundberg, 2007), poder-se-á ter mais certezas dos mecanismos destas micro intervenções, assim como dos seus resultados. Aliás, tal abordagem experimental foi distinguida no Prémio Nobel de Economia de 2019 e é também a metodologia utilizada pelo NOVAFRICA Knowledge Center nos seus projetos.

Referências:

- Bourguignon, F., & Sundberg, M. (2007). Aid Effectiveness: Opening the Black Box. *The American Economic Review*
- Engel, S. (2014). The not-so-great aid debate. *Third World Quarterly*.
- Moyo, D. (2010), *Dead Aid: Why Aid Makes Things Worse and How There Is Another Way for Africa*, London: Penguin Books.
- Sachs, J (2005), *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*, New York: Penguin Press.
- Whiteside, Alan. (2009). *Dead aid: Why aid is not working and how there is a better way for Africa*. *Global public health*.
- World Economic Forum (2014), *How effective is foreign aid*.
<https://www.weforum.org/agenda/2014/11/how-effective-is-foreign-aid/>

Event - Overseas Development Institute, The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good (2006)
<https://www.odi.org/events/116-white-mans-burden-wests-efforts-aid-rest-have-done-so-much-ill-so-little-good>