COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO

Variações Incorrectas Sobre um Tema Politicamente Correcto

O Caso da África Sub Sahariana

Guilherme da Fonseca-Statter

Versão Provisória – Setembro de 2012

COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO

Variações Incorrectas sobre um tema politicamente incorrecto

O Caso da África Subsahariana

Guilherme da Fonseca-Statter
(Versão provisória)

Índice

01. Introdução Geral	
02. O Processo Histórico de Acumulação e Desenvolvimento	
03. Os Principais Actores Sociais Envolvidos	
04. A Tragédia Africana	
05. Os Factores Externos	
06. Os Factores Internos	
07. As Razões da Cooperação	
08. O Sistema das Nações Unidas	
09. Os Problemas da Integração Regional	
10. Ajuda Pública ao Desenvolvimento	
11. As Grandes Iniciativas	
12. Uma Nova Ordem Económica Internacional	
13. Dívida Externa e Consenso de Washington	
14. A «Indústria» da Cooperação	
15. Das Vantagens Comparativas na Indústria da Cooperação	
16. Bibliografia	

01. INTRODUÇÃO GERAL

Nós, os povos das Nações Unidas, decididos a... promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de um conceito mais amplo de liberdade... e para tais fins ... empregar mecanismos internacionais para promover o progresso económico e socialde todos os povos. Resolvemos conjugar os nossos esforços para a para a consecução desses objectivos
Do Preâmbulo da Carta das Nações Unidas.

Este trabalho foi elaborado tendo como objectivo inicial e prosaico o poder propiciar aos estudantes dos Cursos de Mestrado em "Estudos Africanos" e em "Cooperação e Desenvolvimento" ministrados no I.S.C.T.E. - Instituto Universitário de Lisboa (e eventualmente também noutras escolas), uma ferramenta de trabalho que pudesse suscitar alguma "fermentação" de ideias, assim como eventuais "pistas de investigação". Sendo que estes cursos de Mestrado são orientados para alunos com o grau de licenciatura em disciplinas ou ciências sociais e correlacionadas, designadamente Sociologia, Antropologia, História ou Economia.
Embora se discutam aqui alguns aspectos gerais da chamada ajuda ao desenvolvimento e dos instrumentos institucionais da cooperação internacional, haverá uma maior ênfase nos aspectos que dizem respeito à cooperação internacional efectivamente verificada (ou não...), quer no interior da África Sub-Sahariana, quer vinda do exterior e tendo como suposto destino o desenvolvimento social e económico daquela região. Por outras palavras, para além de uma sucinta discussão dos princípios gerais e teóricos da "cooperação" e da "ajuda pública ao desenvolvimento", procurar-se-á prestar uma maior atenção aos processos efectivos da "cooperação internacional para o desenvolvimento".
Entretanto, a ideia de cooperação internacional para o desenvolvimento traz associada a prática da Ajuda Pública para o Desenvolvimento. Assim sendo, poderemos definir a Cooperação para o desenvolvimento como um conjunto actividades e processos, através dos quais são transferidos recursos financeiros, dos países mais ricos e desenvolvidos para os países menos desenvolvidos. Temos assim que o nosso objecto de estudo será então não só o modo ou modalidades daquela transferência de riqueza, mas também a investigação sobre os efeitos até agora verificados sobre o desenvolvimento, em consequência dessa transferência de riqueza.
Na discussão do tema da cooperação e desenvolvimento, acaba por estar subjacente a problemática de uma discussão sobre as origens do capitalismo, enquanto sistema social de produção e distribuição de riquezas mercantis. Trata-se de um antiga polémica envolvendo, pelo menos, historiadores, sociólogos e economistas. Para alguns desses estudiosos a questão põe-se em decidir a primazia dos factores intervenientes. Se terá sido a acção do "Príncipe" (ou do Estado), ao criar as condições de estabilidade social, do valor da moeda e de garantia da execução de contratos ou se, pelo contrário, terá sido a actuação dos "mercadores", o factor primário e decisivo na emergência do capitalismo.
Esta questão poderá ser também e ainda vista como sendo algo de bizantino e de menor importância, para a dimensão e tipo dos problemas com que hoje nos defrontamos. Seja como for, temos hoje[1] no sistema-mundo, o predomínio quase absoluto de uma economia globalizada, de âmbito mundial e de cariz indiscutivelmente capitalista. Isto com todas as características de funcionamento inerentes à lógica intrínseca deste sistema. Isto independentemente de uns considerarem todas essas características de funcionamento como muito boas e outros as considerarem nem tanto assim...
No contexto de uma discussão de um tema como a cooperação e ajuda ao desenvolvimento (ajuda pública, mas não só...), é forçoso reconhecer no entanto que nos encontramos agora numa situação peculiar no que respeita ao relacionamento entre o "Capital" e o "Estado". Por um lado o "Capital" encontra-se naturalmente disperso por algumas centenas de grupos empresariais, mais ou menos consolidados, de intervenção e controle financeiro e industrial de âmbito planetário, mesmo que se

[1] Primeiros anos do século XXI

possa continuar a falar, ainda que sempre com algumas reticências, de "capital norte-americano", "capital alemão" ou "capital japonês"... Por outro lado esse mesmo "Capital" de âmbito planetário não está propriamente sujeito às regras de comportamento de nenhum Estado em particular. Dir-se-á mesmo que esse "capital transnacional" controla até, efectiva e eficazmente, as poucas instituições de índole mais ou menos regulacionista de âmbito planetário, como será o caso do Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio.
Em contraste com esta situação de (não) regulação do sistema mundial, imposta de fora e de maneira indirecta (ainda que, por vezes, pouco discreta) por parte dos grandes grupos transnacionais[2], e continuando na discussão do relacionamento ente "Capital" e "Estado" a que acima nos referimos, vimos a constatar essa coisa banal mas prenhe de consequências. É que, na verdade, não há hoje um "Estado" ou "governo" mundial. É um facto que vão emergindo aqui e ali, esboços de *"governação"*[3] de âmbito mundial, como será o caso (mais flagrante) da institucionalização do G-8, sobretudo se considerarmos que tal se vai processando à revelia do sistema da Organização das Nações Unidas.

A Cooperação e a Ajuda ao Desenvolvimento
No ambiente da "globalização" da economia, actualmente tão propalado, a problemática aqui proposta da "cooperação e ajuda ao desenvolvimento" abrange toda uma série de problemas políticos, económicos e sociais que envolvem disciplinas e especialistas de diversos matizes e correntes de pensamento, problemas esses que estão também no cerne das atenções das opiniões públicas e da cidadania de quase todos os países. Os problemas do desenvolvimento ou não desenvolvimento dos povos estão longe de serem uma coisa nova ou um fenómeno original cuja emergência fosse agora, por isso mesmo, por essa novidade, digno de registo e estudo específico.
Desde o famoso Plano Marshall, elaborado para relançar a economia dos países destroçados pela Segunda Guerra Mundial, até ao menos famoso "quarto ponto" do discurso do Presidente Harry Truman em 1949[4], por ocasião da sua tomada de posse como presidente dos Estados Unidos, que se têm sucedido diversas e múltiplas proclamações solenes, tendo como objectivo fundamental a melhoria das condições de vida de todos os povos do planeta. E no entanto, já lá vão portanto mais de cinco décadas (duas gerações...) que múltiplos e diversos analista e autores falam e escrevem sobre quais as políticas que seriam, ou deveriam ser, mais adequadas para garantir a todos os povos e países, todos membros da mesma espécie humana, um desenvolvimento consentâneo com os mínimos da dignidade humana. A verdade nua e crua, patente a qualquer observação objectiva, é que passados mais de cinquenta anos, a situação comparativa de desenvolvimento e de bem estar dos povos e países que constituem a sociedade humana não é, de todo, de molde a permitir dizer que tenha sido bem sucedido o esforço ou o projecto então anunciado por altura da criação da Organização das Nações Unidas.
Importa desde logo esclarecer a ambiguidade da expressão "cooperação" quando utilizada no contexto daquilo a que se convencionou chamar de "cooperação Norte-Sul", sendo que (em rigor) o mais das vezes tal expressão é utilizada no discurso corrente para significar a "Ajuda Pública ao Desenvolvimento" a qual ajuda é suposta ser prestada por parte dos países do Norte, economicamente mais desenvolvidos, relativamente aos países do Sul, economicamente menos desenvolvidos.
Em primeiro lugar e correndo o risco de uma eventual acusação de um desnecessário pedantismo,

[2] Veja-se o papel crucial hoje desempenhado por acordos como o Acordo TRIPS (*Trade Related Intelectual Property Rights*) negociado no âmbito da Organização Mundial do Comércio mas em cuja origem esteve a iniciativa de entidades empresariais privadas, como é o caso da IBM Corporation ou da Ciba-Geigy,
[3] Neste contexto é perfeitamente legítimo suspeitar que a invenção desta nova palavra se deva a uma intenção explícita (ainda que camuflada) de diminuir o papel regulador do *Estado.*
[4] Discurso em que Harry Truman anunciava um ousado projecto para "eventualmente levar à liberdade pessoal e felicidade de toda a humanidade". O "quarto ponto" do discurso, dizia explicitamente: *"Fourth, we must embark on a bold new program for making the benefits of our scientific advances and industrial progress available for the improvement and growth of underdeveloped areas".*

importa esclarecer que, em rigor, a expressão "cooperação" implica, e historicamente começa por se basear, numa igualdade, não só *de jure* mas sobretudo *de facto*, entre as partes "cooperantes". É o caso das múltiplas organizações internacionais, muitas delas fundadas em fins do século XIX e que pouco ou nada têm a ver com "ajuda pública ao desenvolvimento". Dir-se-á a esse respeito que os Estados soberanos mais desenvolvidos começaram, desde há muitas décadas, por cooperar entre si para a resolução pragmática de problemas comuns. Como veremos mais adiante, tal foi o caso com o aparecimento, em fins do século XIX, de tecnologias de comunicação com o recurso à utilização do espectro radioeléctrico e o necessário estabelecimento de normas que fossem e sejam aceites internacionalmente.

Por outro lado e em contraponto, a própria e entretanto emergente prática da referida "ajuda pública ao desenvolvimento", implica o reconhecimento do facto comezinho e banal de que, se é verdade que em princípio todos os países são iguais em direitos e obrigações, sucede na prática que uns países (os mais ricos), acabam por ser "mais iguais" do que outros países (os mais pobres). Assim sendo, em rigor, a expressão "cooperação", quando utilizada no contexto das relações internacionais, deveria ser reservada para o tipo de relações em que todos os Estados participantes contribuem de facto em pé de igualdade e cada um de acordo com a sua especificidade. Será assim o caso de organizações internacionais ou inter-estatais que se ocupam da cooperação, por exemplo, no controle da qualidade do ambiente, da meteorologia, dos acordos e convénios relativos ao tráfego aéreo ou marítimo ou ainda da cooperação na utilização internacional dos diversos meios de telecomunicações, por exemplo, no âmbito do CCITT ou "Comité Consultivo Internacional para a Telegrafia e a Telefonia" criado em 1865 e que em 1992 se veio a tornar na actual ITU-*International Telecommunications Union* ou "União Internacional de Telecomunicações"[5].

E no entanto, é assim que, apesar de tudo, há que reconhecer o facto de a expressão "cooperação internacional" ter acabado por vir a ser conotada, quase que exclusivamente e com toda a naturalidade, à prática de ajuda pública ao desenvolvimento. Por outro lado, deve-se considerar que a ideia de cooperação entendida no actual e mais comum sentido de "ajuda pública ao desenvolvimento" tem também implícita a ideia generosa (e então revolucionária) da fraternidade e solidariedade entre os povos, ideia essa surgida com os ideais do Iluminismo e expressas nas revoluções americana e francesa, em fins do século XVIII. Ao longo do texto importará pois assinalar e esclarecer o caracter de ajuda e "fraternidade entre os povos" que na literatura e no discurso politicamente correcto quase sempre se parece atribuir à ideia de "Cooperação Internacional". Subjacente a esse discurso politicamente correcto de "fraternidade entre os povos" estarão as ideias da Declaração Universal dos Direitos do Homem ou mais prosaicamente os discursos e outros escritos por parte dos sucessivos secretários-gerais das Nações Unidas (instituição que será o exemplo máximo da pretendida "Cooperação Internacional"), discursos e escritos esses que se encontram designadamente em publicações periódicas como o Relatório Anual do Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento ou PNUD.

Foi assim nesse contexto de "fraternidade entre os povos" que, em 1970, e através de uma resolução da Assembleia Geral das Nações, os países mais ricos se comprometeram a dar um contributo anual de 0,7% do seu PNB para Ajuda Pública ao Desenvolvimento. Esse mesmo compromisso tem sido repetidas vezes reafirmado ao longo dos anos e em diversos contextos de negociações internacionais. Tal foi o caso do consenso alcançado por ocasião da "Conferência Internacional sobre o Financiamento do Desenvolvimento", realizada em 2002 em Monterey no México, assim como na "Cimeira Mundial sobre Desenvolvimento Sustentado" realizada mais tarde no mesmo ano, em Joanesburgo, na África do Sul. No parágrafo 42 do referido "Consenso de Monterey"[6], os dirigentes dos países mais ricos voltaram a reafirmar os seus compromissos apelando aos países que ainda não tinham alcançado aquele objectivo de 0,7% para que iniciassem esforços concretos no sentido de virem a concretizar o seu compromisso de destinar 0,7% do seu próprio PNB à Ajuda Pública do Desenvolvimento. E no entanto, apesar de tantas e tão repetidas promessas e

[5] http://www.itu.int/aboutitu/overview/history.html
[6] http://www.un.org/esa/devagenda/financial.html

compromissos, é forçoso reconhecer que continuam a crescer as desigualdades sociais em praticamente todos os países do mundo, agravando-se e aprofundando-se ainda mais o fosso que separa os países mais ricos dos países mais pobres. Veja-se a esse respeito qualquer relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.[7]

Estruturação do livro

Ao longo das discussões e reflexões críticas que se elaboram no corpo substantivo deste trabalho procura-se seguir um esquema de análise em que se levam em linha de conta alguns aspectos fundamentais subjacentes à problemática em discussão, aspectos esses que se apresentam sempre como que em "pano de fundo".

Na discussão da temática geral da fase mais recente do fenómeno da chamada globalização – e tendo como perspectiva de fundo a problemática da cooperação para o desenvolvimento - importará em primeiro lugar distinguir o papel, por vezes conflitual, por vezes complementar, de três grandes tipos de agentes ou actores sociais em presença e intervenientes naquele processo de "cooperação" e "ajuda pública ao desenvolvimento": os Estados, as Empresas e as Organizações Não-governamentais.

Em qualquer dos casos haverá assim que considerar as motivações dos dirigentes das grandes empresas multinacionais e dos respectivos constrangimentos de actuação. A esse respeito não deveria ser necessário recordar que esses dirigentes empresariais, enquanto gestores, não têm propriamente que se preocupar, muito ou pouco, com os efectivos interesses sociais, económicos, políticos ou culturais, de cada um e de todos os países africanos onde essas empresas actuem ou pretendam actuar. A lógica própria do sistema capitalista leva-os a actuar, natural e legitimamente, no sentido de considerar em primeiro lugar os interesses pecuniários dos seus próprios accionistas, maximizando resultados e, dentro do possível, minimizando custos e riscos associados com as suas operações.

Por outras palavras, digamos que no contexto da chamada "cooperação para o desenvolvimento" e apesar dos intuitos proclamados com a adopção de "códigos de conduta empresarial" e da "responsabilidade social" das empresas, a verdade é que em última análise não é esse o papel que estará reservado aos dirigentes e gestores das grandes, médias e pequenas empresas, nacionais ou multinacionais. Não é essa a sua lógica de actuação, não será essa a sua vocação primordial. As empresas são constituídas e subsistem com o objectivo último e legítimo de obter lucros para os seus proprietários. Não para se preocuparem, em primeiro lugar, com o desenvolvimento dos países onde actuam. Sendo no entanto verdade que o eventual desenvolvimento social e económico desses países acaba por beneficiar e ser também do interesse das referidas empresas.

Em contraponto com esta lógica de actuação haverá a considerar a suposta ou postulada lógica dos Estados[8]. Em princípio estes são supostos garantir as condições objectivas para a melhoria continuada e progressiva das condições de vida dos seus respectivos povos. Sucede entretanto que, ao reconhecer-se a relativa fragilidade de muitas dos países ou comunidades nacionais e respectivos Estados, foi também necessário reconhecer que muitos desses povos, países ou comunidades nacionais precisavam efectivamente da "ajuda" dos países mais desenvolvidos.

Conforme já foi acima sugerido, neste trabalho acabaremos assim por considerar a "cooperação" fundamentalmente como "ajuda para o desenvolvimento" na medida em que terá sido esse o significado que ganhou "foros de cidadania"[9]. Assim sendo, haverá que ter em linha de conta e discutir minimamente as motivações e interesses dos gestores das instituições públicas face ao

[7] http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2005/

[8] A palavra "Estados" é aqui utilizada em sentido muito lato e querendo significar as pessoas concretas que ocupam posições de decisão em qualquer aparelho do Estado. Como será evidente, são as pessoas e não os Estados enquanto tal que "têm motivações".

[9] A ponto de serem vários os departamentos estatais (senão mesmo a totalidade), quer nos países doares de ajuda, quer nos países receptores, que são designados por "departamentos de cooperação".

processo de cooperação, quer na vertente de "ajuda ao desenvolvimento", quer na vertente de "governação" interna de cada Estado.
Por outro lado, a enorme, gigantesca, dimensão das tarefas envolvidas, cedo levou à necessidade de reconhecer, quer a insuficiência de meios quer, sobretudo, a incapacidade de gestão – no actual contexto histórico - de todas as múltiplas actividades envolvidas no processo de "ajuda e cooperação para o desenvolvimento". Além desta incapacidade emergente, vimos o surgimento de múltiplos conflitos, quer entre Estados, quer no seu interior, sob a forma até de guerras civis. Surgem assim múltiplas organizações civis, humanitárias e de voluntariado, ditas não-governamentais. Estas ONG's acabam por vir então a constituir-se num terceiro e incontornável tipo de actores sociais envolvidos no processo global de "ajuda e cooperação para o desenvolvimento".

Depois de uma breve discussão das diversas motivações dos diversos actores ou agentes sociais envolvidos, faremos uma brevíssima exposição daquilo a que chamaremos de "tragédia africana", focando em particular as situações de fome, doenças endémicas, conflitos e guerras, migrações maciças. Uma vez elaborado, a traços muito largos, o retrato da actual situação, importa investigar minimamente as suas causas imediatas e remotas. Procura-se fazer isso ao considerarem-se os diversos factores intervenientes que têm condicionado, ou mesmo determinado, a situação histórica a que se chegou no virar do século XX para o século XXI. Procuraremos assim expor e discutir resumidamente os números dramáticos que caracterizam a situação em que se encontra a região da África Sub-Sahariana. Isto apesar de algumas estatísticas vindas a lume ao longo dos últimos anos, relativas ao continente africano, poderem por vezes ter sido apresentadas como "boas notícias". A questão desta "tragédia africana" está directamente relacionada com uma certa polémica relativa a uma postulada "marginalização" da região da África Sub-Sahariana. A discussão destes dois temas leva-nos necessariamente a uma breve revisão das causas da crise social e económica a que, ao longo das últimas três décadas, foi conduzida esta região do globo. Poderá mesmo aventar-se a hipótese de que uma das razões pelas quais têm sido menos bem sucedidos os diversos esforços de "cooperação" e "ajuda pública ao desenvolvimento", terá sido justamente a inadequação do(s) diagnóstico(s) entretanto elaborados pelas diversas instituições e analistas envolvidos nesse processo de "ajuda" e "cooperação".
Ainda no contexto da discussão das motivações dos actores sociais envolvidos neste drama de dimensão planetária, no caso específico da região África Sub-Sahariana haverá que discutir a questão dos factores externos a esta região, ou seja, aqueles factores que se consideram como estando normalmente fora do controle e capacidade de intervenção por parte dos dirigentes nacionais. Deve no entanto sublinhar-se que esta questão da falta de controle e de capacidade de intervenção sobre determinados factores externos acaba por ser pertinente também para outras regiões do globo, designadamente a América Latina e a Ásia do Sul.
No contexto dessa "tragédia africana", será importante estudar de algum modo o como e o porquê dos programas de cooperação. Quais as motivações dos Estados envolvidos, em particular por parte dos Estados doadores, assim como as razões que continuam a ser dadas para que se continuem a alimentar ou sustentar diversos aparelhos administrativos e institucionais, os quais têm como objectivo formal a "ajuda e cooperação para o desenvolvimento". Isto apesar de múltiplos insucessos e das insuficiências gritantes e entretanto por demais denunciadas.
De modo a conseguirmos alguma compreensão dos processos sociais que conduziram à actual situação de flagrante disparidade nos distintos graus de desenvolvimento, importa discutir minimamente como se têm vindo a concretizar os diversos processos históricos de acumulação e desenvolvimento. Considerando que nada melhor para a compreensão do presente do que o conhecimento do passado, será certamente de todo o interesse discutir, ainda que de forma muito breve, a evolução histórica dos diversos processos de acumulação e de desenvolvimento económico ocorridos nas diversas sociedades humanas que entretanto vieram a convergir no actual processo de globalização. Ainda que uma tal discussão se possa considerar como apenas um modesto contributo para uma mais adequada identificação das causas da crise com que se debatem as sociedades mais

fragilizadas,
Uma vez analisados os diversos processos de acumulação e desenvolvimento, será interessante discutir a forma com têm evoluído as diversas políticas de cooperação e ajuda ao desenvolvimento, sendo essa evolução perspectivada quer de acordo com interesses económicos e políticos de conjuntura por parte dos Estados, quer de acordo com mudanças no pensamento e ideologias, predominantes ao nível das instituições que vão dando forma ao devir histórico da cooperação.
Por outro lado, partindo do princípio de que nada melhor do que o conhecimento do passado para uma razoável compreensão do presente, propomo-nos em seguida fazer uma revisão da evolução histórica da cooperação internacional, passando em seguida a uma exposição sucinta do sistema das Nações Unidas e da sua relevância para actual situação do continente africano.
Passando a discutir com maior detalhe a problemática do não desenvolvimento africano, entraremos em seguida numa breve discussão daquilo a que chamaremos de "grandes iniciativas", regularmente proclamadas por dirigentes africanos, tendo sempre como grande objectivo *o desenvolvimento*. Ver-se-á em particular a questão da formação de grandes espaços em África, a começar pela formação da Organização de Unidade Africana e acabar na mais recente dessas iniciativas: a NePAD ou Nova Parceria para o Desenvolvimento de África.
Num plano que se supõe como sendo mais pragmático, ou pelo menos mais orientado para uma relativa concretização de medidas políticas destinadas a facilitar o crescimento e o desenvolvimento, falaremos em seguida dos diversos processos de integração regional. Isto na medida em que se entenda que as diversas formações de integração regional que se têm estado a desenvolver em África, têm como objectivo criar as necessárias condições materiais assim como espaços geográficos com massa crítica suficiente, elementos que se consideram necessários para qualquer eficaz processo de crescimento económico.
Iremos em seguida ocupar-nos dos diversos mecanismos institucionais e instrumentos políticos através dos quais se processa, de facto, a "ajuda pública ao desenvolvimento", assim como as tensões políticas e de interesses que aí se desenrolam, nomeadamente no que respeita ao Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE, assim como os diversos departamentos nacionais de cooperação e desenvolvimento.
Um dos temas mais mediáticos, no contexto da globalização e dos seus efeitos, para uns predominantemente benéficos, para outros quase sempre maléficos, é sem dúvida o da "Dívida do Terceiro Mundo". Veremos assim a problemática da "dívida" e os seus diversos intervenientes. Nesse contexto importa também discutir os programas de ajustamento estrutural e a ideologia do chamado "Consenso de Washington".
Esta discussão do "consenso de Washington" leva-nos naturalmente ao tema já antigo, de uma Nova Ordem Económica internacional, assim como às diversas discussões relativas aos interesses em jogo e suas contradições.
Concluiremos este trabalho com uma perspectiva analítica sobre o complexo mundo das Organizações Não Governamentais e dos múltiplos interesses que aí se movimentam, a ponto de já se falar abertamente de uma "indústria da cooperação".
Impõem-se entretanto, e para concluir, dois pequenos esclarecimentos de ordem metodológica. Em primeiro lugar, todo este trabalho é elaborado a partir de uma abordagem sistémica. O mesmo é dizer que ao discutirmos o nosso objecto de estudo – um determinado processo histórico de relacionamento de um determinado grupo de países com um outro grupo de países – teremos sempre presente uma perspectiva do todo e da sua estrutura, de modo a podermos melhor entender o comportamento das partes integrantes desse todo. Em segundo lugar o trabalho baseia-se quer em observação pessoal e directa de alguma fracção do fenómeno em estudo, quer em entrevistas mais ou menos estruturadas com participantes e estudiosos do fenómeno da "cooperação para o desenvolvimento", quer ainda numa normal e pragmática consulta bibliográfica e das fontes documentais disponíveis, nomeadamente na rede www.

02. O PROCESSO HISTÓRICO DE ACUMULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

Introdução

As primeiras abordagens teóricas ao processo de desenvolvimento económico tendiam a considerar este processo como sendo apenas um dos aspectos, eventualmente o mais importante, da disciplina convencional que se ocupa das coisas da economia. Esta disciplina começou por se chamar "Economia Política" e a obra mais citada de Adam Smith tem justamente como título *"Uma Inquirição sobre a Natureza e Causas da Riqueza das Nações"*. Por outro lado, o crescimento económico, e correspondente processo de desenvolvimento, vieram então a ser considerados como concomitantes com um processo de industrialização. Nestas condições, o que era natural era que, com o estudo comparativo das diversas economias nacionais, viessem a ser considerados como países "menos desenvolvidos", aqueles países que estivessem ainda numa fase pré-industrial. Por outras palavras, havia uma tendência a considerar o processo de desenvolvimento económico como um processo a desenrolar-se por "fases". Desenvolveu-se assim uma perspectiva linear de desenvolvimento histórico, segundo a qual os países actualmente menos desenvolvidos seriam apenas como que "réplicas" ou "versões", actualmente ainda existentes, dos países que hoje são desenvolvidos. Ou, vistas as coisas ao contrário, os países hoje desenvolvidos serão assim apresentados como "modelos a imitar" para que os países mais "atrasados" se venham igualmente a desenvolver. Ver a esse respeito o livro panfletário de W.W. Rostow *"The Stages of Economic Growth: A non-communist manifesto"* (1960).

A este respeito importa começar por assinalar que o processo de desenvolvimento de uma qualquer sociedade é, quase que por definição, um processo não-linear em que importa levar em linha de conta, quer os efeitos de retroacção, quer os efeitos do meio ambiente, social, político e económico envolvente. Por outras palavras, o complexo de eventos sociais, políticos, culturais e económicos que emergiram na Inglaterra em meados do século XVII não têm qualquer hipótese de repetição (mesmo sob um outra qualquer forma) de ocorrer no Malawi em princípios do século XXI. De tão simples e banal, uma tal asserção pode parecer digna de um senhor De La Palice mas, considerando o peso da ideologia prevalecente nas instituições que vão tentando conduzir, ou pelo menos orientar, os múltiplos processos de desenvolvimento por esse mundo fora, não deixa de ser pertinente fazer aqui a sua denúncia. Seja como for, se começarmos por considerar a situação de não desenvolvimento[10] da esmagadora maioria dos países da África Subsahariana, como sendo uma situação que se pretende "corrigir", então será do mais elementar bom senso que se comece por um diagnóstico correcto das causas iniciais dessa situação relativamente a cada um dos países, povos ou nações que se encontram nessa situação. Causas essas que variam de caso para caso e que se poderão classificar segundo as mais diversas categorias. Desde causas de índole geográfica até causas de índole histórica, cultural e política. A esse respeito é, no entanto, forçoso reconhecer que as abordagens analíticas relativas às causas da actual situação acabam por pecar pelo seu caracter dicotómico e não dialéctico, quer na extremidade neoliberal do espectro analítico, quer na sua extremidade supostamente "marxista"[11].

Assim, no que diz respeito à abordagem analítica do neoliberalismo, sendo essa análise elaborada com base na ficção teórica de uma postulada superioridade funcional do chamado *"homo economicus",* esta considera que as causas do não desenvolvimento africano acabarão por se resumir a questões de falta de cultura empresarial, indisciplina financeira dos Estados, corrupção e venalidade dos dirigentes, predomínio do chamado "neopatrionialismo" e respectiva confusão entre interesses privados dos dirigentes políticos e interesse público do Estado-nação. Haverá ainda a considerar a sobrevivência de práticas sociais arcaicas e de redes de reciprocidade que serão economicamente menos eficientes. Em resumo, a abordagem neoliberal acaba por atribuir as causas

[10] Alguns autores preferem falar de "mal desenvolvimento" e a generalidade fala simplesmente de subdesenvolvimento

[11] Explica-se aqui o uso de aspas, pelo facto de que enquanto a extremidade analítica do neoliberalismo é bastante uniforme, a extremidade que se reclama da herança marxista é bastante mais variada e até confusa.

do não desenvolvimento a factores internos a cada sociedade ("a culpa é dos Africanos"), mas não internos ao sistema capitalista propriamente dito.
Pelo seu lado, no que diz respeito às abordagens que se reclamam da herança teórica do marxismo, algumas destas abordagens parecem tender a considerar como causa primária, ou original, do não desenvolvimento da África Subsahariana, o factor externo da ocupação e exploração colonial. A este factor haverá também que se acrescentar a desestruturação social e económica, resultante dessa ocupação vinda do exterior. Será um pouco como dizer algo do estilo, *"se os tivéssemos deixado em paz e sossego eles também tinham acabado por se desenvolver".* Infelizmente a realidade é bem mais complexa e não há como reescrever a História da inserção de África no sistema-mundo. Até na medida em que o sistema capitalista acabou mesmo por se ter desenvolvido inicialmente na Europa e, dadas as suas características de funcionamento[12], veio a expandir-se, a acelerar o seu próprio crescimento e assim a "intrometer-se" nos diversos processos locais, de eventual acumulação e desenvolvimento, nas regiões da sua periferia.
Neste contexto, defende-se aqui muito simplesmente a tese de que, para uma intervenção mais eficaz, seja por parte dos agentes ou actores sociais situados no interior - os Africanos - seja por parte dos agentes ou actores sociais situados no exterior - os cidadãos e governos dos países mais ricos - é condição *sine qua non,* uma compreensão adequada ou correcta das causas profundas do "atraso" no processo de desenvolvimento em África.

O processo de acumulação
Parece ser hoje politicamente correcto criticarem-se posições que se possam identificar como sendo de eurocentrismo. Este posicionamento (eurocentrismo) cometeria o erro de "olhar o mundo" a partir da Europa e de considerar a mundivisão europeia (supostamente de herança predominantemente "judaico-cristã") eivada do espírito da "Grécia Clássica" e do Império Romano, e como tal, perspectivar o modo europeu de estar no mundo como um modelo a imitar por todas as outras civilizações. Começo por esclarecer que não partilho dessa visão compartimentada e que parto da premissa de que aquilo a que se terá convencionado chamar de "civilização europeia" é, em si mesma, o resultado de múltiplas influências cruzadas, recebidas um pouco de todas as outras regiões do planeta, ao longo de milénios. Parece-me mesmo que esta crítica acaba por pecar pelo erro oposto, ou seja, de certa forma, o de "deitar fora o bébé juntamente com a água do banho". Como se não houvesse interesse, para a história da civilização humana, em estudar e destrinçar quaisquer diferenças (de qualquer tipo) nos múltiplos e diversificados contributos e aquisições civilizacionais, para o património comum da Humanidade.
É assim que se pode talvez explicar uma insólita dicotomia estabelecida por alguns autores entre, por um lado, o conhecimento científico "europeu" e, por outro lado, os saberes ditos endógenos, "afro-asiáticos". A esse respeito ver, por exemplo, Singleton ou ainda Devish em Firouzeh Nahavandi (2003). Ainda a esse respeito haveria antes que considerar o conhecimento científico, hoje disponível, como tendo sido a herança histórica comum, resultante de múltiplos contributos oriundos de diversas civilizações que não apenas aquela que se classifica de "europeia". Um caso flagrante dessa universalidade (e que salienta o caracter não-europeu, mas universal, do processo histórico de desenvolvimento da Ciência) será o caso da invenção do zero, e do respectivo sistema posicional de notação numérica o qual, sendo de origem hindustânica, veio a ser introduzido na Europa medieval por matemáticos árabes, designadamente os instalados na Península Hispânica.

A temática da acumulação de capital é uma temática nada isenta de polémica até na medida em que a sua análise e discussão acaba sempre por ir de encontro à temática "mais profunda" do paradigma analítico que se esteja a utilizar. Desde logo, de um ponto de vista do paradigma neoclássico (em que o sistema económico é suposto tender naturalmente para uma situação de equilíbrio), o processo de acumulação deverá ser normalmente perspectivado como sendo tendencialmente

[12] Entre as quais, para efeitos desta discussão, a que mais importa salientar é uma propensão para a expansão "em todos os sentidos" (acumulação e expansão demográfica e geográfica).

"harmonioso" e "linear"[13]. Os choques ou inovações tecnológicos que dão origem a melhoramentos de produtividade do trabalho social e a um melhor aproveitamento do capital existente (herdado de gerações de acumulação anterior), são normalmente vistos como factores externos ao sistema e que este vai absorvendo e integrando ao longo do processo histórico de acumulação e desenvolvimento.
Pelo contrário, de um ponto de vista do paradigma marxista, o sistema contem na sua lógica intrínseca de funcionamento, algumas contradições que levam a que o sistema se desenvolva aos solavancos, mesmo quando desses "solavancos" podem resultar (e normalmente até têm resultado) melhoramentos globais da produtividade do trabalho social e, por conseguinte, aumentos continuados (ainda que aos "altos" e "baixos") do nível geral de vida. Ou do rendimento per capita, como preferem dizer os economistas convencionais. Um outro paradigma analítico que é importante referir (ainda que só de passagem) será o paradigma institucionalista, em que pensamos se pode incluir a chamada "escola histórica".
Nas escolas e cursos sobre técnicas de gestão é usual referir, entre muitas outras, duas "técnicas" fundamentais para insuflar ânimo e espevitar a vontade de trabalhar, mais e melhor, por parte da generalidade dos trabalhadores. Utilizando aqui a linguagem informal que normalmente lhes estão associadas, são essas técnicas designadas por a "técnica da cenoura" e a "técnica do cacete". Estamos, como deverá ser evidente, a referirmo-nos ao inventivo de um maior ganho monetário (a "cenoura") e ao "inventivo" da punição física ou, mais modernamente, da punição psicossocial.
Ao longo dos séculos, não foi sempre nem exclusivamente o uso da força ou o medo da punição física que levou milhões de seres humanos a labutar, dia após dia, ano após ano, produzindo riqueza que raramente os beneficiava directamente. Havia também a "coerção" psicossocial (ou "simbólica") da ideologia em geral e da religião em particular.
No caso dos feudalismos e impérios de diversos tipos e latitudes, o caracter comum da acumulação foi sempre a exacção de excedentes produzidos pelos "menos fortes", sob a forma de tributos, quer em espécie, quer sob a forma de execução de determinados trabalhos. Tudo isso sob a ameaça latente de punições físicas ou psicossociais, neste ou num outro mundo mais ou menos celestial. Era evidentemente a motivação do "cacete".
Com a chegada da Renascença, do espírito científico e do Iluminismo, espalha-se com uma força imparável a ideia da igualdade básica e fundamental entre todos os seres humanos[14]. Assim sendo, com a progressiva laicização da sociedade (processo histórico lento e que parece vir junto com a urbanização, o espírito científico e a crítica social), e não sendo mais possível recorrer à coacção física da escravatura e do servilismo ou ao engodo da promessa de um paraíso nos céus, para quem obedecesse cegamente aos seus naturais superiores, a única forma de conseguir continuar o processo histórico de acumulação será a partilha de alguns dos benefícios que advenham dos melhoramentos da produtividade social e dos aumentos da riqueza produzida. Em todo o caso, nas sociedades industriais em que a forma predominante de "ganhar a vida" para "sustentar a família" é a venda da força-de-trabalho, vemos também (re)aparecer a técnica do "cacete", sob o disfarce ideológico do medo do despedimento.
As revoluções inglesa, americana, francesa, russa - para assinalar apenas algumas das mais significativas[15] - que se processaram desde meados do século XVII até ao princípio do século XX, tiveram sempre como objectivo maior a igualdade de direitos, entre os diversos grupos constituintes das diversas sociedades nacionais. A última daquelas revoluções - a revolução bolchevique - propunha-se mesmo acabar, de uma vez por todas, com a desigualdade económica e social, a qual resultaria da prevalecente (e tida como injusta) repartição dos benefícios da crescente produtividade

[13] Tanto quanto podem ser "linear" um qualquer processo de crescimento económico e harmoniosas" estas coisas da sociedade humana.
[14] Apesar de ter escrito "seres humanos", estou consciente que ainda hoje (2007) tal ideia não foi ainda completamente aceite como consensual no que diz respeito à igualdade (ou melhor, equivalência) entre os dois sexos da espécie.
[15] Acabando, se calhar, por também incorrer aqui no "pecado" do eurocentrismo, até na medida em que se deixa de fora a revolução chinesa...

social. Era a utopia ou sonho de uma sociedade comunista[16], a qual deveria eventualmente abranger a totalidade da espécie humana.
A este respeito, e porque as ideias de Karl Marx sobre o sistema capitalista estão também na origem dos modernos movimentos de libertação nacional, alguns dos quais se reclamavam do socialismo e do comunismo, é importante salientar que o mesmo Karl Marx, mais do que reconhecer, afirmava (explicando com bastante vigor e detalhe) as características revolucionárias e de transformação social, inerentes à implantação histórica e funcionamento do próprio sistema capitalista. Por outras palavras, para Karl Marx, o capital começava por se apresentar como uma extraordinária força de progresso social. Assim sendo, seria bom estudar a temática do não desenvolvimento dos países ditos da periferia em geral e dos países africanos em particular, não só de uma perspectiva de exploração da sua mão-de-obra e dos seus recursos naturais, mas também e sobretudo de uma perspectiva de "esvaziamento de oportunidades" para o seu próprio "desenvolvimento capitalista" autónomo. Por outras palavras, o sistema capitalista - o qual constitui, segundo o próprio Marx, uma força incontornável de acumulação e desenvolvimento - começou por se desenvolver na Europa do Noroeste e, no seu movimento de expansão mundial, acabou por impedir - até pelo referido "esvaziamento de oportunidades" - um desenvolvimento autónomo e "virado para dentro" do capitalismo em África. Este foi imposto de fora e sempre numa perspectiva de "anexo" ou "apêndice", como fornecedor de matérias-primas e de alguma mão-de-obra. Mas a exploração inicial, aquela que determinou a emergência e expansão inicial do sistema capitalista, essa foi clara e objectivamente efectuada na Europa, por extracção de valor excedente, a partir do trabalho produtivo de milhões de artesãos e operários europeus.
É assim que foi também por causa do receio inspirado aos dirigentes dos principais países capitalistas, por parte de uma eventual (e então latente) expansão de um sistema económico mundial de tipo comunista, que estes países - em particular os Estados Unidos - dedicaram grande parte da "ajuda ao desenvolvimento durante as décadas de Cinquenta e Sessenta, a ajudar em especial aqueles países que, na sequência do fim da Segunda Guerra Mundial, pareciam estar mais expostos à expansão da "ameaça" comunista. Designadamente a Coreia do Sul e Taiwan. Tema a que voltaremos mais adiante. Durante as últimas décadas do século XX e primeira década do século XXI parece então ter sido politicamente correcto, no que diz respeito à História Económica e evolução dos processo de acumulação na Europa e em África, partir do princípio de que a Europa e a África, quando entraram em contactos económicos mais sistemáticos, regulares e frequentes - digamos que a partir de meados do século XV - se encontrariam mais ou menos a um nível de desenvolvimento económico que seria razoavelmente equiparável.
Pela minha parte, e no que diz respeito a questões de análise de um processo de desenvolvimento histórico de uma qualquer sociedade, parece-me que a perspectiva de muito curto prazo se arrisca a estar, não só profundamente errada, como pode levar a conclusões, também elas erradas no que diz respeito às causas do desenvolvimento e, por conseguinte, às causas mais profundas do eventual e relativo "atraso civilizacional" de uns povos em relação a outros.
Relembrando que se adopta aqui uma abordagem sistémica[17] similar à adoptada pela escola do sistema-mundo, é normal que utilizemos a expressão de "subsistemas" para nos referirmo-nos aos diversos "regulados", chefaturas", "reinos" ou "impérios" que, ao longo da História, se sucederam na organização da ocupação e utilização dos diversos territórios à sua disposição.
Nesse contexto diremos então que é assim que é possível observar, em todas as latitudes habitáveis e ao longo dos milénios, a emergência de diversos grupos sociais, adoptando distintos sistemas de organização e de utilização dos recursos naturais disponíveis nos respectivos espaços ou territórios. Em muitos desses casos podemos também observar uma expansão demográfica ou exaustão de recursos que leva a movimentos migratórios ou de conquista de territórios adjacentes. É assim também que temos, a partir de determinada altura e dependendo dos respectivos espaços ou

[16] Uma sociedade supostamente sem classes em que, parafraseando um conhecido antropólogo, todos trabalhem e ninguém seja "trabalhador".
[17] Começamos da estrutura do todo para a compreensão das partes integrantes...

territórios e dos respectivos recursos naturais, o aparecimento de agregados políticos de maiores dimensões, por vezes sistemas imperiais[18] localizados. Desde o Médio-Oriente à China e aos impérios africanos e sul-americanos. Ao longo de séculos estes sub-sistemas imperiais quando coexistentes (em termos de relativa proximidade geográfica) trocavam entre si matéria, energia e/ou informação, sob a forma de mercadorias, pessoas e conhecimentos.

Enquanto evoluíam e cresciam, estes sub-sistemas foram mantendo entre si algumas trocas. No caso dos sub-sistemas centro e sul-americanos (Mayas, Aztecas e Incas) assim como no caso de sub-sistemas africanos (Benim, Songhay ou Monomotapa, por exemplo), devemos ter presente o facto do seu completo ou relativo isolamento em relação aos restantes sub-sistemas à face do planeta. Como sabemos, a partir dos fins do século XV, uma determinada fracção do sub-sistema ou "economia-mundo" europeia (para o caso, a elite dirigente do país Portugal), iniciou movimentações que levaram, em consequência, ao estabelecimento de relações regulares entre o sub-sistema europeu e uma série de diversos sub-sistemas asiáticos, africanos e americanos.

Deveremos entretanto assinalar que, tal como assinala André Gunder Frank (1994), já antes do estabelecimento das redes marítimas de comunicação e transacção entre o subsistema europeu e o subsistema asiático havia relações entre estes dois subsistemas. Acontece que o estabelecimento das redes marítimas veio no entanto a constituir uma viragem (uma "bifurcação") fundamental na natureza do sistema como um todo.

No caso da África Pré-Colonial anterior à ocupação colonial europeia, e não afectada por presenças europeias e asiáticas no litoral, nem pelo comércio trans-sahariano, o normal excedente económico, gerado ao longo das actividades normais de subsistência, era periodicamente eliminado através do seu consumo ostentatório e conversão em capital simbólico e de poder. Essa prática, para além da função de reforço do sistema de alianças e reciprocidades, dever-se-ia também e muito naturalmente à inexistência de alternativas tecnológicas que permitissem a conservação de alimentos e uma gradual e progressiva acumulação de capital. A esse respeito vale a pena reproduzir aqui o que nos diz Fernand Braudel a respeito do processo global e sistémico de acumulação:

> *"...Posta esta questão vejamos se haverá alguma sociedade que não tenha acumulado, que não continue a acumular bens de capital, que os não empregue regularmente na sua actividade e que, através do trabalho, não os reconstitua e não os faça dar frutos? No século XV, qualquer modesta aldeia do Ocidente possui os seus caminhos, os seus campos limpos de pedras, as suas terras cultivadas, as suas florestas tratadas, os seus pomares, os seus moinhos as suas reservas de cereais. Cálculos feitos para as economias do Antigo Regime dão-nos uma relação de 1 para 3, ou para 4, entre o produto bruto de um ano de trabalho e o conjunto dos bens de capital (que designaremos em França por 'património'), relação idêntica, em suma, àquela que é aceite por Keynes para a economia das sociedades actuais. Cada sociedade teria pois atrás de si, o equivalente a três ou quatro anos de trabalho acumulado, em reserva, que lhe serviria para fazer progredir a sua produção, dispondo assim de um património apenas parcialmente mobilizado para esse fim, decerto jamais utilizado a 100%".* (Fernand Braudel, 1985 - pág. 55)

Por outras palavras, Braudel parece adoptar aqui a postura de um "contabilista nacional" que considera apenas o trabalho e recursos materiais necessários para reconstruir uma determinada situação concreta, nos seus aspectos materiais e visíveis. Como tal parece deixar de lado todo o manancial de capital societal acumulado ao longo de gerações e que está necessariamente subjacente ao capital social total usualmente contabilizado. Por outro lado, ao exprimir-se nestes termos, Braudel está clara e explicitamente a referir-se ao caso das sociedades hoje desenvolvidas do Ocidente e tendo em conta a sua evolução histórica ao longo dos últimos cinco ou seis séculos.

[18] Entendemos por "subsistemas imperiais" aqueles subsistemas locais ou regionais que pela sua dimensão demográfica acabam por dar origem a um numero suficientemente elevado de interacções socio-económicas, numero esse que vem a tornar necessário o aparecimento de um poder político coordenador. Não discutiremos em detalhe uma eventual diferença de conteúdo entre a ideia de "impérios" (como antecedentes dos "sistemas-mundo" wallersteiniano) e a ideia (quanto a nós mais operacional) de "subsistema". De um ponto de vista cibernético, cada subsistema é considerado como uma "caixa negra" cuja estrutura interna (centralizada ou organizada por coordenação inter-partes) é irrelevante para a globalidade do sistema.

Devemos também e em todo o caso acrescentar que nos parece ser digno de assinalar o facto irónico de Fernand Braudel, apesar da sua condição de historiador, assumir aqui uma perspectiva estritamente economicista. Ou seja, não parece querer levar em conta o enorme capital sociocultural acumulado ao longo de muitas gerações e traduzível em determinadas rotinas diárias e familiares, hábitos de trabalho, tradições de compita, repartição e partilha (ou não partilha) que, para utilizar um conceito do próprio Braudel, se traduziria na "massa acumulada de actividade material", anónima e subjacente à economia de mercado. Traduz-se esse enorme capital sociocultural também em conhecimentos transmissíveis de geração em geração de práticas agrárias e artesanais, que todos assumimos como fazendo parte da paisagem social e meio ambiente mas que possuem um indiscutível valor de capital acumulado.

Um outro autor que parece enfermar de um problema similar, da não aplicação de uma adequada escala de tempo (e neste caso também de espaço), à análise dos problemas e acumulação e desenvolvimento, será Walter Rodney. No seu mais conhecido livro (*"How Europe Underdeveloped Africa"*), o Prof. Rodney elabora uma análise extremamente crítica e virulenta relativamente ao modo como o subsistema económico europeu "forçou" a entrada do "subsistema" económico africano no sistema global da economia mundo, então em desenvolvimento, mais ou menos integrado.

A certa altura do seu livro[19], diz textualmente (e referindo-se a meados do século XV), que *"O poder europeu residia no seu sistema de produção o qual estava então a um nível ligeiramente superior ao de África"*. Ideia essa que retoma repetidas vezes ao longo do livro. Se adoptarmos, como aqui se propõe, uma abordagem sistémica a este problema da acumulação e desenvolvimento e, por conseguinte, começarmos pelos factores fundamentais da História (o Tempo) e da Geografia (o Espaço), facilmente verificamos que haverá entre os dois subsistemas "em confronto" (a Europa e a África) diferenças substanciais e que colocam, de modo incontornável, os seus respectivos "sistemas de produção" a níveis muito mais afastados do que parece supor Rodney. Tudo isto independentemente da real ou imaginada riqueza e sofisticação das cidades mercantis dos impérios do Mali, Ghana ou Songhai.

Ao "passar de lado" relativamente ao factor geográfico, sobretudo no que diz respeito à densidade de ocupação do território e a concomitante dimensão dos mercados[20], e ao concentrar-se no factor político, Walter Rodney acaba por deixar por discutir algumas das condições fundamentais do não-desenvolvimento de África. De resto, e apesar do tom quase sempre emocionado (ou mesmo inflamatório) do seu livro, no geral são apontadas causas efectivamente relevantes para explicar, *em parte,* a actual situação dos povos africanos.

Tratando-se as sociedades humanas de sistemas hipercomplexos[21] é comum e natural que diversos fenómenos, observados e classificados como causas, sejam por sua vez efeitos e vice-versa. Só uma abordagem de longo (ou mesmo muito longo) prazo e de abrangência holista poderá, eventualmente, fornecer pistas sobre causas últimas e determinantes do comportamento do sistema.

Por outro lado, um outro aspecto a considerar e que resulta da leitura da obra de Rodney, é a ideia que nos é transmitida de que aqueles impérios, reinos ou cidades mercantis que refere na sua obra se constituíam numa rede organizacional razoavelmente integrada ou naquilo que agora diríamos um "sistema". Na realidade, as distâncias geográficas e a concomitante pouca densidade populacional davam naturalmente origem a uma menor frequência de trocas (de ideias, de produtos e de pessoas) do que aquilo que já então sucedia em quase todas as regiões da Europa, em particular na Europa Central.

---

[19] Rodney (1973) página 88

[20] O que implica a possibilidade de maiores economias de escala e de menores custos de transportes, hoje e há dois mil anos atrás...

[21] Para uma discussão dos diversos tipos de sistemas ver, por exemplo, a *General System theory: Foundations, Development, Applications* de Ludwig von Bertalanffy (2001) ou então e ainda, a "Introdução à Teoria Geral da Administração" de Idalberto Chiavennato (2011)

Grupos dispersos Comunalismo ou "comunismo primitivo"

Economia de subsistência e *reciprocidade*

Crescimento Tribos Impérios regionais - *tributação*

Desagregação de Impérios

Feudalismos

Renascença Iluminismo «Revolução»

Ideia Civilizacional Eurocêntrica

Mercantilismo

Capitalismo - ***a motivação do lucro e acumulação***

Marx e o impulso progressista do Capital

EXPANSÃO planetária do Sistema-Mundo

Conferência de Berlim e partilha de África

Grande Guerra Mundial

Revolução Bolchevique

Perigo Comunista

GRANDE DEPRESSÃO

Segunda Guerra Mundial

Reconstrução Perigo Comunista

Plano Marshall e Ajuda ao Desenvolvimento

Contenção da expansão comunista

Ajuda preferencial e selectiva

Colapso do "mundo" soviético

Regressão da Ajuda Pública ao Desenvolvimento

Representação (muito) esquemática da evolução histórica do sistema-mundo

Uma outra e fundamental questão ainda a assinalar na obra de Rodney, até pelas suas múltiplas e justificadas referências à sofisticação das artes (designadamente a escultura) entre os muitos artesãos africanos naqueles referidos reinos ou impérios, é a sua quase total *não referência* ao papel da imprensa e dos livros no processo de acumulação e desenvolvimento. As duas ou três referências que faz são justamente relativas aos pedidos feitos a expedicionários europeus, por parte de dirigentes da Etiópia e da Núbia, relativamente a uma eventual "transferência da tecnologia" (da produção de livros).

A pertinência destas reflexões para uma mais adequada compreensão das causas mais profundas da crise africana, resulta da necessidade lógica de alguma normalidade em qualquer processo de reprodução social, assim como da constatação histórica dos múltiplos choques que, de certa forma, como que deram cabo das estruturas sociais prevalecentes antes da inserção da região Sub-sahariana no contexto global do sistema-mundo. Em particular se considerarmos que essas estruturas não tiveram, nem a capacidade política, nem o tempo histórica e socialmente necessário, para uma razoável adaptação às novas condições sociais e económicas prevalecentes no sistema-mundo.
Para concluir dir-se-á que um dos problemas dos autores mais referenciados, ou pelo menos de alguns deles, será o da não adopção de uma adequada "escala de tempo". Em alguns casos, alguns desses autores parecem também "passar ao lado" do factor geográfico e do seu impacto sobre as possibilidades de aproveitamento da Natureza por parte das populações ocupantes dos territórios. Em resumo, e no que diz respeito à África Subsahariana e ao seu "encontro" com o subsistema europeu em expansão, defende-se aqui a tese de que a região da África Subsahariana muito simplesmente não teve o tempo historicamente necessário para que a sua integração no sistema-mundo fosse outra. Parafraseando o título de uma conhecida obra literária, a história dos primeiros séculos da integração da África Subsahariana no sistema-mundo poderia assim ter o título de *"Crónica de um Subdesenvolvimento Anunciado"*.

Evolução da Riqueza Comparada Europa - África Subsahariana

No que diz respeito à situação actual dos países africanos em geral e da África Sub Sahariana em particular, levanta-se então a questão de procurar compreender e explicar as causas do seu menor desenvolvimento, relativamente à situação dos países mais ricos.
Alguns historiadores da economia têm assim procurado determinar qual teria sido, em termos de riqueza e rendimento e no período anterior à expansão europeia, a situação relativa dos países que são hoje considerados desenvolvidos e dos países que viriam a fazer parte do grupo a que hoje genericamente ainda se chama de "Terceiro Mundo".
No seu já referido livro, Walter Rodney[22] afirma também a certa altura que uma das suas premissas analíticas é a de que *"a maioria das sociedades africanas antes de 1500 se encontravam numa fase de transição entre a prática da agricultura (mais pesca e pastorícia) em comunidades familiares e a práticas das mesmas actividades no seio de estados e sociedades comparáveis ao feudalismo"*.
Assinale-se a este respeito que a emergência do feudalismo na Europa resultou, não de uma evolução gradual de um comunalismo primitivo, mas sim da desagregação do Império Romano, o qual aliás tivera já a ocasião de, na sua expansão de séculos, ir submetendo e transformando as diversas sociedades mais ou menos dispersas e vivendo ainda em estado comunitário. As conquistas "civilizacionais" do Império Romano (e toda a herança da Grécia Clássica e do Médio Oriente) relativamente ao conhecimento e à tecnologia foram, ainda que de forma rudimentar, parcialmente preservados e assim "facilmente redescobertos", tendo dessa redescoberta justamente resultado a chamada Renascença. Paradoxalmente, se pensarmos na mundivisão ou "aparelho ideológico" que normalmente se associa à actividade de historiadores[23], designadamente o serem supostos trabalharem e pensarem em termos de longo prazo, a maior parte dos autores que se ocuparam dessa questão terão chegado à conclusão de que o nível de vida médio das populações das grandes regiões do globo, medido em termos de "rendimento per capita" – no sentido moderno desta expressão - era praticamente o mesmo; um diferencial na ordem dos 10% a 20%, no período imediatamente anterior à Revolução Industrial.

[22] Historiador natural da Guiana, filho de pais operários, tendo-se doutorado em Londres foi depois professor na Universidade de Dar-Es-Salaam, onde desenvolveu as ideias que estão na base do seu livro. Tendo regressado ao seu país natal acabou por ser aí assassinado, por motivos políticos, em 1980.
[23] Imagina-se aqui que o treino académico dos historiadores levará estes cientistas sociais a pensar mais em termos de dinâmica social e acumulação de longo (ou mesmo muito longo) prazo, do que propriamente com exercícios mais ou menos especulativos de contabilidade nacional dos últimos dois séculos, relativamente a algumas sociedades em que só recentemente foi introduzida a escrita...

Segundo Paul Bairoch (2001), *"Relativamente ao futuro mundo desenvolvido, utilizando os vários dados de 1830 e 1870 e avaliações anteriores, os números de Maddison podem levar a um nível, expresso em dólares e preços de 1980, de 550 a 600 dólares para a Europa (incluindo a Rússia) por volta de 1750. Isso traduz-se, em dólares e preços de 1960, em 180-215 dólares. Por isso "implicitamente", o diferencial entre futuros países desenvolvidos e o futuro Terceiro Mundo neste ponto de partida é, de acordo com a mais recente estimativa de Maddison, da ordem de 1 para 1,1 – 1,3, contra a minha estimativa de 1981 de 1 para 1,1".*

Em todo o caso, estes estudos ou estimativas referem-se a um período que, sendo posterior à grande vaga das "Descobertas" (1450-1500), é no entanto anterior ao período colonial propriamente dito (1870-1940). Assim sendo, a situação económica relativa das diversas regiões envolvidas, designadamente a Europa e a África Sub-sahariana, deveria já então reflectir alguns dos efeitos da expansão pré-colonial dos povos europeus e suas consequências relativamente à economia continental europeia. Muito em particular por meio do conhecido fenómeno do "comércio triangular": compra de escravos nas costas de África Ocidental, exploração da respectiva força-de-trabalho nas plantações nas colónias americanas (Norte, Sul e Caraíbas) e primeiros esboços de industrialização na Europa, fechando-se o triângulo com a exportação de panos, bugigangas e algumas armas, da Europa para África.

Por outras palavras, poder-se-ia argumentar que se, por volta de 1750, havia aquele diferencial da ordem dos 10% a 30%, entre o rendimento per capita dos europeus e o rendimento per capita dos africanos, então provavelmente a situação seria ainda mais equilibrada por volta de meados do século XV, altura em que os portugueses começaram a "explorar" as costas da África Ocidental e daí a trazer alguns primeiros escravos e ouro.

Por outro lado, segundo John H. Coatsworth[24] *"a diferença de rendimento per capita entre os países mais ricos do mundo e os países mais pobres, não poderia ser, em 1820, muito mais do que 4 para 1. No entanto, em 1989 era disparidade era já de 39 para 1"*[25]. Assinale-se que esta estimativa de Coatsworth é já referente a 1820, ou seja setenta anos depois do período a que se referem as estimativas de Madison e Bairoch, Por outras palavras, no espaço de pouco mais de duas gerações, e durante o período dos primórdios da Revolução da Industrial, o diferencial de "nível de vida" (ou de riqueza social) entre a Europa e África teria passado de uns 30% para uns 400%.

Seja como for, é importante assinalar que estas estimativas são usualmente feitas de uma perspectiva condicionada pelo modo de pensar associado com as modernas técnicas de contabilidade nacional, utilizando uma abordagem de fluxos, em vez de uma abordagem de estoques[26]. Se considerarmos a escala de tempo que será relevante para estas comparações, assim como a complexidade sistémica aqui envolvida, parece-me que uma abordagem mais eficaz para comparar a situação relativa das diversas regiões do globo antes do arranque da expansão europeia, será antes uma abordagem que utilize aquilo que por vezes de chama de "indicadores indirectos". Nesse contexto seria talvez mais producente investigar coisas como o capital de conhecimento acumulado e disponível nessas diversas regiões do globo, quer sob uma forma incorpórea, quer sob uma forma material (bibliotecas e universidades) e ainda de estruturas construídas, assim como o funcionamento das instituições. A esse respeito procurei fazer uma rudimentar inventariação de alguns factos objectivos e que poderiam (e quanto a mim deveriam) ser mais detalhadamente investigados.

A construção de uma qualquer catedral gótica ou românica, das muitas centenas que se encontram

[24] Presidente da Associação Histórica Americana e professor na Universidade de Harvard

[25] AHA Presidential Addresses – "Welfare", A paper read before the American Historical Association at its meeting in Atlanta, Georgia, January 5, 1996. Publicado em *The American Historical Review*, Vol. 101, No. 1(Fevereiro, 1996), pp. 1–17. http://www.historians.org/info/aha_history/jhcoatsworth.htm#17

[26] Numa abordagem de fluxos só são contabilizados os valores mercantis actuais, enquanto que numa abordagem de estoques, mesmo considerando nulo o valor residual de máquinas, edifícios e outras estruturas "já amortizadas", levar-se-á sempre em linha de conta a herança tecnológica subjacente e que permanece na sociedade, mesmo depois de registada a amortização. A esse respeito ver Georgescu-Roegen (1996)

dispersas pela Europa, assim como e um mosteiro beneditino ou cisterciense foi sempre uma tarefa que envolvia o trabalho de milhares de pessoas ao longo de várias décadas. Desde a concepção arquitectural e de engenharia civil, até aos detalhes da decoração final, sob a forma de vitrais e frescos pintados em paredes e tectos, ou ainda as múltiplas e rebuscadas esculturas baixos relevos, passando pelas muitas toneladas de pedra que foi necessário deslocar, cortar e assentar, foram às dezenas as diferentes profissões que se especializaram na execução de múltiplas e distintas tarefas necessárias para a sua construção. Haveria ainda que considerar os trabalhos de coordenação, seguimento e controle do andamento dos trabalhos, assim como o controle de contas e sua prestação aos mecenas ou comunidades civis que financiavam o empreendimento. Para além de toda a logística de apoio aos trabalhadores, desde a alimentação e vestuário, até à fabricação de instrumentos e ferramentas de todos os tipos.

Era, em suma, uma actividade social colectiva extremamente exigente em recursos e, sobretudo, em conhecimento. Desde a geometria, em particular para os desenhos de detalhe e das estruturas, até aos primeiros rudimentos de "química", para a elaboração de tintas e de vitrais, passando pela escrita de registos de toda a ordem (a começar pela contabilidade e gestão de custos...).

Considerando apenas uma região que engloba os actuais países Grã-Bretanha, França, Alemanha, Itália e Espanha (ou seja menos de 2.000.000 de quilómetros quadrados), são de referenciar 31 "grandes catedrais", todas elas construídas durante os séculos XII a XV. Em alguns casos sobre edifícios já anteriormente construídos. Portanto muito antes de qualquer exploração colonial. Por outro lado, até ao ano de 1450, temos a assinalar em toda a Europa Central e Ocidental, desde a Itália e Portugal a Sul, até à Escócia e Suécia a Norte, a fundação de um total de 53 universidades. Como é natural, todas essas universidades dispunham já das suas bibliotecas onde se acumulavam milhares de livros, repositórios de conhecimento a transmitir de geração em geração.

A esse respeito e tendo em conta o processo de "construção europeia", assinale-se que já então se registava a movimentação regular de estudantes e professores de umas para outras universidades um pouco por toda a Europa, utilizando para o efeito a rede de comunicações (estradas e pontes), quer as herdadas do Império Romano, quer as construídas durante a Idade Média para facilitar o comércio. Em Inglaterra, por exemplo, aquando da "dissolução dos mosteiros" ordenada por Henrique VIII, havia cerca de 800 (oitocentas) casas monásticas. Ainda a este respeito é também importante sublinhar o caracter laboral que era assumido praticamente pela totalidade destas agremiações religiosas, sendo conhecidos os impactos dos trabalhos de monges de Císter, por exemplo, no desenvolvimento agrícola de muitas regiões da Europa.

Por outro lado, e no contexto dos recursos humanos necessários para a construção de todas as catedrais, mosteiros, castelos e conventos, assim como o processo histórico de acumulação de capital físico e de conhecimentos, é importante assinalar que ao longo do desenrolar de todo este processo houve ainda a registar a emergência de algumas calamidades de âmbito continental, ou de múltiplas guerras de âmbito mais localizado. A "Peste Bubónica" (a epidemia da Idade Média), por exemplo, chegou à Europa em fins dos anos 1340, tendo aí causado a morte a cerca de 25.000.000 pessoas, mais ou menos *um terço* da população europeia. É assim que a população da Europa, que era de cerca de 75 milhões em 1347, passou para 50 milhões no espaço de cinco anos. Como é natural, isso veio dar origem a uma enorme escassez de mão de obra e a um consequente aumento dos salários, assim como a uma série de revoltas de camponeses. Mesmo assim, foi justamente só após esse período de provação e crise, que alguns países europeus se lançaram verdadeiramente na aventura da expansão para fora das fronteiras continentais.

A finalizar este aspecto da discussão, importa sublinhar de novo o impacto da geografia. Em contraste com os reinos e impérios que, durante o período da Idade Média europeia, também emergiram e prosperaram em África (em particular na África Ocidental), os reinos europeus eram, não só mais densamente povoados[27], como beneficiavam da herança cultural e tecnológica do

[27] Mais gente em menos espaço dá origem a menores custos de transportes e portanto mercados de maiores dimensões. Mais gente em menos espaço propicia também melhores (ou mais fáceis) condições para o intercâmbio e fluxo de ideias e tecnologias "em todas as direcções".

Império Romano. Tudo isso, todo esse manancial de "saber fazer" e conhecimento acumulado, herdado de diversas origens civilizacionais, desde a China a e a Índia até à Grécia Clássica, passando pela Mesopotâmia e o Egipto e registado para uso de gerações futuras em milhares de pergaminhos, manuscritos e livros em centenas de bibliotecas espalhadas pelo continente.
Em contraste com esta situação (em meados do século XV), olhando um mapa dos antigos impérios do Ghana[28], do Mali ou de Songhai, contam-se pelos dedos de uma só mão, as cidades de dimensão significativa: Tegdaousi, Koumbi Saleh, Timbuktu (a mais 'mítica' das antigas cidades africanas), Jenne e Gao. Já na parte Norte do deserto do Saara, aparece-nos Taghasa (ao sul do Magrebe na zona de transição para o deserto do Saara).
Em contraste com esta relativa escassez de assentamentos demográficos significativos, sem os quais não há desenvolvimento tecnológico sustentado, e considerando sobretudo as distâncias a percorrer e os respectivos meios de transporte disponíveis, haverá que considerar a maior densidade populacional nas diversas regiões da Europa e, sobretudo, a muito maior proximidade entre estas diversas regiões da Europa. No caso só da Península Hispânica, da França e da Itália, região cuja dimensão geográfica foi sempre muito semelhante à da região dos referidos impérios africanos[29], teríamos a assinalar algumas (muitas) dezenas de assentamentos urbanos, todos eles com populações acima dos 10.000 habitantes e situados uns relativamente próximos dos outros (a menos de um ou dois dias de viagem), numa intricada e muito densa rede de trocas comerciais, de ideias e de tecnologias.

O caso do Japão

Porque se trata de um caso cuja discussão é extremamente relevante para uma melhor compreensão do processo histórico de não desenvolvimento da África Subsahariana, vejamos brevemente o caso do Japão, chamando desde já a atenção para o facto singular de que o Japão praticamente nunca teve "colónias", cuja exploração tivesse permitido uma sua e específica "acumulação primitiva[30]". Só praticamente no fim do século XIX é que o Japão se veio a envolver em guerras "imperiais" (com a Rússia e com a China), tendo ocupado a Manchúria apenas em 1931, aí instalando um regime fantoche. Em todo o caso, o ponto fundamental e que importa aqui sublinhar é que todo o processo de acumulação e desenvolvimento material e tecnológico que permitiu ao Japão tentar iniciar um processo de expansão, *ocorreu antes* da conquista - e eventual "exploração" - de quaisquer outros povos ou territórios. A este respeito é elucidativa e esclarecedora a análise exaustiva e comparativa efectuada por Paul Baran e Paul Sweezy (1966) para explicar as diferenças de processo histórico entre a Índia (colónia do Império Britânico) e justamente o Japão, país que nunca foi anexado por nenhuma potência estrangeira, tendo tido assim ocasião de prosseguir um processo autónomo e auto-centrado de acumulação e crescimento. Ao contrário da Índia, a qual foi alvo de um programa sistemático de "desindustrialização" *avant la lettre,* por parte das autoridades britânicas[31].

---

[28] Não confundir com o actual país do mesmo nome. O chamado "Império do Ghana" era também conhecido por "Império de Wagadou" sendo "Ghana" apenas o título do imperador. Há no entanto algumas tradições populares que referem migrações do extinto império do "Ghana" para o actual país, facto que explicaria o nome adoptado pela antiga colónia britânica da "Costa do Ouro" , aquando da sua independência.

[29] A região e dimensão geográfica consensualmente atribuída a cada um dos impérios africanos aqui referidos e que, de certa forma se sucederam no tempo com alguma variação de território controlado, corresponderá sensivelmente a menos de 25% da actual região da África Ocidental. O total da CEDAO/ECOWAS, mais a Mauritânia, corresponde a pouco mais de 7 milhões de quilómetros quadrados, contando (hoje...) com pouco mais de 230.000.000 de habitantes.

[30] Chama-se a atenção para o facto de que a expressão "acumulação primitiva" utilizada por Marx se refere ao processo histórico de expropriação "primitiva" (original...) por parte das classes dirigentes, de valor excedente basicamente gerado na Europa (os camponeses em Inglaterra, por exemplo), o qual processo depois se acelerou por via da expropriação dos valores excedentes produzidos na regiões conquistadas pela expansão europeia. No caso da primeira expansão portuguesa, essa expropriação assume ainda um caracter predominantemente mercantil, com as diferenças de preços nas especiarias a reverterem para os dirigentes políticos do Portugal do século XVI. Aí, quem perdeu, foram os mercadores terrestres da "rota da sede" e o Império Otomano.

[31] Designadamente através da proibição de produção local de determinados panos obrigando a Índia importar produtos

É assim que o Japão é provavelmente o exemplo paradigmático mais claro e evidente de que todo o processo de acumulação e crescimento económico tem como origem exclusiva, em última análise, o trabalho humano nas suas múltiplas e diversificadas formas. É também o exemplo mais claro e representativo da importância decisiva e impacto dos factores institucionais, relativamente ao modo e ao ritmo do processo de acumulação e desenvolvimento económico e social. Por outras palavras, a história do desenvolvimento económico do Japão coloca este país nos antípodas da ficção teórica do *homo economicus*, tão querida dos proponentes da abordagem analítica do neoliberalismo. Entretanto, o Japão é hoje provavelmente o país mais rico - e em diversos aspectos o mais desenvolvido - à face do planeta. Vejamos alguns dos factos subjacentes a esta situação peculiar.

Em primeiro lugar, o Japão é constituído por um arquipélago de ilhas montanhosas e vulcânicas (cerca de 1500 terramotos por ano) e com escassos recursos minerais. Com pouco mais do que 375.000 quilómetros quadrados de superfície (menos de 70% da superfície de França) tem que sustentar cerca de 125 milhões de habitantes, com pouco mais do que 45.000 quilómetros quadrados de superfície agrícola (metade da totalidade do território português).

No entanto, no que diz respeito ao Índice de Desenvolvimento Humano, o Japão ocupa o oitavo lugar numa lista de 166 países, tendo à sua frente apenas alguns países de muito menor dimensão demográfica, como são os casos da Islândia, Noruega, Suíça, Irlanda ou Suécia. Tem também à sua frente a Austrália e o Canadá, países de dimensão continental e muito pouco povoados. De resto está à frente de países como a França, a Alemanha ou os Estados Unidos. Todos eles países com mais e melhores recursos naturais, como se pode confirmar em qualquer manual de geografia económica. A questão fundamental que então aqui se levanta é a de determinar de onde vem toda essa riqueza?

A origem da riqueza social, quer sob a forma de valores de uso, quer sob a forma de valores de troca (perspectiva predominante no regime do sistema capitalista), é um dos temas polémicos da análise económica, quer considerada de um ponto de vista do marginalismo neoliberal, quer considerada de um ponto de vista da abordagem marxista. Dizia Marx, que o capital é dinheiro que faz dinheiro. Mas o mesmo Marx explicava também que o capital é sobretudo um *processo* de transformação permanente da riqueza mercantil, denunciando de forma clara o chamado "fetichismo" do dinheiro como fonte de valor ou riqueza. Em última análise, (no limite...) acaba por ser forçoso reconhecer que a única e exclusiva fonte de valor (acrescentado) é o trabalho[32].

Ora no caso do Japão, ao longo dos séculos, os seus habitantes souberam (e sobretudo puderam) ir organizando a sua produção individual e colectiva, de modo a gerar valores excedentes (não consumidos) e transformando esses excedentes em "capital acumulado", o qual tem vindo a crescer ao longo das gerações. A fertilidade dos solos, quase sempre de origem vulcânica, terá certamente ajudado na produção de excedentes alimentares, os quais por sua vez propiciaram as condições para um gradual e continuado aumento demográfico. Foi assim possível entrar – em isolamento ou sem grandes interferências do exterior – numa espécie de círculo virtuoso de "produção de excedentes alimentares, aumento da população, aumento da dimensão dos mercados, incentivo ao artesanato e à industria". Tudo isto associado a uma continuada transferência de recursos do "sector agrícola" (exploração do campesinato…) para os sectores comercial e proto-industrial.

Embora ao longo dos séculos tenham sido visitados por muitos viajantes, mercadores e missionários, a verdade é que os dirigentes japoneses foram sempre capazes de manter a sua autonomia e independência, sem deixar de aproveitar os conhecimentos, ideias e tecnologias que lhes chegavam do exterior. O caso do uso da espingarda, introduzida pelos Portugueses em 1543, é um simples e antigo exemplo disso.

A política de isolamento foi mesmo institucionalizada através de leis promulgadas entre 1633 e 1639, com o intuito específico de "fechar o país" à influência de estrangeiros" Essa leis permaneceram em vigor até à chegada de uma frota naval militar norte-americana em 1853, comandada pelo Comodoro Mathew Perry, a qual tinha como objectivo lançar um ultimato às

fabricados em Inglaterra.

[32] Sem valor acrescentado não há hipóteses de poupanças, logo não há hipóteses de acumulação...

autoridades japonesas, exigindo e obtendo a abertura de alguns dos portos japoneses aos navios e comerciantes americanos. Essa abertura ao exterior veio a despoletar a chamada Restauração Meiji, processo de transformação social e económica que veio a dar origem à modernização do Japão.

Uma abordagem Sistémica

A ideia que por vezes nos é transmitida em alguma literatura da especialidade, designadamente de inspiração supostamente marxista, relativamente às relações entre a Europa em expansão ultramarina e a África Subsahariana, é uma de que e as zonas de expansão europeia é a de que a desenvolvimento industrial e enriquecimento da Europa se fez "à custa da exploração colonial" de África. Essa ideia é usualmente transmitida (e documentada) no contexto da discussão do processo histórico, longo de alguns séculos, normalmente conhecido pela expressão de "comércio triangular". Este "comércio triangular", envolvia a captura e compra de escravos nas costas africanas, a sua posterior venda nas plantações de açúcar ou de algodão e outros produtos tropicais, nas Américas. Estas plantações, por sua vez, exportavam para a Europa os seus diversos produtos tropicais e, para fechar o triângulo intercontinental, por sua vez os comerciantes europeus exportavam para África os artigos necessários para a compra de escravos, designadamente panos, utensílios diversos e mesmo algumas armas.

Como resulta evidente, de uma análise minimamente cuidada, a grande massa de valor excedente produzido neste triângulo acontece nas Américas e, sobretudo, na Europa. Sendo que é justamente a produção (e apropriação) de valor excedente que acaba por permitir qualquer processo de acumulação e desenvolvimento. Por outro lado, e tal como já tivemos ocasião de assinalar, atribuir a uma qualquer "exploração colonial" a fonte da riqueza e acumulação capitalista na Europa, acaba por se traduzir no postulado teórico de que há outras fontes de valor acrescentado que não sejam o trabalho, designadamente a Terra, como defendiam aliás os Fisiocratas. Dir-se-á aqui que não é bem assim, na medida em que a "exploração colonial" representa justamente a transferência do produto da força-de-trabalho das colónias (africanas) para as metrópoles (europeias). É verdade. Mas essa exploração colonial (a qual só pode ter começado depois do século XVI) não pode explicar, de todo, o processo de acumulação ocorrido no interior da Europa ao longo dos séculos até, aproximadamente, 1450.

Ao considerarmos a evolução comparada, ao longo dos séculos, dos diversos continentes e/ou regiões que se vieram a constituir no actual sistema-mundo, será importante vermos o tipo de trocas que ocorreram ao longos dos séculos em que se verificou esse processo de integração planetária. Propomos assim que se considerem primordialmente as trocas ou fluxos de pessoas, de máquinas e ferramentas, conhecimento e tecnologia, assim como os fluxos de materiais e de energia.

Considerando que a fonte básica, primária e original da criação de "valor acrescentado" é o trabalho humano, a primeira tarefa analítica será justamente a da quantificação do tráfico de "força-de-trabalho" que, ao longo de mais ou menos quatro séculos, se verificou entre a Europa, a África e as Américas. Nesses fluxos de "força-de-trabalho", o comércio de escravos ganha um particular relevo, a ponto de quase monopolizar as atenções dos estudiosos. O caracter vergonhoso e contra humanitário de um tal comércio, ajuda certamente à sua maior exposição. Este tráfico dos séculos XVI a XIX, originado primordialmente das costas ocidentais de África, tende a obscurecer uma outra corrente de comércio de escravos, de dimensão equivalente e de maior duração, praticada ao longo de mais alguns séculos, não em direcção às Américas, mas em direcção ao Médio-Oriente. Assim sendo, começaremos por assinalar que as estimativas de fluxos de escravos têm variado, mas acabam sempre por ficar na ordem de grandeza de "dezenas de milhões" de escravos arrancados a África e transportados quer para as Américas, quer para ao Médio Oriente.

O conhecido historiador congolês Elikia M'bokolo, num artigo no *"Le Monde Diplomatique"*, celebrando os 150 anos da lei que em França abolia a escravatura, dizia:

> "*O continente africano foi espoliado dos seus recursos humanos por todas as vias possíveis. Através do Saara, através do Mar Vermelho, dos portos do Oceano Índico e através do Atlântico. Pelo*

menos dez séculos de escravatura para benefício dos países muçulmanos (do século IX ao século XIX). Depois mais de quatro séculos (desde o fim do século XV até ao século XIX) de um comércio regular para construir as Américas e a prosperidade dos estados cristãos da Europa. Estes números, mesmo quanto muito debatidos, fazem dar uma volta à cabeça. Quatro milhões de escravos exportados pela via do Mar Vermelho, outros quatro milhões pelos portos Swahili do Oceano Índico, talvez tantos quanto nove milhões ao longo das rotas das caravanas trans saharianas e onze a vinte milhões (depende dos autores) através do Atlântico'"[33]

Como é evidente, é verdade que foram dezenas de milhões de trabalhadores arrancados a uma actividade minimamente produtiva nas suas próprias terras e em benefício das suas próprias comunidades. Mas também não deixa de ser verdade que foram dirigentes africanos que, na esmagadora maioria dos casos, se empenharam na captura e venda desses milhões de trabalhadores escravizados. No que diz respeito ao comércio com destino às Américas, a responsabilidade pelo comércio de escravos africanos, de origem ou sob controle de nações europeias, reparte-se em números redondos, pelos seguintes países:

País de origem dos traficantes de escravos	Estimativa
Inglaterra e Estados Unidos	6.000.000
Portugal e Brasil	4.500.000
Espanha	1.500.000
França	1.200.000
Dinamarca	50.000
Outros	50.000

De acordo com algumas estimativas, certamente que muito rudimentares, a população da Europa (incluindo a Rússia) seria em 1450 na ordem dos 70 a 80 milhões enquanto que a população da região da África Subsahariana seria na mesma altura de aproximadamente 50 milhões de habitantes. Além disso, haverá aqui que considerar os desertos, em particular o Saara (o qual funciona como uma barreira semelhante à dos mares que separam continentes), assim como as zonas de habitat mais problemático como será o caso da floresta equatorial. Considerando os quase 10 milhões de quilómetros quadrados de desertos, que não há na Europa, a comparação em termos de densidade populacional daria 8 habitantes por quilómetro quadrado na Europa, contra cerca de 2,5 habitantes por quilómetro quadrado, no caso da África Subsahariana.

Ao contrário do que parece pensar Walter Rodney[34] a densidade populacional, para além da sua dimensão absoluta, desempenha uma papel fulcral nas necessidades (a que sempre dá origem) de uma organização social complexa e diversificada. Essa organização social complexa acaba normalmente por implicar o surgimento de aparelhos de exercício de poder e de estruturas ou organismos administrativos, em que a escrita, o registo e a contabilidade desempenham um papel crucial. A própria ideia de "civilização", criticada por Walter Rodney, tem origem na emergência de grandes assentamentos urbanos, onde os seus habitantes assumem o caracter de "civis" (ou pessoas das cidades) e onde a organização da vida social implica mecanismos de poder claramente distintos dos mecanismos de poder necessários para a reprodução social de grupos de menor dimensão.

Assim sendo, de acordo com estudos efectuados e coligidos pelas Nações Unidas, tem sido

[33] http://mondediplo.com/1998/04/02africa

[34] *"In some ways, too much importance is attached to the growth of political states. It was in Europe that the nation state reached an advanced stage, and Europeans tended to use the presence or absence of well-organised polities as a measure of 'civilisation'. That is not entirely justified, because in Africa there were small political units which had relatively advanced material and non-material cultures".* (Página 55)

estimado que, por volta de 1450, o planeta teria cerca de 400 milhões de habitantes. Já em 1750 essa população teria passado para cerca de 800 milhões de habitantes. A distribuição dessa população por entre os diversos continentes e regiões tem sido razoavelmente estável, embora com algumas oscilações e tendências de longo prazo.

Assim, em 1750 o continente africano teria um pouco mais de 100 milhões de habitantes enquanto que a Europa teria pouco mais do que 160 milhões. Entretanto, tal como hoje, a Ásia foi sempre o continente com mais habitantes, *mas não o mais densamente povoado*. Digamos que esse factor da densidade populacional, fulcral e decisivo, jogou quase sempre a favor da Europa. Durante o período entre 1750 e 1800, período de grande intensidade no comércio de escravos a partir de África, a população deste continente praticamente estagnou nos 106 a 107 milhões de habitantes, enquanto que todos os outros continentes[35] viam a sua população aumentar. No caso da Europa, para mais de 200 milhões.

[35]Com excepção da Oceânia, para aqui pouco ou nada significativa...

03. OS PRINCIPAIS ACTORES SOCIAIS ENVOLVIDOS

Introdução

Tal como começámos por assinalar, subjacente a uma discussão dos principais actores envolvidos no processo de cooperação e ajuda pública ao desenvolvimento, está então a problemática das origens do capitalismo, de quais terão sido, ou deixado de ser, os seus principais e determinantes actores ou agentes sociais e factores intervenientes. Dadas as dimensões dos problemas com que se defrontam os países ou os povos que procuram "uma vida melhor", toda esta questão poderá (numa primeira abordagem) parecer esotérica e própria de intelectuais isolados nas suas académicas "torres de marfim". No entanto, e contexto de uma discussão de um tema como a cooperação e ajuda ao desenvolvimento, é forçoso reconhecer que nos encontramos hoje numa situação peculiar no que respeita ao relacionamento entre o "Capital" e o "Estado".

Por um lado o "Capital" encontra-se naturalmente disperso por algumas centenas de grupos, mais ou menos consolidados, de intervenção e controle financeiro e industrial de âmbito planetário, ainda que se possa continuar a falar, ainda que sempre com algumas reticências, de "capital norte-americano", "capital alemão" ou "capital japonês"... Por outro lado, esse mesmo "Capital" de âmbito planetário não está propriamente sujeito às regras de comportamento de nenhum Estado em particular. Dir-se-á mesmo que esse "capital transnacional" controla efectiva e eficazmente as poucas instituições de índole mais ou menos regulacionista de âmbito planetário, como será o caso da Organização Mundial do Comércio.

Em contraste com esta situação de (não) regulação do sistema, imposta de fora e de maneira indirecta (ainda que pouco discreta) por parte dos grandes grupos transnacionais[36], e continuando na discussão do relacionamento ente "Capital" e "Estado" a que acima nos referimos, vimos a constatar que, na verdade, não há hoje um "Estado" ou "governo" mundial. Vão emergindo aqui e ali, esboços de *"governação"*[37] de âmbito mundial, como será o caso da institucionalização do G-8, sobretudo se considerarmos que tal se vai processando à revelia do sistema da Organização das Nações Unidas. Assim sendo, aquilo que observamos é então a emergência de um sistema global capitalista, não regulado, e no qual acabam por se vir a manifestar as diversas tendências[38] inerentes à lógica intrínseca do seu funcionamento sistémico.

A chamada "cooperação para o desenvolvimento" acaba sempre por passar pela actuação de pessoas concretas, ainda que se considere que essa actuação seja subordinada a lógicas próprias do sistema social em que se inserem. Por outro lado, é um dado objectivo e incontornável que África se encontra inserida na lógica de funcionamento, específica do sistema-mundo capitalista. Assim sendo, ainda que tenhamos presente a sobrevivência de formas de reprodução social pré-capitalistas, no que diz respeito ao processo social de cooperação para o desenvolvimento teremos que considerar apenas e sobretudo as motivações e interesses dos agentes envolvidos nesse processo.

Assim, em todo o processo de cooperação internacional em África teremos que considerar em primeiro lugar a actuação, os motivos e interesses de dois grandes tipos de actores sociais: os Estados nacionais e as Empresas, em particular as empresas multinacionais. Haverá ainda que levar em linha de conta um terceiro tipo de actores sociais (as chamadas "organizações não governamentais") cujo papel, no entanto, acaba por ser em grande parte subordinado à actuação dos outros dois tipos de actores sociais.

No caso dos Estados, em rigor, estaremos a pensar nas diversas burocracias que constituem a administração pública e nas diversas redes de reciprocidade social que sempre se estabelecem nesse

---

[36] Veja-se o papel crucial hoje desempenhado por acordos como o Acordo TRIPS (*Trade Related Intelectual Property Rights*) negociado no âmbito da Organização Mundial do Comércio mas em cuja origem esteve a iniciativa de entidades empresariais privadas, como é o caso da IBM Corporation ou da Ciba-Geigy,

[37] Neste contexto é perfeitamente legítimo suspeitar que a invenção desta nova palavra se deva a uma intenção explícita (ainda que camuflada) de diminuir o papel regulador do *Estado.*

[38] Designadamente a tendência para o crescimento das desigualdades na repartição da riqueza, o desemprego maciço ou ainda o esgotamento progressivo de oportunidades de investimento lucrativo.

tipo de organizações sociais. Muito em especial no que diz respeito ao acesso às diversas oportunidades de promoção política, social e económica, quer no interior dessas burocracias, quer nos contactos com os diversos agentes externos e que rotineiramente necessitam de se dirigir à administração pública. No caso das empresas multinacionais, haverá que ter presente qual a motivação básica e fundamental das empresas: o lucro, sendo que a lógica interna do comportamento empresarial, derivada dessa busca incessante do lucro e da sua maximização, como que "empurra" as empresas para o seu crescimento e expansão.

Nessa busca de oportunidades de investimento e de realização das vendas dos bens e serviços produzidos para o mercado, as empresas procuram normalmente alcançar e operar em determinadas condições. Desde logo alguma garantia mínima de obter retornos compensatórios dos investimentos feitos ou a fazer. Com excepção dos negociantes de armas, a esmagadora maioria das empresas procura operar em ambientes de paz civil e segurança pública. Quer por meras razões de previsibilidade do comportamento dos mercados, quer por razões de minimização dos custos envolvidos com as suas operações. O mesmo se poderá dizer relativamente à estabilidade nas regras do jogo político, muito em particular no que diz respeito à estabilidade monetária e da fiscalidade do Estado. A esse respeito é importante assinalar a preferência empresarial pela chamada "transparência administrativa" (ou ausência de corrupção) embora a esse respeito se possa argumentar que haverá certamente muito boas empresas que vivem rotineira e tranquilamente com o fenómeno da corrupção. Finalmente, entre as características ambientais que supostamente favorecem o comportamento empresarial, haverá aqui a considerar a livre mobilidade ou circulação de capitais. A todo o momento cada empresa multinacional quer sentir a liberdade de se deslocalizar para um qualquer outro país, onde pensa poder obter melhores condições de trabalho. Por outro lado, haverá ainda a considerar o trânsito normal (ou processo de transferência) de técnicos e dirigentes (sobretudo estes...) entre a administração pública do Estado e as empresas, em contacto permanente com a administração pública.

No caso das burocracias estatais, quer a teoria consensual entre estudiosos destas matérias, quer a observação empírica documentado, é conhecida a problemática do comportamento de reciprocidade e nepotismo, a que por vezes se associa também a teoria do "neopatrimonialismo". Segundo esta ideia, quer os funcionários da administração pública (e em particular os seus mais altos dirigentes) quer os políticos eleitos, têm nos países ditos em vias de desenvolvimento, tendência a desenvolver comportamentos de apropriação ou utilização dos bens do Estado como se de coisa ou propriedade pessoal se tratasse. No seu relacionamento com o chamado "mundo empresarial" verifica-se também (como prática corrente e rotineiramente encarada como natural) uma troca de favores de caracter económico e nos dois sentidos.

No caso das burocracias ou tecnoestruturas empresariais, para utilizar uma terminologia originada em John Kenneth Galbraith, (1976), a questão deve aqui ser considerada relativamente ao caso particular das grandes multinacionais e ao seu específico e eventual interesse nos países do chamado "Terceiro Mundo", em geral e no continente africano em particular. Esta discussão é particularmente pertinente no contexto global resultante do chamado "Consenso de Washington"[39]. Em consequência deste consenso político neoliberal é dada uma ênfase muito particular ao papel das empresas privadas – as chamadas "forças do mercado" – e ao chamado FDI (ou "*Foreign Direct Investment*") no processo de desenvolvimento das nações, determinando de certa forma o fim do Estado desenvolvimentista.

Vimos assim a encontrar-nos, até num plano de análise teórica, numa situação em que cada país concorre directamente com quaisquer outros países no processo de atracção desse FDI, procurando oferecer a cada empresa estrangeira as melhores condições possíveis para a rentabilidade dos investimentos que aí venham a ser efectuados. Como é evidente essa situação perfila-se como um factor negativo no processo de integração regional, tema a que voltaremos mais adiante.

[39] Normativa política originada em.....

As Capacidades de Intervenção dos Actores Sociais

Em qualquer caso é importante chamar a atenção para a capacidade de intervenção no contexto global por parte destes dois tipos de actores sociais: os Estados e as Empresas. Assim sendo, quando fazemos uma comparação da capacidade e dimensão relativa das grandes empresas multinacionais (neste caso as empresas de caracter industrial) e dos países ditos em vias de desenvolvimento, verificamos facilmente a desproporção de meios e de poder de intervenção no campo da política económica e de desenvolvimento, destes dois tipos de actores sociais.

De acordo com as estatísticas do Relatório Mundial do Investimento da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (ou "UNCTAD"[40]) já em 1995 o numero de empresas classificadas como transnacionais (ou TNC's[41]) era de 40.000, numero esse a que se devem acrescentar cerca de 250.000 empresas afiliadas. Entretanto é de assinalar que o número de empresas transnacionais tinha "saltado" de apenas 7.000 em 1970 para cerca de 40.000 em 1995.

Essas empresas transnacionais (por vezes também designadas por "multinacionais") são responsáveis por cerca de 2/3 do comércio mundial de bens e serviços. Embora sejam empresas de âmbito global, a esmagadora maioria destas empresas (cerca de 90%) tem a sua sede e capital central sediado em países industrializados do Norte, sendo que mais de metade estão concentradas em apenas seis países: os Estados Unidos, a Alemanha, o Japão, o Reino Unido, a França e a Holanda. Se acrescentarmos a Itália, a Espanha, o Canadá e a Coreia do Sul, facilmente chegamos hoje a mais de 80% do numero total.

Mas, para além do crescimento impressionante do numero de empresas transnacionais, é também de assinalar um outro movimento: o da concentração do poder económico num número reduzido dessas empresas, quer através da sua concentração, quer através de fenómenos de cartelização e conglomeração de empresas. É assim que as 300 maiores empresas transnacionais são hoje responsáveis por cerca de um quarto da capacidade produtiva instalada total, sob a forma de património industrial e comercial.

Ainda no que diz respeito à dimensão global das grandes empresas transnacionais, as Nações Unidas já descreveram estas TNC's como constituindo o núcleo central produtivo da economia global. Com cerca de 250.000 empresas afiliadas nos diversos países à volta do planeta, estas empresas são responsáveis pela esmagadora maioria da capacidade industrial, conhecimento tecnológico, transações financeiras internacionais e, em última análise, pelo controle de gestão da economia global. No que diz respeito à energia, são algumas destas empresas que fazem a exploração, transporte, refinação e distribuição da esmagadora maioria do petróleo e de todos os produtos seus derivados, designadamente a gasolina e o diesel. São também algumas destas empresas que são responsáveis pela construção das maiores barragens hidroeléctricas e centrais nucleares, assim como pela distribuição, em grosso e em retalho, da energia eléctrica daí resultante. São ainda estas as empresas que fazem a exploração do subsolo e daí retiram a quase totalidade dos minérios necessários a todas e quaisquer actividades industriais. São também as grandes empresas multinacionais que são responsáveis pela produção e distribuição por grosso dos múltiplos meios de transporte (automóveis, camiões, aviões, comboios e navios...). Estão também naturalmente presentes e predominantes na produção e distribuição de todos os produtos das cadeias alimentares e farmacêutica[42]. São por fim as grandes responsáveis pelo controle daquilo que se poderá chamar de "indústrias da alienação".

Como vai sendo evidente a quaisquer observadores minimamente atentos, a capacidade de intervenção das grandes empresas trans-nacionais manifesta-se quer através das negociações com os governos dos países onde planeiem estabelecer-se, quer através da actuação conjunta no seio das suas associações empresariais, quer ainda através de lobies formalmente constituídos para, junto das diversas instâncias do poder político, levarem à adopção de legislação comercial e industrial que lhes seja favorável. Muito em particular no que diz respeito a tarifas e normas aduaneiras,

[40] *United Nations Conference on Trade and Development*
[41] Trans National Corporations
[42] http://www.halexandria.org/dward318.htm

fiscalidade, subsídios, protecção de patentes e de direitos de propriedade industrial, ou ainda no que diz respeito a legislação laboral. Uma outra forma de capacitação do poder de intervenção das empresas, também ela bastante visível, é a transferência regular e periódica de altos quadros directivos, do Estado para as Empresas e destas para cargos de responsabilidade na administração pública. Se considerarmos que o dinheiro tem também a função social de exercício de poder (a expressão "poder de compra" é por si só bastante significativa...), a tabela abaixo indica-nos claramente uma supremacia quase total por parte das grandes empresas no que diz respeito à capacidade de actuação no campo da economia global, relativamente à quase totalidade dos países da África Sub Sahariana. Por outro lado é preciso também considerar a tenacidade dos laços de dependência que se estabelecem entre as grandes empresas multinacionais e as empresas locais suas clientes ou fornecedoras de bens e serviços.

Por outras palavras, aquela dimensão empresarial acaba como que se por "desmultiplicar" aumentando ainda mais e em cascata o poder e capacidade de intervenção das grandes empresas MNC's. Tal como é assinalado por David Korten (2001) numa democracia cada cidadão é suposto dispor do poder de um só voto. Os apologistas da corrente neoliberal e, por conseguinte, das "forças do mercado" mercado fazem constantemente analogia do mercado com uma instituição democrática, em que cada dólar (ou cada euro...) corresponderia a um voto. A questão é que - como sublinha Korten - nos mercados quem tem mais dólares tem mais votos. Quem não tem dólares não tem votos. Na sua obra *"When Corporations Rule the World"*, Korten chama a atenção para três grandes e fundamentais efeitos da governação mundial exercida pelo poder das grandes empresas multinacionais: o aprofundamento da pobreza e da desigualdade social, a desintegração do tecido social e a destruição do meio ambiente.

Tabela 1 – Alguns países africanos e algumas empresas multinacionais

País	População	PIB - PPP Milhões US$	Empresa	Património Milhões US$	Total de Empregados
África do Sul	44.200.000	576.400	General Electric	750.507	307.000
Egipto	78.900.000	328.100	General Motors	479.603	324.000
Nigéria	131.900.000	188.500	Ford Motor Co	305.341	225.626
Angola	12.000.000	51.950	Vodafone Group	258.626	57.378
Congo-Zaire	62.600.000	44.600	Daimler-Chrysler	248.850	384.723
Camarões	17.400.000	42.200	Toyota Motor	233.721	265.753
Quénia	34.700.000	40.770	EDF-GDF	200.093	156.152
Moçambique	19.680.000	29.320	Exxon-Mobil	195.256	105.200
Tanzânia	37.400.000	29.250	British Petroleum	193.213	102.900
Costa do Marfim	17.650.000	28.470	Royal Dutch Shell	192.811	114.000
Zimbabwe	12.200.000	25.050	Volkswagen	172.949	342.502
Zâmbia	11.500.000	11.500	E.On Ag	155.364	72.484
Gabão	1.400.000	10.210	Pfiser Inc	123.684	115.000
Benim	7.800.000	8.930	Total Elf	114.636	111.401
Malawi	13.000.000	8.040	IBM	109.183	329.001
Namíbia	2.040.000	5.300	Hitachi	93.510	347.424
Cabo Verde	421.000	3.130	Sony	87.309	151.400
Guiné-Bissau	1.440.000	1.240	Renault	83.009	130.573
São Tomé	193.000	214	Samsung	66.665	61,9

Notas:
1. Escolhemos a ordenação das empresas "não financeiras" por património total na medida em que o património total será um bom indicador da potência económica e social (e capacidade de intervenção política) de uma qualquer empresa industrial.
Ficaram de fora algumas empresas gigantescas que, apesar de serem formalmente consideradas pela UNCTAD como "multinacionais" (caso de algumas empresas públicas de correios), são ainda (em rigor) empresas de monopólio de facto e de base predominantemente nacional.
2. É possível que à data da publicação a lista das empresas possa estar ligeiramente alterada por via do movimento de concentração de empresas. Tal não altera em nada, antes pelo contrário, a ideia básica subjacente à tese aqui defendida da disparidade de poder de intervenção real por parte de determinados países e de determinadas empresas.
3. De um ponto de vista de capacidade económica, a África do Sul tem a característica específica de ser como que um gigantesco entreposto mineiro, ou enclave empresarial capitalista, no tecido dos países africanos.

Importa assinalar que não haverá aqui um qualquer processo de intenção relativamente a um desígnio maligno da parte dos gestores de topo das grandes empresas multinacionais, relativamente aos destinos da Humanidade. Haverá sim é que reconhecer que é própria lógica intrínseca de funcionamento do sistema, assim como a racionalidade económica postulada desses actores sociais (a maximização da utilidade pessoal e do crescimento empresarial), que levam ao emergente comportamento social agregado, tão severamente criticado por Korten e outros autores. Como quer que seja, estes autores colocam no centro da crise, como causa principal, a "governação tirânica" por parte das grandes empresas multinacionais. A essa "governação tirânica" junta-se a lógica de funcionamento dos famigerados Fundos de Pensões", em particular porque essa lógica de funcionamento tende a não ser regulamentada por qualquer sistema de governação mundial democrática.

O Interesse Económico de África
O paradigma de desenvolvimento económico e social que continua a ser proposto e propagandeado pelas instituições do chamado "Consenso de Washington", tem como ideia mestra que cabe às "forças do mercado" (ou seja, às empresas privadas...) o papel primordial de "motor do desenvolvimento". Assim sendo, e apesar das algumas nuances entretanto introduzidas com a promoção da ideia da "boa governação", esse paradigma acaba por relegar para um segundo plano o papel dos Estados[43]. Se é verdade que este mesmo paradigma não determina de forma absoluta a forma como o governo de cada país organiza a sua vida colectiva, económica e social, também não deixa de ser verdade que pelo menos condiciona o processo de desenvolvimento económico em qualquer país (e em particular nos países de menor capacidade de decisão autónoma a esse respeito). É neste contexto que importa discutir minimamente o interesse económico de África, desde um ponto de vista das motivações das empresas em geral e das grandes empresas transnacionais em particular.
Em primeiro lugar, e em regime capitalista, as empresas privadas têm como objectivo básico que lhes é imposto pela lógica do sistema, a maximização dos lucros, com os quais possam continuar o processo normal de acumulação e expansão de actividades[44].
No que respeita à necessidade ou motivação para esta "expansão de actividades", a mesma pode materializar-se quer sob a forma de alargamento "horizontal" dos mercados, o que se consegue através de mais exportações ou mais clientes "roubados" a outras empresas fornecedoras, quer sob a

[43] Lembremos a palavra d ordem da corrente neoliberal "Menos Estado, melhor Estado"
[44] Não cabe aqui discutir a problemática abordada, entre outros, por Berle e Means relativamente à questão da posse e do controle do capital das empresas e do impacto dessa problemática sobre as motivações dos proprietários e dos gestores.

forma de aprofundamento “vertical” dos mercados através de uma intensificação do consumo por parte dos “clientes” já existentes.
No que diz respeito à forma como as grandes empresas multinacionais encaram então os países ditos em desenvolvimento em geral e os países da África Sus Sahariana em particular, temos a considerar que haverá duas perspectivas distintas e, eventualmente, complementares. Em primeiro lugar estas grandes MNC’s começam por olhar para África como uma fonte de matérias primas, as quais vão podendo ser obtidas a custos relativamente reduzidos até na medida em que, no que diz respeito às actividades de cultivo e extracção, serão aí menores os custos de operação e da utilização de mão-de-obra. Em muitos casos serão também mais reduzidos os custos de controle do impacto ambiental. Na questão das matérias primas haverá a considerar três grandes categorias: os produtos da exploração agro-pecuária e florestal, os minérios e os produtos energéticos.
No que diz respeito aos produtos agrícolas, o interesse das empresas multinacionais pela região africana poderá resumir-se a uma breve listagem de alguns produtos vegetais cuja produção noutros continentes ou é mais cara ou é mais difícil e problemática. O cacau, a cana do açúcar, o algodão, o amendoim, o café e a madeira esgotam praticamente a lista de interesses. Entretanto, junte-se a isso o facto de ao longo dos anos ter havido uma continuada queda dos preços destes produtos nos mercados internacionais. Para alguns autores, a questão que aí se levanta é antes do grau de “queda dos preços” do que o facto da queda propriamente dita (Floribert Ngaruko, 2003). Haverá ainda considerar a questão da bio-diversidade e da eventual "descoberta" e investigação científica de plantas com propriedades de interesse para a indústria farmacêutica.
Mesmo nesta lista haverá a assinalar a problemática (a que voltaremos mais adiante) da concorrência e competitividade de alguns produtos agrícolas, nomeadamente o algodão, o cacau, o café ou ainda o açúcar. No que diz respeito aos produtos minerais, a lista é um pouco mais extensa sendo por vezes possível considerar alguns países da região africana como sendo pouco mais do que gigantescos campos mineiros. Desde a platina e metais associados, ao ouro e aos diamantes, passando pela vermiculite, os silicatos de alumínio, o crómio, o cobalto e o urânio. Ou ainda o titânio, o tântalo[45] e os incontornáveis carvão, petróleo e gaz. A respeito da dependência dos países da África Sub Sahariana relativamente à exploração e comércio de matérias primas, é aqui de referir uma frase do economista francês Philippe Chalmin: *"Se as matérias primas são importantes para o Terceiro Mundo, este não é importante para as matérias primas"*. Ou, como dizia o Presidente da Zâmbia Kenneth Kaunda, *"a Zâmbia teve a má sorte de nascer com uma colher de cobre na boca"*. Frase que vem ao encontro de uma outra afirmação daquele outro economista francês: *"As matérias primas são uma maldição"* (Le Monde, 23 de Dezembro de 2006).
Em resumo e conclusão importa então sublinhar o facto de que todo o desenvolvimento económico, em particular as estruturas físicas de transportes, da África Sub Sahariana, foi decidido e efectuado de forma excêntrica e orientado para as estruturas económicas dos países do "Norte". Como resulta evidente a qualquer observador, mesmo superficial, tal facto torna hoje naturalmente mais difíceis os esforços de integração regional pretendidos e proclamados por todos os dirigentes políticos africanos.

As Organizações Não Governamentais
Entretanto importa assinalar a emergência de um fenómeno, já relativamente antigo mas que teve recentemente um surto de grande expansão, o qual se veio a manifestar como que nos interstícios do espaço social ocupado por aqueles dois grandes tipos de actores sociais. Estamos aqui a referimo-nos ao fenómeno do aparecimento e expansão das ONG’s (ou “Organizações não governamentais”) em geral e das ONGD’s em particular.
Não sendo organismos do Estado, nem empresas com fins lucrativos, propõem-se participar no

[45] A procura do tântalo (minerado a partir do Leste do Congo-Zaire) tornou-se particularmente notória com a "explosão" dos telemóveis e de todos os *"gadgets"* electrónicos micro-miniaturizados, a partir da década de Noventa.

processo de ajuda ao desenvolvimento ou de assistência humanitária a populações mais necessitadas, com base no voluntariado dos seus membros, ainda que a actividade destes "voluntários" seja minimamente remunerada. Estas ONG's obtêm os meios financeiros necessários ao desempenho regular das suas actividades a partir quer de dotações estatais, quer (sobretudo...) a partir de donativos de entidades privadas, designadamente através de empresas por via do mecenato institucional.

O conjunto das múltiplas actividades das muitas centenas de ONG's, presentes em praticamente todos os continentes, dá assim origem ao aparecimento de um como que novo "sector de actividade" a que já se convencionou chamar de "indústria da cooperação", com as suas próprias regras, procedimentos e normas de avaliação.

A expressão "organização não governamental" começou por ser utilizada em 1945, por ocasião da fundação da Organização das Nações Unidas, por causa da necessidade de estabelecer formalmente uma diferença estatutária, relativamente aos distintos direitos de participação nas deliberações dos diversos órgãos das Nações Unidas, por parte das organizações internacionais privadas (caso da Cruz Vermelha, por exemplo) e por parte das agências inter-governamentais especializadas. É assim que as Organizações Não Governamentais registadas e reconhecidas pela ONU podem participar, com o estatuto de "consultores", nas deliberações do Conselho Económico e Social ou ECOSOC ("*Economic and Social Council*")[46].

O universo das ONGs é suficientemente complexo e complicado para que se justifique que lhe tenham já sido dedicados centenas de livros, artigos e relatos dos mais diversos tipos e calibres. Em 2001, Helmut K. Anheier fazendo uma inventariação da chamada "sociedade civil global" estimava em cerca de 40.000[47] o número das "Organizações Não Governamentais" de âmbito internacional. As Nações Unidas e outras instituições públicas ou governamentais reconhecem como "ONGD's" todas e quaisquer organizações que obedeçam a alguns fundamentais critérios de base, em particular o não terem como objectivo a disputa do poder político. São também supostas terem uma orientação positiva e normativa relativamente a valores e direitos humanos fundamentais, designadamente o desenvolvimento social das populações mais fragilizadas, não serem exclusivamente dependentes de financiamentos públicos, não dependerem também de qualquer controle governamental e não terem o lucro como objectivo da sua actuação.

Tal como referido mais acima, a expressão "organizações não governamentais" veio a ganhar direitos de cidadania na sequência da formação da Organização das Nações Unidas, como resultado da herança de um movimento cívico internacional com raízes nos fins do século XIX. De facto, em resultado quer da famigerada "questão social", quer dos horrores das guerras europeias das décadas anteriores, e em consequência do despertar de consciência cívica por parte de alguns homens de negócios, cientistas e dirigentes cívicos, em 1907, 132 organizações não governamentais de cariz internacional juntaram-se em Bruxelas numa espécie de federação com a designação de "União da Associações Internacionais".

Já em 1919 a Liga das Nações se referia ao seu reconhecimento de "organizações privadas", em particular no contexto da protecção de minorias étnicas na sequência do refazer do desenho do mapa dos Estados Europeus em consequência da Primeira Grande Guerra, assim como no contexto da acção humanitária de socorro a vítimas da guerra. Havia ainda o reconhecimento de "organizações internacionais" com interesses específicos como seriam os casos do "Comité Internacional da Cruz Vermelha"[48], da "União Internacional de Telecomunicações" (fundada em 1865) ou ainda da "União Postal Universal" (fundada em 1874).

Por outro lado, por ocasião da reuniões e conferências preliminares à declaração formal da criação da Organização das Nações Unidas, estas organizações não-governamentais trabalharam

[46] Organismo das Nações Unidas que tem por missão a cooperação internacional na elaboração de normas e padrões e resolução de problemas em questões económicas e sociais.

[47] Helmut K. Anheier et al, "Global Civil Society 2001", 2001

[48] Fundado em 1863 por Jean Henri Dunant com a designação original de "Comité Internacional para Ajuda aos Militares Feridos", designação que veio a ser alterada em 1876.

activamente no sentido de influenciar as decisões políticas assim como o texto fundador da Declaração, de modo a incluir o reconhecimento formal das suas múltiplas e diversas actuações de caracter cívico, humanitário e de solidariedade social, incluindo explicitamente os seus objectivos fundamentais na criação do chamado ECOSOC (*Economic and Social Council*), órgão fundamental da actuação regular das Nações Unidas.

O reconhecimento formal, assim como a actuação das organizações não-governamentais no âmbito da ONU, ficou regulamentado pelos artigos 70º e 71º da Carta das Nações Unidas. Nos termos da Artigo 70º, o Conselho Económico e Social da ONU pode organizar a participação de "agências especializadas", nas deliberações do Conselho assim como das suas Comissões, ainda que sem direito a voto. Reciprocamente, representantes do Conselho eram autorizados a participar nas deliberações destas mesmas "agências especializadas". Nos termos do Artigo 71º o Conselho Económico e Social da ONU pode organizar a consulta de organizações não governamentais que se ocupem de assuntos, problemas ou questões dentro das suas áreas de competência. A organização de tais consultas pode ser efectuada quer com organizações internacionais, quer ("quando apropriado") com organizações nacionais. Neste último caso com consulta prévia ao Estado membro interessado.

A expressão "agencias especializadas" veio a ser tornada equivalente a "organização não governamental", expressão que se veio a divulgar a partir dos anos Setenta do século XX. Para efeitos deste trabalho importa assinalar, aqui e agora, apenas quais são os objectivos específicos formalmente declarados por estas organizações:

Basicamente será a Cooperação para o Desenvolvimento, em particular na áreas da Saúde e da Educação, assim como a Ajuda Humanitária em situações de emergência. Segundo a Plataforma Portuguesa das ONGDs, estas organizações *"acreditam na importância de uma acção solidária, orientada para os objectivos das comunidades com as quais e para as quais trabalham, em conformidade com as prioridades identificadas em comum. As ONGDs colocam em primeiro lugar as necessidades dos seus parceiros do Sul e o reforço das suas capacidades"*.

"As ONGDs regem-se ainda de acordo com todos os princípios de respeito pelos Direitos Humanos e promovem a participação da sociedade civil na Cooperação para o Desenvolvimento"[49].

Embora se deva reconhecer o papel importantíssimo destes actores sociais nas múltiplas actividades de assistência e ajuda ao desenvolvimento social das populações mais carenciadas, importa também ter presente que não lhes cabe, de todo o papel, e menos ainda a responsabilidade, por iniciar e sustentar quaisquer processos de desenvolvimento económico e social abrangentes e de âmbito nacional. Normalmente, a sua actividade caracteriza-se pela execução de "projectos", supostamente com objectivos específicos e datados, com um princípio, um meio e um fim, não lhes devendo caber o planeamento e execução de tarefas recorrentes e normalmente a cargo de departamentos ou institutos públicos.

[49] Em http://www.plataformaongd.pt/)

04. A TRAGÉDIA AFRICANA

Introdução

Quando se consideram os números das estatísticas ou as notícias dos dramas humanos que nos entram pela casa dentro por via dos múltiplos canais da televisão, torna-se forçoso reconhecer que haverá hoje em África uma verdadeira situação de tragédia. Essa situação tem múltiplas explicações e não faltam comentadores e analistas para nos explicarem o como e o porquê do rol de desgraças que têm afectado aquele continente. Desde as guerras e lutas fratricidas causadas seja por diamantes "sujos", seja pela mineração do coltan[50], até aos múltiplos problemas de saúde pública e de saneamento, passando também pelos tráficos de toda a espécie (armas, drogas, novas formas de escravatura...), há de tudo um pouco e em grau mais do que suficiente para poder levar ao desânimo qualquer dirigente político.

No âmbito daquilo a que chamamos de "tragédia africana" incluem-se também factores de outra ordem e que se manifestam a um nível mais profundo da análise. Desde os factores de ordem geográfica até aos problemas da evolução histórica e da inserção da região Sub-sahariana no contexto global do sistema-mundo. Desde a problemática dos efeitos da escravatura ao longo de muitos séculos[51], até ao fenómeno tardio da transição demográfica e da urbanização caótica ocorrida ao longo das últimas décadas, tudo concorre para que se tenha a sensação de que esta região do globo tenha estado permanentemente à margem dos acontecimentos históricos mais relevantes[52], como se as suas populações fossem meros espectadores ou participantes passivos e contrariados de um devir histórico decidido por outros. Neste contexto e considerando os continuados esforços de "cooperação" e de "ajuda pública ao desenvolvimento", importa analisar minimamente os elementos relativos à situação da riqueza e sua distribuição, a saúde das populações e de saneamento público assim como, finalmente, a situação da educação escolar e desenvolvimento técnico e científico. Em particular no que diz respeito aos benefícios para as populações da região do investimento, que sempre tem vindo a ser feito, em formação de quadros técnicos e científicos.

Resumo da situação em fins do século XX

A situação é tão complexa e as fontes de informação tão vastas e variadas que nos limitaremos aqui, para começar, por indicar apenas alguns números, mais ou menos avulsos, mas que são razoáveis indicadores da dimensão do problema africano. Utilizando os referentes utilizados para a elaboração das tabelas do "Índice de Desenvolvimento Humano", indicamos alguns números referentes à riqueza, à saúde e à educação. Se considerarmos que as condições básicas e fundamentais para qualquer processo de desenvolvimento sustentado são justamente a saúde e a educação, então estaremos de facto perante uma situação de grande tragédia. Para além dos problemas de dívidas externas, de dimensões colossais quando relacionadas com a dimensão das economias nacionais respectivas, e dos problemas das recorrentes catástrofes naturais, temos ainda a considerar os múltiplos problemas causados pela pouca capacidade organizativa e de peso negocial de facto existente na maioria dos países da região Subsahariana. É nesse sentido que se justifica a afirmação de que "África encara uma crise de desenvolvimento talvez de proporções históricas"[53].

---

[50] Sigla inventada para significar o minério columbite-tantalite, o qual é fundamental para a produção de microprocessadores, cada vez mais utilizados em toda a espécie de "gadgets" electrónicos a começar pelos telefones celulares, assim como em múltiplas aplicações de controle de diversos tipos de motores.

[51] Desde muito antes do famigerado "comércio triangular" – escravos africanos para as Américas, açúcar e algodão para a Europa e tecidos, bugigangas e armas para a África. No comércio milenar de escravos que afligiu a região Sub-sahariana inclui-se naturalmente o tráfico praticado em direcção ao Médio-Oriente.

[52] Algumas teorias do desenvolvimento parecem sugerir a ideia peregrina de que aquilo que sucedeu no Noroeste da Europa – em particular a Revolução Agrícola e a Revolução Industrial em Inglaterra – pode vir a suceder na África Sub-sahariana. Nesse contexto o actual êxodo rural em África iria disponibilizar grandes quantidades de mão-de-obra nas cidades africanas para aí propiciar as condições de uma outra "revolução industrial" especificamente africana. A ver vamos, como diria um cego...

[53] Jerome M. Wolgin – "Estratégia para Reduzir a Fome em África" em

A tragédia africana em números

Riqueza	
1975 – PIB per capita em % do PIB per capita mundial	17,6%
1999 – PIB per capita em % do PIB per capita mundial	10,5%
Saúde	
1999 – Esperança Média de Vida	39 anos
1999 – *Portugal*	72 anos
Taxa de Mortalidade Infantil	107/1000
Ásia do Sul	69/1000
América Latina	32/1000
Portugal	5/1000
População (15-49 anos) infectada com HIV/Sida	9%
% das crianças de todo o mundo infectadas com HIV/Sida	90%
Literacia	
Das crianças que – em todo o mundo – só completam a instrução primária, 75% estão na África Sub Sahariana	

Independentemente de se fazer uma análise detalhada das diversas causas e factores intervenientes, somos sempre forçados a constatar que ao longo dos últimos trinta anos tem sido visível a degradação da situação da maior parte dos países da África Sub Sahariana, relativamente à evolução entretanto observada noutras regiões do globo. Por exemplo, no que diz respeito ao rendimento médio per capita podemos verificar que enquanto em 1975 esse rendimento correspondia a cerca de 17,6% da média do PIB per capita mundial, já em 1999, esse mesmo rendimento médio correspondia a apenas 10,5% da média do PIB per capita mundial.

Se olharmos para a saúde (um dos elementos fundamentais do progresso humano e do desenvolvimento social e económico) vemos que em 1999 a esperança média de vida na região África Sub Sahariana era de apenas 39 anos, enquanto que em Portugal (país que neste aspecto se pode considerar razoavelmente representativo dos países da Europa Ocidental) essa mesma esperança média de vida era já de 72 anos. Um outro indicador da variável "saúde" será a taxa de mortalidade infantil. Nesse caso, enquanto que na África Sub Sahariana essa taxa é de 107 mortos durante o primeiro ano de vida, por cada 1.000 bebés nascidos, na Ásia do Sul essa taxa é de 69 por 1.000 e na América Latina é de 32 por 1.000. Mais uma vez a título de comparação com a situação nos países mais desenvolvidos, assinale-se que a mesma taxa é em Portugal de apenas 5 por 1.000.

Um outro aspecto a considerar nesta situação trágica da região África Sub Sahariana será a dimensão preocupante da propagação da Sida. Em fins de 2005 estimava-se que cerca de 9% da população entre os 15 e os 49 anos de idade estava contaminada, havendo países onde essa proporção atinge os 24%[54]. Para se tentar perceber a dimensão desta eventual catástrofe, refira-se que a situação em Portugal, considerada a mais grave de entre os países da Europa Ocidental, é de cerca de 0,4%[55]. Também a título de comparação com a situação genérica dos países da África Austral, refira-se que no Brasil, onde há "pouco mais do que 500.000 infectados, a taxa de incidência é de "apenas" 0,35%.

Segundo estimativas com base nos números da Organização Mundial de Saúde, o HIV/Sida terá estado na origem da morte de 17.000.000 de pessoas em África ao longo das duas últimas décadas. De cada três infectados com o HIV/Sida em todo o mundo, dois são africanos. Em cada minuto que passa surgem em África mais oito novos doentes com Sida. Nos países na África Austral – em

http://www.aec.msu.edu/fs2/africanhunger/wolgin_port.pdf

[54] http://www.avert.org/subaadults.htm

[55] Estimativa da UNAIDS. Chama-se a atenção para o facto de haver aqui alguns problemas relacionados com a metodologia de contagem e/ou avaliação, assim como do registo das ocorrências da doença. Os "grandes números", no entanto, não enganam.

particular na periferia económica da região de Gauteng na África do Sul – a taxa de contaminação atinge os 20% a 25% da população, como serão os casos da Zâmbia, do Zimbabué, do Malawi ou do Botswana. A situação é agravada pelas crenças e mitos associados com a doença e, na própria África do Sul, e durante alguns anos, pela inépcia ou errada percepção das causas da doença por parte do poder político. Alguns dos mitos associados com a doença, como a ideia de que esta se curava com o "desflorar" de uma virgem, têm dramaticamente contribuído para aumentar ainda mais a disseminação do vírus. É assim que tem aumentado assustadoramente a incidência de violações de mulheres jovens ou apenas adolescentes. Ainda na África do Sul, os números oficiais apontam para cerca de 50.000 por ano. As estimativas mais pessimistas falam em 1.000.000... É também assim que, no caso da região da antiga província do Transvaal, a incidência do HIV/Sida em mulheres grávidas atingia, em 1999, os 28%. No caso do Botswana, o país mais afectado, a percentagem de mulheres grávidas contaminadas com o HIV/Sida atinge os 40%!... Isto levanta também o problema adicional da transmissão da doença a bebés condenados à nascença à situação de futuros órfãos, o que constitui uma espécie de "bomba-relógio" programada para detonar a médio prazo.

Para acrescentar, grande parte da população que trabalha nas minas de Gauteng é uma população naturalmente migrante, sendo regularmente recrutada em diversas regiões e países da África Austral. Além de uma vida laboral em condições de aquartelamento, os mineiros passam longos períodos fora dos seus contextos familiares. Se acrescentarmos a isso o facto de cerca de 25% dos mineiros estarem contaminados com o vírus da Sida, teremos que recear estarmos aqui perante uma situação em que, num outro contexto de diferentes circunstâncias históricas e culturais, se falaria de uma "crónica de uma hecatombe anunciada"...

Se considerarmos que a doença afecta também muito em particular a população em idade mais activa, podemos facilmente "visualizar" os efeitos a montante e a jusante sobre o conjunto do sistema social de produção e distribuição de riqueza. A montante, a doença implica gastos adicionais – em toda a espécie de meios – para o combate à doença. A jusante, a doença implica a redução substantiva e substancial da "força-de-trabalho" disponível para a produção. Já foi estimado que o Produto Interno Bruto (PIB) da África do Sul, por exemplo, será 17% menor em 10 anos por causa da Sida. Muitas empresas em vários países adoptaram já a ideia de contabilizar entre as perdas cerca de 6% e 8% dos lucros potenciais, em gastos com trabalhadores contaminados, incluindo-se aí despesas com funerais (usual ou tradicionalmente a cargo das empresas), assim como em alguns medicamentos básicos.

Por outro lado, se a região Sub-sahariana era já em todo o planeta, antes da eclosão do problema, a região com maiores défices alimentares, a situação só tende agora a agravar-se, aparecendo assim no horizonte histórico, com cada vez mais gravidade, o espectro da fome.

E no entanto, mesmo face a esta situação, parece ainda haver lugar a algum optimismo. Segundo Jerome Wolgin, referindo-se a uma estratégia para reduzir a fome em África,

> *"Pela primeira vez, devido a reformas políticas e económicas, as oportunidades de investimento efectivo de redução de pobreza, são manifestas. Quatro décadas de luta para alcançar o desenvolvimento, não foram feitas sem uma aprendizagem profunda de África assim como, das comunidades de assistência. A economia mundial está a desenvolver-se rapidamente e oferece novas e excitantes oportunidades. As mudanças tecnológicas dão-nos esperança, de que muitos dos problemas existentes actualmente possam ser resolvidos. Esta não é a altura para se voltar para trás quando o objectivo está tão próximo.*
>
> *Para isso, para promover um efectivo combate à fome em África, ainda segundo aquele estudioso, seria necessário "Coordenar programas alimentares e agrícolas com acções no combate ao HIV/Sida. Esta crescente tragédia impõe um enorme desafio. A FAO prevê que cerca de um quarto dos trabalhadores agrícolas em nove países, mais fortemente atingidos pelo HIV/Sida, (todos na África Oriental e Austral) poderão estar perdidos até 2020".*

Nestas condições – e ainda segundo aquele autor - é urgente que se desenvolvam novas tecnologias agrícolas, tendo em especial atenção as condições precárias das populações rurais e as suas

necessidades mais prementes. Como será evidente, o desenvolvimento de "novas tecnologias", sejam do tipo "introdução de plantas geneticamente modificadas (supostamente para serem mais produtivas), sejam do tipo "introdução de maquinaria e utensílios de trabalho (irrigação...) mais eficazes", exigem em qualquer caso mão-de-obra de uma população trabalhadora minimamente instruída e preparada. Estaremos assim numa crítica situação de um círculo vicioso do qual só se poderá sair com algum empenho e assistência técnica e humanitária externa. Em todo o caso, poder-se-á encarar um cenário de complementaridade entre a "assistência técnica" na extensão rural agrícolas e a "assistência sanitária" no combate à propagação do HIV/Sida.

Para além do problema mais recente do HIV/Sida, a região africana tem sofrido de outros males endémicos, em particular o paludismo ou malária. Cerca de 90% dos casos que continuam a ser registados anualmente em todo o mundo são justamente na região da África Sub-sahariana. Em números "redondos", a OMS[56] estima em mais de 500 milhões o número de casos por ano, dos quais resultam quase cerca de 1.000.000 de mortos, sendo a esmagadora maioria crianças e em África.

São múltiplos e diversos os esforços, programas e projectos para o combate às diversas doenças endémicas que continuam a afligir o continente africano e em particular a região Subsahariana. Desde as agências da Organização das Nações Unidas, tais como a OMS e a UNICEF, até a fundações humanitárias sem fins lucrativos. A esse respeito diremos apenas que o problema vem sempre a recair na dimensão dos meios técnicos, financeiros e humanos, disponíveis e disponibilizáveis a curto e médio prazo, por parte dos países da comunidade internacional. Também neste aspecto se pode falar de "tragédia africana", se pensarmos no fenómeno da "parcelização" de África por via também dos acordos da Conferência de Berlim. A partilha de África por entre as principais potências europeias, então com pretensões imperiais em África, veio a dar origem a uma multitude de países relativamente pequenos e que hoje se apresentam nos foros internacionais sem grande capacidade negocial, designadamente com as grandes empresas multinacionais do ramo da farmácia. É também nesse contexto que devem ser vistos os acordos firmados pelo Brasil com diversos países africanos para a transferência de tecnologia para a fabricação de medicamentos para o tratamento da Sida assim como a "guerra de patentes" na África do Sul e a assistência prestada por países como a Índia ou a China.

África Marginalizada?

Na literatura corrente e convencional acerca da situação da África Sub-Sahariana relativamente ao fenómeno (alegadamente recente) da globalização, encontra-se exposta ou explicada, com toda a naturalidade, a ideia de que a África Sub-Sahariana está (ou foi) marginalizada relativamente ao núcleo central da actividade económica global[57].

O "discurso da marginalização" da África Sub Sahariana está suficientemente difundido entre observadores e analistas para que, na literatura, seja frequente encontrar a globalização como causa da marginalização da África Sub-Sahariana. Sendo que esta postulada marginalização seria por sua vez "responsabilizada" pelo aprofundar das distâncias socio-económicas entre o mundo desenvolvido e a África Sub-Sahariana.

Por outro lado, encontra-se também a ideia de que a situação de grave crise e pobreza em que se encontra mergulhada a maior parte do Continente Africano se deveria justamente ao facto de as elites e dirigentes da África Sub-Sahariana não terem até agora sido capazes de mais, e melhor, se integrarem no sistema global[58]. Claro que há outras explicações, designadamente de caracter culturalista (como a suposta relativa ausência da racionalidade do *homo economicus* entre os empresários e outros decisores africanos) assim como uma pesada herança da adopção de determinado modelo desenvolvimentista (de intervenção estatal), mas não é agora a questão de

[56] http://www.who.int/malaria/

[57] Ver, por exemplo, Phillipe Hugon (1999), Peter Kanyandogo (2002) ou ainda Alioune Sall (1999) e, em particular, Nicolas Van de Walle (2001), páginas 6, 61 e 189.

[58] Ver por exemplo Mats Lundahl e Natalie Pienaar em Mats Lundahl, 2004.

determinar quais as causas mais importantes dessa alegada "marginalização que aqui nos interessa. A questão de que agora aqui nos queremos ocupar é então a problemática do modo e grau de inserção ou integração da África Sub-Sahariana no sistema económico global ou mundializado. E de que maneira isso acaba por se traduzir numa "tragédia".

Desde logo, importaria começar por definir ou operacionalizar o conceito de "integração no sistema global", para só depois se poder falar de "marginalização" ou de maior (ou menor) "grau de integração". Assim sendo, começamos então por definir "integração no sistema global" como sendo o "nível de trocas de um país ou região com o resto do sistema, relativamente ao nível de actividades económicas, próprias ou específicas e ocorrendo nesse país ou região".

Como assinala Samir Amin[59], todos os países hoje industrialmente mais desenvolvidos começaram por ser economias autocentradas, não no sentido de autárcicas (ou fechadas sobre si mesmas) mas no sentido de considerarem em primeiro lugar os seus próprios mercados. Quer isto dizer que os processos de acumulação de capital ocorreram "para dentro", só havendo lugar à exportação de bens de capital a partir do momento que se sente a necessidade de expansão, para fora das fronteiras de cada subsistema económico, país ou nação. A partir de determinada fase desse processo de "acumulação interna"[60], essa expansão para fora das fronteiras nacionais vem a assumir explicitamente a forma de "imperialismo"[61], sendo que África foi justamente a ultima área geográfica a poder ser partilhada entre os diversos países ou subsistemas em expansão.

Em resultado desta evolução histórica, longa de séculos, o sistema-mundo tem hoje uma estrutura assimétrica, tendo de um lado, países desenvolvidos e com processos de acumulação interna. São estes países que determinaram o processo histórico que conduziu à actual situação, sendo também esses mesmos países que continuam hoje a desempenhar um papel condicionante do comportamento do sistema global[62]. No outro lado, ou no extremo oposto, temos países que simplesmente se vão ajustando, um tanto ou quanto ao sabor das circunstâncias e das suas possibilidades, à evolução do sistema, evolução essa ainda determinada a partir do centro. Ao longo do *continuum* entre os países mais desenvolvidos e os países mais periféricos ou dependentes, há toda uma panóplia de diversos países que, por via de determinadas circunstâncias de geografia, história e demografia, se encontram em posições algo intermédias que lhes permitem ir esboçando alguma determinação autónoma adentro da lógica do sistema global.

Voltando à problemática da referida e postulada marginalização da África Sub-Sahariana, é necessário começar por assinalar alguns factos. Assim em 1990 o rácio do comércio extra-regional relativamente ao PIB de África era de 45,6%. Este elevado rácio contrasta de forma gritante com os correspondentes rácios para outras regiões do globo. Assim, no caso da Europa, esse rácio é de apenas 12,8%, no caso do conjunto EUA + Canadá é de 13,2%, no caso da Ásia, 15,2% e no caso da América Latina, de 23,7%[63]. Recorrendo à definição acima indicada para "integração no sistema global", somos então levados a concluir – como aliás o faz o próprio Samir Amin – que em rigor, ao contrário de ser um continente marginalizado, relativamente à globalidade do sistema-mundo, e de todas as regiões componentes desse mesmo sistema, África é assim paradoxalmente a região mais integrada no sistema[64]. Seria como que um "apêndice" profundamente encaixado no sistema global, mas considerado como quase irrelevante.

---

[59] Comunicação preparada para a conferência sobre "África na Viragem do Século", realizada pelo Centro de Estudos Africanos, ISCTE, 20-23 Setembro 2000

[60] Designadamente quando se começam a verificar no subsistema nacional dificuldades na (re)conversão financeira (ou seja, na venda) dos excedentes gerados ao nível da produção.

[61] Conceito com alguma ambiguidade mas cuja definição ou discussão não é para aqui relevante.

[62] Em rigor deveríamos falar aqui das empresas sediadas ou residentes nesses países mais desenvolvidos.

[63] Números obtidos a partir de CIA World Factbook 1990 e 2003. Números semelhantes encontram-se em Van der Walle (2001) páginas 6, 61 e 189.

[64] Como resultará evidente, a explicação para este "paradoxo" estará na diferença de perspectiva. Enquanto que uns autores vêm a dimensão decrescente da participação da África Sub Sahariana no comércio mundial, outros vêm o peso crescente desse mesmo comércio intercontinental relativamente ao produto interno bruto da região em causa, deixando a região africana "de fora"...

Como será evidente, estamos a considerar a integração no sistema-mundo, de África como um todo. Adentro das suas fronteiras sistémicas e no seu plano interno África é, pelo contrário, muito provavelmente a menos integrada das regiões participantes do sistema. Uma tal situação de menor grau, ou mesmo de não-integração económica interna, tem uma pesada origem histórica colonial, mesmo considerando os esforços de há umas décadas a esta parte, de que os movimentos recorrentes de Pan Africanismo político são um claro exemplo[65].

Olhando num mapa do continente os traçados das linhas aéreas, por exemplo, continua a verificar-se o predomínio absoluto das carreiras no sentido Sul-Norte de caracter transcontinental. Se considerarmos os fluxos de exportações e importações de mercadorias ou de prestações de serviços de cada país africano, continuamos a constatar que os principais parceiros comerciais de cada um dos países africanos são sempre e sistematicamente países de fora da região e, como seria de esperar, países da União Europeia, América do Norte e Ásia do Leste. Em contraste, se considerarmos os fluxos de exportações e importações de mercadorias ou de prestação de serviços de cada país da "tríade" constatamos com toda a naturalidade que os principais parceiros comerciais de cada um desses países são sempre países da mesma "tríade". Ou seja, as economias africanas são quase sempre fortemente descentradas, funcionando mais como apêndices das economias da "tríade" do que como economias com estrutura orgânica própria.

As causas deste elevado grau de integração da África Sub-Sahariana no sistema-mundo, em contraste com um reduzidíssimo grau de integração interna, devem ser procuradas quer na geografia, quer na história da inserção de África na economia mundial. Tal como é assinalado por Samir Amin (2000), o eixo principal de inserção de África na economia mundial ao longo dos séculos XVII e XVIII, terá sido a exportação de mão-de-obra (escravos) para alimentar os sistemas produtivos das Américas (açúcar e algodão). Ou seja, seguindo esta lógica de raciocínio, mesmo que não tivéssemos tido escravatura, mas "apenas" e tão só um movimento migratório de "trabalhadores em busca de melhores oportunidades", como aliás continua a suceder, sempre teríamos tido um maior relativo despovoamento em África[66], juntamente com um menor grau de acumulação de capital no continente[67]. Entretanto, quando a vem a desenvolver-se um outro "eixo de integração", o da exportação de matérias-primas, continua ainda a não se verificar grande desenvolvimento no processo de acumulação interna, na medida em que os empreendimentos acabam por dar origem a pouco mais do que a construção das infra-estruturas estritamente necessárias à exploração e exportação das referidas matérias-primas. Hoje temos assim a considerar três tipos ou modelos de inserção da economia africana no conjunto da economia global: (a) a imposição ao campesinato da monetarização da economia, (b) a economia das explorações mineiras e (c) a economia de plantações e/ou pilhagem florestal (a que se poderá acrescentar a exploração pecuária). No caso da monetarização da economia camponesa, o pequeno campesinato africano foi integrado na economia mundial por via da produção "para o mercado" e exportação de produtos agrícolas, a preços controlados por "*marketing boards*". No caso das explorações mineiras, a inserção na economia mundial assume duas perspectivas. Por um lado temos a exportação de minérios (mais ou menos transformados) e a respectiva construção de infra-estruturas físicas de exploração e transporte. Por outro lado temos a inserção de uma gigantesca massa de trabalhadores, literalmente "roubados" ao trabalho agrícola, sem que no entanto tenha ocorrido em África algo de semelhante às revoluções agrícolas ocorridas alhures. No caso da

[65] Designadamente a criação da OUA-Organização de Unidade Africa (agora transformada em "União Africana") ou as diversas organizações regiões como a SADC – *"Southern African Development Community"* ou a COMESA – *"Commmon Market for Eastern and Southern Africa"* ou ainda, num plano diferente, a novel NePAD – *"New Partnership for Africa's Development"*.

[66] Esta hipótese de um relativamente menor impacto do comercio transatlântico de escravos, relativamente à demografia africana, é hoje contestada por alguns historiadores. A este respeito, ver Joseph Miller (1988), John Thornton (1998) ou ainda Paul Lovejoy (1983)

[67] Referimo-nos aqui a uma hipotética ou potencial produção de excedentes por parte da mão-de-obra ou "força-de-trabalho" que, tendo sido exportada, deixou de produzir quaisquer excedentes eventualmente acumuláveis no seio das comunidades africanas de origem.

economia de plantações ou de exploração florestal pode claramente falar-se de pilhagem de recursos naturais, no sentido em que a obtenção de produtos mercantis resultado dessas actividades económicas, não tem sido feita de modo a garantir a sustentabilidade e reprodução do meio ambiente, o qual começou por garantir como que um estoque de riquezas naturais, cuja reprodução no entanto importa garantir, como será o caso das madeiras extraídas de florestas ancestrais.

Em resumo, vemos portanto que a economia da região Sub-sahariana é uma economia extremamente extrovertida e por conseguinte exposta a todos e quaisquer movimentos e oscilações, mais ou menos significativos, que ocorram nos mercados e centros de investimento de âmbito mundial. Dir-se-á que a África Sub-sahariana se especializou na produção de "meia-dúzia" de produtos importantes para as economias dos países mais desenvolvidos, especializando-se de passagem na constituição de uma força-de-trabalho pouco qualificada e cada vez mais excedentária. Logo destinada a um desemprego sistémico de muito longa duração. Para acrescentar à "tragédia" de que temos estado a falar, deve ainda acrescentar-se que se trata aqui de um agregado relativamente amorfo de sociedades até aqui mais ou menos dispersas e agora profundamente desestruturadas.

Na sua já referida comunicação, Samir Amin[68] (aliás na linha da sua argumentação convencional) parece atribuir as causas da crise africana a uma inversão na correlação de forças sociais em presença e em benefício dos sectores sociais defensores do "capital", a qual teria ocorrido nos anos Oitenta. Assim sendo, terá sido um contra ataque montado pelas empresas multinacionais, com operações em África, a estar na origem dos chamados "programas de reajustamento estrutural" e, por consequência, na origem da dramática crise social e económica que daí terá resultado. O que é estranho neste raciocínio é que, justamente este mesmo período, coincide com uma retirada quase generalizada de grande numero de empresas multinacionais com operações em África, a que aliás corresponde a drástica descida do chamado "investimento directo estrangeiro".

Entretanto devem ser aqui referidas outras propostas de explicação para a crise africana. Desde logo o famoso "*Berg Report*"[69] que considera como causas principais ou fundamentais da crise africana as políticas internas dos governos africanos, muito em particular no campo da produção agrícola[70].

William Easterly *et alia* (1993) sugerem que terão antes sido factores de âmbito mundial, designadamente o aumento dos encargos com a dívida externa (associado a aumento das taxas de juro reais), o abrandamento na produção industrial nos países desenvolvidos (e consequente queda na procura de matérias primas) e as mudanças tecnológicas entretanto ocorridas (e consequente alteração na estrutura da procura mundial de matérias-primas), além da estagnação do crescimento ocorrida nos próprios países desenvolvidos[71]. Esta posição é também subscrita por Giovanni Arrighi (2002) que a equipara às premissas implícitas na formulação do chamado "Plano de Acção de Lagos"[72]

Adebayo Olokushi (1996), por seu lado, propõe como causa fundamental da crise africana, o facto de os próprios africanos, e em particular os seus dirigentes, não terem ainda decidido assumir efectiva responsabilidade pelo seu próprio destino colectivo.

No caso de Tandika Mkandawire e Charles Soludo, por exemplo (1999), estes autores parecem adoptar uma posição intermédia entre os "internalistas" (para quem as causas estarão na "má governação") e os "externalistas" (para quem as causas estarão em factores estruturais e externos à África Sub-Sahariana). Assinale-se de passagem que esta posição intermédia[73] parece estar na

[68] Indicamos este autor apenas a título representativo da escola dependentista. Como é natural, outras abordagens apresentam outras explicações.

[69] World Bank, *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An Agenda for Action*, Washington, DC 1981.

[70] Designadamente a falta de incentivos ao aumento da produção para consumo urbano e exportação, assim como políticas erradas (em particular moedas nacionais sobre avaliadas, menosprezo do campesinato, protecção exagerada da indústria e intervenção estatal excessiva).

[71] Entretanto, todos estes factores estarão agora a ser contrabalançados pelo crescimento de países ditos "emergentes" como é o caso da China e da Índia.

[72] http://www.uneca.org/adfiii/riefforts/ref/other2.htm

[73] Também designada de "reconstrucionismo africano"

origem da ideia de uma "Renascença Africana" e do projecto NePAD.

A crítica que por vezes se encontra nos meios neoliberais, proponentes do chamado "Consenso de Washington", relativamente ao insucesso de África em se "integrar" de forma plena na economia mundial aponta normalmente três tipos de factores: a corrupção das classes dirigentes, a falta de uma clara e "correcta" liderança económica e a resistência das sociedades tradicionais, relativamente aos eventuais benefícios da "modernização". O que também acontece relativamente a estas críticas é o facto de normalmente ignorarem que estas características são também o resultado natural, ou estruturante[74], da forma como África foi, ao longo dos três últimos séculos, integrada na economia mundial. Deve aliás assinalar-se que, de um ponto de vista estrutural, não houve grandes modificações com a obtenção das independências. O chamado neo-colonialismo pouco mais terá feito do que prolongar, pelo menos até hoje, as características do modo de inserção de África no sistema-mundo, ao manter e renovar a mesma e antiga divisão internacional do trabalho e do processo global de acumulação. Ao chegarem ao poder, todos os movimentos de libertação nacional se propuseram, basicamente, três grandes objectivos: independência política, modernização do Estado e industrialização da economia. Se começarmos pelo ultimo dos objectivos (em termos de análise marxista, a estrutura sem a qual nada mais funciona), fácil é verificar que a industrialização que houve foi apenas aquela que se inseria directamente na lógica de funcionamento da economia mundial, embora se possam assinalar casos que parecem apresentar-se como "excepções que confirmam a regra"[75]. Um caso representativo será a industrialização da Zâmbia, efectivada à volta da actividade mineira do cobre (para além de cobalto, chumbo e zinco). A industrialização feita pela refinação local dos minérios, fazia todo o sentido de um ponto de vista da lógica global do sistema, e como tal foi um sucesso até o dito sistema entrar em fase de retracção e curva descendente, em princípios dos anos Setenta. Já a "industrialização" por via de uma linha de montagem de automóveis da FIAT[76], em Livingstone, era apenas um daqueles "elefantes brancos" a que não souberam resistir muitos dos dirigentes africanos.

Na perspectiva aqui adoptada, elaborada de uma perspectiva macro ou considerando o sistema-mundo na sua totalidade planetária, a causa profunda da crise global de que a África (e em particular a região Sub-sahariana) é a vítima primeira e principal, será antes a famigerada queda tendencial da taxa de lucro. Dessa crise global (cujos primeiros sinais ocorrem em fins dos anos Sessenta, princípios dos anos Setenta) vêm naturalmente a resultar múltiplos e diversos efeitos, entre os quais o esgotamento progressivo de oportunidades de investimento rentável. Em todo o caso, e quaisquer que sejam as "verdadeiras" (ou "mais importantes") causas da crise africana, os resultados da nova conjuntura internacional caracterizada, em particular no caso da África Sub-sahariana, pelo chamado "Consenso de Washington"[77] são suficientemente conhecidos e estão exaustivamente analisados para que não se justifique aqui mais uma e pretensamente "inovadora" tese académica sobre o tema[78].

Entretanto, o que queremos aqui trazer à colação é antes uma comparação que, quer Samir Amin[79] quer Ben Fine e Zavareh Rustomjee[80], fazem entre a situação em África e o desenvolvimento na

[74] Não se pretende aqui atribuir a este factor um qualquer caracter de determinismo económico histórico, mas apenas chamar a atenção para o facto de tal condicionante ser muitas vezes simplesmente ignorado.

[75] Em rigor, não confirmam regra nenhuma. Exigem, isso sim, uma análise mais detalhada para a sua explicação.

[76] Seguindo a racionalidade da maximização de resultados de curto prazo – comportamento oportunista – esta empresa limitou-se a "comprar" uma forte fatia de mercado contra uma relativa perda de eficiência operacional ao colocar uma relativamente pequena unidade fabril "*in the middle of nowhere*".

[77] Conjunto de entidades (Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial, Organização Mundial do Comércio e ainda o Departamento do Tesouro dos EUA) que vieram a encarnar a ideologia neoliberal e a impor determinadas políticas de austeridade orçamental aos países ditos em desenvolvimento. Designação atribuída ao economista John Williamson (2000) sendo que as políticas constitutivas do "Washington Consensus" têm sido severamente criticados por, entre outros, Joseph Stiglitz (2002), Dani Rodrik (2001) ou ainda Moses Naim (2000).

[78] Ver, em todo o caso, Thandika Mkandawire e Charles Soludo (1999) ou ainda Adebayo Olukoshi (1996)

[79] Comunicação citada

[80] *The Political Economy of South Africa*, Londres 1996 – capítulo 2.

Ásia de Leste (no caso de Ben Fine e Rustoomjee, referindo-se especificamente aos casos da África do Sul e da Coreia do Sul). No caso de Samir Amin argumenta-se com base numa estratégia das grandes MNC's que teriam como objectivo perpetuar uma antiga divisão internacional do trabalho. E é neste contexto que é apontado o exemplo dos países da Ásia Oriental, os quais estariam justamente a desenvolver estratégias de desenvolvimento contrárias às estratégias das referidas MNC's. Deve aqui assinalar-se que estas estratégias de desenvolvimento (na Ásia do Leste) têm passado, como se sabe, por um papel importante por parte do Estado no desenvolvimento de fortes grupos industriais capazes de competir nos mercados mundiais em pé de igualdade com as MNC's já existentes e originárias dos países de mais antiga industrialização. Essa estratégia tem também passado pelo aproveitamento de conjunturas políticas favoráveis[81], assim como por empreendimentos conjuntos com grandes multinacionais oriundas desses outros países (basicamente Estados Unidos, Canadá e Europa Ocidental).

O que faltaria então analisar seriam as diferenças (e as respectivas causas) entre o insucesso das estratégias de desenvolvimento nos países africanos e o sucesso das estratégias de desenvolvimento prosseguidas nos países da Ásia de Leste. A esse respeito adiantaremos apenas alguns aspectos gerais do que pensamos serem as linhas mestras de uma tal análise. Teríamos em primeiro lugar que considerar as diferenças estruturais em termos do capital humano disponível (taxas de analfabetismo, percentagem de cidadãos com formação científica de nível superior, esperança média de vida). Teríamos em segundo lugar que considerar as diferenças estruturais em termos da acumulação de capital físico, herdada de gerações anteriores (fábricas e oficinas, máquinas e ferramentas, estradas, sistemas de transportes e portos, fluviais e marítimos). Poderíamos ainda considerar estruturas sociais e comportamentos das elites, designadamente a existência de burocracias administrativas autóctones, mais ou menos funcionais.

Levando em linha de conta todos esses factores (e ainda outros que se queira aqui introduzir), e considerando a conjuntura histórica global de expansão (nos múltiplos esforços de reconstrução social e económica, no período pós Segunda Guerra Mundial), seriamos provavelmente levados a concluir que os diversos projectos africanos de "construção nacional", "modernização do Estado" e "industrialização da economia", até nem foram mal sucedidos. São bastantes e conhecidos os casos de aproveitamento eficaz das rendas de exploração mineira ou de plantação agro-industrial, para produzir a nível local melhoramentos significativos no que diz respeito ao capital humano, capital físico e estruturas de administração pública. Pelo menos até se ter atingido, à escala global agregada da economia mundial, o já referido e incontornável ponto de viragem sistémica no comportamento da taxa de lucro.

Considerando as condições de partida (de uma quase inexistência das mais básicas e rudimentares infra-estruturas físicas e humanas necessárias a qualquer processo de desenvolvimento), aquilo que provavelmente também seríamos levados a concluir é que, à data dos mais claros sinais da crise (meados dos anos Setenta), o processo histórico de acumulação em África estava ainda numa fase suficientemente incipiente para que as economias africanas tivessem sido capazes de, minimamente, resistir aos efeitos da mudança.

O caso da África do Sul é distinto justamente porque o processo de acumulação, até por via dos "*spill over effects*"[82] da exploração mineira, estava aí muito mais adiantado. Utilizando o jargão da cibernética, aquilo que Samir Amin chama de "economias autocentradas", dir-se-ão "subsistemas com elevado grau de retroacção positiva"[83]. Por outras palavras, "subsistemas socio-económicos em que os excedentes produzidos revertem em grande medida para reforço e expansão desses mesmos

[81] No caso da Coreia do Sul, por exemplo, o apoio explícito dos EUA face à potencial ameaça de vizinhos comunistas

[82] Efeitos a montante e a jusante de uma qualquer actividade económica nuclear. No caso das actividades mineiras, por exemplo, a construção de estruturas de transporte e processamento, assim como a necessidade do desenvolvimento de actividades agrícolas locais para alimentar a população mineira, ou ainda o desenvolvimento de actividades comerciais e de serviços locais.

[83] Será o caso das economias nacionais em que a maior parte dos excedentes aí produzidos acabam por refluir para dentro dessas mesmas economias nacionais sob a forma de investimentos reprodutivos.

subsistemas".
Mesmo considerando que a produção de excedentes na África do Sul tem sido feita à custa de uma brutal sobre-exploração da mão-de-obra africana e que a "retroacção positiva" que acima indicamos, tem beneficiado primordialmente ou quase só um determinado segmento da sua população[84], o facto (objectivo e incontornável) que permanece, é o de que a acumulação de capital tem estado a ser feita também na África do Sul e não a beneficiar apenas os países de origem das famigeradas empresas MNC's. Propiciando de passagem uma capacidade produtiva, instalada no território, já com densidade suficiente para poder servir como "*atractor*" local dos diversos circuitos de acumulação.

[84] Estamos aqui a referirmo-nos, como é natural, à população de origem europeia que, na África do Sul, durante o período aqui em estudo, foi responsável pela apropriação, orientação e destino a dar à maior parte dos excedentes ali produzidos.

05. OS FACTORES EXTERNOS

Introdução

Quando se procura entender minimamente uma qualquer situação social ou económica, é razoável esperar que se comece por procurar entender quais os diversos factores que, de uma ou outra forma, originaram, intervieram ou condicionaram a situação encontrada. Assim sendo, perante a dimensão dos múltiplos problemas de caracter político, social e económico que afligem a região da África Sub Sahariana, será importante, senão mesmo fundamental, elaborar um diagnóstico minimamente ajustado das diversas e múltiplas causas da actual situação. Deixaremos para mais tarde a questão de uma análise dos diversos factores internos, designadamente os de caracter político e institucional.

Começamos por esclarecer que, sendo adoptada em todo este trabalho de análise uma abordagem sistémica, na qual consideramos o continente africano e as suas várias regiões como partes integrantes (ou subsistemas) do sistema-mundo, se vão aqui considerar como sendo factores "externos" ao sistema aqui em estudo, todos aqueles factores que, não se constituindo como partes integrantes do subsistema em análise, acabam por, de alguma maneira, influenciar o comportamento do referido subsistema. Dir-se-á também, para efeitos do que é relevante para esta análise, que serão considerados factores externos todos aqueles que estão claramente fora do controle ou da capacidade de decisão que quaisquer dirigentes africanos.

Nesse sentido veremos então a relevância dos factores geográficos e do correspondente meio ambiente assim como o impacto da geografia relativamente à evolução histórica e das diferentes modalidades de inserção da África Sub-sahariana no sistema-mundo. Faremos em seguida uma breve referência aos efeitos dos grandes ciclos da evolução do sistema capitalista (como um todo e à escala global) sobre a região da África Sub-sahariana, até chegarmos ao modo como o resto do sistema-mundo acaba por funcionar como conjunto de "atractores" exercendo sobre as populações e actividades económicas um significativo, até aqui quase que irresistível, efeito de atracção, passando antes por uma breve referência ao papel incontornável das instituições do famigerado "Consenso de Washington".

Para concluir esta breve introdução ao capítulo chama-se a atenção para o caracter imbricado de «causas» e «efeitos» que sempre estará presente em qualquer estudo de um sistema complexo como é o caso de um qualquer sistema socioeconómico, cultural e político. Quer isto dizer que os mesmos «factos» ou «fenómenos» podem em diversas fases da sua natural evolução ser perspectivados quer como «causas» quer como «efeitos»...

Os Factores de Ordem Geográfica e Ambiental

Assim sendo, convém então discutir o conjunto dos diversos factores externos que de uma ou outra maneira têm acabado por condicionar o desenvolvimento sustentado dos países do continente africano em geral e da região África Sub Sahariana, em particular. Qualquer análise que se pretenda minimamente completa deverá sempre começar por considerar dois aspectos fundamentais da evolução de qualquer sociedade humana: a Geografia e a História. Não se trata aqui de repetir apenas os dados, mais ou menos do conhecimento comum, sobre a extensão geográfica, as distâncias, os rios, os planaltos, as costas, os lagos, os desertos e as montanhas. Trata-se apenas e tão simplesmente de ter permanentemente presentes, designadamente quando se perspectiva a formulação de quaisquer políticas económicas, quais os condicionamentos subjacentes à eventual implementação dessas políticas.

Por exemplo, e a título de ilustração, é normal encontrar no discurso convencional e "politicamente correcto", diversas e múltiplas referências à (grande) dimensão territorial do continente africano em geral e de alguns países em particular. Tais referências parecem ter quase sempre subjacente a ideia de que "quanto maior, melhor". No entanto, quando se pensa em termos de investimentos e sua rentabilização, pelo menos de um ponto de vista empresarial, há que ter presentes os custos associados a essa (grande) dimensão. Desde logo os transportes de mercadorias e de pessoas, até

para prestação de serviços. Esse transporte e as distâncias a percorrer condicionam de forma incontornável a dimensão dos mercados e os custos de produção de bens de consumo e de meios de produção assim como a prestação de serviços. A esse respeito e ainda a título de exemplo e considerando, por hipótese, uma total igualdade de outros factores, enquanto que a distância a percorrer entre Lisboa e Madrid é de menos de 700 quilómetros, a distância a percorrer entre Maputo e Beira é de cerca de 1200 quilómetros. Como é evidente, qualquer tonelada de quaisquer bens de consumo ou de meios de produção materiais, que seja necessário transportar entre aquelas duas cidades de Moçambique, tem que incorrer o custo adicional daquela distância. Logo aqui, por este exemplo comezinho, se pode ver o impacto da geografia e das distâncias na dimensão relativa dos mercados em que são supostas actuar as empresas, quaisquer que elas sejam.
No caso de África como um todo, haverá ainda a considerar a sua configuração geográfica assim como o seu posicionamento na distribuição dos continentes à superfície do planeta. Pese embora aos críticos do chamado "determinismo geográfico", o facto permanece que as condições geográficas e climatéricas da vasta imensidão do continente africano têm condicionado, de forma muito profunda, o modo de ocupação do território por parte das suas populações.
Um outro aspecto a considerar, de grande impacto no longo prazo do processo histórico de acumulação e desenvolvimento, é a configuração do próprio continente e a sua situação em termos de latitude e longitude. No que respeita à configuração, a primeira característica que salta à vista de qualquer observador de um atlas mundial, é o aspecto compacto do continente. Praticamente não há penínsulas a assinalar. Por outro lado a massa continental está predominantemente orientada no sentido Norte-Sul, enquanto que a massa continental da Eurásia está predominantemente orientada no sentido Este-Oeste.
Estes factos comezinhos têm tido ao longo dos milénios uma importância decisiva na vida animal e na propagação das espécies vivas. A esse respeito recomenda-se a leitura do livro de Jared Diamond *"Armas, Germes e Aço"* (na versão brasileira). Ainda uma outra característica que tem sido um obstáculo relativo à emergência e consolidação de um processo sustentado de acumulação e desenvolvimento é pouca navegabilidade dos grandes rios, cortados por rápidos e quedas dificilmente transponíveis. As costas africanas são igualmente pouco propícias ao estabelecimento de portos que funcionassem como pontos de contacto com o exterior. Uma observação cuidada do recorte das costas da Europa e das costas de África mostra facilmente o ponto que aqui queremos sublinhar. Poder-se-á dizer a esse respeito que há em África muito menos portos marítimos porque há em África muito menos actividade comercial do que há na Europa. Mas não se trata aqui de um problema semelhante ao do ovo e da galinha, de saber o que vem primeiro, se as actividades comerciais se as actividades portuárias. A questão também não se põe a esse nível. A questão põe-se, primeiro que tudo, ao nível das "facilidades da Natureza" para o desenvolvimento de quaisquer actividades humanas, em particular as de índole comercial. E a verdade é que é muito mais fácil estabelecer um porto ou "estação de pesca" numa reentrância de costa, protegida de ventos e correntes marítimas do que num extenso areal. A título de exemplo e ilustração refira-se que a distância entre Luanda e a Cidade do Cabo é de cerca de 2800 quilómetros. É mais ou menos essa a distância entre Lisboa e Génova. No referido caso africano, contam-se "pelos dedos de uma mão" o número de reentrâncias propícias ao estabelecimento de qualquer porto. No caso europeu, a linha de costa entre aquelas duas cidades está literalmente recortada em pequenas enseadas e reentrâncias onde facilmente se abrigam quaisquer embarcações.

O Impacto da Geografia na Evolução Histórica
Começamos por sublinhar que não subscrevemos, de todo, a tese em tempos muito divulgada de que os povos africanos eram "povos sem história". Pode argumentar-se a esse respeito que se trata de uma tese com contornos de caracter "eurocêntrico", na medida em que não só foi formulada por autores europeus, como se refere à ideia de "história como conjunto de registos documentais escritos". No entanto, a esse respeito a questão que aqui se nos coloca é uma outra. Referimo-nos especificamente ao modo como a região da África Subsahariana veio a ser integrada ou

simplesmente inserida no sistema-mundo. Por outras palavras, ao modo como, em particular ao longo dos últimos séculos, a África Subsahariana se relacionou com outros povos e regiões.
Temos em primeiro lugar a considerar o facto incontornável de que a região da África Sub Sahariana, por muito marginalizada que seja suposta estar relativamente à economia global, está inserida num sistema-mundo, único e de dimensão planetária. Não há como fugir ou ignorar essa realidade simples e comezinha. Assim sendo, importa analisar com um mínimo de detalhe a forma como a região da África Sub Sahariana veio a ser integrada no sistema-mundo, hoje globalizado.

Segundo a perspectiva mais comum apresentada pelos teóricos da escola do sistema-mundo e das teorias da dependência, a África Sub-Sahariana foi integrada no sistema-mundo desde o princípio da construção desse mesmo sistema, e na fase mercantilista do sistema capitalista, em expansão planetária a partir da Europa e ao longo dos séculos XVI, XVII e XVIII. Alguns historiadores consideram que, em termos de "rendimento individual" ou daquilo a que hoje chamaríamos de PIB *per capita,* era relativamente pequena a diferença de riqueza material acumulada na Europa e na África Subsahariana. No entanto, se considerarmos a totalidade do capital social existente, quer sob a forma de estruturas edificadas, quer sob a forma de conhecimento científico e institucional de facto existente, assim como uma relativa "superioridade tecnológica" por parte do sistema "proto-capitalista" europeu então em expansão, os vectores de inserção da África Sub Sahariana no sistema-mundo acabam por ser condicionados pela situação relativa das diversas partes envolvidas no processo de inserção. Por outras palavras, a África Subsahariana começou cedo a ver-se obrigada a especializar-se na exportação de matérias-primas e de mão-de-obra muito pouco qualificada.

Se considerarmos, como dizia Jean Bodin[85] que *"A única riqueza são os homens"* e nos dermos ao trabalho de inventariar as profissões e os profissionais que foram necessários para a construção, ao longo de dois ou três séculos de várias centenas de catedrais, basílicas, conventos e mosteiros por essa Europa fora, para não falar das redes de estradas herdadas do Império Romano assim como das centenas de aquedutos e pontes, tudo isso antes do período de expansão europeia e sofrendo de permeio os efeitos devastadores de uma Peste Negra que dizimou cerca de um terço da população europeia, facilmente chegaremos à conclusão que haverá algo de errado numa tese que defenda que "a riqueza da Europa se deve à exploração de África"[86]. Já a tese, aparentemente inversa, de que a pobreza de África se deve - pelo menos em parte - à expansão europeia, é perfeitamente susceptível de defesa, quer em termos da lógica de funcionamento do sistema-mundo, quer em termos de constatação histórica. Mas vejamos o modo como se terá processado a inserção da África Sub Sahariana no sistema-mundo.
Um dos vectores de inserção da África Sub Sahariana no sistema-mundo[87] terá então começado por ser a exportação forçada de mão-de-obra, sob a forma de escravatura, para alimentar os subsistemas produtivos de açúcar e algodão nas Américas Coloniais. Em todo o caso, nesta primeira "onda" de inserção, a totalidade dos territórios da África Sub-Sahariana seriam então considerados como fazendo parte de uma "*external arena*", enquanto que a América Colonial seria a Periferia do Sistema. No caso concreto daquilo que se veio a constituir em África do Sul, essa inserção assume um caracter muito particular: uma colónia europeia de apoio logístico ao comércio euro-asiático por via marítima, então já em plena expansão. No caso da África do Sul, e até meados do século XIX, o conflito entre colonos holandeses e o poder imperial britânico, empurrou aqueles colonos de origem europeia para "fora do sistema", ou seja para a "*external arena*".
Relativamente ao conjunto da África Sub Sahariana, Samir Amin (1993) defende aqui a tese de que esta forma de inserção está na origem do atraso estrutural de África, quer pela destruição de importantes estruturas políticas preexistentes, quer pela devastação demográfica a que deu origem. Assinale-se a esse respeito que uma das formas de avaliar o tipo de inserção ou integração no

[85] Estudioso e politólogo francês do século XVI a quem se atribui o aforismo *"Il n'est de richesses que d'hommes"*.
[86] Ou das Américas, caberá aqui acrescentar...
[87] Utiliza-se aqui esta expressão no mesmo sentido que lhe atribui Immanuel Wallerstein, embora tenhamos alguma discordância relativamente ao modo histórico de funcionamento proposto por este autor para o referido sistema-mundo

sistema mundo, será o de caracterizar os tipos de bens ou serviços que são trocados entre as diversas regiões componentes do sistema.
A devastação demográfica a que se referem os teóricos da dependência assume todo o seu significado se pensarmos os trabalhadores humanos como máquinas orgânicas capazes de produzir mais-valias ou excedentes económicos e se pensarmos nos milhões de escravos que foram exportados da África Sub-Sahariana ao longo de três séculos Através do modelo de simulação por si elaborado, Patrick Manning (2003)[88] estima que a população de África em 1850 seria sensivelmente metade do que poderia ter sido a um crescimento de 5% ao ano, ao longo dos precedentes 150 anos. O estudo elaborado por Joseph Miller (1988) em relação ao comércio de escravos a partir de Angola conclui que morriam aproximadamente o mesmo numero de africanos, só na captura e transporte até à costa, como aqueles que efectivamente chegavam a ser embarcados. Ainda segundo Miller, um numero equivalente simplesmente fugia para outras regiões mais para o interior. No caso da região de Angola isto virá a representar algo como 100.000 pessoas deslocadas anualmente.
Entretanto, na literatura disponível, é possível encontrar referências a teses que defendem que o impacto estrutural do comércio de escravos, ou a modificação da sua natureza a partir do comércio transatlântico, terá sido mínimo em relação à dimensão continental da economia africana[89], sobretudo considerando que se tratava de um agregado económico esparso e disperso, ainda que sejam de assinalar antiquíssimas redes de comércio intra-continental. Por outro lado, em todo o caso, poder-se-ia também reflectir sobre as condições históricas para a emergência de uma motivação social conducente à produção de quaisquer valores excedentes[90] de caracter mercantil e de como tal emergência é (ou não) determinante para o aceleramento do processo de acumulação. Uma tal reflexão levaria, muito provavelmente, a terem que ser reconsideradas algumas das teses sobre a problemática do "enriquecimento da Europa à custa do empobrecimento de África".[91]
Depois desta primeira "onda" de inserção de África no sistema-mundo, os proponentes das teorias da dependência consideram um segundo período histórico de inserção: o período colonial entre, mais ou menos 1880 e 1960. Claro que se trata aqui de um quadro em muito grandes pinceladas. Desde logo haveria que considerar a presença portuguesa (e a respectiva exploração de escravos) na costa ocidental, desde meados do século XVII e a presença árabe (e respectiva exploração quer de escravos quer de diversas matérias primas) desde fins do século XIV.
Em qualquer caso, esta segunda "onda" de inserção da África Sub-Sahariana no sistema-mundo (consolidada no virar do século XIX para o século XX) assume basicamente três formas ou desenvolve-se segundo três grandes eixos, tal como já vimos no capítulo anterior: em primeiro lugar a imposição de uma economia mercantil ao campesinato africano e consequente monetarização, o campesinato qual é assim incorporado na economia mundial através da mercantilização das suas produções agrícolas tradicionais. Em segundo lugar temos a economia de plantações ou de agro-pecuária, através da exploração directa de recursos naturais do solo por parte de empresas coloniais, com proletarianização de trabalhadores agrícolas e, em terceiro lugar temos a economia das explorações mineiras, com particular relevo para a África Central e Austral.
Uma terceira fase ou "onda" de inserção de África no sistema-mundo, vem então a ser o período

[88] Ver o modelo analítico elaborado por Patrick Manning em http://www.worldhistorynetwork.org/migrationsim/
[89] Ver David Eltis (1989), Eltis e Richardson (2010) ou John Thorton (2004)
[90] Prefere-se usar este termo "valor excedente" ao termo mais comum, mas de significado cada vez mais desbaratado, "mais-valia".
[91] Estamos aqui a pensar nas teses de Walter Rodney em "*How Europe Underdevelopped Africa*". (1972) A esse respeito seria interessante considerar um estudo comparativo entre a riqueza material e de conhecimento científico acumulado nas diversas regiões do planeta à data imediatamente anterior à expansão europeia. Uma outra forma de perspectivar a ideia de que a Europa se enriqueceu à custa do empobrecimento de África, por exemplo, seria a de comparar as riquezas nacionais colectivas de países europeus envolvidos ou não no processo de expansão colonial e respectivo aproveitamento. Designadamente, e a título ilustrativo, Portugal e a Baviera ou a Áustria.

posterior aos Anos Sessenta do século XX, período esse que corresponde às diversas independências e correspondentes projectos de "construção nacional". Tal como é assinalado por Samir Amin (2002), a este período corresponde apenas como que um refinamento do modo de inserção anteriormente desenvolvido o que teria sido efectuado através de acordos de comércio internacional entre os novos países africanos, agora tornados politicamente independentes, e as potências que anteriormente, directa ou indirectamente, beneficiavam do sistema colonial.
Para concluir dir-se-á então que a África Sub-sahariana esteve desde sempre "à margem" dos grandes desenvolvimentos na evolução milenar do sistema-mundo. Uma das primeiras estruturações deste sistema-mundo assume a configuração de dois pólos de desenvolvimento, o conjunto China-Índia e o Império Romano, sendo esses dois pólos ligados entre si por uma rudimentar rede de comunicações, as quais deixavam de lado o continente africano[92]. A expansão marítima portuguesa teve desde o início o objectivo bem vincado de "dar a volta a África", justamente para alcançar o polo asiático de criação de riqueza mercantil, já então primordial no processo de desenvolvimento do sistema-mundo. Assinale-se de passagem que na origem da moderna África do Sul, então simplesmente ignorada pelos navegadores e mercadores portugueses, esteve o estabelecimento daquilo que era, literalmente, uma "estação de serviço" destinada ao reabastecimento das frotas comerciais da Companhia Holandesa das Índias Orientais.

O condicionamento histórico da chamada Onda de Kondratieff

O sistema capitalista global, no qual África se encontra irremediavelmente inserida, tem revelado determinadas características no seu funcionamento historicamente observado. Ao longo da sua evolução tem sido assinaladas diversos tipos de "ondas" ou "ciclos" de crescimento e estagnação, de duração mais ou menos regular. Desde os ciclos de Kitchin[93] aos ciclos de Kuznets[94], passando pelos ciclos de Juglar[95], os economistas em geral e os historiadores da economia têm avançado com diversas explicações para estas "quase regularidades" ao longo da história do capitalismo, em particular desde a propagação dos efeitos da Revolução Industrial. Aquela que é provavelmente a mais polémica será a chamada "Onda de Kondratieff ", a qual teria uma duração aproximada de 50 a 60 anos, com períodos de ascensão e estagnação de, mais ou menos 25 a 30 anos.
Têm sido múltiplas e diversas as interpretações e explanações avançadas para estes fenómenos e, em particular, para o caso da Onda Kondratieff. Seja como for, o facto histórico actualmente observável é que o sistema-mundo (ou, para alguns autores, a economia global) se encontra numa situação de relativa estagnação (queda das taxa de crescimento) desde há sensivelmente 25 a 30 anos a esta parte.
Assim sendo, temos então que considerar a situação concreta e objectiva em que se encontra o sistema-mundo na sua longa trajectória histórica, trajectória essa que segundo alguns autores[96] tem já uma duração de cinco milénios enquanto que, segundo ainda outros autores, terá até agora "apenas" a duração cinco séculos[97]. Como quer que seja, a evolução do sistema-mundo ao longo dos séculos tem sido analisada por diversos estudiosos da história económica e um dos indicadores mais utilizados dessa evolução tem sido o nível geral de preços de alguns produtos considerados fundamentais para as sociedades humanas, designadamente os cereais (por exemplo), assim como a

[92] Depois da proeminência da civilização egípcia esta região passou a remeter-se a um papel de "afluente" que vai desaguar a um "rio comercial" cujas extremidades estavam bem longe: a Noroeste e a Nordeste.
[93] Identificados por Joseph Kitchin, terão uma duração de 3 a 5 anos e estariam associados a um ciclo de reposição de inventários de bens de consumo durável
[94] Identificados por Simon Kuznets, terão uma duração de 15 a 25 anos e estariam associados a um ciclo de investimento estruturais (redes de caminhos ferro, portos, pontes ou aeroportos, por exemplo)
[95] Identificados por Clément Juglar, terão uma duração de 7 a 11 anos e estariam associados a um ciclo de investimento em capital fixo (compra de maquinaria pesada ou fábricas, por exemplo)
[96] Mais concretamente Gunder Frank e Barry K. Gills ("The World System: Five Hundred Years or Five Thousand? 1993) e Gunder Frank "A Theoretical Introduction to 5.000 Years of World System History", Rewiew, Vol. XIII, n.2, 1990, p.p. 155-249.
[97] Para o caso Immanuel Wallerstein e os seu seguidores na escola de Binghamton.

evolução das taxas de juro ou ainda os volumes do comércio externo de cada país. O estudo da evolução de algumas dessas variáveis económicas, está na origem do aparecimento e desenvolvimento da ideia das chamadas "Ondas de Kondratieff".
Embora seja de assinalar que persiste alguma polémica relativamente à validade teórica destas "ondas de longo prazo", a verdade é que em termos globais se pode constatar uma relação evidente entre estas ondas e o comportamento da economia global. No que diz respeito à História mais recente, teríamos tido uma onda de crescimento, longa de mais ou menos trinta anos a seguir ao fim da Segunda Guerra Mundial e que terá chegado ao fim em meados dos anos Setenta do século XX. É assim que, de acordo com essas expectativas, e depois de uma "onda descendente"[98] também ela com a duração de mais ou menos trinta anos, deveríamos estar neste inicio de século e de milénio a entrar numa nova curva ascendente do sistema global.
Para o que aqui nos interessa, a situação concreta dos países africanos, hoje herdada da sua evolução ao longo das últimas décadas, é uma de relativa estagnação dos processos de desenvolvimento iniciados já quase há cerca de meio século, estagnação essa que acaba também por estar associada a uma profunda desestruturação das sociedades africanas. Teremos assim que constatar, quer pela sua dimensão, quer pela sua história, e dada a dimensão relativa e comparada dos processos em presença, que estas sociedades se encontravam insuficientemente preparadas para a dimensão dos "choques" entretanto ocorridos a nível da economia global.
De entre esses "choques" da economia global, haverá que assinalar os chamados "choque Nixon" em 1971, com o abandono do chamado "padrão ouro" por parte do governo norte-americano e o "choque do petróleo" em 1973 e que levou a que em 1974 os preços do petróleo tivessem praticamente quadruplicado em relação aos níveis anteriores. Todo o drama recorrente do chamado "problema da dívida" tem origem nesses dois "choques". Deve no entanto salientar-se que esses "choques", antes de serem causa do que quer que seja, são efeitos de uma crise sistémica de causas mais profundas. Em todo o caso, o grau de impreparação das economias africanas relativamente à dimensão destes "choques" pode ser aferido se compararmos as dimensões relativas de cada um dos países africanos e as dimensões das grandes MNC's que, como veremos, são quem tem determinado, no fundamental, o comportamento da economia global.
Em resumo, e no que diz respeito à evolução da realidade da economia global (agregada e considerada de uma perspectiva sistémica[99]) teremos a concluir que em rigor esse condicionamento é originado no comportamento agregado dessa economia global, relativamente à qual os países africanos são na sua quase totalidade, praticamente impotentes.

O chamado "Consenso de Washington"
Na nossa lista dos factores externos que vão condicionando o devir dos países africanos, temos em seguida, como factor interveniente e condicionante do desenvolvimento africano, o fenómeno social, económico. político (e até mediático) daquilo a que se veio a chamar de "Consenso de Washington". Esta expressão designa o acordo ou consenso de cariz neo liberal a que naturalmente chegaram algumas das instituições centrais que determinam a política económica e financeira dos principais países à face do planeta. Estamos aqui a referir-nos, mais concretamente, ao conjunto de instituições com sede em Washington, designadamente o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e a Organização Mundial de Comércio, mas incluindo por vezes também a Secretaria do Tesouro do governo norte-americano. Foi aqui, a partir deste "Consenso de Washington", que nasceram em meados dos anos Oitenta do século XX, os famigerados "programas de reajustamento estrutural", de cariz quase que exclusivamente financeiro e que só nessa perspectiva (o aspecto financeiro das economias nacionais) é que, em rigor, se pode dizer "estrutural". No sentido de "estrutura das contas do Estado e da Nação". Não confundir com a "estrutura da economia real" ou "estrutura do aparelho produtivo". Deve ainda acrescentar-se que, em todo o caso, se espera(ou

[98] Em rigor será antes "estagnação nos ritmos de crescimento".
[99] De que a "Onda de Kondratieff" não é mais do que uma manifestação entre outras

esperava) que destes "programas de ajustamento estrutural"[100] viessem a resultar, por obra e graça da actuação dos agentes económicos empresariais, uma verdadeira reestruturação da economia real a que eram aplicados os ditos "programas de ajustamento estrutural".
Por outro lado, importa assinalar que estes "programas de reajustamento estrutural" foram muito naturalmente impostos a partir do exterior, em particular a partir das exigências das entidades credoras dos países com problemas de liquidez, não tendo os países envolvidos muito que dizer a esse respeito, ou não lhes sendo deixada grande margem de manobra relativamente à reestruturação efectiva das suas economias reais.
Em segundo lugar devemos assinalar o caracter de "fixação no défice orçamental" do Estado, fixação essa que leva a que se pense que uma condição necessária (para o desenvolvimento sustentado) seja também uma condição suficiente[101]. Subjacente a esta confusão de ideias estará provavelmente a ideia de que as "forças do mercado", uma vez libertas e entregues a si mesmas, serão mais do que suficientes para garantir o "arranque" ou *"takeoff"*[102]das economias em questão.
Em abono da verdade histórica, deve também assinalar-se que, pelo menos no caso dos países africanos, esta "onda" de programas de ajustamento estrutural surge numa fase em que o sistema-mundo tinha já entrado na chamada fase B do ciclo de Kondratieff acima referido, ou seja, uma fase descendente ou de contracção da actividade económica global. Essa contracção global, em contraste com o anterior crescendo da procura de matérias primas, levou à queda (em alguns casos abrupta e mesmo brutal) dos preços dos principais produtos de exportação, dos países da África Sub Sahariana. É importante sublinhar que foi nesse contexto que as principais instituições financeiras se viram compelidas a impor alguma disciplina orçamental nas finanças públicas dos Estados envolvidos.
Esta imposição de disciplina orçamental deve ser vista no seu contexto histórico. A esse respeito é necessário lembrar que até à eclosão da crise dos anos Setenta, durante mais ou menos 15 a 20 anos, muitos dos países africanos tinham embarcado em ambiciosos programas de desenvolvimento, de iniciativa estatal, através de empresas públicas e envolvendo por vezes projectos "faraónicos" ou pouco adaptados à realidades de um desenvolvimento sustentado. Com o advento dos primeiros sinais da crise, grande parte destas empresas públicas passaram a ser fundamentalmente grandes "sorvedoiros" dos dinheiros públicos.
Por outro lado, deveremos também considerar a praxis desenvolvimentista herdada das anteriores potências coloniais. Recordemos que quer no caso da França, quer no caso da Grã-Bretanha (principais potências coloniais em fins dos anos Cinquenta)[103], as décadas de Cinquenta e de Sessenta tinham sido décadas de planeamento estatal do crescimento das respectivas economias. Por outras palavras, os novos Estados africanos herdaram muito naturalmente uma cultura político-económica de intervenção activa por parte dos poderes públicos no processo de acumulação e desenvolvimento. No que concerne a política económica, estava-se então no auge do consenso keynesiano, caracterizando-se esse consenso pelo predomínio dos grandes projectos de impacto económico e social, ditos estruturantes. No caso dos países africanos a ênfase era então nos grandes projectos de obras públicas, até para lançar a construção de infra estruturas básicas que muitas vezes os poderes coloniais muito simplesmente tinham "descurado", sendo que esses projectos de construção e obras públicas eram supostos serem financiados, basicamente, com rendas oriundas da exploração mineira ou agro-industrial.
Voltaremos a esta questão.
Em terceiro lugar deveremos considerar, como uma outra ideia mestra dos programas de

[100] Em rigor teria sido mais correcto designar estes programas por "programas de saneamento financeiro"...
[101] Em rigor a crítica que se pode dirigir aos autores dos "programas de ajustamento estrutural é exactamente a de pensarem que, por si sós, as "forças do mercado" iriam fazer surgir o desenvolvimento sustentado que serviria os interesses dos países que os implementassem.
[102] Expressão retirada das ideias de Walter Rostow, economista e historiador da economia, norte-americano.
[103] Falaremos mais adiante do caso Português, até porque nos anos Cinquenta o Estado Português reclamava para si o direito a não considerar como "colónias" os territórios africanos então por si administrados.

ajustamento estrutural, uma decidida ênfase nas exportações, de modo a que cada país pudesse garantir a cobertura cambial das suas próprias importações.
Assim sendo, é importante analisar qual é a composição estrutural das exportações dos países africanos. A esse respeito é também significativo referir o discurso "politicamente correcto" normalmente transmitido para a opinião pública dos países mais desenvolvidos relativamente ao alegado bom desempenho de algumas economias africanas.
Por exemplo, a agência noticiosa "*Panafrican News*"[104] anunciava em 7 de Março de 2000, que alguns países africanos - os supostamente mais empreendedores e dinâmicos - tinham já atingido um elevado grau de competitividade nos mercados em que se tinham especializado e até aí dominados pelos países industrializados. Isso ao mesmo tempo e apesar múltiplos problemas que a maioria dos países africano continuava a ter que enfrentar para aceder aos mercados globalizados. Aquela agência noticiosa refere então seis produtos cruciais ("*key products*") como indicativos desse bom desempenho das exportações africanas: flores, peixe congelado, camisetas desportivas, calças femininas, calçado e transístores. Esta listagem estaria de acordo com dados obtidos a partir do "Índice do Novo Desempenho Comercial" publicado pelo Centro de Comércio Internacional sediado em Genebra. Paradoxalmente, se considerarmos a situação de fome ou de subalimentação prevalecente em tantos países africanos, segundo o mesmo relatório, a África Subsahariana seria em 1998 o maior exportador mundial de comida e de produtos agrícolas[105]. Entretanto, e no que diz respeito aos referidos sucessos dos países "supostamente mais empreendedores e dinâmicos", a emergência da China nos mercados de exportação de "tudo e mais alguma coisa" (mas em particular dos produtos têxteis) terá já causado sérios problemas à competitividade das empresas africanas. Ao mesmo tempo que, ironicamente, são as importações chinesas, assim como o concomitante aumento dos preços das matérias primas, que acabam por estar na base do relativo sucesso no crescimento económico da região.
É assim que, e de certa forma como que contrabalançando aqueles problemas causados à competitividade empresas africanas, a China e também (ainda que em menor medida) a Índia) têm-se apresentado como um grandes impulsionadores de uma renovada actividade económica em África. Mas, a esse respeito, vimos a encontrarmo-nos numa situação algo paradoxal. Por um lado, os países e instituições "adeptas" do programa do "Consenso de Washington", apostam numa eventual diversificação das exportações africanas, criando ou procurando criar mecanismos que levem os países africanos a exportar, nomeadamente para os países da OCDE, produtos de fabricação intensiva em mão-de-obra pouco qualificada. Criando emprego em África para além dos sectores tradicionais da exportação de matérias primas. Far-se-iam assim para a África Sub-sahariana algumas das deslocalizações de produção trabalho intensivas no circuito das cadeias produtivas, controladas a partir dos países mais desenvolvidos.
Por outro lado, a emergência da China (e em menor medida da Índia ou do Brasil) leva ao reforço do modelo anterior de especialização na exportação de matérias primas, enquanto essas mesmas economias (ditas emergentes) se apresentam como fornecedores de produtos manufacturados com grau básico ou intermédio de "sofisticação tecnológica". Impedindo ou dificultando a diversificação industrial em África e agravando o seu problema de emprego. Na prática há mesmo exportação de mão-de-obra chinesa (por vezes menos qualificada) para o desempenho de tarefas em África em directa concorrência com trabalhadores africanos.

A fuga de cérebros

Este factor da concorrência nos mercados de trabalhos leva-nos directamente a um outro problema, também gravíssimo, que se pode classificar como pertencendo à categoria dos "factores externos". Estamos a referir-nos ao problema da emigração de trabalhadores e, sobretudo, de especialistas e quadros técnicos africanos em direcção aos países mais desenvolvidos. Em particular a Europa e a

[104] *Global Policy Forum,* (March 7, 2000) *em* http://www.globalpolicy.org/socecon/inequal/aftrde1.htm
[105] http://www.data.org/whyafrica/top_20_facts.html

América do Norte. Aquilo que se convencionou designar por "fuga de cérebros" (ou "*brain drain"*). Segundo a IOM[106] desde 1990 que África tem estado a perder cerca de 20.000 profissionais por ano. Em resultado desse êxodo, vivem e trabalham hoje fora de África mais de 300.000 quadros e técnicos de várias profissões cruciais para qualquer processo de desenvolvimento sustentado. A título de exemplo, refira-se que a Etiópia perdeu cerca de 75% da sua força-de-trabalho mais qualificada, só entre 1980 e 1991.

Deve chamar-se a atenção para o facto de que este problema da "fuga de cérebros" que afecta a região da África Sub-sahariana de forma brutal, deve ser visto no contexto de uma concorrência generalizada, por parte de todos os países mais desenvolvidos e das suas empresas, para atrair e reter os "melhores cérebros" disponíveis num mercado de trabalho cada vez mais globalizado[107]. Muito recentemente (2007) o presidente da Comissão Europeia não terá sentido grandes escrúpulos em anunciar uma política de atracção de novos imigrantes "o mais qualificados possível". Como não será politicamente correcto fazer quaisquer discriminações quanto à sua origem, tanto faz que venham dos países do antigo "Bloco de Leste"[108] (que ainda não façam parte da União Europeia), como que venham da África Sub-sahariana. Em 2000 o governo britânico e Fundação Wolfson[109], lançaram um programa de cinco anos, com uma dotação de vinte milhões de libras destinado a desenvolver esquemas de atracção que levassem jovens investigadores de originários de quaisquer países a emigrarem para o Reino Unido.

Segundo a Comissão Económica para África - Agência Regional das Nações Unidas - *"A emigração de profissionais africanos para o Ocidente é um dos maiores obstáculos ao desenvolvimento de África"*. Nas palavras de Lalla Ben Barka, Director-Executivo daquela agência da ONU, *"os governos africanos têm uma grande responsabilidade em assegurar que os cérebros permanecem em África, caso contrário dentro de 25 anos a África estará vazia de cérebros"*. Segundo o *"Pro-Vice Chancellor"* da Universidade do Ghana, Professor Edward Ofori-Sarpong, cerca de 70.000 africanos altamente qualificados deixam anualmente os seus países[110]. Com base em estudos da Comissão Económica para África e da IOMO aquele mesmo analista acrescenta ainda que haverá cerca de 30.000 africanos doutorados a viver fora do continente. Entre 1985 e 1990 - em apenas cinco anos - terão saído de África, em média, 20.000 profissionais e técnicos especializados, incluindo médicos, engenheiros e professores universitários. É importante sublinhar que estes números não incluem os estudantes universitários ou de ensino superior vindos de África para estudar nos países do Norte desenvolvido.

Se considerarmos que a formação e treino de um(a) médico(a) custa em qualquer país africano cerca de 30.000 euros e se considerarmos que uma parte significativa destes profissionais altamente qualificados acaba desempenhando a sua actividade num qualquer país do Norte, podemos facilmente imaginar as consequências recorrentes deste êxodo de cérebros. Acrescente-se aqui que, para compensar este êxodo, se torna então necessário recrutar expatriados originários dos países mais desenvolvidos. Estes técnicos expatriados vêm trabalhar para os países africanos, normalmente por períodos de apenas alguns anos e ao abrigo de "programas de cooperação", sendo que isso tem um custo elevado para o processo de desenvolvimento, estimado em cerca de 35% do total da Ajuda Pública ao Desenvolvimento. Entretanto, o custo anual para os países africanos, dos cerca de 100.000 expatriados qualificados, é de cerca de 3.000 milhões de euros.

Por outras palavras, os países "doadores" tiram com uma mão aquilo que parecem dar com a outra. Por um lado, ainda que não seja essa vontade política dos seus governantes, acenam com "melhores condições de vida", aos profissionais africanos mais qualificados e, por outro lado e "em

---

106 *"International Organization for Migration"*, uma organização internacional congregando os governos de 122 países, sediada em Genebra (Suíça) e com o estatuto de "observador" relativamente à Organização das Nações Unidas

107 http://www.oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid/673/The_brain_drain:_Old_myths,_new_realities.html

108 Onde eventualmente haverá excedentários em resultado da reconversão político-institucional...

109 http://www.wolfson.org.uk/flash/about.htm

110 http://www.warmafrica.com/index/geo/1/cat/5/a/a/artid/208

compensação", perpetuam a situação de dependência, através dos
Programas de cooperação enviando para África os seus próprios profissionais, o mais das vezes excedentários. A manterem-se as actuais tendências migratórias poderíamos via a chegar a uma situação ridiculamente absurda ou mesmo aberrante: Os países da Europa e da América do Norte "cheios" de quadros e técnicos "altamente qualificados", incluindo a maioria dos profissionais nascidos ou formados em África, ficando a África Sub-sahariana como uma espécie de "reservatório" de mão-de-obra não qualificada. Para "acrescentar injúria ao insulto" refira-se ainda que muitos daqueles "profissionais altamente qualificados" de origem africana acabam por desempenhar, na Europa ou na América do Norte, funções laborais para as quais não são, de todo, necessárias grandes qualificações técnico-profissionais.
Como é natural, a questão da fuga de cérebros está na agenda política de todos os dirigentes africanos e europeus. O Presidente Sarkozy, numa recente visita à África do Sul (Fevereiro de 2008), afirmou de forma explícita a preocupação dos dirigentes da União Europeia, em resposta à preocupação repetidas vezes expressa pelos dirigentes da União Africana, relativamente a este problema. Mas, embora tenha feito um diagnóstico adequado da situação e das suas consequências para o desenvolvimento africano, não pode passar do discurso convencional das promessas de esforços no sentido de "encontrar soluções". A questão que aqui se levanta, será então uma de determinar qual a capacidade de intervenção por parte dos dirigentes africanos no sentido de travar esta hemorragia de profissionais qualificados, cuja formação tecnológica e científica se fez muito à custa de escassos recursos também africanos. Muito em particular se considerarmos que os países mais desenvolvidos funcionam como pólos de atracção desses quadros e profissionais mais qualificados.
Em resumo, é forçoso concluir que a África Sub-sahariana se continua a apresentar no mundo globalizado como um actor predominantemente reactivo e por enquanto sem grande capacidade de interferir, de moto próprio, no desenrolar do seu próprio processo de acumulação e desenvolvimento. E vendo continuar a "fugir" alguns dos seus melhores (ou mais qualificados) cidadãos.

O Proteccionismo dos Países do Norte[111]

Como nos lembra Jagdish Bhagwati da Universidade de Columbia, num pequeno artigo publicado sob os auspícios do FMI, apesar de ao longo dos últimos cinquenta anos os países do Norte terem reduzido (e em alguns casos mesmo eliminado) as barreiras ao comércio internacional entre si, relativamente aos países menos desenvolvidos os países mais ricos continuam, no entanto, a manter um posicionamento altamente proteccionista, prejudicando assim as produções de tipo trabalho-intensivas oriundas aqueles países mais pobres. Trata-se de uma situação deplorável contra a qual os organismos internacionais que se ocupam dessa problemática, designadamente a OMC, mas muito em particular a Conferênci das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento, têm protestado, ainda que sem grandes efeitos práticos.
Para muitos observadores da cena internacional e dos problemas do não desenvolvimento, o abandono das práticas proteccionistas por parte dos países do Norte deveria contribuir, pelo menos em princípio, para um aumento das exportações por parte dos países menos ricos e seria, por conseguinte, um contributo mais significativo para o seu desenvolvimento acelerado, do que as práticas de «ajuda pública ao desenvolvimento», sendo dessa crítica que resulta o conhecido slogan *«trade not aid»...*
Ainda a propósito do proteccionismo dos países do Norte, o mesmo Jagdish Bhagwati – em defesa de uma política liberal de comércio entre as nações - faz referência a três «falácias» em que. Segundo ele, incorrem os críticos do proteccionismo dos países do Norte:
- *O proteccionismo dos países ricos é maior do que o proteccionismo dos países pobres.* A este respeito, embora sejam referidos estudos demonstrando o contrário (ou seja, que é maior o

[111]http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2001/09/bhagwati.htm

proteccionismo por parte dos países pobres do que por parte dos países ricos), a verdade é que será necessário levar em linha de conta a herança histórica do atrazo dos países pobres no que diz respeito à sua estrutura produtiva e, num espírito de maior eficácia na cooperação internacional para o desenvolvimento, reconhecer que se justifica a existência de barreiras de protecção que permitam aos países menos desenvolvidos um tempo de recuperação e desenvolvimento das suas actividades económicas locais.

- *É errado exigir aos países pobres que baixem as suas barreiras alfandegárias quando persistem barreiras alfandegárias nos países ricos.* A este respeito, Bhagwati (invocando Joan Robinson[112]) parece considerar que quaisquer barreiras ao comércio internacional são sempre prejudiciais para o desenvolvimento, incluindo em particular para os países em desenvolvimento. Tal argumento seria válido na medida em que um proteccionismo «exagerado» poderia levar a tornar mais onerosa a importação de novas tecnologias e respectivos benefícios.
- *Os países pobres não conseguem fazer crescer as suas exportações por causa do proteccionismo nos países ricos.* A este respeito, Bhagwati diz-se enfaticamente contra este argumento, invocando em favor da política de abertura como benéfica para as exportações dos países em desenvolvimento, os exemplos de territórios como Hong Kong e Singapura ou de um país como a Coreia do Sul, em contraste com a Índia (de baixo desempenho nas exportações).

Haverá aqui algum reducionismo na medida em que seria sempre perciso levar em linha de conta outros factores como a dimensão relativa dos paíse ou territórios considerados e, sobretudo, a sua inserção nas redes internacionais de produção de bens e serviços.

Em todo o caso, e até de acordo com este autor, e tendo em linha de conta os interesses económicos instalados, para lá das vantagens que os países pobres possam vir a retirar de uma maior abertura aduaneira por parte dos países ricos, a questão verdadeiramente importante é a de saber como é que se vai fazer a gestão – a nível internacional – dessa redução (e eventual eliminação) das barreiras alfandegárias actualmente existentes. Por outras palavras, e para aquilo que aqui nos propusemos – a explicitação dos factores externos e sobre os quais os países do Sul têm pouca influência – o posicionamento dos países do Norte em termos de barreiras aduaneiras e outras, coloca severos problemas ao desenvolvimento e acaba por interferir directamente com as políticas de cooperação internacional.

[112]Um dos economistas mais prestigiados do século XX, geralmente considerada como «keynesiana de esquerda».

06. OS FACTORES INTERNOS

Introdução

Tal como começámos por assinalar, consideramos como sendo factores internos todos aqueles em relação aos quais os dirigentes africanos têm algum, mas significativo, poder de decisão. Em termos genéricos dir-se-á que, em última análise, são os africanos em geral, e os seus dirigentes políticos em particular, os responsáveis únicos e definitivos pela sua boa governação. Como também já foi assinalado, quando começaram a emergir em África os diversos movimentos de libertação nacional, estes propuseram-se, em termos genéricos, três grandes objectivos: a independência política, modernização do Estado e industrialização da economia.

Como se veio a verificar, e considerando as condições concretas de partida nas datas das independências, pode dizer-se que, ao longo dos anos Cinquenta e Sessenta do século XX, tais objectivos terão sido razoavelmente alcançados. No entanto haverá também que assinalar alguns erros graves de percurso, muito em particular no que diz respeito à dispersão de esforços resultante de uma certa forma de "balcanização" política, com a emergência de uma série de pequenos estados sem grande viabilidade económica independente. Facto pelo qual os dirigentes africanos são, pelo menos em parte, também responsáveis. Um outro aspecto a considerar terá sido a adopção de modelos de crescimento, eficazes noutros contextos históricos e geográficos, mas que se vieram a revelar pouco adequados ao contexto histórico, cultural e geográfico da região da África Sub-sahariana. Sendo que ao longo das duas últimas décadas, os países africanos tem sido alvo do esforço reiterado e adoptarem como "modelo de crescimento" um modelo que, em rigor, corresponde a uma ficção histórica, sendo que, em todo o caso, essa ficção foi desenvolvida num contexto cultural muito particular. Mais especificamente o do ambiente histórico e geográfico da Holanda e da Inglaterra dos séculos XVII e XVIII.

Na sua normal e pragmática busca de oportunidades de investimento e de realização das vendas dos bens e serviços produzidos para o mercado, as empresas procuram normalmente alcançar e operar em determinadas condições. Desde logo alguma garantia mínima de obter retornos compensatórios dos investimentos feitos ou a fazer. Com excepção dos negociantes de armas, a esmagadora maioria das empresas procura operar em ambientes de paz civil e segurança pública. Quer por meras razões de previsibilidade do comportamento dos mercados, quer por razões de minimização dos custos envolvidos com as suas operações. O mesmo se poderá dizer relativamente à estabilidade nas regras do jogo político, muito em particular no que diz respeito à estabilidade monetária e da fiscalidade do Estado. A esse respeito é importante assinalar a preferência empresarial pela chamada “transparência administrativa” (ou ausência de corrupção), embora a esse respeito se possa argumentar que haverá certamente muito boas empresas que vivem rotineira e tranquilamente com o fenómeno da corrupção, sendo mesmo seus promotores activos. Por outras palavras, uma boa das afirmações em defesa da “transparência na governação” da coisa pública pode e deve ser levada à conta da ideologia e do discurso “politicamente correcto”. Finalmente, e ainda no que diz respeito às “regras do jogo”, entre as características ambientais que supostamente favorecem o comportamento empresarial, haverá aqui a considerar a livre mobilidade ou circulação de capitais. A todo o momento cada empresa multinacional quer sentir a liberdade de se deslocalizar para um qualquer outro país, onde pensa poder obter melhores condições de trabalho.

Como será evidente, sempre se poderá argumentar que estas (ou outras) “regras do jogo” podem ter sido Impostas a partir do exterior. Mas poder-se-á também argumentar que, em última análise acaba por ser da responsabilidade interna de cada país a aceitação e a implementação das referidas “regras do jogo”, designadamente aquilo a que chamaríamos de “grandes opções do Plano”.

Entretanto, e relativamente às diversas causas que têm sido apontadas para a crise africana, assim como para a sua situação de não desenvolvimento, têm sido diversos os esforços de classificação elaborados pelos analistas que se têm ocupado destas questões. Uns consideram ou dão prioridade às causas externas, outros preferem acentuar as causas internas. Uns falam de herança colonial e exploração neocolonialista, outros ainda de corrupção e inépcia governativa. Os exemplos concretos

para dar razão a uns e a outros não faltam. Desde a cleptocracia do regime de Mobutu e o saque das riquezas minerais do Congo-Zaire até ao não desenvolvimento da Tanzânia, por parte de um regime a que raríssimos podem apontar o dedo em matéria de enriquecimento indevido, por parte dos governantes, ao tempo de Julius Nyerere[113], passando ainda pela Zâmbia de Kenneth Kaunda. Outro dirigente político que acabou deixando as cadeiras do poder em modestas condições de riqueza pessoal, tendo embora conseguido para o seu país um processo de desenvolvimento relativamente bem sucedido, até vir ao de cima a fragilidade estrutural de uma economia dependente das exportações de um só produto (o cobre) cujo preço está, em exclusivo, dependente dos mercados internacionais e das necessidades conjunturais de uma ou outra guerra. Há pois, literalmente, argumentos para todos os gostos e posicionamentos ideológicos.

No que diz respeito às causas ou factores internos, a problemática da cultura africana tem ocupado diversos analistas. No Banco Mundial, por exemplo, têm sido diversos os analistas que atribuem o atraso relativo no desenvolvimento económico e social africano ao predomínio do espírito comunitário e daquilo a que os antropólogos chamam de "cultura da reciprocidade". Esta "cultura da reciprocidade" seria avessa à emergência de empresariado efectivamente empreendedor, o qual é suposto emergir, com mais facilidade, em sociedades onde predomine o individualismo.

O que também acontece relativamente às críticas atrás referidas, é o facto de estas críticas normalmente ignorarem que as características apontadas às sociedades africanas como menos propícias ao desenvolvimento, são também elas o resultado natural, ou estruturante[114], da forma como África foi, ao longo dos três últimos séculos, integrada na economia mundial. Deve aliás assinalar-se que, de um ponto de vista estrutural, não houve grandes modificações com a obtenção das independências. O chamado neo-colonialismo pouco mais terá feito do que prolongar, pelo menos até hoje, as características do modo de inserção de África no sistema-mundo, ao manter e renovar a mesma e antiga divisão internacional do trabalho e do processo global de acumulação. Ao chegarem ao poder, todos os movimentos de libertação nacional se propuseram, basicamente, três grandes objectivos: independência política, modernização do Estado e industrialização da economia. Se começarmos pelo ultimo dos objectivos (em termos de análise marxista, a estrutura sem a qual nada mais funciona), fácil é verificar que a industrialização que houve foi apenas aquela que se inseria directamente na lógica de funcionamento da economia mundial, embora se possam assinalar casos que parecem apresentar-se como "excepções que confirmam a regra"[115]. Um caso representativo será a industrialização da Zâmbia, efectivada à volta da actividade mineira do cobre (para além de cobalto, chumbo e zinco). A industrialização feita pela refinação local dos minérios, fazia todo o sentido de um ponto de vista da lógica global do sistema, e como tal foi um sucesso até o dito sistema entrar em fase de retracção e curva descendente, em princípios dos anos Setenta. Já a "industrialização" por via de uma linha de montagem de automóveis da FIAT[116], em Livingstone, era mais um daqueles "elefantes brancos" a que não souberam resistir muitos dos dirigentes africanos.

Teremos assim que discutir os factores internos que determinaram ou condicionaram a situação a que se chegou na região da África Sub-Sahariana, num contexto da rivalidade entre as duas super potências durante o período da Guerra Fria e da forma como isso foi aproveitado pelos diferentes governantes africanos. Tal aproveitamento, assim como a dinâmica da reconstrução do período pós-

[113] Considerando o seu estilo de vida ao longo de décadas, está em curso um processo de eventual beatificação de Julius Nyerere por parte do Vaticano. Como é natural a herança política, económica e social deixada pela sua liderança é, no entanto, bastante controversa, tendo alguns dos seus colaboradores sido acusados de corrupção. Por outro lado, a sua política social do "socialismo africano", das aldeias colectivas e da família tradicional africana ("*ujamaa*"), como se veio a verificar, ia claramente contra a corrente da História.

[114] Não se pretende aqui atribuir a este factor um qualquer caracter de determinismo económico histórico, mas apenas chamar a atenção para o facto de tal condicionante ser muitas vezes simplesmente ignorado.

[115] Em rigor, não confirmam regra nenhuma. Exigem, isso sim, uma análise mais detalhada para a sua explicação.

[116] Seguindo a racionalidade da maximização de resultados de curto prazo – comportamento oportunista – esta empresa limitou-se a "comprar" uma forte fatia de mercado contra uma relativa perda de eficiência operacional ao colocar uma relativamente pequena unidade fabril "*in the middle of nowhere*".

guerra mundial, deu origem ou facilitou um período de crescimento económico em África. A estagnação que se seguiu a essa primeira fase de expansão económica tem sido atribuída, pelo menos em parte a especifidades culturais, entre as quais a questão da burocratização inadequada, tendo em conta as referidas especificidades culturais. Haverá ainda que considerar a continuada expansão demográfica e o consequente aumento da pressão sobre a terra, factor esse a que se junta um crescimento exponencial das populações urbanas. Vem por fim o custo das guerras. Embora se possa argumentar que algumas das guerras têm sido incitadas a partir de interesses e ingerências externas, não será descabido responsabilizar, em primeiro lugar, os dirigentes africanos pela continuação de guerras e conflitos nos seus territórios.

O Contexto da Guerra Fria

Durante o período de cerca de quarenta anos da chamada "guerra fria", mais ou menos entre os fins dos anos Quarenta e meados dos anos Oitenta, praticamente toda a política mundial esteve subordinada ao conflito de interesses entre, por um lado, os Estados Unidos, enquanto potência dominante do sistema capitalista mundial e, por outro lado, a União Soviética, enquanto potência dominante de um então emergente "sistema socialista mundial"[117]. Deve no entanto reconhecer-se que, no contexto deste conflito latente e muitas vezes explicitado em diversas crises, houve algumas outras potências de segundo plano que procuraram intervir, de moto próprio, e de facto intervieram, nas questões africanas.

Em todo o caso, na sequência da Conferência da Bandung em 1955, os países daquilo que se veio a designar por "Terceiro Mundo"[118] optaram por um posicionamento político supostamente equidistante entre aquelas duas superpotências. Na prática, no entanto, muitos desses países acabaram por se posicionar "mais de um lado do que do outro". No caso de África um dos resultados práticos terá sido aquilo que se veio a designar de "cobrança de rendas políticas". Por outras palavras, muitos dos novos estados africanos aceitaram fazer parte do jogo das grandes potências a troco de supostos benefícios e apoios aos seus processos de crescimento e desenvolvimento.

Foi assim que emergiram alguns regimes simplesmente ditatoriais, cujos dirigentes pouco ou nada tinham a ver com uma política de desenvolvimento dos seus países. Durante esse período foram vários os dirigentes africanos que procuraram aproveitar-se do jogo de rivalidades e de influências, fazendo-se pagar sob a forma de “assistência técnica e financeira” no lançamento de projectos industriais, ou de fornecimento de armas ou ainda de programas de “treino de quadros” e mesmo de simples (mas vultosas) dotações financeiras. Tudo isso também a troco de um alinhamento, mais ou menos explícito, mais ou menos disfarçado, com as posições políticas de uma daquelas duas super potências. São também de assinalar os casos - que seriam anedóticos se não fossem trágicos - de alguns "ditadores de opereta" sustentados por potências ex-coloniais com o único objectivo de garantir o fornecimento de algumas matérias primas fundamentais. São vários os exemplos destes tipos de ocorrências mas, e só a título de exemplo e ilustração, limitar-me-ei aqui a indicar apenas alguns dos casos mais salientes.

A esse respeito, um dos casos mais flagrantes é então o já referido exemplo da ditadura cleptocrática de Mobutu Sese Seko na República do Zaire (hoje República Democrática do Congo) e abertamente apoiado pelos Estados Unidos, a Bélgica e a França, a troco de se apresentar como uma "bastião anticomunista", para além das facilidades habituais na exploração de matérias primas. Um outro exemplo, muito badalado mas que importa sempre não esquecer é o do ditador da Republica Centro-Africana, Jean-Bédel Bokassa, o qual beneficiou do apoio, dir-se-ia que incondicional do governo francês, mais ou menos entre 1966 e 1979, ao tempo de Valéry Giscard d'Estaing,. A contrapartida para este apoio era naturalmente o fornecimento de urânio - fundamental

[117] Não cabe aqui discutir a pertinência, ou não, da atribuição da designação de "socialista" ao sistema então liderado pela antiga URSS.

[118] Designação primeiramente utilizada pelo demógrafo francês Alfred Sauvy por analogia ao "terceiro estado" (as camadas populares e burguesas) do Antigo Regime, anterior à Revolução Francesa.

para a produção de energia nuclear em França - e os diamantes[119], os quais terão servido para ajudar a financiar os partidos que apoiavam aquele dirigente político francês. Um outro e último exemplo de "ditadores de opereta" será o caso de Idi Amin[120], que governou o Uganda entre 1971 e 1979. O seu "governo" foi de tal forma errático e "estrambólico" que se constituiu num embaraço público de outros dirigentes africanos aliás pouco suspeitos de "simpatias para com o Ocidente"[121]. Na sequência de diversos incidentes, países como a Índia, o Reino Unido e os Estados Unidos, ou cortaram relações diplomáticas com o Uganda de Idi Amin, ou fecharam ali as suas delegações diplomáticas. Num exemplo do aproveitamento dos jogos de poder entre as suas superpotências, Idi Amin recebeu então o apoio da União Soviética. Acabou por ser derrubado e fugir para a Arábia Saudita, na sequência de uma intervenção militar por parte da Tanzânia.

O Crescimento no Período Pós Independências

Como é natural, durante os primeiros 15 a 20 anos deste período da Guerra Fria, houve em quase todos os países que tinham acedido à independência algum "crescimento" económico, mais ou menos visível e acompanhado de uma natural euforia social. O sistema-mundo estava ainda na fase ascendente da referida "Curva de Kondratieff", a formação de novas burocracias ia absorvendo todos os jovens recém graduados de formação universitária, em busca de emprego e prestígio, as rendas ou fluxos financeiras que vinham da exploração mineira ou de outras matérias primas, eram ainda em volume suficiente para que cada Estado pudesse continuar a alimentar programas e projectos supostamente para o desenvolvimento.

Estávamos no período dos grandes projectos e indústrias estruturantes de sistemas económicos nacionais, supostos propiciar múltiplas oportunidades de investimento, emprego e criação de riqueza. Era também, no campo das teorias do desenvolvimento, o período das ideias relacionadas com a chamada "teoria do '*big push'",* começando assim o Estado por assumir a iniciativa de grandes projectos de infra-estruturas fundamentais para qualquer actividade económica, tais como a produção de energia eléctrica, a construção de estradas, caminhos de ferro e portos.

Assinalam-se aí projectos como a barragem hidroeléctrica de Akosombo, construída no Rio Volta, no Sudeste do Ghana. Foi construída entre 1961 e 1965, destinava-se ao fornecimento de energia eléctrica para a produção de alumínio[122], assim como para consumo doméstico e de outras indústrias, quer no Ghana, quer em países vizinhos como o Togo e o Benim. É também apontado como exemplo de uma prática neocolonialista, na medida em que a empresa responsável pela produção de alumínio, em vez de aproveitar o minério de bauxite localmente disponível, importa-o da Jamaica, invocando questões de economias de escala nos dois países. Por outro lado, enquanto que o Estado foi obrigado a pagar mais de 50% dos custos dos empreendimento acaba por só receber o benefício de 20% da energia gerada.

No entanto, as críticas mais comuns relativamente a questões do foro da decisão interna dos dirigentes africanos, não serão tanto as relativas a grandes investimentos em projectos de infra-estruturas, em todo o caso quase sempre necessárias para obviar a algumas carências gritantes deixadas pelas potências coloniais. Essas críticas serão mais do âmbito do modelo de desenvolvimento adoptado pelos novos países independentes. Como veremos mais adiante, as duas décadas que se seguem ao fim da Segunda Guerra Mundial caracterizam-se, sobretudo na Europa das potências coloniais, por serem um período de forte intervenção do Estado enquanto "motor do desenvolvimento". Era assim perfeitamente natural que os novos países africanos independentes viessem a adoptar ideias semelhantes. Daí a primazia dada ao lançamento de industrias industrializantes, em vez de uma primazia aos apoios às actividades agrícolas tradicionais promovendo, por exemplo, pequenas indústrias rurais de processamento de produtos agrícolas. O

[119] O semanário francês de crítica social *"Le Canard Enchainé"* denunciou em Outubro de 1979 um famoso "escândalo dos diamantes" alegadamente oferecidos por Bokassa ao presidente francês.
[120] Entre outros título altissonantes, proclamou-se "Conquistador do Império Britânico" e "Rei da Escócia".
[121] O Presidente Kaunda da Zâmbia, por exemplo, teve ocasião de se referir a Idi Amin, como "esse palhaço".
[122]

favorecimento das populações urbanas e o controle dos preços e comercialização de produtos agrícolas através de *"marketing boards"* mais ou menos burocratizados, terá sido uma opção estritamente do foro da decisão política interna dos governos africanos.
Em rigor, o modelo predominantemente adoptado pelos novos países africanos era um de crescimento extrovertido e continuada inserção na economia do sistema-mundo, mas com vincada especialização no fornecimento de matérias. Os mais honestos e responsáveis dirigentes africanos iam procurando fazer reverter para as suas economias nacionais os excedentes resultantes da exploração neocolonial e, com esses excedentes, iam pagando e alimentando aparelhos administrativos e serviços públicos essenciais ao funcionamento de qualquer Estado moderno. O problema surge com o fim dos "Gloriosos Trinta Anos"[123] e a consequente queda dos preços de algumas das matérias-primas de exportação dos países africanos, a que se junta o aumento brusco do petróleo em 1973. Por um lado uma redução das receitas das exportações[124] e, por outro lado, um aumento substancial dos pagamentos a fazer por uma matéria-prima fundamental.

A chegada da crise generalizada, sob a forma da "crise da dívida" (sobretudo externa[125]) levou a que a maioria dos países africanos entrasse num período de estagnação e mesmo retrocesso, sendo que esta estagnação e retrocesso forma mantidos como que "em banho-maria" por via dos jogos de influência entre as duas superpotências (com a participação activa de alguns outros estados poderosos e com ambições próprias em África, como será o caso da França). Ao mesmo tempo, e no plano interno, sucederam-se alguns golpes de estado, em resultado do agudizar de tensões sociais e políticas no interior de muito dos estados africanos. Mas esse é também um período em que começam a surgir e a agudizar-se alguns conflitos inter africanos. No entanto, esse mesmo agudizar da crise e o despontar do desinteresse das duas grandes potências (e consequente escassez de apoios), levaram também ao despertar de alguns movimentos contestatários no interior de muitos países africanos.
Considerando que, pelo menos do ponto de vista dos adeptos do referido "Consenso de Washington", a "liberdade de negócios" e transparência na governação da coisa pública, são condições geralmente consideradas como fundamentais para atrair o investimento, nacional ou estrangeiro, facilmente se compreende a relevância deste tema para uma discussão dos factores internos que condicionam o processo de desenvolvimento em África. É assim que, com o fim da Guerra Fria, os cidadãos africanos começam também a exigir, da parte dos seus respectivos governos, algumas mudanças radicais, tais como eleições livres e participadas, combate ao nepotismo e à corrupção e liberdade de expressão. Foi assim que, em meados dos anos Oitenta, se começou a assistir a uma como que onda de liberalização política, a qual resultou numa sucessão de transferências de poder, de regimes mono partidários para regimes multi-partidários.
A esse respeito assinala-se que, de acordo com a avaliação elaborada pela organização *"Freedom House"*[126], o número de países considerados "livres" na região da África Sub-Sahariana teria aumentado de dois para oito entre 1990 e 2000, o número de países considerados "parcialmente livres" aumentara de 15 para 24, enquanto que o número de países "não livres" descera de 26 para 13[127]. No entanto, segundo a sra. Jennifer Windsor, directora executiva daquela organização, desde 1998 que praticamente não tem havido progressos na senda de uma maior democratização em África. Na actual tabela (2007) elaborada pela *"Freedom House"* apenas 11 países são considerados

[123] Período que corresponde "grosso modo" ao período da reconstrução do pós-guerra
[124] Em Setembro de 1973 o preço do cobre no mercado de Londres caiu para pouco mais de metade
[125] Haverá que ter presente a distinção entre dívida pública (resultante do acumular de défices orçamentais) a qual pode levar um Estado à bancarrota (mesmo que isso se considere "técnicamente impossível"...) e a dívida externa (resultante do acumular de défices comerciais e/ou de pagamentos ao exterior (podendo levar um qualquer país a uma situação de "passar a ser propriedade de outros"...)
[126] Organização não governamental, de base norte-americana, fundada em 1941 por Eleanor Roosevelt
[127] Jerome M. Wolgin – "A Strategy for Cutting Hunger in Africa" em http://www.aec.msu.edu/fs2/africanhunger/wolgin_eng.htm

"livres", enquanto 22 são considerados "parcialmente livres"[128]. Referindo-nos a um eventual impacto de um determinado "grau de liberdade"[129] relativamente à atracção de investimento directo estrangeiro, cabe assinalar que grande parte deste investimento tem sido originado na China, país claramente classificado como "não livre" e que de facto tem efectuado os seus investimentos em África considerando abertamente em primeiro lugar os seus próprios interesses, designadamente a obtenção rápida e expedita de matéria primas, sem grandes preocupações de ordem política relativamente ao maior ou menor "grau de liberdade" prevalecente nos países africanos onde realiza os seus investimentos. Por outras palavras, e para resumir este aspecto dos factores internos, dir-se-á que, em última análise e mesmo considerando o peso contundente e poder de imposição por parte das instituições financeiras internacionais, compete em exclusivo aos dirigentes africanos e aos seus cidadãos a responsabilidade de definir as modalidades dos seus processos internos de acumulação, crescimento e desenvolvimento, sendo também da sua interna responsabilidade o aceitar, ou não, "conselhos" e "ajuda" de países terceiros e exteriores à região.

O Culturalismo e o Modelo Empresarial Burocrático

Relativamente ao dito insucesso de África em se "integrar" de forma plena na economia mundial, encontra-se com frequência, nos meios neoliberais, proponentes do chamado "Consenso de Washington", a ideia de que esse insucesso se deverá a três tipos de factores: a corrupção das classes dirigentes, a falta de uma clara e "correcta" liderança económica e a resistência das sociedades tradicionais, relativamente aos eventuais benefícios da "modernização".

A este respeito é fundamental ter presente que a ideologia predominante nos círculos de poder das instituições do Consenso de Washington é a ideologia, cultura ou mundivisão nos países resultantes da expansão colonizadora de origem britânica, mais especificamente os Estados Unidos e o Canadá, assim como a Austrália e a Nova Zelândia. Por outras palavras, o "modelo de crescimento" que se procura venha a ser adoptado pelos países africanos, é um modelo de crescimento que, historicamente, resultou da experiência concreta vivida pelos povos ou países de raiz britânica, cujas características culturais são aquelas que são. Adebayo Olokushi (1996), por seu lado, propõe como causa fundamental da crise africana, o facto de os próprios africanos, e em particular os seus dirigentes, não terem ainda decidido assumir efectiva responsabilidade pelo seu próprio destino colectivo. No caso de Tandika Mkandawire e Charles Soludo, por exemplo (1999), estes autores parecem adoptar uma posição intermédia entre os "internalistas" (para quem as causas estarão na "má governação") e os "externalistas" (para quem as causas estarão em factores estruturais e externos à África Sub-Sahariana). Assinale-se de passagem que esta posição intermédia[130] parece estar na origem da ideia de uma "Renascença Africana" e do projecto NePAD.

Relativamente aos aspectos da cultura africana que aqui nos interessam, o estudioso e consultor Geert Hofstede[131], considerando diversas características de comportamento social, perspectiva os países africanos segundo quatro "dimensões" culturais, geralmente tidas como fundamentais. São elas, a *"distância ao poder"* (ou a forma como as sociedade encaram e resolvem o problema da distribuição do poder e do relacionamento entre dirigentes e subordinados), o *"grau de individualismo"* (ou a forma como as sociedades encaram os interesses da pessoa individual relativamente aos interesses da comunidade), o *"grau de masculinidade"* (ou a forma como a sociedade encara a distribuição de funções sociais de acordo com o género ou a forma como tende a

[128] http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=363&year=2007

[129] Independentemente de esses critérios terem ou não uma validade universal e terem sido, ou não, determinados de acordo com uma determinada cultura nacional.

[130] Também designada de "reconstrucionismo africano"

[131] Tendo sido, durante muitos anos, Director-Executivo responsável pelos recursos humanos de uma grande empresa multinacional, é hoje "Professor Emeritus" da Universidade de Maastricht, na Holanda. Grande parte do seu estudo refere-se ao período entre 1967 e 1973, com base em centenas de milhar de questionários em mais de 70 países ou grupos de países. A contenção deste autor, no entanto, é que as variáveis antropológicas têm um ritmo de evolução suficientemente lento para que as suas observações retenham hoje ainda um elevado grau de validade e aplicação prática. Como é natural, as teses de Gert Hofstede têm provocado uma muito viva polémica e bastantes críticas.

resolver conflitos e tensões) e, por fim, aquilo a que Hofstede chama de *"evitação da incerteza"* (ou a forma como as sociedades encaram o facto de o futuro ser simplesmente incerto e com maior ou menor grau de planeamento).
Assim, no que diz respeito à "distância ao poder", verifica-se que quer nas regiões da África Ocidental, quer nas regiões da África Oriental, há um substancial grau de distância ao poder", a qual se exprime por um maior respeito pela autoridade, à semelhança de países como a França, Espanha ou Portugal, assim como países da América Latina e de quase todos os países asiáticos, mas aparentemente mais pronunciado naqueles países africanos do que, por exemplo, nas sociedades europeias do Centro e Norte ou Noroeste.

As Dimensões Culturais de Geert Hofstede

	IDP ou Dependência	**IDV-COL Individualismo**	**MAS-FEM Masculinidade**	**I.E.I. Incerteza**	**Modelos Organizacionais**
Africa Ocidental	alto	baixo	médio	médio	família alargada
Africa Oriental	médio-alto	baixo	médio	médio	família alargada
Portugal	médio-alto	baixo	baixo	muito alto	pirâmide pessoal
Brasil	médio-alto	baixo-médio	médio	médio-alto	pirâmide pessoal
Espanha	médio	médio	médio	alto	pirâmide pessoal
França	médio-alto	alto	médio	alto	pirâmide pessoal
Bélgica	médio	alto	médio	alto-muito alto	pirâmide pessoal
Países Baixos	baixo	alto-muito alto	muito baixo	médio	mercado local
Grã Bretanha	baixo	muito alto	médio	baixo	mercado local
Estados Unidos	baixo	muito alto	médio	médio	mercado local
Canadá	baixo	muito alto	médio	médio	mercado local
Países Nórdicos	muito baixo	alto-muito alto	muito baixo	baixo-médio	mercado local
Alemanha	baixo	médio-alto	alto	médio-alto	máquina oleada
Áustria	muito baixo	médio-alto	alto-muito alto	médio to alto	máquina oleada
Japão	médio	médio	muito alto	alto-muito alto	pirâmide pessoal

Já no que concerne à tensão de valores ou atitudes que dêem primazia ao "individualismo em vez do colectivismo", segundo aquele autor, os países africanos caracterizar-se-iam por sociedades em que predomina o espírito colectivista, o qual se exprime por atitudes ou comportamentos individuais que dão a primazia aos chamados "interesses comunitários", sejam da família alargada, da aldeia ou do clã. Por outro lado, relativamente "masculinidade por oposição à feminilidade", os países africanos caracterizar-se-iam por sociedades em que predomina, mas de forma muito mitigada, um certo espírito masculino. Este é suposto exprimir-se por uma tendência acentuada para uma clara separação de funções e papéis sociais de acordo com o género, assim como uma tendência mais acentuadas para a resolução de problemas por recurso, seja à autoridade, seja simplesmente o exercício da força.
Vem em seguida a questão da forma como as sociedades em geral e, para o caso que aqui nos interessa, as sociedade africanas em particular, encaram o tema da preparação do futuro. Como acima se disse, aquilo a que Hofstede chama de "evitação da incerteza". Nessa dimensão cultural, este autor é levado a concluir que as sociedade africanas, em geral, têm um elevado grau de "receio

da incerteza", preferindo planear (ainda que de modo rudimentar, segundo os padrões da modernidade industrial).
A este respeito devemos ter presente que o "modelo de crescimento" acima referido e que, de certa forma, as instituições relacionadas com o "Consenso de Washington" acabam por procurar impor aos países africanos, têm como pressupostos os valores culturais predominantes nos países de origem britânica e do Noroeste da Europa, predominantes na colonização dos Estados Unidos e do Canadá, assim como uma personagem central, de contornos míticos: o empresário, mais ou menos heróico e visionário que assume riscos e promove a modernidade.
Tratando-se de "resultados compósitos", não se pode deixar de assinalar o seu caracter extremamente redutor. Só a título de ilustração desta última observação, refira-se que os resultados obtidos para a "África Ocidental" reflectem o peso demográfico da Nigéria e que, mesmo aí, haverá que assinalar profundas diferenças de comportamento ou atitude cultural, no que diz respeito à "distância ao poder" e ao "individualismo" entre, por exemplo ao Hausa-Fulani, muçulmanos predominantes no Norte, e os Ibos, supostamente mais eclécticos no que diz respeito às religiões e predominantes no Sudeste.
Em todo o caso, e como se pode verificar, não haverá nenhuma característica cultural que se possa considerar especificamente africana. Ou seja, não será provavelmente por razões de ordem cultural que deixará de haver em África um processo de desenvolvimento sustentado. A única característica de tipo cultural que, de certa forma, sintetiza e reflecte o grau em que se manifestam as "dimensões culturais" identificadas, seria aquela que está subjacente ao modelo organizacional prevalecente na África Subsahariana: o da família alargada. Este modelo organizacional tem implícitos um elevado grau de IDP ou de "distância ao poder" (o respeito pelos mais velhos, o patriarca – ou a matriarca – da família) e um reduzido grau de individualismo (os interesses da comunidade antes dos interesses da pessoa individual). Deve assim agora assinalar-se que estes dois traços culturais, a serem efectivos e terem alguma operacionalidade no comportamento social, em última análise, acabariam por "ir contra a corrente" relativamente ao desenvolvimento de burocracias eficientes.
A Imitação das burocracias e dos estilos de vida dos colonizadores
A esse respeito aponta-se o caso do modelo administrativo das burocracias, tal como teorizado por Max Weber, como exemplo acabado da cultura do mérito individual e do respeito não pelo "mais velho" mas sim por aquele que é profissional ou funcionalmente "mais competente". Se considerarmos que o modelo organizacional prevalecente nas grandes indústrias de tipo industrializante e se considerarmos o efeito de imitação que a presença destas unidades sempre provoca nas unidades económicas (industriais, agrícolas ou mineiras) de raiz africana, vimos a encontrar uma das causas das tensões identificadas por diversos estudiosos do fenómeno empresarial em África[132]. E, no entanto, não faltam também as análises que explicam a possibilidade de aproveitamento desse "modelo organizacional" justamente na fase de arranque de um qualquer processo de acumulação e crescimento económico. Essa tal possibilidade acaba por se manifestar na maior flexibilidade de "contratos de emprego" e ocupação dos tempos de laboração, ritmos de trabalho, assim como na motivação para a execução interessada das diversas tarefas.
Ainda no contexto dos factores internos, e portanto dependentes – em última análise – da vontade ou capacidade de decisão dos dirigentes africanos e de quem os vai elegendo, termos a considerar a ilusão do novo-riquismo e da imitação dos estilos de vida dos países "mais desenvolvidos". A capacidade dessa imitação estará naturalmente limitada a grupos muito minoritários e que não têm sabido resistir à tentação de se apoderarem, quase sempre de modo fraudulento, das "rendas mineiras" ou da "rendas políticas e da ajuda". Ocaso paradigmático será o da Nigéria, embora a situação tenha réplicas diversas por toda a região, ainda que em menor escala.
Assim, em fins de 2003 e de acordo com o director-geral da Comissão dos Crimes Económicos e Financeiros da Nigéria, havia cerca de 170 biliões de dólares (EUA) que tinham sido apropriados por dirigentes políticos nigerianos e que se encontrariam depositados ou "investidos" no estrangeiro

[132] Ver em particular o estudo de caso elaborado por Ana Gomes em Fialho e Fonseca-Statter (2008)

Segundo o mesmo dirigente, não era possível determinar se essa "apropriação" tinha sido efectuada de modo ilegal ou legal, mas que em todo o caso, um tal quantidade de fundos financeiros *"não deveriam estar guardados no estrangeiro, quando o país anda alegremente aos saltos, de uma nação para outra, a pedir fundos para investimentos"*.
Já em 2006 é noticiado que, entre 1960 e 2005, cerca de 20.000 biliões de dólares[133] teriam sido roubados dos "cofres da Nigéria" pelos seus dirigentes políticos com acesso a esses fundos. Uma tal estimativa – revelada num conferência realizada em Lagos em Setembro de 2006 – era baseada em estudos elaborados pelo PNUD[134].
Na mesma conferência, o chefe de gabinete do Presidente da Comissão para os Crimes Económicos e Financeiros, chamou a atenção para a dimensão fenomenal deste montante, o qual seria cerca de seis vezes mais do que aquele que fora necessário para financiar o esforço de reconstrução do pós-guerra. Por outro lado, uma grande parte do dinheiro, cerca de 100 biliões de dólares, tinha sido roubado já depois do ano 2000, o que contrastava com uma dívida externa oficial de "apenas" 33 biliões de dólares[135]. Para lá da alguma dose de extasiamento perante números de uma tal grandeza ("mais zero, menos zero..."), não deixa de ser revelador da dimensão do problema da dívida e, sobretudo, da necessidade de cumplicidade activa por parte de entidades financeiras do chamado "mundo Ocidental". O "regabofe" da cleptocracia nigeriana terá começado com o "primeiro choque do petróleo", pelo que ao longo de 30 anos terão de facto sido desviados "muitos biliões" de dólares. Duvido que alguma vez se venha a determinar com algum grau de exactidão a dimensão do saque. Entretanto, já em 2008, a Comissão nomeada pelo governo federal da Nigéria para investigar e combater os crimes económicos e financeiros continua a encontrar naturais dificuldades de actuação, designadamente alguns entraves ou "desvios de atenção" por parte de alguns dirigentes políticos[136]

A "industrialização" e a agricultura de subsistência
No período a seguir às independências e na sequência do esforço de reconstrução industrial do pós-guerra, propagou-se entre os dirigentes africanos a ideia de que a "industrialização" seria o grande instrumento da "modernização" e de uma sua verdadeira independência relativamente às anteriores potências coloniais. O que estava aqui subjacente acabava por ser uma forma de transferência de valor excedente, do sector agrário para o sector industrial. Esta ideia da discriminação, em favor de uma "industrialização rápida" e às custas da extracção de valor excedente criado pelo trabalho dos camponeses, tem aliás antecedentes, designadamente na antiga União Soviética.
Na elaboração dos grandes planos de desenvolvimento, foi assim dada prioridade à "indústria" relativamente ao desenvolvimento das actividades agrícolas, em particular no que diz respeito à agricultura de subsistência, de índole tradicional. O esforço de "industrialização" exigia também recursos humanos e financeiros, aliás escassos, os quais foi necessário obter ou desenvolver. Por outro lado, a formação de quadros e técnicos de diversos tipos foi quase sempre absorvida pelas novas e crescentes necessidades da administração pública e do emergente sector industrial ou fabril.
Ainda no contexto do paradigma do desenvolvimento planeado, generalizou-se a ideia e prática do controle de preços e comercialização de excedentes agrícolas, através de departamentos estatais especializados: os famigerados "marketing boards", no caso dos países de língua inglesa. Estes "marketing boards", eram também eles uma herança do período colonial, época em que tinham sido

[133] Presume-se que estes números correspondem à actualização financeira decorrente da passagem do tempo entre 1960 e 2005. Em todo o caso trata-se muito provavelmente de um caso de "alguns zeros a mais". As exportações da Nigéria em 2006 totalizavam 62 biliões de dólares, dos quais 95% correspondiam a exportação de petróleo. Mesmo considerando que metade das receitas do petróleo fossem sistematicamente desviadas e apropriadas por dirigentes e políticos corruptos – depositada em "bancos 'offshore'" – ao fim de 40 anos, mesmo assim, teríamos um roubo de "apenas" 1.178 biliões de dólares.
[134] http://www.africamasterweb.com/AdSense/NigerianLeadersStole20Trillion.html
[135] De acordo com os números do "Clube de Paris" e da CIA, a dívida externa da Nigéria era, em 2007, de 37.000 milhões de dólares.
[136] http://allafrica.com/stories/200805220219.html

utilizados fundamentalmente para propiciar alguma estabilidade nos preços ao produtor. Serviram também para possibilitar a transferência de valor excedente das colónias para as respectivas metrópoles, na medida em que os preços praticados eram sistematicamente inferiores aos preços dos mercados mundiais. Os novos poderes políticos utilizaram-nos também para poderem controlar os preços e a comercialização da produção agrícola relevante, normalmente em favor das populações urbanas. Para além da prática de preços pouco atraentes, os camponeses eram também sobrecarregados com impostos a taxas superiores à taxas praticadas noutras regiões do globo. É assim que a agricultura tradicional africana foi, durante anos, vítima de políticas contraproducentes, até de um ponto de vista do abastecimento das necessidades alimentares das populações urbanas de cada país. A prática de preços pouco incentivadores e o modo de actuação dos referidos *"marketing boards",* juntamente com o seu caracter monopolista, acabaram por vir a dar alguma justificação aos Programas de Ajustamento Estrutural, os quais se propunham justamente "devolver às 'forças do mercado' o seu devido papel" na formação de preços.

O problema que aí se levanta é o da contradição entre, por um lado, as recomendações de tipo "menos Estado, melhor Estado" (as quais acabam por corresponder a uma concepção minimalista do Estado) e, por outro lado, as necessidades de investimento público, quer em termos de investigação científica e tecnológica no campo da agricultura e da pecuária, quer em termos de serviços de apoio à actividade agrícola ("extensão rural). A esse respeito refira-se que ao longo das últimas décadas o investimento dos países africanos nesse tipo de investigação tem sido sistematicamente inferior ao verificado quer na Ásia do Sudeste, quer na América Latina. É assim que a o sector agrícola em África acaba por ser o menos modernizado e de maior dispersão territorial das regiões do Sul. Para alcançar uma situação de razoável auto-suficiência alimentar, África precisa claramente de alguma espécie de "revolução verde". Nas palavras de Douglas Southgate e Douglas Graham,

> *"desde meados dos anos Sessenta até aos anos Oitenta, a Revolução Verde permitiu a milhões saírem da fome e da pobreza na Ásia e na América Latina, através do incremento da produtividade agrícola e do uso de modernas tecnologias agrícolas. Em contraste, uma maioria de países africanos não adoptaram essas tecnologias – e as produções agrícolas, na maioria dos países africanos ou estagnaram ou, no mesmo período, houve mesmo declínio. Hoje milhões de africanos sofrem de má nutrição e continuam a levar vidas de penúria, presos a uma trabalhosa agricultura de subsistência"* [137]

Aumento da Pressão Sobre a Terra

Embora não se trate de um fenómeno especificamente africano, a verdade é que, mesmo assim, haverá que assinalar aqui alguns aspectos relevantes para a problemática da cooperação e desenvolvimento. Em primeiro lugar, o continente africano está actualmente na primeira fase da chamada "transição demográfica". Tendo tido início mais ou menos em 1815 na Europa do Norte, a transição demográfica[138] estendeu-se progressivamente aos países da África do Norte por volta dos anos Vinte e aos países da África Subsahariana a seguir ao fim da Segunda Guerra Mundial. Apesar das actuais taxa de urbanização, da ordem dos 5 a 7 %, as quais resultam quer do crescimento populacional endógeno, quer do êxodo rural e que correspondem a uma duplicação da população das cidades, em períodos de 10 a 15 anos, apesar disso, continua a crescer, ainda que a um ritmo mais lento, a dimensão da população rural.

Segundo os dados do Fundo das Nações Unidas para a População, o continente africano apresenta a mais elevada taxa de crescimento populacional de todas as regiões do globo: 2,3% ao ano, contra 1,3% para a Ásia e 1,4 para a América Latina. Ainda segundo aqueles dados, e de acordo com os

[137] http://www.africangreenrevolution.com/en/african_agriculture/development/structure/index.html - *Growing Green: The challenge of sustainable agricultural development in Sub-Saharan Africa*
By Douglas Southgate and Douglas Graham. Published by the Sustainable Development Network, August 2006

[138] Fase da evolução demográfica que se caracteriza por uma relativa baixa da mortalidade e uma ainda elevada taxa de natalidade.

ensinamentos da Demografia, este ritmo de crescimento está ainda longe de abrandar[139]. Muito em particular se, entretanto, não se tiver verificado um desenvolvimento económico significativo o qual propicie as condições necessárias para uma redução das taxas de natalidade.
Seja como for, o primeiro aspecto a assinalar é a juventude generalizada das populações em África. Esta característica implica custos acrescidos na disponibilização de serviços fundamentais como a saúde e a educação. Sendo que esse acréscimo de necessidades não tem sido compensado, quer por correspondentes acréscimos de uma adequada força-de-trabalho, quer por acréscimos de produtividade social agregada. Se considerarmos os números absolutos, em 1997 a população da região Sub-sahariana era de 621.600.000. Sendo a população do continente africano de 920.000.000 em 2005, em 2008 estimava-se que essa população era já da ordem dos 950.000.000.
Entretanto, e em resultado também desse acréscimo populacional, continua a aumentar a necessidade de ocupação de terras até aqui pouco ou nada ocupadas com actividades agrícolas. Por outro lado, a maioria dos países africanos são países em que predomina a pobreza e onde se verificam reduzidas taxas de literacia. Trata-se de dois factores cruciais no que respeita ao equilíbrio ambiental, quando se verifica uma autêntica explosão populacional. Em consequência há uma exacerbar da degradação do meio ambiente até na medida em que mais de 90% dessa população utiliza recursos biológicos para se alimentar, para obter energia e construir cabanas e para obter algum rendimento. Assim, desde 1950 desapareceram (foram literalmente consumidas) cerca de 75% das florestas tropicais na África Ocidental e no caso da Nigéria, Quénia, Burundi, Costa do Marfim e Madagáscar, desapareceram cerca de 90% das suas florestas originais[140].
Assim sendo, e considerando que a população na África Subsahariana continua a duplicar a cada 25 anos e que em muitas áreas os agricultores têm de se deslocar para terras menos produtivas e mais frágeis, tem-se também estado a verificar, em muitos países, um grande declínio na fertilidade dos solos. Se é verdade que ao longo dos últimos anos se tem verificado algum aumento da produção agrícola, tal tem-se devido essencialmente à movimentação das populações para novas terras. Há muitos países (Nigéria, Moçambique e Uganda, por exemplo) onde existe ainda uma grande reserva de terra de grande potencial agrícola; contudo, muitos outros países (Quénia, Ruanda, Malawi, por exemplo) atingiram os limites e estão a sofrer não só uma redução do tamanho das propriedades, como a aumentar o número dos sem terra e também uma maior degradação dos solos. Para todos estes países, a única solução é intensificar a agricultura e aumentar a produtividade.

A explosão urbana

Tratando-se de um fenómeno ou de uma tendência histórica de muito longo prazo, dir-se-ia que não fará muito sentido, de um ponto de vista de estrutura deste trabalho, incluir essa problemática num capítulo dedicado à discussão de "factores internos". É verdade. Mas também será certo que é legítimo argumentar-se que os governos de cada país sempre poderão fazer escolhas relativamente ao modo como fazem o enquadramento (político, económico e legal) dos "assentamentos urbanos". Podendo assim (ou não) orientar essas populações para um melhor aproveitamento da sua força-de-trabalho. Por outras palavras, cabe em primeiro lugar aos governos de cada país averiguar as causas destas migrações internas maciças de modo a assim as poder melhor enquadrar.
Temos assim que uma primeira causa do crescimento da dimensão das cidades é ainda o crescimento natural da população. Uma segunda causa é chamado "êxodo rural". Quanto a isso, se é verdade que este êxodo rural não tem esvaziado as zonas do campo, o mesmo não tem sido compensado pelos necessários aumentos de produtividade na produção agrícola.
Seja como for, a taxa de urbanização (ou a fracção da população de um país vivendo em cidades) tem estado a crescer em todo o Mundo de maneira continuada. Assim, em 1960 viviam em cidades apenas 34% dos habitantes do planeta. Essa taxa tinha aumentado 46% em 1990 e para 51% em 2000. No caso da África Subsahariana, e segundo os dados agência das Nações Unidas "UN-

[139] Mais população jovem, mais propensão natural para aparecerem mais filhos...
[140] *African News Service 22 de Abril de 1999 - http://www.population-awareness.org/Africa.html*

Habitat", sediada em Nairobi, a taxa de urbanização era de 18% em 1960, tendo passado para 30% em 1990 e 37% em 1995, sendo de prever que atinja os 50% por volta de 2025. Por exemplo, a cidade de Abidjan – antiga capital da Costa do Marfim, no espaço de 60 anos passou de 48.000 habitantes (em 1946) para cerca de 4.000.000 (em 2006). O mesmo tem acontecido com praticamente todas as cidades africanas. No entanto, e é isso que é importante sublinhar, de acordo com os dados daquela mesma agência, dois terços desta população urbana vive em condições mais do que precárias, em assentamentos "informais" (barracas, "palhotas", muceques...), em geral sem acesso a serviços públicos de água e saneamento.
A população urbana da África Sub-Sahariana aumentou de 82 milhões em 1980 para 193.5 milhões em 1998, um crescimento anual de 4.9% ao ano, superior ao crescimento demográfico como um todo. Em consequência desse aumento, mais do que duplicou a dimensão do mercado urbano de alimentos, ao mesmo tempo que a força de trabalho rural disponível aumentou apenas em 50%. Para além da questão alimentar, haverá a considerar a crescente pressão sobre o uso ou consumo de serviços públicos essenciais, como o transporte, a energia eléctrica ou ainda (e sobretudo) a água e o saneamento. Estes dois últimos aspectos, até porque estão inter-relacionados, assumem desde há anos aspectos dramáticos para a vida humana na generalidade das cidades africanas. As explicações dadas do "exterior" apontam normalmente para três causas fundamentais, sendo supostamente comuns a todos os países africanos: em primeiro lugar a atracção ou "miragem" das cidades (em particular uma imaginada maior oportunidade de trabalho); em segundo lugar, o relativo pouco interesse por parte das elites (urbanas) relativamente às populações rurais[141], envolvendo mesmo algum preconceito social e de menosprezo por parte do poder político e das populações citadinas; em terceiro lugar virá uma excessiva centralização administrativa, a qual terá sido acentuada no período inicial de arranque das independências[142].

O Custo das Guerras

De acordo com um estudo da OXFAM elaborado em 2007[143] o custo ou prejuízo causado pelas guerras ao processo de desenvolvimento africano terá sido, só entre 1990 e 2005, na ordem dos 300 biliões de dólares. Este valor é sensivelmente igual ao montante total recebido por África sob a forma de Ajuda Pública ao Desenvolvimento. Ainda segundo o mesmo estudo, estiveram envolvidos em guerras aproximadamente metade dos países do continente. O esforço de guerra terá custado qualquer coisa como 15% do Produto Interno Bruto de cada um desses países. Com a continuação de conflitos armados, estima-se que o continente continue a perder, anualmente, cerca de 15 biliões de dólares. As guerras e outros conflitos armados causam naturalmente um aumento significativo na mortalidade infantil, quer directa, quer indirectamente, na ordem dos 50% quando comparados esses países com os países que não tenham estado envolvidos em guerras.
Outras consequências têm sido um aumento da fome e da subnutrição, assim como das doenças "oportunistas". Em consequência O número de mortes por causas indirectas mas em resultado das guerras é 14 vezes maior do que o número de mortos em combate.
Como será evidente, e numa primeira análise, a responsabilidade pelos conflitos entre países africanos parece ser principalmente dos próprios países africanos. No entanto, haverá aí que levar em linha de conta o facto de que grande parte das guerras têm como causa inicial interesses económicos que usualmente se escondem por detrás de slogans de diversos tipos. Por outro lado, o comércio de armas ligeiras tem alimentado tráficos internacionais de grande volume. Assim, por exemplo, estima-se que cerca de 95% das Kalashnikovs (a arma que é utilizada com mais frequência nas guerras e conflitos em África), têm estado a ser importadas ao longo dos últimos anos. Por outro lado, os custos directos da violência da guerra (destruição de infra-estruturas e despesas militares, acabam por resultar "insignificantes" quando comparados com os custos indirectos que resultam da perda de oportunidades de acumulação e crescimento. Estes custos

[141] Se a "cidade" não se interessa pelos "campos", então os "campos" vêem até à "cidade"...
[142] http://www.sangonet.com/DemographAS.html
[143] *Africa's Missing Billions* - http://www.oxfam.org/en/news/2007/pr071011_control_arms_cost_conflict_africa

indirectos resultam do disparar da inflação e das perturbações económicas que isso sempre causa, descontrole total dos níveis de desemprego, a apropriação (melhor dizendo, o saque) das receitas de vendas de recursos minerais (diamantes, coltan...) por parte de mercenários e políticos corruptos, em vez de serem investidos na comunidade como um todo e o esvaziamento de actividades económicas produtivas normais.

07. AS RAZÕES DA COOPERAÇÃO DE AJUDA AO DESENVOLVIMENTO

Introdução

Como já assinalava François Luchaire[144] em 1967 (!…) os países beneficiários da ajuda aceitam essa ajuda pela simples razão de que precisam dela. Mas, no caso dos países doadores, as causas têm variado com factores históricos, geográficos, económicos, políticos e culturais.

Uma breve análise dos diversos países doadores leva desde logo à conclusão de que cada um desses países tem seguido a sua própria lógica e estratégia nacional para explicar o porquê desse esforço financeiro, de certa forma "imposto" aos seus cidadãos. Desde aparentes e simples motivações de solidariedade entre os povos, como parecer ser o caso de alguns países nórdicos, até normais razões de prestígio e afirmação no mundo global em que vivemos, passando por prosaicas considerações de geoestratégia e defesa de interesses próprios específicos desses países doadores, poderemos dizer que "há de tudo um pouco". Pode também concluir-se que essas motivações nacionais por parte dos países doadores da APD têm variado ao longo da história recente de cada um desses países e da evolução da situação política global.

No caso dos diversos países receptores da APD a resposta apresenta-se mais natural na medida em que muito simplesmente esses países têm sentido necessidade e reconhecido interesse em beneficiar dessa ajuda internacional.

A noção de desenvolvimento suscita normalmente a ideia de uma modificação estrutural e uma transformação social a que corresponde, entre outras coisas, um maior peso do sector industrial, ou de transformação de matérias primas e, posteriormente, também do sector de serviços, relativamente às actividades primárias, designadamente a agricultura. Subentende-se também aqui, em particular, a agricultura de tipo tradicional ou ainda pouco evoluída de um ponto de vista tecnológico. Em todo o caso, o desenvolvimento acaba por implicar também a industrialização progressiva de todas as actividades agro-pecuárias.

Por seu lado, a expressão “crescimento” indica ou sugere apenas o aumento progressivo, e a médio e longo prazo, do rendimento anual per capita, por parte da população de um determinado território, sendo tal crescimento obtido através de um processo continuado de acumulação. O facto de estes dois termos (“desenvolvimento” e “crescimento”) serem por vezes usados como se de sinónimos se tratasse, será um bom indicador da relativa precariedade terminológica em ciências sociais. Um outro indicador desta precariedade será a variedade de indicadores que são por vezes utilizados para tentar medir o ou avaliar do maior ou menor grau de desenvolvimento de um qualquer país, tais como o PIB per capita, o Rendimento nacional per capita, o consumo de energia, o grau de educação da força de trabalho ou ainda a esperança média de vida da população. Um bom exemplo do tipo de erros que se podem cometer com o uso de alguns destes indicadores para “medir” ou avaliar o grau de desenvolvimento de um país, serão os casos bem conhecidos do Japão e da Coreia do Sul que, no princípio da década de Cinquenta do século XX, eram considerados países subdesenvolvidos, na medida em que tinham um PIB per capita muito reduzido. Tal erro de avaliação estará talvez também na origem do facto de tanto se ter falado em “milagre japonês” a propósito de este país ter passado, numa só geração, a ser um dos países mais desenvolvidos e ricos do planeta. Para concluir este breve apontamento, sobre “crescimento” e “desenvolvimento” parece ser comum na literatura especializada, associar a expressão “crescimento” às economias já desenvolvidas dos países mais ricos, enquanto que a expressão “desenvolvimento” estará associada aos processos de transformação dos países mais pobres.

Haverá aqui que considerar as diversas e distintas motivações, de um e do outro lado, do processo de cooperação internacional de ajuda ao desenvolvimento. No caso dos países receptores da ajuda, as razões apresentam-se como sendo relativamente simples: esses países sentem a necessidade da ajuda externa para um arranque sustentado do seu desenvolvimento e, de acordo com as diversas circunstâncias políticas, aceitam-na. Essa necessidade pode ser de natureza estrutural ou

[144] "L'Aide aux Pays Sous-Développés", Presses Universitaires de France, 1967

conjuntural. Neste último caso será o que sucede em circunstâncias de catástrofes naturais, cujas dimensões estejam para lá da capacidade de intervenção dos países menos desenvolvidos. No caso das razões de ordem estrutural haverá que levar em linha de conta o impacto, quer da Geografia, quer da História, relativamente à forma como os diversos países e respectivas sociedades se foram estruturando. Neste último caso, haverá que considerar sobretudo o modo histórico de inserção de cada país, ou região, no âmbito global da economia do sistema-mundo.
Já no caso dos países desenvolvidos, os países doadores, as motivações podem ser de natureza muito diversa. Designadamente de ordem política e de protagonismo na cena internacional por parte dos países doadores, assim como de ordem económica ou ainda de interesse comum, com base numa reciprocidade de benefícios entre os países doadores e os países receptores da ajuda. Temos ainda e também, motivações de segurança internacional comum, de projecção cultural ou ainda solidariedade humanista internacional e também, finalmente, do tipo "pagamento de uma dívida histórica", por parte dos países doadores, em relação aos países menos desenvolvidos.
Mas vejamos então, com mais algum detalhe, estes diversos tipos de motivações.

As motivações de ordem política
Se considerarmos que a primeira fase da "ajuda ao desenvolvimento" foi levada a cabo pelas potências coloniais relativamente aos seus territórios fora da Europa[145], pode dizer-se que a primeira das motivações para a ajuda ao desenvolvimento foi de ordem política. Tínhamos aí o desejo, por parte de cada um dos Estados, de se afirmar como potência de algum relevo na cena internacional. Na actualidade a ajuda internacional continua a ter uma forte componente de motivação política, na medida em que toda a ajuda ou cooperação acaba sempre por aumentar a influência do Estado doador, quanto mais não seja pela simples presença física e continuada de centenas ou milhares dos seus cidadãos, nos países receptores da ajuda, até e também na qualidade de cooperantes. Uma questão que aí se pode levantar é a de se saber se uma tal presença e influência pode conduzir a algum grau de dependência por parte dos países receptores, relativamente ao país doador. Uma boa gestão das relações internacionais, por parte de cada um dos países receptores da ajuda, pode naturalmente levar a que seja minimizada essa dependência, em relação a qualquer um dos países doadores e a título de relações bilaterais, na medida em que cada país receptor pode ser sempre "jogar" com as rivalidades latentes entre os diversos países doadores, até num plano de prestígio internacional, por parte desses países.
Alguns exemplos históricos ajudarão a melhor compreender esta problemática. Em 1964, o governo da Índia (Jawaharlal Nehru) decidiu fazer construir uma siderurgia em Bokaro, sendo que os Estados Unidos se prontificaram a fazer o financiamento e execução do projecto desde que o mesmo tivesse como resultado final a sua entrega a uma empresa de direito privado. O governo da Índia, no entanto, tinha como seu objectivo estratégico que uma tal empresa fosse antes um empresa estatal, de direito público. Perante a recusa dos Estados Unidos em prestar a ajuda necessária, a Índia não teve grandes problemas em aceitar a ajuda entretanto oferecida pela então União Soviética. Da mesma maneira quando a antiga Jugoslávia se viu "enjeitada" pelo então chamado "bloco de Leste", também não teve grandes problemas em obter assistência técnica e financeira da parte dos países ocidentais.
Com a implosão da antiga União Soviética e a queda do Muro de Berlim, muitos dos países africanos perderam o benefício daquilo que entretanto se veio a chamar de "rendas políticas". O caso mais notório era claramente o do Congo-Zaire sob a ditadura de Mobutu, amplamente sustentado pelas potências ocidentais, de modo a suster o perigo do alegado expansionismo soviético. Um outro exemplo de um país africano jogar com as rivalidades de países industriais terá sido, de certa maneira, o do Uganda sob a ditadura de Idi Amin.
Com a emergência de novas potências económicas na cena mundial, nomeadamente a China e a Índia, passa a estar presente na agenda internacional, através de conferências internacionais e

[145] No caso da França falava-se em *"mise en valeur"*

debates políticos e académicos dos mais diversos quadrantes, a questão da emergência de novos países que se perfilam como potenciais doadores de ajuda e cooperação para o desenvolvimento, em alternativa aos países que até aqui tinham como que o exclusivo dessa cooperação. No caso específico da Índia, e em particular da China, a sua presença é cada vez mais visível, dando origem a todo o tipo de especulações e discussões, académicas e políticas, sob eventuais acções trilaterais conjuntas, envolvendo a China (ou a Índia) e países da União Europeia, por exemplo. Os países ditos em desenvolvimento, de menor dimensão, têm assim hoje diversas alternativas de que se podem socorrer para receberem ajuda internacional para o seu desenvolvimento, sem com isso se tornarem completamente dependentes de um qualquer país ou grupo particular de países.

As motivações de ordem económica

No que diz respeito às motivações de índole comercial estamos perante um tema que tem levantado polémica desde os primórdios da expansão colonial europeia. Essa polémica tem abrangido temas que vão desde as causas remotas da pobreza africana e riqueza europeia, até ao processo de desindustrialização[146] de alguns países europeus e africanos, passando pelo tema sempre candente da escravatura e do comércio triangular[147]. Nos tempos mais recentes, as motivações de ordem económica para a "cooperação e ajuda ao desenvolvimento", passam também pela problemática de uma "pilhagem das matérias primas" dos países menos desenvolvidos. Embora a denúncia e exposição detalhada do grau de enviesamento do comércio internacional, entre países desenvolvidos e países ditos "em vias de desenvolvimento, assuma por vezes aspectos dignos de uma "teoria da conspiração[148], como que se devesse-mos presumir a existência de centros secretos onde se reúnem os "poderosos" deste Mundo para aí planearem as diversas "malevolências" que depois aplicam aos povos do "terceiro mundo", apesar disso, não deixa de ser verdade que os resultados do funcionamento regular dos mecanismos económicos do sistema, tal como o temos, tem sido e continua a ser uma de "especialização" dos países do famigerado "terceiro mundo" (hoje predominantemente os países da África Sub-Sahariana), na produção de "coisas" com pouca percentagem de "valor acrescentado". Basicamente matérias-primas como reduzido grau de processamento industrial.

Assim sendo, mesmo sem entrar em "processos de intenção" dirigidos contra os dirigentes dos países mais desenvolvidos, a verdade objectiva e que resulta da observação dos factos é que é perfeitamente legítimo (e logicamente consistente) tirar a ilação de que "por detrás" da cooperação e ajuda ao desenvolvimento dos países "mais atrasados", *também* estará a prosaica motivação de assegurar condições propícias ao continuado fornecimento de matérias primas para serem processadas nas indústrias dos países "mais avançados".

Neste contexto – e de um ponto de vista da abordagem da escola do sistema-mundo - faz todo o sentido a introdução conceptual de um conjunto de países ditos de "semi-periferia".

Assim sendo, teríamos então uma ordem económica mundial em que, num dos extremos, os países mais desenvolvidos se constituiriam num "centro altamente industrializado[149]", enquanto que no outro extremo (na periferia!...) se encontrariam os países menos desenvolvidos e especializados apenas no fornecimento de matérias-primas. Num grau intermédio de desenvolvimento encontrar-se-iam diversos países que, para além do fornecimento de matérias-primas, iriam conseguindo apropriar-se de capitais e tecnologias que lhe iriam permitindo desenvolver um número crescentes de actividades de produção industrial com cada vez maiores proporções de "valor acrescentado". Seriam então estes os países da semi-periferia, encontrando-se o sistema-mundo, naturalmente num continuado processo de evolução histórica e geográfica.

---

[146] Ver esse respeito livros como a conhecida obra de Rodney (*"How Europe Underdevelopped Africa"* 1999) ou de Bairoch ("Mitos e Paradoxos da História Económica" 1999).

[147] Venda de escravos de África para as Américas, venda açúcar (explorado à custa de trabalho escravo) para a Europa e venda de produtos manufacturados para África.

[148] Pierre Jalée – A Pilhagem do Terceiro Mundo, Sá da Costa, Lisboa 1980

[149] Para muitos observadores este "centro" estaria já numa fase dota "pós-industrial"

No princípio dos anos Setenta, mais concretamente em 1973, foi lançada a ideia de uma Nova Ordem Económica Internacional, de que foi um dos principais proponentes o antigo chanceler alemão Willy Brandt. Durante a sexta sessão especial da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1974, foi decidido apelar ao estabelecimento de uma nova ordem económica internacional que viesse a ser "mais justa" para com os países do Sul, na medida em que se considerava que a ordem então existente era vista como sendo claramente favorável aos países industrializados do Norte e isso de uma forma considerada profundamente injusta.

Considerava-se também que a existência e modo de actuação das três principais instituições que tinham sido estabelecidas na sequência do fim da Segunda Guerra mundial[150] e que constituíam a base da existente ordem económica internacional, era favorável aos países mais desenvolvidos, na medida em que não levava em linha de conta as fragilidades estruturais dos países menos desenvolvidos, fragilidades essas que se presumiam como sendo naturalmente herdadas do período colonial. Dessa consciência política resultou também a realização em 1953 da chamada Cimeira do Movimento Não Alinhado, na qual foi reclamada uma nova ordem internacional no âmbito da economia, da comunicação e da informação[151]. Nessa mesma cimeira foi proclamado o direito inalienável dos países em desenvolvimento a regularem a aproveitamento dos seus recursos naturais incluindo, se necessário, a sua nacionalização.

A ideia básica de uma nova ordem económica internacional é, nos seus fundamentos, relativamente simples. Começa por ter a pretensão de não ser baseada numa qualquer relação de doador (de ajuda) e de receptor dependente, baseando-se antes pelo contrário numa relação de vantagens mútuas. O desenvolvimento económico dos países menos desenvolvidos seria assim do maior interesse dos países mais ricos, até na medida em que o desenvolvimento económico dos países mais pobres iria dar origem a uma expansão dos mercados para os produtos e serviços dos países mais desenvolvidos. Nos primeiros anos do século XXI e perante o drama diário da imigração clandestina dirigida da África Sub Sahariana para os países da Europa Ocidental, poderá também, de novo e ainda, argumentar-se que o maior desenvolvimento dos países daquela região do Sul, seria a melhor e mais eficaz maneira de minimizar esses fluxos migratórios.

A esse respeito não faltará quem argumente que esses movimentos migratórios dos países do Sul para os países desenvolvidos do Norte são mesmo do interesse das classes dirigentes destes países, na medida em que visam colmatar a relativa escassez de mão de obra nos países do Norte. Dir-se-á também, recorrendo ao instrumental analítico do marxismo, que essa migração de mão-de-obra do Sul para o Norte tem como efeito “refrear” (como soe dizer-se) a capacidade de reivindicação das classes trabalhadoras dos países mais desenvolvidos. A ser assim, as classes dirigentes dos países do Norte mais desenvolvidos acabariam, na realidade, por vir a ter pouco interesse num verdadeiro desenvolvimento dos países do Sul. Como será evidente haverá aqui um confluência de interesses contraditórios[152], com os quais vão tendo que lidar os diversos dirigentes políticos.

Uma outra linha de argumentação tem a ver com uma redução relativa do volume de compras de matérias primas, por parte dos países mais desenvolvidos do Norte, aos países do Sul menos desenvolvidos. Essa redução relativa, que se tem verificado ao longo das últimas décadas, dever-se-ia em parte, por um lado, à transição gradual das economias mais avançadas para uma maior intensidade em actividades de prestação de serviços e da chamada economia do conhecimento, com o desenvolvimento das novas tecnologias da informação e da comunicação e, por outro lado, a um desenvolvimento das actividades de reciclagem industrial de materiais incorporados em produtos industriais já existentes e entretanto tornados obsoletos. Uma espécie de mineração do chamado "ferro-velho". Assim sendo, essa relativa redução das exportações por parte dos países menos desenvolvidos do Sul, das suas matérias primas, só poderia vir a ser compensada (em termos de actividades económicas) se os esses países do Sul viessem a desenvolver as suas próprias indústrias

[150] O Fundo Monetário Internacional, o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (vulgo Banco Mundial) e o Tratado Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT na sigla em Inglês).

[151] New World Information and Communication Order (NWICO)

[152] Ou desenvolvimento a Sul ou mão-de-obra barata a Norte...

de transformação[153]. A este respeito deve no entanto sublinhar-se que toda esta argumentação só é relevante para o caso de matérias-primas que não sejam fontes de energia. Por outras palavras, este tipo de argumento não se aplicaria ao petróleo, ao carvão ou ao gás natural. Matérias que os países mais desenvolvidos continuam a necessitar de importar, até em grandes quantidades.

Por outro lado, e na mesma linha de argumentação chama-se a atenção para a relativa degradação dos termos de troca entre os produtos manufacturados das indústrias do Norte e as matérias primas, minerais ou agrícolas, dos países do Sul. Segundo esta linha de argumentação, o trabalho qualificado tenderia a pagar-se cada vez mais caro, razão pela qual aumentará cada vez mais o valor incorporado nos bens e serviços produzidos nos países mais desenvolvidos relativamente ao valor das matérias primas, cuja produção é suposta requerer trabalho menos qualificado. Essa tendência seria ainda agravada pelo aumento do uso de maquinaria (importada dos países do Norte) a qual tenderia a reduzir ainda mais o contributo do factor trabalho nas exportações do Sul. Em consequência da junção destes factores, aumentaria o valor do comércio externo dos países desenvolvidos relativamente ao dos países subdesenvolvidos (Luchaire, 1967).

Apesar de todos estes argumentos é possível contemplar, pelo menos em teoria, um cenário de desenvolvimento global de que pudessem beneficiar, de forma equilibrada, todos os países do Norte e do Sul. A questão que então se levantaria era uma de saber se, com o actual modelo de industrialização e consumo, o planeta teria capacidade de sustentar os níveis de consumo hoje prevalecentes nos países do Norte. A esse respeito convirá recordar que só a cidade de Nova Iorque consome mais energia eléctrica do que todo o continente africano[154]... Razão pela qual, muito provavelmente, será conveniente – para bem dos nossos netos e bisnetos - ir procurando modelos alternativos de desenvolvimento...

Finalmente, e ainda no que respeita às motivações económicas, é importante referir que é recorrente encontrar, com relativa frequência, na literatura e em relatos de conferências e debates, algumas referências à necessidade e interesse de alguma espécie de Plano Marshall para aplicação à região da África Sub Sahariana.

O referido Plano Marshall foi anunciado pelo então Secretário de Estado norte-americano George Marshall e tinha como objectivo básico incentivar as potências europeias, cujas economias tinham sido devastadas pela Segunda Guerra mundial, a elaborarem os seus próprios planos de reconstrução, assumindo os Estados Unidos o compromisso de financiar esse esforço de reconstrução. A esse respeito é importante sublinhar o facto de que a elaboração - e sobretudo e subsequente implementação - de quaisquer planos de reconstrução de uma qualquer economia nacional exigir grandes (enormes...) quantidades de recursos humanos devidamente qualificados. Mesmo considerando os milhões de mortos causados pela Segunda Guerra Mundial em toda a Europa, a verdade objectiva é que continuava então a haver no Velho Continente dezenas de milhares de engenheiros e centenas de milhares de quadros técnicos e operários altamente qualificados, prontos para esse esforço de reconstrução.

A esse respeito será conveniente recordar a actual reduzida capacidade de absorção - em termos puramente quantitativos - de um hipotético "Plano Marshall", por parte dos países da África Sub Sahariana. No que diz respeito ao contributo efectivo do Plano Marshall para a reconstrução da Europa, importa ainda referir que o mesmo só veio a ser implementado depois de um sistemático desmantelamento de toda a indústria pesada alemã, por parte das forças de ocupação aliadas, seguindo uma orientação explícita nesse sentido[155]. Na discussão de um cenário de um hipotético

[153] Já em 1967 era assinalado o facto de os países industrializados terem comprado em 1958 cerca de 51% das matérias primas de que então necessitavam, enquanto que em 1961 essa percentagem se tinha já reduzido para 48%. Estimava-se então que no ano 2000 os países industrializados não viriam a importar dos países do Sul mais do que entre 25% e 30% das suas necessidades em matérias-primas não energéticas. De facto foi necessário fenómeno historicamente recente da emergência de novas potências industriais, em particular a China, para reanimar a actividade económica extractiva de matérias primas nos países do Sul.

[154] http://books.nap.edu/openbook.php?record_id=12024&page=106

[155] A directiva 1067 de 1947 do Estado-Maior do exército norte-americano, que na prática implementaria o famigerado Plano Morgenthau, tinha como objectivo transformar a Alemanha num país de base pastoril e agrícola, limitando-se o

"Plano Marshall" para o desenvolvimento de África, dever-se-á ter presente a continuada "fuga de cérebros", saindo todos os dias da África Subsahariana em direcção, quer à Europa quer aos Estados Unidos e Canadá, o que só serve para agravar ainda mais a falta de quadros e técnicos qualificados capazes de "absorver" a entrada de bens e serviços correspondentes a um plano das dimensões do referido Plano Marshall. Segundo uma estimativa da Comissão das Nações Unidas para África e da Organização Internacional para as Migrações, entre 1960 e 1975 deixaram o continente africano cerca de 27.000 quadros. Esse número terá subido para 40.000 no período entre 1975 e 1984. Desde 1990 estima-se que deixam o continente africano, todos os anos, pelo menos 20.000 quadros e técnicos qualificados[156]. Por outro lado, e para colmatar a saída desse quadros mais qualificados, os países africanos vêem-se obrigados a gastar qualquer coisa como 4.000 milhões de dólares por ano com a contratação de técnicos expatriados.

A questão da segurança internacional

Ainda no que diz respeito às motivações dos países doadores, e independentemente de com isso quererem (ou não...), influenciar as políticas dos países ditos em desenvolvimento, surge-nos em seguida a preocupação por parte dos principais países doadores relativamente à estabilidade social, política e económica em determinadas regiões do globo, consideradas de interesse estratégico para as principais potências, mas em particular os Estados Unidos e/ou mesmo os países da União Europeia, considerados estes quer isoladamente, quer em conjunto.

A ideia básica e subjacente a este tipo de motivação é a de que a pobreza (ou a miséria...) extrema é uma condição propícia à gestação de sentimentos de revolta que, à falta de enquadramento político minimamente eficaz, tenderão a descambar facilmente na emergência de uma base social de apoio – ainda que passivo ou apenas verbal – à actuação de grupos terroristas. Com os quais, quase que por definição, é extremamente difícil encetar quaisquer processos de negociação. Assim sendo, mesmo considerando que se pode tratar aqui de cinismo político (ou *"real politik"*), sempre vai sendo melhor (e até mais barato) ir "ajudando" determinados países em determinados pontos estratégicos, do que "não fazer nada" e correr o risco de "pagar mais tarde" a "ajuda que não se tenha querido prestar".

O caso exemplar deste tipo de motivação serão os casos do Egipto e de Israel. No caso do Egipto este é considerado pela administração norte-americana como um país fulcral para a manutenção de algum equilíbrio, ainda que precariamente estável, na região do Médio Oriente. É por essa razão que este país, para além da assistência militar (a qual naturalmente não é contabilizada como "ajuda ao desenvolvimento"...) é de longe o maior receptor de ajuda alimentar por parte dos Estados Unidos. De modo a garantir o seu apoio à políticas norte-americanas na região, esta ajuda alimentar tem sido crucial para o relacionamento do Cairo com Washington.

Desde 1979 que os Estados Unidos fornecem ao Egipto uma assistência militar estimada em 1.300 milhões de dólares, assim como uma média anual de 815 milhões de dólares em assistência económica. Ao todo, até 2004, o Egipto tinha recebido qualquer coisa como 50.000 milhões de dólares de "ajuda" por parte dos Estados Unidos. Em 1987, cerca de 40% da "Ajuda ao Estrangeiro" por parte dos Estados Unidos era dividida em partes mais ou menos iguais entre o Egipto e Israel, com uma forte componente de ajuda militar.

A ideia da diplomacia norte-americana era a de tentar neutralizar a latente hostilidade por parte do Egipto relativamente a Israel e, por esse meio, procurar assim influenciar a política dos outros países árabes relativamente ao estado judaico, o qual beneficia de um importante apoio nas instâncias políticas norte-americanas.

Esta ajuda maciça ao Egipto tem provocado críticas mesmo no interior da administração norte-americana. Os críticos dessa ajuda, alegam que o montante da ajuda é de molde a criar nos dirigentes egípcios um sentimento de "conforto" nada propício a um eventual espírito de reformas

esforço de reconstrução à chamada indústria ligeira.

[156] http://www.un.org/ecosocdev/geninfo/afrec/vol17no2/172brain.htm

estruturais. Essa mesma crítica é também por vezes dirigida à ajuda prestada a outros países[157]. É também com base em argumentos sobre a segurança internacional que os Estados Unidos têm vindo a prestar assistência militar e de caracter policial a países da América do Sul, como a Bolívia, o Peru ou a Colômbia alegadamente para combate ao terrorismo e narcotráfico internacional[158].
A ajuda ou assistência técnica e financeira com o objectivo explícito de garantir uma estabilidade política internacional considerada favorável aos interesses norte-americanos pode também ser exemplificada com a ajuda prestada na sequência do fim da Segunda Guerra a países do Leste Asiático, designadamente a Coreia do Sul e Taiwan. O objectivo explicitamente assumido pela administração norte-americana era o "perigo e contenção do expansionismo comunista". Ainda um outro exemplo deste tipo de motivação serão as ajudas prestadas pela França a algumas das suas antigas colónias em África, por considerar que é importante a estabilidade e a segurança social e política no seu flanco Sul. Ao longo dos anos tem sido constante a presença de destacamentos de milhares soldados em diversos países, como a República Centro Africana, o Chade, o Gabão, a Costa do Marfim, Djibouti ou ainda o Senegal e o Mali. Ainda em 2007 a França mantinha nesses e noutros países diversas bases militares, num total de aproximadamente 9.000 soldados.
Como assinalava Michèle Alliot-Marie [159](Ministra da Defesa do governo francês ao tempo do Presidente Jacques Chirac em 2002), esta presença militar francesa em países africanos vem entretanto a inserir-se na Política Europeia de Segurança e Defesa (ou *European Security and Defence Policy* - ESDP). Para alguns observadores o sentido desta política de âmbito europeu tem sido fortemente influenciado pela visão francesa das suas relações com África.
Se deixamos de lado a questão da segurança civil, de ordem pública ou mesmo de tipo militar e nos focarmos em questões da estabilidade económica, vale a pena assinalar que as economias da Europa e de África estão muito mais interligadas do que aquilo que parece resultar de um leitura superficial das estatísticas de comércio externo de ambas as regiões. No que diz respeito às exportações do continente africano a União Europeia é, de longe, o maior importador de bens e serviços oriundos daquele continente. No que diz respeito às mercadorias de origem africana, estas têm sido normalmente importadas pelos Estados da União Europeia em condições preferenciais, nos termos dos Acordos EU-ACP. Por outro lado a União Europeia funciona também como local de trabalho e residência para grandes comunidades nacionais de praticamente todos os países africanos. As remessas de poupanças dos trabalhadores africanos na Europa para os seus familiares nos seus países de origem constituem importantes fontes de divisas para o equilíbrio das contas externas dos países africanos.
Michèle Alliot-Marie lembra-nos ainda que há espalhados por todo o continente africano muitos cidadãos originários dos países da União Europeia, provavelmente algumas centenas de milhares, os quais acabam por também constituir um importante mercado para algumas exportações por parte dos países da União Europeia. Em todo o caso, e por razões específicas de política interna de cada um dos Estados da União Europeia, tem-se verificado quer da parte dos países europeus, quer da União como um todo, uma grande relutância em qualquer envolvimento militar permanente e/ou de grande escala fora das suas próprias fronteiras. A ideia que vai prevalecendo é antes uma de apoio técnico, logístico e financeiro às instituições de segurança civil e militar da própria União Africana, de modo a reforçar as suas próprias capacidades de prevenção e de intervenção em caso de conflitos regionais africanos. Por outro lado a União Europeia desenvolveu ao longo das últimas décadas um conjunto complexo de acordos, tratados, normas e procedimentos institucionalizados de apoio à actividade económica nos países africanos, actividade essa que só poderá vigorar e desenvolver-se harmoniosamente num contexto regional de estabilidade civil.

Projecção Cultural

É provavelmente o caso paradigmático – a nível de exposição mediática – da motivação da

[157] http://www.csmonitor.com/2004/0412/p07s01-wome.html
[158] http://fpc.state.gov/documents/organization/31987.pdf
[159] Em "Europe's World" - http://www.europesworld.org/

cooperação francesa. Desde os esforços conduzidos pela Organização Internacional da Francofonia até aos esforços sistemáticos do estado francês para conduzir um "política africana" separada e distinta de uma "política africana" da União Europeia. Uma tal postura política internacional por parte do estado francês deve-se, naturalmente, à herança pós-colonial e à ideia de manter, ainda que em condições naturalmente diferentes, a antiga "Comunidade Francesa", criada em 1958 sob os auspícios do General De Gaule. Essa mesma postura de *"rayonnement culturel"* tem certamente muito a ver também com uma rivalidade histórica franco-britânica, herdada – no que diz respeito a África – do período da "partilha" de África por ocasião da Conferência de Berlim e que veio a culminar no famigerado "Incidente de Fashoda"[160].
Aquela postura de defesa intransigente da presença cultural francesa nos territórios ou países então "atribuídos" à França (mas não só...) manifesta-se também através das actividades da OIF ou *"Organization Internationale de la Francophonie"* e da prioridade mediática que por vezes é dada às actividades de cooperação que envolvam "cultura" em vez de actividades de cooperação que atendam a necessidades mais comezinhas e do dia-a-dia das populações. A esse respeito é de assinalar o contraste com o posicionamento de outras entidades nacionais responsáveis pela cooperação. O mais das vezes – no que diz respeito à promoção da sua própria "cultura nacional" – as agências de cooperação de outros países limitam-se quase sempre a fazer apenas isso: a cooperar. Mal ou bem, melhor ou pior, com mais ou menos eficácia, mas apenas isso: a cooperar.

O dever humanista de solidariedade

Quando se invocam hoje motivos de solidariedade entre as diversas fracções nacionais da espécie humana corre-se o risco de uma repetição velha de pelo menos dois séculos. A esse respeito invocam-se valores como a Liberdade, Igualdade e Fraternidade entre todos povos, valores esses que, na sequências das revoluções americana e francesa, são hoje proclamados como referentes universais e a serem seguidos por todos os povos e governos.
Nos tempos mais recentes, tudo isto parece ter começado com o chamado "ponto quatro"[161] do discurso do Presidente Harry Truman em 20 de Janeiro de 1949. Dada a sua pertinência para o tema da cooperação internacional de ajuda ao desenvolvimento, vale a pena reproduzir na íntegra essa parte do discurso.

> *"Em quarto lugar, devemos iniciar um novo e ousado programa que torne disponíveis os benefícios dos nossos avanços científicos e progresso industrial para o melhoramento e crescimento das áreas subdesenvolvidas.*
> *Mais de metade dos povos do mundo vivem em condições próximas da miséria. A sua alimentação é inadequada. São vitimas da doença. A sua vida económica é primitiva e estagnada. A sua pobreza é um empecilho e uma ameaça quer para eles quer para as áreas mais prósperas.*
> *Pela primeira vez na história a humanidade possui o conhecimento e a capacidade de aliviar o sofrimento destes povos.*
> *Os Estados Unidos sobressaem de entre as nações no desenvolvimento de técnicas industriais e científicas. Os recursos materiais que nos podemos permitir utilizar para a assistência a outros povos são limitados. Mas os nossos recursos imponderáveis em conhecimentos técnicos estão em crescimento constante e são inesgotáveis.*
> *Acredito que deveríamos disponibilizar a todos os povos amantes da paz, os benefícios do nosso capital de conhecimento técnico de modo a ajudá-los a realizar as suas aspirações a uma vida melhor. E, em cooperação com outras nações, deveríamos promover o investimento de capital em áreas que necessitem de desenvolvimento.*
> *O nosso objectivo deverá ser ajudar os povos livres do mundo, através dos seus próprios esforços, a produzirem mais alimentos, mais roupas, mais materiais para a construção de casas*

[160] Incidente que pôs frente a frente tropas francesas e britânicas na "fortaleza" de Fashoda no Sudão, em 1899 e que se concluiu com uma vitória diplomática dos britânicos.
[161] O discurso é também designado de "programa dos quatro pontos" na medida em que o Presidente Truman expunha quatro grandes linhas de orientação para a cooperação internacional de ajuda ao desenvolvimento.

e mais energia mecânica para aliviar os seus esforços.
Convidamos outros países a compartilhar os seus recursos tecnológicos neste empreendimento. Os seus contributos serão calorosamente bem vindos. Este deverá ser um empreendimento cooperativo em que todas as nações trabalhem em conjunto através das Nações Unidas e as suas agências especializadas, sempre que seja praticável. Tem que ser um esforço de âmbito mundial para que se consiga a paz, a abundância e a liberdade.
Com a colaboração do mundo empresarial, do capital privado, da agricultura e do mundo laboral, este programa poderá aumentar grandemente a actividade industrial de outras nações e elevar substancialmente os seus níveis de vida.
Um tal novo desenvolvimento económico tem que ser concebido e controlado para benefício dos povos nas áreas onde se tenham estabelecido. As garantias dos investidores têm que ser equilibradas com as garantias no interesse dos povos cujos recursos e cujo trabalho participam nestes desenvolvimentos
O velho imperialismo - exploração para lucros estrangeiros - não tem lugar nos nossos planos. Aquilo que temos em mente é um programa de desenvolvimento baseado nos conceitos de uma democrática e honesta negociação.
Todos os países, incluindo o nosso, tirarão grandes benefícios de um programa construtivo para uma melhor utilização dos recursos humanos e naturais do mundo. A experiência mostra-nos que o nosso comércio com outros países se expande consoante eles vão progredindo industrial e economicamente.
A chave para a prosperidade e a paz está num aumento da produção. E a chave para uma maior produção está numa mais ampla e mais vigorosa aplicação dos modernos conhecimentos científicos e técnicos.
A família humana só poderá alcançar uma vida satisfatória e decente, como é o direito de todos os povos, se ajudar os seus membros menos afortunados a ajudarem-se a si mesmos.
Só a democracia pode propiciar a força vital para animar os povos do mundo numa acção triunfante, não apenas contra os seus opressores humanos, mas também contra os seus ancestrais inimigos - a fome, a miséria e o desespero.
Com base nestes quatro grandes tipos de acção esperamos ajudar a criar as condições que hão eventualmente conduzir à liberdade pessoal e felicidade para toda a humanidade.

Tal como resulta de uma leitura minimamente atenta do discurso do Presidente Truman, os quatro pontos do seu programa podem assim resumir-se a (1) o desenvolvimento deverá resultar de um esforço colectivo da comunidade das nações a ser conduzido no âmbito das Nações Unidas; (2) os Estados Unidos propõem-se continuar os seus programas de reconstrução económica em todo o mundo; (3) os Estados Unidos propunham-se continuar a apoiar os países "amantes da liberdade" contra os perigos da agressão e (4) os Estados Unidos deveriam arrancar com um novo e ambicioso programa de partilha dos seus conhecimentos científicos e tecnológicos para benefício dos países menos desenvolvidos.
Grande parte do discurso "academicamente correcto" das duas últimas décadas, de crítica a um discurso alegadamente "cientista" do desenvolvimento, dever-se-á a esta ênfase do presidente Truman relativamente à importância da ciência e da tecnologia para acelerar o processo histórico de crescimento económico e desenvolvimento social dos países subdesenvolvidos. Como um tal processo de crescimento e desenvolvimento falhou até agora de forma clamorosa, é grande a tentação de culpar o conhecimento científico de origem "europeia" (a ciência moderna considerada como "eurocêntrica"...) e fazer apelo a uma renovada valorização dos saberes tradicionais e do conhecimento endógeno (dos países subdesenvolvidos), designadamente um conhecimento supostamente de origem "africana".
Por outras palavras, o (postulado) esforço de cooperação e ajuda ao desenvolvimento, por parte dos países ditos ocidentais, falhou até agora, não tanto por razões da lógica intrínseca do sistema económico predominante (o capitalismo), mas mais por uma não adequação da ciência dita "ocidental" e "eurocêntrica", aos problemas específicos dos países subdesenvolvidos.[162]

[162] A este respeito ver Nahavandi (2003), em particular o contributo de Renér Devish (pág. 110-134)

O pagamento de uma dívida histórica

Temos finalmente que, para muitos autores e observadores da cena internacional, assim como para alguns dirigentes políticos, uma das razões fundamentais para um processo de cooperação de ajuda ao desenvolvimento seria como que o pagamento de uma "dívida histórica" da parte dos países mais desenvolvidos relativamente aos países actualmente subdesenvolvidos. Segundo esta linha de argumentação, basicamente e no limite da análise, os países industrializados e mais desenvolvidos de hoje deveriam a sua riqueza e desenvolvimento a uma desenfreada exploração colonial, quer dos recursos naturais quer dos recursos humanos, dos países menos desenvolvidos.

Como diz Luchaire (1967) referindo-se a Pierre Jalée (*"Le Pillage du Tiers Monde"*, 1965) chegou a escrever-se que as indústrias do primeiro mundo pilhavam as matérias primas do terceiro mundo, pagando-as a preços cada vez mais baixos para depois vender a esses mesmos países, cada vezes mais caros, os produtos industriais fabricados com essas mesmas matérias primas. De certa forma é também essa a ideia que transparece do próprio título do livro de Walter Rodney, *"How Europe Underdeveloped Africa"*.

Parece estar aqui subjacente a ideia de que os países do "centro" têm enriquecido à custa da exploração (ou sobre-exploração) dos países da "periferia", ideia essa que normalmente se encontra nos trabalhos dos autores da conhecida Teoria da Dependência.

Defendo explicitamente a tese de que não será bem assim. O raciocínio que parece ser válido no interior de uma comunidade nacional, pode não ser necessariamente válido quando transposto para o funcionamento da economia global. Defende-se aqui a tese de que, se faz sentido dizer-se que os países subdesenvolvidos estão hoje numa situação de pobreza por causa de, ou em consequência do, desenvolvimento (e enriquecimento) dos países mais desenvolvidos, o inverso não é necessariamente verdade. Por outras palavras, o enriquecimento dos países hoje mais desenvolvidos terá sido efectuado originalmente, sobretudo e principalmente à custa da exploração dos seus próprios recursos naturais e humanos. O problema deste tipo de análises é que provavelmente serão apenas parcialmente correctas ou verdadeiras.

A esse respeito é importante discutir, ainda que muito brevemente, a problemática do processo histórico de acumulação. Algo que faremos mais adiante.

08. O SISTEMA DAS NAÇÕES UNIDAS

"Mais do que nunca antes na história humana, partilhamos um destino comum. Apenas o poderemos dominar se o enfrentarmos juntos. E é por isso, meus amigos, que temos as Nações Unidas."
"Desta visão do papel das Nações Unidas resultam para o próximo século três grandes prioridades para o futuro: Erradicação da pobreza, prevenção de conflitos e promoção da democracia"
Kofi Annan
Antigo Secretário-Geral das Nações Unidas

Introdução

A expressão, comumente utilizada, de "Sistema das Nações Unidas" terá subjacente a ideia de um conjunto integrado e devidamente estruturado de organismos e instituições de âmbito mundial e com determinados objectivos e funções razoavelmente distribuídos. A realidade dos factos é algo de diferente. Como veremos mais adiante, o chamado "sistema" das Nações Unidas acaba antes por ser um aglomerado (não integrado...) de organizações díspares e dispersas, em alguns casos sem quase nenhuma relação ou coordenação entre si. Algumas das organizações ou agências especializadas são mesmo entidades que antecedem historicamente a existência da actual Organização das Nações Unidas, como serão os casos da UPU ou União Postal Universal ou ainda da ITU ou *"International Telecommunications Union"*.

Apesar de a sua função, ou razão fundadora, ser primordialmente a da manutenção da paz, a verdade é que as Nações Unidas são também um actor social incontornável quando se pretenda discutir a problemática da cooperação internacional e ajuda pública ao desenvolvimento. Vamos assim considerar aqui brevemente, quer algumas das suas origens históricas, quer as questões relacionadas com a eficácia com que as Nações Unidas têm exercido os diversos papéis que a comunidade das nações lhe tem atribuído.

No que diz respeito à manutenção da paz, desde as antigas anfictionias[163] da Grécia Clássica até aos escritos e propostas de pensadores mais recentes, como o economista Victor Considérant[164], passando por Hugo Grotius[165], pelo Abade Pierre[166] ou ainda por Emmanuel Kant[167], que a ideia de uma organização internacional, onde se pudessem resolver os problemas dos conflitos latentes entre os povos, as nações e os respectivos Estados, tem sido uma constante por parte dos mais esclarecidos entre os dirigentes políticos. As Nações Unidas começam assim por ser perspectivadas como um fórum privilegiado onde todos os Estados podem discutir sem entraves os seus problemas de relacionamento com outros Estados, mesmo considerando que muitas das discussões e conversas entre os múltiplos participantes acabam por não ter grande eficácia visível, no que diz respeito à resolução de conflitos latentes ou efectivos. Mas, em todo o caso e como dizia Churchill, *"'better talk, talk, talk, than war, war, war"* [168](Lewin, 1995).

Por outro lado, e no que diz respeito à problemática da cooperação e desenvolvimento, aspectos também eles perspectivados como funções essenciais e fundadoras das Nações Unidas, podemos observar que o sistema das Nações Unidas é o exemplo paradigmático da recorrente tentativa histórica, por parte da sociedade humana, para que o exercício do poder político prevaleça sobre o exercício do poder económico. Por outras palavras, toda a ideologia que enforma a estruturação e os princípios de actuação dos diversos organismos que constituem, de facto, o corpo substantivo

[163] Assembleias reunindo as antigas cidades gregas com o objectivo de administrar em conjunto os lugares de culto, discutir as condições de convivência pacífica e de cooperação entre as cidades.
[164] Discípulo do pensador socialista e cooperativista Charles Fourier, foi autor de "A Última Guerra e a Paz Definitiva na Europa", publicado em 1850.
[165] Publica, em 1625, o livro *"De Jure Belli et Pacis"* ("Do Direito da Guerra e da Paz"), onde propõe o estabelecimento de uma espécie de "organização mundial", englobando as principais potências conhecidas de modo a garantir a paz entre as nações.
[166] Na sequência da sua participação nas difíceis negociações do Tratado de Utrech (1712-1713) que em 1714 puseram fim à Guerra da Sucessão de Espanha, envolvendo diversos Estados europeus, escreveu o seu "Projecto de paz universal entre as nações".
[167] Autor, em 1795, do livro "Da Paz Perpétua" onde defende o primado do Direito para assegurar a paz entre as nações.
[168] "É melhor conversa, conversa, conversa, do que guerra, guerra, guerra"

daquilo que é a Organização das Nações Unidas, está eivada dos princípios de solidariedade e cooperação entre os povos que habitam o planeta Terra, princípios esses que são o reflexo natural dos ideais expressos na Declaração Universal dos Direitos Humanos.
Mas, facto muito significativo e que importa sublinhar, *os três organismos mais importantes e com efectivo poder operacional no âmbito da economia mundial, o FMI, o Banco Mundial e a OMC, ainda que sejam formalmente partes integrantes do Sistema das Nações Unidas*[169]*, em rigor estão completamente fora da alçada de actuação do Secretariado Geral, assim como fora do controle ou supervisão da Assembleia Geral.*
A Organização das Nações Unidas, mais conhecida por ONU, começou a ser fundada a 24 de Outubro de 1945, na cidade de São Francisco na Califórnia, no rescaldo da Segunda Guerra Mundial. A sua Carta fundadora veio então a ser subscrita por 51 países. Deve referir-se que já antes do fim da Segunda Guerra Mundial, os países aliados tinham começado a referir-se ao conjunto das "Nações Unidas", tendo como objectivo fazer renascer, mas em novos moldes, a ideia da anterior "Sociedade das Nações", extinta por ocasião do deflagrar da Segunda Guerra Mundial. A primeira Assembleia Geral da ONU veio a celebrar-se a 10 de Janeiro de 1946 em Westminster, na cidade de Londres. A sua actual sede principal é na cidade de Nova Iorque, sendo também de referir que muitos dos seus principais órgãos e programas institucionais se encontram sediados noutras cidades, como Genebra (antiga sede da anterior Sociedade das Nações), Paris, Roma ou Nairobi.
No contexto do actual debate relativamente a uma necessidade e eventual reforma do sistema das Nações Unidas, é importante lembrar a experiência falhada da antiga Sociedade de Nações, por vezes também referida como "Liga das Nações". Precursora da actual Organização das Nações Unidas, a "Liga das Nações" fora concebida em circunstâncias similares, durante a Primeira Guerra Mundial e formalmente estabelecida em 1919, em conformidade com o Tratado de Versalhes, *"para promover a cooperação internacional e conseguir a paz e a segurança"*.
Embora tivesse sido o resultado da iniciativa do então Presidente dos Estados Unidos, Woodrow Wilson, a verdade é que o Congresso dos EUA nunca chegara a ratificar a adesão daquele país à organização. Entretanto, face à dificuldade de diálogo e negociação para resolução dos diversos conflitos de interesses entre os vários Estados membros, resultantes do descalabro económico e social na sequência da Primeira Grande Guerra, países como o Japão e a Alemanha abandonaram a Sociedade das Nações, condenando-a à inoperacionalidade efectiva. Dir-se-ia hoje que já então os poderes políticos nacionais se mostravam incapazes de resolver os problemas, contradições e conflitos inerentes ao funcionamento do sistema capitalista ou de, pelo menos, disciplinar o seu funcionamento mas agora a uma escala planetária.
Desde o ataque do Japão à província chinesa da Manchúria em 1931, até à invasão da Etiópia pelo exército italiano em 1935, também já então a organização internacional, que se propunha reunir todas as nações e actuar como uma fórum de negociação e de garantia de paz e estabilidade, se revelava inoperante, tendo vindo a ser funcionalmente extinta com o deflagrar da Segunda Guerra Mundial. Assinale-se que, em todo o caso, no fim dos anos Trinta do Século XX, a então Sociedade das Nações não tinha ainda lançados ou consolidados os diversos tipos de estruturas operacionais e administrativas que hoje constituem o "edifício" de intervenção e regulação de muita da actividade política internacional que são hoje as Nações Unidas.
Em 2007 a ONU era constituída por 192 Estados membros, todos eles países soberanos internacionalmente reconhecidos. Há ainda a considerar situações específicas, como será o caso do Vaticano, o qual tem a qualidade de "observador" ou ainda de países sem reconhecimento pleno por parte da comunidade internacional, como é o caso do Sahara Ocidental, ocupado por Marrocos embora tenha sido reconhecido como Estado pela União Africana, ou ainda o caso de Taiwan, o qual é um território cuja soberania é reclamada pela China, mas que tem beneficiado do

[169]Estas organizações autónomas fazem formalmente parte daquilo a que se chama as "Agências Especializadas". Na prática, no entanto, a sua direcção estratégica, as suas opções em termos de políticas económicas e financeiras, as suas operações e a nomeação dos seus mais altos dirigentes, são tudo questões fora da alçada e controle dos orgãos principais (ou centrais) da ONU.

reconhecimento soberano por parte de alguns outros países. Anote-se também que Taiwan é membro de pleno direito de algumas organizações internacionais, nomeadamente organizações que fazem parte da estrutura formal da própria Organização das Nações Unidas, como é o caso da Organização Mundial do Comércio.

Para alguns observadores, um dos feitos mais importantes e assinaláveis das Nações Unidas terá sido a Declamação Universal dos Direitos Humanos, em 1948, dois anos após a sua fundação. Mesmo considerando que esta Declaração não tem força legal, a verdade é que tem servido de base a diversos documentos com força legal, designadamente o Tratado Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais, assim como o Tratado Internacional dos Direitos Civis e Políticos, para além de ter sido transcrito - ou declarado como transcrito - para as Constituições Políticas de diversos países membros.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos apresenta-se sobretudo como um ideal comum a toda a Humanidade e que se procura venha a ser atingido por todos os povos e nações. É nessa base que se espera das Nações Unidas e de todos os seus membros, toda uma série de esforços no sentido de se vir a alcançar a paz e progresso dos povos. É assim que as Nações Unidas declaram como seus objectivos fundamentais os de manutenção da paz mundial, a protecção dos direitos humanos, a promoção do desenvolvimento social e económico das nações, a defesa do direito à autonomia de todos os povos e, por fim, o reforço dos laços de cooperação e entreajuda entre todos os estados soberanos. Entretanto, e apesar dos elevados princípios e objectivos a que se propõe, é forçoso reconhecer que ao longo das décadas e no que diz respeito à manutenção da paz e da resolução de conflitos por via do dialogo, a verdade objectiva é que a ONU tem sido razoavelmente inoperante, sempre que estão em jogo os interesses das maiores potências económicas e militares.

Mas, apesar disso, importa também reconhecer o papel positivo entretanto desempenhado pelas suas agências especializadas, desde a Organização Mundial da Saúde, à FAO[170] (ou Organização para a Alimentação e Agricultura), passando pela Unesco[171] e Unicef[172], para já não falar de outras agências como serão os casos da OIT (ou Organização Internacional do Trabalho) ou ainda o IFAD[173] ou Fundo Internacional para o Desenvolvimento da Agricultura, entre tantas outras agências.

Em todo o caso, e considerando a relativamente menor operacionalidade na área da prevenção e resolução de conflitos, são vários os autores e intervenientes políticos que, de há uns anos a esta parte, vêm reclamando uma substancial reforma da ONU, em geral e de alguns dos seus órgãos, em particular. Desde logo a reforma da constituição do órgão principal no que concerne à paz, segurança e resolução de conflitos, razão básica e fundamental para a existência da ONU: o seu Conselho de Segurança.

Para os defensores da sua urgente reforma, o Conselho de Segurança na sua constituição actual, é hoje uma herança anacrónica do rescaldo da Segunda Guerra Mundial. De facto, ao deixar de fora as potências então derrotadas – o que na altura parecia óbvio e natural – o Conselho de Segurança deixou há muito de representar minimamente o equilíbrio de forças presentes no palco das nações. A situação assume aspectos caricatos quando se pensa que, quer o Japão, quer a Alemanha, são dos países que mais contribuem para o financiamento da estrutura e operações das Nações Unidas. Por outro lado, continuam de fora do referido Conselho de Segurança, países com a dimensão continental de um Brasil ou o peso demográfico de uma Índia, sendo que este país, na altura da fundação das Nações Unidas, era ainda parte do Império Britânico, então prestes a desmantelar-se.

É neste contexto que aparecem movimentos diplomáticos por parte dos países de maior dimensão, como os acabados de referir, os quais se constituíram num grupo informal, por vezes designado na imprensa por G-4 (Alemanha, Brasil, Índia e Japão).

Mas, no que diz respeito à problemática da Assistência Pública ao Desenvolvimento (APD) e da

[170] *"Food and Agricultural Organisation"*

[171] *"United Nations Education, Science and Culture Organisation"*, com sede em Paris.

[172] *"United Nations Children's Fund*

[173] *"International Fund for Agricultural Development"*

Cooperação Internacional para o desenvolvimento dos países mais pobres, o que importa discutir relativamente ao sistema da ONU, é a forma como ali se desenrola o conflito fundamental a que já temos feito referência: o conflito entre, por um lado, o poder económico das grandes empresas transnacionais, fundos de investimentos e bancos internacionais (ou as chamadas "forças dos mercados") e, por outro lado, o poder político correspondente ao conjunto de entidades a que genericamente chamamos de "Estados". Sem formular aqui quaisquer juízos de valor, importa reconhecer que temos assim de um dos lados, o conjunto de organismos que parecem dar a primazia aos ideais da fraternidade entre os povos, proclamados na Carta das Nações Unidas e os quais têm explícita a ideia da solidariedade na ajuda ao desenvolvimento, enquanto que do "outro lado da barreira", temos o conjunto de organismos que parecem dar a primazia à estrita estabilidade financeira e à promoção do comércio livre[174]. No primeiro grupo destacam-se naturalmente organismos como o PNUD, a OMS, a FAO ou a OIT. Enquanto que no segundo grupo se destacam a OMC, o Banco Mundial e o FMI.

Enquanto que no primeiro grupo de instituições parecem prevalecer os valores sociais de respeito pelas culturas e de solidariedade entre todos os povos (o que implica alguma dose de não reciprocidade nas trocas comerciais), no segundo grupo parece prevalecer o respeito pelas regras do mercado e a exigência de reciprocidade de tratamento nas trocas internacionais, o que se traduz pelo conhecido *slogan* de *"Trade, Not Aid"*.

Todo e qualquer observador da cena política e económica mundial é testemunha do impacto que as decisões do Banco Mundial e do FMI têm nas economias nacionais onde intervêm. No caso dos países menos desenvolvidos, como é o caso da quase totalidade dos países africanos, os famigerados Programas de Ajustamento Estrutural (PAE) já fizeram correr "rios de tinta", para além da profunda desestruturação social e económica que têm causado, ou aprofundado, na maioria dos países onde têm sido aplicados.

Como é natural e seria de esperar, os técnicos e dirigentes daquelas instituições, têm tido ampla ocasião para apresentar alguns (poucos) casos de sucesso, tratando-se aí quase sempre de pequenos países, naturalmente pouco representativos da realidade económica comum à maioria dos países "intervencionados". Assim sendo, infelizmente, a maioria dos observadores e autores que têm estudado esta problemática são unânimes na conclusão de que os referidos Programas de Ajustamento Estrutural têm sido um desastre, se não completo e total, pelo menos parcial.

Para efeitos deste trabalho e esclarecimento de eventuais leitores, importa salientar que, em princípio, quer num plano teórico, quer num plano prático, estes programas são quase sempre apresentados como sendo uma condição necessária para a resolução futura do problema de um eventual desenvolvimento económico e social dos países afectados. A questão estará então em saber se, *sendo de facto esses programas uma condição necessária*[175], *serão também e sobretudo suficientes*. E porque não foram concebidos nessa perspectiva (da sua insuficiência) acabaram por resultar altamente prejudiciais para o desenvolvimento dos países envolvidos. Dir-se-ia em vernáculo que *"foi pior a emenda do que o soneto"*… Na verdade o problema fundamental dos PAE terá sido a sua perspectiva global do mundo das coisas económicas ou, por outras palavras, a mundivisão dos seus autores. Estes tendem a ver os países todos por igual e como se não houvesse uma evolução histórica (de longo prazo) a considerar, à escala global. Quase que literalmente se pode dizer que quando as missões do Banco Mundial (ou do FMI) chegavam a um país, como que já traziam na carteira uma mesma solução pré-programada, passando sistematicamente de lado em relação às condições concretas e à estrutura produtiva, qualquer que ela fosse, de cada um dos

[174]Esta distinção de motivações institucionais não tem que ser personalizada relativamente à isenção e honestidade profissional dos quadros técnicos e dirigentes das instituições que objectivamente dão primazia à ideologia defensora dos interesses económicos empresariais. Todos esses quadros e dirigentes são profissionais altamente qualificados e não serão motivados pela obtenção de "mais lucros" para as empresas, mas sim e apenas (e no pior dos casos) pela sua própria progressão em termos de carreira profissional. A questão põe-se antes em termos das respectivas mundivisões e a forma como os estatutos e objectivos institucionais das respectivas organizações vão condicionando a sua própria mundivisão e comportamento profissional.

[175] Até de um ponto de vista de estabilidade financeira e de expectativas por parte dos agentes económicos...

países. E passando sobretudo de lado em relação ao modo histórico de inserção de cada país concreto ou região, na globalidade do sistema-mundo. Ora acontece que, de um ponto de vista técnico ou formal, quer o Banco Mundial, quer o FMI, são supostos ser organizações integradas no sistema geral das Nações Unidas, devendo assim depender do Conselho Económico e Social (ou ECOSOC) da Assembleia Geral. De acordo com a literatura consultada, parece que a intenção inicial dos fundadores das Nações Unidas terá sido mesmo a de que as duas instituições (ditas de *"Bretton Woods"*) recebessem do ECOSOC as orientações estratégicas relativamente ao seu modo de intervenção na economia e finanças internacionais.

Uma das principais facetas dos PAE, e que tem subjacente a ideologia do neoliberalismo do "menos Estado, melhor Estado", é justamente a minimização do papel interventor, ou mesmo regulador, do Estado relativamente ao funcionamento da economia. E no entanto, já em 1841 Friederich List[176], no seu "Sistema Nacional de Economia Política", explicava detalhadamente porque razão uma economia emergente tinha necessidade de algum proteccionismo aduaneiro, de modo a que pudesse consolidar a sua própria estrutura produtiva nacional. A mesma defesa do proteccionismo foi também claramente expressa pelos primeiros economistas norte-americanos, designadamente Alexander Hamilton, quando se procurava garantir à então jovem nação independente, alguma capacidade de sobrevivência industrial e de resposta ao poderio económico da Grã-Bretanha.

De facto, subjacente à mundivisão dos quadros e dirigentes das instituições de Bretton Woods, está a ideia da aplicação universal das chamadas "leis da economia", as quais são então supostas serem invariáveis, válidas e aplicáveis em todos os tempos e lugares. A chamada Escola Histórica Alemã, em contraponto, defendia já em meados do século XIX (!...) o carácter relativista das "leis económicas", as quais seriam válidas apenas de acordo com a lógica intrínseca de cada sistema económico. Assim sendo, e também de acordo com esta abordagem, ao considerarmos questões de política económica haveria sempre a necessidade de levar em linha de conta as circunstâncias históricas e geográficas de cada Estado, país ou nação. O reconhecimento (?...) tardio, por parte das instituições de Bretton Woods, da necessidade de alguma intervenção estatal no funcionamento regular da economia e da sociedade, levou ao aparecimento de, pelo menos, uma nova terminologia. É assim que, lá onde se falava antigamente de "governo", se fala agora de "boa governação", um pouco como se tanto faça que seja o Estado a governar como seja outra "coisa qualquer"…

A dimensão do financiamento de um desenvolvimento mais rápido dos países geralmente considerados como "mais atrasados" constitui um dos maiores desafios com que se defronta a eufemisticamente chamada "comunidade internacional". Os países membros da ONU, em particular os países mais ricos, comprometeram-se em 1970 a contribuir com 0,7% do seu PIB para a Ajuda Pública ao Desenvolvimento. Em 2005 ou 2006, aquela contribuição era, para os países da OCDE, em média, de apenas 0,26%. Fazem figura de excepção os países nórdicos e a Holanda que de facto cumprem com aquele compromisso, dando origem a que se designem, por vezes, ironicamente como o G-0,7... Nesse contexto, o então Secretário-Geral Koffi Anan e como parte dos trabalhos preparatórios da Conferência de Monterrey[177], solicitou ao então ex-Presidente do México, Ernesto Zedillo que fosse preparado um relatório de fundo sobre a situação (e possíveis soluções) para o financiamento dos múltiplos programas de desenvolvimento. Nesse relatório, elaborado aliás de acordo com a corrente de pensamento predominante, eram avançadas diversas sugestões para se aumentar o volume dos meios financeiros a disponibilizar para a ajuda ao desenvolvimento.

No quadro na Organização Mundial do Comércio era reconhecido que a regulação actualmente em vigor acaba por ser muito desfavorável aos países mais pobres, por muito que se esforcem para aumentarem as suas exportações. No relatório era assim proposto que fosse considerada a hipótese de reformular os termos e condições do comércio internacional. Tais sugestões foram até agora

[176] Economista alemão do século XIX, geralmente considerado o "pai" da política económica proteccionista alemã.

[177] *"International Conference on Financing for Development "*, Monterrey, Março de 2002 – No Paragrafo 42 do chamado Consenso de Monterrey, os líderes mundiais ali reunidos reiteraram não só seu compromisso, mas afirmando também que os países desenvolvidos que ainda não tivessem conseguido alcançar aquele objectivo de 0,7% do PI B, deveriam, com toda a urgência, fazer esforços nesse sentido.

ignoradas. Tal deve-se ao continuado predomínio da ideologia neoliberal a qual, baseando-se (ou sendo a expressão política) do paradigma neoclássico, postula a tendência para equilíbrio nos mercados, se não a curto prazo, pelo menos a médio ou longo prazo. Segundo esse mesmo paradigma, o referido equilíbrio resultaria sempre numa situação óptima (a melhor possível) para todas as partes envolvidas. Ou seja, por outras palavras, ao fim e ao cabo, os países menos desenvolvidos acabariam por se desenvolver, mais e melhor, se nada fosse alterado ao esquema actual de predomínio quase total daquilo a que, eufemisticamente, se chama "forças do mercado"[178], relativamente ao funcionamento da economia global.
Em resumo e conclusão, no que diz respeito à aplicação de eventuais políticas de apoio e cooperação para o desenvolvimento, as Nações Unidas, no conjunto restrito dos seus organismos centrais, apresenta-se assim como um gigante administrativo sem grande capacidade interventiva, na medida em que os principais órgãos ou instituições especificamente dedicadas a esse apoio, saem fora da alçada ou controle das Nações Unidas propriamente ditas. Mesmo assim vale a pena discutir, ainda que brevemente, os diversos organismos das Nações Unidas, cuja actuação está mais orientada para o apoio ao desenvolvimento social e económico dos povos.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDASs

Antecedentes e história breve

A ideia de uma organização que viesse retomar os ideais e objectivos da antiga Liga das Nações, foi inicialmente proposta por ocasião de uma declaração conjunta por parte das chamadas Potências Aliadas, numa conferência de Aliados celebrada em Moscovo em 1943, ainda em plena Guerra Mundial. O nome de "Nações Unidas" terá sido sugerido pelo então presidente dos Estados Unidos da América, Franklin Delano Roosevelt.
Em 25 de Abril de 1945 celebrou-se em São Francisco da Califórnia a primeira conferência de fundação das Nações Unidas. Para além dos governos dos Estados fundadores, foram convidados representantes de algumas, mais importantes e influentes organizações não governamentais. As 50 nações representadas na conferência de São Francisco assinaram a Carta das Nações Unidas a 26 de Junho, e a Polónia, que não esteve representada naquela conferência, acrescentou seu nome mais tarde, elevando para 51 o número total dos Estados inicialmente integrantes da organização.
A ONU começou formalmente a sua existência a 24 de Outubro de 1945, depois da Carta fundadora ter sido ratificada pelos então cinco membros permanentes do Conselho de Segurança (China, URSS, França, Reino Unido e EUA) e pela grande maioria dos outros 46 membros. Actualmente os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança são os únicos que têm veto nas decisões. Estes são os EUA, Federação Russa, França, Reino Unido e República Popular da China. O Conselho de Segurança é constituído por um total de 15 Estados membros, sendo os restantes 10 países eleitos por períodos de dois anos não renováveis. Assinale-se que enquanto todos os outros órgãos das Nações Unidas têm apenas o poder de deliberar e fazer recomendações - que os Estados membros podem ou não aceitar - no caso do Conselho de Segurança, trata-se de um órgão com poder de decisão impositivo. Ou seja, ao aderirem às Nações Unidas, todos os Estados membros se comprometem a acatar as decisões tomadas pelo Conselho de Segurança.

Estrutura organizativa

Em primeiro lugar é conveniente distinguir entre a Organização das Nações Unidas, propriamente dita ou em sentido restrito, e aquilo que se convencionou designar por "Sistema das Nações Unidas", o qual engloba já organizações interncaionais, de âmbito mundial, e que se encontram a um nível de autoridade ou "soberania" equivalenet ao das Nações Unidas propriamente ditas.
Assim sendo, o Sistema das Nações Unidas é constituído pelas organizações estabelecidas pela

[178]Que aí predominem grandes empresas transnacionais, onde a lógica do oligopólio acaba por se sobrepôr à lógica da concorrência "perfeita" (de "muitos participantes de pequenas dimensões...), portanto incapazes de controlar quaisquer mercados, parece não incomodar os adeptos da ideologia ("matematicamente pura") neoliberal.

Carta das Nações Unidas, aquilo que constui a ONU ou "Organização das Nações Unidas" propriamente dita, ou em sentido restrito. A este primeiro núcleo central deve acrescentar-se um segundo círculo constituído por um conjunto de "agências especializadas" previstas pelo Artigo 67 da Carta, assim como uma série de "programas" estabelecidos pela Assembleia-Geral nos termos do Artigo 22 da Carta.,

A este segundo circulo de organizações ("agências" e "programas") pode então ainda agregar-se um número restrito de organizações instucionalmente mais afastadas, mas ainda parte, pelo menos formalmente, do referido "Sistema das Nações Unidas" em sentido mais lato. Estas outras organizações serão então a Agência Internacional de Energia Atómica, a Organização Mundial de Comércio, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, organizações estas que, em rigor já não são "agências especializdas" das Nações Unidas. Facto esse que, no entanto, não impede que haja entre todas esses entidades acordos formais de cooperação e coordenação possível de políticas, estratégias e actividades.

Assim sendo, e tal como acontecia com a antiga Sociedade das Nações, também na ONU os seus principais organismos acabam por ser: uma Assembleia Geral, um Conselho Permanente e um Secretariado. Para o caso e considerando as preocupações económicas e sociais, assim como a "herança" dos impérios coloniais, foram também instituídos dois conselhos especializados: o Conselho Económico e Social e o Conselho de Tutela, tendo este último a missão de supervisionar a forma como as potências administrantes iam (ou não...), preparando os povos sob tutela para uma eventual independência. Em termos muitos esquemáticos diremos assim que a Organização das Nações Unidas está então estruturada com base nos seguintes organismos:

- Assembleia Geral
- Conselho de Segurança
- Conselho Económico e Social (ECOSOC)
- Conselho de Tutela
- Tribunal Internacional de Justiça
- Secretariado

Para além destes órgãos centrais, o sistema das Nações Unidas é também constituído por diversos outros organismos, de vocação especializada, quer sejam de âmbito funcional, quer sejam de âmbito geográfico, designadamente:

- Programas e órgãos especializados
- Institutos especializados de pesquisa
- Comissões orgânicas por assuntos de interesse funcional
- Comissões de âmbito regional
- Órgãos e instituições conexos e relacionados com as Nações Unidas
- Outros Organismos especializados

Dada a variedade e especialização das muitas organizações que constituem o "Sistema das Nações Unidas", foi consituído um Conselho dos Principais Executivos" (*"Chief Executives Board"*) o qual se reúne regularmente sob a coordenação do Secretário-Geral das Nações Unidas. Deve salientar-se que este CPE é, em rigor, um "conselho inter pares", na medida em que os presidentes-directores-gerais das organizações que participam do Sistema das Nações Unidas foram (e são) nomeados por negociações inter-governamentais e sem interferência do Secretariado das Nações Unidas.

Por outro lado, é importante assinalar que a emergência de todos estes outros organismos tem também subjacente a ideologia da abordagem funcionalista no campo da teoria política. Quer isto diser que se parte aí do princípio que, *através do funcionamento técnico e regular da execução de funções úteis e necessárias ao convívio normal dos Estados*, *se há-de vir a consolidar, de forma progressiva, uma cultura de paz e coexistência benéfica para o bem estar e desenvolvimento económico e social dos povos*[179].

[179] Os fundamentos desta tese foram expressos num pequeno livro de David Mitrany, primeiramente publicado em 1943, com o título *"A Working Peace System"* (Quadrangle Books, Chicago 1966). David Mitrany foi um dos primeiros

De acordo com os defensores desta tese, o trabalho e convívio regular de cientistas e técnicos especializados em agências internacionais dedicadas à resolução de problemas comuns nas áreas da saúde, dos transportes e comunicações ou ainda, por exemplo, nos problemas do meio-ambiente e da ecologia, deverá levar à construção de uma espécie de élite internacional com uma mundivisão universalista, a qual seria propiciadora de um ambiente de diálogo sobre a resolução objectiva dos problemas concretos que afligem a humanidade. Ainda segundo a abordagem funcionalista, esta emergência dessa consciência internacionalista acabaria por, eventualmente, se vir a sobrepor a ideias supostamente caducas de "fidelidade" nacional, centrada no ainda prevalecente Estado-nação.

Seja como for, para efeitos do nosso estudo interessam-nos apenas aqueles órgãos, comissões e institutos que têm, ou se propõem, o objectivo específico da cooperação e ajuda ou apoio ao desenvolvimento. Deve no entanto assinalar-se que praticamente todos os organismos das Nações Unidas acabam por também proclamar, entre os seus próprios objectivos, a cooperação e o apoio ao desenvolvimento. Mesmo tratando-se de organismos cujos objectivos específicos, pelo menos à primeira vista, não se prendem directamente com a temática do desenvolvimento. Neste contexto, consideraremos aqui apenas aqueles organismos que se nos apresentam como de maior interesse imediato para uma melhor compreensão dos problemas, quer da Cooperação Internacional em África, quer da chamada Ajuda Pública ao Desenvolvimento. Teremos assim a considerar, muito brevemente, os seguintes organismos:

ECOSOC[180] – Conselho Económico e Social

O Conselho Económico e Social das Nações Unidas, sendo um dos mais importantes órgãos da ONU tem, nos termos do art. 61º da Carta das Nações Unidas, 54 membros eleitos pela Assembleia Geral, por períodos de três anos. Como o próprio nome sugere, o ECOSOC tem como objectivos fundamentais o estudo e orientação de questões relativas à promoção do bem-estar económico e social, designadamente no que diz respeito à organização económica, aos direitos relativos ao trabalho, os direitos da mulher e das crianças, a saúde, assim como o direito cultural e de independência dos povos de toda e qualquer parte do Mundo. De acordo com os seus estatutos[181]:

> *"O ECOSOC funciona através de Comissões Funcionais, Comités Permanentes e vários outros órgãos subsidiários. As Comissões Funcionais são: Estatística, População, Desenvolvimento Social, Condição Jurídica e Social da Mulher, Deficientes e Direitos Humanos.*
> *Existe também uma Subcomissão da Comissão de Direitos Humanos para a Prevenção da Discriminação e Protecção das Minorias. A Comissão de Narcóticos tem a Subcomissão sobre o Tráfico Ilegal de Drogas e Assuntos Correlatos no Médio Oriente e Extremo Oriente.*
> *As Comissões Económicas estudam os problemas das suas regiões e fazem recomendações aos governos e Agências Especializadas. Nos últimos anos, tem aumentado o trabalho das Comissões, as quais participam cada vez mais na execução de projectos de desenvolvimento.*
> *As organizações não-governamentais (ONG) podem ser consultadas pelo Conselho Económico e Social em assuntos da sua competência e especialidade. O Conselho Económico acredita que se deve dar a essas organizações a oportunidade para expressarem os seus pontos de vista dado que, em geral, possuem experiência ou conhecimentos técnicos especiais que podem ter grande valor para os trabalhos do ECOSOC.*
> *As organizações que gozam de estatuto consultivo junto do Conselho podem fazer-se representar por observadores nas reuniões públicas, quer do Conselho quer dos seus órgãos subsidiários, podendo ainda apresentar declarações por escrito".*

Nestes termos, e de um ponto de vista de cooperação internacional para o desenvolvimento, importa salientar o papel de algumas "agências especializadas" assim como das "comissões" regionais (de âmbito transversal), em particular a Comissão Económica para África[182].

---

autores a propor a abordagem funcionalista relativamente à ideia da governação mundial, sendo que as suas ideias tiveram grande influência na elaboração da Carta das Nações Unidas e em particular na constituição das suas "agências especializadas"

[180]Da sigla em Inglês, *"Economic and Social Council"*

[181]http://www.missionofportugal.org/mop/index.php?option=com_content&view=article&id=50&Itemid=55

[182]http://www.uneca.org/index.htm. Sediada em Addis Ababa (Etiópia). tem gabinetes de representação nas cinco

No âmbito do ECOSOC funcionam uma série de "Comités Permanentes" que fazem a supervisão das diversas actividades do ECOSOC, designadamente "Programas e Coordenação", "Organizações Não-Governamentais", "Recursos Humanos", "Recursos Naturais", "Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento" e "Comité de Exame e Avaliação". São ainda considerados órgãos permanentes do ECOSOC, o "Conselho dos Direitos Humanos"[183] e o "Conselho de Empresas Transnacionais".
Na medida em que a Carta fundadora das Nações Unidas proclama o direito de todos os povos ao desenvolvimento e a uma vida digna, deve também ser aqui referido que, no âmbito do já referido Conselho dos Direitos Humanos, existe ainda uma subcomissão especialmente dedicada à "Prevenção da Discriminação e protecção das Minorias".

É também no âmbito do ECOSOC que funcionam algumas das várias agências e organismos independentes cujas actividades mais interessam de um ponto de vista da cooperação internacional para o desenvolvimento. São elas:
- Organização Internacional do Trabalho ou OIT
- Organização para a Alimentação e Agricultura ou FAO
- Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola ou IFAD
- Organização para a Cultura, Educação e Ciência ou Unesco
- Organização Mundial da Saúde ou OMS
- Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento ou CNUCED
- Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial ou UNIDO
- Organização Mundial do Turismo ou UNWTO

Entretanto, note-se que a organização que é certamente a mais importante instância internacional de "regulação"[184] económica (a Organização Mundial do Comércio), acaba por não estar inserida no seio do ECOSOC, mantendo no entanto relações regulares e de contacto institucional com a CNUCED ou "Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento".
O ECOSOC funciona através de uma série de "Comissões" especializadas as quais são supostas supervisionar e coordenar as múltiplas actividades das diversas agências, fundos e programas que constituem o Sistema das Nações Unidas. Dessas comissões são de referir aqui apenas aquelas que dizem directamente respeito à temática da cooperação internacional para o desenvolvimento.

Comissão de Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento
Estabelecida em 1992, trata-se de mais um organismo subsidiário do ECOSOC. Esta Comissão aconselha a Assembleia Geral e o ECOSOC em questões de ciência e tecnologia, relevantes para o desenvolvimento. Para isso trabalha com os serviços técnicos da CNUCED. Na sequência da Cimeira Mundial da Sociedade da Informação, recebeu também o mandato fazer o seguimneto e aconselhar o ECOSOC sobre os impactos das novas tecnologias da informação.

Comissão para a População e Desenvolvimento
Basicamente ocupa-se dos problemas demográficos e de crescimento populacional naquilo em que isso afecta a problemática do desenvolvimento social e económicos, designadamente questões de fertilidade, mortalidade e doenças associadas à reprodução de espécie e ao envelhecimento. Na prática acaba por ser um centro de estudos demográficos.
Foi estabelecida pelo ECOSOC, pela sua resolução 3 (III) de 3 Outubro de 1946. Na sua resolução 49/128 de 19 de Dezembro de 1994, a Assembleia Geral decidiu que esta Comissão deveria ser designada "Comissão da População e Desenvolvimento", em vez de apenas "Comissão da População". Na mesma resolução, a Assembleia decidiu que o ECOSOC e a Comissão deveriam

Regiões definidas também pela União Africana (Norte, Oeste, Central, Oriental e Austral...).
[183]Esste Conselho dos Direitos Humanos veio entretanto substituir uma enfraquecida Comissão dos Direitos Humanos, a qual fora instituída em 1948, por ocasião da Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão.
[184] Escreve-se "regulação" por ironia, na medida em que, em rigor, o que faz a OMC é promover a desregulação do comércio internacional, funcionando o mais das vezes como um "mero tribunal" onde acaba por imperar a lei do mais forte, que é como quem diz, a lei daquele que tem mais recursos financeiros para pagar apoio jurídico e fazer lóbi junto das instâncias internacionais.

constituir um mecanismo inter governamental, em três camadas, que viria a desempenhar o papel principal na implementação do Programa de Acção da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento.

Divisão para o Desenvolvimento Sustentável

No âmbito do Sistema das Nações Unidas temos a Divisão para o Desenvolvimento Sustentável, a qual é suposta ser a fonte de conhecimento técnico e ciêntifico sobre as respectivas questões e assim contribuir para a promoção do desenvolvimento sustentável, quer através de serviços apoio e de secretariado substantivo à Comissão das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, quer por meio de cooperação técnica e capacitação a nível internacional, regional e nacional.

O contexto para a sua actuação é e a implementação da Agenda 21, o Plano de Implementação de Joanesburgo, e o Programa de Acção de Barbados para o Desenvolvimento Sustentável de Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento. Tem como objectivos fundamentias:

1. Integração das dimensões social, económica e ambiental do desenvolvimento sustentável, na elaboração de políticas a nível internacional, regional e nacional;
2. Adopção alargada de uma abordagem integrada, transversal e amplamente participada, ao desenvolvimento sustentável;
3. Progresso mensurável nas metas e objectivos do Plano de Implementação de Joanesburgo[185].

Comissão do Desenvolvimento Social

A Comissão para o Desenvolvimento Social é uma comissão funcional do ECOSOC. É constituída por 46 membros eleitos pelo ECOSOC. Desde a realização, em 1995 em Copenhaga, da Cimeira Mundial para o Desenvolvimento Social, esta comissão tem tido um papel chave no seguimento e implementação da Declaração de Copenhaga e Programa de Acção. Como resultado da Cimeira, o mandato da Comissão foi revisto e, em 1996, os seus membros passaram de 32 para 46. Reúne-se uma vez por ano em Nova Iorque, normalmente em Fevereiro. Todos os anos, desde 1995, a Comissão escolhe temas chaves do desenvolvimento social, como parte do seu programa de seguimento das conclusões da Cimeira de Copenhaga. O Programa de Trabalho da Comissão contém toda a documentação para cada uma das suas sessões desde aquela Cimeira.

Desenvolvimento Rural

Tendo em conta a relevância do desenvolvimento rural, as Nações Unidas montaram uma Rede do Desenvolvimento Rural e Segurança Alimentar, a qual representa uma abordagem por via de uma parceria global para enfrentar os desafios do desenvolvimento rural a nível de cada país.

Foi iniciada em 1997 pela Comissão Administrativa das Nações Unidas para a Coordenação (hoje substituída) pelo Conselho dos Executivos Principais para a Coordenação e tem como função juntar os principais actores na consecução dos objectivos comuns de "comida para todos e "redução da pobreza rural". Reunindo 20 organizações das Nações Unidas, a Rede do Sistema das Nações Unidas, acaba por ser um mecanismo inter-agências para dar seguimento à Cimeira Mundial da Alimentação de 1996, vindo a dar apoio à Coligação Internacional sobre a Terra (2202). O Secretariado da Rede é gerido pela FAO, em colaboração com o IFAD e o PMA.

A Rede do Sistema das Nações Unidas tem como objectivos:

1. Dar apoio aos eforços dos Governos e parceiros na implementação do Plano da Cimeira Mundial da Alimentação programas de desenvolvimento rural e de segurança alimentar;
2. Reforçar as ligações entre as organizações do Sistema das Nações Unidas e outras Partes Interessadas, em particular as ONGs e organizações da sociedade civil;
3. Promover sinergias entre os membros da Rede;
4. Trocar e disseminar informação, experiências e melhores prácticas.

Comissão Económica para a África (ou ECA[186])

Criada em 1958, a Comissão Económica da ONU para a África, tendo a sua sede em Addis Abeba,

[185]Ver capítulo sobre as "Grandes Iniciativas"

[186]Sigla em Inglês, *"Economic Commission for Africa"*

a "ECA" é uma das cinco comissões regionais que funciona sob a direcção do ECOSOC. Actua como o braço regional da ONU em África e, sendo assim, apoia o desenvolvimento económico e social dos 53 países africanos membros da ONU, fomentando a integração regional e promovendo a cooperação internacional para o desenvolvimento africano.
A Comissão está organizada em seis "programas":

- Política e Gestão do Desenvolvimento
- Política Económica e Social
- Género e Desenvolvimento
- Informação para o Desenvolvimento
- Desenvolvimento Sustentável
- Integração Comercial e Regional.

Para além destes seis programas, devemos também referir sete comités:

- Comité para a Informação sobre o Desenvolvimento
- Comité para o Desenvolvimento
- Comité para os Recursos Naturais, a Ciência e a Tecnologia
- Comité para o Desenvolvimento Humano e a Sociedade Civil
- Comité para as Mulheres e o Desenvolvimento
- Comité para o Comércio, a Cooperação Regional e a Integração
- Comité para a Indústria e o Desenvolvimento do Sector Privado

O ECOSOC e a Organização Mundial do Comércio

Considerando que as regras do comércio mundial afectam de forma determinante a organização económica dos Estados, seria razoável[187] que a Organização Mundial do Comércio actuasse "sob a alçada" do ECOSOC. Tal não é assim.
Acontece que a Organização Mundial do Comércio é a única organização internacional global que trata efectivamente das regras do comércio internacional. Basicamente, os acordos da OMC são negociados pelos governos dos diversos Estados membros da OMC e ratificados pelos seus parlamentos. O seu objetivo é suposto ser a prestação de ajuda aos produtores de bens e serviços, exportadores e importadores, no sentido de garantir regras de igualdade de tratamento no acesso aos diversos mercados mundiais. A CNUCED (ou *"Comissão das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento"*), estabelecida pelas Nações Unidas em 1964, não é para aqui chamada...
O estatuto da Organização Mundial do Comércio em relação com as Nações Unidas propriamente ditas, reflecte a sua condição de organização inter-governamental independente do sistema das Nações Unidas. Desde logo, nem o GATT[188] (antecessor da OMC), nem a OMC têm um acordo formal com a ONU. O relacionamento dessas entidades com as Nações Unidas remonta a 1952, quando Eric White (o primeiro Secretário Executivo do GATT) e Trygve Lie, então Secretário-Geral da ONU, trocaram memorandos reconhecendo *as muitas relações de trabalho, efectivamente existentes* entre as duas entidades (o GATT e a ONU).
Com a criação da OMC, em Janeiro de 1995, houve uma outra troca de memorandos, sublinhando a natureza cooperativa da relação entre o director-geral da OMC e o Secretário-Geral da ONU (na altura Boutros Boutros-Ghali). Essa troca de memorandos entre os dirigentes das duas organizações foi mais tarde (Dezembro de 1995). reconhecida em sessão da Assembleia Geral da ONU. Em consequência dessa resolução os "Presidentes Executivos" da AIEA e da OMC são convidados a participar nas reuniões do Conselho dos Principais Executivos, como qualquer outro Presidente Executivo de uma agência especializada. No entanto, e embora a OMC não seja uma agência especializada das Nações Unidas, não deixa de ter ligações (ou melhor, contactos) institucionais com as Nações Unidas e as suas agências. Esses contactos e relações são reguladas por um *"Arranjo para a Cooperação Efetiva com outras Organizações Inter-Governamentais e Relações*

[187] Para um imaginário observador extra-planetário...
[188] *"General Agreement on Trade and Tariffs"*

entre a OMC e as Nações Unidas", assinado em Novembro de 1995.

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

O organismo das Nações Unidas que mais interessa à problemática da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento é sem dúvida o "Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento[189].

Fundado em 1965 o PNUD acaba por ser o resultado da fusão de dois outros organismos anteriormente existentes, a saber: o *"Expanded Programme of Technical Assistance"* e o *"United Nations Special Fund".* A fusão completa, no entanto, só se veio a verificar em 1971.

O PNUD é assim o órgão das Nações Unidas que tem por mandato específico a promoção do desenvolvimento e, através disso, o objectivo de "eliminar a pobreza" no mundo. Entretanto e para já, teremos que nos ir "contentando" com esforços no sentido da "redução" da pobreza. Entre outras actividades, o PNUD produz relatórios e estudos sobre o desenvolvimento humano sustentável e sobre as condições de vida das populações. Promove também, financia e orienta a execução de projectos que contribuam para melhorar essas condições de vida nos 166 países onde possui representação.

O PNUD é também conhecido pela elaboração do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), por proposta do economista de origem indiana Amartya Sem[190], bem como por ser o organismo internacional que coordena o trabalho das demais agências, fundos e programas das Nações Unidas (conjuntamente conhecidas como "Sistema das Nações Unidas"), nos países onde está presente. Entretanto é curioso assinalar que, para alguns dirigentes políticos, a publicação anual do posicionamento de todos os países na tabela classificativa do IDH, acaba por se ter também transformado numa espécie de desafio para melhorar o desempenho de cada país. Além disso, o PNUD dissemina por toda a comunidade internacional e alerta para as chamadas "metas do desenvolvimento do Milkénio", conjunto de 8 objectivos, 18 metas e 48 indicadores para o desenvolvimento social e económico do planeta, que se espera (e sobretudo se pretende) venham a ser cumpridos até ao ano de 2015. Estes objectivos, metas e indicadores foram definidos pelos países membros da ONU no ano 2000. O PNUD é também suposto fazer a monitorização do progresso de todos os países, rumo ao alcance daqueles Objectivos e Metas. Em linhas gerais são proclamados 8 grandes Objectivos, os quais são detalhados em 18 Metas cuja operacionalidade é suposta ser medida por meio de 48 indicadores...

Tudo muito bem elaborado, num exemplo acabado de "planificação indicativa", com grandes linhas de orientação que levem os diversos agentes ou actores sociais envolvidos a trabalhar em conjunto, de modo mais ou menos coordenado, para se assim se alcançarem tão nobres ideais, tema a que voltaremos mais adiante.

O orçamento total do PNUD era em 2005 de aproximadamente 4.440 milhões de dólares. Parece uma grande quantia, mas a mesma deverá também ser vista em proporção ao volume de vendas ou de lucros de uma qualquer empresa transnacional. Aquele valor destina-se quer ao pagamento dos seus próprios quadros e recursos operacionais próprios (cerca de 921 milhões de dólares) sendo que os recursos destinados ao apoio dos programas dos próprios países em desenvolvimento chegavam em 2005 a pouco mais de 1.000 milhões de dólares. Projectos de desenvolvimento, próprios e directos do PNUD eram financiados pelos restantes cerca de 2.500 milhões de dólares.

O PNUD dispõe de gabinetes e quadros no terreno, em 166 países onde trabalham em ligação com as comunidades locais e as autoridades governamentais, a quem procuram dar assistência na procura e desenvolvimento de soluções para os múltiplos problemas do desenvolvimento.

CNUCED - Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento [191]

A CNUCED foi estabelecida em 1974 para promover a integração na economia mundial, dos países

[189] UNDP, na sigla em Inglês. Ver sítio respectivo na rede www

[190] Galardoado, em 1998, com o "Prémio do Banco da Suécia em memória de Alfred Nobel" (vulgarmente conhecido por "Prémio Nobel"), pelos seus contributos para o estudo dos aspectos sociais da economia.

[191]UNCTAD, na sigla em Inglês (*United Nations Conference on Trade and Development*) http://www.unctad.org/

em desenvolvimento, procurando fazê-lo de modo a facilitar essa integração, minimizando os choques negativos que sempre resultam de quaisquer processos de alterações profundas nas economias mais frágeis. Por força da sua pouca efectividade em termos de intervenção política, a CNUCED acabou por evoluir para uma espécie de "centro de competência" relativamente ao conhecimento teórico e prático sobre questões de comércio internacional e desenvolvimento. Para além de um "centro de competência", a CNUCED procura levar a cabo o seu mandato através de três vectores de actuação: como um fórum de deliberações inter governamentais, através da colecta e investigação de dados que possibilitem a análise de políticas de desenvolvimento e, por fim, através da prestação de assistência técnica aos países em desenvolvimento.

No início dos anos Sessenta , a situação periclitante dos países menos desenvolvidos relativamente aos volumes do comércio internacional, levaram muitos destes países a solicitar a realização de uma conferência mundial sobre o tema do comércio e o desenvolvimento. Veio daí a resultar a actual CNUCED (ou *UNCTAD*, na sigla em Inglês), sendo de assinalar três fases na sua evolução:

1. Décadas de Sessenta e Setenta: proeminência do papel como um fórum de discussão entre os países do Norte e os países do Sul, fórum esse onde se discutia a necessidade de uma "Nova Ordem Económica Internacional". Foi também no âmbito dessas discussões que nasceu o impulso para a adopção do objectivo de 0,7% como nível a atingir nos contributos da APD por parte dos países mais desenvolvidos, assim como uma primeira listagem dos "países menos desenvolvidos".

2. A década de Oitenta; foi o período da grande transformação no "paradigma do desenvolvimento" com a emergência do predomínio (quase absoluto) da ideia de *"trade not aid",* em que o conceito de "investimento directo estrangeiro" (por parte das empresas privadas) era suposto substituir (com vantagem?...) as práticas de "Ajuda Pública ao Desenvolvimento". Aumentou de forma exponencial a interdependência económica das diversas regiões e países do mundo com, por um lado, o acelerar do movimento de deslocalizações e, por outro lado o arranque dos "Programas de Ajustamento Estrutural". Em muitos aspectos, e também em consequência destes dois "fenómenos", esta veio a ser conhecida como "a década perdida para o desenvolvimento".

Durante esta segunda fase da sua breve história, a CNUCED deu assistência a países menos desenvolvidos e com graves problemas de dívida externa nas suas negociações para reescalonamento das dívidas junto do chamado "Clube de Paris", promovendo também a cooperação Sul-Sul. Foi assim que em 1981 que se realizou a primeira Conferência das Nações Unidas sobre os Países Menos Desenvolvidos e que em 1989 entrou em vigor um acordo sobre um "Sistema Global de Preferências Comerciais entre Países Desenvolvidos" (ou SGPC), acordo esse que veio a ser ratificado por dezenas de países. Nos termos desse acordo e com o apoio e cooperação técnica do secretariado da CUNCED, os países participantes negoceiam tarifas especiais para serem aplicadas a determinados tipos de produtos e serviços no comércio internacional entre os países participantes.

3. As décadas de Noventa e os anos seguintes foram os anos em que se conclui a Ronda do Uruguai nas negociações do GATT e que vieram a resultar na fundação da Organização Mundial do Comércio, em 1995. Foram também os anos em que, apesar do reforço do enquadramento legal de regulação do comércio mundial, se veio a assistir a uma crescente instabilidade financeira, também por via do crescimento exponencial dos fluxos financeiros, extraordinariamente facilitados e acelerados pelas novas tecnologias de informação e comunicação. Nesse contexto a CNUCED teve ocasião para alertar, repetidamente, para os perigos que certamente viriam a resultar da instabilidade financeira e o seu impacto destrutivo sobre o desenvolvimento.

Com a integração na CNUCED do Centro das Empresas Transnacionais (em 1993), a CNUCED alargou o âmbito da sua actuação ao estudo de questões de investimento internacional. Nesse contexto tem proporcionado assistência técnica aos países menos desenvolvidos na avaliação e negociação de investimentos estrangeiros, controle e reescalonamento de dívida externa, questões legais, promoção do empreendedorismo, concorrência e políticas comerciais.

A CNUCED, quer através das suas actividades regulares, quer através de periódicas "*Conferências*

Ministeriais" tem também dado apoio institucional a medidas de redução da pobreza e de tentativa de correcção de desequilíbrios sociais e económicos que naturalmente têm resultado do processo de globalização da economia mundial.

UNICEF[192] - Fundo das Nações Unidas para as Crianças

A Unicef é uma agência especilizada das Nações Unidas que começou por ser um programa de emergência, em 1946, para acudir aos milhões de crianças que, na Europa, passavam fome e outras necessidades em consequência das destruições causadas pela Segunda Guerra Munidal.

Em paralelo com as suas próprias iniciativas, a Unicef apoia projectos concretos desenvolvidos por organizações locais (não governamentais ou governamentais) que ofereçam soluções para diversos problemas. São habitualmente projectos de atendimento directo a crianças e adolescentes. As iniciativas que consigam criar metodologias inovadoras e eficientes para tratar de problemas no terreno, são divulgadas de modo a encorajar outras instituições e projectos.

Muito à maneira das ONGs convencionais, e para além de contributos voluntários por parte de alguns dos governos de alguns países (cerca de 2/3 do total), a Unicef vive bastante à custa de donativos privados, assim como da dedicação de voluntários em cada um dos países onde se encontra instalado. No biénio de 2004-2005 as receitas do sector privado atingiram mais de 1.000 milhões de dólares (536 milhões em 2004 e 504 milhões em 2005). O total liquido das receitas privadas atingiu em 2007 os 713,9 milhões de dólares[193]. O total recebido de todas as diversas fontes de financiamento, em 2006, foi de 2.781 milhões de dólares. Os dirigentes da Unicef esperam poder projectar um crescimento prudente dessas receitas bi-anuais de origem privada, de modo a atingir cerca de 967 milhões de dólares em 2013. No entanto, para 2010 a previsão de receitas do "sector privado" era de apenas 486 milhões de dólares. De todos estss montantes, aproximadamente 88% são para despesas efectivas e directas com os beneficiários das iniciativas da Unicef, sendo apenas menos de 12% para cobrir despesas de funcionamento. Em 1988 a Unicef estabeleceu em Florença um Centro de Investigação[194] dedicado ao estudo e à recolha de dados sobre a problemáticas das crianças, assim como à promoção das causas em favor das crianças de todo o mundo e da completra implementação da Convenção sobre os Direitos da Criança.

UNESCO[195] - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

Fundada em 1945 e tendo a sua sede em Paris (França), a Unesco é uma agência especializada do Sistema das Nações Unidas que tem como objectivo "amplo e e ambicioso", contribuir para a paz e segurança mundiais através da cooperação internacional em matérias de educação, ciência, cultura, conhecimento mútuo e comunicação entre culturas. A sua origem reflecte a idéia, algo romântica, de que se os povos se conhecerem melhor uns aos outros e se comunicarem facilmente entre si diminuem as oportunidades e as situações gerdaoras de conflitos violentos.

Entre outras tarefas, participa também no esforço internacional de orientar os povos numa gestão mais eficaz do seu próprio desenvolvimento através dos recursos naturais e dos valores culturais, com a finalidade de obter o maior proveito possível da modernização, sem que por isso se perca a diversidade cultural e a identidade nacional. Tem como objectivo número um a erradicação do analfabetismo em todo o mundo, objectivo esse que procura alcançar através do financiamento da formação de professores e de criação de escolas em campos de refugiados.

No caso particular da Educação, atribui especial atenção ao sucesso na escolaridade básica, tendo em conta as necessidades do mundo actual. Para isso participa activamente na formação de docentes e de pessoal administrativo, promovendo também a construção de escolas e incentivando a doação do respectivo material escolar.

No caso da Cultura, para além da promoção do livro e da leitura, procura a salvaguarda do

[192]Do nome original em Inglês *"United Nations International Children's Emergency Fund"*
[193]A Unicef também tem que investir nos materiais necessários às suas campanhas de recolha de donativos
[194]Formalmente conhecido por ICDC ou "International Child Development Centre"
[195]Do nome original em Inglês *"United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization"*

património cultural de cada povo ou nação, mediante o estímulo à preservação de identidades culturais. Nesse sentido foi criado o *"World Heritage Centre"* para coordenar a preservação e o restauro do património histórico da humanidade. Ainda nesse aspecto, e através do Programa Internacional para a Promoção da Comunicação, promove a livre circulação de ideias por meios audiovisuais, fomenta a liberdade de imprensa e a independência, o pluralismo e a diversidade dos meios de informação,

No caso da ciência (e tecnologia...), a Unesco promove pesquisas para orientar a exploração sustentável de recursos naturais. Desempenha também um papel de "centro de intercâmbio de informação e conhecimento", também na medida em que ajuda os Estados Membros no desenvolvimento das suas próprias capacidades humanas e institucionais.

Para "acudir" a todas estas actividades a Unesco contou com um total de 631 milhões de dólares para o biénio de 2008-2009. Ou seja, menos de 316 milhões de dólares por ano. *O equivalente a 65% dos gastos diários com as guerras do Iraque e do Afeganistão...*

FAO[196] - Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação

Fundada em 1945[197], a FAO tem como objectivos a elevação dos níveis de segurança alimentar, de nutrição e de vida, assim como melhorar a produtividade agrícola, as condições de vida das populações rurais e a gestão dos recursos naturais de forma sustentável. Assim sendo, trabalha no combate à fome e à pobreza, promove o desenvolvimento agrícola, a melhoria da nutrição, a busca da segurança alimentar e o acesso de todas as pessoas, em todos os momentos, aos alimentos necessários para uma vida activa e saudável. Reforça a agricultura e o desenvolvimento sustentável, como estratégia a longo prazo para aumentar a produção e a segurança alimentar, ao mesmo tempo que, preserva e ordena os recursos naturais. Fazendo tudo isto sempre com o espírito de respeitar as necessidades das gerações presentes e futuras, promovendo um desenvolvimento técnicamente apropriado, economicamente viável e socialmente aceitável *e que não degrade o meio ambiente.*

De acordo com este mandato a FAO desempenha quatro funções principais:

- Ser um fórum neutro de discussão e negociação
- Prestar assessoria aos Governos de todos os países
- Em particular, prestar "assistência técnica" aos países em desenvolvimento
- Difusão de informação

Actualmente fazem parte da FAO 190 países mais a União Europeia. Com sede em Roma (Itália), coordena uma rede mundial de 5 escritórios regionais e 78 escritórios nacionais. No desempenho das funções acima indicadas, realiza diversos programas de melhoria da eficiência na produção, processamento, comercialização e distribuição de alimentos e produtos oriundos de actividades agro-pecuárias, exploração de florestas e de actividades piscícolas. Das funções acima referidas resulta também que é missão desta "agência especializad", preparar os países em desenvolvimento para fazer frente a situações de emergência alimentar. Nesse sentido, promove investimentos na agricultura, no aperfeiçoamento da produção agrícola e da criação de gado, assim como na transferência para aqueles países de tecnologia pertinente, fomentando a conservação dos recursos naturais, estimulando o desenvolvimento da pesca e o uso de fontes de energia renováveis.

Segundo os próprios dados da FAO, a fome atingia (em 1996) cerca de 864 milhões de pessoas em todo o mundo, dos quais mais de 216 milhões na África ao Sul do Sahara e 314 na Ásia do Sul.

A chamada *"Declaração de Roma"* é uma declaração redigida em Novembro de 1996 durante a *"Cimeira Mundial da Alimentação"*, organizada pela FAO, tendo em vista a redução da fome em todo o mundo. Essa declaração, que contou com o apoio de todos os países membros daquela agência das Nações Unidas, incluindo os mais industrializados, afirma o direito de todas as pessoas a terem acesso a alimentos seguros e nutritivos e o direito fundamental de todos a não passarem fome. No texto daquela declaração é explicitamente afirmado:

[196]Da sigla em Inglês: *"Food and Agriculture Organzation"*

[197]A FAO foi fundada em Quebeque, no Canadá, mas trasnferiu a sua sede para Roma em 1951.

"*Comprometemo-nos a consagrar a nossa vontade política e o nosso compromisso comum e nacional a fim de atingir uma segurança alimentar para todos e à realização de um esforço permanente para erradicar a fome em todos os países, com o objectivo imediato de reduzir, até metade do seu nível actual, o número de pessoas subalimentas até, ao mais tardar, o ano 2015. Consideramos intolerável o facto que mais de 800 milhões de pessoas, a nível mundial, e, particularmente, dos países em desenvolvimento, não tenham alimentos suficientes para a satisfação das suas necessidades nutricionais básicas. Esta situação é inaceitável. A produção alimentar aumentou substancialmente, contudo, dificuldades no acesso aos alimentos, a insuficiência de rendimento a nível familiar e nacional para a compra de alimentos, a instabilidade na oferta e procura, assim como as catástrofes naturais ou as causadas pelo homem, têm impedido a satisfação das necessidades alimentares básicas. Os problemas da fome e da insegurança alimentar têm uma dimensão global e são problemas que tendem a persistir e mesmo a aumentar dramaticamente em algumas regiões, a não ser que, se tomem medidas urgentes, tendo em conta o crescimento da população e a pressão exercida sobre os recursos naturais*"[198].

Os dirigentes dos países presentes na referida Cimeira estabeleceram como objectivo a alcançar até 2015, a redução para metade do número de pessoas com fome. Apesar da formal declaração de tão nobres intenções, a situação em 2010 (em contraste com os 864 milhões de 1996) pode resumir-se nas seguintes estimativas da própria FAO:
Total de pessoas que, em 2010 em todo o mundo, continuam a "passar fome" – 925.000.000.
Desse total importa salientar 239 milões na África Sub-Sahariana e 578 milhões na Ásia e Pacífico.
A mesma FAO estima que este total de 925 milhões de pessoas em 2010 era mesmo assim inferior aos 1.023 milhões de 2009. No entanto é de sublinhar o facto de que o número de pessoa a "passar fome" é mais elevado em 2010 do que antes da crise económica "eclodir" em 2008. Entretanto os dirigentes da FAO continuam nos seus esforços de alertar a comunidade internacional para o papel chave da agricultura para enfrentar desafios da humanidade. Nas palavras do director-geral da FAO, Jacques Diouf[199],

"A agricultura desempenhará um papel fundamental na solução dos futuros desafios da humanidade, como a mudança climática e o aumento da população, o que requer, além de uma nova Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO), uma que seja mais eficaz"[200].

Como salienta Diouf, a agricultura é, ao mesmo tempo,

"O problema e a solução no que se refere à mudança climática, às fontes de energia, ao esgotamento dos recursos naturais, aos movimentos de população, e até mesmo à saúde e à segurança das nações"...
"Chegou a hora de colocar a agricultura novamente no centro do desenvolvimento, levando em conta o contexto diferente de oportunidades e desafios (entretanto) *surgido".*

E, mais diante, salienta a urgência do desafio de alimentar uma população de 9.000 milhões de habitantes em 2050, facto esse que vai requerer:

"uma segunda revolução verde destinada a praticamente duplicar a produção de alimentos na primeira metade deste século".

Entretanto, a FAO continua a realizar reuniões centradas no na discussão dos diversos desafios enfrentados pela humanidade, designadamente a mudança climática, a bioenergia e a segurança alimentar, o crescimento populacional, as migrações, a urbanização e seu impacto sobre a segurança alimentar no futuro. De entre as chamadas de atenção da FAO salienta-se a necessidade de reforçar

[198]http://www.fao.org/docrep/003/w3613p/w3613p00.htm
[199]http://br.noticias.yahoo.com/s/19112007/40/economia-fao-destaca-papel-chave-da-agricultura-enfrentar-desafios-da.html&printer=1
[200]Declaração por ocasião do seu discurso na Conferência Bienal dos 192 países membros, em 2007, na qual foram discutidas propostas de uma profunda reforma do organismo e decidido do respectivo orçamento.

o papel da agricultura ecológica em (eventual) substituição da agricultura de tipo industrial[201].
De acordo com o relatório da Conferência de 2007 sobre a agricultura orgânica, para a FAO,*"o actual modelo agrícola é paradoxal: produz comida de sobra enquanto a fome atinge 850 milhões de pessoas; o uso de agro-químicos vem crescendo, mas a produtividade das culturas não; e o conhecimento sobre alimentação e nutrição está cada vez mais disponível e é acedido cada vez de forma mais rápida, porém um número crescente de pessoas sofre de má nutrição".*
O mesmo relatório dá especial ênfase aos contributos da agricultura ecológica para a segurança alimentar e nutricional da população mundial, a importância central de os agricultores terem livre acesso às suas sementes nativas e de variedade locais e também o papel chave das organizações dos agricultores em trocar e divulgar conhecimentos agro-ecológicos.
Entretanto, e segundo os dirigentes da FAO, em 2030, continuarão a haver centenas de milhões de pessoas a sofrer fome crónica. Em princípio, é previsível que a população mundial venha a estar melhor alimentada até ao ano de 2030 mas, mesmo assim, centenas de milhões de pessoas nos países menos desenvolvidos continuarão a sofrer de fome crónica. Estes números levam à inevitável constatação de que o objectivo da Cimeira Mundial sobre a Alimentação de 1996, de reduzir para metade o número de subalimentados até 2015, não será atingido senão em 2030[202].

PMA - Programa Mundial da Alimentação
Na sua qualidade de "agência especializada" das Nações Unidas, o PMA funciona também como a maior agência de ajuda humanitária em todo o mundo, fornecendo em média, ano após ano, 3,7 milhões de toneladas de alimentos a cerca de 100 milhões de pessoas em mais de 70 países[203], incluindo cerca de 60 milhões de crianças. A actuação do PMA tem assim permitido ajudar grupos conjunturalmente incapacitados de produzir ou obter alimentos em quantidade suficiente para as suas necessidades.
Tendo começado por ser um "departamento" no interior da FAO, o PMA foi lançado como "Progarna" autónomo, em 1961, data em que o director dos programas de alimentação para a paz dos Estados Unidos, de seu nome George McGovern, propôs o lançamento de um programa multilateral de ajuda alimentar. Nesse contexto (em 1963) o PMA foi formalmente estabelecido pela FAO e pela Assembleia Geral da ONU, por um período experimental de três anos, para logo em 1965, passar a ter uma existência contínua. Sendo dirigido por uma comissão executiva (constituída por representantes de 36 estados membros), o seu director executivo é nomeado em conjunto pelo secretário geral da ONU e pelo director geral da FAO, por um mandato de cinco anos. Tem cerca de 11.000 funcionários, dos quais cerca de 90% directamente envolvidos em actividades operacionais.
Tendo por objectivo a erradicação da fome e da desnutrição (com o objectivo final de eliminar a própria necessidade de ajuda alimentar), o PMA desenvolve linhas de actuação que permitam alcançar aquele objectivo estratégico. No concreto a actividade do PMA consiste no fornecimento de ajuda alimentar de modo a (1) *"salvar vidas em campos de refugiados e em outras situações de emergência"*, (2) *"melhorar a alimentação e a qualidade de vida dos povos mais vulneráveis em situações críticas*", e (3) *"ajudar no desenvolvimento de recursos próprios e promoção de auto-sustentabilidade de povos e de comunidades pobres, particularmente com programas de trabalho que requeiram mão-de-obra em vez de máquinas".*
Com estas actividades e objectivos espera-se que sejam colmatadas deficiências de micronutrientes, que haja redução da mortalidade infantil, melhorias na saúde da gestante/mãe e ajuda ao combate de doenças, como a SIDA. Os seus programas de *"alimentos-em-troca-trabalho"* são também supostos ajudar a promover a estabilidade ambiental, económica e a produção agrícola.
Através das suas actividades, o PMA tem obtido conhecimentos e experiência nas áreas da nutrição, segurança alimentar, e aquisição e logística de alimentos. Também através das suas actividades o

[201]International Conference On Organic Agricultureand Food Security, Rome 3 – 5 May, 2007 , Report. Disponível em ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/012/J9918E.pdf
[202]http://www.agroportal.pt/x/agronoticias/2003/03/05c.htm
[203]Em 2008, terão sido cerca de 100 milhões de pessoas em 78 países.

PMA procura prevenir a fome (não só "remediar"...), fazendo isso através de diversos programas de trabalho comunitário, por ocasião da distribuição de alimentos à populações com necessidades.
Os seus objectivos estratégicos são:

1. Salvar vidas e proteger os meios de subsistência em caso de emergência
2. Prevenir a fome aguda e investir na prevenção de catástrofes e medidas de alívio
3. Reconstruir vidas e sustento pós-conflito, pós-catástrofes ou situações de transição
4. Reduzir a fome crónica e a desnutrição
5. Reforçar as capacidades dos países para reduzir a fome, inclusive por meio de estratégias de capacitação e de compras a produtores locais.

As operações do PMA são financiadas por doações voluntárias de diversos governos, empresas e pessoas anónimas. Em 2006, por exemplo, o montante desses donativos foi de 2.900 milhões de dólares. Importa assinalar que do orçamento geral do PMA, apenas 7% são para despesas administrativas, um dos valores mais baixos de todas as agências humanitárias.
Por outro lado, para além da oscilação conjuntural desses donativos há a considerar a permanente oscilação dos preços dos combustíveis (transportes...) e dos alimentos. Só em 2008 o total das despesas operacionais do PMA sofreu um aumento de cerca de 770 milhões de dólares.
Foi assim que em Julho de 2009,o PMA indicou que seria forçado a interromper alguns apoios por falta de dinheiro. Tal aconteceu com operações de socorro no Uganda, Chade, Libéria, Serra Leoa, Costa do Marfim e Guiné-Conakry. De acordo com os media, tais cortes em operações do PMA devem-se à actual crise económica e às medidas de austeridade que têm forçado organizações e pessoas anónimas a rever os seus próprios orçamentos. O PMA diz necessitar de 6.700 milhões de dólares, contra os apenas 3.700 milhões prometidos pelos diversos doadores.
Entretanto, como parte das suas campanhas recorrentes para angariação de fundos, o PMA lançou um evento global para apoio e arrecadação de recursos chamado *"Walk the World"*. A ideia é levar as pessoas, em todo o mundo, a consciencializar-se para o problema da fome que afecta milhões de (particularmente) crianças em todo o mundo. Num único dia de cada ano, centenas de milhares de pessoas dentro de cada zona ou fuso horário, em todo o mundo, fazem marchas de protesto, reclamando o fim da fome entre as crianças. Em 2005, mais de 200.000 pessoas caminharam em 296 localidades distintas. Em 2006, havia já 760.000 participantes em 118 países. Este evento faz também parte da campanha mundial para conseguir os Objectivos do Milénio, e especificamente a redução para metade, até 2015, do número de pessoas que sofrem de fome e pobreza.

OMS - Organização Mundial da Saúde

Fundada em 1948 e com a sua sede em Genebra (Suíça) a Organização Mundial da Saúde (OMS), sendo uma agência especializada da ONU, faz parte daquilo a que atrás designámos de "segundo círculo das diversas entidades que fzem parte do "Sistme das Nações Unidas". O seu director-geral participa assim do "Conselho dos Principais Executivos" em que o Secretário-Geral da ONU funciona como um *"primus inter pares"*.
A OMS tem suas origens nas guerras do fim do século XIX (México, Crimeia). Na sequência e tendo em conta os efeitos perniciosos da Primeira Guerra Mundial, a Sociedade das Nações criou um *"Comité de Higiene"*, o qual veio a funcionar como embrião da actual OMS. Segundo a sua própria "constituição", a OMS tem por objectivo desenvolver ao máximo possível o *nível de saúde de todos os povos*. Mas há aqui que frisar que a ideia de saúde tem aqui um significado bem mais amplo do que aquele que é comum atribuir-lhe. De facto, a *saúde* é definida pela OMS como um *"estado de completo bem-estar físico, mental e social e não consistindo somente da ausência de uma doença ou enfermidade"*.
Enquanto "agência especializada das Nações Unidas, a OMS está assim investida da autoridade institucional para efectuar a direcção e coordenação das acções internacionais de caracter sanitário, designadamente na prevenção e combate de endemias. Tem também a seu cargo a agenda mundial de investigação em saúde, assim como o estabelecimento de normas e padrões, a articulação de

opções políticas, a prestação de apoio técnico aos países e o exercício da necessária vigilância mundial sobre as tendências a nível do planeta.
O programa de acção da Organização Mundial de Saúde está estabelecido pela formulação de 13 grandes objectivos estratégicos, a saber:

1. *Reduzir o impacto social, económico e na saúde das doenças transmissíveis.*
2. *Combater o HIV / SIDA, a tuberculose e a malária*
3. *Prevenir e reduzir doenças, incapacidade e morte prematura por doenças crónicas não-transmissíveis, perturbações mentais, violência e lesões, e deficiência visual*
4. *Reduzir a morbidade e mortalidade e melhorar a saúde durante as principais fases da vida, incluindo gravidez, parto, período neonatal, infância e adolescência, e melhorar a saúde sexual e reprodutiva e promover o envelhecimento activo e saudável para todos os indivíduos*
5. *Reduzir as consequências sobre a saúde da ocorrência de emergências, catástrofes, crises e conflitos, e minimizar o seu impacto social e económico*
6. Promover a saúde e desenvolvimento, e prevenir ou reduzir factores de risco em problemas de saúde associados ao uso de tabaco, álcool, drogas e outras substâncias psicoactivas, dietas não saudáveis, inactividade física e sexo inseguro
7. *Abordar os determinantes sociais e económicos subjacentes à saúde, através de políticas e programas que promovam a saúde e integrem abordagens pró-pobres, sensíveis ao género e com base nos direitos humanos*
8. Promover um ambiente mais saudável, intensificar a prevenção primária e influenciar as políticas públicas em todos os sectores, de modo a combater as causas das ameaças ambientais para a saúde
9. *Melhorar a nutrição e segurança alimentar, durante toda a vida, e em apoio da saúde pública e do desenvolvimento sustentável*
10. *Melhorar os serviços de saúde através de uma melhor governação, financiamento, recursos humanos e gestão, através de dados e investigação, fiáveis e acessíveis.*
11. *Garantir um melhor acesso à utilização e qualidade de produtos e tecnologias médicas*
12. *Proporcionar liderança, reforçar a governação e promover as parcerias e a colaboração com os países, o Sistema das Nações Unidas e outras partes interessadas, a fim de cumprir o mandato da OMS na promoção da agenda global de saúde, tal como estabelecido no Décimo Primeiro Programa Geral de Trabalho*
13.*Desenvolver e sustentar a OMS como organização flexível, permitindo-lhe cumprir o seu mandato de forma mais eficiente e eficaz*

Para poder "acudir" a todas estas obrigações institucionais, a OMS projectou um Orçamento de 3.888 milhões de dólares para o biénio de 2010-2011, *(o equivalente a 12% das despesas diárias com as guerras do Iraque e do Afeganistão),* sendo que desse montante total destinado às operações nos países e regiões assim como às despesas na Sede, cerca de 1.076 milhões são oriundos de "parcerias e arranjos de cooperação" com entidades privadas, como fundações e empresas.

ONUSIDA[204] – Programa Conjunto das Nações Unidas sobre a Sida
Cerca de 20 anos de combate à SIDA fizeram ressaltar a necessidade de concertar e orientar os esforços de uma grande diversidade de actores. O Programa Conjunto das Nações Unidas sobre o VIH/SIDA (ONUSIDA) foi criado em 1996 para ajudar a enfrentar esse desafio.
O ONUSIDA actua como principal impulsionador da acção mundial contra o VIH/SIDA. A sua missão é orientar, reforçar e apoiar os esforços mundiais para inverter o rumo da evolução da doença. Tais esforços visam: (1) evitar a propagação do VIH, (2) prestar cuidados e apoio às pessoas infectadas e às que foram afectadas pela doença, (3) reduzir a vulnerabilidade de indivíduos e comunidades ao VIH/SIDA e (4) atenuar o impacte socioeconómico da epidemia.

Nos primeiros anos da epidemia, a Organização Mundial de Saúde (OMS) assumiu, dentro das Nações Unidas, a principal responsabilidade pela SIDA e ajudou os países a criarem alguns programas nacionais decisivos sobre a SIDA. No entanto, cerca de meados dos anos 90, a

[204] *UNAIDS* na sigla em Inglês

propagação implacável e devastadora da epidemia tornou evidente que era necessário um esforço muito maior da parte da ONU. Assim, em vez de encarregar uma única organização das Nações Unidas das múltiplas acções necessárias para ajudar a vencer a epidemia, decidiu-se conjugar os conhecimentos especializados, os recursos e as redes de diversos organismos. As Nações Unidas optaram por uma abordagem inovadora. Em 1996, reuniram seis organismos da ONU num programa conjunto e co-patrocinado: o Programa Conjunto das Nações Unidas sobre o VIH/SIDA (ONUSIDA), coordenado pelo respectivo secretariado, com sede em Genebra. Aos seis co-patrocinadores iniciais -- Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Fundo das Nações Unidas para a População (FNUAP), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), OMS e Banco Mundial – juntou-se, em 1999, o Programa das Nações Unidas para o Controlo de Drogas (UNCDP).

Por meio da colaboração entre eles e com o Secretariado do ONUSIDA, os copatrocinadores ampliam o alcance do seu trabalho, forjando alianças estratégicas com outros organismos da ONU, governos nacionais, empresas, meios de comunicação social, organizações religiosas, grupos de base comunitária, redes regio nais e nacionais de pessoas que vivem o VIH/SIDA e outras organizações não governamentais.

O ONUSIDA trabalha com base no princípio de que há que intensificar constantemente a luta contra o VIH/SIDA, se se quiser travar a epidemia e reduzir o seu impacte. Essa intensificação tem dois elementos: aumentar a qualidade e o alcance do apoio, cuidados e prevenção em curso bem como os esforços para atenuar o impacte da doença; e conjugar esses esforços com acções que abordem os factores sociais que acentuam a vulnerabilidade das pessoas ao VIH/SIDA.

Mais do que actuar como um organismo de financiamento ou execução directos, o Secretariado da ONUSIDA esforça-se por fomentar e coordenar a acção contra a SIDA. Dispõe de um quadro de pessoal reduzido (cerca de 130 profissionais) e funciona com um orçamento anual de 70 milhões de dólares, sendo um décimo canalizado para a IPAA (Parceria Internacional contra a SIDA em África). Os maiores doadores do ONUSIDA são os Estados Unidos, os Países Baixos, a Noruega, o Japão, o Reino Unido e a Suécia, mas o Programa também recebe fundos de outros 25 países.

O ONUSIDA é dirigido por um Conselho Coordenador do Programa, constituído por representantes de 22 governos, para além de sete co-patrocinadores. Dele fazem também parte cinco elementos, sem direito de voto, que representam uma ampla diversidade de organizações não governamentais (ONGs), entre as quais figuram as que representam pessoas que vivem com o VIH/SIDA. Tal facto faz com que esta seja a única instituição da ONU em cujo conselho directivo participam ONGs.

Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO[205])

É uma agência especializada que tem por objetivo a promoção e a aceleração do desenvolvimento industrial sustentado nos países menos desenvolvidos e economias em transição[206]. Como todas as outras agências especializadas da ONU, tem também o mandato de trabalhar para melhorar as condições de vida nos países mais pobres do mundo, inspirando-se no conjunto global dos seus recursos e conhecimentos. O portal desta agência (na rede www) informa-nos de que a *"UNIDO é reconhecida como um fornecedor altamente relevante e eficiente, especializada nos principais serviços de apoio aos desafios interligados de redução da pobreza através de actividades produtivas, promovendo a integração dos países em desenvolvimento no comércio global através do reforço da capacidade comercial, promovendo a sustentabilidade ambiental na indústria e a melhoria do acesso à energia".*

Considerando o predomínio absoluto da ideologia neoliberal (primazia total à iniciativa privada), em particular no que diz respeito aos países menos desenvolvidos, e estando estes sujeitos às

[205]Sigla em Inglês, *"United Nations Industrial Development Oragization"*

[206]Note-se que estas "economias em transição" apresentam problemas radicalmente distintos na medida em que se trata de economias, em alguns casos, altamente industrializadas *mas segundo critérios agora tornados redundantes e, em alguns caso, mesmo obsoletos.*

oscilações dos mercados mundiais, haverá aqui alguma dificuldade em entender de que maneira esta agência das Nações Unidas poderá ter efeitos visíveis *contra a onda gigantesca da industrialização determinada pelas decisões das empresas transnacionais.*
Seja como for, a UNIDO é considerada como um fornecedor de serviços de apoio aos países menos desenvolvidos, em matérias relacionadas com a sua eventual industrialização sustentada. Para além disso põe a si mesma "três principais áreas temáticas", através das quais procura alcançar um impacto a longo prazo: (1) redução da pobreza através de atividades produtivas, (2) capacitação para o comércio (internacional) e (3) energia e meio ambiente

OIT - Organização Internacional do Trabalho

"Comprometemo-nos a implementar planos de recuperação que suportem trabalho decente, ajudem a preservar emprego, com prioridade ao seu crescimento. Além disso,continuaremos proporcionar rendimento, protecção social e suporte de treino a desempregados e àqueles mais em risco de desemprego. Concordamos que os actuais desafios não constituem uma desculpa para descartar ou enfraquecer os padrões laborais internationalmente reconhecidos. Para garantir que o crescimento global é amplamente benéfico, devemos ter políticas consistentes com os princípios fundamentais e de direitos no trabalho da OIT "
Declaração dos Líderes, Cimeira de Pittsburgh, 25 de Setembro de 2009.

Um dos efeitos mais perniciosos da globalização de índole neoliberal (é aquela que temos...) terá sido o de ter posto em *concorrência profundamente desleal,* no que diz respeito às condições objectivas e subjectivas de trabalho, os trabalhadores dos países do "Centro" com os trabalhadores dos países da "Periferia", nomeadamente e em particular os da China. Acontece que um dos grandes objectivos dos fundadores da OIT era justamente o de garantir a todos os trabalhadores, em todas as partes do mundo, *igualdade nas condições e direitos no trabalho.* Nesse aspecto, e ao longo dos últimos vinte anos, dir-se-á então que a OIT tem falhado redondamente nos seus objectivos.
De facto a OIT é a entidade responsável pela formulação de normas internacionais de trabalho, que revestem a forma de convénios e recomendações, através das quais se procura fixar condições mínimas em matéria de direitos laborais fundamentais, designadamente a liberdade sindical, o direito de associação, o direito de negociação *colectiva*, a abolição do trabalho forçado, a igualdade de oportunidades e de contratação, assim como outras normas pelas quais se regulam as condições que abarcam todo o espectro de questões relacionadas com o trabalho.
A ideia de uma legislação laboral de âmbito internacional surgiu como resultado das reflexões de caracter ético e económico sobre os custos sociais resultantes dos processos aclerados da revolução industrial. Assim sendo, pode dizer-se que as raízes da OIT remontam aos primeiros anos do século XIX, quando líderes industriais como Robert Owen e Daniel le Grand, apoiaram o desenvolvimento e a harmonização de legislação laboral e melhorias nas relações de trabalho. Já em 1901, por ocasião da fundação da "Associação Internacional para a Legislação Laboral", tinham sido invocadas três ordens de razões para a necessidade de leis do trabalho de índole universal. Os argumentos eram, basicamentede, de ordem *humanitária*, *política* e *económica*.
Foi criada em 1919, na sequência da Primeira Grande Guerra com o objectivo de responder à chamada "Questão Social" que tanto preocupara os dirigentes políticos europeus ao longo do século XIX. Aca por ser o único resultado importante, que ainda perdura, do Tratado de Versalhes o qual deu origem à Sociedade das Nações. Em 1946 converteu-se no primeiro organismo especializado do Sistema das Nações Unidas. O financiamento das actividades da OIT é feito através de contributos regulares dos Estados membros assim como de contributos voluntários de entidades particulares[207].
Estando ligada ao Sistema das Nações Unidas, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) é assim uma agência multilateral, especializada nas questões do mundo do trabalho e em que participam, governos, sindicatos de trabalhadores e confederações patronais. Assim sendo, para além da representação dos governos dos 180 Estados membros, tem também a representação paritária de organizações representativas de empregadores e trabalhadores. Nessa qualidade procura

[207]Pelos seus montantes é digno de se referir a Melinda and Bill Gates Foundation com 34.222.000 dólares...

fomentar em todo o mundo, a justiça social e os direitos humanos e laborais internacionalmente reconhecidos. Tendo a sua sede em Genebra (Suíça) dispõe de uma rede de Delegações em todos os continentes. Em todos os locais onde está presente, a OIT presta assistência técnica, principalmente nos seguintes campos:
- Formação e reciclagem profissional
- Política de emprego
- Administração laboral
- Legislação do trabalho e relações laborais
- Condições de trabalho
- Desenvolvimento de gestão
- Cooperativas
- Segurança social
- Estatísticas laborais e segurança e saúde no trabalho

Em 1944, à luz dos efeitos da Grande Depressão dos anos Trinta e na sequência da Segunda Guerra Mundial, a OIT adoptou a "Declaração de Filadélfia" em anexo à sua Constituição. Sendo o "Trabalho" a mais nobre actividade da espécie humana – sem dúvida aquela que mais claramente a distingue das outras espécies - essa Declaração antecipou e serviu de modelo para a Carta das Nações Unidas e para a Declaração Universal dos Direitos Humanos.
Em 1969, na data do seu 50º aniversário, a Organização foi agraciada com o Prémio Nobel da Paz. No seu discurso, o presidente do Comité do Prémio Nobel afirmou que a OIT era *"uma das raras criações institucionais das quais se podia orgulhar a raça humana"*. Em 1998, após o fim da chamada "Guerra Fria" foi adoptada a Declaração da OIT sobre os "Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho". Este documento é uma reafirmação da obrigação universal de respeitar, promover e tornar realidade os princípios reflectidos nas Convenções fundamentais da OIT, ainda que não tenham sido ratificados pelos Estados Membros. Desde 1999, a OIT continua a trabalhar pela promoção dos seus valores e objectivos em prol de uma agenda social que viabilize a continuidade de um processo de globalização que garanta um equilíbrio entre objectivos de eficiência económica e de equidade social.
A OIT funda-se no princípio de que a paz universal e permanente só pode basear-se na justiça social. Fonte de importantes conquistas sociais que caracterizam a sociedade industrial, a OIT é a estrutura internacional que torna possível abordar estas questões e buscar soluções que permitam a melhoria das condições de trabalho no mundo[208].

ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados[209]
Embora o ACNUR pareça não intervir directamente no processo de cooperação de ajuda ao desenvolvimento, a verdade é que a sua actuação no terreno tem permitido ajudar a resolver problemas e a mitigar situações complicadas de modo a facilitar, quer a "montante", quer a "justante", as tarefas e actividades das agências da ONU dedicadas mais específicamente ao apoio ao desenvolvimento.
Em resultado das deslocações massiças de populações causadas pela Segunda Guerra Mundial, a protecção de refugiados foi estabelecida como missão principal de uma agência de refugiados a qual foi constituída para dar assististência, entre outros, aos refugiados que esperavam para poder regressar aos seus países de origem. Mas entretanto, há antecedentes e tudo isto terá começado com a nomeação, em 1922 e por parte da Liga das Nações, de um Alto Comissário para os Refugiados.
Mais tarde veio então a suceder-lhe uma *"Administração das 'Nações Unidas'[210] para a Ajuda e Reabilitação"*[211] a qual funcionou entre 1943 e 1949, tendo sido criada para ajudar os refugiados.
Com o fim da guerra, veio em seguida a OIR (*Organização Internacional dos Refugiados*), criada

[208]Para mais elementos e informações consultar: *http://www.oit.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/*
[209]Ver também http://www.territorioscuola.com/wikipedia/es.wikipedia.php?title=ACNUR
[210]A expressão "Nações Unidas" estava aqui ainda embrião e era apenas uma referência aos países Aliados...
[211]*United Nations Relief and Rehabilitation Administration*

como uma agência especializada das Nações Unidas, a qual esteve em exercício entre 1946 e 1952.
A Convenção de Refugiados de 1951, que estabeleceu o ACNUR, determina que um refugiado é alguém que *"temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da protecção desse país"*. Definido o conceito estabelece-se também o tratamento que estes devem receber. O ACNUR tendo começado as suas actividades logo em Janeiro de 1951 teve como mandato (por três anos) ajudar a re-alojar de mais de um milhão de refugiados europeus que, em consequência da Segunda Guerra Mundial, estavam sem abrigo. Mais tarde, o Protocolo de 1967 unificou várias resoluções adicionais, sendo removidas restrições geográficas e temporais, de modo a ampliar o seu campo de actuação. Tem agora como missão dar apoio e protecção a refugiados de todo o mundo.
Desde então, o ACNUR tem oferecido protecção e assistência para dezenas de milhões de refugiados, encontrando soluções duradouras para muitos deles. Os padrões da migração se tornaram cada vez mais complexos nos tempos modernos, envolvendo não apenas refugiados, mas também milhões de migrantes econômicos. Mas refugiados e migrantes, mesmo que viajem da mesma forma com frequência, são fundamentalmente distintos, e por esta razão são tratados de maneira muito diferente perante o direito internacional moderno.
No total e até princípios do século XXI, o ACNUR já proporcionou assistência a mais de 50 milhões de refugiados e deslocados. Em fins de 2005, a população total debaixo da protecção do ACNUR era de 20,8 milhões de pessoas, em países de todo o mundo. As nacionalidades de origem da maior parte dos refugiados ou deslocados são Afegãos (2,9 milhões), Colombianos (2,5 milhões), Iraquianos (1,8 milhões), Sudaneses (1,6 milhões) e Somalis (839.000). Os principais países de acolhimento têm sido a Colômbia (2 milhões), o Iraque (1,6 milhões), o Paquistão (1,1 milhões), Sudão (1 milhão) e o Afeganistão (960.000).
Alguns analistas mais cínicos não têm deixado de assinalar o papel de instrumentalização da figura de "refugiado", com alguns grupos armados a fazerem literalmente chantagem com a chamada "Comunidade Internacional", utilizando os refugiados como "arma de arremesso" para as suas reivindicações. Nos seus esforços para proteger os refugiados e promover soluções duradouras o ACNUR colabora de modo estreito com governos, organizações regionais e internacionais, nomedamente com ONGs.
O ACNUR já por duas vezes recebeu o Prémio Nobel da Paz (em 1954 e em 1981), assim como o Prémio Princípe das Astúrias de Cooperação Internacional (em 1994). Por outro lado o ACNUR concede anualmente o prémio *"Nansen Refugee Award"* (em memória do seu primeiro Alto-Comissário, o Norueguês Fridtjof Nansen) a indivíduos ou grupos que se tenham destacado na causa dos refugiados. Em 2010 trabalhavam para o ACNUR cerca de 6.700 pessoas em 116 países. Em 2009, o orçamento total da agência da ONU para refugiados iria ultrapassar os 2 mil milhões de dólares.

Uma Nova Entidade: "Mulheres das Nações Unidas"
Ao longo das décadas, a ONU conseguiu que se fizessem progressos significativos na promoção da igualdade de género, nomeadamente através de acordos emblemáticos, como foi o caso, em 1979, da "Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres"[212], da "Declaração de Beijing" e da respectiva "Plataforma para a Acção"[213].
A referida "Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres" adoptada em 1979 pela Assembleia Geral da ONU, é muitas vezes descrita como uma declaração internacional dos direitos das mulheres. Composta por um preâmbulo e 30 artigos, define o que constitui uma discriminação contra as mulheres e estabelece uma agenda de acção nacional para acabar com tal discriminação.
Considerando o papel incontornável desempenhado e a desempenhar pelas mulheres em todos os

[212]http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/
[213]*Fourth World Conference on Women* - http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/declar.htm

processos sociais de construção da paz e do desenvolvimento sustentável importa fazer aqui também uma referência (ainda que sucinta[214]) ao Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para as Mulheres. Em Julho de 2010, a Assembleia Geral das Nações Unidas criou a entidade *"Mulheres das Nações Unidas"*. Ao criar esta nova entidade, os Estados membros deram um passo histórico na aceIeração dos objectivos da ONU no que respeita à igualdade do género e ao empoderamento das mulheres. A criação desta nova agência vem a fazer parte da agenda de reforma das Nações Unidas, reunindo recursos e mandatos para um maior impacto. Esta nova entidade irá agregar e continuar o importante trabalho até agora desenvolvido por quatro entidades distintas e focar-se-á em exclusivo na questão da igualdade do género e de mais poder para as mulheres.

• Divisão para a Promoção das Mulheres
• Instituto Internacional de Investigação e Treino para Promoção das Mulheres
• Gabinete da Conselheira Especial sobre Questões de Género e Promoção das Mulheres
• Fundo das Nações Unidas para o Desenvolvimento das Mulheres

Os principais objectivos desta nova Entidade serão então:

• Apoiar os organismos inter-governmentais, tais como a Comissão sobre o Estatuto das Mulheres, na sua formulação de políticas, normas e padrões globais.
• Apoiar os Estados membros na implementação desses padrões, sempre pronta para dar apoio adequado, técnico e financeiro, àqueles países que o requeiram e forjar parcerias efectivas com a sociedade civil.
• Responsabilizar o Sistema das Nações Unidas pelos seus próprios *compromissos* relativamente à igualdade de género, incluindo a monitorização regular do progresso a nível do sistema.

Para além disso tornou-se missão da entidade "Mulheres das Nações Unidas", *operacional a partir de Janeiro de 2011,* trabalhar de modo a garantir: (1) eliminação de toda a discriminação contra mulheres e raparigas; (2) empoderamento das mulheres e (3) a realização da igualdade entre mulheres e homens, como parceiros e beneficiários do desenvolvimento. Parte-se aqui também da idéia de que a igualdade entre mulheres e homens *não é só simplesmente um direito humano básico*. A sua concretização tem, potencialmente, enormes implicações sócio económicas. Capacitar as mulheres acaba sempre por impulsionar as economias, tornando-as mais prósperas e estimulando a produtividade e o crescimento.

Por outro lado, ao aceitarem aquela Convenção, os diversos Estados membros que a tenham ratificado, comprometem-se a empreender uma série de medidas para acabar com a discriminação contra as mulheres sob quaisquer formas, incluindo:

- A incorporar o princípio da igualdade entre homens e mulheres no seu sistema jurídico, abolir todas as leis discriminatórias e adoptar leis adequadas que proíbam a discriminação contra as mulheres;
- Estabelecer tribunais e outras instituições públicas que garantam a protecção efectiva da mulher contra a discriminação, e
- Assegurar a eliminação de todos os actos de discriminação contra as mulheres por parte de pessoas, organizações ou empresas.

O Problema da Reforma da ONU e do seu Conselho de Segurança

"As Nações Unidas passaram 15 anos discutindo a reforma do Conselho de Segurança. A estrutura vigente, tem estado congelada há seis décadas e não se relaciona com os desafios do mundo de hoje. Sua forma distorcida de representação coloca-se entre nós e o mundo multilateral que desejamos. Portanto, sinto-me muito animado com a decisão da Assembleia Geral de iniciar, num futuro próximo, negociações sobre a reforma do Conselho de Segurança."

Luiz Inácio Lula da Silva
Presidente da República Federativa do Brasil
23 de Setembro de 2008

[214]Por estranho que possa parecer a institucionalizção deste tipo de preocupações ao nível das Nações Unidas até é bastante recente. Digamos que as mulheres estavam na penumbra (como quase sempre ao lonho da História...)

A reforma geral da ONU é um dos temas que está em cima da mesa já de uns anos a esta parte. Muito em particular no que diz respeito às funções, modo de funcionamento e constituição do seu Conselho de Segurança. A ideia de criação de um *"Conselho de Segurança Económica"* que, com amplos poderes pudesse supervisionar entidades como a OMC, o FMI e o Grupo Banco Mundial, tem também já sido avançada mas, importa sublinhar, sem grande sucesso.

Tendo a ONU as suas origens no período final da Segunda Guerra Mundial, por iniciativa das potências vencedoras, era natural que a constituição e estrutura da ONU reflectisse a vontade dos cinco países vencedores, muito em particular no que diz respeito aos membros do Conselho de Segurança, os quais, muito naturalmente, reservaram para si o poder de veto.

A questão da reforma do Conselho de Segurança gira em trono de cinco temas fundamentais: (1) a dimensão do Conselho; (2) tipos de membros que deveriam existir; (3) o problema do poder de veto; (4) a questão de uma eventual representação de tipo regional e (5) modo de funcionamento.

Na sua actual estrutura, o Conselho de Segurança tem 15 membros, dos quais 5 são permanentes (os referidos países vencedores), com direito a veto, e 10 são membros eleitos por períodos de 2 anos cada. Como resultado das suas raízes históricas, ficaram de fora do Conselho de Segurança países com a dimensão económica da Alemanha e o Japão, assim como países com a dimensão geográfica e demográfica do Brasil, Índia ou Indonésia. Considerando o peso económico, geográfico e demográfico do Brasil e da Índia[215], estes dois países junaram-se ao Japáo e à Alemanha para constituir um grupo de pressão, informal, usualmente designado de G-4.

O projecto que tem sido defendido pelo G-4 contempla o alargamento do Conselho de Segurança de 15 para 24 membros, sendo que passaria a haver 10 membros permanentes. Os cinco adicionais seriam distribuídos de modo a haver representatividade regional. Assim haveria dois novos membros da Ásia (Índia e Japão) para além da China; um membro da América Latina (o Brasil), um novo membro da Europa de Leste (a Alemanha) e um membro de África (Nigéria, Egipto ou África do Sul). A União Africana, por seu lado, reclama um lugar de membro permamente, ficando ao critério da União Africana a nomeação do país que representaria a Região. Parece ser a mais razoável das propostas, em termos de representatividade regional e de legitimidade democrática.

Em linguagem telegráfica e utilizando terminologia corrente, o problema pode resumir-se nos termos seguintes: os países do G-4 querem todos entrar para o Conselho de Segurança *a título permanente*[216] e em pé de igualdade com os outros países membros permanentes, apoiando-se uns aos outros nessa pretensão. Para além disso, o Japão tem o apoio dos Estados Unidos assim como da Rússia e da França, mas tem a oposição da China (e da Coréia do Sul). A Alemanha tem o apoio da França e do Reino Unido mas a oposição da Itália e da Espanha que reclamam igual tratamento. O Brasil tem o apoio da China, da Rússia, da França e do Reino Unido (assim como dos países da CPLP, da África do Sul, da Nigéria e da União Europeia) mas tem a oposição da Argentina e do México que também querem "tratamento igual" (e reclamam que o Brasil não os representaria...). A Índia tem o apoio quase geral (a China já foi contra mas agora está numa posição de neutralidade) mas a oposição do Paquistão, por questões de rivalidade e de "representatividade regional".

Fica ainda de fora a representatividade do mundo "árabe" ou, em alternativa, do mundo "islâmico". Haveria aí que pensar em várias questões. Desde a introdução de um problema de religião numa organização mundial que procura "valores universais" e "respeito pelas culturas", até ao problema linguísitico (o Árabe é já um dos idiomas oficiais da ONU...), passando pela representatividade económica e demográfica. Perfilam-se aí candidaturas como a Indonésia ou o Paquistão.

Seja como for, a questão arrasta-se, diversas propostas vão sendo adiantadas mas em rigor tudo se passa como se não houvesse realmente um "problema" para o qual fosse necessário encontrar, de facto, "soluções" razoáveis e quilibradas. A governação do planeta vai sendo de facto[217] concretizada através de agrupamentos e reuniões (mais ou menos) formais, fora do controle das

[215]Importa lembrar que, por ocasião da criação da ONU, a Índia era ainda um Domínio do Império Britânico e não uma República soberana e independente.

[216]Todos eles têm sido eleitos várias vezes para este Conselho...

[217]E, para efeitos prácticos, até *"de jure"*...

Nações Unidas e sob a direcção efectiva das grandes potências económicas. Foi assim que emergiu o G-8 e depois o G-20. *Para além do incontornável poder efectivo das grandes empresas transnacionais.*

O Financiamento da Organização das Nações Unidas

"Enquanto vai chegando ao fim o quinto ano de guerra, os custos operacionais em 2008 (o custo da própria guerra, aquilo que se chamaria de despesas correntes) estão projectados para exceder 12.500 milhões de dólares por mês, só no Iraque. Mais do que os 4.400 milhões gastos em 2003, e somando o Afeganistão o total é de 16.000 milhões. Dezasseis mil milhões de dólares é o mesmo que o orçamento anual das Nações Unidas[218]*, ou de 13 Estados norte-americanos. Mesmo assim, tal não inclui os 500 mil milhões que já gastámos, todos os anos, nas despesas regulares do Departamento da Defesa. Tal como não inclui outras despesas ocultas, tais como a recolha de informações secretas ou os fundos misturados com os orçamentos de outros departamentos".*

Joseph Stiglitz
Prémio Nobel de Economia"[219]

Em 2008 e 2009, a ONU e todas as suas agências, fundos e programas gastaram cerca de 30.000 milhões de dólares por ano, em todas as suas actividades em todo o mundo. Ou seja, menos de 5 dólares por habitante. Uma ninharia quando comparado com o orçamento de alguns dos países membros da ONU e menos do que 3% das despesas militares mundiais. E no entanto os dirigentes das principais potências continuam a reafirmar, e com toda a pompa e solenidade, o interesse e importância do papel das Nações Unidas *em prol da Paz.*

Mesmo assim, ao longo das duas últimas décadas a ONU tem tido graves dificuldades financeiras que têm obrigado a organização a cancelar projectos e actividades antes programadas. Mesmo em situações em que têm emergido novas e urgentes necessidade. Muitos Estados membros têm-se cortado nos seus contributos, muito em particular no que diz respeito àqueles Programas e Fundos cujos orçamentos são financiados com base em contributos vonluntários. Em Outubro de 2009, o total dos montantes em dívida para com a ONU eram de 829 milhões de dólares, dos quais 93% à conta dos Estados Unidos, supostamente a Nação mais rica do planeta, *com um orçamento federal a rondar os 2.200 biliões de dólares*[220]*...*

Ao longo dos últimos 10 anos tem sido a seguinte a evolução das contribuições *programadas e aprovadas* para financiar os orçamentos dos diversos órgãos, fundos e agências do Sistema das Nações Unidas. Montantes expressos em milhões de dólares.

Contribuições Avaliadas/Atribuídas pela ONU					Contribuições Voluntárias			TOTAL
Ano	Orçamento Regular	Operações de Paz	Agências Especiais	Total das Contribuições Avaliadas	Programas e Fundos	Agências Especiais	Total das Contribuições Voluntárias	**4 + 7**
	1	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	
2000	1.089	1.800	1.766	4.655	5.681	1.406	7.087	11.742
2001	1.074	2.500	1.772	5.346	6.734	1.511	8.245	13.591
2002	1.149	2.284	1.740	5.173	8.629	1.851	10.480	15.653
2003	1.409	2.501	1.782	5.692	9.319	1.904	11.223	16.915

[218]O autor exclui deste montante os orçamentos de uma série de agências autónomas, cujo financiamento é feito numa base de contribuição voluntária dos Estados membros. O total dos orçamentos anuais do Sistema das Nações Unidas (mas excluindo as instituições de Bretton Woods...) foi, em 2008 e 2009, quase o dobro da verba aqui referida (ou seja, cerca de 30.000 milhões de dólares).

[219]http://www.timesonline.co.uk/tol/comment/columnists/guest_contributors/article3419840.ece

[220]Não dá para acreditar, mas se o leitor tiver dúvidas é só fazer as contas, como um dia sugeriu o então Primeiro-Ministro de Portugal António Guterres. Dados disponíveis em http://www.globalpolicy.org/un-finance.html, assim como átravés dos portais relativos à diomensão da economia norte-americana e orçamento federal.

2004	1.483	2.934	2.032	6.449	10.641	2.183	12.824	19.273
2005	1.828	4.074	2.053	7.955	12.292	2.412	14.704	22.659
2006	1.755	4.583	2.110	8.448	12.485	2.758	15.243	23.691
2007	2.054	5.148	2.141	9.343	13.473	3.225	16.698	26.041
2008	1.880	6.723	2.305	10.908	15.408	2.693	18.101	29.009
2009	2.499	7.061	2.308	11.868	16.591	3.189	19.780	31.648

O montante do financiamento das operações correntes e diversos programas das Nações Unidas, a ser suportado por parte de cada país membro, é feito com base numa avaliação (*"assessment"*) elaborada por períodos de dois anos, sendo essa avaliação baseada quer na riqueza produzida (PIB...) de cada país, quer no seu rendimento per capita, quer ainda na sua situação de "dívida externa" e respectiva capacidade de pagamento.
Assim, por exemplo, *para além de eventuais contribuições voluntárias*, os Estados Unidos são supostos contribuir com 22% do Orçamento global das Nações Unidas (as 4 primeiras colunas), e na realidade a percentagem do "PIB Mundial" que cabe aos EUA é praticamente essa mesma. *Já o mesmo não acontece com a maioria dos países*, havendo casos flagrantes de países que "pagam muito mais" e países que "pagam muito menos". Assim, enquanto que, em 2006, os EUA pagavam, cerca de 1,42 dólares por cabeça, o Japão (o segundo maior contribuinte do Orçamento das Nações Unidas) pagava cerca de 3,9 dólares por cabeça, sendo aqui de sublinhar o facto, já antes referido, de o Japão não fazer sequer parte do Conselho de Segurança.
Apenas a título ilustrativo da dimensão do problema e das suas eventuais ramificações analíticas[221], apresentam-se em seguida duas pequenas tabelas com valores referentes aos anos de 2007 e 2010

Percentagens e montantes das contribuições brutas atribuídas a alguns Estados membros para 2007

País	%	Dólares		País	%	Dólares
Estados Unidos	22,000 %	493.166.839		Austrália	1,787 %	16.767.672
Japão	16,624 %	372.654.797		Suíça	1,216 %	27.258.676
Alemanha	8,577 %	192.267.817		Federação Russa	1,200 %	26.900.009
Reino Unido	6,642 %	148.891.552		Bélgica	1,102 %	24.703.175
França	6,301 %	141.247.466		Suécia	1,071 %	24.008.258
Itália	5,079 %	113.854.290		Áustria	0,887 %	19.883.590
Canadá	2,977 %	66.734.440		Brasil	0,876 %	19.637.007
Espanha	2,968 %	66.532.690		Arábia Saudita	0,748 %	16.767.672
China	2,667 %	59.785.271		Grécia	0,596 %	13.360.338
México	2,257 %	50.594.434		Portugal	0,527 %	11.813.587
Coreia do Sul	2,173 %	48.711.434		África do Sul	0.290 %	6.500.836
Países Baixos	1,873 %	41.986.431		Argentina (2008)	0,325%	6.697.044

Percentagens e montantes das contribuições brutas atribuídas a alguns Estados membros para 2010

País	%	Dólares		País	%	Dólares
Estados Unidos	22,000%	517.133.507		Austrália	1,933%	45.437.230

[221]Metodologia de avaliação da capacidade de contributo financeiro por parte de cada país, assim como dos montantes envolvidos e sua distribuição por diversos países. Tudo isso deverá ser visto em contraste flagrante com os números "astronómicos" das despesas com as guerras e com os diversos "pacotes financeiros", para salvaguarda de uma certa forma de "estabilidade" dos diversos sistemas bancários mas não só.

Japão	12,530%	194.531.038		Suíça	1,130%	26.561.857
Alemanha	8,018%	188.471.657		Federação Russa	1,602%	37.656.722
Reino Unido	6,604%	155.234.076		Bélgica	1,075%	25.269.024
França	6,123%	143.927.658		Suécia	1,064%	25.010.457
Itália	4,999%	117.506.837		Áustria	0,851%	20.003.664
Canadá	3,207%	75.383.962		Brasil	1,611%	37.868.276
Espanha	3,177%	74.678.780		Arábia Saudita	0,830%	19.510.037
China	3,189%	74.960.853		Grécia	0,691%	16.242.693
México	2,356%	55.380.297		Portugal	0,511%	12.011.601
Coreia do Sul	2,260%	53.123.715		África do Sul	0,385%	9.049.836
Países Baixos	1,855%	43.603.757		Argentina	0,287%	6.746.242

Orçamento de 4,2 biliões de dólares para 2008-2009 para a ONU[222]

O Secretário-Geral das Nações Unidas, Ban Ki-moon, pediu à Comissão Orçamental da Assembleia Geral que aprovasse o orçamento para 2008-2009, no montante de 4,2 bilhões de dólares (apenas) para a segurança, o desenvolvimento e os direitos humanos no mundo, o que representa apenas um aumento de 23 milhões de dólares em relação ao orçamento do biénio anterior. O Secretário-Geral Ban Ki-moon classificou este orçamento como um *"contrato entre ele e os Estados-membros"* sobre a maneira como entende realizar os objectivos das Nações Unidas.

O crescimento dos recursos, que se situa em 0,5%, *"é bem pouco, em relação às exigências",* declarou o Secretário-Geral, durante a sessão da Quinta Comissão da Assembleia Geral e solicitou que fosse aprovado o seu pedido de 18 milhões de dólares de reforço do Departamento de Assuntos Políticos, incluindo o Gabinete de Apoio à Consolidação da Paz. Declarou também que *"resolver os conflitos o mais cedo possível é um dos investimentos mais inteligentes que se podem fazer"*.

Lembrou ainda que *"o total dos contributos para os diversos organismos e programas das Nações Unidas, se eleva no total a mais de 15 biliões de dólares",* frisando ainda que *"o orçamento reflecte a decisão, tomada pelos Estados-membros, de duplicar os recursos destinados aos direitos humanos"*. A concluir, declarou ainda: *"o desenvolvimento é um direito fundamental e parte integrante dos valores morais do nosso mandato"*.

O Secretário-Geral pronunciou-se também a favor de uma *"simplificação e racionalização"* da ONU e de uma *"transparência e da obrigação de prestar contas",* reconhecendo assim problemas anteriores e tendo em conta algumas críticas formuladas, em particular pela administração norte-americana. Saudando a reforma do sistema de justiça administrativa interna, pediu aos Estados-membros que aceitassem uma flexibilização de regras assentes num passado esquecido, em particular no que diz respeito a *"contratos e condições de serviço que são difíceis de gerir e que já não servem as necessidades das Nações Unidas"*. (01/11/07)[223].

[222]Este montante refere-se apenas ao núcleo central da ONU propriamente dita. Se incluirmos o conjunto das agências especializadas, o montante total chega aos 16.000 milhões de dólares. *Mesmo assim apenas o equivalente à despesa militar mensal com as guerras do Iraque e do Afeganistão...*

[223]http://www.unicrio.org.br/SalaDaImprensaTextos.php?Texto=0111c.htm

09. A PROBLEMÁTICA DA INTEGRAÇÃO REGIONAL

Introdução

A problemática da integração regional em África deverá, também ela, começar por ser vista de uma perspectiva de longo prazo[224]. Assim sendo uma das primeiras constatações a fazer é a de que, praticamente desde sempre que a África Sub Sahariana tem estado à margem dos acontecimentos determinantes do devir do sistema mundial. De acordo com as mais recentes investigações, tudo indica que a evolução ou transição para a actual espécie humana começou por ocorrer em África e que, há aproximadamente uns 100.00 anos os primeiros grupos de *homo sapiens* deixaram este continente por via do Vale do Nilo em direcção ao Médio Oriente.

A partir da época da revolução agrícola, época em que se terão consolidado os assentamentos humanos ao longo dos vales, planaltos e planícies que ladeiam a "espinha dorsal" constituída pelas cadeias que vão dos Pirinéus e Alpes na Europa até aos Himalaias na Ásia, vieram aí a constituir-se alguns "pólos de desenvolvimento" que eventualmente se agregaram num polo a Ocidente em torno do Mediterrâneo e dois outros a Oriente, um no Hindustão e outro onde hoje é a China.

De acordo com a hipótese proposta por Gunder Frank, ter-se-ia então formado há uns 5.000 anos, entre três "pólos de desenvolvimento", uma primeira configuração do sistema-mundo. A qual se caracterizaria pela primeiras rotas comerciais regulares de caracter transcontinental. Ao longo dos milénios que se seguiram e até ao tempo do Império Romano, os contactos da África Sub Sahariana com o resto do mundo deveriam restringir-se a alguns movimentos ao longo do vale do Nilo ou ocasionais travessias do deserto do Sahara. Depois, mais tarde, mais ou menos coincidente com a emergência e expansão do islamismo, terá havido um desenvolvimento do comércio costeiro entre a África Oriental e os países ribeirinhos das margens norte do Oceano Índico.

Ao longo da vigência do Império Romano, expansão árabe e Idade Média Europeia, os contactos entre a região da África Sub Sahariana com a Europa e o Médio Oriente circunscreviam-se então ao já referido comércio costeiro e ao comércio trans sahariano. E assim que, ao longo de milénios, em contraste com uma progressiva intensificação do comércio de Leste para Oeste (e vice-versa) ao longo daquilo que se veio a conhecer como a "rota da seda", se constata já então a relativa marginalização de África em relação aos principais fluxos económicos da economia mundial. Então apenas em esboço. Com o arranque das navegações oceânicas e o périplo de África, ainda e mais uma vez, África "ficou de fora", foi apenas "contornada", na medida em que o tráfego de especiarias, sedas e outros produtos entre a Europa e a Ásia, se verificava ser mais rentável através dos mares do que através da antiga "rota da seda".

De uma perspectiva do actual sistema-mundo de âmbito planetário, o processo de inserção de África no sistema-mundo aprofunda-se e acelera-se a partir do século XVI, mas sempre com duas características fundamentais e estruturantes[225]: a especialização no fornecimento de matérias-primas e de mão-de-obra não qualificada e em regime de escravatura.

O estabelecimento, na região onde hoje se situa a Cidade do Cabo, de uma espécie de "estação de serviço" para reabastecimento dos navios que faziam as viagens de comércio entre a Ásia e a Europa, é assim o exemplo acabado do modo inicial de inserção de África nos fluxos comerciais do sistema-mundo. Basta olhar um mapa mundo com indicação das rotas comerciais do "império" holandês ao longo do século XVII, para se constatar o facto.

Com a expansão económica, geográfica e demográfica do capitalismo europeu, ao longo dos séculos XVIII e XIX, sob impulso da potência britânica e a ajuda das rivalidades intra europeias, veio-se a constatar a "necessidade" de expansão para a "última fronteira" do sistema de âmbito

---

[224] *Embora toda a acção humana, de cidadãos, empresários, trabalhadores ou dirigentes políticos, seja sempre no tempo presente, ela será tanto mais eficaz quanto mais levar em linha de conta as grandes constantes estruturais ou linhas mestras de evolução histórica. De certa maneira, em tudo quanto diz respeito ao comportamento das sociedade humanas, como dizem os Franceses "Chassez le naturel et ça revient au galop"...*

[225] Gravíssimas quer de um ponto de vista moral, quer de um ponto de vista social e político, quer de um ponto de vista económico.

planetário em formação desde há séculos: ***a África Sub Sahariana.***
É assim que, com toda a naturalidade e por iniciativa do Kaiser Guilherme II, se vem a reunir entre 1889 e 1888 a famigerada Conferência de Berlim, a qual tinha como objectivo explícito, regularizar a partilha de África por entre as potências europeias interessadas. A partir da formalização dessa partilha e da respectiva delimitação de fronteiras, teve então lugar o movimento de colonização propriamente dito.
Segundo a perspectiva mais comum apresentada pelos teóricos da escola do sistema-mundo e das teorias da dependência, a África Sub-Sahariana foi integrada no sistema-mundo desde o princípio da construção desse mesmo sistema (na fase mercantilista do sistema capitalista), ao longo dos séculos XVI, XVII e XVIII. Os vectores de inserção da África Sub Sahariana no sistema-mundo terão então sido a exportação forçada de mão-de-obra, sob a forma de escravatura, para alimentar os subsistemas produtivos de açúcar e algodão nas Américas Coloniais. Em todo o caso, a totalidade dos territórios da África Sub-Sahariana seriam então considerados como fazendo parte da "*external arena*", enquanto que a América Colonial seria a Periferia do Sistema. No caso concreto daquele território que se veio a constituir em África do Sul, essa inserção assume um caracter muito particular: uma colónia europeia de apoio logístico ao comércio euro-asiático por via marítima, então já em plena expansão. Uma espécie de "estação de serviço" dos transportes trans-oceânicos de então. No caso da África do Sul, e até meados do século XIX, dir-se-á então que o conflito entre colonos holandeses e o emergente e dominador poder imperial britânico, empurrou aqueles colonos de origem europeia para "fora do sistema", ou seja para a "*external arena*".
Relativamente ao conjunto da África Sub Sahariana, Samir Amin (1993) defende aí a tese de que esta forma de inserção está na origem do atraso estrutural de África, quer pela destruição de importantes estruturas políticas preexistentes, quer pela devastação demográfica a que deu origem. Assinale-se a esse respeito que uma das formas de avaliar o tipo de inserção ou integração no sistema mundo, será o de caracterizar os tipos de bens ou serviços que são trocados entre as diversas regiões componentes do sistema.
A devastação demográfica a que se referem os teóricos da dependência assume todo o seu significado se pensarmos os trabalhadores humanos como máquinas orgânicas capazes de produzir mais-valias ou excedentes económicos e se pensarmos nos milhões de escravos que foram exportados da África Sub-Sahariana ao longo de três séculos Através do modelo de simulação por si elaborado, Patrick Manning (2003)[226] estima que a população de África em 1850 seria sensivelmente metade do que poderia ter sido a um crescimento de 5% ao ano, ao longo dos precedentes 150 anos. O estudo elaborado por Joseph Miller (1988) em relação ao comércio de escravos a partir de Angola conclui que morriam aproximadamente o mesmo numero de africanos, só na captura e transporte até à costa, como aqueles que efectivamente chegavam a ser embarcados. Ainda segundo Milller, um numero equivalente simplesmente fugia para outras regiões mais para o interior. No caso da região de Angola, por exemplo, isto viria a representar algo como 100.000 pessoas deslocadas anualmente. Entretanto, na literatura consultada, foi possível encontrar referências a teses que defendem que o impacto do comércio de escravos, ou a modificação da sua natureza a partir do comércio transatlântico, terá sido mínimo em relação à dimensão continental da economia africana[227]. Em todo o caso, poder-se-ia também reflectir no papel crucial da motivação social para a produção de mais-valias como sendo determinante para um qualquer aceleramento do processo de acumulação, o que muito provavelmente levaria a ter que reconsiderar algumas das teses sobre a problemática do "enriquecimento da Europa à custa do empobrecimento de África".[228]

[226] Ver o modelo analítico elaborado por Patrick Manning em http://www.worldhistorynetwork.org/migrationsim/
[227] Ver David Eltis (2000) ou John Thorton et alia (1999)
[228] Estamos aqui a pensar nas teses de Walter Rodney em "*How Europe Underdevelopped Africa*". (1972)
A esse respeito seria interessante considerar um estudo comparativo entre a riqueza material e de conhecimento científico acumulado nas diversas regiões do planeta à data imediatamente anterior à expansão europeia. Uma outra forma de perspectivar a ideia de que a Europa se enriqueceu à custa do empobrecimento de África, por exemplo, seria a de comparar as riquezas nacionais colectivas de países europeus envolvidos ou não no processo de expansão colonial e respectivo aproveitamento. Designadamente, e a título ilustrativo, Portugal e a Baviera ou a Áustria.

Depois desta primeira "onda" de inserção de África no sistema-mundo, os proponentes das teorias da dependência consideram um segundo período histórico de inserção: o período colonial entre, mais ou menos, 1880 e 1960. Claro que se trata aqui de um quadro elaborado em muito grandes pinceladas. Desde logo haveria que considerar a presença árabe naps costas orientais (e respectiva exploração quer de escravos quer de diversas matérias primas) desde fins do século XIV, assim como a presença portuguesa (e a respectiva exploração de escravos) na costa ocidental, desde meados do século XVII. Para além, como será evidente, do milenar comércio trans-sahariano.
Em qualquer caso, esta segunda "onda" de inserção da África Sub-Sahariana no sistema-mundo (consolidada no virar do século XIX para o século XX) assume basicamente três formas ou desenvolve-se segundo três grandes eixos: (a) em primeiro lugar a imposição da economia mercantil (e respectiva monetarização) ao campesinato africano, o qual é assim incorporado na economia mundial através da mercantilização das suas produções agrícolas tradicionais, (b) a economia de plantações ou de agro-pecuária, através da exploração directa de recursos naturais do solo com proletarianização de trabalhadores agrícolas, e (c) a economia das explorações mineiras, com particular relevo para a África Central e Austral.
A terceira fase da inserção de África no sistema-mundo, será então o período posterior aos Anos Sessenta do século XX, período esse que corresponde às diversas independências e correspondentes projectos de "construção nacional". Tal como é assinalado por Samir Amin (2002), a este período corresponde apenas como que um refinamento do modo de inserção anteriormente desenvolvido, o que teria sido efectuado através de acordos de comércio internacional entre os novos países africanos, agora tornados politicamente independentes, e as potências que anteriormente, directa ou indirectamente, beneficiavam do sistema colonial. Façamos então um esboço de caracterização dos modos de incorporação histórica dos africanos negros no subsistema económico da África do Sul. Esta terá sido efectivada através de quatro grandes eixos de acção:
Um primeiro modo de incorporação poderá ser designado como o sistema de reservas. Na sequência das diversas guerras de conquista e ocupação, quer por parte dos africânderes (em particular na sequência dos movimentos migratórios dos "voortrekkers"), quer por parte dos britânicos, os negros foram gradualmente sendo circunscritos a determinadas áreas. No contexto geral da África Austral, uma boa parte dessas áreas vieram a ser transformados em Territórios sujeitos à administração do Alto-Comissariado Britânico, designadamente a Basutolândia, a Bechuanalândia e a Swazilândia.
Estes territórios vieram por sua vez a transformar-se em Protectorados Britânicos e depois em Estados formalmente independentes. Por outro lado, são também conhecidos os casos em que grupos de africanos negros compravam terras, de volta aos conquistadores europeus, nas colónias do Natal e do Cabo. Mesmo no Transvaal pequenas porções de terra foram assim adquiridas entre 1902 (logo a seguir ao fim da guerra dos "boers") e 1913 (data da entrada em vigor da nova Lei das Terras Nativas). Segundo este primeiro modo de incorporação, os nativos eram assim circunscritos e como que colocados "em prateleiras", de reserva e à espera de melhor utilização.
Um segundo eixo de incorporação dos negros no subsistema económico África do Sul terá sido o da migração e trabalho temporário (ainda que de longa duração) nas áreas agrícolas de fazendeiros brancos. Este eixo de incorporação teve duas variantes: Por um lado o regresso de africanos a terras anteriormente por eles ocupadas, mas entretanto conquistadas e exploradas por fazendeiros brancos. Foi este o caso preponderante na Colónia do Cabo onde os negros inicialmente vencidos e expulsos acabaram por se infiltrar de regresso, de forma lenta e pacífica e muito paulatinamente em busca de trabalho. Por outro lado, teremos a situação em que as "repúblicas 'boers'" iniciam um processo de registo de propriedade de terras, processo esse naturalmente reservado aos africânderes, utilizando para isso critérios administrativos e de cartografia mais ou menos adequados, tendo em conta o contexto das circunstâncias históricas e geográficas. Isto independentemente de quem estivesse efectivamente, no terreno, ocupando e explorando essas mesmas terras. Ao princípio, como é natural, muitos africânderes não tiveram como fazer valer as suas pretensões, dada a natural resistência dos africanos negros às reclamações dos recém-chegados, reclamações essas baseadas em uns quaisquer documentos emitidos por uma espécie de "gabinete da propriedade rural", situado numa qualquer e recém construída e rudimentar "cidade branca". No entanto, com o consolidar da estrutura administrativa das "repúblicas 'boers'", o controle físico do território tornou-se mais eficaz e os negros

acabaram por ser forçados a encontrar compromissos e a ceder a "posse legal" das terras aos seus "novos proprietários". Como também é natural, muitos negros ficavam a viver nas novas explorações agrícolas mas como trabalhadores rurais e segundo diversos regimes ou arranjos contratatuais.

Um terceiro eixo de incorporação verificou-se através da migração para as novas cidades que iam sendo construídas em resultado das novas explorações mineiras e actividades comerciais e proto-industriais a isso associadas. Esse longo processo de migração para as cidades começou em maior escala nos anos Oitenta do Século XIX. Sempre houvera africanos negros nas pequenas povoações implantadas por brancos mas, tratando-se aí de trabalho de caracter doméstico ou familiar, em rigor não se pode falar nesse caso de "negros urbanizados", até na medida em que os poucos negros envolvidos nessa situação mantinham fortes laços com as suas comunidades de origem e o seu trabalho tinha um caracter ainda profundamente ambulatório e de prestação irregular. No caso do desenvolvimento dos portos de East London, Port Elisabeth e Cidade do Cabo, em resultado das novas actividades mineiras, industriais e comerciais, o que se verifica é já um processo social e irreversível de urbanização de fracções significativas de africanos negros.

Deve referir-se que já em 1880 as elites e autoridades tradicionais africanas se dão conta e discutem os efeitos (eventualmente, para elas, negativos), destas tendências e transformações demográficas, relativamente à moral e práticas sociais tradicionais. A verdade é que a tendência era mesmo irreversível e na década de Sessenta do Século XX cerca de 50% dos africanos negros viviam já, de forma permanente e consolidada, em áreas urbanas, áreas supostamente "brancas". (Jack Simons e Ray Simons, 1968). Isto apesar das políticas governamentais que tinham como objectivo não só abrandar mas mesmo inverter os fluxos migratórios dos campos para as cidades. Até fins dos anos Setenta, o governo nacionalista insistia na ficção legal de que as cidades eram zonas exclusivamente para os "brancos", sendo os "negros" considerados apenas e sempre como "residentes temporários". Nos anos Sessenta o governo publicava mesmo estatísticas que mostravam o "sucesso" da sua política de encorajamento de "regresso às terras ancestrais" por parte dos negros residentes nas cidades. Importa aqui referir que essas estatísticas se referiam normalmente a censos efectuados por ocasião das festividades de Natal e Fim-de-Ano, altura em que grandes quantidades de trabalhadores negros (industriais, comerciais e domésticos) recebiam uma costumeira autorização por parte dos seus patrões, para se ausentarem de férias (Jack Simons e Ray Simons, 1968).

Um quarto eixo de incorporação dos africanos negros no sistema económico sul-africano é então naturalmente o da migração para as explorações mineiras e actividades industriais correlacionadas. O sistema pretendido e prevalecente durante muito tempo, era um de recrutamento temporário de trabalhadores braçais, quer nas "reservas" situadas na África do Sul, quer nos países vizinhos. O alojamento desses trabalhadores mineiros[229] far-se-ia em bairros fechados ("compounds"), próprios de cada exploração mineira e, como era natural, nas cercanias dos locais de trabalho. No que diz respeito aos trabalhadores oriundos dos países vizinhos em regime de contratação temporária, o problema da sua incorporação na sociedade do sistema económico sul-africano, em rigor não se punha. O problema surge, como é natural, com o caso dos trabalhadores africanos negros oriundos de territórios ou "reservas" (os famigerados "bantostões"), situados no interior do território declarado e reconhecido como sendo a África do Sul[230]. Já em meados dos anos Setenta, o governo nacionalista começou a admitir oficiosamente a ideia de que muitos negros nunca chegariam a "regressar" a quaisquer terras ancestrais, reconhecendo assim o facto de haver já dezenas de milhares de famílias africanas urbanizadas há mais de quatro gerações. No entanto, esse mesmo governo continuaria a insistir na ideia de que as cidades eram zonas "brancas", ainda que uma esmagadora maioria das pessoas que aí viviam fossem de "pele escura".

O processo de integração de integração regional em África deverá ser avaliado segundo uma série

[229] Refira-se a propósito que a expressão "trabalhadores mineiros" não é inocente. Os sindicatos brancos das actividades mineiras reservavam para si a designação de "mineiros" ("*miners*") enquanto que os trabalhadores africanos negros eram designados por "trabalhadores das minas" ("mine workers")...

[230] Este problema da incorporação segundo este último eixo de actuação é mais adiante tratado com mais detalhe e tendo em conta a actuação dos diversos actores e agentes sociais que se reclamavam da representação desses trabalhadores.

de critérios, desde a sua oportunidade e necessidade até aos problemas levantados pela situação concreta dos recursos humanos disponíveis e mobilidade dos quadros e trabalhadores. Deverão também ser considerados factores ou critérios como a formação dos blocos regionais e sua sobreposição ou redundância, muito em particular levando em linha de conta os fluxos actuais e potenciais de comércio e fluxos financeiros. Como base de sustentação material que possa facilitar todos estes aspectos da integração regional haverá ainda que considerar os recursos naturais, seu aproveitamento e, muito em especial, a questão das estruturas de transporte, comunicações e de produção e distribuição de energia. Haverá ainda a considerar questões transversais como sejam a questão da paz e da segurança civil, a problemática do género, a educação e a saúde, em particular os problemas das doenças endémicas e, muito em especial, o flagelo do HIV/Sida.

Subjacente a todos estes temas estará a questão fundamental das motivações e dos agentes sociais envolvidos, designadamente os dirigentes das burocracias[231] estatais e os gestores do sector privado.

Perante a crescente concorrência internacional, face à necessidade de produções competitivas, quer para exportação, quer para consumo interno, face ainda à dimensão dos múltiplos mercados mundiais em que se inserem os países africanos, quase sempre mercados de matérias-primas, mas considerando sobretudo a reduzida dimensão dos seus mercados internos, é fácil entender o facto de os mais esclarecidos dos dirigentes africanos terem colocado como uma das suas prioridades o acelerar os seus processos de integração regional.

Também no caso de África, o interesse e as vantagens da integração regional eram temas na agenda política muito antes de se ter inventado o termo “globalização”. É assim que, na embalagem do movimento continental das independências políticas, logo em 1964 era lançada a Organização de Unidade Africana, facto que correspondia ao reconhecimento de que a possível força social, económica e política tinha que assentar na cooperação continental.

A questão da integração regional insere-se claramente na problemática mais vasta das diversas e múltiplas tensões que enformam o processo de globalização a que temos vindo a assistir. Muito em particular numa perspectiva de uma tensão entre, por um lado, um sistema-mundo centrado no chamado “Consenso de Washington” e, por outro lado, a emergência e eventual consolidação de um sistema-mundo policêntrico, com a formação de diversos blocos regionais, cada um deles com algum grau de autonomia no que diz respeito a decisões relativas a fluxos económicos e financeiros.

Cruzando-se com esta perspectiva, relativa a duas visões opostas de uma estruturação do sistema-mundo, teremos ainda a dicotomia entre, por um lado, a existência (ou re-emergência) da ideia de um Estado desenvolvimentista e, por outro lado, o continuado predomínio daquilo a que os autores da corrente neoliberal chamam eufemisticamente de "forças do mercado”. Como resultará da observação deste cruzamento de perspectivas, relativas à estruturação da geografia económica e geopolítica do sistema-mundo e do seu funcionamento (em termos do papel dos seus principais actores sociais), o renascimento ou reforço da ideia de um Estado desenvolvimentista acaba por vir a implicar a emergência de um mundo policêntrico. Deduz-se esta conclusão do simples facto de que a emergência de um sistema-mundo policêntrico implica, ao nível dos Estados e das regiões onde estes se integram, que o actor social "Estado" se sobreponha às motivações e objectivos funcionais dos actores sociais "Empresas". Esta conclusão resulta também do facto menos visível, mas não menos objectivo, de as instituições do chamado "Consenso de Washington" acabarem por ser representantes, pelo menos no plano ideológico ou de mundivisão, dos interesses das empresas em geral e das grandes empresas transnacionais em particular.

Diz-nos a observação corrente dos fenómenos económicos que os investimentos privados tendem naturalmente a ser efectuados lá onde já existam as melhores condições de retorno, quer em termos de quantidade/valor, quer em termos de tempo de recuperação do investimento efectuado. Acaba assim por estar aqui a actuar a lógica subjacente à abordagem do modelo "gravitacional"[232] em

[231] Como já deverá ser notório, o termo “burocracia” é aqui utilizado sempre no seu sentido técnico (weberiano)

[232] Embora o "modelo gravitacional" tenha sido formalmente proposto por Jan Tinbergen em 1962, para explicar os fluxos do comércio internacional, também se pode dizer que o mesmo está inerente à chamada *"location theory"*, a qual terá sido iniciada pelo economista alemão Johann Heinrich von Thunen com a sua obra de 1826, "O Estado Isolado".

geografia económica. Se assim for, e se considerarmos as necessidades objectivas de desenvolvimento dos países mais pobres ou "menos avançados", então termos que reconhecer que só uma intervenção consciente - por parte de comunidades organizadas em Estados - e tendo estes objectivos de desenvolvimento a médio ou longo prazo, é que se virão a concretizar fluxos significativos de investimentos produtivos de natureza "privada", tendo como destino regiões que até aí não dispunham de atractivos suficientes para esses investimentos. Para além dos elementos básicos e fundamentais relativos ao capital humano, os factores chave serão então as estruturas de transporte e as complementaridades (de oferta e de procura) entre os países participantes do processo de integração regional. Por outras palavras, vemos assim que, neste contexto, um dos problemas fundamentais para um processo de desenvolvimento económico na região da África Sub Sahariana será então o da construção de espaços económicos com viabilidade (os mercados...), quer em termos de transportes de produtos, quer em termos de prestação de serviços, assim como as incontornáveis questões de economias de escala e de competitividade industrial. Tudo isto no mundo globalizado em que vivemos e tendo em linha de conta a herança colonial, não no sentido por vezes vulgarizado, de "exploração" e "mal-desenvolvimento", mas sim no sentido na interdependência estrutural, historicamente criada, entre as economias das antigas colónias e as respectivas metrópoles. Interdependência essa que tem que ser alterada de modo a passar a ser intravertida, ou seja, para o interior do bloco regional, em vez de extravertida, ou seja, em complementaridade das economias anteriormente ditas metropolitanas.

A questão dos diversos processos históricos de integração regional em África, actualmente ainda em curso, deve também ser vista à luz da experiência de outros processos de integração noutros continentes, designadamente na Europa e na América Latina. Mas, para além de uma perspectiva de geografia política dever-se-á também considerar a perspectiva de posicionamento histórico de cada um desses processos de integração, assim como das motivações dos principais actores sociais envolvidos. É assim importante assinalar desde já a diferença nos processos históricos de integração regional entre, por um lado, a Europa e a América do Sul e, por outro lado, a África: enquanto que na Europa e na América Latina se partiu de núcleos iniciais para, através de alargamentos sucessivos se vir a, eventualmente, "cobrir" todos os países nos respectivos continentes, no caso de África começa-se *ab initio* por proclamar a unidade formal de todos os países ou Estados existentes no continente.

A esse respeito é importante relembrar que as experiências europeias[233] de integração regional, as quais vêm a desembocar no actual processo de construção de uma União Europeia, que alguns pretendem que seja ou assuma mesmo uma construção de cariz federalista, começam por ser motivadas por razões de cariz eminentemente económico. Se nos lembrarmos que a questão do controle da produção do carvão e do aço nas regiões ou bacias do Ruhr e do Reno (Alsácia-Lorena) teve um papel preponderante, quer no despoletar, quer no decorrer das guerras que assolaram a Europa durante a primeira metade do século XX, entendemos de imediato que o processo de integração regional europeia tenha justamente começado com a instituição da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (a COMECA) com a assinatura do Tratado de Paris, logo em 1951.

No caso da América Latina, e do Mercosul em particular, também aí as motivações que vêm a dar origem ao processo de integração regional começam por ser de ordem eminentemente económica. Mesmo ainda no tempo do domínio espanhol, já em fins do século XVIII, a emergente burguesia argentina se dera conta de que se quisesse fazer algum desenvolvimento económico endógeno, teria que procurar na região mercados de escoamento para quaisquer actividades produtivas de origem fabril. Pela sua pertinência para as teses das teorias da dependência - e por tabela também para a problemática da integração regional - vale a pena "discorrer" um pouco sobre o caso da Argentina e

---

Von Thunen terá sido o primeiro economista a chamar a atenção para o impacto do custo dos transportes relativamente à localização das actividades económicas e ao tipo de aproveitamento dos recursos naturais, designadamente a terra. Esta teoria só veio a ser mais conhecida, depois dos trabalhos de Alfred Weber, nas primeiras décadas do século XX.

[233] Quer no caso da AECL ou Associação Europeia de Comércio Livre (ou EFTA-European Free Trade Association), quer no caso da CEE ou Comunidade Económica Europeia.

do processo de construção de um bloco económico na América do Sul, na medida em que se procura construir ali um polo de desenvolvimento simultaneamente auto centrado e auto sustentado.

O caso da Argentina e do Mercosul

No virar do século XIX para o século XX a Argentina era considerada um dos países mais ricos do mundo, em termos de PIB per capita. Em fins da década de Trinta a Argentina gozava ainda de um elevado nível de vida. Por razões do seu modo peculiar de inserção e posicionamento no sistema-mundo e em consequência das oscilações periódicas do processo secular de globalização, que a Argentina vem, desde o princípio dos anos Cinquenta para cá, a sofrer diversas crises profundas e recorrentes e que levam a que acabe por vir a ser considerado como fazendo parte do grupo de países "de rendimento intermédio". Em alguma literatura e até mesmo no imaginário de muitos argentinos, a Argentina ter-se-ia então tornado mesmo num país "subdesenvolvido" ou do "terceiro mundo"[234]. Como se poderá explicar então este estranho fenómeno de um país com grande cultura e avanço científico e tecnológico (ainda que específico ou "enviesado") tenha "descaído" de uma posição cimeira no concerto das nações, sem que - diga-se de passagem - lá tenha havido nenhuma "ditadura comunista" ? Os especialistas em Economia Política (ou Sociologia) do Desenvolvimento avançam com a seguinte explicação:

Durante as últimas décadas do século XIX e nas primeiras décadas do século XX a Argentina era um dos destinos de sonho de milhões de pobres emigrantes europeus, em busca de melhor vida. A esse respeito, convém lembrar a grande crise social e económica de fins do século XIX na Europa da Segunda Revolução Industrial. A chamada «Onda de Kondratieff»[235] começara a descer em meados da década de Sessenta tendo vindo a "bater no fundo" em meados dos anos Noventa... Um país novo, "cheio de oportunidades", com um tal influxo de capital humano (e de investimentos financeiros em busca de aplicação...) não podia deixar de ter um grande e rápido desenvolvimento, ainda que não isento de sobressaltos.

Primeira conclusão: O capitalismo pode (e a intervalos regulares é o que tem acontecido) gerar períodos de grande expansão e crescimento, em particular através da criação de novos mercados ou do aprofundamento de mercados já existentes.

Grande parte dos investimentos em capital (financiamento de estruturas e máquinas) teve origem na então grande potência financeira mundial: a Grã-Bretanha. Ao longo dessas décadas a Argentina, seguindo os cânones da Economia Clássica (e ainda hoje regra de ouro da Teoria do Comércio Internacional), especializou-se naqueles produtos em que tinha uma clara "vantagem competitiva"; em especial a criação de gado bovino, a cultura de trigo e a criação de gado lanígero. Era assim que pagava as importações (do Reino Unido) para onde exportava principalmente carne, trigo e lã. Para o "sistema-mundo" centrado em Londres, era portanto uma espécie de Canadá ou Austrália, só que falavam Espanhol.

Segunda conclusão: Tudo vai bem no melhor dos mundos quando há, entre regiões ou países, complementaridade na produção e consumo de bens e de serviços.

Depois da Primeira Guerra Mundial, a Grã-Bretanha passara de grande banqueiro do mundo (chegara a deter cerca de 40% das reservas financeiras do da economia mundial), para devedor líquido do resto do mundo, mas em particular dos EUA. A partir da crise de liderança britânica (no nosso "sistema-mundo"), crise essa expressa, por exemplo, com o abandono do padrão-ouro em 1931, verifica-se como que uma "passagem do testemunho" da liderança do "sistema-mundo", de Londres para Nova-Iorque. A economia britânica sofreu alterações estruturais de fundo e começou a seleccionar de forma distinta os seus fornecedores daqueles produtos fundamentais (para a economia argentina) como a carne, o trigo e lã. Por outro lado, as exportações britânicas tiveram que começar a "sujeitar-se" a uma crescente concorrência das exportações norte-americanas.

[234] Quem viu o filme "Os Quatro Cavaleiros do Apocalipse" lembrar-se-á que as principais personagens são membros de uma família de milionários argentinos, um deles um *"play-boy"* gozando a vida em Paris nas vésperas da invasão Nazi.

[235] Expressão gráfica e visível de forças mais profundas a actuar no sistema, designadamente a tendência decrescente da taxa de lucro e o esgotamento progressivo de oportunidades de investimento lucrativo.

E foi assim que a Argentina começou a ter que ir "bater à porta" dos ditos americanos para se abastecer de coisas que não produzia (máquinas... electrodomésticos... automóveis...).
O problema é que os exportadores norte-americanos, de acordo com a convencional lógica dos mercados internacionais, queriam ser pagos em moeda forte. A qual se obtém com exportações. O problema para os exportadores argentinos é que a economia norte-americana também produz (e procura exportar) muito trigo, assim como muita carne. Ou seja, os produtores argentinos e norte-americanos eram concorrentes nos mercados de exportação, sendo que os produtores norte-americanos tinham entretanto conquistado posições dominantes nesses mercados além de beneficiarem de sinergias internas com outras fileiras de actividades.
Terceira conclusão: Para os países especializados em poucas fileiras de actividades, tudo vai mal no pior dos mundos quando não há qualquer complementaridade na produção e consumo de bens e de serviços, entre os países que constituem uma qualquer região económica.
Desde então para cá, veio a verificar-se como que uma descida nas mais diversas tabelas classificativas dos relatórios internacionais sobre desenvolvimento. A história da Argentina (como aliás do Brasil e de outros países da região) tem sido, desde há pelo menos cinco décadas, uma continuada sucessão de crises sociais e económicas, tendo pelo meio ou como parte dessas crises, os incontornáveis períodos de ditaduras militares[236].
Entretanto, e ao longo dos últimos anos (escreve-se isto em 2007), com o aprofundamento e consolidação do processo do Mercosul, a situação (quer na Argentina, quer no Brasil), parece ter estabilizado, havendo alguns indicadores que indiciam mesmo um natural alargamento aos restantes países da América do Sul.
No caso de África, e em flagrante contraste com os processos europeu e sul-americano de integração regional, aquilo que constatamos é antes e desde logo o predomínio das motivações de ordem especificamente política. Desde logo por se tratar de motivações que vêm na sequência do movimento das independências a partir da década de Sessenta, mas já com raízes no secular movimento pan-africanista. É assim que os primeiros dirigentes políticos africanos lançam de imediato um processo de construção de uma eventual unidade africana, com base numa unidade de luta na cena política internacional, designadamente para combater pela libertação dos povos africanos nas vertentes de anti-colonialismo (caso dos territórios sob administração portuguesa), anti-racismo (caso da antiga Rodésia) e anti-apartheid (caso da África do Sul e actual Namíbia).
É assim que logo na alvorada das primeiras independências, em 25 de Maio de 1963, é proclamada em Addis Abeba (Etiópia) a criação da Organização de Unidade Africana, antecessora da actual União Africana e a qual tinha como objectivo fundamental a promoção da unidade e solidariedade entre os Estados africanos. Na Constituição então assinada pelos seus dirigentes, a OUA propunha-se ainda promover e intensificar a cooperação internacional no sentido do desenvolvimento social e económico dos seus povos, assim como defender a soberania, a integridade territorial e independência dos Estados africanos. Essas mesmas motivações de ordem política, mesmo ao nível do tipo de estrutura pretendida para o processo de integração regional em África, manifestaram-se também logo desde o início, sobrepondo-se a considerações pragmáticas de ordem económica e social, e passando de lado em relação a considerações sobre a viabilidade objectiva das soluções propostas. É assim que temos o aparecimento de um "bloco de Casablanca" e de um "bloco de Monrovia". No caso do "bloco de Casablanca", liderado pelo carismático dirigente do Ghana, Kwame Nkrumah (mas englobando também a Argélia, a Guiné, Marrocos, Egipto, Mali e Líbia), a ideia proposta e defendida era a de uma imediata Federação de todos os Estados africanos independentes. No caso do "bloco de Monróvia", liderado por Léopold Senghor, defendia-se a ideia de um processo gradual de unidade crescente entre os diversos Estados, sem que com isso se tivesse

[236] Entretanto é interessante assinalar que o caso da Argentina é também um exemplo paradigmático de como também em ciências sociais a teoria acaba sempre por ter que se ajustar à realidade observada. Foi exactamente a partir da sua observação directa (e no posto de comando, como soe dizer-se...) do fenómeno argentino que o economista Raoul Prebisch (então governador do Banco da Argentina) veio a dar origem à escola de pensamento chamada "Teoria da Dependência".

que progredir rumo a uma qualquer federação. Além da Libéria e do Senegal, este grupo de Monróvia incluía também países como a Nigéria, a Etiópia e a maior parte dos países de língua francesa.
No que diz respeito à concretização dos seus proclamados objectivos, as circunstâncias, as limitações estruturais e o modo de inserção de África na globalidade do sistema-mundo limitaram de forma determinante as suas possibilidades de realização. Para além da conclusão dos processos de libertação dos territórios sob administração portuguesa, assim como a resolução política dos casos da Rodésia (Zimbabué) e da África do Sul, apesar daquelas proclamadas intenções (de cooperação e desenvolvimento), a verdade objectivamente verificada, é que ao longo dos quase 40 anos da sua existência, a OUA não conseguiu nem evitar os inúmeros conflitos que têm assolado a região, nem promover o necessário desenvolvimento económico e social.
Temos já referido que em qualquer processo de transformação social é necessário considerar quer a perspectiva da estrutura quer a perspectiva da "agência". Assim sendo, ao considerarmos o processo de integração regional em África temos que levar em linha de conta quer as estruturas herdadas, que a vontade de intervenção das elites dirigentes.
No caso das estruturas, e sem entrar na discussão da polémica questão do determinismo histórico e/ou geográfico, teremos que considerar as condições objectivas dos diversos países africanos, de um ponto de vista da sua geografia, clima, população assim como a História de longo prazo e de luta política conducente às independências.
Vimos mais acima, a propósito do caso da Argentina, que era possível tirar pelo menos três grandes conclusões derivadas do modo de funcionamento, ou da lógica intrínseca, do sistema (hoje plenamente globalizado) capitalista. A primeira conclusão era a de que o capitalismo pode (e a intervalos regulares é o que tem acontecido) gerar períodos de grande expansão e crescimento, em particular através da criação de novos mercados ou do aprofundamento de mercados já existentes.
Na sequência e em resultado da Conferência de Berlim[237], a África representou mesmo a última fracção do sistema planetário a ser integrada "à força" no sistema-mundo tal como hoje o conhecemos.
Vimos mais acima, a propósito do caso da Argentina que "tudo irá bem no melhor dos mundos" quando houver entre regiões ou países, alguma complementaridade na produção e consumo de bens e de serviços. No caso da evolução histórica das economias dos países africanos, facilmente constatamos que, na sua quase totalidade, estas economias evoluíram sempre como apêndices - é o termo - de economias nacionais, exteriores ao continente africano (quase sempre economias europeias). Nesse contexto um dos principais desafios com que se enfrentam as economias nacionais africanas será então o da invenção e construção de complementaridades regionais suficientemente atractivas para poderem contrariar a continuada complementaridade de dependência, relativamente às economias europeias.

Problemas, Desafios e Oportunidades da Integração Regional
No caso das diversas organizações regionais existentes em África, os grandes problemas e desafios dos diversos processos de integração regional podem ser analisados de uma perspectiva das diversas forças centrífugas e de algumas forças centrípetas em actuação ao nível, quer das estruturas físicas, quer das estruturas institucionais herdadas das História mais remota do processo de integração de África - em particular a África Sub Sahariana - na globalidade do sistema-mundo.
No caso das estruturas físicas fundamentais temos desde logo os problemas resultantes da geografia física, desde a questão da navegabilidade dos rios e sua possível utilização como vias de comunicação e acesso a mercados de maior dimensão, até ao problema das grandes cadeias montanhosas dificultando (tornando portanto mais caros) os acessos aos planaltos interiores, passando pela relativa escassez de condições propícias à construção de portos marítimos de acesso fácil. Estas condições estruturais adversas tornam-se particularmente evidentes quando se faz a

[237] Realizada a pedido de Portugal e organizada em 1884-1885 pelo Chanceler alemão Otto von Bismarck

comparação com outras regiões, em particular com o continente europeu. No caso das estruturas institucionais herdadas do período colonial, não se poderá falar em problemas insolúveis na medida em que outras regiões enfrentaram e têm resolvido problemas do mesmo tipo, designadamente as questões das línguas oficiais - elaboração de leis e contratos, resolução de problemas judiciais - e das distintas abordagens dos diversos sistemas jurídicos.
Ao nível das estruturas de tipo institucional herdadas do período colonial e que foram determinadas pelo modo de inserção da África Sub Sahariana no sistema-mundo, a questão de mais difícil resolução será antes de tudo a questão das distintas redes de fluxos comerciais e de comunicação, regionais e continentais, planeadas e estabelecidas tendo em vista os interesses económicos das indústrias das metrópoles coloniais.
Ao tempo de Marx (e durante mais umas décadas...) a Europa Ocidental, a começar pela Inglaterra mas logo seguida por outros países e regiões da Europa, nomeadamente a Bélgica, a Alemanha, a França e Norte da Itália, tornou-se como que na "oficina do Mundo" e era já bem visível a tendência do sistema capitalista para a sua globalização. Em 1848 já Marx e Engels sublinhavam essa tendência para a formação de um *"mercado mundial"*.
Primeiro ponto a sublinhar (relativamente ao processo de consciencialização das classes trabalhadoras): Nessa altura eram os operários (recentemente expulsos dos campos ou aí tornados redundantes que se deslocavam para os centros urbanos industriais ou fabris, aglomeravam-se nas já referidas "cinturas industriais" e submetiam-se ao ritmo imposto pelos processos maquinizados em crescimento exponencial. Mais tarde, os operários (e camponeses...) da Europa, ciclicamente tornados redundantes ou excedentes do ponto de vista do "sistema", tinham uma saída óbvia: a emigração (daí o dizer-se hoje que os EUA, o Canadá, a Austrália e a Nova Zelândia são como que extensões da Europa... de vez em quando também aparecem referidos a Argentina e o Chile....)
Já Lénine assinalava uma suposta conversa de Cecil Rhodes (o senhor dos diamantes da África do Sul... uma espécie de "Bill Gates" dos fins do século XIX...) com um jornalista em que o dito cujo Cecil Rhodes afirmava textualmente "*se não queremos ter uma guerra civil – em Inglaterra – temos que ter um Império"* (para escoar as populações tornadas excedentárias...).
A melhoria do nível de vida nos países do Centro permitiu-lhes adoptar políticas "proto-socialistas" (a partir das elites governantes, vide o caso de Bismark o seu Estado "social" imposto a partir de cima...) exportando para fora do então "Centro" do sistema - sob a forma de trabalhadores que não encontravam trabalho - uma grande parte da potencialidade da Revolução.
Os que ficaram na Europa, sendo menos, viram os seus "rendimentos" aumentar (jogo da "oferta" e da "procura" nos mercados de trabalho...) vindo a adoptar como "ideal de vida" os modelos de comportamento da "pequena burguesia". Foi assim também que Kautsky e Lénine vieram a falar e discorrer sobre uma suposta "aristocracia trabalhista", a qual, como seria de esperar, se veio a contentar com o modelo de evolução social dito "reformista". Ou seja, o processo de consciencialização estava operativo mas dominado, ou domesticado, comportando-se as "classes trabalhadoras" como "pequeno-burgueses" a quem a Revolução deixara de interessar.
Entretanto as contradições internas e/ou intrínsecas ao modo de funcionamento do sistema capitalista, designadamente e sobretudo a tendência decrescente da taxa de lucro, não deixaram de estar operativas e a funcionar, vindo os seus efeitos a revelar-se (a "dar conta de si"...) por meio da "regular" ou "periódica" eclosão de crises e duas guerras mundiais.
Entretanto o "internacionalismo" optimista dos primeiros revolucionários "foi à vida" (como soe dizer-se...) e volta hoje a assistir-se a um "refluxo identitário" nacional (anti-sistema...) que não facilita (bem antes pelo contrário!...) a formação de "consciência de classe" entre os trabalhadores dos diversos países industrializados. E entre os trabalhadores destes países e dos chamados "países emergentes". Além de tornar particularmente difícil a formação de sentimentos de solidariedade (operativa, com reflexos substantivos e sustentados...) entre as classes trabalhadoras dos países industrializados (e/ou "pós-industrializados"...) e os "agregados sociais" (para não lhes chamar "classe"...) que nos países da Periferia, gostariam de poder ter trabalho, mas não têm. São simplesmente "redundantes" e/ou excedentários.

Entretanto a própria constituição e estrutura interna das "classes trabalhadoras" nos países mais avançados sofreu alterações profundas ou mesmo radicais. No tempo do taylorismo (ou no período que imediatamente precedeu esta metodologia de organização industrial) a esmagadora maioria dos operários industriais tinham muito pouco formação científica ou pouco mais do que a formação escolar básica. Os operários eram assim pouco mais do "apêndices" das máquinas. Vide *"Os Tempos Modernos"* de Charlie Chaplin... É também a esse respeito que Marx e Engels falam do processo de alienação dos trabalhadores. Hoje, a constituição e estrutura interna das "classes trabalhadoras" nos países mais avançados é profundamente distinta. As famigeradas deslocalizações de operações fabris não são mais do que um reflexo dessa transformação.
Enquanto que nos tempos de Marx, foram os operários que emigraram dos campos para os centros urbanos fabris nos países do Centro, hoje são os "centros fabris" que se deslocam – "emigram" – para as concentrações urbanas onde há milhares, centenas de milhares, de pessoas à espera de poder trabalhar... Por outras palavras, e por exemplo, enquanto a *"DaimlerChrysler AG"* deslocaliza fábricas da série "Mercedes C" para a África do Sul, dando aí trabalho a milhares de operários "presos" a uma cadeia de produção em controle remoto a partir do "Centro", a África do Sul e outros países africanos "exportam" para a Europa (e EUA...) centenas ou mesmo milhares de técnicos, cientistas e quadros qualificados.
À distância de mil anos (lá para o ano 3000 ?...) dir-se-ia (talvez...) que se assiste hoje à escala planetária a uma reconfiguração do sistema capitalista (ou da "economia política" realmente existente) de modo a que à escala do planeta é cada vez mais visível uma estrutura de classes que corresponde ao modelo teórico elaborado por Marx e Engels há uns 150 anos atrás. No meio disto tudo haverá talvez ainda muito que esperar até que se possa falar de uma classe "proletária" de âmbito mundial, consciente de si e actuando para si... Mas, em todo o caso, é mesmo por isso que, como escreviam na África do Sul, *"Aluta Continua"*...

Os Problemas da Integração Regional em África
Desde o estabelecimento da OUA em 1963 que os dirigentes dos países africanos têm procurado construir uma associação de maior dimensão, englobando a totalidade dos seus países, tendo como objectivo não apenas o poderem resistir melhor aos choques internos e, sobretudo, externos, das oscilações da economia, mas também o acelerar a promoção do bem estar económico e social dos seus povos. Durante os anos Setenta e Oitenta do século XX, esta vontade colectiva veio a manifestar-se na emergência de cerca de 200 organizações tendo como objectivo final a integração do Continente, como um todo. No entanto, uma tal proliferação de organizações levou a uma bem visível fragmentação de esforços e de recursos, aliás escassos. Muitas foram as razões que têm sido invocadas para explicar esta fragmentação e dispersão de esforços. Desde a sobreposição de objectivos, por serem quase sempre os mesmos (mas prosseguidos de modos distintos), até normais divergências ideológicas por parte dos dirigentes de muitos países vizinhos, passando pela clara incapacidade, por parte de muitos países, para cumprir os compromissos financeiros que resultam do facto de se ser membro de uma ou outra organização internacional. Em consequência dos resultados medíocres das diversas estratégias de desenvolvimento adoptadas ao longo das duas primeiras décadas de independência, vieram a emergir toda uma série de fóruns de reflexão e consultas mútuas tendo como objectivo a discussão de alternativas, de políticas económicas e sociais, que pudessem libertar o continente africanos dos múltiplos constrangimentos que levam à obstrução e à inércia, em relação ao arranque de processos regionais de desenvolvimento sustentado.
A Conferência de Monrovia (1979), anterior e preliminar à adopção do Plano de Acção e Acta Final de Lagos (1980) constitui um exemplo ilustrativo destas conferências e consultas multilaterais. É nesse contexto que se deve referir que o Plano de Acção e Acta Final de Lagos estiveram na origem do Tratado de Abuja que veio estabelecer a Comunidade Económica Africana. O processo institucional de construção desta Comunidade entrou, em Julho de 1999, numa segunda fase, depois de ter entrado em vigor em 1994.

Seis anos depois do lançamento da Comunidade Económica Africana, a Assembleia de Chefes de Estado e de Governo, reunidos numa sessão extraordinária, em Sirte na Líbia, decidiu estabelecer a União Africana, na premissa de que tal deveria reforçar a organização continental de modo a que a mesma fosse capaz de actuar de modo mais efectivo, face às mudanças e desenvolvimentos em curso, quer no interior do continente africano, quer no âmbito da economia global. Deve no entanto assinalar-se que a construção de uma efectiva União Africana era suposta vir a ser o culminar lógico e progressivo, ou fase final, de um longo e trabalhoso processo de desenvolvimento institucional, colectivo, social e económico.

A Declaração de Sirte, em Setembro de 1999, assumida assim como uma confirmação e reforço da constituição da Comunidade Económica Africana, apresentava-se como um claro sinal da vontade política, por parte dos dirigentes africanos, de acelerar o processo de integração regional à escala continental, processo esse que deveria permitir acelerar a integração social e económica dos países africanos.

A Cimeira Extraordinária de Sirte decidiu também tomar algumas medidas no sentido de reforçar e consolidar as Comunidades Económicas Regionais, agora também conhecidas por REC's[238] como os pilares em que deveria assentar todo o processo de construção da integração continental e de consecução dos objectivos inicialmente propostos para a União Africana.

A questão que entretanto se nos levanta é a de determinar se efectivamente terá havido, no campo das realizações concretas, em particular no que diz respeito a actividades económicas palpáveis, algum progresso significativo que justifique o optimismo daquelas declarações políticas. Muito em particular se considerarmos que os sucessivos dirigentes africanos procuram, desde há já mais de quarenta anos, alcançar aqueles ambiciosos objectivo, em relação aos quais se sucedem, ano após ano, declarações solenes e lançamento de novas e promissoras iniciativas.

Entretanto, quando se analisa a questão com algum detalhe, verificamos que a construção da União Africana, tal como aconteceu com os Estados Unidos há já uns séculos atrás, e tem estado ainda hoje a suceder com a União Europeia, levanta alguns problemas de fundo, nas actuais circunstâncias prevalecentes em todo o continente africano. Assim sendo, a primeira questão que se nos coloca é a de saber se será, de todo, possível melhorar significativamente o processo de integração continental, quando se assiste a um crescimento do número de comunidades regionais. Podemos também questionamo-nos sobre as Comunidades Económicas Regionais já existentes, consideradas uma a uma, podem de facto levar a cabo as diversas fases contempladas no processo do Tratado de Abuja, na medida em que em quase todos os casos, alguns dos membros dessas Comunidades Regionais, são ao mesmo tempo membros de mais do que uma Comunidade Económica Regional. Em princípio nenhum país pode pertencer a mais do que uma zona monetária ou a mais do que uma união aduaneira. Nessas condições, a pergunta perfeitamente razoável é a de como podem (ou pensam poder) esses países, que pertencem a mais do que uma Comunidade Económica Regional, resolver o conflito inerente à hipótese de pertencerem, simultaneamente, a mais do que uma Região? Estamos aqui perante questões que têm urgentemente que ser resolvidas a contento por todas as partes envolvidas se de facto houver mesmo o objectivo de acelerar, com o sucesso necessário, o processo de integração económica continental.

Foi neste contexto que a Comissão da União Africana e a Comissão Económica das Nações Unidas para África decidiram elaborar um estudo aprofundado sobre os progressos registados pelas diversas Comunidades Económicas Regionais, relativamente ao aprofundamento do processo de integração económica em África. Esse estudo veio a servir de base para as consultas que se realizaram em duas ocasiões distintas. A primeira em Accra (Ghana) em Outubro de 2005, envolvendo as regiões Norte, Central e Oeste. A segunda consulta realizou-se em Lusaka (Zâmbia) em meados de Março de 2006, dessa vez envolvendo as regiões Leste e Austral. Estas duas primeiras reuniões, congregando peritos de diversas áreas e intervenção, vieram a resultar numa cimeira plenária em Ougadougou (Burkina Faso) realizada entre 27 e 31 de Março de 2006,

[238] Das iniciais em Inglês, *Regional Economic Communities*

envolvendo já os ministros responsáveis.

A necessidade de racionalizar as diversas Comunidades Económicas Regionais não é uma questão que se tenha levantado apenas em 2005 ou 2006. Desde os primórdios das reuniões e decisões dos órgãos políticos da antiga Organização de Unidade Africana, que este problema tem sido discutido. A esse respeito podem ser referidas algumas resoluções. Na Sessão Ordinária Nº 27, realizada em 1976, o Conselho de Ministros decidiu, de forma clara e explícita[239] que se deveriam constituir cinco Regiões, designadamente a Região Norte, a Região Ocidental, a Região Central, a Região Oriental e a Região Austral.

Dado que esta Resolução não explicitava quais os países membros de cada uma das regiões, algo que deveria ser decidido, de modo soberano por cada um dos países envolvidos, a Acta Final do encontro de Lagos e o Tratado de Abuja[240] mantiveram, e até reforçaram, a ambiguidade hoje ainda prevalecente, ao propiciar a criação de comunidades económicas que englobassem países que ainda não fossem membros de uma qualquer Comunidade Regional já existente, de modo a cobrir a totalidade do continente. Isto apesar do discurso oficioso do reforço das comunidades económicas então já existentes. Em 1986, o Conselho de Ministros, através de uma resolução enunciada por ocasião da 44ª Sessão Ordinária[241] requereu da parte do Secretário-Geral da OUA que fossem examinadas as modalidades práticas e operacionais para coordenar e harmonizar as actividades e programas em curso ao nível dos agrupamentos económicos regionais então já existentes.

Por seu lado, em 1987, os Chefes de Estado e de Governo, através de uma resolução enunciada na sua 23ª Sessão Ordinária[242], requereu da parte do Secretário-Geral da OUA, assim como do Secretário Executivo da Comissão Económica para África das Nações Unidas, e ainda das autoridades dos agrupamentos económicos regionais e sub-regionais, em particular a ECOWAS, a PTA, a SADCC e a ECCAS, que fossem tomadas as medidas necessárias para assegurar a coordenação, harmonização e racionalização das actividades, projectos e programas de todas as organizações governamentais de cooperação e integração, nas suas respectivas áreas, de modo a evitar sobreposições, conflitos de poder e desperdícios de recursos e meios, financeiros e humanos.

Pareceria assim ser imperativo que não se poderá continuar a ignorar o processo de racionalização das Comunidades Económicas Regionais. Caso contrário, os ambiciosos objectivos de integração continental, considerados como necessários à prosperidade e desenvolvimento social e económico sustentado, de que beneficiem todas as populações do continente, continuarão a ser apenas isso: objectivos...

Entretanto, em fins de 2008 continuamos com múltiplos blocos ou comunidades económicas regionais, muitos dos quais têm países membros que pertencem também a outros blocos ou agrupamentos. Em princípio, e pelo menos numa primeira fase, as Comunidades Económicas Regionais são supostas constituírem-se em "zonas de comércio" e, em alguns casos, também em zonas de cooperação militar e segurança mútua. Nestas circunstâncias é muito provável, para não dizer "mandatório" que, mais tarde ou mais cedo, todos os países envolvidos em pertenças múltiplas tenham que vir a decidir por pertencerem a uma só comunidade de pertença. Por outro lado, algumas das Comunidades Económicas Regionais existentes, possuem já acordos em funcionamento, com diversos graus de integração económica, alfandegária e mesmo monetária.

De acordo com a própria Comissão da União Africana, haverá actualmente alguns agrupamentos regionais que têm a honra de serem designados por "pilares do processo de integração" continental. São eles os seguintes: a União do Magrebe Árabe, a Comunidade dos Estados do Sahara e do Sahel, a Comunidade dos Estados da África Ocidental, o Mercado Comum da África Oriental e Austral, a Comunidade da África Oriental, a Comunidade Económica dos Estados da África Central, a Autoridade Intergovernamental de Desenvolvimento e a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral.

---

[239] Parágrafo 2(a) da Resolução CM/Res. 464(XXVI)
[240] Artigo 6, 2(a)
[241] CM/Res.1043 (XLIV)
[242] AHG/Res.161 (XXIII)

No caso da CEEAC, há a considerar o subgrupo CEMAC ou Comunidade Económica e Monetária da África Central. O mesmo se passa com a CEAO em que há a considerar o subgrupo UEMOA ou União Económica e Monetária da África Ocidental, assim como o subgrupo de países de língua inglesa, WAMZ ou *"West African Monetary Zone",* onde a Nigéria é claramente preponderante.
São múltiplos os problemas e conflitos latentes e visíveis que resultam das múltiplas pertenças por parte de muitos dos países africanos. Um outro tipo de problemas que se levantam é o do predomínio que alguns estados membros acabam por exercer relativamente aos agrupamentos regionais em que estão inseridos, quer pela sua dimensão, quer pelo seu grau de desenvolvimento. Este segundo tipo de problemas dá origem a um terceiro conflito de difícil resolução, a contento de todas as partes envolvidas. Será aqui o caso dos países que têm muito mais comércio internacional fora da(s) zona(s) ou agrupamento(s) em que estão envolvidos e que procuram, em defesa dos seus estritos interesses nacionais, obter acordos específicos com outros parceiros comerciais exteriores ao continente africano. Um caso exemplar, será o da África do Sul. Mas há outros que se podem indicar, como o Egipto, a Nigéria ou os países do Magrebe.
No caso da África do Sul temos os exemplos dos acordos assinados, a título bilateral, entre a África do Sul e o Mercosul, assim como com a União Europeia. No caso do acordo com o Mercosul, em 2000, a África do Sul e os países membros do Mercosul, entraram em negociações e assinaram um acordo preliminar conducente à criação de uma Área de Comércio Livre. Já em 2004, os países da SACU (*"South African Customs Union"*[243]) assinaram um acordo com os países do Mercosul, de modo a estabelecer uma Área de Comércio Preferencial. Já em 2006, foi assinado em Pretória um acordo entre todos aqueles países de modo a criar uma zona comum de comércio livre.
Entretanto, em 1999, a África do Sul assinou com a União Europeia um Acordo de Comércio, Desenvolvimento e Cooperação o qual foi ratificado em 2004. Devido ao alargamento da União Europeia, em 2005 foi necessário assinar um Protocolo Adicional, o qual alarga os termos do conteúdo do Acordo à totalidade dos estados membros da EU. Este Protocolo Adicional foi devidamente ratificado pelo Parlamento Sul-Africano já em 2005. Nos termos deste Acordo geral, foi assinado um Acordo específico para os vinhos e bebidas alcoólicas, estando em curso discussões relativamente a um acordo sobre as pescas.
Ou seja, apesar da sua pertença a uma Comunidade Económica Regional, a SADC, a África do Sul não se inibe de firmar de modo unilateral acordos comerciais, que terão sem dúvida impacto sobre as economias dos restantes países da SADC. Isto independentemente de quaisquer juízos de valor e de avaliações de impactos ou de análises de "custos e benefícios" que venham a resultar para a SADC como um todo.

A Partir da Leitura de um Relatório da FAO
Em contraste com movimentos de integração regional verificados ou em curso noutros continentes, o processo de integração regional em África tem sido sempre dominado por um forte sentimento político e, em alguns aspectos, cultural de Pan-africanismo. Este sentimento apresenta-se como uma tentativa de criação de um forte sentimento de pertença e de identidade, quer em termos de "unidade continental", quer em termos de diáspora africana, em particular nas Américas e também na Europa. Entretanto, deve-se assinalar que ao falar-se de pan-africanismo no contexto extra continental, incluindo portanto a diáspora africana, se estará, naturalmente, a estabelecer uma conotação entre pan-africanismo e negritude.
Subjacente a este movimento de pan-africanismo está naturalmente a humana necessidade, por parte dos "deserdados da Terra", de afirmação histórica dos direitos fundamentais, comuns a todos os seres humanos. A julgar pela evolução observada das diversas sociedades humanas, é provável que tempo histórico se venha a encarregar, eventualmente, de diluir estes sentimentos de pertença étnica de tipo particularista, num sentimento alargado de pertença universal à espécie humana. Em que um africano se defina não pela cor da sua pele ou textura do seu cabelo, mas sim pela sua pragmática e

[243] Botswana, Namíbia, Lesotho, Swazilândia e África do Sul

duradoura vivência no continente africano.
Entretanto, aquele espírito pan-africanista tem condicionado de forma muito visível o modo como se tem desenrolado o processo de integração regional em África. Enquanto que na Europa, por exemplo, a União Europeia tem vindo a construir-se de forma gradual ao longo de décadas, a União Africana – herdeira da Organização da Unidade Africana – constitui-se de um só golpe de magia diplomática, na sequência de algumas poucas "cimeiras de "Chefes de Estado e de Governo". Ainda no caso da União Europeia, a sua história começa em 1951 com o estabelecimento da "Comunidade Europeia do Carvão e do Aço", englobando apenas seis países centrais: a Alemanha (Ocidental), a Bélgica, a França, a Holanda, a Itália e o Luxemburgo.
Foi assim, a partir da gestão conjunta, por parte de uma Alta Autoridade, de duas mercadorias fundamentais para o funcionamento de qualquer economia, que se veio a desenvolver o projecto, por enquanto inacabado, de uns "Estados Unidos da Europa", desafio lançado por Winston Churchill logo em 1946, a propósito da "tragédia da Europa". O resto da história é conhecido e resume-se aqui à evolução, ao longo de quase seis décadas, para a actual União Europeia, passando pelo Mercado Comum, a Comunidade Europeia, o seu gradual alargamento e sua transformação na actual "União". Em contraste com o continente africano, esta União Europeia ainda hoje não abrange a totalidade dos países europeus e é legítimo colocar a questão de alguma vez, num futuro previsível isso venha a acontecer.
No caso da América do Sul, um outro exemplo, embora se possa também referir o lançamento de uma "União de Nações Sul-Americanas", a constituição prévia de blocos sub-regionais entretanto consolidados, como são os casos da Comunidade Andina de Nações e o bloco do Mercosul, dá algumas garantias de viabilidade do estabelecimento de uma *zona livre de comércio* de âmbito continental. A este respeito, importa por fim assinalar a enorme dimensão dos desafios que se colocam aos dirigentes africanos, no processo de integração regional de âmbito continental. Essa enorme dimensão está aliás de acordo ou resulta directamente, quer da pesada herança histórica do período colonial e do modo de inserção da região da África Sub Sahariana no sistema-mundo, quer ainda da configuração geográfica do continente africano.
Numa perspectiva histórica recente, o movimento para a integração económica regional beneficiou de um grande impulso institucional, logo em meados dos anos Sessenta, por parte da Comissão Económica para África da Nações Unidas. Os processo de integração económica regional actualmente em curso, podem dividir-se em dois grandes grupos: aqueles que resultam da adopção do Plano de Lagos, adoptado em Abril de 1980 e aqueles que já estavam em andamento ou que se vieram a concretizar fora do âmbito daquele Plano, designadamente os arranjos institucionais prevalecentes nos países antigas colónias de França[244].
O Plano de Lagos foi amplamente promovido pela CEA das Nações Unidas e veio a ser lançado, de modo formal, através de uma iniciativa especial da OUA. Este Plano contemplava três arranjos regionais, complementares entre si, e que tinham como objectivo a criação de três grandes sub-regiões na África Sub-Sahariana. Nos termos desse planos, a África Ocidental viria a ser abrangida e contemplada pela CEDEAO ou Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental[245] a qual já existia por ocasião do anúncio do Plano de Lagos. Para as regiões Oriental e Austral, foi anunciada em 1981 uma Área Preferencial de Comércio[246], a qual veio a ser substituída, em 1993, pela COMESA ou *"Common Market for Eastern and Southern Africa"*. Para a África Central foi aprovado, em 1983, o tratado da Comunidade Económica dos Estados da África Central ou CEEAC[247]. Em conjunto com a União Árabe do Magrebe, estes arranjos institucionais eram supostos conduzir até um mercado comum de âmbito continental, a acontecer em 2025. Ao Plano de

[244] Chama-se a atenção para o síndroma do fenómeno, designado por autores franceses, da *"Françafrique"* para designar a continuada influência e troca de favores e interesses, incluindo a corrupção política, entre dirigentes africanos e elites políticas francesas.
[245] ECOWAS na sigla em Inglês
[246] Ou PTA, Preferential Trade Area
[247] Ou ECCAS na sigla em Inglês

Lagos seguiu-se o Tratado de Abuja em 1991, no qual os Chefes de Estados e de Governo reafirmaram o seu empenho na construção de uma economia africana plenamente integrada.
Entretanto, em paralelo com o Plano de Lagos, veio a desenvolver-se um segundo grupo de arranjos institucionais de integração económica regional, os "acordos regionais de comércio", relacionados com a existência antiga zona CFA[248], sendo esses dois "acordos regionais de comércio" repartidos respectivamente pela África Ocidental (no seio da ECOWAS ou CEDEAO) e pela África Central (no seio da CEEAC). Por outro lado, e em parte incluídas na suposta área geográfica da COMESA, temos a considerar a SACU (ou *"Southern Africa Customs Union"*) a SADC (ou *"Southern Africa Development Community"*), a EAC (ou *"East African Community"*) e ainda a IGAD (ou *"Inter Governmental Development Authority"*) situada na região do chamado "Corno de África".
Apesar de todos estes esforços e iniciativas, ou provavelmente exactamente pela proliferação de tantas iniciativas (...) a verdade é que é forçoso reconhecer o pouco sucesso de tais esforços. Entre as razões para este relativo insucesso, apontam-se o facto de o comércio intra regional africano ter sido sempre muito inferior, quer em termos absolutos quer em termos relativos, quando comparado com o comércio no interior de outras regiões económicas, como serão os casos da União Europeia ou do Mercosul. Por exemplo, enquanto que o comércio no interior da União Europeia é da ordem dos 75% da sua actividade económica, a correspondente proporção no caso da União Africana não chega aos 10%. No caso da América do Norte essa proporção é da ordem dos 35%, no caso da América Latina é da ordem dos 30%[249] O Relatório da FAO que, em parte, temos aqui estado a seguir, sugere no entanto que a proporção do comércio intra regional, no caso do continente africano, poderá estar muito subestimada, na medida em que não entra em linha de conta com os circuitos da economia formal trans fronteiriça.

Sabe-se também que a grande maioria dos países da África Sub Sahariana têm estado a ser sujeitos a enormes desequilíbrios macro económicos assim como pesadíssimos encargos com avultadas dívidas externas. Disso têm também resultado grandes disfunções monetárias a nível interno, com elevados índices de inflação, o que só contribui para aumentar os problemas de qualquer actividade económica. Outras consequências deste estado de coisas, tem sido a reduzida base de impostos, de que resulta que uma das poucas fontes de receita para os Estados é justamente a existência (ainda que precária) das taxas e impostos alfandegários. Haverá ainda a considerar as dificuldades na obtenção de divisas em moedas fortes.
Por outro lado, as estratégias típicas do "Estado desenvolvimentista", inicialmente adoptadas na sequência das independências políticas, incluíam (de modo saliente) a adopção de medidas de controle e restrição de importações, de modo a proteger algumas indústrias então emergentes em cada país. Essas medidas, complementadas com medidas administrativas de diversos tipos e teores, foram sendo implementadas em cada país, de modo naturalmente diferenciado. Digamos que cada administração pública, de cada país, tinha naturalmente tendência a "fazer as coisas à sua maneira".
Entretanto, todos estes elementos, desde a necessidade de alimentar o Orçamento do Estado com receitas vindas das alfândegas, até à dispersão das muitas normas e regulamentos sempre necessários, constituem hoje grandes obstáculos à concretização efectiva dos ambiciosos projectos de construção de comunidades económicas regionais.
Em resultado dos esforços anteriores de desenvolvimento através da industrialização "virada para dentro" (ou seja, para o mercado interior), temos então hoje uma situação, que é no mínimo, extremamente problemática para muitos dos países envolvidos. Por um lado, os custos económicos da participação em comunidades económicas regionais (sob a forma de perda de receitas aduaneiras e de maior concorrência, alguma "desleal") são imediatos ou no curtíssimo prazo, enquanto que por outro lado, os benefícios da participação numa qualquer comunidade económica regional, uma vez racionalizadas a sua estruturações, são apenas a médio e longo prazo. Para além de serem incertos, e

[248] Tem origem na expressão «Franco das antigas "Colónias Francesas em África"»
[249] Estimativas válidas para os primeiros anos do século XXI e com base em dados obtidos a partir do Banco Mundial e das Nações Unidas (UNCTAD).

de um ponto de vista dos estados menos preparados, esses benefícios poderão também não vir a ser divididos entre todas de uma forma equitativa. Esta última preocupação por parte dos países menos preparados deve-se justamente à existência em todas as regiões de alguns países com grandes disparidades de dimensão territorial ou de população. Para além de existirem por vezes grandes diferenças nos diversos graus de desenvolvimento. Os casos mais salientes serão a Nigéria no caso da África Ocidental e a África do Sul, no caso da África Austral. Mas haverá outros casos de países mais expostos, sendo que todos eles acabam por "sofrer" de problemas específicos. Por outras palavras, até em consequência da herança colonial e do modo de inserção de África na globalidade do sistema-mundo, as economias dos países africanos são quase sempre extrovertidas em grau extremo, o que tornou extremamente difícil o desenvolvimento de complementaridades entre esses diversos países. Ora a existência de complementares económicas e justamente um dos pilares fundamentais em que assenta qualquer processo de integração regional.

10. COOPERAÇÃO E AJUDA PÚBLICA AO DESENVOLVIMENTO

"Reconhecendo a especial importância do papel a ser desempenhado pela ajuda oficial ao desenvolvimento, uma parte subtancial da transferência de recursos financeiros para os países em desenvolvimento, deverá ser proporcionada sob a forma ajuda oficial ao desenvolvimento. Cada país economicamente avançado deverá aumentar progressivamente a sua ajuda oficial ao desenvolvimento aos países menos desenvolvidos e fará os seus melhores esforços para alcançar um mínimo líquido de 0,7 por cento do produto nacional bruto a preços de mercado, em meados da Década "

Estratégia Internacional de Desenvolvimento para a Segunda
Década do Desenvolvimento das Nações Unidas
Resolução 2626 (XXV) da Assembleia Geral
24 de Outobro de 1970, parágrafo 43

Introdução

Vimos nos capítulos anteriores, sobrevoando de muito alto a paisagem política, histórica e geográfica, quais as causas fundamentais da actual situação social e económica em que se encontra a região da África Subsahariana. A questão que então agora se nos levanta é a de procurar saber aquilo que se pode (ou não) fazer a esse respeito, começando por uma discussão daquilo que, segundo o discurso politicamente correcto, se pensa tem sido feito.

Como houve já ocasião de referir, é comum encontrar na literatura da especialidade o entendimento de que a "cooperação" será o conjunto de actividades levadas a cabo por diversos países e organizações internacionais, tendo como objectivo o desenvolvimento económico e social, sustentado, por parte dos países menos desenvolvidos. Nesse particular contexto, a ideia de cooperação vem automaticamente associada à ideia de "ajuda ao desenvolvimento", quando em rigor a ideia de cooperação começa por ser todo um conjunto de actividades levadas a cabo em conjunto por diversos países, com problemas ou interesses comuns e normalmente em similar grau de desenvolvimento, para a resolução de problemas comuns, sendo que essa cooperação pouco ou nada tendo a ver com a ideia (que veio a emergir posteriormente) de "ajuda ao desenvolvimento".

Tivemos assim, por exemplo, a emergência da União Postal Universal, fundada em 1874, a qual tinha como objectivo a coordenação e "acerto de contas" no que diz respeito aos serviços prestados no âmbito da correspondência postal internacional. O mesmo acontece com a União Internacional de Telecomunicações, fundada em 1865 com o objectivo de padronizar e regulamentar o uso das ondas rádio a nível mundial. O mesmo veio a acontecer com organizações de âmbito mundial dedicadas à discussão e harmonização de métodos de trabalho relativamente a tudo quanto é do domínio comuim da Humanidade, como serão os casos da cooperação na Meteorologia ou no direito da navegação oceânica. Como se pode deduzir, as diversas organizações de cooperação internacional a este nível, acabam por se constituir numa espécie de embrião de "governo mundial", razão pela qual todas se vieram a federar no sistema da Organização das Nações Unidas.

A sua constituição baseia-se normalmente no princípio de igualdade, *de jure* e *de facto*, entre os diversos Estados membros, não sendo aí explícita uma qualquer ideia de "ajuda" por parte dos países tecnicamente mais evoluídos, relativamente aos países menos desenvolvidos. No entanto, como é natural, sempre acaba acontecendo algum tipo de ajuda, normalmente sob a forma de "assistência técnica" e de formação de quadros. Em todo o caso, a componente que aqui mais nos interessa discutir é, no entanto, a da mais recente ideia de "ajuda pública ao desenvolvimento".

A história da "ajuda pública ao desenvolvimento", mesmo na sua componente de "ajuda humanitária", teve sempre associada uma componente de intervenção e obtenção de influência política por parte dos Estados que se propõem prestar essa "ajuda". Logo em 1812, quando o Congresso dos Estados Unidos, na sequência de um terrível tremor de terra que destruíra parte de Caracas e causara a morte de cerca de 10.000 pessoas, vota e aprova uma Lei para a Ajuda aos Cidadãos da Venezuela (*"Act for the Relief of the Citizens os Venezuela"*), logo aí temos um acto político contra a monarquia espanhola e em favor da luta pela independência por parte dos rebeldes bolivarianos. Como quer que seja, a ideia de "ajuda pública ao desenvolvimento" tem subjacentes três perspectivas complementares: por um lado e em primeiro lugar, com o desenvolvimento

procurar-se-á alcançar uma situação social e económica considerada como desejável, ou seja, ter-se-ia como objectivo a atingir, uma sociedade "desenvolvida". Em segundo lugar, o desenvolvimento será aqui considerado como um processo de transformação social de mais ou menos longa duração. Finalmente, e em terceiro lugar, o desenvolvimento será o conjunto dos esforços por parte de diversos actores sociais no sentido de se alcançar uma "sociedade melhor" (Hewitt em Allen e Thomas, 2000). Entretanto, para alguns autores, a ideia de desenvolvimento é uma "invenção social" que teve como objectivo a resolução do problema da chamada "questão social" na Europa do século XIX, resultado das desastrosas consequências sociais (desemprego e miséria urbana), por sua vez resultantes do processo de industrialização então verificado (Cowen e Shenton, 1996).
No que respeita às últimas décadas do processo de globalização, poderemos dizer que tudo isto da cooperação internacional para o desenvolvimento começou com o famoso discurso *"dos quatro pontos"* do Presidente Harry Truman em Janeiro de 1949. O programa anunciado poderia resumir-se no (1) apoio firme ao sistema das Nações Unidas, (2) recuperação económica, (3) defesa da paz e (4) ajuda pública ao desenvolvimento. Vale a pena transcrever:

> *"Em primeiro lugar vamos continuar sem hesitações o nosso apoio às Nações Unidas e suas agências e continuaremos a procurar formas de fortalecer a sua autoridade e aumentar a sua eficácia. Em segundo lugar iremos continuar com os nossos programas de recuperação económica mundial. Em terceiro lugar continuaremos a reforçar as nações amantes da paz contra os perigos da agressão. Em quarto lugar temos que lançar um ousado novo programa para disponibilizar os benefícios dos nossos progressos científicos e industriais para o melhoramento e crescimento das áreas subdesenvolvidas".*

O ponto numero quatro do discursos é particularmente referido como sendo aquele que teria lançado na cena política internacional a ideia e a praxis da cooperação técnica e da ajuda pública ao desenvolvimento. Desde então têm-se sucedido e repetido programas e "décadas" dedicadas ao "desenvolvimento" sem que entretanto a situação *relativa* dos países menos desenvolvidos se tenha alterado de modo significativo. Para muitos observadores e de muitos pontos de vista a situação de pobreza e marginalização ter-se-á mesmo agravado.
Em todo caso, na evolução da "ajuda ao desenvolvimento" ao longo das últimas décadas, há que assinalar várias fases e motivações distintas, de acordo com o contexto histórico e os interesses dos países doadores envolvidos. Esta evolução histórica, quer da "ajuda pública ao desenvolvimento" quer das teorias sobre o dito desenvolvimento, revela o modo dialéctico como vão evoluindo a realidade objectiva e exterior e a sua percepção por parte dos agentes sociais.

A chamada Ajuda Pública ao Desenvolvimento
A ideia de Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) é uma ideia que vem de longe e, sendo generosa e baseada nos princípios universais da solidariedade entre todos os povos que habitam o planeta, veio mais recentemente a tornar-se numa ferramenta cada vez mais importante para a prossecução dos chamados "Objectivos de Desenvolvimento do Milénio", entretanto proclamados pela ONU. Também nesse contexto é importante discutir, ainda que brevemente, as principais características da APD, assim como as suas causas ou origens, dimensão e possíveis efeitos sobre os países receptores dessa ajuda.
Em termos genéricos, o Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) define a APD como sendo o conjunto dos subsídios não reembolsáveis e empréstimos subsidiados para o desenvolvimento de países e territórios na lista do CAD dos beneficiários da APD. Ou seja, e por definição, a APD deve ser feita *a partir do sector público de um país doador* e ser orientada para a promoção do desenvolvimento social económico de um país beneficiário. Nesse contexto, os empréstimos concedidos devem ter um elemento de doação de pelo menos 25%. O *"Credit System Report"* (CRS) do CAD faz o registo das estatísticas anuais e acompanha de perto as tendências da APD, sendo também a principal fonte de dados para a avaliação da APD e da forma como os países doadores vão (ou não...) cumprindo com os seus compromissos. Por seu lado, os países beneficiários da APD são países incluídos na

lista de nações ditas em desenvolvimento, lista essa que foi publicada pela primeira vez pelo CAD em 1962.
Entretanto, e de acordo com o CAD, aquelas listas anuais são de carácter estritamente neutras, são publicadas apenas para fins estatísticos e de estudos, não tendo assim qualquer intento de dar orientações políticas ou outras, no que diz respeito à distribuição geográfica dos fluxos de ajuda ou de elegibilidade de países. Entre 1993 e 2005, a lista anual do CAD dividia-se em duas partes, com uma primeira parte indicando todos aqueles países e territórios que recebiam APD mas que eram referidos como *"países em desenvolvimento"*; e uma segunda parte indicando os territórios e países ditos *"em transição"*. Neste segundo caso estavam incluídos os países do antigo Bloco de Leste os quais eram supostos estarem *"em transição"* de um regime geral de economias planificadas e estatizadas, para o regime geral de "economias de mercado". A partir de 2005, o CAD decidiu elaborar uma única lista de territórios e países beneficiários de APD, eliminando por completo a segunda parte, sendo os respectivos países integrados na listagem geral de países e territórios elegíveis para a APD. Em todo o caso, essa lista está detalhada em quatro grupos de países elegíveis para a APD, sendo esses países classificados de acordo com o seu rendimento per capita, a saber: (a) os países menos desenvolvidos, (b) os países de baixo rendimento, (c) os países de rendimento médio-baixo e (d) os países de rendimento médio-alto,
Entretanto a definição de APD tem evoluído e abrange agora uma série de outras categorias de fluxos, designadamente elementos como o alívio da dívida externa, os subsídios a exportações dos países em desenvolvimento, a ajuda alimentar que corresponda à liquidação de excedentes agrícolas dos países doadores e que resultem de subsídios estatais à produção, o fornecimento de excedentes com relativamente pouco valor comercial, a contabilização dos custos administrativos[250], despesas com cuidados e educação de refugiados nos países doadores, subsídios distribuídos a ONGs e outras agências dos países doadores para apoio às operações de socorro e alívio[251] e bolsas de cooperação técnica para pagamento de serviços prestados por cidadãos dos países doadores.
Tal como assinala a ONG *"Engineers Without Borders"*, esta reclassificação dos fluxos de APD acaba por ter como resultado ocultar o facto objectivo de que haverá cada vez menos "dinheiro" a chegar aos grupos sociais que mais dele precisam. Assim sendo, embora muitas vezes possa parecer que aumentou o contributo de um país doador, quer em termos relativos, quer em termos absolutos, o que na verdade pode estar a acontecer é haver menos ajuda efectiva para o desenvolvimento[252], tema a ser discutido mais adiante, na rubrica "os números da ajuda pública ao desenvolvimento".

O que é então a "Ajuda Pública ao Desenvolvimento" ?
Para efeitos operacionais, e tendo em conta a multiplicidade de fluxos financeiros entre os países mais desenvolvidos e os países ditos em desenvolvimento, o CAD da OCDE considera como fazendo parte da Ajuda Pública ao Desenvolvimento todas as transferências ou fluxos financeiros que obedeçam a quarto critérios básicos:
- ***Em primeiro lugar,*** essas transferências têm que ser de caracter "público", ou seja, suportadas, directa ou indirectamente, pelo Orçamento do Estado do país doador e tendo portanto como origem os impostos pagos pelos cidadãos e empresas desse país. Este critério permite contrapor a ajuda "pública" à ajuda "privada", sendo que esta tem como origem ou suporte o mecenato individual ou institucional (Fundações privadas, organizações do chamado "Terceiro Sector"...).
- ***Em segundo lugar***, essas transferências têm que ter como objectivo explícito (e directo ou indirecto) o benefício de países ou territórios considerados ou classificados como pertencendo à categoria "em desenvolvimento". Incluem-se aqui transferências que sejam canalizadas através de

[250]Para alguns analistas parece um pouco exagerado classificar as despesas adminsitrativas no país doador como "ajuda ao desenvolvimento", sendo assim que aparece o conceito de "APD líquida" ou "APD Efectiva"
[251]Depois de todas estas novas categorias de fluxos serem contabilizadas como APD, fica-se com a sensação que o importante (para os países doadores e o CAD da OCDE) é o contabilizar "tudo e mais alguma coisa" de modo a apresentar resultados consentâneos com os compromissos assumidos...
[252]*«What is the 0.7% Pledge?»* - Disponível em http://uwaterloo.ewb.ca/point7/what

instituições multilaterais como é o caso do Banco Mundial.
Esta lista dos países que beneficiam da APD é elaborada pelo CAD da OCDE, sendo revista de três em três anos, de acordo com a evolução dos países beneficiários da ajuda.
- ***Em terceiro lugar,*** é necessário observar um outro critério: o da intenção. De facto, para que os fluxos de capitais possam ser classificados com sendo de ajuda pública ao desenvolvimento, é necessário que tenham como objectivo explícito o "ajudarem ao desenvolvimento". Ou seja, a contabilização é feita com base num objectivo declarado e não com base em quaisquer efeitos observados. Se o país receptor "não se desenvolve", isso já não é um problema do país doador. Por outras palavras, passa-se aqui de lado em relação ao problema (fundamental) da eficácia da ajuda.
. Finalmente e ***em quarto lugar***, é necessário que essa ajuda seja acompanhada de um elemento de doação pura e simples. Em termos práticos esse elemento traduz-se na concessão de empréstimos em que uma fracção de pelo menos 25% é feita a título de donativo gratuito. Por outras palavras, *o valor actualizado dos reembolsos* de quaisquer empréstimos de "ajuda" *não pode exceder 75% do valor nominal de cada empréstimo.*

As Oscilações do Processo de Ajuda ao Desenvolvimento
A partir dos Anos Cinquenta, com a conquista das independências políticas, cada um dos novos Estados independentes tentou encetar o seu próprio processo de desenvolvimento e "reconstrução nacional". Naturalmente cada país terá tido as suas especificidades, de acordo com a sua posição geográfica, a sua história recente e a estrutura económica herdada do período colonial. Mas também é verdade que é possível identificar grandes linhas comuns de orientação nas políticas económicas seguidas. Assim sendo, haverá aqui a considerar, neste processo longo de quase seis décadas, três grandes "ondas" ou fases, cada uma das quais será por sua vez susceptível de ser subdividida em períodos mais curtos. Cada uma dessas fases mais longas, assim como os períodos mais curtos em que estas se parecem subdividir, se caracteriza por determinado conjunto de medidas estruturais que são acompanhadas das respectivas justificações teóricas, em termos de "política económica".
Extrapolando a partir de Jean-Jacques Gabas (1988) é possível elaborar um quadro resumindo as grandes fases de uma periodização da ajuda pública ao desenvolvimento e das políticas económicas seguidas nos países ditos do Sul.

Na sequência do fim da Segunda Guerra Mundial, depois de um primeiro período (que hoje diremos preliminar), de alguma desorientação, à mistura com o alívio pelo fim das hostilidades, período esse que não dura mais do que uns dois ou três anos de "simples" administração militar dos territórios, rapidamente se deu início a um longo processo de recuperação e reconstrução económica, *com a natural iniciativa do Estado como principal agente desse processo*. No que diz respeito às potências ditas ocidentais, estava-se então no período de ascensão da ideologia do Estado interventor de inspiração keynesiana. No que diz respeito aos territórios africanos dependentes de potências ocidentais, também aí se dá início ao arranque de um processo de políticas económicas de desenvolvimento planeado. É o período dourado da intervenção do Estado, a assumir o papel de "motor do desenvolvimento económico nacional", consagrado com a institucionalização da ideia de *"O Plano"*. Em França, por exemplo, o General De Gaulle cria em 1946 o Comissariado Geral do Plano, entregando a sua direcção, primeiro a Jean Monnet e mais tarde a Pierre Massé.

O crescimento das economias europeias, em resultado da conjunção de efeitos do Plano Marshall, do esforço de reconstrução do pós-guerra e da dinâmica do período de expansão daí decorrente, trazem para a ideia do planeamento e da intervenção motora do Estado, um prestígio que vai durar ainda mais umas duas décadas. Entretanto, e apesar dos sucessos obtidos[253], a ideologia neoliberal acabaria por vencer, pelo menos até aos primeiros anos do século XXI, levando ao abandono da ideia de um Estado interventor e agente activo da dinâmica económica, para lá da mera regulação e controle fiscal das actividades.

[253] Também se poderia argumentar, pelo contrário, que terá sido justamente em resultado desses sucessos...

As grandes tendências da Ajuda entre 1950 e 2006

Abordagem Quantitativa ou Era do Volume					**Abordagem Qualitativa ou das Necessidades Básicas**					**A Ajuda em Questão**	
Financiamento de Infra-Estruturas			Industrias industriali-zantes		Prioridade Educação e Saúde	Prioridade Agricultura	Crise da Dívida	Ajuda sem Projectos	Anulação de alguma Dívida	ONGD's Capitais privados	Predomínio do MERCADO
1950	1954	1960	1964	1970	1974	1980	1982	1985	1990	1992	2006
Sequência de teorias do desenvolvimento, autores predominantes e temas em voga											
Teoria do Big Push Nurske, Rosenstein-Rodan Portos, Estradas, Caminhos de Ferro			Perroux, Destanne de Bernis		Formar as pessoas Lutar contra a pobreza	Auto-suficiência alimentar	Crise da Dívida	Programas de Ajustamento Estrutural	Anne Kruger Bhagwati Bela Balassa	Cimeira do Rio de Janeiro	Países do G3+1[254] e NePAD

A esse respeito, e a propósito do encerramento do Comissariado Geral do Plano, determinado em 2005 pelo governo de Dominique de Villepin, será oportuno lembrar o que sobre isso disse o antigo presidente do referido Comissariado Pierre Massé: *"Suprimir o Plano em nome de um liberalismo impulsivo seria privar o poder* (político) *de uma das suas armas contra a ditadura do instante".*[255]
Nestas condições de sucesso na dinâmica da reconstrução económica, a ideia do planeamento indicativo das actividades económicas estruturantes, foi então naturalmente propagada a diversos países europeus, assim como aos novos países independentes[256].
Mas vejamos então, com mais algum detalhe, e referindo-nos ao quadro acima explicitado, a evolução das grandes tendências da ajuda pública ao desenvolvimento, em particular no que diz respeito aos países africanos. Teremos assim uma primeira fase com uma duração de pouco mais de dez anos, mais ou menos entre 1950 e 1963, em que predominam os grandes projectos de financiamento de infra-estruturas físicas fundamentais, as quais seriam complementadas pelo lançamento de indústrias "industrializantes". No seguimento do predomínio das ideias de Keynes, havia então a convicção entre os círculos dirigentes dos países ocidentais de que cabia ao Estado um papel preponderante no relançamento da actividade económica. Importa lembrar que se estava então no período logo a seguir ao arranque da reconstrução do pós-guerra, reconstrução essa que implicava o lançamento de algumas obras públicas fundamentais para o arranque e manutenção do resto das actividades económicas. Essas obras públicas fundamentais assumiam designadamente a forma de (re)construção de estruturas de transportes (estradas, caminhos de ferro e portos), assim como o lançamento de algumas indústrias pesadas, normalmente a montante do resto do tecido industrial, designadamente a mineração, o cimento, o ferro e o aço. Dizia-se destas actividades industriais, que deviam ser consideradas como sendo "indústrias industrializantes", na medida em que se esperava que a sua actividade propiciasse, ou determinasse mesmo, o arranque e a manutenção em actividade regular e sustentada de outros sectores industriais, quer a montante (fornecimentos a essas actividades "primárias"), quer a jusante (fornecendo essas indústrias de base as matérias primas e semi processadas para outras actividades de produção).
Temos assim nesta primeira fase dois grandes períodos: um primeiro período de incentivo estatal à actividade empresarial através do lançamento de grandes obras públicas, consideradas como necessárias ao desenvolvimento. Este período caracteriza-se pelo predomínio da teoria do *"big push"*[257] a que estão associados os nomes de economistas como Ragnar Nurske e Paul Rosenstein-

[254] G3+1 ou ABIC (África do Sul, Brasil e Índia mais a China).
[255] Assinale-se que a ideologia neoliberal, ainda prevalecente nas instituições que orientam e mais influenciam a "governação" da economia globalizada, se baseia no paradigma neoclássico (o *"homo economicus"*) o qual paradigma assume uma perspectiva eminentemente mecânica e estática dos fenómenos económicos.
[256] É também o período dos Planos de Fomento em Portugal
[257] O "grande empurrão"... Modelo de desenvolvimento segundo o qual as decisões empresariais no sentido do

Rodan. Temos depois um segundo período de promoção da actividade empresarial, quer por iniciativa do Estado, sob a forma de empresas públicas ou "para-estatais", quer ainda por atracção e incentivos diversos ao investimento privado. A este segundo período, o das chamadas e já referidas "indústrias industrializantes", estão associadas as ideias de autores como François Perroux e Samir Amin. Entretanto, tudo iria bem no melhor mundo dos mundos possíveis se, entretanto, a dinâmica lógica, intrínseca ao funcionamento das sociedades capitalistas, não trouxesse ao de cima algumas das suas contradições[258]. É o que acontece, à escala mundial, em fins dos anos Sessenta, com a emergência dos primeiros sinais da crise que se avizinhava.

Temos em seguida uma segunda fase com uma duração de cerca de vinte anos, mais ou menos entre 1970 e 1990, a qual se pode por sua vez dividir em cinco períodos de duração variável, quer segundo as perspectivas que sejam adoptadas, quer segundo os países que sejam considerados.

A este respeito convém lembrar aqui a ocorrência da crise despoletada pelo primeiro "choque do petróleo" no Outono de 1973, quando os preços do petróleo praticamente quadruplicaram "de um dia para o outro". Aparentemente a causa próxima desse primeiro "choque do petróleo" terá sido a decisão conjunta dos países da OPEP[259], sob pressão dos países árabes e em retaliação ao apoio então prestado pelos Estados Unidos ao Estado de Israel aquando da chamada "guerra de Yom Kippur". Uma tal crise deu origem a um amontoar de excedentes de "petrodolares" nos cofres dos principais países exportadores de petróleo, daí resultando a necessidade de "reciclar" esses excedentes financeiros. É assim que os países exportadores de petróleo, em particular os países árabes do Médio Oriente, começam naturalmente a depositar "somas astronómicas" em bancos ocidentais. Os bancos detentores dessas avultadas somas de "petrodolares" sentiram então a necessidade de os "aplicar". O que fizeram sob a forma de empréstimos "a qualquer preço", a quaisquer países que se quisessem, ou necessitassem, de se endividar.

Deve também assinalar-se que esta crise do "primeiro choque do petróleo" vem no entanto na sequência de uma crise mais profunda, a da "estagnaflação"[260] já em forma larvar desde os fins da década de Sessenta e de que é sintomático o colapso do sistema de taxas de câmbio dito de "Bretton Woods" e o abandono do padrão ouro por parte do governo de Richard Nixon em 1971[261].

Segundo esta nova corrente, as instituições de Bretton Woods defendem a ideia de que, para poderem avançar de forma firme e segura numa via de crescimento económico, os países em desenvolvimento deveriam tentar atrair investimentos estrangeiros, mesmo que para isso tivessem que incorrer em alguma dívida externa. A ideia subjacente seria uma de utilizar esses empréstimos na compra de equipamentos de investimento, assim como bens de consumo, a serem adquiridos nos países industrializados. Numa segunda fase do processo de crescimento, os países que assim procedessem eram supostos virem a estar aptos a pagar essa dívida externa, por meio das exportações que viessem a resultar do aumento da sua própria produtividade.

Escreve-se mais acima, mas é importante sublinhar, que a Zâmbia seria um caso exemplar (da situação genérica de muitos países da África Sub Sahariana) na medida em que sendo um país de quase mono exportação (o cobre representava cerca de 95% e representa ainda cerca de 90% do

---

investimento industrial dependem daquilo que se espera que as outras empresas venham também a fazer. Assume normalmente economias de escala ao nível de cada sector ou agregado de empresas envolvidas num mesmo ramo de actividade.

[258] Por exemplo, no caso africano, a urbanização crescente (associada à industrialização) e a promoção do comportamento individualista (do famigerado *"homo economicus")* e da recompensa pelo mérito individual, em contraste com a até aí prevalecente ideologia da "reciprocidade". Uma outra contradição que terá certamente jogado aqui um papel relevante terá sido a da "contabilização de 'custos e benefícios'" da administração colonial directa quando comparada com uma "administração" por via de políticas neocoloniais.

[259] Organização dos Países Exportadores de Petróleo, ou OPEP, na sigla em Inglês.

[260] Situação até aí inédita de ser ter ao mesmo tempo "aumento do desemprego" (ou estagnação na actividade económica) e inflação. A esse respeito houve mesmo quem falasse da "crise da ciência económica" (Threvitihick, 1977)

[261] Em 15 de Agosto de 1971 o Presidente Nixon, à revelia dos acordos de Bretton Woods (de 1944), cancelou a convertibilidade do dólar em ouro, em resultado do excesso de papel moeda entretanto ocorrido por causa das despesas incorridas pelo estado norte-americano com a guerra do Vietname.

total das exportações) é também um país extremamente dependente no que diz respeito às importações, desde logo de petróleo. Em meados dos anos Oitenta a Zâmbia era já um dos países mais endividados de todo o mundo, relativamente ao seu Produto Interno Bruto. Entretanto, e dadas as características estruturais herdadas já do século XIX, quase totalidade dos países ditos "em desenvolvimento" continuam hoje a especializar-se na exportação de matérias-primas, pouco ou nada transformadas.
Depois do despoletar das sucessivas "crises da dívida", a partir de 1985 entra-se assim num quarto período desta segunda fase, a chamada *"Abordagem Qualitativa"*: o período dos Programas de Ajustamento Estrutural, o qual se caracteriza também por ser um período em que a ajuda[262] passa a ser concedida sem ser dirigida a projectos específicos. Um dos efeitos dos PAE's é a redução das fontes de receita dos Estados que são assim forçados a recorrer, de modo ainda mais intenso, à ajuda pública externa para poderem continuar a garantir (minimamente) o funcionamento regular de alguma das instituições básicas do Estado, designadamente a saúde pública e a educação.
Como vimos mais acima, na primeira fase destas grandes tendências do processo global de ajuda ao desenvolvimento, tínhamos tido uma ênfase na realização de grandes projectos de investimento, supostamente estruturantes do tecido social e empresarial, designadamente através do investimento em "industrias industrializantes". Já numa segunda fase vem a verificar-se a necessidade de investimento no desenvolvimento dos recursos humanos, designadamente através da educação e da saúde. Ao longo destes primeiros períodos do processo tínhamos tido em comum, no processo de desenvolvimento, a ideia de "projectos"[263], específicos e localizados no tempo e no espaço.
A realidade que entretanto se veio a verificar foi uma de continuado endividamento crescente, até por efeito do mecanismo de "juros compostos", e sem grandes perspectivas de melhoramentos significativos. Entramos assim num quinto e derradeiro período desta segunda fase do processo histórico aqui em análise: a tentativa de se obter a anulação da dívida, quer por impossibilidade do seu pagamento por parte dos países mais endividados, quer por pressão de múltiplas correntes de opinião nos países onde se localizam as entidades credoras.
Vem por fim a fase em que actualmente nos encontramos (2008...) a qual começa a delinear-se em meados dos anos Noventa e que se caracteriza pela crescente presença e aumento de actividade das chamadas "Organizações Não Governamentais", em geral e daquelas supostamente dedicadas ao desenvolvimento, em particular.

O esforço internacional necessário

Nos idos de 1967 François Luchaire refere um estudo relativo ao cálculo de qual seria o esforço que era julgado necessário para que os países então considerados subdesenvolvidos pudessem no futuro vir a alcançar níveis de vida razoavelmente equiparáveis aos níveis de vida dos países mais avançados. A estimativa das necessidades globais daqueles países eram calculados com base na hipótese de determinadas taxas de crescimento continuado e linear no que diz respeito às diversas componentes das populações e sociedades envolvidas.
Assim sendo (e continuamos aqui a referir-nos ao trabalho de François Luchaire), a OCDE calculou que o Produto Nacional Bruto (ou PNB[264]) do conjunto dos países subdesenvolvidos (e não comunistas) seria já em 1965 cerca de 300.000 milhões de dólares. Nesse mesmo ano, a média de crescimento do PNB nos países desenvolvidos fora de 4,5% e de 4% nos países não desenvolvidos. Por outro lado, o crescimento demográfico dos países desenvolvidos fora de 1,2% enquanto que no caso dos países subdesenvolvidos a taxa de crescimento demográfico fora de 2%. Em resultado dos

[262] Aquela que continua entretanto a fazer-se...
[263] Em vez de se "atacar" o problema do subdesenvolvimento investindo na generalidade do tecido social e económico e "ficar-se depois à espera" dos resultados, pensava-se "atacar" esse mesmo problema do subdesenvolvimento investindo em pontos específicos da rede de conexões e interacções que é uma qualquer sociedade, sendo esses pontos específicos escolhidos segundo critérios de importância estratégica e estruturante em relação à sociedade como um todo.
[264] Há uma diferença – por vezes significativa – entre o Produto *Interno* Bruto (o PIB...) e o Produto *Nacional* Bruto. No entanto, para efeitos desta discussão, essas diferenças são aqui pouco relevantes.

progressos da medicina e do desenvolvimento de medidas de saúde pública, em particular relativamente às crianças, a taxa de crescimento demográfico dos países subdesenvolvidos passou rapidamente para 3% ao ano. Em consequência destes dois elementos, calculou-se para os anos seguintes uma taxa de crescimento económico per capita de 3,3% (4,5 - 1,2) para os países desenvolvidos e uma taxa de crescimento económico per capita de apenas 1% (4 - 3).
A partir destes elementos calculou-se em seguida o montante total dos investimentos que seriam necessários para que o crescimento económico per capita do segundo grupo de países atingisse a taxa de 4% ao ano, de modo a haver algum convergência com o primeiro grupo de países. Considerando a taxa de crescimento demográfico de 3% ao ano, a taxa de crescimento do PNB dos países subdesenvolvidos teria assim que ser de 7% ao ano. Considerou-se em seguida que para se alcançar um crescimento económico sustentado é necessário investir 4 unidades para se obter o crescimento de 1 unidade (rácio capital / produto de 4 para 1). Por outras palavras, para se obter o crescimento económico de 7% era necessário fazer um investimento de 28% (4 vezes 7...) do PNB global daqueles países. Isto quer dizer que no primeiro ano seriam necessários 28% de 300.000 milhões de dólares ou sejam, cerca de 84.000 milhões de dólares.
No ano de 1965 a OCDE calculou que a formação de capital (a acumulação...) no conjunto dos países subdesenvolvidos fora de 45.000 milhões de dólares, ou seja, 15% do PNB. Por outras palavras, faltavam ainda cerca de 39.000 milhões de dólares, os quais teriam que vir do exterior na medida em que era difícil, se não mesmo impossível, obter uma maior taxa de acumulação interna da parte dos países subdesenvolvidos tendo em conta o seu já baixíssimo nível de consumo. Por outro lado, e imaginando que se tinha obtido aquela ajuda de 39.000 milhões de dólares, era necessário que essa ajuda fosse crescendo 7% ao ano de modo a acompanhar o crescimento endógeno dos países mais desenvolvidos, assim como os respectivos crescimentos demográficos.
Na realidade dos factos, em 1965 a totalidade da APD da parte dos países desenvolvidos não comunistas e organismos internacionais multilaterais foi de 10.280 milhões de dólares, os quais correspondiam a 0,8% do seu PNB e a menos de 19% do seu crescimento anual.
É neste contexto que se deve sublinhar que a APD hoje prestada pelos países da OCDE não chega aos 0,4% do respectivo PNB, sendo que só os chamados países nórdicos se aproximam daquela taxa dos idos de 1967...
Será também interessante referir aqui que foi também em fins da década de Sessenta e nos primeiros anos da década de Setenta do século XX que, sob o impulso de Wassily Leontief, se começaram a divulgar os trabalhos de análise sobre os requisitos materiais e humanos para que fossem alcançados determinados objectivos de crescimento económico. Estou aqui a pensar, mais especificamente, no relatório *"O Futuro da Economia Mundial"*[265] , elaborado por encomenda das Nações Unidas, a partir de simulações de um modelo de Entradas e Saídas[266] desenvolvido por Leontief com base nas ideias antigas herdadas do modelo analítico de François Quesnay. Nesse estudo aquele economista norte-americano (de origem russa) dava a conhecer com detalhe q.b., quais as necessidades concretas, em termos de recursos humanos e materiais (e por conseguinte os correspondentes fluxos financeiros) para que os países menos desenvolvidos pudessem vir a alcançar níveis de vida minimamente equivalentes aos dos países então mais desenvolvidos.

O «Campeonato da Liga» da Ajuda ao Desenvolvimento

O Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) que funciona no seio da OCDE, é também um fórum onde se reúnem os governos dos países e organizações multilaterais, como será o caso do Banco Mundial e de organismos das Nações Unidas, para discutir a ajuda aos países "parceiros" de modo a acordar medidas de redução da pobreza e de levar a cabo algumas das diversas "Grandes Iniciativas", lançadas periodicamente pelas Nações Unidas, tal como é agora o caso dos "Objetivos

[265] *The Future of the World Economy: A United Nations Study* (1977)
[266] Modelo matricial em que se consideram os requisitos (materiais, humanos, tecnológicos...) de Entrada (para o funcionamento de um sistema económico) e as Saídas resultantes dos processamentos em cada sector de actividade (agricultura, industria fabril, serviços, Estado...).

do Milénio". O objectivo básico e fundamental do CAD será então do aumento da eficácia da ajuda. O CAD é suposto analisar diversas questões, assim como a orientação básica em áreas-chave do desenvolvimento. Em resultado desse trabalho de análise, espera-se que sejam forjados laços com outras entidades também dedicadas ao processo de ajuda ao desenvolvimento, esperando-se assim alguma maior coordenação de esforços. Um outro objetivo importante da actuação do CAD será o de disponibilizar estatísticas fiáveis sobre a APD. Ao todo, fazem parte do CAD 24 países membros da OCDE, sendo os seus quadros constituídos por técnicos supostamente especializados nas diversas questões e perspectivas do desenvolvimento. A julgar pela crítica elaborada por Joseph Stigliz, por ocasião de uma conferência proferida na Fundação Calouste Gulbenkian em Lisboa[267] e referindo-se aos quadros do Banco Mundial (de que tinha sido Vice-Presidente e "Economista-Chefe"), é de suspeitar que, no entanto, haja ali (nos quadros do CAD e da OCDE) um absoluto predomínio de economistas (em detrimento de outros cientistas sociais) e, ainda por cima, com formação predominantemente no paradigma neoclássico. Seja como for, de acordo com o pensamento politicamente correcto, e nas palavras do secretariado do CAD da OCDE,

> *"Na economia global e interdependente de hoje, a ajuda por si só não pode acabar com a pobreza e gerar crescimento. Os países da OCDE comprometem-se a uma parceria global baseada na responsabilidade mútua entre os mundos desenvolvido e em desenvolvimento. Tal significa melhorar a coerência política - a ajuda de um país doador, para aumentar a capacidade exportadora um país em desenvolvimento, não faz sentido se o país doador, em seguida bloquear as importações desse país, por meio de barreiras comerciais ou subsídios que distorçam o comércio".*

Foi assim que, em 2002, uma conferência de ministros da OCDE adoptou uma *"Acção da OCDE para uma Agenda Comum de Desenvolvimento"*. Nesse contexto, a OCDE criou um programa de carácter transversal e que tinha como objectivos (1) analisar os impactos das políticas de ajuda sobre os países ditos em desenvolvimento, (2) motivar os membros da OCDE para promover a coerência das suas políticas de ajuda ao desenvolvimento, encarando essa promoção como uma questão transversal com impacto em todas as políticas e prácticas do processo de ajuda. Finalmente (3) impunha-se incentivar os membros da OCDE a modificarem as suas políticas sempre que necessário, de modo a reforçar o desenvolvimento social e económico e a competitividade dos países receptores da ajuda.

Para concluir este aspecto, e pelo lado dos países doadores, estes deveriam comprometer-se a adoptar políticas em áreas como a agricultura, o comércio, o investimento e a imigração que tivessem em conta as necessidades dos países em desenvolvimento e os seus interesses[268]. Ao mesmo tempo, cooperação para o desenvolvimento necessita de integrar os resultados e as melhores práticas de políticas da OCDE.

Entretanto, refere-se mais acima a questão do endividamento crescente por parte dos países mal desenvolvidos, facto esse que acaba por estar relacionado com a lógica e consequências (perversas...) das políticas e práctica da "ajuda pública ao desenvolvimento". A este respeito será talvez necessário algum esclarecimento preliminar.

Desde logo o facto de que a "Ajuda Pública ao Desenvolvimento" não ser suposta ser um processo de "caridade internacional". A realidade nua e crua é que nenhum país dá ou oferece a outros países recursos mais ou menos escassos, sem com isso esperar quaisquer contrapartidas. Por outro lado, há a considerar os critérios de classificação de "Ajuda Pública ao Desenvolvimento". A esse respeito é importante assinalar que os diversos fluxos de ajuda pública ao desenvolvimento (ou ODA, da sigla em Inglês) têm que obedecer a uma série de critérios para poderem ser classificados com tal.

Assim sendo, só são classificados como APD os fluxos financeiros dirigidos aos países receptores da ajuda com o objectivo específico de promover o seu desenvolvimento e que se caracterizam por terem um carácter concessional, sendo que pelo menos 25% devem ser a título puramente gratuito,

[267] Por coincidência em Outubro do mesmo ano em que foi agraciado com o Prémio "Nobel" em Economia.
[268] http://www.oecd.org/about/0,3347,en_2649_18532957_1_1_1_1_1,00.html

calculados utilizando uma taxa fixa de 10% de desconto. Entretanto, de acordo com aquilo que está convencionado entre os países membros da OCDE, os fluxos de APD compreendem todos os contributos dos países doadores, independentemente das agências estatais ou públicas envolvidas no processo, quer esses fluxos se dirijam directamente aos países receptores (caso da ajuda bilateral), quer esses fluxos se dirijam às instituições internacionais, designadamente as agências do sistema das Nações Unidas (caso da ajuda multilateral).
Quer isto dizer que, em princípio, um montante de 75% daquela "ajuda" pode acabar por ser "apenas" um empréstimo, a mais ou menos longo prazo e ainda que em condições favoráveis, mas que *acaba sempre por se constituir em dívida externa.* A qual é suposta vir a ser paga e que, entretanto, é suposta pagar juros. Entretanto, como acontece com qualquer empréstimo ou financiamento empresarial, por parte dos bancos de investimento (por exemplo), *o empréstimo só poderá efectivamente vir a ser pago se, entretanto, a entidade devedora (uma empresa ou um país, para o caso tanto faz...) tiver efectivamente desenvolvido a capacidade de gerar fundos (ou riqueza...) suficiente para reembolsar o referido empréstimo.* É tão simples quanto isso.
O Comité para a Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE, no seu relatório anual de 2002 presta particular atenção ao problema da eficácia da ajuda relativamente ao desenvolvimento de África e leva em linha de conta três factores inter relacionados. Em primeiro lugar chama-se a atenção para o declínio dessa ajuda durante os últimos anos. Em segundo lugar regista-se o facto de que os efeitos positivos da ajuda têm sido demasiado fracos para que a esse respeito se possa registar algum optimismo. Por fim e em terceiro lugar, a região da África Subsahariana em particular continua a atrasar-se em relação ao resto do mundo no que diz respeito às capacidades humanas individuais e sociais, ao mesmo tempo que se defronta com problemas agravados de persistência de pobreza absoluta e relativa, crescente desigualdade da repartição da riqueza e a continuada proliferação do HIV/SIDA. A estes problemas regionais há ainda a acrescentar a persistência e (em alguns casos) o agravamento dos conflitos de tipo militar de diversas ordem e dimensão.
A comunidade internacional, representada pela Organização das Nações Unidas, colocou a si mesma um desafio de dimensões gigantescas. Muito em particular se considerarmos a lógica intrínseca do funcionamento do sistema capitalista, hoje prevalecente à escala mundial. A declaração dos *"MDG's"* [269]ou "Objectivos de Desenvolvimento do Milénio", supostos serem alcançados até 2015, vem na sequência e insere-se ideologicamente na corrente humanista e de fraternidade entre os povos que animou a fundação da ONU e a Declaração Universal dos Direitos Humanos. No entanto, é forçoso reconhecer - os factos objectivos estão aí para o comprovar - que uma tal proclamação de tão nobres Objectivos de Desenvolvimento, acaba por ir de encontro à lógica de funcionamento dos investidores privados internacionais, antes exposta. Em particular quando se proclama a primazia ao Investimento Directo Estrangeiro, não propriamente como complemento da intervenção e iniciativa estatal, mas como instrumento privilegiado de promoção do desenvolvimento. De entre aqueles objectivos indicam-se, apenas a título ilustrativo, a erradicação da pobreza absoluta, o combate ao HIV/SIDA e a escolaridade primária obrigatória garantida para todas as crianças. Para além da promoção da igualdade de género, redução da mortalidade infantil, promoção da sustentabilidade do meio ambiente ou ainda a obtenção de uma parceria equitável no desenvolvimento global.
Os critérios de avaliação da ajuda pública ao desenvolvimento por parte do DAC, são os seguintes:

- *Relevância*
- *Efectividade*
- *Eficiência*
- *Impacto*
- *Sustentabilidade*

A estória do esquivo objectivo dos 0,7% do PIB

[269] Millennium Development Goals

Até fins dos anos Cinquenta, as discussões sobre os montantes de capital a dirigir ou orientar sob a forma de ajuda ao desenvolvimento, tinham como base de discussão, a consideração da totalidade dos fluxos de recursos, quer oficiais quer privados, que tinham como destino os países menos desenvolvidos.
A estória de um substancial esforço de apoio ao desenvolvimento dos países mais pobres, por via de ajuda pública por parte dos países mais ricos, parece ter começado em 1955 com uma iniciativa do Conselho Mundial das Igrejas[270], altura em que aquele CMI solicitou a um economista senior do Banco Mundial (De Vries) que elaborasse um estudo sobre as necessidades de apoio finnaceiro para levar a cabo uma substancial melhoria no nível de vida das populações dos países mais pobres.
Foi assim que em 1958 o Conselho Mundial de Igrejas veio sugerir a meta de 1% do PIB, de cada país desenvolvido, sendo que esse objectivo (a alcançar no futuro...) viria a ser subscrito (durante os anos Sessenta) por todos os países membros do CAD. Mas havia aí o problema operacional de os governos não poderem controlar, ou sequer, prever os montantes dos fluxos de capital privado, não podendo assim regular efectivamente os fluxos oficiais de modo a compensar as mais que prováveis flutuações nos fluxos privados.
Primeiro facto a assinalar, em 1955, o montante total de fluxos de capitais (públicos e privados) para os países pobres seria de cerca de 0,5% do PIB dos países ricos. Em 1958, a Comissão Central do referido CMI, reunido na Dinamarca, adoptou uma declaração segundo a qual somente com uma substancial ajuda externa por parte dos países mais desenvolvidos, poderiam os países mais pobres levar efectivamente a cabo quaisquer planos de desenvolvimento. Ainda segundo aquela declaração, para evitar a catástrofe humana que resultaria do fracasso desses planos, seria necessário aumentar substancialmente as ajudas e empréstimos, em condições favoráveis ou mesmo generosas. "*Se pelo menos 1% do rendimento nacional dos países mais ricos fosse dedicado a esse fim, o cenário seria de muito mais esperança"*. Por outras palavras, seria necessário *duplicar* os fluxos de capitais (públicos e privados) orientados para os países em desenvolvimento. Um tal requesito foi então formalmente comunicado às missões nas Nações Unidas, de diversos países mais ricos.
Ao longo dos anos Cinquenta, de facto, aquele fluxo de capitais aumentou substancialmente[271] tendo atingido a bonita verba de 0,83% do PIB dos países mais ricos. Apesar disso, nesse mesmo ano, a Assembleia Geral das Nações Unidas declarou que aquele montante era ainda insuficiente e adoptou (sem votação) uma Resolução exprimindo a esperança de que aumentasse substancialmente a ajuda internacional e os fluxos de capital em direcção aos países menos desenvolvidos, de modo a alcançar – o mais rápido posssível – o alvo dos 1% do PIB de cada país desenvolvido. Entretanto deve salientar-se que, para além da estimativa de De Vries, não se explicavam os detalhes da razão de ser daquele "um por cento".
Depois da rejeição, *de facto* e *de jure*, dessa primeira proposta, de que os países mais desenvolvidos destinassem 1% do seu PIB para a ajuda ao desenvolvimento, em 1970[272] os países membros da OCDE comprometeram-se a destinar 0,7% do seu PIB para a Ajuda *Pública* ao Desenvolvimento. Esse compromisso foi solenemente adoptado no seio das Nações Unidas e tem sido, também solenemente repetido em inúmeras ocasiões.
A proposta de destinar 0,7% do PIB de cada país desenvolvido, para a ajuda *pública* ao desenvolvimento fora elaborada com base nos trabalhos do economista Jan Tinbergen, galardoado com o Prémio "Nobel" em Economia, o qual tinha estimado os fluxos de entradas necessários para as economias em desenvolvimento poderem as necessárias taxas de crescimento económico. Até hoje os únicos países que têm cumprido com esse compromisso têm sido a Dinamarca, a Holanda, o

[270]Organização ecuménica sediada em Genebra (Suíça) que se reclama da representação de 349 igrejas (e mais de 560.000 de cristãos9 em cerca de 110 países. Ver em http://www.oikoumene.org/
[271]Estávamos então nos anos dourados da fase ascendente de uma Onda Kondratieff, ainda correspondente ao esforço de reconstrução do pós guerra.
[272]Em 1969, a Comissão Pearson, no seu relatório "Parceiros para o Desenvolvimento", propora uma meta de 0,7% do PIB dos países doadores, meta essa a ser alcançada até 1975 ou, "o mais tardar" até 1980. Em 24 de Outubro 1970 essa proposta fora solenemente incluída numa resolução da ONU.

Luxemburgo, a Noruega e a Suécia. Estes países são assim, por vezes irónicamente, mas sempre com simpatia, designados pelo *"G-0,7"*.
Aquele objectivo de 1% começou por receber a simpatia e apoio de diversas entidades, quer no seio da ONU, quer no seio da administração norte-americana. O Banco Mundial, através do então seu presidente, Robert McNamara[273], dava também o seu apoio àquele valor. Em 1964, na primeira reunião da CNUCED, foi assinalado que o fluxo de capitais para os países em desenvolvimento tinha atingido 0,8% já em 1961, dos quais aproximadamente 75% sob a forma de "ajuda pública" de tipo bilateral. Ou seja, a APD (em termos de 2010...) era então cerca de 0,6%... Em todo caso não havia ainda qualquer compromisso formal por parte de quem quer que fosse. Apenas sugestões, apelos ou recomendações.
Na reunião de 1968 da CNUCED em Nova Delhi, foi assinalado que, entretanto, durante o período transcorrido, aquela verba global de 0,8% tinha sido descido para apenas 0,6%. Em consequência disso tornava-se evidente que, para se alcançar aquele objectivo de 1% do PIB para a ajuda ao desenvolvimento, seria necessário aumentar substancialmente a parte de "ajuda *pública*", na medida em que o mundo empresarial começava a mostrar sintomas de alguma retracção nos seus investimentos nos países menos desenvolvidos. Dir-se-ia aí que o mundo estava já a experienciar os *primeiríssimos* sinais de que estaria a chegar ao fim o período de euforia e expansão das economias capitalistas. Embora os delegados àquela conferência tivessem reiterado o seu apoio àquele objectivo de 1% do PIB para a ajuda ao desenvolvimento, a sugestão do secretariado de transformar esse objectivo num compromisso formal, não foi aceite. O mais que aconteceu foi o registo de que havia alguns países desenvolvidos dispostos a aceitar o alvo de 0,75% do seu PIB, como mínimo a fornecer em ajuda aos países menos desenvolvidos. Deixando por conseguinte ao jogo das "forças do mercado" (ou à "iniciativa privada") o encargo ou a oportunidade de colmatar a diferença, contribuindo com 0,25% do PIB de cada país sob a forma de "Investimento Directo Estrangeiro" como se diz agora... Entretanto, em 1969, o já referido Robert McNamara pedira ao Primeiro-Ministro do Canadá, Lester B. Pearson, para formar uma comissão de estudo sobre o problema do desenvolvimento internacional.
O Relatório da Comissão Pearson (*"Parceiros no Desenvolvimento"*), recomendava aos países mais desenvolvidos que assumissem o compromisso de destinar 0,7% do seu PIB a "Ajuda *Pública* ao Desenvolvimento". Logo em 1970, a Assembleia Geral das Nações Unidas transformou esta recomendação num compromisso formal, ao aprovar a Resolução 2626. A este respeito é importante sublinhar o facto de que, com o acesso à independência e soberania política por parte de algumas dezenas de antigas colónias de países europeus, a composição da Assembleia Geral das Nações Unidas tinha-se alterado significativamente. Nesse novo contexto histórico, aquela Resolução poderia assim ser interpretada como um pedido (ou exigência...) por parte dos países menos desenvolvidos, (então e agora em maioria na Assembleia Geral das Nações Unidas), relativamente aos países mais ricos, os quais terão aprovado a referida Resolução "apenas da boca para fora" e para não "ficarem mal na fotografia", como soe dizer-se... O posterior desenrolar de toda esta estória só terá vindo confirmar essa hipótese...
Já em 2005, os então 15 países membros da União Europeia comprometeram-se em atingir a meta até de 0,7% até ao ano de 2015. Tal compromisso esteve também presente na Cimeira do G-8 em Gleneagles e na Cimeira Mundial das Nações Unidas.
Como princípio político e pelo menos como objectivo a realizar a longo prazo, os países membros do CAD têm sempre reiterado a sua intenção de vir a destinar 0,7% dos seus respectivos PIB's para a ajuda pública ao desenvolvimento. As excepções têm sido a Suíça (que até 2002 não era membro das Nações Unidas) e os Estados Unidos que têm repetidamente declarado que não subscrevem metas específicas ou com calendário, apesar de terem apoiado os objectivos gerais da resolução[274].

[273]Tornou-se famoso pela sua intervenção na "gestão" da guerra do Vietname, assim como pela sua quase obsessão com a gestão de custos, quer nas empresas que dirigiu, quer como Secretário da Defesa dos Estados Unidos.
[274]http://www.oecd.org/document/19/0,3343,en_2649_34447_45539475_1_1_1_1,00.html

A Ajuda Condicionada

Por definição, a ajuda ligada (ou condicionada...) é uma "ajuda" financeira por parte de um país doador, a qual tem que ser integralmente despendida na compra de bens e serviços a empresas do país doador. De acordo com os critérios da OCDE, cabem nesta definição todos aqueles créditos ou empréstimos oficiais, ou com o apoio do Estado doador, incluindo créditos ou pacotes associados, em que os contratos de financiamento de bens ou serviços envolvidos s*ão limitados ao país doador* ou ainda a um grupo restrito de países selecionados.

Entretanto, faz algum sentido, do ponto de vista do país doador exigir que o dinheiro que "empresta" (em condições supostamente extremamente vantajosas...) venha a ser utilizado pelo país receptor da ajuda financeira, na compra de bens e serviços produzidos no país doador. O mesmo é dizer que não fará muito sentido que um país doador esteja a financiar as actividades produtivas de um outro país igualmente desenvolvido.

Esta prática da "ajuda condicionada" – que perdura desde há cerca de 50 anos – tem dado origem a algumas críticas, na medida em que passou a ser vista não tanto como "ajuda" mas mais como um instrumento de influência política e económica, assim como de manutenção de determinadas actividades por parte dos países doadores. Para alguns autores trata-se apenas de mais uma medida de *"proteccionismo comercial"* mal disfarçado...

Um dos primeiros estudos a abordar o problema da "ajuda condicionada" foi elaborado pela CNUCED (ou UNCTAD) e apresentado já em 1968 na Conferência realizada em Nova Delhi. No ano seguinte a Comissão Pearson[275] renovou as críticas a essa prática, considerando que a mesma tende a reduzir o valor real da ajuda. Mesmo assim só em 1991 é que a OCDE decidiu fazer um estudo da práctica da "ajuda condicionada", procurando determinar se haveria efeitos derivados dessa práctica que fossem prejudiciais para os países supostamenmte beneficiados pela "ajuda". De certa maneira estava-se a pôr em causa se os países doadores seriam os melhores juízes sobre a eficácia e eficiência da ajuda prestada. O estudo da OCDE propunha-se elaborar um modelo de análise que permitisse avaliar com alguma objectividade quais os benefícios e inconvenientes do facto de a ajuda ser condicionada, nos termos acima definidos[276].

Um das questões que então se levantou era a perda de valor real da ajuda (por partde dos países receptores). Esta redução do valor real da ajuda dever-se-ia ao facto de, por vezes, os montantes financeiros envolvidos na "ajuda" não corresponderem aos "valores" efectivamente disponíveis nos mercados mundiais. Por outras palavras, e a título de ilustração, dir-se-á que um milhão de euros de ajuda por parte da Alemanha, por exemplo, permitem a um país africano receptor dessa ajuda, adquirir muito mais serviços e ou produtos de que efectivamente necessite, num país como a Índia ou o Brasil (ainda por exemplo), do que se tiver que gastar esse um milhão de euros fazendo as compras desses serviços e produtos na própria Alemanha.

Embora haja discussão e polémica acerca do montante dessa "perda de valor real", a literatura especializada indica percentagens na ordem dos 20% a 30%. No caso da promoção das exportações próprias, no entanto, verificou-se que o montante das exportações dos países doadores para os países receptores da "ajuda" era praticamente irrelevante[277]. Uma outra questão que também se colocou terá sido a das motivações que levavam os países mais desenvolvidos a condicionar (ou "ligar") a sua ajuda. As explicações avançadas são de vários tipos, desde as relações culturais e históricas (manutenção de laços institucionais diversos...) até à existência de relações comerciais anteriores e à promoção de determinados interesses geopolíticos.

Foi assim que depois de diversas discussões e conferências internacionais, os países doadores e os países menos desenvolvidos (então designados de "países parceiros"...), acordaram formalmente em transferir gradualmente o controle (ou "apropriação"...) do processo de ajuda ao desenvolvimento

[275]Antigo Primeiro-Ministro do Canadá que foi encarregado de estudar a utilidade ou efectividade da ajuda ao desenvolvimento proporcionada pelo Banco Mundial, desde a sua fundação até 1968.

[276]Uma questão correlacionada seria a de tentar saber se os países mais ricos (supostamente aqueles que mais contribuem) são necessariamente os melhor equipados para efectivar a prestação de ajuda ao desenvolvimento.

[277]Mesmo assim são referidas percentagens do volume global das exportações, na ordem dos 4%...

dos países doadores *para os países parceiros*. Nessas condições o que era natural que sucedesse era que, a partir dessa intenção, os países doadores passassem a "desligar" a sua ajuda, ou a deixar de a condicionar, ou ainda a deixar de "impor condições", aos países receptores da ajuda.
Foi assim que, em 2001, os países membros do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) concordaram em recomendar aos seus governos que desligassem toda a ajuda aos países menos desenvolvidos. Essa recomendação entrou em vigor em Janeiro de 2002. Além disso, a Austrália, Finlândia, França, Alemanha, Irlanda, Japão, Holanda, Noruega, Portugal, Suécia, Suíça e Reino Unido declararam desvincular a sua ajuda para além dos requisitos daquela recomendação. Mais tarde, e no âmbito da Declaração de Paris (sobre a eficácia da ajuda) é proposta uma monitorização regular da implementação das medidas acordadas. No entanto, dos 12 indicadores incluídos no Acordo, a desvinculação da ajuda bilateral é o único ponto que não tem prazo definido.
Apesar dessas questões, das dúvidas então levantadas e das declarações e acordos entretanto realizados, em 2006, segundo a própria OCDE, a ajuda "ligada" (ou condicionada) era ainda de 58% do total da APD, enquanto que apenas 42% era suposta ser completamente desligada de contrapartidas comerciais ou financeiras... E no entanto, como se refere no parágrafo 31 da "Declaração de Paris" (de 2005),

> *"De um modo geral, o desligamento da ajuda aumenta a eficácia da mesma, reduzindo os custos de transacção para os países parceiros e favorecendo a apropriação e o alinhamento dos países. Os Doadores do CAD manterão os seus esforços para realizar progressos no sentido do desligamento da ajuda, como são encorajados a fazê-lo pela Recomendação do CAD de 2001 sobre o Desligamento da Ajuda Pública ao Desenvolvimento para os Países menos Desenvolvidos."*

Os Números da Ajuda Pública ao Desenvolvimento
Importa começar por fazer uma chamada de atenção para a relativa diversidade ou variedade dos números encontrados, mesmo considerando apenas as chamadas "fontes oficiais", designadamente os ficheiros do CAD. Essa variedade de números (para os mesmos países e períodos anuais), deve-se, em parte, a diferentes critérios utilizados assim como a diferenças entre "valores constantes" e "valores correntes" ou "actualizados" (poder aquisitivo do dólar...), por vezes não claramente explicitados nas fontes consultadas. No entanto, para efeitos de análise comparativa dos fluxos de APD, por parte dos diversos países doadores, as dimensões relativas estão claramente visiveis nos números reportados. Por outras palavras, as diferenças que se podem encontrar nos diversos documentos consultados, não escondem – bem antes pelo contrário – o facto incontroverso de que determinados páises se têm mostrado bastante mais cumpridores dos compromissos assumidos, do que outros. Por outro lado, existe ainda o problema da eficácia e da eficiência da APD. A esse respeito importa assinalar que são vários os problemas de registo, medida e avaliação da eficácia do processo de Ajuda Pública ao Desenvolvimento. Ou seja, uma coisa são os montantes da "ajuda", outra coisa (completamente diferente...) são os seus efeitos (positivos ou negativos...) no processo efectivo de desenvolvimento social e económico dos países receptores da ajuda. Mais adiante voltaremos a este tema.
Assim sendo, o CAD da OCDE tem procurado estabelecer regras comuns de modo a permitir fazer comparações e medir até que ponto os países mais desenvolvidos têm cumprido o compromisso assumido perante a comunidade internacional de prestar um determinado montante de ajuda financeira, técnica e material, aos países menos desenvolvidos.
Um dos primeiro problemas a assinalar, no que diz respeito aos critérios de medida e sua avaliação, é o relativo enviesamento cultural e académico dos técnicos que estabelecem as regras e procuram recolher os dados relativos à ajuda. É normal encontrar na literatura sobre estas matérias, exemplos claros de ensaios e artigos que mais parecem "relatórios de contas", só acessíveis a técnicos especializados em econometria, finanças ou contabilidade nacional. Nesses casos serão poucas ou nenhumas as referências (e muito menos a análise) ao problema da eficácia da APD e dos efectivos benefícios dessa ajuda para os países receptores. Aquilo que normalmente se encontra são

discussões sobre critérios de registo e inclusão na APD ou ainda taxas de desconto e actualização dos "valores" dos fluxos financeiros da APD.
Entretanto, e de acordo com o Banco Mundial, a APD à escala mundial tem estado a diminuir. Considerando toda a década de Noventa, essa redução gradual foi na ordem dos 20%. Assim, ao longo desses anos a APD desceu de um pico de 0,33% em 1990, até ao valor mais baixo de 0,22% em 1997. A esse respeito, o Secretariado das Nações Unidas fez notar, com ironia, que os fluxos da APD estavam então a reduzir-se exactamente numa altura em que se estavam a propiciar as condições para uma sua aplicação mais eficaz e mais eficiente. Deve também assinalar-se que, desde 2001, aquelas percentagens têm estado a recuperar. Mas, a esse respeito, é importante assinalar que o aumento[278] registado entre 2001 e 2004 se deveu quase exclusivamente a preocupações de ordem geo-estratégica (como será o caso do combate ao terrorismo) da parte dos maiores países doadores. Assim, *no caso do ano de 2005, o grosso do aumento deveu-se às despesas com o alívio da dívida do Iraque* (causada pelas guerras...), *da Nigéria e de mais algumas outras anulações de dívidas.*
Isto, claro, são tudo "números" que acabam por representar (de alguma forma) os montantes reais ou virtuais de transferências (ou seus equivalentes em dinheiro) de alguma forma de riqueza (bens e serviços) dos países doadores da OCDE para os países agora designados por "países parceiros". Para além da polémica sobre a forma como é registada e a medida (ela mesma...) da APD, importa sobretudo reflectir sobre a eficiência da APD e, por conseguinte, a forma qualitativa como a mesma é de facto efectivada no terreno.
Como parte de sua tarefa principal de acompanhamento dos esforços dos seus membros, o Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) mandatou o seu Secretariado para organizar a recolha de dados sobre os fluxos de ajuda. Na medida do possível, esta recolha inclui fluxos de doadores bilaterais e multilaterais não membros do CAD. Esta recolha de dados é suposta ser a fonte mais fiável de dados internacionalmente comparáveis sobre a ajuda[279]. O Grupo de Trabalho sobre Estatísticas analisa regularmente o funcionamento do sistema de recolha de dados, de modo a garantir a compatibilidade e consistência das informações recolhidas a partir dos dados fornecidos por cada país. A esse respeito é importante assinalar que cada país possui a sua própria estrutura institucional de prestação de ajuda pública ao desenvolvimento, para além do facto de cada um desses países ter a sua própria herança histórica e cultural, relativamente ao modo e às práticas seguidas na cooperação.

Estatísticas da Ajuda Pública ao Desenvolvimento

Países	Valores Constantes - Milhões US $			Percentagens em relação ao PIB		
	2007	2008	2009[280]	2007	2008	2009
Alemanha	12.291	13.060	15.961	0,37%	0,38%	0,35%
Austrália	2.669	2.834	2.761	0,32%	0,32%	0,29%
Austria	1.808	1.586	1.149	0,50%	0,43%	0,30%
Bélgica	1.951	2.219	2.650	0,43%	0,48%	0,55%
Canadá	4.080	4.635	4.014	0,29%	0,32%	0,30%
Dinamarca	*2.562*	*2.573*	*2.845*	*0,81%*	*0,82%*	*0,88%*
Espanha	5.140	6.304	6.977	0,37%	0,45%	0,46%
Estados Unidos[281]	21.787	26.254	29.480	0,16%	0,19%	0,20%
Finlândia	981	1.072	1.286	0,39%	0,44%	0,54%

[278]Com características de mera "cosmética estatística"...
[279] Ver em http://www.oecd.org/topicstatsportal/0,3398,en_2825_495602_1_1_1_1_1,00.html
[280]http://www.oecd.org/dataoecd/17/14/44982179.pdf
[281]Estão aqui incluídas verbas de "apoio" à reconstrução" do Iraque e do Afeganistão... É o país com a maior percentagem de apoio *bi-lateral*... Por outras palavras é o país que menos apoia as instituições internacionais.

França	9.884	10.122	15.260	0,38%	0,39%	0,46%
Grécia	501	645	607	0,16%	0,21%	0,19%
Holanda	*6.224*	*6.522*	*6.585*	*0,81%*	*0,80%*	*0,82%*
Irlanda	1.192	1.272	100	0,55%	0,59%	0,54%
Itália	3.971	4.440	3.492	0,19%	0,22%	0,16%
Japão	7.679	8.502	9.480	0,17%	0,19%	0,18%
Luxemburgo	*376*	*388*	*403*	*0,92%*	*0,97%*	*1,01%*
Noruega	*3.728*	*3.635*	*4.086*	*0,95%*	*0,88%*	*1,06%*
Nova Zelândia	320	357	313	0,27%	0,30%	0,29%
Portugal	471	576	543	0,22%	0,27%	0,23%
Reino Unido[282]	9.849	12.315	11.500	0,35%	0,43%	0,52%
Suécia	*4.339*	*4.510*	*4.546*	*0,93%*	*0,98%*	*1,12%*
Suíca	1.685	1.813	2.315	0,38%	0,42%	0,47%
União Europeia	11.634	13.670	15.108			

Isto, claro, são tudo "números" que representam montantes de transferências (ou seus equivalentes em dinheiro) de alguma forma de riqueza (bens e serviços) dos países doadores da OCDE para os países agora designados por "países parceiros". Para além da polémica sobre a forma como é registada, e a medida (ela mesma...), da APD, importa sobretudo reflectir sobre a eficiência da APD e, por conseguinte, a forma qualitativa como a mesma é de facto efectivada no terreno.
Entretanto, segundo os registos da OCDE, entre 1960 e 1990, teria havido um aumento continuado dos fluxos de APD dos países membros do CAD para os países receptores seus parceiros do processo de APD. No entanto, quando se considera o compromisso anteriormente assumido, por todos os países da OCDE, de alcançar gradualmente o objectivo de a APD corresponder a 0,7% do PIB de cada país doador, essa progressão foi negativa entre 1960 e 1970, tendo depois oscilado entre 0,27% e 0,36% durante cerca de 20 anos.
Entre 1993 e 1997, os fluxos de APD reduziram-se em cerca de 16% (em termos do real valor aquisitivo do dólar), devido às medidas de austeridade e de consolidação orçamental, por parte de muitos dos países doadores, na sequência de uma recessão no princípio dos anos Noventa. Foi assim que em 2001, a percentagem do PIB dedicada à Ajuda Pública ao Desenvolvimento, atingiu o mínimo histórico de 0,22%. Isto apesar de algum aparente crescimento *relativo*, a partir de 1998[283].
Desde então verifcaram-se uma série de conferências de alto nível e de âmbito mundial as quais tiveram também como consequência pressionar os países mais desenvolvidos a *"abrir de novo* (ou um pouco mais...) *os cordões à bolsa"*... Foi esse o caso da Conferência Sobre o Financiamento do Desenvolvimento" em Monterrey (no México) em 2002, na qual se esperava operar uma como que reviravolta da progressão dos fluxos de APD. Assim, em 2005, os países doadores comprometeram-se a aumentar a sua ajuda na cimeira do G.8 em Gleneagles. Nesse mesmo ano de 2005, o montante global dos fluxos de APD atingiu um valor recorde de 106.500 milhões de dólares, o equivalente a 0,33% do PNB dos países membros do CAD e acima dos 0,26% do PIB do mesmo grupo de países em 2004. Entretanto, as projeções baseadas em promessas formais de ajuda por parte dos países membros do CAD, colocam o montante da APD a ser atingido no ano de 2010, em 130.000 milhões de dólares, ou seja, quase o dobro do verificado no ano de 2000. Assim sendo, em relação com os 0,33% de 2005, e segundo projeções baseadas nessas promessa formais declaradas, os fluxos de ajuda pública ao desenvolvimento no ano de 2010 representarão cerca de 0,35% do PIB dos países membros do CAD. Por outras palavras, apesar da crise financeira despoletada em 2008, os fluxos de ajuda pública ao desenvolvimento continuaram a aumentar até 2009, sendo de esperar que os

[282]Estão aqui incluídas verbas de "apoio" à reconstrução" do Iraque e do Afeganistão...
[283]O PIB de alguns dos mais importantes países doadores cresceu entretanto (nominalmente, pelo menos...) mas o montante destinado à APD, apesar de crescer em termos absolutos, continuou estaganado em termos reativos.

mesmos atinjam os referidos 130 biliões de dólares em fins de 2010[284].

Nas considerações e números acima elaborados eram sempre referidos os números oficiais aceites e registados pelo CAD da OCDE. Tais números, no entanto, não são inteiramente pacíficos e são várias as críticas formuladas a esse respeito. Sem querer entrar nos detalhes da contabilização dos fluxos de ajuda pública ao desenvolvimento (por parte dos organismos internacionais), será útil fazer referência a um caso concreto. Estou aqui a pensar num estudo e respectiva proposta, levada a cabo por três economistas do Banco Mundial trabalhando, mais concretamente, para o *"Inter-American Development Bank"* (Chang, Fernandez-Arias and Serven, 1998).

Segundo estes autores justifica-se uma nova abordagem ao problema da medida da ajuda pública ao desenvolvimento, introduzindo para isso o conceito de EDA (*"Effective Development Assistance"*) em vez de ODA (*"Official Development Assistance"*). Para estes autores, e utilizando o sistema de registos da APD do Banco Mundial (muito similar ao sistema utilizado pelo CAD da OCDE...), os pontos fracos da medida da APD "liquida" (ou *"Net ODA"*...) serão então os seguintes:

1. Estimativa por baixo, do conteúdo efectivo de ajuda devido à contabilização líquida.
2. Contabilização "exagerada" de empréstimos com elevado grau de concessionalidade.
3. Contabilização "minimizada" de empréstimos com baixo grau de concessionalidade.
4. Abrangência: os países doadores recebem pagamentos em contrapartida da assistência técnica prestada e tal facto pode reduzir, em muito, o efectivo custo financeiro líquido do país doador.
5. Taxas de desconto aplicadas: a fim de reflectir os custos de oportunidade dos países doadores, as taxas de desconto utilizadas para os cálculos de" valor presente" (dos empréstimos concessionados), deveriam corresponder às taxas de mercado aplicáveis.
6. Utilização de taxas variáveis em empréstimos.
7. A avaliação do "risco de crédito" relativamente aos empréstimos aos países receptores da ajuda.

Importa assinalar que nesta proposta de uma nova abordagem da medida dos fluxos de ajuda, está subjacente, mas de modo explícito, a ideia de que mais do que *medir "aquilo que sai"* dos países doadores (o custo declarado nos seus orçamentos), importa *medir "aquilo que efectivamente entra"* nos países receptores (os benefícios aí contabilizados).

Assim sendo, o objectivo de medir os fluxos da ajuda é a avaliação da parcela daqueles benefícios que são devidos a uma transferência objectiva (líquida de encargos...) dos recursos de países doadores para os os países receptores, por meio de condições financeiras subsidiadas ou inferiores às condições normais dos mercados. Por outras palavras, aos países receptores de APD interessará pouco quais são os montantes gastos nos países doadores, com as suas próprias despesas (no país doador...) com a alegada "ajuda pública ao desenvolvimento".

A Eficácia da Ajuda Pública ao Desenvolvimento

Como já foi referido, em 2005 os países da OCDE consagraram cerca de 106.500 milhões de dólares para a ajuda pública ao desenvolvimento, sendo essa ajuda canalizada por mecanismos ou instrumentos bilaterais e multilaterais, tal como tem sido contabilizado pelo CAD da OCDE. Este esforço financeiro, suportado pelas finanças públicas dos diversos Estados (e por conseguinte pago pelos impostos individuais e das empresas desses países), levanta naturalmente diversas questões relativamente quer no que diz respeito à justificação dessa ajuda (o porquê), quer no que diz respeito aos resultados até agora obtidos com essa ajuda (o para quê). Levantar-se-á também a questão de saber ou investigar que mecanismos e processos são utilizados na concreta efectivação dessa ajuda e quem dela de facto vem (ou tem vindo) a beneficiar. Para muitos autores levanta-se mesmo a questão de saber se essa ajuda, ao fim e ao cabo, serve mesmo para alguma coisa de efectivamente útil para os povos e países que são supostos estarem a ser ajudados.

Desde que os países desenvolvidos assumiram o compromisso de dedicar 0,7% do seu PIB à ajuda pública ao desenvolvimento (e apesar dos muitos biliões de dólares entretanto doados), muito

[284]Para efeitos de avaliação da dimensão dos montantes em causa, refira-se que a dívida pública Portuguesa (apenas um dos menos ricos dos países do CAD...) estava estimada, em fins de 2010, em cerca de 190 biliões de dólares...

raramente aquela meta foi atingida, e mesmo assim apenas por um grupo muito restrito de países doadores. Para além disso a referida APD traz consigo um preço a pagar pelos países receptores dessa "ajuda". Desde logo na medida em que parte dessa APD é desperdiçada na compra de bens e serviços que têm que ser adquiridos nos países doadores e muitas vezes a preços acima dos que poderiam ser obtidos alhures pelos países receptores. Por outro lado, uma parte também significativa da APD nunca chega a beneficiar as classes mais pobres dos países receptores dessa ajuda, ao ponto de haver uma definição anedótica (mas significativa) do que seja a APD: *"tirar dinheiro dos cidadãos pobres dos países ricos, para o dar aos cidadãos ricos dos países pobres"...* Isto na medida em que quem paga a maior fatia dos impostos nos países desenvolvidos são os trabalhadores e quem controla a recepção e utilização dos fluxos financeiros da APD, são as elites dos países pobres.

Haverá ainda a considerar o facto de os montantes da ajuda serem negativamente contrabalançados pelo protecionismo comercial dos países ricos, os quais negam ou dificultam muitas vezes o acesso dos produtores dos países pobres aos mercados dos países mais ricos. Isto ao mesmo tempo que a APD é também utilizada como um instrumento de facilitação de acesso aos mercados dos países pobres por parte dos produtores dos países mais ricos. Em qualquer um destes casos, os efeitos podem ser considerados marginais[285], mas a questão está na lógica do comércio internacional que está subjacente às diversas formas de proteccionismo em vigor nos países mais desenvolvidos e a exigência de abertura dos seus mercados, no que diz respeito aos países menos desenvolvidos.

Ainda no caso do efectivo interesse da APD e seus efeitos relativamente ao desenvolvimento dos países mais pobres, haverá a considerar a ajuda baseada em "grandes projectos". Nestes casos, acontece muitas vezes que esses "grandes projectos" beneficiam em particular as empresas dos países que oferecem a "ajuda", as firmas de consultadoria e membros das elites dos países mais pobres. Nos casos extremos esses "grandes projecto" serão mesmo ainda mais propícios à grande corrupção e aos desvios de consideráveis fluxos financeiros.

Por outro lado, dadas as possíveis deficiências metodológicas, em parte reconhecidas pelos próprios especialistas do CAD, no que diz respeito à relevância ou interesse operacional das estatísticas referentes aos fluxos da APD, outras instituições têm procurado desenvolver outros critérios que permitam "medir" com maior rigor ou mais relevância a efectividade, eficiência ou eficácia da ajuda que de facto vai sendo prestada aos países menos desenvolvidos.

De entre os critérios ou "metodologias" de medida da eficácia, eficiência ou efectividade, da ajuda vamos aqui referir o *"Índice de Empenho no Desenvolvimento"*, elaborado pelo CGD ou *"Center for Global Development"* (Centro para o Desenvolvimento Global). Trata-se de uma organização independente, sem fins lucrativos, de origem norte-americana e dedicada à pesquisa política assim como à redução da pobreza e da desigualdade global, de modo a *"fazer a globalização funcionar para os pobres"*.[286] Reproduz-se em seguida uma tabela elaborada pelos analistas daquele *"Center for Global Development"* com base na sua avaliação de diversos indicadores, tendo também em conta a percepção dos agentes envolvidos no processo de cooperação para o desenvolvimento por via da ajuda pública ao desenvolvimento.

CDI ou *Commitment to Development Index*[287]

País	Global	Ajuda $	Comércio	Investimento	Migração	Ambiente	Segurança	Tecnologia
Suécia	7,0	13,6	6,2	5,7	8,8	6,2	4,0	4,4
Dinamarca	6,8	13,1	5,9	4,7	5,7	6,3	6,2	5,7
Holanda	6,7	12,5	6,4	6,1	4,6	6,7	6,0	4,9
Noruega	6,4	11,4	1,2	6,5	7,8	5,7	6,6	5,3

[285] A dimensão da totalidade dos mercados dos países mais pobres representa uma diminuta percentagem nas vendas das grandes empresas trasnacionais.

[286] http://www.cgdev.org/

[287] http://www.cgdev.org/section/initiatives/_active/cdi/

Nova Zelândia	6,1	3,8	8,1	4,7	6,0	6,7	8,4	4,9
Irlanda	5,8	10,4	5,9	3,1	5,8	6,2	5,4	3,7
Finlândia	5,8	6,3	6,3	5,0	3,4	7,9	6,0	5,4
Portugal	5,6	3,5	6,2	5,4	4,5	6,3	5,7	7,3
Canadá	5,5	5,1	7,1	6,2	5,9	3,2	5,4	5,8
Espanha	5,5	5,7	6,2	6,0	5,5	5,8	2,9	6,5
Estados Unidos	5,4	2,8	7,3	4,9	4,6	3,6	9,9	4,9
Austria	5,4	3,3	6,0	2,8	10,8	6,0	4,1	5,0
Austrália	5,4	4,0	7,5	6,2	3,9	4,0	7,2	5,0
Alemanha	5,1	3,8	6,1	6,4	5,4	6,7	3,2	4,4
Bélgica	5,1	6,7	6,0	5,6	3,7	7,0	1,5	4,8
Reino Unido	5,0	6,1	6,0	6,2	3,4	7,1	1,7	4,4
França	4,9	4,6	6,1	5,2	3,1	7,1	2,0	6,0
Itália	4,8	2,7	6,2	5,5	3,3	6,3	4,8	4,4
Grécia	4,7	2,9	6,0	4,1	6,5	5,8	5,3	2,7
Suíça	4,1	5,3	0,6	4,6	6,6	6,2	2,9	2,8
Japão	3,3	1,1	2,4	4,6	1,8	5,2	2,2	6,0
Coreia do Sul	3,1	1,1	3,0	5,8	1,0	2,7	1,8	6,5

O significado do CDI ou *"Commitment to Development Index"*

Ajuda – A componente de ajuda no índice CDI procura ir além das comparações padrão e introduzir também um elemento de qualidade. Assim sendo, penaliza os países doadores que (1) prestam ajuda a governos ricos ou corruptos, (2) por sobrecarregarem os países beneficiários com muitos pequenos projectos e (3) por darem ajuda "subordinada", algo que obriga os países beneficiários a gastar a referida ajuda em bens e serviços próprios do país doador, em vez de permitir que os países receptores façam as suas escolhas sobre onde obter os "preços mais baixos". Esta componente recompensa também os países doadores que permitam deduções fiscais de que possam resultar apoios à assistência para o desenvolvimento mas de cariz privado.

Comércio - A componente comercial do CDI penaliza os países que coloquem dificuldades à importação de plantas, roupas e outros bens de oriundos de países pobres. Considera dois tipos de barreiras: as tarifas (impostos) sobre as importações e os subsídios aos agricultores nacionais, que estimulam a sobreprodução e fazem descer os preços mundiais. Tais barreiras acabam por criar dificuldades acrescidas à criação de empregos e geração de rendimentos nos países mais pobres.

Investimento - A componente de investimento do CDI compara os países ricos com base nas respectivas políticas de incentivo ao investimento produtivo em países pobres. Baseia-se numa lista de 20 perguntas. Considera, por exemplo, se os governos dos países ricos permitem que os seus fundos de pensões (públicos) invistam em países pobres. Ainda por exemplo, saber se há facilidades de seguros (garantidos pelo Estado) contra riscos políticos (como a expropriação por parte dos países receptores), de modo a incentivar as empresas nacionais a aventurarem-se em países mais pobres. Saber também se os países doadores verificam e controlam possíveis abusos ambientais e de direitos laborais nas fábricas ou empresas em que se fazem os investimentos.

Migração - O componente de migração do CDI compara os países ricos em relação à forma como facilitam (ou não...) a imigração de pessoas oriundas de países mais pobres, a sua obtenção de um emprego ou trabalho, como também a sua educação, a possibilidade de remeterem dinheiro para os países de origem e ainda o regresso a esses países, mas já com novas competências e capital.

Ambiente - O componente ambiental do CDI compara os países ricos relativamente a políticas que afectam recursos partilhados a nível global, como a atmosfera e os oceanos. A ideia é que os países ricos usam esses recursos de uma forma desproporcionada, enquanto que os países pobres estão menos
equipados para se adaptarem às respectivas consequências, como é o caso do aquecimento

global. Os países doadores são beneficiados se estiverem a reduzir as sua emissões de gases com efeito de estufa, se os seus impostos sobre combustíveis fósseis forem elevados, se não subsidiarem a indústria pesqueira e se controlarem as importações de madeiras tropicais cortadas ilegalmente.

Segurança - O componente de segurança do CDI compara os países ricos relativamente a acções militares que afectem os países em desenvolvimento. São recompensados os países com maiores contributos para a manutenção da paz internacional e em intervenções humanitárias, desde que tenham um mandato internacional, como foi o caso da intervenção da OTAN no Kosovo, mas ao contrário do que aconteceu com a invasão do Iraque. Os países doadores também são beneficiados neste indicador pela proteção de rotas marítimas internacionais, importantes para o comércio global, mas são penalizados pela exportação de armas a regimes autoritários e com elevadas despesas militares.

Tecnologia - O componente de tecnologia do CDI analisa as políticas dos países ricos que tenham por objectivo apoiar a criação e difusão de novas tecnologias que possam transformar profundamente o modo de vida nos países em desenvolvimento. Este componente beneficia os países ricos com maior financiamento público e mais benefícios fiscais para pesquisa e desenvolvimento, mas penaliza certas regras de patentes e de direitos de propriedade, consideradas demasiado restritivas para o fluxo de ideias através das fronteiras.

Chama-se aqui a atenção para o facto, só aparentemente insólito, da classificação de um país como Portugal (em oitavo lugar numa lista de 22 países), quando este mesmo país está perto de fim da lista (19º lugar) no que diz respeito à percentagem do seu PIB destinado à APD.

Como veremos no capítulo dedicado à "Indústria da Cooperação", são vários os factores humanos, sobretudo culturais, que interferem de modo decisivo no aproveitamento da prestação de serviços de cooperação para o desenvolvimento. Verifica-se assim que talvez seja muito mais fácil assinar cheques para transferência de fundos (se é aqui permitida a caricatura...) do que implementar no terreno um qualquer conjunto de projectos em que haja efectiva transferência de tecnologia relevante para os países receptores da ajuda e saber-fazer operacional, nas condições concretas do meio ambiente social e económico desses países.

Por outro lado, haverá ainda a considerar alguns efeitos indirectos e naturalmente só observáveis a mais longo prazo. Por exemplo, e no que diz respeito à governação e ao combate à corrupção, os analistas defensores do paradigma político de globalização neoliberal chamam a atenção para o facto de o Quénia e o Gana se encontrarem entre os dez países que, em todo o mundo, mais reformaram as suas economias em termos de "clima de negócios" (leia-se "facilitação do investimento privado e abertura ao investimento estrangeiro"...)

Em todo o caso e ainda supostamente em resultado das "novas políticas" de encorajamento da abertura e da transparência, é também assinalado que entre 1989 e 2005 o número de democracias em África passou de 3 para 18 e também o facto (notável) de o Ruanda ser o país em todo o mundo com maior número proporcional de mulheres-deputadas. Também em resultado da crescente influência das mulheres na vida pública dos países africanos (tudo supostamente em resultado, ainda que indirecto, da ajuda pública ao desenvolvimento), temos a redução de conflitos na África Sub-Sahariana: de 16 conflitos em 2002 para apenas 5 em 2006.

"Trade, Not Aid" ou de novo a estória do "Comércio em vez de Ajuda"

Ironicamente, e fazendo recurso ao velho aforismo da sabedoria chinesa de que mais vale ensinar um pobre a pescar do que dar-lhe um peixe para comer, e no espírito imanado das instituições do chamado "Consenso de Washington", refere-se apenas a título de exemplo a criação por parte do governo norte americano, em Maio do ano 2000, de um novo enquadramento jurídico no intuito de encorajar a importação de produtos originados em África. Foi o chamado *"Africa Growth and Opportunity Act"*.

Ainda por exemplo e apenas a título ilustrativo e de acordo com a informação disponível em 2008, aquele novo enquadramento jurídico terá estado na origem de 45.000 novos postos de trabalho no Lesotho e na exportação para os Estados Unidos, de mais de 300 milhões de dólares em vestuário.

Por outro lado, o chamado "investimento directo estrangeiro" na África Sub-Sahariana terá atingido em 2005, os 17.000 milhões de dólares, com 18 países africanos a registarem um crescimento médio de 5,5% ao longo da última década. Apesar desse crescimento a taxa de inflação na região Sub-sahariana terá descido de 18% no ano 2000 para apenas 10% em 2006[288].
Trata-se sem dúvida de elementos algo animadores e se é verdade que uma postura de desânimo nunca ajudou a implementação de qualquer política económica, também se deve referir que grande parte daqueles investimentos esteve (e continua a estar) concentrada em sectores de extracção de matérias primas como o petróleo e, por conseguinte, em "meia-dúzia" de países produtores. A questão que a esse respeito então se vai colocar a curto prazo, será a de determinar quais os efeitos em cascata (a jusante...) nos outros sectores de actividade económica nos países receptores desses investimentos.
Entretanto, as exportações dos países da região ACP (de que a África Sub-Sahariana é a maior componente), para os países da União Europeia são claramente muito pouco diversificadas: em 2002, 8 produtos representavam 61% do total das exportações da região ACP. O petróleo é a exportação ACP mais importante (28% do total das exportações ACP). É seguido pelos diamantes (9%), cacau (8%), peixe (6%), madeira (4%), açúcar (3%), alumínio (2%) e tabaco (2%). Ou seja, a massa das exportações ACP é constituída por matérias-primas (os produtos acabados representam apenas 21% das exportações ACP para a UE) e, em especial, produtos agrícolas (29% das exportações ACP para a UE).
Estes números são o reflexo de uma continuada "especialização" resultante de uma certa divisão internacional do trabalho. As actividades de "elevado valor acrescentado" são supostamente melhor concretizadas nos países do "Centro", até porque é nesses países que estão as maiores concentrações de "massa cinzenta" qualificada, enquanto que as actividades de "menor valor acrescentado" serão "reservadas" para os países menos desenvolvidos (e com abundante mão-de-obra barata e pouco qualificada). Nesse sentido, e consoante for aumentando a produtividade do trabalho social, à escala de todo o planeta, menores serão os requisitos de mão-de-obra barata e pouco qualificada. Por essa razão, baseada em tendências de fundo e de longo prazo, vê-se mal como é que a política de *"trade, not aid"* por si só, vai algum dia retirar os países menos desenvolvidos da situação concreta em que se encontram. Isto independente dos muitos (mas relativos) progressos que sempre se possam ir verificando.
Um outro efeito perverso da prossecução de uma política de *"trade, not aid"* (e na medida em que uma tal política implica a liberalização de movimentos dos factores produtivos, será a continuada onda de "fuga de cérebros" (os mais qualificados e que mais custaram a desenvolver...) dos países menos desenvolvidos em direcção aos países mais desenvolvidos. No caso da União Europeia, tal "fuga de cérebros" tem mesmo o encorajamento oficial por parte das instituições comunitárias como se pode observar nos enunciados das suas novas políticas de imigração.

A Verdade Nua e Crua[289]

Ao longo dos anos, quer nos círculos académicos, quer nos círculos políticos, quer ainda no seio da "sociedade civil" (em particular as ONGDs), tem-se intensificado o debate sobre a eficácia[290] da ajuda pública ao desenvolvimento. Muito em particular devido à pressão fiscal entretanto verificada sobre os governos dos países doadores, com crescentes problemas de défices orçamentais[291].
Acontece que aquilo que o montante registado e comunicado ao CAD da OCDE é apenas o custo para cada governo de cada país doador (em termos de dinheiro dos contribuintes), pela prestação de

[288] A teoria convencional ensina que os processos de crescimento trazem consigo pressões inflacionárias.
[289] http://www.globalissues.org/article/35/foreign-aid-development-assistance#GovernmentsCuttingBackonPromisedResponsibilities
[290] Fazer as coisas que precisam mesmo de ser feitas
[291] É a lógica do sistema a funcionar em pleno. A crise da dívida que começou a manifestar-se nos países da periferia em princípios dos anos Oitenta acabou por chegar também aos países do centro. A questão que então se poderia ou deveria colocar, seria a de saber *"quem é que deve o quê a quem"*...

uma qualquer serviço ou entrega de bens para a cooperação. *Esses montantes em si mesmos são neutros no que diz respeito à qualidade da ajuda prestada.* Ou seja, não haverá aqui qualquer pretensão de medir os benefícios (ou sua ausência) da APD aos países em desenvolvimento.

Um dos primeiros aspectos a sublinhar é a distinção que importa fazer entre a APD "real" e a APD "fantasma". Entende-se por ajuda "real" aquela que efectivamente é entregue, sob a forma de bens e serviços, às populações ou comunidades locais (ou respectivos governos) e que, em princípio ou em regra geral, vêm a contribuir efectivamente para a redução da pobreza ou o reforço da capacitação das populações. Por outro lado, entende-se por ajuda "fantasma" toda aquela que corresponde a anulações de dívidas, pagamento de consultores dos próprios países doadores, assim como todas as despesas, contabilizadas nos países doadores relativamente à APD, mas que nunca chegam a constituir *ajuda* concretizada no terreno e de que beneficiem, pelo menos directamente, as populações supostamente "receptoras da ajuda".

Já tem sido denunciado que quase metade de toda a ajuda pública ao desenvolvimento pode ser considerada como "ajuda fantasma", sendo que grande parte dessa "ajuda", em rigor, é gasta nas despesas e ordenados dos directores e outros responsáveis pela "ajuda", normalmente expatriados dos países doadores que residem temporariamente nos países receptores da "ajuda". Em 2002 o desperdício com esse tipo de "ajuda" foi estimado em cerca de 10 mil milhões de euros. Já em 2005, por ocasião da cimeira do G-8 em Gleneagles, a ONGD "ActionAid"[292] publicava um relatório no qual afirmava que cerca de 60% dos montantes classificados como APD eram, na verdade, "ajuda fantasma" e que, no caso de países como a França ou os Estados Unidos, tal percentagem chegava mesmo aos 90%!... A esse respeito, um artigo do jornal britânico *"The Guardian"* [293] tinha mesmo o título de *"O Escândalo da Ajuda Fantasma".*

No seu relatório *"Real Aid"*[294], aquela ONGD britânica elaborava uma tabela classificativa dos diversos países em termos de "ajuda real como proporção da APD". Nessa tabela Portugal aparecia colocado em primeiro lugar como sendo o país cuja APD era maioritariamente constituída por ajuda "real". Algumas ONGDs portuguesas já têm denunciado essa mesma situação, mas vendo-a de um prisma completamente oposto. Ou seja, enquanto que a "ActionAid"entenderia que Portugal é o país em que é menor a percentagem da ajuda "fantasma"[295], algumas ONGDs portuguesas entendem que o Estado português não lhes entrega a elas (às ONGDs) tanto dinheiro quanto elas gostariam de poder receber, para prestarem mais ajuda...

Embora reconheça a validade das críticas implícitas e explícitas que estão naquele relatório da ActionAid, a direcção e o secretariado do CAD chamam a atenção para diversas inconsistências nos cálculos efectuados pela "AcionAid". De acordo com estes cálculos (em rigor, "estimativas"...) são os seguintes os números que correspondem àqueles 60% de ajuda "fantasma":

- 20% correspondem a preços exagerados e cooperação técnica desperdiçada
- 14% dizem respeito a anulação ou redução de dívidas anteriores
- 13% correspondem a custos de transacção excessivos, intermediários e "burocracite aguda"
- 7% não têm nada a ver com os objectivos da ajuda, em particular com a redução da pobreza
- 4% resultam de custos adicionais da "ajuda ligada" ou "condicionada".
- 2% correspondem a despesas com refugiados
- 1% dizem respeito a custos administrativos excessivos[296]

Como se pode verificar haverá aqui, de facto, "pano para mangas" no que diz respeito a críticas por parte da direcção e secretariado do CAD. Desde logo alguma redundância ou repetição de itens no registo dos desperdícios. Muito em particular quando a ActionAid interpreta de forma incorrecta os números publicados pelo CAD, o que daria origem a contagem em duplicado de algumas verbas.

[292] http://www.actionaid.org/
[293] 27 de Maio de 2005 – *"Scandal of 'phantom' aid money"*
[294] http://www.actionaid.org.uk/index.asp?page_id=100473
[295] No relatório da "ActionAid" não há qualquer referência especial a qualquer país. Apenas acontece que Portugal está em primerio lugar naquela particular lista de países doadores e que em último lugar acontece estar a Grécia...
[296] http://www.actionaid.org.uk/wps/content/documents/real_aid.pdf

Mas, nas palavras do próprio director-adjunto do secretariado do CAD, de seu nome Richard Carey, *"no entanto, as questões levantadas pelo relatório são certamente reais e o* 'Real Aid Report' *não está sozinho em questionar a qualidade da ajuda"*.
Como diz a sabedoria popular de muitos povos e nações, "não há fumo sem fogo" e são demasiados os sintomas de que algo de menos correcto se passa, à escala global, para que as denúncias de algumas ONGDs mais atentas ou inquisitivas possam ser descartadas como resultantes de meros "erros de interpretação de estatísticas". A verdade nua e crua (ou o segredo de polichinelo...) da "ajuda pública ao desenvolvimento" é que a sua contabilização está eivada de vícios de princípio, vícios esses resultantes da defesa intransigente dos interesses de alguns dos países doadores.
Já em 2001, num relatório sobre a *"A Realidade da Ajuda - 2000"* [297], publicado regularmente pela editora EarthScan, os seus autores denunciavam o facto de 71,6% da APD dos Estados Unidos estarem condicionados à compra de bens e serviços a empresas norte-americanas. E mais de metade dos montantes reportados como "ajuda" correspondem, na realidade, a despesas em "ajuda" a países do Médio Oriente. Apenas 3 mil milhões de dólares (cerca de 20% do total) são destinados a países da Ásia do Sul e da África Sub-Sahariana.

Em todo o caso, e como assinala Anup Shah[298], os montantes da ajuda são muitas vezes mal utilizados ou mesmo desperdiçados, dadas as condições segundo as quais os países receptores são constrangidos a utilizar esses montantes na compra de bens e serviços, muitas vezes sobre facturados, a serem fornecidos por entidades dos países doadores. Assim sendo, isso significa que uma parte muito significativa (em alguns casos mais do que 60%...) nunca chega a "entrar nos países a que a ajuda é suposta destinar-se". Por outro lado, as várias formas de proteccionismo, mais ou menos encapotado, por parte dos países doadores dificulta as exportações por parte dos países que receberiam a ajuda. Este último facto, no entanto, deve ser encarado com alguns cuidados analíticos pois conduz rapidamente ao argumento (por sua vez, falacioso) de ser preferível o comércio à ajuda (*Trade, Not Aid"*...), como defende a Organização Mundial do Comércio, assim como os adeptos incondicionais do neoliberalismo económico.
Importa por fim assinalar o facto de os "grandes projectos" ou a adopção de "grandes estratégias" (normalmente concebidas e elaboradas em sofisticados gabinetes de consultadoria) terem uma tendência (muito normal e visível...) para falharem, deixando no seu rasto dívidas por pagar e problemas concretos por resolver.
Aquele slogan *"Trade, not Aid"*, quando traduzido à letra para a língua portuguesa, acaba por resumir muito do que se tem para dizer sobre a questão: de facto *"o comércio não ajuda"*...
Em todo o caso a ideia do comércio internacional como instrumento de ajuda ao desenvolvimento tem sido continuadamente defendida por muitos dirigentes dos países mais desenvolvidos. Ou seja, os Estados devem reduzir a sua intervenção no processo de desenvolvimento, deixando às "forças do mercado" (a mão invisível" de Adam Smith...) as tarefas de promover o desenvolvimento social e económico dos países mais pobres. Diz a lenda (que passa por ciência histórica...) que foi assim (sem a interferência do Estado) que os países mais ricos se desenvolveram, portanto que seja também assim (sem a interferência do Estado) que se deverão desenvolver os países mais pobres.
Muitos observadores, no entanto, criticam esta postura como sendo uma desculpa "esfarrapada" para os países mais ricos se descartarem de um solene compromisso histórico, assumido por outros governantes antes do actual predomínio da ideologia neoliberal[299].
Esse solene compromisso histórico, recorde-se, era o de que cada país desenvolvido contribuísse com 0,7% do seu PIB para a "ajuda pública ao desenvolvimento". Os factos são o que são e estes dizem-nos que, embora aquele compromisso tivesse sido assumido em 1970 por ocasião da reunião da Assembleia Geral das Nações Unidas, até 2010 só 5 países (a Dinamarca, a Holanda, o

[297] *"The Reality of Aid 2000"* por Randel, Germany e Ewing, editors (EarthScan 2001, London)
[298] Em *"Foreign Aid for Develpoment Assistance"* em http://www.globalissues.org/article/35/foreign-aid-development-assistance
[299] Nos anos Setenta do século XX predominavam ainda as ideias de John Maynard Keynes sobre como organizar as políticas económicas...

Luxemburgo, a Noruega e a Suécia) é que têm honrado esse compromisso. Mais recetemente, a União Europeia assumiu o compromisso de, em 2010, destinar 0,56 do PIB[300] para fins de "redução da pobreza", tendo como objectivo adicional o atingir aqueles míticos 0,7% até 2015.

As perspectivas críticas sobre a Ajuda Pública ao Desenvolvimento

Como seria de esperar, considerando os montantes envolvidos e tendo também em conta que a APD é sustentada com o dinheiro dos contribuintes dos países ricos, é natural que se encontrem muitas e diversas críticas à ajuda pública em si mesma. De facto, a APD já tem sido considerada como sendo demasiada, até na medida em que a mesma tem sido considerada um desperdício e que tem servido, principalmente para sustentar regimes corruptos ou manter a sua dependência política e económica relativamente a potências externas, mesmo quando se trate das melhores intenções por parte dos países doadores. Como dizem os povos, na sua imensa e milenar sabedoria, *"o Inferno está cheio de boas intenções"*. A este respeito, há que reconhecer que, quer a quantidade, quer a qualidade da APD que tem sido efectivamente prestada ou posta ao dispor dos países menos desenvolvidos, ou tem sido insuficiente, ou tem sido de menos boa qualidade. Para além de (o mais das vezes) não levar em linha de conta os interesses objectivos dos povos a quem é suposta ser dirigida essa ajuda.

Uma das críticas mais comuns será então a da sua não eficácia; algo que, para alguns dos seus críticos e ao fim de décadas de "ajuda pública" ao desenvolvimento, parece mesmo que estaria suficientemente demonstrado. Esta crítica basear-se-ia também e desde logo, numa suposta (ainda que não declarada) intenção objectiva e primordial da ajuda,: *alegadamente manter os países pobres na dependência dos países mais desenvolvidos*. No caso desta crítica em particular, poderá sempre contra-argumentar-se que se trata aí de um rudimentar ou grosseiro processo de intenções.

Uma crítica mais séria será aquela que aponta para as distorções que os fluxos financeiros da APD acabam por introduzir no sistema geral de incentivos relativamente à motivação dos agentes económicos em geral, designadamente dos empresários, dos camponeses e dos quadros urbanos[301].

Um outro tipo de crítica dirige-se mais especificamente para as condições usuais da prestação de ajuda financeira, a chamada "ajuda condicionada". Neste caso, quando se obriga o país receptor dos fluxos financeiros de "ajuda", a comprar os materiais ou serviços correspondentes, no país doador, está-se objectivamente a criar laços de dependência que poderão resultar pouco adequados para os países receptores da ajuda. Para além de constituírem uma redução objectiva do grau de soberania (já de si bastante frágil...) dos países receptores dessa "ajuda".

Uma outra crítica que é comum ver referida, quer na literatura, quer em observações de terreno, é a frequente irrelevância do tipo de ajuda, ou dos (por vezes crassos) erros de implementação[302], para além de normais (mas muitas vezes ignorados) problemas de contactos culturais mal sucedidos. A este respeito é importante referir que, muitas vezes, as agências doadoras de APD parece não levarem em linha de conta as realidades sociais dos países receptores, para onde muitas vezes enviam "cooperantes" entusiasmados e voluntariosos, mas nem sempre bem preparados para lidar com as diferenças (por vezes brutais) do meio ambiente social, cultural e económico.

Um outro tipo de crítica é aquele que sublinha o caracter "hipócrita" da APD, na medida em que argumenta com os prejuízos efectivamente causados aos países menos desenvolvidos, em particular aos seus camponeses e agricultores, prejuízos esses causados pelos substanciais subsídios prestados pelos governos dos países mais desenvolvidos, aos seus próprios agricultores. O caso do algodão,

[300] Em rigor, em vez de PIB, deveria escrever-se RNB ou "rendimento nacional bruto". A diferença aqui não é grande.

[301] Estes, em vez de se dedicarem ao lançamento de empreendimentos produtivos, seriam antes atraídos para a "gestão de projectos de ajuda"....

[302] Desde a tentativa de introdução de cultura de trigo em determinadas zonas de um país como a Zâmbia, até ao fornecimento de válvulas para condutas de água em meio urbano, válvulas essas que exigem um fluxo permanente de líquido para poderem funcionar e que (por conseguinte) acabam por estar sempre a avariar dada a irregularidade no abastecimento a montante, passando por sistemas de irrigação concebidos para um determinado meio tecnológico mas instalados "no meio do mato", há de tudo um pouco... Para não falar de um famoso caso de uma fábrica de louça de "porcelana", instalada a algumas centenas de quilómetros da capital (e cidade mais importante) mas para a qual louça de "porcelana", era depois preciso transporte cuidadoso *por estradas de terra batida*...

onde se contrasta a cultura do algodão no Sul dos Estados Unidos, com a cultura do algodão nos países da África Ocidental, é um exemplo apontado relativamente a este tipo de crítica.
Alguns desses críticos chamam a atenção para o facto de que a actividade agrícola, sendo um factor central das economias africanas, contribuindo com elevadas proporções (sempre mais de 40% do PIB) e ocupando sempre mais de metade da população e proporcionando matérias para exportações e receitas para o Estado, estar permanentemente sujeita à concorrência desleal de produtos oriundos de países desenvolvidos, onde os respectivos produtores recebem, de forma rotineira, apoios técnicos e subsídios financeiros substanciais dos respectivos Estados.
Alguns críticos chamam também a atenção para os perigos (no que diz respeito à eficácia da ajuda) que advêm dos objectivos específicos de cada país doador. Lembram esses críticos factos como a concentração da ajuda norte-americana em "meia-dúzia" de países particularmente importantes de um ponto de vista dos interesses geoestratégicos das elites norte-americanas. Finalmente, mas apenas para concluir este brevíssimo resumo das críticas mais frequentes, temos a considerar a questão da corrupção e do desvio, quer de fluxos financeiros da APD, quer de materiais e produtos (mesmo no caso de ajuda humanitária de emergência) por parte de alguns políticos e outros dirigentes nos países receptores dessa "ajuda".

Em jeito de conclusão deste capítulo dedicado à "ajuda pública ao desenvolvimento", dir-se-á que, de acordo com Jean-Michel Severino[303] e Olivier Ray, o mundo da cooperação e ajuda pública internacional ao desenvolvimento estaria agora a passar, simultaneamente, por três revoluções: uma revolução nos objectivos, outra revolução na quantidade e variedade dos agentes envolvidos e por fim uma revolução na variedade nos instrumentos disponíveis. Estas revoluções estariam assim dar origem à emergência de uma "verdadeira política global" no âmbito da cooperação internacional.
Em primeiro lugar, estaríamos perante uma diversificação dos objetivos que a cooperação internacional é suposta prosseguir; enquanto que segundo o objectivo tradicional esta cooperação se propunha promover a convergência entre as economias menos e mais desenvolvidas, temos agora o aparecimento de facilidades de acesso a serviços essenciais e de protecção de "bens comuns globais". Por outras palavras, para além da "ajuda" aos países menos desenvolvidos passou-se também a procurar proteger o que é de todos... A atmosfera, os oceanos, as mudanças climáticas...
Em segundo lugar, e ainda segundo aqueles autores, perante este conjunto de novos desafios, estar-se-ia a assistir a uma *"impressionante capacidade para aumentar o número e a diversidade"* dos agentes envolvidos. Tal facto, no entanto e dada a característica naturalmente fragmentada desta diversidade, estaria a levantar sérios problemas de governação e coordenação à escala mundial. Por outras palavras, faz falta "pôr ordem na casa" ou então há que reconhecer e enfrentar o problema de que a política de "todos os molho e fé em Deus", acaba por não funcionar...
Em terceiro lugar e na sequência da multiplicação de inovações nos "instrumentos financeiros" (quem pode emprestar o quê, a quem e em que condições...), tem-se verificado uma enorme variedade de opções de financiamento ao dispor dos agentes envolvidos no processo internacional de ajuda ao desenvolvimento. No entanto, concluem aqueles autores, perante o carácter recente desta tripla revolução, ainda não estariam criadas as condições que permitam avaliar, com algum grau de precisão, quer os volumes financeiros destinados a esta política global emergente, quer os impactos concretos sobre os objectivos que agora se pretende alcançar.

[303] Antigo director-geral da Agência Francesa do Desenvolvimento - http://ideas.repec.org/p/cgd/wpaper/167.htmler

11. AS GRANDES INICIATIVAS

"Todos nós queremos uma África Unida; unida não apenas na nossa ideia do que significa a unidade, mas unidos no nosso desejo comum de avançar em conjunto ao lidarmos com todos os problemas que podem ser melhor resolvidos numa base continental"
Kwame Nkrumah

Introdução

Praticamente desde os tempos da "Corrida para a Partilha de África"[304] no virar do século XIX para o século XX, que as diversas potências ocidentais envolvidas no processo têm repetidamente anunciado "grandes programas" para "levar a civilização e o progresso ao continente negro". Foi assim que se começou por se falar, em fins do século XIX, do "fardo do homem branco" para se vir hoje a falar do papel "decisivo" das múltiplas "organizações não governamentais", no processo histórico de desenvolvimento. Mas, destas organizações se tratará mais adiante.

Não se tratando aqui de um, ainda que rudimentar, livro de história e dados os objectivos propostos para este trabalho, vamos aqui concentrarmo-nos nos programas mais recentes e mais significativos. Quer se trate de iniciativas originadas no interior do continente e de autoria de dirigentes africanos, quer se trate de iniciativas originadas no seio da comunidade internacional das nações.

Teremos assim os diversos programas de fomento e de *"mise en valeur"* por parte das potências coloniais, teremos também as ideias subjacentes à constituição da Organização de Unidade Africana, entretanto substituída pela União Africana, teremos ainda os múltiplos projectos de integração regional e teremos por fim os grandes projectos e programas de desenvolvimento promovidos sob a égide das Nações Unidas ou por iniciativa de dirigentes políticos africanos.

O processo de descolonização foi também o triunfo do movimento pan-africanista, o qual se veio a concretizar nas iniciativas logo assumidas pelos dirigentes africanos, de construir uma unidade de acção parao desenvolvimento do "seu" continente. No entanto, logo à partida formaram-se dos grandes grupo de cariz ideológico: o chamado Bloco de Casablanca (segundo os próprios membros, supostamente "mais progressivo") e o Bloco de Monróvia (segundo os proóprios, supostamente mais "conservadores" e "gradualistas". Estava-se então em plena "guerra fria" e de luta ideológica entre o chamado "Mundo Ocidental" e o chamado "Bloco de Leste". Para o que aqui e agora nos interessa, aquilo que estava em jogo era a escolha de um modelo de desenvolvimento. E saber se nesse modelo de desenvolvimento deveria predominar a iniciativa privada ou se a iniciativa do Estado. Se o modelo escolhido fosse o do predomínio da iniciativa privada ("deixar funcionar as forças do mercado" como se diria agora em linguagem corrente...) então, na perspectiva dos membros do Bloco de Casablanca, seriam muito reduzidas (ou nulas) as possibilidades de efectivo desenvolvimento económico. Mas, em todo o caso, só haveria possibilidades de sucesso em termos de desenvolvimento económico, numa base de unidade continental. Tal como veio a reafirmar Kwame Nkrumah:

> *"Hoje nenhum Estado Africano independente pode por si só de seguir uma via independente de desenvolvimento económico, e muitos de nós que o tentaram fazer ficaram quase arruinados ou regressaram ao seio dos anteriores poderes coloniais. Esta posição não se alterará a menos que tenhamos uma política unificada funcionando a nível continental..."*[305].

Foi assim que ao abordar os problemas económicos do continente, a OUA foi adoptando diversas resoluções o desenvolvimento e a integração regional dos países africanos. Para isso se realizaram diversas cimeiras e se proferiram diversas declarações[306]. Já em Dezembro de 1976, fora aprovada uma "Declaração de Kinshasa", *apelando à criação de um Mercado Comum Africano no prazo de 15 a 25 anos*. Ainda e sempre na mesma onda de voluntarismo político, em Julho de 1979 e numa reunião formal, por ocasião de uma cimeira realizada em Monróvia (Libéria), os Chefes de Estado e de Governo, nos termos da "Declaração de Monróvia", proclamaram o seu compromisso solene na

[304] Thomas Pakenham *"The Scramble for Africa"* 1992
[305] http://www.uneca.org/adfiii/riefforts/ref/speech/Ghana.pdf
[306] Argel (Setembro de 1968), Adis Abeba (Agosto de 1970), Libreville (Julho de 1977).

promoção do desenvolvimento económico e social e na integração das suas economias, com vista a alcançar um mais elevado grau de auto-suficiência económica.
Temos assim uma continuada série de reuniões e cimeiras de que têem resultado declarações, planos e proclamações solenes relativamente às necessidades de unidade e integração regional para que que se possa alcançar o tão almejado desenvolvimento económico e social em África. De entre os diversos tipos de "grandes iniciativas e projectos" então enunciados, são de destacar e merecer especial tratamento algumas "grandes iniciativas", muito em particular o Plano de Acção de Lagos, os chamadaos *"Objectivos de Desenvolvimento do Milénio"*, proclamados pela ONU, e a iniciativa NePAD[307], lançada por dirigentes africanos.

Plano de Acção de Lagos
Na sequência da Declaração de Monróvia[308] (mas também da Declaração de Kinshasa[309]...) veio a ser elaborado o Plano de Acção de Lagos, o qual foi também e desde logo considerado como uma resposta política ao famigerado Relatório Berg (do Banco Mundial). Este relatório fora elaborado para expor as "fragilidades estruturais" das economias africanas, supostamente resultantes das opções políticas de desenvolvimento económico até então seguidas pela quase totalidade dos países africanos, no seguimento das descolonizações. A esse respeito é bom lembrar que as décadas de Sessenta e Setenta do século XX, foram o período em que predominou a ideologia do "Estado desenvolvimentista". Foi também durante este período que mais se investiu em infraestruturas físicas e humanas e, neste caso, em educação. Para os autores do Plano de Lagos, o desenvolvimento em África só poderia ser alcançado por meio de uma redução na extração de matérias-primas (causa primária da dependência em relação ao exterior), um aumento da industrialização, a concretização de uma efectiva igualdade nas relações comerciais a nível global e um aumento da ajuda ao desenvolvimento por parte da comunidade internacional. O Plano de Lagos era também notório pela ausência de qualquer auto-crítica ou de reconhecimento de quaisquer culpas, ou erros próprios, por parte dos dirigentes africanos relativamente ao não desenvolvimento das economias africanas. Tendo por base a "clássica" teoria da dependência, as causas apontadas para a crise económica e social e o não desenvolvimento africano, eram exclusivamente externas sendo descartadas eventuais causas internas como a "boa governação".
O Relatório Berg foi tornado público em 1981 mas, como é evidente, o sentimento geral entre as instituições como o FMI e o Banco Mundial era já bastante notório. Foi assim que em Abril de 1981, os dirigentes máximos dos diversos países africanos então já independentes, tornaram público o seu novo Plano de Acção. Enquanto que o esperado Relatório Berg propunha, basicamente "menos Estado, melhor Estado"[310], o Plano de Acção de Lagos, tendo subjacentes as ideias das teorias da dependência, tinha como objectivo fundamental a promoção da auto-suficiência do continente africano. Além disso era uma espécie de "manifesto" que responsabilizava as instituições de Bretton Woods, em particular os seus "Programas de Ajustamento Estrutural, assim como os choques estruturais da economia mundial (factores externos ao Continente e sobre os quais os dirigentes africanos tinham pouca ou nenhuma influência[311]), pela situação de fragilidade generalizada das economias nacionais africanas. Por seu lado, o Relatório Berg, afirmava claramente que a responsabilidade pelo desenvolvimento dos países africanos era dos seus dirigentes, que estes teriam feito opções erradas em termos de políticas económicas *e que, portanto, não cabia à comunidade internacional ter que assumir qualquer responsabilidade pela situação de continuado subdesenvolvimento dos países africanos.* A iniciativa que se segue (a NePAD) vem

[307] "New Partnership for Africa's Development"
[308]Foi uma declaração solene de compromisso *"para a promoção do desenvolvimento económico e social e integração das nossas economias, com vista a alcançar graus crescentes de auto-suficiência e sustentabilidade".*
[309]http://www.africa-union.org/root/UA/Newsletter/EA/Vol.%201,%20No.%202/Kouassi.pdf
[310]Tal como também veio a ser moda nos malfadados tempos de Ronald Reagan nos Estados Unidos e Margareth Tatcher na Grã-Bretanha...
[311]Muito em particular os chamados "choques do petróleo" que encareceram "de um dia para a noite" as importações das maioria dos países africanos.

assim no seguimento natural de outras iniciativas, sempre animadas do mesmo espírito de "unidade", mas claramente eivadas de "voluntarismo político" até agora pouco consequente. Em todo o caso, e como diria o poeta António Machado, *"o caminho faz-se caminhando"...*

A NePAD[312] **ou Nova Parceria para o Desenvolvimento de Africa**

A NePAD foi lançada, com pompa e circunstância, em Abuja (Nigéria) em 2001 tendo daí resultado que os dirigentes de cinco países (Argélia, Egipto, Nigéria, Senegal e África do Sul) foram mandatados para elaborarem um programa estratégico, indicativo e integrado que conduzisse àquilo a que se veio, de imediato, a chamar de "Renascença Africana". De acordo com os seus "arquitectos" ou "pais fundadores", a NePAD procura ser simultaneamente uma "visão" e um "enquadramento estratégico", tendo em vista uma série de programas, medidas e políticas desenvolvidas em África e por Africanos, e tendo como pano de fundo uma "revolução" nas políticas de desenvolvimento social e económico até agora seguidas relativamente no continente africano. O documento sustentando aquele plano de orientação estratégica foi formalmente adoptado pela OUA na sua 37ª Cimeira realizada em Lusaka (Zâmbia).

Entretanto a NePAD tem raízes nas ideias e propostas avançadas por diversos dirigentes africanos, designadamente o chamado "Plano Ómega" do Presidente Abdoulaye Wade do Senegal, a ideia de uma "Renascença Africana" do Presidente Thabo Mbeki da África do Sul, ou ainda as ideias anteriormente expressas pelos presidentes da Argélia (Abdelaziz Bouteflika) e da Nigéria (Olusegun Obasanjo). A NePAD veio depois a receber o apoio formal das cimeiras do G-8, em 2002 em Kananaskis, no Canada, e em 2003, em Evian em França. A NePAD veio mesmo a constituir-se no instrumento de referência para a "Parceria Estratégica" entre a União Europeia e a União Africana, tal como consagrado na Cimeira de Lisboa em, 2007.

Em termos genéricos, a adopção da NePAD por parte dos dirigentes africanos tem como princípios fundamentais, em primeiro lugar, o assegurar uma boa governação como modo de garantir a paz e a estabilidade social, sem o que não haverá grandes possibilidades de qualquer desenvolvimento sustentável e, em segundo lugar, o assegurar a liderança por parte de dirigentes Africanos e a sua responsabilidade pelo processo, assim como uma ampla participação de todos os sectores da sociedade. Por outras palavras, *o desenvolvimento de África é reconhecido como sendo um problema africano e a ser resolvido, antes do mais, por africanos*. Há ainda a considerar outros princípios fundamentais, tais como o basear o processo de desenvolvimento africano nos recursos naturais e (sobretudo) humanos, próprios do continente. Ao falar-se em "nova parceria" poderia talvez dar-se a ideia de uma "parceria" com países ou regiões fora do continente africano. Não é essa, de todo, a ideia dos promotores da NePAD. Não é demais enfatizar que esta "nova parceria" é para ser realizada (tem que o ser...), *entre os povos do continente*. Não se trata de uma parceria com países ou regiões fora do continente africano. Desta forma, um princípio estruturante da NePAD deverá então ser a aceleração e o aprofundamento dos processos de integração regionais, assim como do processo de integração de âmbito continental.

A documentação formal que sustenta o lançamemto da NePAD contem também o lançamento de um mecanismo institucional peculiarmente original e instrutivo. Estou aqui a referir-me ao MARP ou "Mecanismo Africano de Revisão Paritária (ou *APRM*[313] na sigla em Inglês). Segundo este inovador mecanismo, este MARP permitira aos Chefes de Estado e de Governo dos países africanos o exercerem, uns sobre os outros e de forma colegial, uma revisão dos métodos e uma análise crítica dos respectivos desempenhos na governação dos seus países. Uma tal inovação institucional já tem sido sugerida como exemplo a adoptar por outros exemplos históricos de integração regional, designadamente no que diz respeito à União Europeia.

A declaração do lançamento da iniciativa NePAD estabeleceu como grandes prioridades, em primeiro lugar, o estabelecimento das condições para um desenvolvimento sustentado, a começar pela paz e segurança, em condições de democracia e uma boa governação política, económica e

[312] *"New Partnership for Africa's Development"*- Ver em http://www.nepad.org/

[313] *"African Peer Review Mechanism"*

empresarial. Só a partir destas prioridades fundamentais (paz, segurança e democracia) é que seria possível a cooperação e integração regional, assim como o concomitante desenvolvimento de capacidades. A NePAD proclama em segundo lugar como um grande conjunto de prioridades as reformas políticas e aumento de investimento em alguns sectores críticos, em particular a agricultura, o desenvolvimento de recursos humanos (saúde, educação, ciência e tecnologia), incluindo capacidades em técnicas de desenvolvimento. Ainda dentro dos sectores cruciais para o desenvolvimento temos a necessidade de investimento na melhoria de infra-estruturas, designadamente em tecnologias de informação e comunicação, energia, transportes, água e saneamento. Vem ainda a promoção da diversificação da produção mercantil e das exportações, em particular no que diz respeito às actividades agro-industriais, fabricação, aproveitamento e transformação local (mais valor acrescentado) dos minérios e ainda dos diversos relativos à protecção do meio ambiente, designadamente os recursos do turismo sustentável.
Tudo isto exigirá um processo consolidado e coerente de integração regional que possa, ventualmente dar origem a mercados internos com dimensão suficiente para jsutificar investimentos empresariais competitivos e com base em economias de escala. Em consequência desses processo de integração regional, e para potenciar eventuais melhoramentos e ganhos de competitividade, torna-se também prioritário incrementar o comércio intra-africano e melhorar o acesso de produtos africanos aos mercados dos países desenvolvidos.
Desses processos de integração (sobretudo económica) espera-se assim que venha a resultar um maior grau de competitividade dos países e das empresas africanas. Também em resultado dessa maior integração regional espera-se que o continente africano fique melhor posicionado para negociar e desenvolver novas parcerias a nível internacional e intercontinental de modo a reverter o relacionamento desigual até aqui prevalecente entre África e os países desenvolvidos.
Finalmente, e de modo a aumentar as probabilidades de sucesso, é fundamental estabelecer, a todo o tempo, uma ligação operacional entre os objectivos da NePAD e o projecto das Nações Unidas conhecido como "Objectivos do Milénio".
Assim sendo, a adopção da NePAD por parte dos países africanos terá como grandes objectivos: (a) a erradicação da pobreza, (b) lançar os países africanos na via do desenvolvimento sustentável, (c) pôr fim à marginalização de África face ao processo de globalização de modo a poder beneficiar da sua integração na economia mundial e, por fim[314], (d) o reconhecimento do papel da mulher e sua promoção social e política.
Ainda no âmbito das grandes prioridades, impõe-se uma urgente mobilização de recursos internos, próprios do continente. À semelhança do que se poderia esperar noutros contextos, isso passa por um aumento das poupanças internas e por um maior volume de investimento. Impõe-se também melhor a gestão financeira dos Estados, quer na parte de uma maior eficiência na cobrança de taxas e impostos, quer num mais eficaz controle e disciplina das despesas públicas. Com este tipo de medidas espera-se poder aumentar a fatia de África no comércio global e atrair mais investimento directo estrangeiro, ao mesmo tempo que se aumentem e melhorem os usos dos fluxos financeiros oriundos da APD. Temos assim três grandes áreas prioritárias da NePAD: (a) o estabelecimento de condições para um desenvolvimento sustentável, (b) a efectivação de reformas políticas de impacto económico e (c) a mobilização de recursos.
Para além de uma listagem completa e bem estruturada de princípios, objectivos e prioridades, a "declaração fundadora" ou "manifesto" da NePAD proclama também uma série de cenários que se esperam venham a ser concretizados. Assim, em resultado da adopção das medidas acima listadas, espera-se que África se torne mais eficaz na prevenção de conflitos e no estabelecimento de uma paz durável em todo o continente. Espera-se também que, ao nível de cada país, se consolidem os princípios da democracia política e da boa governação, assim como que a protecção dos direitos humanos passe a fazer parte do quotidiano de todos os países, até enquanto conquista civilizacional irreversível.

[314] Nunca será de mais salientar o papel decisivo da mulher africana para que se alcancem aqueles objectivos...

Por outro lado, espera-se um cenário de efectiva erradicação de pobreza com um acelerar progressivo do desenvolvimento económico e social, em particular numa perspectiva do chamado desenvolvimento humano.
Ainda em resultado das medidas e objectivos enunciados espera-se naturalmente conseguir um cenário que seja caracterizado por elevados níveis de poupança e de investimento, quer de origem nacional, quer de origem estrangeira. Espera-se também, em resultado da boa governação e das reformas políticas, que se venha a verificar um aumento nos montantes da APD e que seja maximizada a eficiência no uso dessa ajuda.
Um maior desenvolvimento dos recursos humanos e do investimento em tecnologias de gestão macro-económica e social deverão permitir um cenário de uma maior coordenação dos diversos processos de integração regional, assim como de maior eficácia nos diversos processos de negociação que sempre acompanham estes projectos de longo prazo. Em particular no que diz respeito a negociações sobre as condições e regras do comércio internacional, de modo a que se possam estabelecer, com os países mais desenvolvidos, parcerias genuínas e mutuamente benéficas.
Uma vez enunciadas as grandes prioridades, põe-se a questão de quais as áreas cruciais de intervenção mais urgente. De acordo com a documentação disponível e segundo as declarações de diversos dirigentes políticos, uma das primeiras coisas a fazer terá sido a operacionalização do "Mecanismo de Revisão Entre Pares" ou *"African Peer Review Mechanism"*. Em princípio este seria o mecanismo operacional que poderia permitir o estabelecimento da paz e da estabilidade regional, condição *sine qua non* para o resto das prioridades e objectivos da NePAD.
A segunda área prioritária de intervenção operacional seria a implementação efectiva de programas regionais de infra-estruturas de transportes, energia, tecnologias de informação e comunicação, água e saneamento. Em terceiro lugar viria a realização de programas de desenvolvimento agrícola e de segurança alimentar em todas as sub-regiões definidas pela União Africana. Em quarto terceiro lugar viria a realização de discussões multilaterais intra-africanas de modo a preparar posições conjuntas para as negociações relativas aos acessos aos mercados dos países mais desenvolvidos assim como as negociações relativas ao alívio da dívida e à reforma da APD.
Por fim, a NePAD reclama para si também a responsabilidade de monitorização e intervenção, sempre que necessário, de modo a assegurar a consecução dos Objectivos do Milénio, em particular nas áreas da educação e da saúde.

A Estrutura da NePAD

Em Fevereiro de 2010, a 14ª Assembleia da UA estabeleceu uma Agência de Planeamento e Coordenação como órgão técnico da UA para substituir o Secretariado da NePAD. Esta Agência NePAD é um dos principais resultados da integração da NePAD nas estruturas e processos da UA.
A mais alta autoridade da estrutura responsável pela coordenação e acompanhamento do processo de implementação da NePAD é a Cimeira dos Chefes de Estado e de Governo da União Africana. Vem em seguida o Comité de Implementação dos Chefes de Estado, o qual compreende 3 Chefes de Estado por cada uma das Regiões, tal como mandatado pela Cimeira da Organização de Unidade Africana de Julho de 2001 e ratificado pela Cimeira da União Africana de Julho de 2002. Este Comité responde perante a Cimeira da União Africana numa base anual. Por sua vez o Comité de Orientação é composto por representantes pessoais dos Chefes de Estado e de Governo, o qual supervisa o desenvolvimento de projectos e programas. Há por último um Secretariado responsável pela coordenação directa da implementação de projectos e programas aprovados pelo Comité de Implementação.

Os Problemas da NePAD

O primeiro facto a assinalar relativamente à iniciativa de lançamento da NePAD é o seu caracter de "declaração de intenções" a qual, ainda por cima, deverá ser vista depois de outras iniciativas de âmbito e ambição similares terem sido igualmente lançadas e, infeliz e significativamente, mal sucedidas. Estamos aqui a referir-nos a iniciativas como o Plano de Acção de Lagos (de 1980) ou o

Tratado de Abuja de 1981 para lançamento da entretanto "esquecida" Comunidade Económica de África (CEA). Destes casos de experiências semi-falhadas se poderá dizer que, pelo menos se pode agora "aprender com os erros". A julgar pela avaliação feita por um dos seus principais "patronos" (o Presidente Wade), tudo indica que as lições anteriores não foram devidamente apreendidas pelos dirigentes africanos. Por outro lado, tal como acontecia com os grandes planos anteriormente anunciados, e apesar dos entusiasmos públicos por ocasião do seu anúncio e promoção por parte dos seus promotores[315] a verdade é que toda a concepção da NePAD se baseia numa série de pressupostos de caracter ideológico os quais terão estado na origem de alguns dos erros estratégicos na formulação e enquadramento da execução da NePAD, que eventualmente condenarão mais esta iniciativa a um também lamentável fracasso.

Desde logo por ter sido elaborada com base, não na consideração pragmática e objectiva dos dados concretos da situação vivida pelos países envolvidos, mas sim em premissas condicionadas por uma determinada ideologia no que respeita ao modo de funcionamento do sistema capitalista. Aquele que temos e não aquele que é imaginado por técnicos e funcionários das organizações internacionais, os quais têm "proposto" aos vários dirigentes africanos uma determinada visão do funcionamento da economia global capitalista.

Apesar de elaborada por políticos e cientistas sociais (entre os quais economistas) *todos eles africanos,* a NePAD acaba por ter sido de facto elaborada a partir de uma visão do mundo, de economistas endoutrinados na prevalecente corrente neoliberal em análise económica, os quais proliferam nas principais instituições que, ao longo das últimas décadas, têm determinado o funcionamento das economias e sociedades africanas, designadamente o grupo do Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e a Organização Mundial de Comércio.

Por um lado a NePAD propõe-se (ou propunha-se) alcançar uma meta de crescimento à razão de 7% ao ano durante os primeiros 15 anos e diminuir para metade a proporção da pobreza absoluta. Por muito louvável que seja o aspecto ambicioso, empolgante, de uma tal meta a atingir, por muito entusiasmante que possa ser o cenário assim antevisto, a verdade é que as coisas do mundo dos investimentos e empreendimentos produtivos não acontecem só por "obra e graça" do entusiasmo dos dirigentes políticos.

Para além da ambição e do sonho, para a sua implementação são também necessários alguns meios, designadamente os recursos materiais (ou financeiros) e os recursos humanos. Por outro lado, e para além da escassez gritante dos recursos próprios disponíveis, grande parte dos recursos financeiros esperados, são-no com base na ideia optimista (e neoliberal) de que os investidores estrangeiros se iriam precipitar numa "corrida" (ainda que não muito apressada) ara financiar (a longo prazo...) todos (ou quase todos) os grandes projectos de infra-estruturas programadas.

Nesse contexto de escassez de recursos financeiros por parte dos países africanos, um dos objectivos da NePAD era justamente o de angariar, por ano, qualquer coisa como 64.000 milhões de dólares em investimento directo estrangeiro. Ora, de acordo com o relatório da CNUCED de 2006, foram os seguintes os fluxos financeiros de IDE dirigidos a cada uma das grandes regiões económicas do Planeta.

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Europa	131.123	153.833	296.663	522.512	721.614	393.143	314.168	274.095	217.696	433.628
Europa SE + CIS	6.308	12.101	10.652	10.471	9.062	11.529	12.911	24.192	39.577	39.679
América Norte	94.089	114.925	197.243	308.119	380.798	187.124	96.613	60.761	123.910	133.265
América Latina	50.246	76.259	90.312	114.108	108.993	89,397	54,340	46,137	100,506	103,663

[315] Foi a esse respeito que Thabo Mbeki utilizou a expressão “Renascença Africana”, por analogia com o período do Renascimento na Europeu, então supostamente saída das “trevas” da Idade Média

África	5.861	10.948	9.280	12.455	9.577	9.894	12.999	18.513	17.199	30.672
Médio-Oriente	4.208	4.246	3.536	1.799	3.518	7.220	6.019	12.314	18.581	34.461
Ásia Pacífico	89.717	101.526	91.714	109.486	144.474	104.825	90.106	97.823	138.041	165.093

Fonte : UNCTAD World Investment Report 2006

Como se pode facilmente constatar, aquele objectivo está (infelizmente) muito longe de poder ser alcançado. Acrescente-se à leitura destes números o facto de ao longo dos últimos ano se ter verificado (e continua a verificar-se) uma progressiva desvalorização do dólar norte-americano, o que torna ainda mais visível a dificuldade de, alguma vez, se poder alcançar aquele objectivo. Isto tendo em conta que aquela ideia de "angariar por ano 64.000 milhões de dólares de IDE" foi declarado como objectivo em 2001. De então para cá o dólar perdeu cerca de 40% do seu poder compra, quando comparado com o Euro, moeda do bloco económico que é, por enquanto, o parceiro comercial mais importante do continente africano. Mais concretamente, até 31 de Dezembro de 2005 (data a que se referem os dados do relatório da CNUCED), o dólar perdeu para o Euro, desde o anúncio da NePAD, cerca de 25% do seu valor aquisitivo. Por outras palavras, aqueles 30.672 milhões de dólares em IDE "angariados" em 2005 deveriam ser comparados com um objectivo de cerca de 85.000 milhões de dólares. A este facto deverá acrescentar-se a extrema concentração dos investimentos externos em áreas muito específicas, designadamente na extracção de matérias primas, como o petróleo...

Por outro lado, a "ajuda pública ao desenvolvimento" (assim como as garantias das instituições de Bretton Woods relativamente a traqnulizar o investimento directo estrangeiro) parecia estar dependente das garantias de "boa governação" por parte dos dirigentes africanos.

Mesmo se alguns países africanos já subscreveram o Mecanismo de revisão paritária e monitoramento de boa governação, a tão esperada ajuda dos doadores não se concretizou e assim o investimento estrangeiro de 64 biliões de dólares americanos continua um sonho por realizar. Apesar da sua avaliação opimista sobre a NEPAD em Joanesburgo, o Presidente Obasanjo admitiu o cepticismo que veio caracterizar o esquema económico regional.

"Ao não terem respeitado as suas promessas de ajudar a NEPAD, os nossos parceiros estarão inconscientemente a confirmar as dúvidas levantadas no início por alguns observadores. Para que se atinja os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, deverá criar-se a vontade política necessária para suster a NePAD e África", afirmou o líder nigeriano e actual presidente da União Africana (UA). É que a NePAD está, no seu conceito, fundamentalmente dependente da benevolência de doadores estrangeiros.

De facto, segundo as próprias projecções dos promotores da NePAD, são sobretudo os IDE que deverão assegurar o financiamento da multitude de projectos necessários para levar a cabo o desenvolvimento esperado. Ora acontece que África recebe apenas 1% dos fluxos mundiais de IDE, ou seja cerca de 17.000 milhões de dólares em 2001, contra 10% para a América Latina e 20% para a Ásia. Tal como poderá explicar qualquer aprendiz de banqueiro do mundo industrializado, os bancos comerciais por norma preferem emprestar aos ricos. Mesmo sabendo-se (ou pensando-se...) que em geral os pobres são melhores pagadores das suas dívidas.

De acordo com a CNUCED, este alheamento ou atitude esquiva por parte dos investidores relativamente a África, deve-se à percepção generalizada de um ambiente económico, social, jurídico e civil, "pouco atractivo", caracterizado pelo predomínio de instabilidade política, económica e financeira, guerras civis, pouca ou nenhuma transparência contratual e opacidade do funcionamento das instituições (pelo menos de um ponto de vista dos países ocidentais). Esta explicação relativamente à reticência com que os investidores do mundo industrializado encaram aventuras empresariais em África, em particular na África Subsahariana, tem subjacente uma contradição fundamental do sistema. Por um lado espera-se, ou exige-se, que o Estado seja

suficientemente forte para garantir a segurança interna e externa, assegurar o funcionamento regular da justiça, poder impor a lei e a ordem, assim como a estabilidade financeira. Serão as chamadas funções *"regalianas"* ou de soberania. Por outro lado espera-se do Estado que seja minimalista no que diz respeito a uma qualquer intervenção no campo das actividades económicas. Por outros palavras, postula-se uma dicotomia (de um lado o "Estado" e de outro lado as "Empresas Privadas") e postula-se que as "empresas privadas", por si sós, assumam a iniciativa do arranque[316] do processo de desenvolvimento económico. Deixando por esclarecer onde vai o Estado buscar os recursos financeiros (e outros) para proporcionar as condições atraentes para motivar o investimento do mundo empresarial, designadamente a educação (básica, científica e técnica), assim como a saúde e o saneamento, sem o que não há força de trabalho ou mercado consumidor com interesse suficiente para atrair o interesse dos investidores. Aparentemente, espera-se que uma parte substancial desses recursos financeiros para poder operacionalizar a NePAD e atrair o investimento directo estrangeiro, venha da APD. A esse respeito é forçoso reconhecer que os países doadores, membros da OCDE, continuam reticentes em aumentar substancialmente os parcos recursos disponibilizados até agora, na ordem dos 0,3% em média (com excepção dos Países Nórdicos). Por outro lado, e no âmbito dos países do G-8 apenas há a registar a muito anunciada redução da dívida, sem que tenham sido concretizadas quaisquer medidas de assistência financeira.

Uma outra crítica que tem sido feita à filosofia subjacente à elaboração da NePAD é a da sua continuada dependência de financiamentos originados nos países do "Norte", parecendo a esses críticos que seria muito mais eficaz se, em vez disso, se passasse a uma situação de predomínio de financiamentos e trocas entre os países do "Sul", facto que aliás começa a desenhar-se na cena internacional com a emergência de outros países "exportadores de capitais" como serão os casos da China, da Índia e do Brasil. No que diz respeito ao aproveitamento da chamada poupança interna, independentemente de considerações éticas sobre a sua origem, deve salientar-se o facto de, ainda em fins dos anos Noventa, cerca de 40% da poupança interna da África Subsahariana era colocada no exterior, designadamente em países que funcionam como "paraísos fiscais"[317].

A fuga de capitais, provocada por falta de confiança por parte dos seus proprietários relativamente à estabilidade dos seus próprios países, não é exclusivo de África e tem sucedido ao longo da História dos últimos séculos. Mas enquanto que em África atinge aqueles 40%, no caso da Ásia esse valor não passa dos 3% e no caso da América Latina era, ainda em fins dos anos Noventa, apenas 17%.

Por outro lado, os lucros das actividades empresariais em África acabam sendo investidos, na sua maior parte, em países do "Norte". Por outras palavras, a acumulação de capital, condição *sine qua non* para um crescimento económico e consequente desenvolvimento social, continua a não se fazer, primordialmente, nos países da África Subsahariana. Seria assim necessário travar esta saída de capitais e "forçar" o seu refluxo sistémico para o interior da região Subsahariana. Para isso seriam necessárias diversas medidas, quer no países do "Sul", quer nos países do "Norte". No caso destes últimos, bastaria (...) um controle sistemático e rigoroso dos paraísos fiscais e das contas (mais ou menos) clandestinas de algumas personalidades africanas, aparentemente pouco interessadas no bem estar e desenvolvimento dos seus próprios países.

Tais medidas de controle dos fluxos de capitais poderiam então ser complementadas com a institucionalização do crédito de investimento a longo prazo, financiamento local a pequenas e médias empresas e apoio estatal ao micro crédito familiar, quer para o chamado sector informal quer para a agricultura familiar. Mas a verdade é que, de tudo isso, dizem muito pouco os documentos e a filosofia da NePAD.

---

[316] O famigerado *"take-off"* de que fala Walt Rostow em *"The Stages of Economic Growth: A non-communist manifesto"*.

[317] Por ocasião de um seminário realizado na Universidade Lusófona de Luanda em 2003, tive oportunidade de ouvir o Director Nacional de Investimentos de Angola, referir explicitamente o montante de capitais nacionais que estavam "a regressar ao país" para aí serem investidos. Um dos participantes – empresário local – comentou para mim que "estavam simplesmente a chegar à conclusão que os seus capitais rendiam mais em Angola que 'parados num banco na Suíça'"-

De acordo com estimativas da CNUCED, se África conseguisse reduzir a saída ou fuga de capitais para a mesma proporção que prevalece na Ásia, o seu estoque de capitais aumentaria em cerca de 50%. Ao fim e ao cabo, a constatação é inequívoca, o desenvolvimento historicamente verificado em praticamente todos os países hoje desenvolvidos, começou por ser financiado pela poupança própria de cada um desses países. Aquilo a que economistas como Samir Amin chamam de "desenvolvimento auto centrado". Porém, seis anos depois do lançamento da NePAD, o Presidente Abdoulaye Wade mostrava-se profundamente desiludido e extremamente crítico em relação mais esta "grande iniciativa" tendo declarado, por ocasião de uma reunião em Joanesburgo:

> *"Decidi não perder mais tempo indo a reuniões onde nada é feito. É muito agradável que nos encontremos, mas isso não faz as coisas acontecerem"...*
> *"As despesas em viagens e hotéis atingem centenas de milhões de dólares. Mas não foi construída, uma única sala de aula nem um único centro de saúde. A NeEPAD não fez aquilo para que foi criada"...*
> *"O dinheiro existe, porque um compromisso de um grande país é quase tão bom como o dinheiro na mão ... mas o problema está na implementação da NePAD",*

Embora os comentários de Wade contrastassem largamente com as avaliações positivas dos seus homólogos nigeriano e sul-africano, na mesma ocasião, a sua observação suscitou sérias dúvidas sobre um plano que carregava tanta esperança para levantar o continente marginalizado e os seus cerca de 700 milhões de habitantes.
Mas hoje, quase dez depois, a NePAD continua a mostrar muito poucos resultados. Segundo os analistas mais críticos, praticamente não há projectos que tenham sido implementados no âmbito da NePAD e poucos países adoptaram os princípios do MARP. Nestas circunstâncias parece razoável questionar se a NePAD terá falhado e se os apoios internacionais, designadamente da UE, têm sido desperdiçados (Ottosen, 2010).
Para concluir, o problema fundamental da NePAD é o não levar em linha de conta a necessidade, historicamente constatada (e logicamente explicável) de serem os Estados a terem que assumir o papel de "motor de arranque" para o processo de desenvolvimento. Isto até na medida em que, só por si, não será a iniciativa empresarial privada a despoletar esse "arranque" pois que esta, muito natural e legitimamente, só acorre aos "centros" de actividade já em movimento ascendente de evolução social e económica.

OS OBJECTIVOS DO MILÉNIO

Introdução

Os "Objectivos do Milénio" ou Metas de Desenvolvimento do Milénio (MDM) foram proclamadas na Declaração do Milénio das Nações Unidas, adoptada pelos 191 estados membros em Setembro de 2000. Foi elaborada como uma síntese mediática dos diversos acordos e declarações efectuadas ao longo da década de Noventa, relativas aos temas mais prementes da comunidade internacional, de um ponto de vista das Nações Unidas e dos seus ideais, designadamente as questões do meio ambiente e do clima, os direitos das mulheres, o racismo e o desenvolvimento social e económico.
Seguindo os clássicos e bons princípios da motivação de esforços na acção colectiva, do estilo "unidos venceremos" ou, mais recentemente, *"yes, we can",* mas dando continuidade a um periódico "desfraldar da bandeira" do progresso e da solidariedade humana, numa sempre renovada defesa dos valores da modernidade e dos "direitos do Homem", ainda mais uma vez, a Assembleia Geral das Nações Unidas, por iniciativa do Secretário-Geral da ONU, lançou mais uma "década" de desenvolvimento. Desta vez, e até para aproveitar o entusiasmo mediático, de âmbito planetário, com a passagem de século e de milénio[318], com a altissonante designação de "Objectivos de Desenvolvimento do Milénio". Foi assim que, no ano 2000, numa reunião magna da Assembleia Geral das Nações Unidas, cerca de 147 Chefes de Estados, num total de 191 representantes dos

[318] No "universo" da herança ocidental judaico-cristã, diga-se de passagem...

países membros daquela Organização deliberaram proclamar e comprometerem-se, "ao mais alto nível", com mais um novo, grande e simbólico esforço programado de desenvolvimento dos países mais pobres. Foi assim que vieram a nascer, por encomenda do Secretário-Geral Koffi Anan e depois de algum tempo de preparação técnica por parte de uma equipa de especialistas, dirigida pelo economista neoliberal Jeffrey Sachs, os famigerados *"Objectivos do Milénio2*. Pelos vistos, a estrutura e o peso institucional da Organização das Nações Unidas, não resistiu ao apelo simbólico de uma determinada mudança de algarismos num mero calendário, como se assim se pudessem invocar quaisquer divindades benfazejas que viessem iluminar os grandes dirigentes mundiais, em particular os mais poderosos, para que eles se empenhassem na promoção do bem estar dos povos que habitam o planeta. A nossa "casa comum" como diria Gorbachev...

Como mandam as convencionais e boas regras das técnicas de gestão por objectivos, aplicadas desde há muitas décadas à gestão empresarial[319], todos os referidos "Objectivos do Milénio" foram devidamente parametrizados de modo a permitir a quantificação do seu grau de evolução.

Os problemas que eram, ou são, supostos virem a ser minimizados (ou mesmo resolvidos) incluem coisas tão importantes como o controle da malária, a tuberculose, o controle e redução do impacto do HIV/Sida, a mortalidade infantil e maternal, ou ainda a educação e a literacia. Se por "obra e graça" dos esforços de todos os agentes envolvidos, dirigentes e dirigidos, se viessem a alcançar aqueles objectivos até ao ano 2015, o resultado seria a retirada de mais de um bilião de pessoas da sua actual condição de extrema pobreza.

O problema é que, exactamente pela sua dimensão e complexidade desproporcionada, o mais das vezes, simplesmente não é possível *"medir"* a progressão relativa desses Objectivos. Haverá ainda a necessidade de ter que levar em linha de conta a problemática da transposição de uma metodologia de gestão por objectivos de um determinado ambiente económico – o mundo das empresas e aí sempre dentro de cada empresa – para um ambiente que é reconhecidamente desproporcionalmente mais complexo. Desde logo, enquanto de em cada empresa os objectivos podem ser definidos e quantificados de forma quase linear e sempre com razoável grau de eficácia, em particular no que diz respeito à alocação de recursos e atribuição de responsabilidades pela sua execução, no caso dos Objectivos do Milénio corre-se o sério risco de estes se converterem em um mero exercício de "propaganda política", pondo seriamente em risco a já abalada credibilidade das Nações Unidas, como órgão de governação mundial.

Seja como for, foram então os seguintes os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, proclamados pela Assembleia Geral das Nações Unidas em Setembro de 2000:

1. Redução para metade da pobreza e da fome
2. Acesso universal à educação primária
3. Promoção da igualdades entre os géneros
4. Redução da mortalidade infantil
5. Melhoria da saúde materna
6. Combate ao HIV/SIDA, malária e outras doenças
7. Promoção da sustentabilidade ambiental
8. Estabelecimento de parcerias para o desenvolvimento

Deve desde logo assinalar-se que todos estes objectivos são, como seria de esperar, um desafio extremamente ambicioso, lançado à comunidade internacional, em particular se considerarmos as condições objectivas da situação de partida. Tendo sido proclamados em 2000, como metas concretas a atingir até 2015, é forçoso desde já reconhecer que, na prática, é muito provável (pode mesmo dizer-se que, mais uma vez, é certo...) que nenhuma daquelas metas venha a ser alcançada..

[319] Como se a transposição para um nível social, económico, cultural e político completamente distinto de aplicação fosse apenas uma questão de detalhe. De facto, uma coisa é a aplicação da gestão por objectivos aplicada a uma qualquer empresa, com um corpo decisor claramente definido e com poderes efectivos de implementação das decisões, outra coisa será a definição de uma série de "Objectivos" para serem atingidos por um grupo heterogéneo de actores sociais, a maior parte sem os meios adequados nem a capacidade administrativa, institucional ou política para os alcançar.

Mas vejamos alguns dos detalhes a esse respeito.
Como regra de trabalho, os Objectivos enunciados são acompanhados de uma série de 18 metas concretas e mensuráveis, a alcançar. Por outro lado, para se permitir aferir do grau de evolução e de aproximação aos alvos apontados, serão utilizados toda uma série de 48 indicadores. Desta forma, os progressos que eventualmente possam ir sendo alcançados, podem ser aferidos quer a nível nacional, quer a nível regional ou internacional. A ideia também subjacente à proclamação dos Objectivos do Milénio (e sua divulgação pública e generalizada) é que dessa forma os resultados que se venham, ou não, a alcançar podem ser imputados à responsabilidade dos dirigentes que tenham assumido esses compromissos. Por muito louvável que seja esta intenção, haverá também que reconhecer que uma outra ideia que está subjacente (ainda que de forma inconsciente) é a de uma certa forma de "atestado de incompetência", passado pela comunidade internacional aos dirigentes dos países menos desenvolvidos, na medida em que se lhes estará a negar a capacidade de por si sós identificarem e decidirem sobre as melhores medidas a tomar para o seu próprio desenvolvimento. Mas vejamos então os Objectivos e respectivas metas, uma a uma, de modo podermos avaliar o grau de progressão até agora (fins de 2007) já alcançado[320].

Os Objectivos e Metas Propriamente Ditos

1. Redução para metade da pobreza e da fome

Meta 1 *– Reduzir para metade a proporção de populações vivendo com menos de 1 dólar por dia.*
Serão utilizados três indicadores ou critérios de medida:
(a) a proporção da população abaixo de um dólar por dia em "Paridade de Poder de Compra";
(b) a posição relativa do divisor de um dólar na distribuição nacional do rendimento;
(c) a fracção do rendimento que cabe ao quintile mais pobre da população.
Para estes indicadores serão utilizadas estimativas do Banco Mundial.
Meta 2 *– Reduzir para metade a proporção de pessoas que sofrem de fome*. Para medir o grau de progressão em relação a este Objectivo, serão utilizados dois indicadores: (a) a prevalência de crianças abaixo dos 5 anos de idade com peso abaixo do regular saudável e (b) a proporção de população abaixo do consumo dietético mínimo. A monitorização do primeiro destes dois indicadores está a cargo da Unicef, enquanto que a monitorização do segundo está a cargo da FAO.
A este respeito lembremos que em 2000 se estimava que 1.200 milhões de pessoas, em todo o mundo, viviam com menos do equivalente a um dólar por dia, em termos de paridade do poder de compra do dólar americano. Pelos vistos seria necessário chegar aos *apenas* 600 milhões "vivendo com menos de 1 dólar por dia". Considerar-se-á que abaixo daquele rendimento mínimo, as pessoas passam fome. A ser assim, em 2010, a situação continua a estar mal. São cerca de 900 milhões... O Brasil é apresentado como um exemplo de sucesso, com dez anos de antecedência, uma vez que terá conseguido cumprir a sua meta nacional de tirar daquela situação cerca de 50 milhões de pessoas.

2. Acesso generalizado ao ensino primário

Meta 3 *– Assegurar que todas as crianças concluem um curso completo de instrução primária.*
Para medir a progressão em relação a este segundo Objectivo, serão utilizados três indicadores, todos a cargo da UNESCO: o rácio líquido de matriculas na instrução primária, a proporção de alunos que começam a primeira classe e alcançam a quinta classe e a taxa de literacia entre os 15 e os 24 anos. A este respeito lembremos que se estimava, em 2000, que havia fora das escolas em todo o mundo, cerca de 113.000.000 de crianças.

3. Promoção da igualdades entre os géneros

Meta 4 - *Eliminar a disparidade de género no ensino primário e secundário até 2005, e para todos os níveis de ensino até 2015.*
A este respeito há que assinalar o facto de que dois terços dos analfabetos do mundo são mulheres, e

[320] http://www.undp.org/mdg/goallist.shtml

80% dos refugiados são mulheres e crianças. Para medir a progressão deste terceiro Objectivo, serão utilizados quatro indicadores, respectivamente a cargo da Unesco, da OIT e da IPU[321]:
(a) Rácio de raparigas para rapazes nos três graus de ensino;
(b) Proporção de mulheres alfabetizadas relativamente aos homens entre os 15 e os 24 anos;
(c) Proporção das mulheres em emprego assalariado nos sectores não agrícolas;
(d) Proporção das mulheres nos parlamentos nacionais.

4. Redução da mortalidade infantil

Meta 5 *– Reduzir em dois terços a taxa de mortalidade nas crianças com idade abaixo dos 5 anos.*
Para medir a progressão em relação a este quarto Objectivo, serão utilizados três indicadores, todos a cargo da Unicef: (a) a taxa de mortalidade abaixo dos 5 anos; (b) a taxa de mortalidade infantil e (c) a proporção de crianças com um ano de idade vacinadas contra o sarampo.
Todos os anos onze milhões de bebés morrem de causas diversas. É um número escandaloso, mas que se vem reduzindo desde 1980, altura em que aquelas mortes somavam 15 milhões. Os indicadores de mortalidade infantil falam por si, mas o caminho para se atingir o objectivo dependerá de muitos e variados meios, recursos, políticas e programas, dirigidos não só às crianças mas também as respectivas famílias e comunidades.

5. Melhoria da saúde materna

Meta 6 - *Reduzir em três quartos o rácio de mortalidade materna.*
Para medir a progressão em relação a este quinto Objectivo, serão utilizados dois indicadores, um a cargo da Organização Mundial da Saúde e outro a cargo da Unicef:
(a) o rácio de mortalidade materna da OMS e
(b) a proporção de partos com assistência de pessoal qualificado.
Nos países menos desenvolvidos, as enormes carências no campo da saúde reprodutiva fazem com que emcada 48 partos haja uma uma mãe que morre. A redução dramática da mortalidade materna é um objectivo que não será alcançado a não ser no contexto da promoção integral da saúde das mulheres em idade reprodutiva.

6. Combate ao HIV/SIDA, malária e outras doenças

São consideradas duas metas distintas a atingir, uma para o caso do HIV/Sida e a outra para a malária e outras doenças endémicas: Em qualquer dos casos, no entanto, o objectivo comum é o mesma: travar a expansão da doença e, até 2015, iniciar o respectivo processo de inversão.
Meta 7 *- Travar e começar a inverter a disseminação do HIV/Sida.*
Para medir a progressão em relação a este sexto Objectivo, serão utilizados três indicadores, um a cargo da UNAIDS e os outros a cargo das diversas agências da ONU intervenientes no processo:
(a) Prevalência do HIV entre mulheres grávidas entre os 15 e os 24 anos de idade;
(b) taxa de utilização de preservativos por parte da população entre os 15 e os 24 anos de idade, com conhecimento adequado do HIV/Sida. Este indicador é suposto ser monitorizado pela agências envolvidas, designadamente a UNAIDS, a Unicef, a Divisão de População e a OMS e
(c) o rácio de frequência de escola por parte de órfãos com idades entre os 10 e os 14 anos.
Meta 8 – *travar e começar a inverter a incidência da malária e outras grandes doenças.*
Para medir a progressão em relação a esta meta do mesmo sexto Objectivo, serão utilizados quatro indicadores:
(a) Prevalência e taxa de mortes associadas à malária, monitorização a cargo da OMS;
(b) proporção da população em áreas de risco de malária que usam medidas efectivas de prevenção e tratamento, monitorização a cargo da Unicef;
(c) Prevalência e taxa de mortes associadas à tuberculose, monitorização a cargo da OMS; e por fim
(d) proporção de casos de tuberculose detectados e curados sob os auspícios de cursos breves de treino de observação directa, monitorização também a cargo da OMS.

[321] *"Inter-Parliamentary Union"*. Organismo internacional independente das Nações Unidas e com sede em Genebra, na Suíça.

7. Promoção da sustentabilidade ambiental

O objectivo aqui proposto é o de reduzir para metade, até 2015, o número de pessoas sem acesso a água potável e facilidades sanitárias. Acrescenta-se aqui ainda um outro objectivo derivado do primeiro: alcançar até ao ano 2020 uma melhoria significativa nas vidas de pelo menos 100 milhões de habitantes de favelas e bairros de lata. Como norma os princípios de desenvolvimento sustentável deverão ser integrados nas políticas e programas governamentais de modo a inverter a actual tendência para a exaustão de recursos naturais. São indicadas três metas distintas mas complementares:

Meta 9 - *Integrar os princípios do desenvolvimento sustentável nas políticas e programas nacionais de modo a reverter a perda de recursos ambientais.*

Para medir a progressão em relação a esta meta deste sétimo Objectivo, serão utilizados quatro indicadores, a saber: (a) percentagem de terras florestadas relativamente à superfície de cada país, com monitorização a cargo da FAO; (b) rácio de áreas protegidas para a manutenção de biodiversidade, relativamente à superfície de cada país, com monitorização a cargo do Programa Ambiental das Nações Unidas (UNEP); (c) Fornecimento de energia (consumo aparente em equivalentes de quilo de petróleo) por cada 1.000 dólares de PPA, com monitorização a cargo do Banco Mundial e, por fim, (d) emissões de bióxido de carbono (per capita) e consumo de Clorofluorcarbonetos (toneladas ODP[322]).

Meta 10 - *Reduzir para metade a proporção de pessoas sem acesso sustentado a água potável.*

Para medir a progressão em relação a esta meta deste sétimo Objectivo, serão utilizados dois indicadores: (a) Proporção da população com acesso sustentado a fontes melhoradas de água potável e (b) Proporção da população com acesso a instalações melhoradas de sanitários. Em ambos os casos a monitorização a cargo da OMS e da Unicef.

Meta 11 - *Conseguir melhorias significativas nas vidas de pelo menos 100 milhões de habitantes de favelas e bairros de lata, até 2020.*

Para medir a progressão em relação a esta meta deste sétimo Objectivo, será utilizado um só indicador: a percentagem da população urbana vivendo em bairros de lata (tilizando um índice de propriedade imobiliária), com monitorização a cargo da agência Habitat das Nações Unidas.

8. Estabelecimento de parcerias para o desenvolvimento

Pretende-se com este objectivo desenvolver um sistema financeiro e de comércio aberto, transparente, com regras claras, estáveis e conhecidas, incluindo um compromisso numa boa governação tendo como objectivo último a redução da pobreza e o desenvolvimento.

Como seria de esperar, e considerando que se entra aqui no mundo das empresas e campo específico da actividade económica mercantil, a operacionalização deste oitavo e último dos grandes "Objectivos de Desenvolvimento do Milénio" acaba por constituir um exercício bastante mais complexo. São assim indicadas sete metas a atingir, sendo que a sua especificação assume agora um caracter mais aberto a interpretações e avaliações múltiplas e diversas.

Se relativamente aos primeiros sete Objectivos já era problemática a operacionalização da monitorização e medida, no caso deste último grande Objectivo, é forçoso virmos a reconhecer que pouco mais se conseguirá do que uma (eventualmente) entusiasmante lista de bons princípios de acção. Ora vejamos cada uma das "Metas" a alcançar:

Meta 12 - *Desenvolver ainda mais um sistema financeiro e comercial aberto, baseado em regras, previsível e não discriminatório.* Inclui um compromisso com boa governação, desenvolvimento e redução de pobreza – quer a nível nacional, quer a nível internacional.

Meta 13 – Dirige-se às necessidades especiais dos países menos desenvolvidos, incluindo tarifas, quotas e acesso livre para as suas exportações; melhoramento do programa de alívio da dívida no caso dos países HIPCs[323] e cancelamento da dívida bilateral oficial, assim como APD mais generosa

[322]ODP, *"Ozone Depletion Potential"*, o equivalente em químicos CFC capazes de destruir a camada de ozono.

[323] *Highly Indebted Poor Countries*

para com os países empenhados na redução da pobreza.
Meta 14 **-** Dirige-se às necessidades especiais dos países sem acesso ao mar, assim como dos pequenos estados insulares, em desenvolvimento.
Meta 15 **-** Contempla de forma compreensiva os problemas da dívida dos países em desenvolvimento, através de medidas nacionais e internacionais, de modo a tornar a dívida sustentável a longo prazo.
Meta 16 **-** Em cooperação com os países em desenvolvimento, desenvolver e implementar estratégias para proporcionar à juventude trabalho decente e produtivo.
Meta 17 **-** Em cooperação com as companhias farmacêuticas, proporcionar o acesso a medicamentos essenciais, a preços acessíveis, nos países em desenvolvimento.
Meta 18 **-** Em cooperação com o sector privado, disponibilizar os benefícios de novas tecnologias, especialmente de informação e comunicação.

Notas e Observações

Como parte do "pacote" genérico dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio acima resumido, há que acrescentar, a tudo isto, como que um apelo ou incentivo por parte das Nações Unidas no sentido de serem incrementados os montantes da Ajuda Pública ao Desenvolvimento, por parte dos países da OCDE. A esse respeito foram definidos cinco indicadores da progressão dessa Ajuda Pública ao Desenvolvimento, designadamente:
a) Aumento para 0,7 do PIB de cada país da OCDE destinada a APD, como média, mas reservando uma fatia significativa (21%) para uma ajuda específica destinada aos países muito menos desenvolvidos. A monitorização estará naturalmente a cargo do Comité de Assistência ao Desenvolvimento da OCDE.
b) Aumento da proporção da APD relativa aos serviços sociais básicos (educação de base, serviços primários de saúde, nutrição, água potável e saúde pública).
c) Aumento da proporção de APD desligada de condicionamentos comerciais.
d) Aumento da proporção de APD destinada à preservação do meio ambiente no caso de pequenos países insulares em desenvolvimento.
e) Aumento da proporção de APD destinada ao sector de transportes no caso de países sem acesso directo ao mar.
Para além do incremento da Ajuda Pública ao Desenvolvimento, os "Objectivos do Milénio" propõem também que se promova uma maior facilidade do acesso aos mercados dos países mais desenvolvidos por parte dos produtos dos países menos desenvolvidos.
Para se poder fazer a monitorização desse desejado acréscimo de facilidades de *"comércio para o desenvolvimento"*, são definidos quatro indicadores, a saber:
a). Aumento da proporção de exportações (em valor e excluindo armas) admitidas sem tarifas ou quotas
b). Redução das tarifas e quotas em produtos agrícolas, têxteis e vestuário
c). Redução dos subsídios à produção e exportação de produtos agrícolas nos países da OCDE
d). Aumento da proporção da APD proporcionada para ajuda a aumentar a capacidade comercial dos países menos desenvolvidos.

Vem em seguida um pacote de quatro indicadores relativos à sustentabilidade da dívida, cuja monitorização está naturalmente a cargo do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, designadamente:
a) Aumento da proporção da dívida anulada de modo bilateral em benefício de países muito pobres e altamente endividados (HIPC)
b) Número total de países que tenham atingido o "Ponto de Decisão HIPC[324]" e número de países

[324] No processo de negociação de redução e alívio do serviço da dívida há diversas fases, sendo que alguns países estarão a determinada altura no "ponto de decisão" e outros no "ponto de conclusão", havendo ainda outros em fases preliminares do processo de negociação.

que atingiram o "Ponto de Conclusão".
c) Redução do serviço da dívida em percentagem das exportações de bens e serviços.
d) Alívio do serviço da dívida comprometida sob os auspícios da iniciativa HIPC.

Vem de pois e por fim um conjunto de quatro indicadores relativos à "economia real" dos países mais pobres e da sua progressão no acesso ou inserção na economia global.
a) Taxa de desemprego, por sexo e no total, para a faixa etária entre os 15 e os 24 anos, estando a monitorização a cargo da OIT.
b) Proporção da população com acesso a medicamentos essenciais, numa base sustentada e a preços acessíveis, estando a monitorização a cargo da OMS.
c) Linhas telefónicas e assinantes de telemóveis por cada 100 habitantes.
d) Computadores pessoais em uso e assinantes de serviços Internet por cada 100 habitantes. Tal como para o indicador anterior, a monitorização estará a cargo da ITU.

Alguns Comentários Críticos

Entretanto e face a estes ambiciosos objectivos e a tão detalhadas metas e indicadores, haverá muita coisa a dizer, quer no que diz respeito à sua viabilidade e operacionalização, que no que diz respeito aos resultados mais visíveis que se vão observando ao fim de dez anos.
Continua a verificar-se a situação de muitos países pobres gastarem mais com os juros das suas dívidas (para já não falar de hipotéticas amortizações...) do que para atender aos seus muitos problemas sociais. No caso dos países pobres altamente endividados há algumas perspectivas de redução significativa das suas dívidas externas. Por outro lado, a equipa de técnicos que definiram os Objectivos do Milénio, levou em linha de conta as múltiplos situações de natureza estrutural que constituem obstáculos, dificilmente ultrapassáveis. Tal será o caso da vasta maioria dos países mais probres, sendo que essas situações têm a ver com a Geografia, a dimensão demográfica[325] e os custos físicos a isso associados.
Em todo o caso algumas metas e indicadores apontam claramente para o incentivo para o aumento de ajuda pública à capacitação, nos países mais necessitados, de quadros aptos a negociar com as insituições da comunidade internacional os acessos a tecnologias, a financiamentos e a mercados, assim como aptos a exigir condições de concorrência verdadeiramente equitativa e a obter melhores condições por parte das grandes empresas transnacionais..
Numa primeira reunião, realizada em Setembro de 2005, para uma primeira avaliação do eventual progresso entretanto verificado, alguns dirigentes dos principais países envolvidos, tiveram grandes dificuldades em produzir factos que evidenciassem os progressos esperados. Por exemplo, no caso específico da mortalidade materna em situação de parto em pré-natal, o Objectivo do Milénio era de *"reduzir em três quartos, entre 1990 e 2015, o rácio de mortalidade materna"*. Para se poder medir a progressão em relação a esse Objectivo, seria necessária uma contagem rigorosa (enfim, o mais aproximada possível...), quer dos partos bem sucedidos, quer das mortes maternas ocorridas no mesmo período. Mas a verdade é que, de acordo com o Projecto das Nações Unidas, apenas um pequeno número de países puderam de facto mostrar que tinha havido qualquer progresso. Isto pela simples razão da enorme escassez de pessoal adequado, como parteiras e obstetras, para além de pessoal que possa fazer os registos e mantê-los actualizados. Em muitos dos países mais pobres – justamente aqueles mais visados pelo Projecto – muitos dos nascimentos acontecem no meio familiar ou doméstico, no caso de morte há "apenas" o cerimonial privado de lamentação e enterro, não ficando disso – na maior parte dos casos – registos fiáveis. Aliás, e segundo Amir Ataran[326], é essa a razão pela qual os próprios cientistas das Nações Unidas, numa primeira avaliação efectuada em 2000, foram de parecer que seria inapropriado comparar as estimativas de 2000 com as estimativas de 1990 e que não se poderiam, a partir daí, "tirar conclusões acerca de tendências".

[325]De onde resulta a problemática de actividades económicas que (não) beneficiem de economias de escala e de acesso a mercados alargados.
[326]New York Times, 13 de Setembro de 2005

No que diz respeito à problemática das doenças infecto-contagiosas, no caso específico da malária (ou paludismo[327]) o objectivo anunciado é extremamente ambicioso: nada mais, nada menos do que travar e começar a inverter ou reduzir a disseminação da doença até 2010. É de recear que um tal objectivo se venha a constituir num outro exemplo da forma como o estabelecimento destes "Objectivos do Milénio", por muito louváveis enquanto declaração de intenções, e o não alcançar das suas metas, podem vir a contribuir para uma eventual quebra na imagem da ONU, até na medida que, logo em 2000, os cientistas da própria OMS alertaram para a quase impossibilidade de medir a taxa de incidência do paludismo. Na realidade começa a ser notícia comum (em 2008) a expansão da possível área de influência do mosquito portador e de disseminação daquela doença. Ainda segundo o mesmo Amir Attaran *"ninguém que estude o paludismo tem qualquer dúvida de que a situação está a piorar"*.

No entanto são também de registar alguns desenvolvimentos positivos nesta área, designadamente na prevenção, pela distribuição alargada de redes mosquiteiras às populações mais expostas às possibilidades de infecção. Importa referir que o paludismo tem sido uma das maiores causas da mortalidade infantil na África Subsahariana, chegando a matar – em todo o continente - uma criança de trinta em trinta segundos. No caso do tratamento, um outro desenvolvimento positivo tem sido o maior acesso aos ACT (medicamentos à base de artemisinina), a preços reduzidos, o que tem permitido resultados interessantes no combate.

Ainda no que diz respeito à questão à monitorização ou controle da progressão dos Objectivos do Milénio e seu impacto sobre a credibilidade da actuação das agências das Nações Unidas, alguns críticos sugerem a elaboração de postos de observação adequados e devidamente equipados com pessoal especializado, sendo as localizações desses "postos de observação" escolhidas de forma a poderem ser representativas da população total a monitorizar. De outra maneira, afirmam, não há como medir com algum rigor a progressão e eficácia das medidas tomadas relativamente aos objectivos propostos. A esse respeito, Os analistas críticos referem o caso da então Secretária-Geral adjunta Louise Fréchette que terá dado instruções específicas aos quadros técnicos e cientistas das Nações Unidas no sentido de "não perderem tempo a discutir os critérios de medida dos Objectivos do Milénio".

O caso da Nigéria é exemplar e significativo da problemática da utilidade ou inutilidade de critérios fiáveis de medida. Segundo os elementos disponíveis e facilitados pela OMS, é de longe o país mais exposto ao risco de contaminação. No entanto, os dados disponíveis não permitem, pelo menos por enquanto, aferir do sentido de qualquer progressão ou tendência. Os números apresentados para a totalidade da população não só não fazem muito sentido ou são estatisticamente anormais[328], como não permitem que se venha a concluir do impacto dos projectos elaborados no âmbito dos "Objectivos do Milénio". A conclusão que os críticos poderão vir a tirar é relativamente simples: para quê gastar dinheiro e recursos técnicos e humanos no desenvolvimento de objectivos, se depois não se podem aferir os seus resultados.

No que diz respeito à epidemia do HIV/Sida, segundo a revista médica *"The Lancet"*[329], o esforço internacional contra a disseminação do HIV/Sida é francamente desproporcionado, pela negativa, em relação à dimensão e gravidade da doença. De acordo com os dados obtidos a partir da OCDE relativamente aos fundos financeiros doados, entre 1996 e 1998, para projectos identificados com o combate ao HIV/Sida, o fluxo de fundos não chegou aos 70.000.000 de dólares por ano. Mesmo

[327] Qualquer médico com alguma experiência de vivência africana, confirma a asserção comum de que a malária ou paludismo é caracteristicamente uma "doença dos pobres". Em Portugal era antigamente conhecida com o nome de "sezões". *É considerada a principal parasitose tropical e uma das mais frequentes causas de morte em crianças nos países tropicais. Segundo a OMS, a malária mata por ano um milhão de crianças com menos de 5 anos, ou ainda uma criança africana em cada 30 segundos, e muitas crianças que sobrevivem a casos severos acabam por sofrer danos cerebrais graves de que resultam dificuldades de aprendizagem.* http://www.afro.who.int/malaria/

[328] Passam de mais de um milhão de casos em 1990 para 19.000 em 1998, aumentando depois para 31.685 em 2000. No caso da contaminação infantil, os números reportados indicam 4.948 em 1998 e 13.225 em 2000. http://www.afro.who.int/malaria/country-profile/nigeria.pdf

[329] Volume 357, número 9249 de 6 de Janeiro de 2001.

assumindo erros de contabilização e dádivas não reportadas, o máximo que terá sido destinado ao combate ao HIV/Sida durante aquele período não terá excedido os 140.000.000 de dólares por ano.
Desde o fim dos anos Oitenta que têm estado a diminuir as disponibilidades financeiras relativamente à continuada disseminação da doença. Ainda de acordo com a referida revista *"The Lancet",* aqueles fundos financeiros acabam por corresponder a cerca de 3 (três) dólares para tratamento de uma pessoa infectada, o que é abismalmente pouco quando comparado com os mais de 7,5 biliões de dólares que seriam precisos, sob a forma de dádiva e não de empréstimos, para um combate à doença e contenção efectiva da epidemia. Estes fundos deveriam ser orientados para os países mais afectados que se mostrassem interessados e recurso sistemático a técnicas de gestão de epidemiologias. O valor indicado pode parecer demasiado elevado mas, de um ponto de vista de saúde pública à escala planetária, deverá ser comparado com o potencial de produção e riqueza dos países membros da OCDE, cujo PIB agregado anual ultrapassa já os 80.000 milhões de euros. Mesmo considerando este cenário confrangedor, o Director geral do Fundo das Nações Unidas da luta contra a sida, a malária e a tuberculose (Michel Kazatchkine) considera que é possível, em 2007, fazer um balanço positivo e alimentar alguma esperança quanto ao futuro.
Uma outra crítica que tem sido levantada relativamente, quer à elaboração dos 2Objectivos do Milénio", quer ao seu possível futuro impacto na vida concreta dos povos, tem sido a da elaboração de critérios de "medida" ou, melhor ainda, da ideia de "medida" propriamente dita. Como resultará evidente, e nos termos em que tem sido formulada, esta crítica poderá não fazer muito sentido, na medida em que as instituições responsabilizadas pela gestão dos dinheiros dos contribuintes dos países doadores sempre quererão ter quaisquer padrões e pontos de referência com os quais comparar os resultados, melhores ou piores, que entretanto venham a ser alcançados. Mesmo tendo em conta que, dada a natureza das coisas humanas, sempre haverá recurso a "cosméticas" de gestão e "massagem de números" a apresentar nas reuniões internacionais e respectivas conferências de imprensa.

Uma Estória que Vem de Longe

Atendendo ao facto de que já em outras ocasiões a ONU ter tomado a iniciativa de proclamar grandes metas ou objectivos de desenvolvimento, desde a chamada "Década do Desenvolvimento" (dos idos anos Sessenta do século XX) às diversas proclamações solenes de Copenhaga, Rio de Janeiro, Pequim e Cairo, corre-se o sério risco de esta proclamação dos "Objectivos do Milénio" vir a ter o mesmo destino das grandes iniciativas que a antecederam. Na proclamação da Assembleia Geral das Nações Unidas em Dezembro de 1961, além de se fazer um apelo a todos os países no sentido de se redobrarem os esforços no sentido da ajuda ao desenvolvimento, era declarado como objectivo a alcançar ao fim dessa "primeira década do desenvolvimento", *a meta de um crescimento mínimo das economias nacionais dos países menos desenvolvimento, de 5% ao ano.* Logo em 1969, o então secretário geral U Thant assinalava que o fraco crescimento dos países ditos em desenvolvimento tinha sido acompanhado de um acelerado crescimento das economias dos países mais ricos, agravando assim as diferenças internacionais.
Era também, já então, chamada a atenção para o impacto negativo das doenças e da escassa produção de alimentos, em particular na África Subsahariana. Mais tarde, no virar da década de Oitenta para a década de Noventa, os membros da Assembleia Geral das Nações Unidas, através de diversas resoluções[330] proclamaram para África, mais uma "década do desenvolvimento".
Tal como em proclamações anteriores, o problema principal da declaração dos "Objectivos do Milénio" é o facto de os mesmos serem enunciados como uma série de metas a atingir, *sem que no entanto estejam explicitados e garantidos os meios, em particular financeiros, que possam garantir*

[330]Designadamente a resolução 44/237 de 22 de Dezembro de 1989, proclamando o período 1991-2000 como a Segunda Década do Desenvolvimento Industrial para África; a decisão 46/458 de 20 de Dezembro de 1991 sobre o programa para a Segunda Década; a resolução 46/151 de 18 de Dezembro de 1991 (em que era adoptada a Nova Agenda das Nações Unidas para o Desenvolvimento de África nos anos Noventa e que identificava a Segunda Década do Desenvolvimento.

a sua execução. Ou seja, parte-se do princípio de que, com a enumeraçãode *X* Objectivos e *Y* Metas a atingir, os países mais desenvolvidos se iriam (finalmente...) sentir moralmente constrangidos a cumprir com os compromissos entretanto livremente assumidos, de aumentar significativamente a sua Ajuda Pública ao Desenvolvimento. Por outro lado, a eventual atribuição desses fundos por parte dos países doadores depende em grande parte (no contexto da lógica do sistema capitalista), do crescimento das economias desses mesmos países. Ora acontece justamente que, desde que foram proclamados os "Objectivos do Milénio", abrandou significativamente o crescimento médio das economias mais desenvolvidas. O respectivo crescimento per capita passou dos 2,8% ao ano, nos anos Noventa para apenas 1,6% ao ano nos primeiros anos do novo século.
Para piorar ainda mais a situação e perspectivas próximas futuras, de acordo com as Nações Unidas, o crescimento na região da África Subsahariana foi de apenas 0,7% nos anos 2001-2003, embora esteja a melhorar, muito em resultado da procura acrescida de matérias primas por parte da China.
Uma questão que nesse contexto então se levanta vem a ser, outra vez, uma de credibilidade política e operacional por parte das Nações Unidas, no que diz respeito à sua efectiva promoção do desenvolvimento económico e social dos povos.

Outras Iniciativas Correlacionadas
Para além das três grandes iniciativas acima referidas e de maior impacto mediático, vale também a pena referir (ainda que brevemente) mais algumas iniciativas com interesse para a temática da cooperação internacional para o desenvolvimento. Destacam-se aqui os temas associados com o "Relatório Brundtland", a "Cimeira da Terra e a Agenda 21", o "Plano de Acção de Barbados", o "Plano de Implementação de Joanesburgo" e a "Estratégia de Implementação da Maurícia".

O Relatório Brundtland
A iniciativa "O Nosso Futuro Comum" (ou *"Our Common Future"*), também conhecida por "Relatório Brundtland"[331] (publicado em 1987), tinha como objectivos promover o multi-lateralismo e a interdependência entre todos os países, tendo por sua vez como base de trabalho a busca de soluções para um desenvolvimento sustentável. A ideia subjacente a esta iniciativa era também a de recuperar os princípios orientadores da Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, realizada em Estocolmo (Suécia) em Junho de 1976. Era ainda, e mais uma vez, uma tentativa de colocar na agenda política do desenvolvimento, a problemática do meio ambiente.
Foi a publicação do livro *Our Common Future",* assim como o trabalho da Comissão Mundial sobre o Ambiente e o Desenvolvimento, que lançaram as bases para a convocatória da "Cimeira da Terra", realizada no Rio de Janeiro (em 1992) e respectiva adopção da famosa "Agenda 21", assim como o estabelecimento de uma Comissão para o Desenvolvimento Sustentável, no seio das Nações Unidas.
De acordo com uma definição muito citada, o desenvolvimento sustentável é aquele que vai de encontro às necessiades do presente sem comprometer as capacidades das gerações futuras de satisfazer as suas próprias necessidades. Uma outra forma de ver o conceito de "desenvolvimento sustentávelo", será aquela em que se poderá dizer, como diria um velho aforismo dos chamados Índios norte-americanos, *"nós não herdámos a Terra dos nossos antepassados; nós pedimo-la emprestada aos nossos descendentes"...*
O Relatório Bruntland traz também para a mesa das discussões o reconhecimento explícito de que as múltiplas e diversas crises que têm afectado as diversas comunidades nacionais à face do planeta, *estão todas interligadas*. Como tal as mesmas crises só poderão (eventualmente) ser superados se forem perspectivadas e resolvidas em conjunto pela comunidade das nações e com a participação de todos os agentes sociais envolvidos na produção e distribuição de riquezas.

A Cimeira da Terra e a Agenda 21
Tendo resultado da Cimeira da Terra, referida mais atrás, a iniciativa designada por "Agenda 21" veio naturalmente a transformar-se num programa institucionalizado e dirigido pela ONU.

[331]Antigo Primeiro-MInistro da Noruega, nomeado Presidente da Comissão das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento

Enquanto documento de orientação, a "Agenda 21" chama a atenção para a necessidade de cada um dos países se comprometer em levar a cabo políticas de desenvolvimento, envolvendo os Estados, autarquias, comunidades locais, empresas e ONGDs, de modo a garantir a sua cooperação no estudo de soluções para os problemas sociais e económicos, *tendo como base primordial a problemática dos recursos naturais e do meio ambiente.*
Assim sendo, é esperado que cada país, cada autarquia, cada empresa (enfim todos e cada um dos agentes sociais...) desenvolvam os seus planos e programas de trabalho para o desenvolvimento sustentável, com base em recursos locais renováveis. A idéia fundamental que está subjacente à Agenda 21 é a de uma gradual, mas continuada, reconversão da sociedade industrial de modo a superar as sequelas da industrialização "bruta" das décadas anteriores, de modo a alcançar um novo paradigma social e económico. A idéia é também a promoção de um novo conceito de "progresso" que contemple um maior equilíbrio e harmonia entre os diversos factores envolvidos a produção e distribuição de bens e serviços necessários ao bem estar das comunidades humanas. Mais do que a actual ênfase na *quantidade do crescimento*, dar prirodade à *qualidade do desenvolvimento.*
Outras idéias concomitantes e incluídas na Agenda 21, serão a luta contra o desperdício (material e humano), a inclusão social alargada a todos, a promoção da educação, da saúde e da cultura, asim como a participação cívica na governação das comunidades, das autarquias e dos Estados.

Os Pequenos Estados Insulares e o Plano de Acção de Barbados

Tal como assinala o Programa das Nações Unidas para o Ambiente, *"as populações das pequenas ilhas são particularmente vulneráveis à degradação ambiental, às alterações climáticas, à sobre exploração dos recursos haliêuticos, da poluição terrestre e desastres naturais. Além disso sofrem uma série de desvantagens, incluindo uma população limitada, uma pequena gama de recursos disponíveis, uma excessiva dependência do comércio internacional e vulnerabilidade a movimentos globais. Também não podem beneficiar de economias de escala, têm que incorrer em altos custos de transportes, comunicações e outras infraestruturas e de administração pública"*[332].
Foi assim que em Abril de 1994, se veio a realizar em Barbados uma conferência mundial para discutir as diversas formas como os pequenos Estados insulares poderiam fazer face aos seus desafios e problemas específicos. A *"Conferência Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável dos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento"* chegou naturalmente à conclusão que a resposta lógica para tais problemas, seria a adopção de políticas de desenvolvimento sustentável. Nessas condições foi portanto e naturalmente aprovado um *"Programa de Acção de Barbados para o Desenvolvimento Sustentável dos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento"*.
Nessa conferência participaram cerca de 125 Estados e Territórios, dos quais 46 eram de facto pequenos Estados e Territórios insulares. O acompanhamento dos planos de acção e programas de trabalho no âmbito do Plano de Acção de Barbados é da responsabilidade da Comissão sobre o Desenvolvimento Sustentável, uma das comissões funcionais no seio do ECOSOC.
Os pequenos Estados e Territórios Insulares trabalham também, muitas vezes em conjunto, através de uma Aliança dos Pequenos Estados Insulares (AOSIS), a qual também inclui pequenos Estados costeiros situados em terras baixas. Todos esses pequenos Estados e Territórios insulares participam também num dos programas de Mares Regionais, sendo que em duas dessas regiões predominam de facto os pequenos Estados e Territórios insulares: as Caraíbas e o Pacífico Sul.

[332] http://www.unep.ch/regionalseas/partners/sids.htm

12. UMA NOVA ORDEM ECONÓMICA INTERNACIONAL

"No início de uma nova década, a apenas vinte curtos anos do Milénio, temos de tentar erguer-nos acima das querelas ou negociações diárias, para ver os ameaçadores problemas do longo prazo. Vemos um mundo em que a pobreza e a fome ainda predominam em muitas e enormes regiões, nas quais os recursos são desperdiçados sem considerar a sua renovação, nas quais se fabricam e vendem mais armamento do que nunca antes, e onde se acumulou uma capacidade destrutiva capaz de fazer explodir várias vezes o nosso planeta".

Willy Brandt
Chanceler da República Federal da Alemanha
Presidente da Comissão Independente sobre Questões de Desenvolvimento Internacional

Introdução

A ideia de uma nova ordem económica internacional é uma ideia antiga, tendo também subjacente o já referido conceito universalista da fraternidade entre os diversos povos do planeta e da reciprocidade e igualdade de direitos entre as diversas economias nacionais, tal como proclamado na Carta das Nações Unidas. Em rigor deverá dizer-se que a ideia de uma nova ordem económica internacional terá sido primeiramente lançada por John Maynard Keynes, certamente o mais famoso economista do século XX. De facto, logo a seguir ao fim da segunda guerra mundial, nas discussões preparatórias e durante as reuniões de Bretton Woods, Keynes tentou promover a ideia de uma ampla regulação da economia mundial, de modo a evitar mais crises e mais guerras como aquelas que tinham afligido a humanidade nas primeiras décadas do século. No entanto, o facto hoje incontrovertido é que as suas ideias não só não foram bem sucedidas, como também se poderá argumentar que foi exactamente por não terem sido adoptadas na sua mais ampla plenitude que se vieram posteriormente a verificar as crises e guerras localizadas que entretanto não deixaram de afectar mas mais diversas regiões do planeta.

O movimento em prol de uma nova ordem económica internacional tem como objectivo fundamental a correcção de um desequilíbrio económico global e o estabelecimento de um maior grau de equidade nos sistema de produção e, sobretudo, de distribuição de riquezas. Segundo este movimento, a desigualdade a nível global exprime-se no modo desigual como funciona o comércio, as desigualdades nos níveis de desenvolvimento e consumo, a desigualdade na produção e consumo de energia assim como o desenvolvimento e controle de tecnologia. Para os defensores de uma nova ordem económica internacional, ao longo das décadas que durou o período colonial, os países colonizados terão sido explorados de uma forma aberta e descarada. No entanto, mesmo depois das independências, aquela exploração económica não se modificou na sua lógica fundamental, apenas assumiu novas formas. De acordo com os defensores de uma nova ordem económica internacional, (pelo menos alguns...), de modo a garantir a continuidade do processo de exploração dos países do terceiro mundo sob a forma de neocolonialismo, foram criadas as instituições de Bretton Woods, claramente dominadas pelos países mais desenvolvidos.

Entretanto, as ideias de Keynes pertencem claramente ao campo da Política Macro Económica (com uma determinada base teórica ou analítica) *em que se assume para o Estado um forte papel interventor* e, sobretudo, regulador. Pode dizer-se que estas ideias, não sendo propriamente "radicais", estão nos antípodas das ideias sobre *praxis* económica que vieram a triunfar duas décadas mais tarde, tendo então como figuras de proa "cientistas sociais e tão "ilustres pensadores" como o foram o Presidente Ronald Reagan e a sra. Margaret Tatcher[333]. Mas importa não nos adiantarmos na história recente da ideia de uma Nova Ordem *Económica* Internacional[334]

A ideia ou conceito de não-alinhamento está também directamente relacionado com o fenómeno de

[333]A esta ilustre pensadora se atribui a frase de que *"não há sociedade, só há individuos"*...
[334]Não confundir aom a ideia de uma "Nova Ordem Internacional" (se m "ecoómica"...), questão a abordar brevemente mais adiante.

um mundo bi-polar, o qual veio a emergir no período pós Segunda Guerra Mundial, período esse que se veio a chamar de "guerra fria". Tudo terá começado em 1947, com a independência da Índia, até então a "joia da coroa" do Império Britânico. Foi pouco depois desse período inicial do pós-guerra, e em resultado do confronto ideológico entre o bloco Ocidental (economia supostamente liberal) e o bloco de Leste (economia estatal centralizada), ao mesmo tempo que se iniciava o processo abrangente da descolonização, que veio a emergir uma nova aglomeração política, sem um país central que predominasse sobre esse conjunto, supostamente neutral, e que veio a ser conhecido pelo *"Movimento dos Não Alinhados"*.

Entretanto, com o prolongado decorrer da referida "guerra fria" e o agudizar dos problemas económicos no bloco de países de economia centralizada e em que predominava a União Soviética, este sistema de alianças começou lentamente a desintegrar-se. Com o fim da referida "guerra fria" (por desistência, pode dizer-se, de um dos blocos em contenda...), o cariz ou ênfase do "Movimento dos Não Alinhados" alterou-se também de forma radical. Para alguns terá mesmo deixado de existir, embora se continue a falar de uma grande número de países como sendo do "terceiro mundo" (uma outra designação normalmente associada à ideia de "movimento dos não alinhados". O que veio entretanto a acontecer é que a componente politica daquela "movimento dos não alinhados" foi substituída pela correspondente componente económica. Foi assim que, já em 1973 (na cimeira de Argel) os países não-alinhados tinham proclamado o seu direito inalienável de controlar os seus recursos naturais e, se necessário, nacionalizar as empresas que faziam a sua exploração.

Seja como for (com ou sem continuidade real de um "movimento dos países não alinhados"), a verdade é que o mundo continua dividido entre países do "Norte" e países do "Sul", ou então entre países ricos e países pobres. Enquanto tal situação permanecer sem alterações significativas, vai com certeza continuar a haver a necessidade de reclamar por uma Nova (e radicalmente diferente) Ordem Económica Internacional. Quer por uma questão de justiça e equidade, quer por uma questão de bom senso e equilíbrio ecológico e económico, quer ainda por uma questão de segurança e paz social. Por outras palavras, enquanto o mundo continuar dividido entre "Norte" e "Sul", num contexto de coexistência (não) pacífica de prosperidade e pobreza, continuará a ser relevante que se reclame e promova a ideia de uma nova ordem económica internacional.

Por uma questão de justiça e equidade na medida em que o sentido profundo (em todos os tempos inerente a todas as comunidade sociais humanas), daquilo que é razoável e justo no que concerne à distribuição das riquezas, sejam fruto do trabalho sejam das dádivas directas da Natureza, *manda que a repartição dessas riquezas se faça, não só premiando o esforço de quem mais trabalha* (ou com mais eficácia e eficiência), *mas também garantindo a todos* (e em particular às gerações futuras) *um mínimo de condições de acesso a oportunidades de realização pessoal e de grupo.*

Por uma questão de de bom senso e equilíbrio ecológico e económico, na medida em que não fará qualquer sentido produzir, cada vez mais e melhor, se entretanto não se garantirem as condições sociais e políticas que permitam o consumo das riquezas produzidas. Tudo isso, claro está de forma continuada e ao longo de gerações. Se considerarmos que o planeta simplesmente tem limites físicos concretos (não há volta a dar-lhe...) uma tal continuada produção e consumo de riquezas só poderá efectivar-se de modo sustentado se esses limites físicos forem levados em linha de conta, por muito longe no tempo que esses limites se possam apresentar[335]. Assim sendo, consoante se vejam aproximar-se os primeiros sinais da chegada desses limites físicos, parece razoável exigir-se dos dirigentes políticos mundiais, a clarividência e o bom senso suficientes para precaver uma eventual catástrofe ecológica. Finalmente, por uma questão de segurança e paz social porque sem um mínimo de equidade no relacionamento económico-comercial entre os diversos países ou comunidades nacionais, estarão criadas as condições objectivas de onde podem sempre emergir movimentos de refluxo identitário, assim como diversos tipos de fundamentos religiosos e étnicos,

[335]Faz-se esta nota adicional tendo em mente a recorrente ideia do (agora) "neomalthusianismo". Se é verdade que desde há séculos que se encontram "cassandras" anunciadoras de desgraças ou o fim eminente do mundo (tal como o conhecemos), também não deixa de ser verdade o facto de o planeta Terra ser mesmo uma realidade física finita, com uma determinada capacidade limitada de sustentação de seres vivos...

naturalmente propícios à eclosão de guerras e conflitos. Quer a nível interno de cada país, quer a nível regional ou internacional.
O conceito de uma Nova Ordem Económica Internacional começa se basear no reconhecimento de igual dignidade entre todos os países contratantes da cooperação para o desenvolvimento. Ou seja, nesse conceito não se tratava de pressupor uma qualquer relação de dependência entre os países doadores e os países receptores de ajuda. Reconheciam-se as vantagens para as partes e assumiam-se compromissos numa base de reciprocidade de benefícios. Não havia também lugar a quaisquer sentimentos (ainda que diplomaticamente dissimulados) de "caridade" da parte de uns e de "pedidos" da parte de outros... As relações económicas entre países desenvolvidos e países menos ricos deveriam portanto ser sempre mutuamente benéficas.
Foi assim que em Novembro de 1977 as Nações Unidas nomearam uma *"Comissão Independente sobre Questões de Desenvolvimento Internacional",* sendo que essa comissão veio a ser conhecida como "Comissão Willy Brandt", a qual submeteu um relatório-programa de longo prazo a que então chamou de *"Norte-Sul; Um Programa para a Sobrevivência"*[336]. O objectivo proposto nesse *"Programa para a Sobrevivência",* objectivo esse que veio então a ser conhecido na literatura e nas discussões políticas como *"nova ordem económica internacional"*, seria então o da criação de um sistema internacional de relações económicas, com base na cooperação e não numa postura de concorrência ou mesmo de confrontação, do estilo daquela que (em fins de 2010) é referida como a "guerra das moedas", na qual vários países e blocos procuram transferir para o campo das oscilações e manipulações cambiais, as suas "guerras de concorrência comercial".
Trata-se também de uma proposta para um novo ambiente económico mundial em que se olhem os recursos do planeta como recursos e património comum de toda a humanidade. O relatório Brandt, até pelo seu título (*"Programa para a Sobrevivência"*), procurava promover a ideia de que a paz e a prosperidade só poderiam florescer em conjunto. Nesses termos, afirmava-se também a ideia de que enquanto houvesse países considerassem a problemática da cooperação e do desenvolvimento como uma questão "privada", não seria fácil evitar os confrontos e, eventualmente, as guerras.
Pode assim argumentar-se que a proposta de uma NOEI defendia, de forma clara, o conceito e a praxis do multi-lateralismo na cooperação internacional para o desenvolvimento, em lugar do ainda prevalecente predomínio da cooperação unilateral. Uma das críticas que se pode mais naturalmente fazer ao unilateralismo é justamente a de que este princípio defende e perpetua relações de dependência "Estado-a-Estado", sendo que nessa relação dual de dependência são primordialmente favorecidos os interesses geoestratégicos dos países doadores, designadamente os dos países doadores mais importantes na cena internacional. Assim sendo, na proposta de uma NOEI considerava-se que tais princípios (de reciprocidade, interesses mutuamente benéficos e multi-lateralismo) eram fundamentais para a paz e para a prosperidade , assim como para a segurança internacional. Para os espíritos mais românticos, a proposta de uma NOEI era também uma mensagem de paz para um mundo baseado na justiça social e de onde estivesse ausente a ideia de "exploração do homem pelo homem"...
Deveria ainda assegurar uma continuada e sustentada transferência de tecnologia, em particular a tecnologia relevante para as diversas fases do desenvolvimento. Assim como um controle legítimo e razoável do processo multi-sectoral de "fuga-de-cérebros", dos países mais pobres para os países mais ricos. Tal "fuga-de-cérebros" só seria possível de contrariar – de modo legítimo e sem ofensa aos princípios universais das liberdades de movimentos das pessoas individuais – se entretanto se proporcionassem, nos países receptores da ajuda e cooperação internacional, as adequadas condições de trabalho para os jovens engenheiros, cientistas, médicos e quadros técnicos de diversos tipos e especialidades.
Em resumo, os Relatórios Brandt[337] propunham uma reestruturação radical da economia global,

[336] A este livro veio a seguir-se um outro *: "Cooperação Norte-Sul para a Recuperação Mundial"* (1983). Quer um quer outro destes dois livros venderam-se em grandes quantidades em todo o mundo e contiunam a ser livros de referência na história do desenvolvimento internacional.
[337] North-South (1980) e Common Crisis (1983)

assim como *"uma nova abordagem dos problemas do desenvolvimento incluindo-se aí um programa de emergência para acabar com a pobreza nos países em desenvolvimento".* (Quilligan, 2002).
Ao longo das duas décadas seguintes, aqueles relatórios foram amplamente discutidos em diversos círculos políticos internacionais, mas a verdade é que os países mais desenvolvidos pouco ou nada fizeram a esse respeito. Continuou a prevalecer a ideia do primado dos interesses nacionais por parte de cada um dos países desenvolvidos.
Assim, ao fim de quase quatro décadas, e em resultado na quase não existência de programas efectivos de planeamento familiar, continua a verificar-se uma "explosão demográfica", com particular incidência nos países mais pobres. Por sua vez, esta "explosão demográfica", torna mais difícil os esforços de crescimento económico e concomitante desenvolvimento social, até na medida em que continuam a ser escassos os recursos qualificados em termos de serviços de saúde e de educação, para citar apenas dois aspectos do problema do desenvolvimento. No que diz respeito à fome, no mesmo período de tempo, passou-se de cerca de 600 milhões para cerca de 1.000 milhões de pessoas que, diariamente, dia após dias, continuam a passar fome...

Já em 1989, Willy Brandt pediu a Ingvar Carlsson e Sir Shridath Ramphal para convocarem uma Commissão Independente sobre Governação Global. Já depois da morte de Willy Brandt em 1992, a nova Comissão deliberou publicar em 1995 um relatório subordinado ao título *"A Nossa Vizinhança Global"*[338]. Esta Comissão para a Governação Global[339] alargou a ideia e propôs a criação de um Orgão de Conselho para o Desenvolvimento[340], apelando à criação de um novo organismo internacional dedicado à governação da interdependência económica.
Esta mesma Comissão para a Governação Global publicou as suas recomendações em preparação para uma Conferência Mundial sobre a Governação Global,então prevista para 1998, na qual se esperava que os tratados oficiais sobre governação mundial viessem a ser adoptados para implementação até ao ano 2000. Entre essas recomendações havia propostas concretas, as quais reflectiam o trabalho de dezenas de agências e comissões de especialistas, durante vários anos, tendo como objectivo fundamental o alargamento da autoridade das Nações Unidas, de modo a que a mesma pudesse iniciar ou concretizar uma série de medidas, designadamente:

- tributação global (sobre transacções e rendimentos);
- constituição de um exército permanente das Nações Unidas;
- constituição de um Conselho de Segurança Económica;
- declaração da autoridade das Nações Unidas sobre o património global;
- fim do poder de veto dos membros permanentes do Conselho de Segurança;
- constituição de um novo órgão parlamentar da "sociedade civil" com representantes das ONGs;
- constituição de um novo "Conselho de Petições";
- constituição um novo Tribunal Internacional de Justiça Criminal;
- reconhecimento do carácter vinculativo dos veredictos do Tribunal Internacional de Justiça;
- alargamento da autoridade do Secretário-Geral das Nações Unidas.

Estava-se assim perante uma tentativa de fazer prevalecer a autoridade e o poder (que se assumia como democrático) dos Estados, representativos dos interesses e *direitos públicos e universais de todos os cidadãos,* sobre os interesses privados e particulares de um grupo específico de pessoas, (para o caso os detentores de Capital).
A única proposta que até agora (2010) obteve algum consenso e se veio a concretizar, foi a da constituição de um Tribunal Internacional de Justiça Criminal, criado em Julho de 1998, em Roma.

Os temas abordados nas propostas dos Relatórios Brandt

Não podemos render-nos à ideia de que todo o mundo deveria copiar os modelos dos países

[338] *"Our Global Neighborhood"* - Oxford University Press, 1995
[339] *"Global Governance Commission"* - khttp://sovereignty.net/p/gov/gganalysis.htm
[340] *"Development Advisory Body"* - http://www.brandt21forum.info/Report_CrisisFinance_print.htm

altamente industrializados. Temos que evitar a confusão persistente, entre crescimento e desenvolvimento e devemos sublinhar com força que o objectivo primordial do desenvolvimento é levar à auto-realização e parceria criativa no uso das forças produtivas de uma nação e de todo o seu potencial humano.
"Norte-Sul; Um Programa para a Sobrevivência"

A Fome no Mundo

Na altura em que foi publicado o Relatório Norte-Sul havia em todo o mundo cerca de 550 milhões de pessoas que passavam fome. A situação hoje é que haverá mais de 1.000 milhões nessa situação, ou seja, um aumento de cerca de 80% para um aumento populacional de "apenas" 50%[341]. Ou seja, a situação agravou-se. Ao mesmo tempo que continua a haver produção de excessos... Isto apesar dos incessantes e repetidos apelos, quer da Comissão Brandt, quer das diversas personalidades e instâncias políticas e sociais que deram o seu acordo às conclusões e propostas do Relatório.

Extrema Pobreza

Naturalmente que a causa da fome começa por ser a pobreza e, nessa perspectiva, dir-se-á então que em 1980 havia cerca de 800 milhões de pessoas vivendo nas margens da sociedade e lutando pela mais rudimentar satisfação das suas necessidades básicas: água potável, alimentação, habitação, alguma energia e "serviços mínimos"[342]. Em 2009 o número de pessoas vivendo numa situação de "pobreza extrema"[343], era estimado em cerca de 1.450 milhões, de pois de ter descido de um máximo de 1.800 milhões em 1990, tendo então estagnado até 2008 e recomeçado a subir depois da crise financeira de 2008. Ou seja, e mais uma vez, a situação agravou-se pois o número de pessoas vivendo em situação de extrema pobreza passou de 18% para cerca de 21%. Isto acontece ao mesmo tempo que aumenta ligeiramente o número de bilionários em todo o mundo e aumenta de modo "extraordinário" a fortuna pessoal desses "poucos" bilionários.

E no entanto, por estranho que possa parecer a leitores mais desprevenidos, o custo de eliminação da extrema pobreza é mais reduzido do que se possa pensar. Segundo estimativas do PNUD e do Banco Mundial, o custo total de um pacote anual e abrangente, capaz de erradicar a situação de pobreza extrema, seria pouco superior a 10% do total dos orçamentos militares de todo o mundo. Com esses recursos financeiros, poder-se-ia propiciar água potável e estruturas sanitárias, educação básica, saúde e alimentação a todos aqueles cerca de 1.500 milhões de pessoas. Tudo, naturalmente, a troco de prestação de serviços básicos por parte dos adultos envolvidos[344].

Em todo o caso um tal programa mundial para a erradicação da pobreza extrema deveria ser coordenado pelo Banco Mundial (reformado nas sua ideologia...) juntamente com Agências e Programas das Nações Unidas como a OMS, a FAO e o PNUD. De acordo com a lógica ou o raciocínio da Comissão Brandt, teríamos aqui a possibilidade de uma espiral virtuosa de um modelo básico de desenvolvimento:

A alimentação traz satisfação
Habitação traz estabilidade
Saúde traz segurança
Educação traz oportunidade
Rendimento traz desenvolvimento sustentado

[341]Em 1980 a população total do planeta era de aproximadamente 4.500 milhões. Em meados de 2010 seria de aproximadamente 6.800 milhões.

[342]Mesmo com as algumas imagens que vão chegando aos habitantes dos países do Norte sobre as condições de vida dos mais pobfres entre os poobres dos países do Sul, mesmo assim poucas pessoas se aperceberão com um mínimo de interiorização, das condições de vida de quem não sabe o vai acontecer no dia seguinte. Mesmo "não passando fome"...

[343]O Banco Mundial define "pobreza extrema" quando o equivalente ao "rendimento" diário *per capita* é inferior a 1,25 dólares...

[344]Faz-se aqui este reparo para a hipótese de haver algum leitor mais "sensível" ou "escandalizável" que pudesse pensar que este pacote (de cerca 100.000 milhões de dólares por ano) seria uma *"caridade desperdiçada para sustentar preguiçosos"*...

O Problema da População

A dimensão demográfica está intimamente correlacionada com as dimensões anteriores de "fome" e "extrema pobreza". Assim, e tendo em conta a carga humana sobre os recursos naturais do planeta, é preciso começar por se assinalar que população do planeta triplicou ao longo de todo o século XX. No entanto deve também assinalar-se que, ao longo das últimas quatro décadas do mesmo século, o ritmo de aumento da população abrandou, passando de 2,1% ao ano em 1960 para 1,3% ao ano no virar de século e milénio.

O aumento da população tem várias consequências, desde a sobre exploração de terras agrícolas escassas (e consequente migração para as cidades) até à continuada desflorestação por parte de populações rurais em busca de combustível, passando pela sobrecarga sobre serviços de saúde, sanidade e ensino, já de si escassos. A Comissão Brandt propunha assim um substancial aumento do esforço internacional no sentido de se aumentarem os programas de planeamento familiar em todos os países menos desenvolvidos. Mesmo assim, e considerando também o abrandamento no ritmo do crescimento da população mundial, entre 1980 e 2010, tivemos um acréscimo de 2.300 milhões de habitantes. Poder-se-á dizer que temos mais 2.300 milhões de "bocas para alimentar", mas que temos também mais 2.300 milhões de cabeças a pensar e 4.600 milhões de braços para trabalhar... Tais factos elementares levam mais alguns problemas para os quais também alertava a Comissão Brandt: o acréscimo "exponencial" das pressões migratórias, a oportunidade para a sobre exploração da situação de "miséria humana" e de falta de protecção, liberdades fundamentais e justiça social, relativamente aos muitos migrantes que iriam certamente emergir...

O Problema da Discriminação de Género

Como já tem sido assinalado (Quilligan, 2002), a desigualdade entre seres humanos *"começa com a mais básica das relações humanas, a interacção diária entre homens e mulheres. Historicamente, e em todo o mundo, as mulheres têm sido expostas a enormes barreiras sociais, embora as condições tenham vindo mudar nos países mais desenvolvidos"*. A Comissão Brandt alertava muito em particular para o papel (estupidamente secundarizado...) das mulheres na maioria dos países em desenvolvimento, situação essa que era urgente alterar, até na medida em que (o mais das vezes) as mulheres funcionam como a espinha dorsal da economia de subsistência, assim como (em meio urbano), da chamada "economia informal". Mas, apesar dos factos rotineiramente observados (da crucial contribuição das mulheres), a verdade é que as raparigas continuam quase sempre a ser alvo de discriminação quando as famílias têm que fazer opções relativamente ao trabalho e à educação dos jovens. É assim que se explica que, no virar do século, fossem classificados como socialmente analfabetos, nos países em desenvolvimento, 543 milhões de mulheres e 311 milhões de homens, o que dá uma diferença de 27% em desfavor das mulheres... No caso das crianças em idade escolar, havia 325 milhões de crianças "fora das escolas", das quais 183 milhões (ou 56%) eram raparigas[345].

Ajuda Pública ao Desenvolvimento

A Comissão Brandt reclamava também um reforço substancial na ajuda *multilateral* aos países em desenvolvimento, a ser efectivado através das instituições internacionais. Defendia assim a ideia de que a ajuda oficial ao desenvolvimento não devia ser dada, por cada país doador, directamente a países receptores da ajuda, mas sim (sempre...) através de instituições internacionais, de modo a garantir previsibilidade nos fluxos de ajuda e neutralidade política nos destinos e objectivos dessa ajuda pública ao desenvolvimento. Reclamava-se também que os países ricos contribuíssem com o montante internacionalmente acordado de destinar 0,7% do PIB de cada país, para a ajuda oficial ao desenvolvimento, devendo os países ricos progredir até se alcançar o objectivo, anteriormente proposto pelo Conselho Mundial das Igrejas, de 1% antes do ano 2000.

Entretanto chama-se a atenção para o facto de que aquilo a que se tem chamado de "ajuda", em rigor tem sido dinheiro emprestado a juros reduzidos mas que, mesmo assim, acaba por dar como resultado o reembolso (aos países desenvolvidos), de duas ou três vezes o fluxo inicial de dinheiro. Ou seja, a "ajuda" acaba por resultar num investimento negativo por parte dos países ditos em

[345] http://hdr.undp.org/en/media/completenew1.pdf - página 23

desenvolvimento, sob a forma de fluxos financeiros dos países do Sul para os países do Norte...
Para analistas como James Quilligan, na verdade, a "ajuda" tem sido um incentivo por parte dos países desenvolvidos para que os países ditos em desenvolvimento se vejam forçados a gerar exportações baratas para os países desenvolvidos, de modo a poderem pagar a "ajuda" recebida...
Este arranjo acaba por ser um excelente negócio para os países do Norte (em particular os "mais espertos"...), fazendo uso de uma descarada duplicidade moral, em que a "ajuda" acaba por ser vista como um "fardo" para os contribuintes dos países do Norte. A ser assim, a ajuda internacional seria uma expressão clássica de um relacionamento "vítima-criminoso": este manipula a vítima, mas alega que agiu de boa fé, e a vítima paga duas vezes a sua própria opressão (Quilligan, 2002).

Dívida Pública e Dívida Externa

No caso dos países mais pobres do mundo, o pagamento anual dos encargos com a sua dívida externa é maior do que o respectivo PIB; no caso de outros vinte países supostamente em desenvolvimento, o pagamento anual da dívida externa é quase tanto como o seu rendimento anual. Nas actuais condições do sistema financeiro mundial, esses países muito simplesmente não têm quaisquer hipóteses de se desenvolverem. Quaisquer ajudas e redução ou anulação das suas dívidas, o mais que fazem, é adiar o problema do seu não desenvolvimento. Os credores (normalmente bancos dos países do Norte...) terão sido pagos (com dinheiros dos contribuintes do Norte...) mas os países pobres, eles mesmos, continuarão como estavam: pobres e não desenvolvidos.
A dívida da totalidade dos países em desenvolvimento era, no ano 2002, quase 2.340 biliões de dólares. Todos os agentes económicos envolvidos sabem que grande parte desta dívida nunca poderá ser paga. Os países mais pobres simplesmente não têm meios para isso[346]. Mas entretanto, embora esse facto seja rotineiramente admitido nos corredores do poder político, nos países do Norte[347] continua-se alegremente a "fabricar dinheiro", e em quantidades fenomenais, por via de transacções e créditos virtuais a consumidores e especuladores de toda a espécie...
A recente crise financeira (aquela de 2008) não é mais do que uma ilustração deste fenómeno e das suas consequências à escala global.

Armamentos e Segurança

Ao longo da segunda metade do século XX, do total das guerras travadas em todo o mundo, 98% ocorreram em países ditos em desenvolvimento. Na maior parte desses países o agravamento da situação social e económica levou aos conflitos armados os quais, por sua vez e numa espiral de efeitos infernais, levaram a uma crescente militarização, aumento da pobreza, desespero e caos social. Para além de outros efeitos colaterais da militarização das sociedades em países pouco desenvolvidos, como será o caso da corrupção, do aumento de fundamentalismos e tensões étnicas e da cultura de violência e do crime. Tudo isto à custa de recursos materiais e humanos que poderiam, naturalmente, ter sido utilizados para fins pacíficos, em meios produtivos e em esforços de melhoria do nível de vida das populações.
Em resultado directo das tensões causadas pela guerra fria e do confronto geoestratégico entre os Estados Unidos e a ex-União Soviética, as despesas militares atingiram então montantes na ordem dos 450.000 milhões dólares por ano. Já na primeira década do século XXI, e apesar do fim da Guerra Fria ter ocorrido já há cerca de vinte anos, o mundo continua a gastar em armamentos o equivalente a cerca de 800.000 milhões de dólares por ano. Como assinalado mais atrás neste texto (mas que importa repetir e voltar a repetir...) a título de comparação, bastariam cerca de 80.000 milhões (10%...) para implementar um programa global para ajudar a resolver os problemas da alimentação, água, saneamento, saúde e educação, de todos os países ditos em desenvolvimento.
É o que nos diz o Banco Mundial e algumas das agências das Nações Unidas.

Produção e Consumo de Energia e Meio Ambiente

A Comissão Brandt foi a primeira instância global, com um mandado institucional das Nações

[346]http://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/ipe/exdebt.htm
[347]Em particular naqueles mais propensos a diversos malabarismos financeiros...

Unidas, a chamar a atenção para as interligações entre o desenvolvimento económico mundial e os seus efeitos sobre o meio ambiente global[348]. O Relatório Brundtland (1987)[349] e a Cimeira do Rio (1992)[350], ao colocarem no centro das discussões de um qualquer projecto de planeamento global a ideia de "sustentabilidade", devem também ser considerados como extensões elaboradas com base nas propostas da Comissão Brandt. As conclusões a que se chegou nessas instâncias levaram a que no Protocolo de Kyoto se exigia das 37 países mais industrializados que, até o ano 2012, reduzissem as suas emissões de dióxido de carbono e de outros gases com efeitos de estufa, para 5,2% abaixo dos níveis de 1990.

No entanto, apesar desses aparentes progressos, o objectivo básico e primordial do investimento directo estrangeiro nos países em desenvolvimento (ou nos países de origem das empresas que projectam esse investimento...) continua a ser o da maximização dos lucros, dando assim prioridade ao crescimento dos montantes de negócio, em detrimento da eventual exaustão dos recursos naturais e da biodiversidade. Tais princípios orientadores dos investimentos empresariais acabam por ter o respaldo, se não *de jure*, pelo menos *de facto*, das políticas e praxis das instituições de Bretton Woods, ou seja da OMC, do FMI e do Banco Mundial.

Transferência de Tecnologia e Empresas Transnacionais

Em última análise foi a inovação tecnológica que esteve na origem da Revolução Industrial, a qual fez descolar – de modo marcante e definitivo (...) - os países hoje desenvolvidos, relativamente aos países "mais atrazados". Assim sendo, a tecnologia não é apenas um elementos crucial no projecto de desenvolvimento dos países mais pobres do planeta. Poderá até argumentar-se (como já fazia a Comissão Brandt...) que a questão tecnológica é mesmo o principal ponto fraco em quaisquer projectos de desenvolvimento dos países mais pobres, quer no acesso à dita tecnologia, quer na sua utilização e controle.

Poderá também e ainda argumentar-se que na "transferência de tecnologia" e de "saber-fazer" haverá que considerar todo o contexto social e cultural, quer dos países em desenvolvimento, quer dos países que se proponham prestar assistência técnica de qualquer tipo. Também no caso de essa transferência tecnológica ser efectivada por via de investimentos de empresas transnacionais, haverá que ter em linha de conta as condicionantes sociais e culturais envolventes. No caso particular da transferência por via de investimento directo estrangeiro, terá havido demasiados casos que justifiquem uma prolongada desconfiança (da parte dos países em desenvolvimento) relativamente aos motivos, objectivos ou intenções ulteriores das empresas transnacionais (Quilligan, 2000).

Comércio Internacional

Da Organização Mundial do Comércio, criada em 1995 depois de extensas e prolongadas negociações no âmbito das diversas reuniões do "GATT"[351], esperava-se um conjunto de regras menos pesadas e mais razoáveis para com os países de economias mais frágeis. Por outro lado, num ambiente global de livre comércio de tudo e mais alguma coisa, o acesso aos mercados dos países do Norte, em condições de equidade, tornou-se numa condição *sine qua non* para o equilíbrio das contas externas dos países do Sul e, por conseguinte, para o seu eventual desenvolvimento. Ora acontece que muitas vezes as regras do comércio e regulamentos são simplesmente ignoradas.

Dado que a OMC acaba por também funcionar como uma espécie de "Tribunal" de arbitragem de conflitos comerciais (resultantes de diferentes interpretações sobre as regras acordadas[352]), resulta sempre que os países mais pobres se apresentam em posição fragilizada pela sua dificuldade em contratar firmas de advogados capazes de contra-argumentar. De certa maneira acaba por ali

[348] Num outro plano institucional (o plano académico), no entanto, haverá que assinalar o trabalho de Donella Meadows, Jorgen Randers e Dennis Meadows (três cientistas do Massachusetts Institute of Technology), *"Os Limites do Crescimento",* publicado em 1972

[349] *"Our Common Future"* da Comissão Mundial para o Ambiente e o Desenvolvimento.

[350] Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente de Desenvolvimento

[351] *"General Agreement on Trade and Development"*

[352] A composição de pautas aduaneiras e respectivas listas de produtos, os procedimentos para a determinação de origem de componentes e produtos acabados, os tratamentos preferenciais herdados de acordos anteriores à própria OMC...

funcionar uma "lei do mais forte", com cobertura legal baseada no "peso e prestígio" dos advogados arguentes... É assim que as disputas comerciais, entre países ou regiões, são muitas resolvidas através da ameaça de retaliações por parte dos países em posição de fazer essas ameaças[353].
Segundo dados da CNUCeD, apesar dos quase 60.000 milhões de dólares em ajuda concedida aos países em desenvolvimento, ano após ano, as barreiras comerciais dos países ricos acabam por custar aos países menos desenvolvidos mais do dobro em exportações perdidas.

Dinheiro e Finanças

Também no campo das finanças internacionais não se verificaram quaisquer reformas importantes. Pode mesmo dizer-se que houve até oposição sistemática, da parte das instituições de Bretton Woods e da Secretaria do Tesouro dos Estados Unidos, nesse sentido. Designadamente quando entidades regionais procuraram avançar com organizações com idêntico objectivo e como que "réplicas" do FMI à escala regional. Tal terá sido o caso da proposta de um Fundo Monetário Asiático, avançada pelo Japão aquando da crise financeira de 1997 que atingiu os países da Ásia do Sudeste[354]. Significativamente, uma das grandes diferenças que o Japão propunha para esse FMA era justamente a melhor adequação das suas políticas monetárias às circunstâncias concretas (sociais, políticas e económicas) de cada país afectado por quaisquer crises financeiras. Este tipo de cenário proposto pelo Japão deveria contrastar com o teor e conteúdo das respostas "padrão", sempre e rotineiramente apresentadas pelo FMI, do estilo *"está aqui a solução, qual é o vosso problema?"*[355].
O Banco Mundial, sendo propriedade de todos os países membros, é suposto financiar projectos industriais e de infraestruturas de longo prazo que permitam um ajustamento estrutural nos países em desenvolvimento, designadamente em obras públicas como portos, estradas, barragens hidro-eléctricas e outras centrais de energia ou ainda grandes sistemas de distribuição de água para consumo doméstico e irrigação.
O FMI, de que são membros 187 países, é suposto ter por missão supervisionar o sistema financeiro global e, nesse contexto, acudir aos países membros com problemas conjunturais de liquidez. Nesse sentido, proporciona a esses países empréstimos temporários, de modo a que estes tenham tempo ou espaço de manobra para procederem a medidas de reestruturação das suas balanças de pagamento e das suas dívidas públicas. Os seus "Programas de Ajustamento Estrutural", implementados em conjunto com o Banco Mundial, tornaram-se famosos ao longo da década de Oitenta pelas razões mais negativas. Mas entretanto, e ao contrário do que acontece com a Assembleia Geral das Nações Unidas[356], no caso do FMI e do Banco Mundial, o peso económico dos países mais desenvolvidos, assim como o facto de terem maiores quotas no capital daquelas organizações, faz com que o peso dos países ditos em desenvolvimento seja diminuto. Por outras palavras, o voto de cada país é baseado no montante das suas contribuições. Uma vez que os países do G-7 são os maiores contribuintes daqueles organismos, as políticas, os planos e os procedimentos do Banco Mundial e do FMI acabam por de reflectir os interesses e objectivos de política externa daqueles países.
Por outro lado, e de acordo com a sabedoria convencional, os países que não consigam resolver os seus problemas de liquidez através do recurso aos mercados privados, são supostos recorrer ao FMI para ajuda como "emprestador mundial de último recurso". Ao recorrer ao FMI os países com problemas de financiamento nos mercados monetários comerciais (os bancos privados...) terão que se sujeitar a uma série de condições, designadamente o abdicarem de uma parte da sua soberania.
Entretanto, o mandato original conferido a estas duas instituições na Conferência de Bretton Woods em 1944, não incluía a sua promoção (quase evangelista...) da privatização de empresas de serviços públicos, em particular aquelas empresas que correspondem a monopólios naturais[357]. E no entanto

[353]Um exemplo terá sido o caso dos conflitos a propósito do aço, entre a União Europeia e os Estados Unidos. Outro caso ilustrativo serão as barreiras "não-comerciais" entre, por exemplo, o Japão e os Estados Unidos.
[354]http://wrap.warwick.ac.uk/1058/1/WRAP_Hughes_9871481-080709-japan_and_the_east_asian_crisis_wrap.pdf
[355]http://www.atimes.com/asia-crisis/AB19Db03.html
[356]Em que um voto da Zâmbia conta tanto como um voto da Índia ou do Japão...
[357]A literatura económica convencional abunda em estudos e discussões sobre a natureza (e pertinência...) do conceito

essa parece ser uma das missões assumidas ao longo das duas últimas décadas, muito em particular por parte do FMI. Tudo isso sob a cobertura da ideologia do "Menos Estado, melhor Estado", assim como com a justificação de que "é preciso vender essas empresas para poder pagar a dívida pública". A ideia de que algumas dessas empresas públicas possam ser lucrativas e contribuir assim para o orçamento do Estado é, em geral, descartada com o argumento da "pouca eficiência da gestão por parte de funcionários do Estado".
Em todo o caso, sendo a missão estatutária do FMI a regulação do sistema monetário mundial, e devendo os "SDRs"[358] servir de moeda internacional, a verdade é que essa missão é sistematicamente ignorada pelos países mais ricos. Facto esse que leva todos os outros países a utilizar o dólar (e outras moedas "fortes") como reservas cambiais. Nessas condições, será caso para dizer que o pessoal do FMI, já que não consegue fazer, em pleno, aquilo para que foi criada a instituição, passou a dedicar-se a uma outra função (também muito útil...), designadamente a de "inspectores de finanças" e de "consultores de governação orçamental", dos países com problemas de liquidez. Em conclusão, dir-se-á que estas instituições pouco têm contribuído, bem antes pelo contrário, para a eventual concretização de uma "nova ordem económica internacional".

Um Forum de Negociações Globais

Aquilo que era contemplado nas propostas dos relatórios Brandt era a institucionalização de um fórum permanente e multilateral *"para a discussão de todo tipo de questões no relacionamento entre todas as nações do Norte e do Sul"*, com o objetivo de lançar e coordenar um programa abrangente de ajuda internacional de emergência,assim como a criação de um sistema monetário e financeiro estável. A este respeito poder-se-á dizer que aquilo que era proposto pela Comissão Brandt não era mais do que uma redefinição do papel das Nações Unidas, designadamente da sua Assembleia Geral e dos diversos organismos e agências especializadas.
Como assinala Quilligan, a noção de "interdependência" entre as diversas comunidades nacionais parece ser auto evidente, e no entanto essa interdependência (social, económica e política) continua a funcionar de forma cega, descoordenada, sujeita aos movimentos e oscilações das "forças do mercado". Estaremos aqui, mais uma vez, perante a dicotomia do conflito latente entre os poderes "político" e "económico". O caso mais flagrante em 2010 será sem dúvida o facto de, no seio de uma entidade que a si mesma se designa por *União Europeia,* a Alemanha, o país com maior dimensão demográfica e económica, pura e simplesmente recusar assumir a sua participação na coordenação e governação dessa interdependência, muito em particular no que diz respeito a políticas monetárias e fiscais. Multiplique-se ("por muitos"...) essa mesma problemática no contexto das relações Norte-Sul e facilmente se poderá imaginar o potencial de conflitos entre interesses e opções de cada comunidade nacional.
Entretanto, e a a convite de Willy Brandt, reuniram-se em Cancun (México) em 22 e 23 de Outubro de 1981, 22 líderes mundiais com o objectivo de discutir as propostas e questões levantadas no Relatório *"Norte-Sul; Um Programa para a Sobrevivência".* Em rigor, dois desses 22 dirigentes mundiais tinham o objectivo explícito e bem formatado, de rejeitar (e fazer rejeitar) as propostas contidas naquele relatório. O objectivo declarado de Margareth Tatcher e de Ronald Reagan era a de derrotar – de uma vez por todas – as ideias e propostas "estatizantes" de um líder político social-democrata como era o caso do ex-Chanceler Willy Brandt. Entretanto, e no contexto do mesmo combate ideológico, o chamado "Grupo dos Sete" fora formado em 1975, em grande parte em reacção às resoluções da Assembleia Geral da ONU no ano anterior, as quais clamavam por uma completa reestruturação do sistema económico internacional. O objectivo do G-7 era assim contrariar quaisquer veleidades de "governação mundial" onde pudesse vir a predominar o peso demográfico dos países do Sul, assim como o poder dos seus votos na Assembleia Geral das Nações Unidas.

---

de "monopólios naturais". Não cabe aqui entrar nessa discussão.
[358] *"Special Drawing Rights".* Eram supostos desempenhar o papel hoje desempenhado pelo dólar norte-americano como moeda de reserva e de contabilidade nas transacções internacionais...

No que diz respeito ao problema do pagamento (ou não...) da dívida soberana (dos países do Sul...), alguns destes países têm, por vezes, ameaçado formar uma espécie de "cartel dos devedores", do estilo *"ninguém paga, a ver o que 'eles' fazem"...* Para muitos analistas a eventualidade (certamente muito remota...) de os países devedores actuarem como um bloco, minimamente estruturado, de repudiação da dívida (ou de exigência estruturada da sua renegociação), deveria muito provavelmente relançar a necessidade de colocar de novo na mesa das negociações internacionais o efectivo lançamento de uma nova ordem económica internacional.
Naquilo que então se chamou *"Desafio ao Sul"*[359] (1990), a Comissão do Sul, presidida pelo ex-presidente tanzaniano Julius Nyerere, voltou a colocar sobre os os países ditos em desenvolvimento, a responsabilidade histórica de exigir e relançar uma reforma efectiva do sistema mundial, assumindo entretanto a sua própria responsabilidade pela corrupção generalizada, a qual resulta de uma má gestão governamental e naturalmente descamba em autoritarismo, falhas e deficiências na responsabilização e prestação pública de contas e, por fim, na violência e militarização dos Estados.
Finalmente há que referir a emergência do chamado Grupo dos 77, em que se revê a maioria dos países ditos em desenvolvimento e que de forma regular (e já rotineira...), vai continuando a reclamar, também no seio da Assembleia das Nações Unidas, a discussão e resolução de problemas associados com o comércio mundial, as finanças internacionais, a política monetária, a transferência de tecnologia, os armamentos, a produção e distribuição de energia, os seus impactos sobre o meio ambiente, os direitos da mulher, a explosão demográfica, a dívida pública soberana, a ajuda pública ao desenvolvimento e a erradicação da pobreza.

A outra "Nova Ordem Internacional"
Quando alguns autores falam de uma "Nova Ordem Internacional" estão a referir-se ao ambiente global a que um certo autor, muito pomposamente, chamou de "O Fim da História". Estou aqui a referir-me ao início de uma "nova ordem internacional", proclamado pelo ex-Presidente dos Estados Unidos, George Bush (Sr.) na sequência da implosão da antiga União Soviética. Tal como assinala Vivien A. Schmidt[360] (1995), aquilo que estava sendo proclamado era, nem mais nem menos, do que um mundo de paz e harmonia universal, com desenvolvimento para todos. Um mundo em que a comunidade internacional de governos democráticos iria propiciar paz no mundo e tornar possível que todos fossem livres e pudessem beneficiar da prosperidade de uma economia de liberalização internacional. A paz, como se veio rapidamente a verificar, não era mais do que um sonho ou uma utopia, o mesmo sucedendo com a prometida prosperidade global. A única parte daquelas promessas que tem sido de facto assegurada, tem sido a da *liberdade para todos os comércios de interesse para o processo de acumulação capitalista.* É assim que é cada vez maior a mobilidade do capital financeiro (mas não só...) e cada vez maiores as facilidades para os negócios sem fronteiras ou barreiras internacionais que pudessem actuar como pontos de regulação e controle do comércio internacional. Em rigor, aquilo que veio a suceder foi a emergência de um estado de coisas em que os Estados foram colocados na situação de terem de concorrer entre si pelo beneplácito das decisões de investimento das grandes empresas transnacionais.

[359] *"The Challenge to the South",* Oxford University Press, 1990
[360] "The New World Order, Incorporated: The Rise of Business and the Decline of the Nation State," *Daedalus,* Vol. 124, no. 2 (Spring 1995) - http://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/schmidt.htm

13. A «INDUSTRIA» DA COOPERAÇÃO

"Há bastantes provas de que o aumento na dimensão e no número de ONGs tem sido proporcionado pelo aumento dos contributos do Estado, assim como de maiores contributos de organizações multilaterais de desenvolvimento, tais como o Banco Mundial. Por um lado, estas condições originaram mais dinheiros para o desenvolvimento de ONGs e Organizações de Base; por outro lado, estas arriscam-se a tornarem-se tão dependentes dos Estados que tenham vindo a ser cooptadas e a a sua independência ameaçada".

Richard Robbins
"Global Problems and the Culture of Capitalism"

Introdução

No segundo capítulo deste livro começámos por discutir, ainda que brevemente, os dois principais tipos de agentes intervenientes no processo histórico global de acumulação e desenvolvimento. Referiu-se aí o papel dos Estados e o papel da Empresas nesse processo histórico. Haverá aqui, no entanto, lugar a que se discuta também o papel interveniente nesse processo, de outros agentes sociais; muito em particular aqueles agentes cujas características os parecem colocar numa espécie de "terra de ninguém" das actividades a que os Estados "não chegam", mas que também não parecem interessar de sobremaneira ao mundo das empresas. Estou naturalmente a referir-me às "organizações não governamentais".

Entretanto, de há muitos anos a esta parte que o conjunto de actividades no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento económico e social dos países menos desenvolvidos, tem vindo a constituir uma série de oportunidades de emprego e de negócio a dezenas de milhares de pessoas e empresas. Nesse sentido é perfeitamente legítimo que se fale de uma "índustria da cooperação". Assim sendo, parece pois razoável, para não dizer legítimo, que se saliente nesse conjunto de actividades o papel crucial desempenhado por um conjunto de agentes que afirmam não terem o lucro como sua motivação. Será esse o caso das "organizações não governamentais para o desenvolvimento", mais conhecidas por ONGDs.

Poderemos também e ainda considerar as organizações não governamentais, "sem mais nada", na medida em que muitas ONGs se dedicam a actividades que, pelo menos indirectamente, afectam também o processo de desenvolvimento. Será o caso daquelas ONGs de carácter basicamente *humanitário* e de *socorro de emergência.* Embora neste capítulo façamos também referência às ONGs em geral, vamos aqui dar alguma maior ênfase às ONGDs propriamente ditas.

Embora se possa falar de ONGs já desde os primeiros anos do século XX, a expressão "organização não governamental" só veio a ganhar "foros de cidadania" e entrar no uso corrente com a fundação da Nações Unidas em 1945. No Artigo 71 do Capítulo 10 da Carta das Naçoes Unidas, foi definido o estatuto consultativo daquelas organizações que não eram nem governos nacionais, nem países membros das Nações Unidas.

Actualmente, e já de há uns anos a esta parte, há um esforço consciente (mas até agora não bem sucedido...) no sentido de substituir a expressão ONG pela expressão OSC ("Organização da Sociedade Civil"). A diferença é suposta ser significativa, na medida em que a designação "organização não governamental" se poderá aplicar a qualquer organização sem fins lucrativos. Por exemplo, uma associação patronal, ou uma Ordem profissional (como a Ordem dos Médicos, Engenheiros ou Advogados...). Enquanto que a designação "organização da sociedade civil" seria aqui reservada àquelas entidades que fossem certificadas ou reconhecidas pelas Nações Unidas e a quem o ECOSOC atribuísse o estatuto "consultativo".

Entretanto, poderíamos enumerar centenas de outras organizações não governamentais que pouco ou nada têem a ver com o universo social de que aqui nos ocupamos. O caso das federações desportivas, muito em particular aquelas que mais beneficiam de cobertura mediática (como será o caso do futebol...), será o exemplo mais gritante desse fenómeno. O facto de, aparentemente, não terem o lucro como motivação básica ou inicial, não impede que se trate de organizações que

movimentam centenas de milhões de euros e que sejam dos mais importantes actores de uma "nova indústria" de âmbito global: a indústria do lazer a qual entretanto "virou" indústria da alienação...

O Crescente Papel das ONGDs

Nas palavras de Salamon e Haddock (2010) ao longo dos últimos 25 anos assistimos a uma expansão espetacular do fenómeno da filantropia[361], voluntariado e organizações da sociedade civil em todo o mundo. Na verdade, fica-se com a impressão de que estaríamos no meio de uma *"revolução associacional global"*, uma espécie de levantamento colectivo, à escala mundial, da actividade privada voluntária e organizada.

> *Apesar das potencialidades contidas ou implícitas neste desenvolvimento social, no entanto, o sector da sociedade civil sem fins lucrativos permanece uma espécie de subcontinente invisível na paisagem social da maioria dos países. É pouco estudado e mal compreendido pelos responsáveis políticos e pelo público em geral, muitas vezes sobrecarregado com limitações legais, e inadequadamente utilizado como um mecanismo para resolver os problemas públicos. Uma razão para isso será a falta de informação básica sobre o seu âmbito, estrutura, financiamento e contribuições em muitas partes do mundo. Esta falta de informação é devida em parte, ao facto de que componentes importantes do sector sem fins lucrativos cai no âmbito da economia não-observada ou informal, e em parte à forma como até mesmo as partes observadas deste sector têm sido tratadas no sistema de Contabilidade Nacional.*

Com a expansão e predomínio quase absoluto da ideologia neoliberal, tal como tem sido promovida principalmente pelos Estados Unidos e os países da União Europeia, veio a ser atribuído um papel altamente reforçado ao agregado de agentes sociais geralmente designados por "organizações não governamentais". De facto, um dos principais aspectos da ideologia neoliberal é a minimização do papel dos Estados[362], muito em particular em áreas de actividade em que possa haver concorrência "livre" entre os agentes sociais e económicos envolvidos, como será o caso da prestação de serviços de educação e de saúde. Assim sendo, segundo essa ideologia, o Estado deverá pois limitar-se às estritas funções de soberania e de garantia da ordem pública. Nesses termos, sendo tudo o mais para privatizar, é perfeitamente natural que se veja reforçado o papel das ONGs, as quais passarão assim a concorrer entre si pela obtenção de fundos e a apresentação e execução de projectos. Como a concorrência é um factor positivo no aumento da eficiência operacional (dizem eles[363]...), teremos assim o melhor dos mundos possíveis: por um lado "menos Estado e melhor Estado" e, por outro lado, uma mais eficaz execução dos programas de ajuda pública ao desenvolvimento.

Referem-se mais atrás os casos dos Estados Unidos e dos países da União Europeia, como campiões e promotores da ideologia neoliberal de "menos Estado, melhor Estado". Esta ideologia propõe que se as "forças do mercado" forem deixadas em paz (ou seja, se for minimizada a intervenção, mesmo simplesmente reguladora, do Estado) tudo irá correr pelo melhor, no melhor dos mundos possíveis, designadamente no campo específico da "ajuda pública ao desenvolvimento". Também aí dever-se-á deixar que sejam as forças do mercado a promover o desenvolvimento dos países mais pobres. Quer seja através do incremento do "investimento directo estrangeiro", quer seja através da promoção da actuação de ONGDs.

Nesse contexto de minimização do papel do aparelho do Estado e da maximização do papel dos agentes privados, um outro país particularmente digno de referência pelo seu significado em termos de "mudança de paradigma" para um cenário de "menos Estado, melhor Estado", será o caso do Japão. Nesse caso, por exemplo, Keiko Hirata (da Universidade da Califórnia)[364] refere que o

---

[361] Algo que está perfeitamente em concordância com o fenómeno de "crise de sobreprodução" a qual também se caracteriza pelo acumular de colossais fortunas num extremo do espectro social, em simultâneio ou concomitância com a crise social de porbreza relativa no outro extremo do mesmo espectro social...

[362] "Menos Estado, melhor Estado", dizia a sra. Margareth Tatcher e repetem em coro todos os fazedores de opinião politicamente correctos....

[363] Já há várias décadas que o matemático e economista John Nash (Prémio Nobel) demonstrou que a cooperação, e não a concorrência, acaba por ser mais benéfica para a colectividade como um todo. Esta sua tese está exposta, de modo simples e directo, no filme baseado na sua vida, *"A Brilliant Mind"*...

[364] http://www.csun.edu/~kh246690/developmental.pdf

crescimento das ONGDs se deve em parte ao enfraquecimento gradual do "aparelho administrativo" que teria dominado o Japão desde a década de Cinquenta e até fins dos anos Oitenta, altura em que a economia japonesa entrou num longo período de estagnação e a que corresponderia uma substancial perda de poder por parte da burocracia que até aí governara a entidade nacional por vezes designada por *"Japan Inc."* (ou J*apão SA*...). De facto, o este país tem sido usualmente caracterizado com sendo um Estado "desenvolvimentista", ou seja, um Estado com um forte e bem consolidado aparelho administrativo, com elevado grau de autonomia em relação aos partidos políticos e aos jogos do poder parlamentar. Segundo esta tese, esse aparelho administrativo é quem efectivamente executa a governação do pais, traçando as linhas gerais do seu desenvolvimento ciêntífico, tecnológico e industrial, fazendo-o de modo a garantir que sejam alcançados determinados objectivos de crescimento. Terão sido os anos da famosa expressão "Japan Inc" e do predomínio do MITI (*"Ministry of International Trade and Industry"*) sobre os Negócios Estrangeiros. Nesse contexto a política japonesa de APD era determinada exclusivamente pelos interesses do Estado, (supostamente subordinada ao MITI...) e sem interferência de (quase inexistentes) ONGs. Tal terá sido o caso ao longo das décadas entre os anos Cinquenta e os anos Oitenta. No entanto, a partirdo momento em que o crescimento do país entrou em estagnação (fins dos anos Oitenta), a sociedade civil e as respectivas ONGs terão começado a pôr em causa a liderança e autoridade, até então indisputadas, daquele todo poderoso aparelho estatal.
Para lá das crises de endividamento relativo de muitos países mais desenvolvidos, permanece o facto objectivo de uma indiscutida "abunbância de recursos finnaceiros" (a que corresponde riqueza material concreta sob a forma de estruturas, máquinas, ferramentas e tecnologias...) localizada nos países mais desenvolvidos. A esse respeito poder-se-á falar da "crises dos ricos" que alguns autores considerarão, muito simplesmente, "crises de sobreprodução". Nesse contexto dir-se-á que um dos grandes desafios que hoje se colocam aos Estados, às grandes empresas e às ONGDs, será o de encontrar formas institucionais "politicamente correctas", de fazer fluir para os países menos desenvolvidos novos e crescentes fluxos de ajuda ao desenvolvimento. De acordo com a ideologia neoliberal, não será necessário fazer o que quer que seja: as miraculosas "forças do mercado" se encarregarão de fazer aparecer os sinais indicativos de onde estão as oportunidades de investimento e logo para lá se dirigirão, em busca de uma merecida e almejada rentabilidade, os fluxos de "investimento directo estrangeiro". Já de acordo com a ideologia do "Estado desenvolvimentista", pelo contrário, as miraculosas "forças do mercado" acabarão sempre por ficar inertes e precisam de serem "empurradas" em direcção a oportunidades potenciais ou apenas em ambrião.

Seja como for, o Professor Richard Robbins (2010)[365] aponta várias razões para o crescimento do mundo das ONGDs ao longo da década de Noventa: por um lado, o fim da guerra fria permitiu uma maior facilidade de movimentos e actuações por parte de organizações não governamentais um pouco por todo o mundo. Por outro lado, a revolução nas tecnologias da informação e comunicação, muito em particular a emergência do fenómeno Internet, deu origem ao aparecimento de redes sociais de âmbito global. Depois haverá a considerar o aumento de recursos financeiros originados na relativa "abundância" de dinheiro nas mãos de grandes fortunas individuais (a filantropia e o mecenato...) e de fundações originadas na acumulação de lucros fabulosos por parte das maiores empresas mundiais. Haverá também a considerar o facto de a expansão e proliferação de meios de comunicação, concorrendo entre si por "tempo de antena" e *"time share"* ter aumentado (?...) o grau de consciência, por parte das populações dos países mais desenvolvidos, relativamente aos problemas da fome e da pobreza dos países menos desenvolvidos. Mas, a causa principal para o crescimento (quase) exponencial do número e da dimensão das ONGs será então a expansão e predomínio da ideologia neoliberal, tal como acima referido[366].
Havendo "menos Estado" e "mais dinheiro para gastar", o que será então normal (em termos até de

[365] *"Global Problems and the Culture of Capitalism"*
[366] Ideia também sugerida por Richard Robbins...

comportamento sistémico...) será o facto de esse dinheiro ser canalizado para organizações não governamentais. É também nesse sentido que Richard Robbin sugere que *"há bastantes provas de que as ONGs estão a crescer porque têem crescido os montantes de financiamento público".*

As Janelas de Oportunidades para o Marquetingue das ONGDs

De acordo com dados compilados por investigadores da Universidade Johns Hopkins[367], a partir da sociedade civil em 36 países, o volume de dinheiros envolvidos nas actividades das organizações não governamentais atingia em 2003 a bonita soma de 1.000.000 milhões (um trilião) de euros. Para efeitos de comparação refira-se que a economia portuguesa (país doador e membro do CAD da OCDE), tinha em 2009 um volume estimado em 230.000 milhões. Ou seja 4,2 vezes menos... Segundo o mesmo estudo, as ONGs empregam em todo o mundo cerca de 45.500.000 de pessoas. Embora este estudo se refira ao conjunto geral de ONGs que se dedicam à solidariedade (e não só àquelas que se dedicam à cooperação para o desenvolvimento...) não deixa de ser revelador da dimensão do mundo das organizações não governamentais.

Deve ainda assinalar-se o caracter elusivamente discreto, e portanto pleno de disparidades e dados contraditórios, das estatísticas que se vão encontrando e que estejam disponíveis, sobre os montantes envolvidos neste particular tipo de "actividade" económica que é a filantropia e o mecenato cultural e ciêntífico. Seja como for, até por uma questão de método, teremos que nos cingir aqui ao mais restrito universo das ONGDs, assim como aquelas ONGs quie se dedicam, quer à ajuda humanitária de emergência, quer àquelas que, embora também toquem na problemática do desenvolvimento, na verdade têm como seu objectivo primordial, a defesa de bens e princípios comuns a toda a Humanidade.

De acordo com o relatório *Our Global Neighborhood*, elaborado e publicado por iniciativa da Comissão sobre a Governação Global (publicado em 1995), havia então em todo o mundo cerca de 28.900 ONGs internacionais e centenas de milhares de ONGs de âmbito puramente nacional. No entanto, daquelas (mais ou menos) 28.900 ONGs internacionais, apenas 980 beneficiavam da acreditação por parte do ECOSOC das Nações Unidas. Serão então estas as organizações que a ONU considera como sendo OSCs. Pa além destas OSCs com o estatuto consultativo junto do ECOSOC, há no entanto a considerar alguns milhares de outras ONGs que receberam e beneficiam do estatuto de "observadores", as quais podem assim participar nas diversas conferências convocadas pelas agências especializadas das Nações Unidas[368].

Entretanto, e de acordo com os dados do CAD da OCDE[369], o montante total da ajuda oficial ao desenvolvimento atingiu em 2008 o número recorde, em termos reais, de *119.800 milhões de dólares,* uma subida de 10,2% em relação ao ano anterior e que correspondia (em média) a 0,3% do PIB[370] dos países doadores. Um tal montante de capital financeiro não deixa de ter muito interesse para todos os agentes envolvidos no processo de cooperação e ajuda ao desenvolvimento. Tudo isto sem contar com os contributos de alguns outros países ricos, não membros do CAD da OCDE, como será o caso de alguns países árabes produtores de petróleo, em particular a Arábia Saudita. Deve também salientar-se que parte significativa desses fluxos de APD se processa através de financiamento a ONGs envolvidas no processo geral de ajuda e cooperação. Por outro lado importa relembrar o empenho e as presões no sentido de que cada um dos países membros da OCDE cumpre de facto o histórico compromisso de dedicar 0,7% do seu PIB à ajuda pública ao desenvolvimento.

De facto, se as associações de ONGDs e outros grupos de activistas, assim como o clamor da Assembleia Geral das Nações Unidas, algum dia conseguirem levar os páises membros do CAD da OCDE, a cumprirem com todo o ridor o seu compromisso de destinar 0,7% dos seus Produtos

[367]Dados disponíveis em http://www.ccss.jhu.edu/index.php?section=content&view=9&sub=3&tri=8

[368]http://esango.un.org/irene/index.html

[369]http://www.oecd.org/document/35/0,3343,fr_2649_34487_42458595_1_1_1_1,00.html

[370]Atenção, aqui a média é a "média das percentagens", não é a média dos montantes!!!... Ou seja, se o Luxemburgo contribui com 0,7% do seu PIB e os Estados Unidos com 0,2% do seu PIB, a média desses contributos parece ser de 0,45% dos respectivos PIBs... Nada de mais errôneo.

Internos Brutos à ajuda pública ao desenvolvimento, então (no caso dos números disponíveis para o ano de 2009) teriam sido *238.558 milhões de dólares*[371] que teriam estado disponíveis para financiar projectos de desenvolvimento. Como resulta evidente haveria assim lugar a muito mais trabalho e oportunidades de emprego em que muito teriam a fazer as centenas (ou milhares) de ONGDs interessadas e participantes nesses projectos. É também nesse sentido que se justifica falar de uma "indústria da cooperação". Nesse peculiar e específico "sector de actividade económica" temos uma interessante tríade de actores sociais: as ONGDs, as entidades doadoras (os Estados, os filantropos individuais e as fundações privadas) e as entidades receptoras (os países menos desenvolvidos). Nesse mercado global da "cooperação para o desenvolvimento", os agentes mais activos serão provavelmente as ONGDs, na medida em que são elas que procuram obter, junto das entidades doadoras, os fundos necessários à sua "missionária intervenção" e, junto das entidades receptoras, as oportunidades de muitas prestações serviços, supostamente benéficos para o desenvolvimento social e económico dos países mais pobres.

O Financiamento das ONGDs

Já em 1996, Edwards e Hulme[372] referiam que *"as ONGs estavam cada vez mais dependentes da ajuda oficial"*, especialmente a partir dos últimos anos da década de Oitenta, quando se tinha verificado uma clara estagnação nos fluxos de contributos voluntários da cidadania em geral, em muitos países do Norte. Passou assim a ser comum encontrar situações, na Escandinávia, nos Países Baixos e no Canadá (países geralmente mais generosos...) em que 50% a 90% dos orçamentos das grandes ONGDs eram cobertos apenas por subsídios governamentais.

Algumas das maiores ONGs internacionais chegam a ter orçamentos anuais na ordem das centenas ou mesmo milhares de milhões de dólares. Orçamentos destes montantes exigem um trabalho constante e sistematizado de angariação de fundos. Assim sendo, o financiamento das ONGs é uma das suas primeiras preocupações, sendo também uma natural fonte de orientações relativamente àquilo que são supostas promover. Não quer isto dizer que as ONGs sejam "reféns" dos doadores, mas simplesmente que a sua natureza e os fins que se propõem alcançar, acabam sempre por dar origem a um determinado grau de selectividade da parte das organizações (agências do Estado, fundações, empresas, associações, filantropos individuais...) que se mostrem disponíveis para "abrir os cordões" às respectivas bolsas. Em todo o caso, e a esse respeito, deve também referir-se o facto de praticamente todos os países terem leis fiscais que propiciam o mecenato e a filantropia.

Mesmo considerando que o conceito de "organizações *não governamentais",* pareça significar uma independência em relação ao poderes políticos, a verdade é que as ONGs (e as ONGDs em particular) dependem fortemente do financiamento que lhes é proporcionado pelas agências estatais responsáveis em cada país pela "ajuda pública ao desenvolvimento". Foi assim que, em 1998, cerca de 25% do orçamento da Oxfam foi financiado pelo governo britânico e pela Comissão Europeia. A ONG *"Médecins sans Frontières",* é financiada em quase 50% por dinheiros públicos. Entretanto, por causa da amplitude de algumas das causas e interesses envolvidos, algumas ONGs pura e simplesmente não aceitam qualquer participação de dinheiros dos orçamentos estatais. Pelo menos é essa a sua postura pública, como é o caso da ONG *"Green Peace"*.

Um outro aspecto a considerar será a interligação entre associações empresariais e o mundo das ONGs. Esta interligação nem sempre tem sido muito clara ou pacífica, até na medida em que as ONGs se apresentam, por vezes, como "contra-poder", depreciando a motivação do lucro e, de certa forma, como *"anti-establishement"*. Mais recentemente, no entanto são muitas as ONGs e associações empresariais que se têem esforçado por encontrar pontos de convergência, em termos de interesses objectivos comuns, (como será o caso da exploração sustentável de recursos naturais, como as florestas ou a pesca...), propondo-se assim preencher zonas "cinzentas" onde as empresas

[371] Du*zentos e trinta e oito biliões, quinhentos e cinquenta e oito milhões de dólares.* Em comparação, o plano de resgate dos agentes financeiros (bancos e companhias de seguros) falidos aquando da bolha financeira nos Estados Unidos (em 2008), foi num montante de 700.000 milhões de dólares. *Ou seja, cerca de 3 vezes mais...*

[372] David Hulme e Michael Edwards: "NGOs States and Donots – Too Close for Comfort" - St. Martin's Press, 1997

não se sentem vocacionadas para intervir.
No caso do Estados Unidos são várias as organizações que se estruturaram justamente para prover ao financiamento de ONGs que se dediquem às causas em que aquelas organizações estejam mais interessadas. Um exemplo ilustrativo dessa situação, será o caso da EGA ou *"Environmental Grantmakers Association"*. Trata-se de uma associação informal de mais de 120 fundações e empresas preocupadas com os problemas do meio ambiente e que se reunem anualmente para decidir quais as ONGs e que projectos irão ser financiados. Os fundos atribuídos às ONGs através desta associação rondam os 500 milhões de dólares.
Entretanto, e ainda no caso concreto dos Estados Unidos e a título ilustrativo da apertada teia de ligações entre o Estado e as ONGDs quand se trata de organizar o seu financiamento, em 2004 o Presidente George Bush Jr., anunciou – com pompa e circunstância - a fundação de uma *"Millenium Challenge Corporation"* ou MCC[373]. Esta iniciativa do Estado norte-americano fora já anunciada em 2002, por ocasião da "Conferência sobre o Financiamento do Desenvolvimento", e tinha como objectivo a redução da pobreza global através da promoção de um crescimento económico sustentado. O seu conselho de governação inclui o Secretário de Estado, o Secretário do Tesouro, o Administrador da agência oficial norte-americana de APD (a *USAID*...), assim como quatro representantes da "sociedade civil", recomendados pelo Congresso e nomeados pelo Presidente dos Estados Unidos. Esta MCC é então suposta proporcionar assistência a países classificados como sendo de "baixos" e "médios" rendimentos. Mas essa assistência só será prestada se os países classificados naquelas duas categorias, "passarem no exame" da avaliação que lhes é feita segundo três critérios básicos, mais um: (1) exercerem uma governação justa, (2) investiremo nas pessoas, (3) garantir a liberdade económica, e (4) estarem acima da mediana num indíce de corrupção.
Desde que foi lançada, esperava-se da MCC que aumentasse a ajuda anual ao desenvolvimento em 5.000 milhões de dólares, objectivo a atingir atá ao ano de 2006. No entanto, apesar das promessas e compromissos anunciados, os níveis de financiamento nunca chegaram a exceder os 2.000 milhões de dólares. Foi assim que ao longo dos anos tivemos montantes, em 2004, 1.000 milhões, em 2005 1.500 milhões; em 2006 1.750 milhões; em 2007, 1.750 milhões; em 2008, 1.500 milhões; e em 2009, 875 milhões... O mesmo acontece com todos os outros governos da OCDE, variando os montantes consoante as disponibilidades e empenho dos diversos Estados.
Uma outra fonte e financiamento das ONGs são as próprias Nações Unidas. De acordo com o relatório do primeiro trimestre de 1996 da *"Global Environment Facility"*, o montante atribuído ao financiamento de projectos relacionados com "aquecimento global", atingia a bonita soma de 2.300 milhões de dólares, sendo a sua esmagadora maioria atribuída a projectos a cargo de ONGs acreditadas junto do ECOSOC ou de algumas agências especializadas. Aquele mesmo relatório enumerava 39 desses projectos, que eram coordenados pelas ONGs "União Internacional para a Conservação da Natureza", o "Fundo Mundial para a Vida Selvagem" e o "Instituto dos Recursos Mundiais", envolvendo montantes de cerca de 350 milhões de dólares. *Muitas das ONGs são assim lançadas e financiadas de modo a que possam ser alcançados determinados objectivos que lhes são especificados aquando do seu lançamento e/ou do seu financiamento.*
Não há uma concordância generalizada sobre o conteúdo preciso (e legal...) da expressão "organização não governamental". Em muitos casos estas organizações confundem-se naturalmente (têm o mesmo significado) com "organizações da sociedade civil". Para alguns analistas estas ONGs estariam a meio caminho entre "partidos políticos" e a sociedade civil em geral, na medida em que se dedicam à promoção e defesa de causas de interesse público, sem no entanto, e através disso, entrarem no jogo político da disputa do poder. Calcula-se que haja mais de 40.000 ONGs com operações internacionais, mas o número de ONGs que em todo o mundo operam apenas no âmbito de um só país parece alcançar os 2.000.000...
A ideia de constituição de organizações sociais tendo como objectivo a promoção de certos valores éticos ou a defesa dos direitos dos seres vivos ou ainda a prestação de socorros em situações de

[373]http://www.mcc.gov/

catástrofe natural ou social (guerras, epidemias...), é uma ideia antiga. No que diz respeito ao chamado "mundo ocidental", aquela que é provavelmente a mais antiga das organizações não governamentais, é a *"Anti-slavery International",* a qual trabalha de modo consistente e ininterrupto desde 1839, no combate à escravatura e outros abusos do mesmo tipo (trabalho forçado, tráfico de menores...). Em rigor, esta *"Anti-slavery International"* tivera as suas origens já em 1787 quando se formou a primeira associação abolicionista de cuja actividade veio a resultar a ilegalização da escravatura, primeiro no Reino Unido em 1807 e depois nas colónias britânicas em 1833.
Já então, como ainda hoje, seria possível detectar uma convergência objectiva de interesses entre as motivações, de ordem ética e humanista, da maioria das organizações não governamentais, e as motivações dos interesses económicos instalados. No caso da *"Anti-slavery International",* por exemplo, e relativamente ao contexto histórico em que se observa a sua intervenção, poder-se-ia argumentar que o movimento liberal, em luta pelo fim da escravatura, tinha também como objectivo subjacente garantir à burguesia industrial britânica, então emergente no plano internacional, uma igualdade de concorrência (em particular nos custos de mão-de-obra) nos mercados internacionais.

As ONGs e uma outra via para o desenvolvimento
Uma primeira e potencial vantagem de custos das ONGDs, relativamente às supostamente mais pesadas máquinas burocráticas dos Estados, estará no facto de as suas despesas com pessoal serem, supostamente, menores. Isto dever-se-ia à possibilidade de as ONGs atraírem mais pessoal na base do voluntariado e, portanto, mais disponíveis a receberem menos dinheiro e a terem menos regalias do que os funcionários públicos[374]. Segundo os proponentes desta tese, os cooperantes das ONGDs em regime de voluntariado, obteriam um bastante ou maior interesse e motivação pelo simples facto de estarem a trabalhar em actividades que são supostas contribuir para melhorar o bem estar das populações. Um segundo aspecto a considerar, seria uma suposta maior capacidade de aproveitar as suas características organizacionais transformando-as, por via de uma mais eficiente transferência de tecnologia, em vantagens para os países onde estejam a operar.
Neste caso, argumenta-se que as ONGs podem ter acesso a informação mais correcta sobre aquilo que de facto interessa às populações nos países receptores da ajuda. E poderiam assim implementar projetos mais eficazes. Por outro lado, e dadas as suas características estruturais, as ONGDs não estão limitadas a trabalhar com os representantes oficiais dos países receptores, como acontece frequentemente com formas mais oficiais de auxílio. Além disso, e porque são supostas estarem mais familiarizadas com as condições objectivas do terreno, as ONGDs estariam também mais aptas a proporcionar ajuda de socorro e respectivos serviços de uma forma mais oportuna e eficiente, respondendo mais rapidamente a crises agudas nos países receptores de ajuda pública.
Na perspectiva da crítica mais radical ao papel e princípios orientadores das ONGDs, o fenómeno das organizações não governamentais, em particular aquelas que se dizem dedicadas à cooperação para o desenvolvimento, será também um fenómeno de "moda". Como diz James Petras, as ONGs parecem "estar na moda", e qualquer tentativa de inventariação desse interessante fenómeno social arrisca-se a falhar pela mobilidade constante na formação de novas e diversificadas ONGs em praticamente todos os países do mundo.
Também aqui, neste fenómeno social, se vêm encontrar todos os problemas típicos de caracterização e taxonomia. Em geral parecem beneficiar de um razoável capital de simpatia. Outros no entanto tecem a seu respeito algumas críticas severas, havendo também quem qualifique algumas delas como OMG's ou "Organizações Muito Governamentais". Isto na medida em que algumas das ditas ONGs não serão mais do que extensões mal camufladas de departamentos governamentais. No caso do sociólogo norte-americano James Petras, este chama a atenção para as ligações pessoais entre dirigentes de ONGs e dirigentes políticos e respectivas "trocas de favores". Designadamente a efectivação de apoio eleitoral a candidatos deste ou daquele partido, a troco de financiamentos para as actividades das ONGs. Por outro lado, a ideologia anti Estado de muitas

[374]Nas palavras de Scott e Hopkins, seriam "mais altruístas.

ONGs vem de encontro à corrente neo liberal de "menos Estado, mais Estado".
De facto, à medida que aumentava a oposição ao neoliberalismo, por parte de muitos activistas nos países em desenvolvimento, o Banco Mundial começou a aumentar significativamente os seus donativos a diversas ONG's actuantes no terreno.
Como nos diz James Petras

> *"À medida que aumentou a oposição ao neoliberalismo, o Banco Mundial (BM) incrementou os donativos destinados às ONG's. O ponto fundamental de convergência que partilham as ONG's e o BM era a recusa de ambas entidades ao "estatismo". Superficialmente, as ONG's criticavam o Estado de uma perspectiva de "esquerda" na qual defendiam a "sociedade civil", enquanto que ao BM criticavam-no em nome do "mercado".*

De um ponto de vista da sociologia organizacional, argumentar-se-á a esse respeito, que os Estados (todos os Estados...) estavam a ficar "demasiado grandes" e a sua despesa e governação, "fora de controle" ou de "gestão impossível". Assim sendo, e para as pessoas que assim pensavam, a solução óbvia seria o encorajar a "sociedade civil" a auto organizar-se, sob a forma de "organizações não governamentais", as quais se viessem substituir aos Estados no desempenho de muitas das suas funções. É assim que James Petras explica que em fins do século XX houvesse já em todo o mundo cerca de 100.000 ONGs que recebiam cerca de 10.000 milhões de dólares em financiamentos diversos. Como é natural todas estas ONGs competem entre si por todas eventuais fontes de financiamento, seja por parte dos Estados, seja por parte de entidades privadas, como Fundações, filantropos e mecenas individuais ou ainda associações empresariais de diversos tipos.
Na realidade, as ONG's não são nada "não-governamentais". Bem antes pelo contrário, recebem donativos de governos de todos os Estados mais desenvolvidos e acabam por funcionar também como agências subcontratadas por governos locais.

Os Problemas da Avaliação de Resultados da Actividade das ONGDs
No mundo das empresas a avaliação do seu desempenho é relativamente fácil e está "normalizada desde os primórdios do sistema capitalista. Basta utilizar o critério da lucratividade. Há mesmo muitos autores que aplicam ao mundo das empresas (em regime capitalista) apenas e tão só esse critério na medida em que as empresas capitalistas existem exactamente para isso: "dar lucro"...
No mundo das ONGDs a coisa necessariamente diferente. Mas, mesmo assim e considerando os montantes envolvidos no financiamento da sua actividade e as expectativas legitimamente criadas em torno da sua actividade, é natural que as ONGDs se vejam submetidas ao crivo da avaliação de resultados de cada vez que estão envolvidas em projectos da «ajuda pública do desenvolvimento». Coisa que, naturalmente está sempre a suceder:; é para isso mesmo que elas se reclamam de existir: a cooperação internacional é o seu «mercado» natural.
São muitas as publicações e manuais detalhando com algum pormenor o modo, os procedimentos e critérios normalmente utilizados para avaliar da eficiência e eficácia da actividade das ONGDs. Nesse sentido limitar-nos-emos aqui a elencar apenas alguns dos pontos principais ou que aparecem com mais frequência e naturalidade nos referidos manuais.
Há a considerar, desde logo, os diversos pontos de vista envolvidos no processo: (1) o ponto de vista das entidades financiadoras e respectivas «agendas»; (2) o ponto de vista dos grupos sociais que são supostos receber a ajuda (ou que são o alvo principal da intervenção da ajuda pública ao desenvolvimento; e (3) o ponto de vista da própria organização que é suposta executar ou levar a cabo o projecto ou programa da ajuda ao desenvolvimento.
Por outro lado há a considerar o próprio processo de avaliação: quem o elabora (a entidade financiadora ou uma agência independente sub contratada para o efeito?...); o que é que se avalia ? Os resultados de um projecto de ajuda?... A capacidade de execução de projectos de uma qualquer ONGD (*ex ante,* durante*, ex post*?...).
Por outro lado, para além dos problemas básicos ou iniciais haverá que levar em linha de conta os critérios eles mesmo de avaliação; por objectivos ?... Eram estes realistas ?... Quem os estabeleceu e

como ?... Qual o grau de documentação das situações encontradas e como e quando se vai fazer a comparação entre a situação encontrada e a situação «no fim da intervenção»?...
Haverá também a considerar os critérios de selecção elaborados pelas entidades financiadoras relativamente à sua avaliação das ONGDs que se candidatem a financiamento. Normalmente haverá aí a considerar a qualificação técnica e experiência operacional dos recursos humanos das ONGDs que se candidatam a financiamento ou que concorrem para levar a cabo quaisquer projectos de ajuda ao desenvolvimento, assim como a adequação daqueles recursos (em quantidade e em qualidade) relativamente aos objectivos propostos para uma qualquer intervenção, projecto ou programa de ajuda.
Haverá ainda a considerar o ponto de vista das populações ou grupos que solicitam a ajuda ou que são supostos necessitar de ajuda. Relativamente aos receptores de ajuda haverá também que considerar as respectivas estruturas sociais («redes de poder» no terreno...) assim como a sustentabilidade ou continuidade das intervenções. Neste contexto haverá que ter presente as diferentes temporalidades envolvidas: uma coisa será avaliar a eficácia (ou efectividade) de um projecto eminentemente educacional, outra coisa será avaliar os resultados de um projecto de saneamento ou de uma rede rural de distribuição de água.
Por fim haverá ainda as recomendações para que cada ONGD elabore e execute em permanência (ou com regularidade) uma auto avaliação, utilizando para isso ferramentas adequadas e também por comparação com o desempenho registado de outras ONGDs; aquilo a que em Inglês se diz *«benchmarking»*.

14. DAS VANTAGENS COMPETITIVAS NA INDUSTRIA DA COOPERAÇÃO

"Foi demonstrado que a concorrência é útil até um certo ponto, mas não mais.
Mas a cooperação, que é aquilo por que nos devemos hoje bater,
começa onde acaba a concorrência."
Franklin Delano Roosevelt

Introdução

Nas palavras do diplomata sueco Hans Blix, na cooperação internacional, o multilateralismo é indispensável. Quer isto também dizer que, para tornar mais eficaz todo o processo de cooperação internacional de ajuda pública ao desenvolvimento, seria melhor se todos os países "doadores" abandonassem, de uma vez por todas, o paradigma neocolonial (...) de alguns países "doadores" se concentrarem nas suas "antigas colónias" ou então (e particularmente) de transportarem para o processo de cooperação internacional de ajuda pública ao desenvolvimento, antigas e ultrapassadas rivalidades imperiais. Por outras palavras, cada país doador poderia eventualmente procurar melhor aproveitar as suas próprias caraceterísiticas culturais e condições materiais concretas, para que os países receptores da ajuda puidessem livremente escolher os melhores parceiros, de acordo com as diversas facetas e fases do processo global de cooperação.

Com a autoridade que lhe advém do seu percurso de vida, por ocasião de uma palestra que proferiu em Lisboa em 12 de Novembro de 2008, a Sra. Graça Machel, teve oportunidade de lançar como que um repto aos dirigentes políticos europeus, no caso concreto dirigindo-se naturalmente mais aos dirigentes políticos portugueses, no sentido de ser abandonado, de uma vez por todas, o anterior (mas ainda prevalecente) "paradigma da cooperação internacional com África, por parte dos países europeus. Este repto ou apelo foi lançado no contexto de um comentário a propósito da Cimeira reunindo os Chefes de Estado e de Governo da União Africana e da União Europeia, realizada em Lisboa em Dezembro de 2007. Segundo Graça Machel, nessa Cimeira ter-se-ia (ou, digo eu, dever-se-ia ter) consumado uma transformação radical no paradigma da cooperação entre países europeus e países africanos. O paradigma que até agora temos tido, caracteriza-se por uma cooperação de tipo algo paternalista e neocolonial, em que as antigas potências coloniais parecem dar preferência a uma cooperação com os países que antigamente tenham sido suas colónias. Este cenário, no entanto, só será válido para países como a Bélgica, a França, Portugal e o Reino Unido. Haveria ainda os casos residuais da Espanha, da Itália ou da Alemanha, países que tiveram muito pouca intervenção no processo de desenvolvimento histórico de África ao longo da totalidade do século XX. Neste cenário, os restantes países da União Europeia apresentar-se-iam como "neutros" a quaisquer rivalidade ou heranças históricas daqueles quatro países. Haverá ainda a acrescentar o facto de alguns dos países europeus, em particular a França, não desistirem de uma afirmação política e cultural, por vezes tendencialmente "asfixiante", relativamente ao trabalho de cooperação por parte de outros países europeus.

Voltando à palestra de Graça Machel, um dos reptos directos, lançado com toda a frontalidade e clareza, foi do de tentar saber *"porque razão Portugal não fazia cooperação com países como, por exemplo, a Tanzânia"*. Claro que poderíamos aqui acrescentar toda uma lista de outros países africanos, em relação aos quais Portugal poderia (deveria?...) estabelecer e implementar "acordos de cooperação". Dir-se-á a esse respeito que Portugal, tal como aliás muitos outros países, têm limitações financeiras. A própria Graça Machel comentou de imediato que os problemas de financiamento são sempre problemas susceptíveis de resolução. O que importa é a vontade política e a visão estratégica. Neste caso do possível futuro dos interesses de Portugal (ou de qualquer outro país, diga-se de passagem) em África.

Este derradeiro capítulo sobre a temática da cooperação internacional procura mais levantar hipóteses do que propriamente analisar e discutir teses correntes da literatura sobre a actuação práctica concreta, por parte dos agentes sociais envolvidos no processo de ajuda pública (e privada) ao desenvolvimento. Importa portanto assinalar o facto de se tratar de uma especulação (à mistura

com algumas reflexões baseadas em "observação participante" ao longo de 18 anos de vivência africana), especulação essa elaborada a partir da leitura do trabalho do engenheiro e psicólogo holandês (e consultor internacional de gestão inter-cultural) Geert Hofstede, trabalho esse consubstanciado nas suas obras *"Culturas e Organizações, compreender a nossa programação mental"* (1991)[375] assim como *"Culture's Consequences: comparing values, behaviors, institutions, and organizations across nations"* (2001).

Entretanto, como nos lembra o autor angolano João Milando, *"a natureza da interacção entre doadores e receptores da ajuda tem influencia na eficácia das políticas da cooperação para o desenvolvimento"* (Milando, 2005 pág. 107). Tal facto implica que o factor crítico de sucesso[376] na aplicação efectiva e útil das diversas políticas e acções práticas da cooperação, depende sobretudo da forma como se processam as diversas e múltiplas interacções de ajuda e transferência de conhecimento e de capacitação institucional. Ou seja, tudo acaba por depender da forma como se processa o contacto humano entre os dois grupos de actores em presença no terreno assim como nos gabinetes e mesas de negociação: por um lado os dirigentes e cooperantes dos países doadores e, por outro lado, os dirigentes e receptores da cooperação e/ou ajuda para o desenvolvimento.

Como será natural haverá aqui alguma ênfase sobre o caso Português, emboar devam ser feitas referências a outras nacionalidades do mundo industrializado. Dado o relativo distanciamento histórico em relação às datas das independências dos países africanos parece razoável que se possa fazer este tipo de reflexão sem que ofender nenhuns cânones da discussão académica. Nesse contexto dir-se-á que parece agora ser também "academicamente aceitável" discutir, sem demasiadas polémicas ideológicas, o projecto falhado do anterior regime político português de "alargar Portugal" (se assim se pode dizer) por meio da ideia de que as colónias africanas poderiam de facto ser convertidas em "províncias ultramarinas" e eventual e completamente integradas com o "Portugal Europeu". Tudo isto, poderíamos acrescentar, muito ao estilo de um mítico novo "Império Romano".

Parcialmente em resultado do que poderíamos chamar (à falta de uma melhor expressão), "sistema nacional de endoutrinamento" (o qual durou cerca de duas gerações), um número significativo de Portugueses parece gostar de pensar de si mesmos que serão melhor conhecedores e estarão melhor preparados, do que outros Europeus, para lidar com questões africanas[377]. Afirmações comuns que procuram transmitir esta ideia no corrente discurso social (além de parecerem simplesmente tolas) tresandam a provincianismo e seriam provavelmente melhor consideradas como desculpáveis expressões de auto estima e de um patriotismo deslocado, por parte dos seus autores. E no entanto muitos de nós somos tentados a contar muitas pequenas estórias da vida real, as quais poderiam acrescentar (por parte de alguma audiência mais atenta e paciente) algum grau de credibilidade a estas ideias. Por outro lado, o facto de que um número significativo de Portugueses (quer cidadãos comuns quer dirigentes institucionais e políticos) parecer acreditar que os Portugueses estão de facto (de alguma maneira) melhor equipados para compreender as questões africanas (possivelmente em resultado de um supostamente muito mais longo e mais antigo contacto e uma supostamente muito mais prolongada presença em África, como se contaria numa estória de fadas...), uma tal crença, em si mesma, pode constituir-se num importante factor motivacional, o qual poderia muito bem qualificar-se como uma potencial "vantagem competitiva" (num eventual mercado global da competição para o desenvolvimento). Mas, tirando esse eventual factor de motivação para a "excelência na execução da cooperação internacional", que outros factores poderão então explicar essas possíveis ou alegadas "diferenças" e "vantagens" por parte dos Portugueses relativamente a outros povos europeus?

---

[375] Ver também em http://www.geert-hofstede.com/.

[376] Dos famigerados CSF's ou *Critical Success Factors* das escolas de gestão...

[377] Pode aqui parecer que este tipo de factor deixou de ser operativo na medida em que tal só se aplicaria às gerações que frequentaram a escola primária e secundária até fins dos anos Sessenta. A esse respeito poder-se-ia sempre argumentar que o processo de socialização tem uma inércia própria e que a sua temporalidade e efeitos não se esgotam com uma – mesmo que radical - "mudança de regime político".

O contexto geral da aujda pública ao desenvolvimento

No actual contexto da globalização e de uma alegada "marginalização" das sociedades africanas[378], uma das questões que parece estar presente na maior parte das discussões políticas e académicas é a da "ajuda internacional de cooperação para o desenvolvimento". Consideramos aqui quer os aspectos relacionados com as actividades de assistência realizadas no âmbito da chamada "Aqjuda Pública ao Desenvolvimento", quer as realizadas no âmbito do chamado "Investimento Directo Estrangeiro", sendo que umas e outras sempre dão, necessariamente, origem a interacções entre os diversos actores sociais envolvidos. Mais específicamente estamos a pensar em actividades sociais e económicas de diversos tipos, designadamente:

- Ajuda e assistência em programas de Saúde e de Educação
- Capacitação e desenvolvimento institucional em geral
- Ajuda e assistência em programas de desenvolvimento comunitário
- Assistência em programas de desenvolvimento industrial e agrícola
- Transferência de tecnologia em geral e de práticas de gestão em particular
- Assistência em oportunidades de investimento e desenvolvimento empresarial em geral.

Todos estes aspectos envolvem pelo menos dois tipos de técnicas de gestão:

- Gestão de projectos (conjunto de actividades do tipo *"uma só vez"* ou *"chave na mão"*)
- Gestão institucional e empresarial (interacções de tipo continuado e sem limite no tempo)

Por sua vez todas estas actividades poderiam ser sumariadas em duas categorias básicas:

- educação, treino e formação profissional, e
- transferência de "saber-fazer".

Deixo aqui de lado a transferência física ou actual de bens materiais de investimento (e dos fluxos financeiros que acompanham essa transferência...) não apenas porque estas actividades são relativamente "simples" de efectivar, mas também porque estas medidas por si sós não constituem de facto "ajuda real ao desenvolvimento"[379].

Por outro lado aquilo que queremos aqui considerar é também a situação em que temos, de um lado, um grupo de países presumivelmente com necessidades de "ajuda para o desenvolvimento" e, do outro lado, um grupo de países interessados (ainda que de forma algo "distanciada"...) e eventualmente até dispostos a dar essa ajuda de "cooperação e desenvolvimento".

Queremos também considerar (ou manter em pano de fundo) o facto de que a generalidade das actividades envolvidas nesta "assistência e cooperação para o desenvolvimento" se converteu numa interessante fonte de negócios e de oportunidades de carreira para um significativo numero de participantes em ambos os lados desta "indústria da assistência ao desenvolvimento".

Finalmente deveremos também ter presente o facto de esta "assistência ao desenvolvimento" assume muitas formas e pode ter origem em muitas fontes institucionais, nomeadamente departamentos governamentais, igrejas de várias denominações, ONGD's, fundações e mesmo empresas comerciais. Em resultado desta variedade, embora pudéssemos tentar considerar as diversas formas segundo as quais estes diversos tipos de actores sociais "jogam o jogo" da cooperação para o desenvolvimento, achamos preferível, até por razões de tempo e de espaço, concentrarmo-nos nas características gerais que se pensa poderem constituir uma *eventual e potencial* "vantagem competitiva" no caso dos actores sociais portugueses relativamente aos seus equivalentes de outras nacionalidades, devido às presumidas (ou efectivas) diferenças culturais.

---

[378] Alertamos para o facto de não subscrevermos, de todo, o discurso corrente de uma suposta marginalização de África no actual contexto da economia mundial.

[379] Claro que este aspecto é susceptível de polémica na medida em que a entrega (donativo) de um conjunto de máquinas ou ferramentas juntamente com a mensagem "agora desembaracem-se" é susceptível de originar real desenvolvimento, muito em particular quando se trate de instrumentos, máquinas ou ferramentas de tecnologia banalizada.

A assistência para o desenvolvimento enquanto "processo"

O conjunto de actividades que constituem aquilo que usualmente se designa por "cooperação para o desenvolvimento" poderá ser perspectivado como constituindo um tipo particular de *"processo",* o qual tem certas características e pré-requisitos.

Nesse contexto deveríamos ter também em mente aquilo que se designa, no jargão das técnicas de gestão, por "FCS" ou "Factores Críticos de Sucesso", sendo que um destes "FCS" será então a efectividade na comunicação entre as partes envolvidas no processo, muito em particular se levarmos em linha de conta o contexto de experiências partilhadas (ou não) por ambas as partes, assim como de elementos culturais distintos e peculiares das partes em presença.

Por sua vez, a efectividade ou eficiência deste sub-processo de comunicação será facilitado pela quantidade de informação contextual a ser transmitida e que se espera seja recebida e entendida por ambas as partes. É quase uma questão de senso comum a constatação de que a similaridade no comportamento social expectável constitui certamente um factor de reforço neste sub-processo de comunicação. Em resumo, na discussão desta matéria, propõe-se que deveremos ter sempre em mente os factores que influenciam o processo de troca de informação e de "saber fazer" entre grupos sociais com contextos culturais diferenciados, assim como a variedade dos diversos actores sociais que participam nesse processo e ainda a variedade de formas assumidas pelo processo propriamente dito de assistência ao desenvolvimento. É neste contexto (a APD como conjunto mais ou menos organizado de *processos* em renovação continuada) que é importante analizar os modos como as interacções humanas que se verificam no desenrolar desses processos são afectadas pelas características culturais dos actores sociais envolvidos nesses múltiplos processos.

Para muitos observadores, até agora, a cooperação para o desenvolvimento tem tido uma história variada de falhanços e sucessos. Talvez fosse útil tentar aprender com os erros do passado, assim como entender as razões pelas quais aconteceram os sucessos que eventualmente aconteceram. A esse respeito, penso que é aqui possível e útil identificar três tipos de explicação para possíveis situações ou casos de falhanço na assistência ao desenvolvimento:

- Diferenças organizacionais de base cultural
- Ignorância ou desconhecimento de diferenças ecológicas fundamentais
- Divergência de interesses e motivações de grupos

Proponho-me agora considerar brevemente estes três tipos de erros mais comuns. Como exemplo ilustrativo do primeiro tipo de causas, refiro o caso de uma empresa alemã de engenharia (citado por Hofstede) a qual instalou num país africano um sistema de irrigação "fácil-de-utilizar". Enquanto que no contexto cultural alemão parece predominar o modelo organizacional melhor descrito como *"uma máquina bem oleada"*, no contexto cultural africano parece claramente predominar um modelo organizacional característico da *"família alargada"*.

Este modelo organizacional é quase que o tipo organizacional oposto do primeiro indicado. O problema que emergiu e o correspondente falhanço desse particular projecto (que parece ter resultado da diferença entre "modelos organizacionais") veio ao de cima quando, uma vez concluído o seu trabalho, os expatriados alemães deixaram o país sem uma completa e extensiva transferência de "propriedade" e "responsabilidade" pelo uso e manutenção do sistema de irrigação. Como nos diz Hofstede, quando tal aconteceu ninguém na comunidade local se sentiu responsável (ou autorizado e qualificado para tal, acrescenta-se aqui...) pela manutenção e apoio à utilização do sistema. Um outro caso que poderia indicar a partir de observação pessoal directa foi a montagem de um sistema de pesca e armazenamento a frio de peixe do Lago Tanganica (ao Norte da Zâmbia) e o seu transporte por estrada para as cidades da Província do Copperbelt e para a capital (Lusaka) em camiões devidamente equipados para o transporte de congelados. Um par de anos depois de o perito da FAO encarregado de montar o sistema ter deixado o país, este sistema de pesca, refrigeração e transporte frigorífico, entrou em colapso e o único peixe que se podia comprar em Lusaka era peixe seco dos rios e pequenos lagos locais (a capenta) e, ocasionalmente, pescada liofilizada importada da Argentina...

Hofstede menciona as diferenças em modelos organizacionais (próprios de cada cultura nacional) mas deveríamos ter também em mente o facto de que o desenvolvimento de uma qualquer sociedade é um processo multi-facetado e extremamente complexo e que envolve muitas (muitas...) variáveis até na medida em que se perspectiva uma sociedade como um todo. Esta ideia de instalar um sistema de rega ou um sistema de armazenagem e transporte frigorífico de peixe e depois deixar o país, quando nesse país ou comunidade local há falta de pregos, parafusos e outros apetrechos elementares nas prateleiras quase vazias das raras lojas de materiais, simplesmente "não dá".
Uma outra causa de falhanços nos projectos de assistência ao desenvolvimento reside no facto de serem ignoradas ou não tidas em conta algumas diferenças ecológicas fundamentais entre os países doadores e as comunidades receptoras. Um bom exemplo deste tipo de situação pode ser o caso de um projecto de assistência canadiana, nos anos Oitenta, aplicado na Zâmbia e tendo como objectivo o desenvolvimento da cultura de trigo. Isto numa determinada região em que as características dos solos, seus usos tradicionais e padrões de chuva foram simplesmente ignorados ou não tidos em linha de conta.
Ainda uma terceira razão que ajuda a explicar alguns dos falhanços será a não convergência de interesses entre, por um lado, os "praticantes" fornecedores da assistência para o desenvolvimento e, por outro lado, as comunidades receptoras dessa assistência. Um exemplo ilustrativo seria o caso de uma qualquer empresa europeia do ramo da construção civil, envolvida na fabricação de casas pré-fabricadas, e que, perto de um ciclo anual de vendas, pretende ver-se livre (literalmente...) de alguns excedentes de estoques. Nessas circunstâncias esta empresa consegue arranjar maneira de vender estes excedentes ao departamento do Estado encarregado da "Cooperação Internacional para o Desenvolvimento". O resultado final é o de alguns dirigentes de um determinado país do "terceiro mundo"[380] se virem a encontrar na situação algo embaraçosa de não saber exactamente o que fazer com os bens recebidos, "caídos dos céus aos trambolhões" (como soe dizer-se) e ainda ter que, formalmente, assumir parte da respectiva dívida externa.

A Investigação e os Resultados de Hofstede

A investigação conduzida por Hofstede tem algum razoável grau de objectividade, na medida em que foi originalmente baseada numa análise extensiva de (literalmente) centenas de milhares de questionários entretanto e anteriormente utilizados pela IBM World Trade Corporation, na sua prática rotineira e de ciclo anual de realização de inquéritos de opinião, para avaliar do grau de satisfação entre o seus mais de 200.000 empregados em mais de 70 países ou regiões à volta do mundo, sendo que aquela investigação original foi depois ainda complementada com outros e diversos estudos de campo, elaborados até e também por outros autores. No seu livro *"Cultures and organizations: software of the mind"* (2005) Hofstede faz o relato detalhado e a discussão das conclusões a que chegou. Para efeitos deste capítulo tentarei fazer aqui um brevíssimo resumo daqueles resultados e conclusões.
No seguimento dos trabalhos de Inkeles e Levinson (1969)[381] e com base no seu próprio módulo de avaliação de valores ("VSM" ou *"values survey module"*), Hofstede começa por utilizar quatro dimensões ou parâmetros básicos para assim caracterizar e distinguir as culturas nacionais em termos do comportamento social específico de cada cultura. Estes quatro parâmetros ou dimensões são então:
- Distância ao Poder (ou PDI, *"Power Distance Index"*)
- Individualismo-Colectivismo
- Masculinidade-Femininidade
- Evitação da Incerteza (ou UAI, *"Uncertainty Avoidance Index"*)

A estes quatro parâmetros básicos veio a acrescentar-se uma quinta dimensão, a qual resultou de

[380] Para o caso, nos anos Oitenta, a República de São Tomé e Príncipe, sendo o país doador a Itália.
[381] Inkeles A, and D.J. Levinson, 1969. *National character: the study of modal personality and sociocultural systems.* Em: *The handbook of social Psychology,* 2nd edition, vol. 4, Lindsey and Aronson (eds), Reading MA: Addison-Wesley.

estudos efectuados junto de estudantes de 23 países utilizando inquérito elaborado por cientistas sociais chineses. Trata-se da "Orientação de Longo Prazo" ou *"Long Term Orientation"*.

O parâmetro da "Distância ao Poder" pretende basicamente ser uma medida da desigualdade social e do grau ou nível da aceitação dessa desigualdade por parte dos membros de cada sociedade. Por seu lado o parâmetro representado pelo *continuum* "Individualismo-Colectivismo" propõe-se medir o grau de (in)dependência de cada pessoa individual relativamente ao grupo social em que se insere. Poderá também dizer-se que esta dimensão acaba por medir o grau de reciprocidade implícito em cada sociedade. A este respeito Hofstede parece também sugerir que a "capacidade de desembaraço individual" tenderá a ser maior em sociedades com um mais elevado grau de "Individualismo". De regresso ao parâmetro da "Distância ao Poder", parece que o mesmo estaria também relacionado com um maior ou menor grau de "Respeito pela Autoridade Formal".

No que diz respeito ao *continuum* "Masculinidade/Feminilidade", esta dimensão é apresentada como caracterizando a forma como todas as sociedades tendem a resolver o problema humano fundamental das relações entre os géneros, estando associado com as diferenças de comportamento social descrito em termos, quer de assertividade (característica supostamente masculina), quer de modéstia (caracetrística supostamente feminina). Esta dimensão ou parâmetro é também definido em termos dos papéis representativos que são socialmente esperados, de cada um dos sexos, numa determinada sociedade. Como regra geral, sempre que se verifica uma clara distinção entre os papéis sociais supostamente desempenhados pelos dois sexos, verifica-se também um maior grau de masculinidade nessa sociedade. Pelo contrário, quando se encontra uma maior sobreposição no desempenho de papéis "masculinos" ou "femininos", aí teremos um maior grau de feminilidade. Em sociedades com um mais elevado grau de masculinidade, parece que se espera dos homens que sejam, duros, assertivos e focados no seu sucesso material, enquanto que em sociedades com um elevado grau de feminilidade se espera, quer dos homens quer das mulheres, que sejam modestos, compreensivos e preocupados com o cuidado com coisas vivas. Por outro lado, nas sociedades com um elevado grau de masculinidade as mulheres tenderão a mostrar algumas das mesmas características associadas com a masculinidade, mesmo se é verdade que se espera delas que desempenhem de forma distinta os seus papéis sociais específicos.

No caso da dimensão ou parâmetro de "Evitação da Incerteza", esta é-nos apresentada por Hofstede como uma medida do *"grau segundo o qual os membros de uma cultura se sentem ameaçados por situações desconhecidas ou incertas"*. A esse respeito penso que uma análise cuidada e mais detalhada dos componentes desta dimensão dará cobertura à asserção de que esta dimensão poderá também servir de padrão, ou medida do sentimento, de necessidade de alguma forma básica de disciplina estruturada que implique alguma dose de previsibilidade no comportamento social.

De modo a de alguma forma contrabalançar algum enviesamento cultural dos cientistas sociais do Ocidente, Hofstede considera em seguida a investigação social elaborada com recurso à utilização de um "Inquérito de Valores Chineses". O resultado desta investigação foi a descoberta ou identificação de mais uma dimensão que parece ser importante para a caracterização das culturas nacionais. Hofstede designa esta dimensão por "Orientação de Longo Prazo".

Parece estar também relacionada com algumas supostas diferenças entre "filosofias de vida" do "Oriente" e do "Ocidente". A esse respeito, parece ser justificável a seguinte especulação: enquanto que, por um lado, a suposta ou alegada primazia do Oriente na busca da virtude assume também uma aceitação do Universo tal como ele é por nós percepcionado (e aí deveremos apenas procurar melhorar o nosso próprio Eu em harmonia com o todo), por outro lado, a suposta ou alegada primazia do Ocidente na busca da verdade (ou a pretensão da posse da verdade e a compulsão para a sua propagação...), assume também a existência de um complexo de motivos sociais para a investigação em ciência aplicada e em tecnologia, assim como uma postura filosófica que se opõe de maneira radical à anterior e alternativa postura. Por outras palavras, mais do que melhorar o *Eu*, modificar (ou melhorar?...) o *Universo*.

As Possíveis Vantagens Competitivas da Cooperação Portuguesa

Entrando então na hipótese de um eventual ou possível arremedo de "demonstração" substantiva da "tese" subjacente a este trabalho, são agora de considerar quer as diversas dimensões analisadas por Hofstede e aqui comentadas, quer os diversos factores críticos de sucesso que estão normalmente associados com os modelos implícitos de organização social, assim como as dimensões de culturas organizacionais acima referidas. Como deveria ser evidente, consideram-se aqui aquilo que são supostas ser *tendências* no comportamento social que parece ser característico ou peculiar de cada sociedade ou grupo social. Parte-se também da premissa de que estas *tendências* sociais de comportamento acabam por se reflectir de forma estatística no comportamento daqueles actores sociais efectivamente participantes das actividades de cooperação.

Tabela resumindo os resultados da investigação de Hofstede

	IDP ou Dependência	IDV-COL Individualismo	MAS-FEM Masculinidade	I.E.I. Incerteza	Modelos Organizacionais
Africa Ocidental	alto	baixo	médio	médio	família alargada
Africa Oriental	médio-alto	baixo	médio	médio	família alargada
Portugal	médio-alto	baixo	baixo	muito alto	pirâmide pessoal
Brasil	médio-alto	baixo-médio	médio	médio-alto	pirâmide pessoal
Espanha	médio	médio	médio	alto	pirâmide pessoal
França	médio-alto	alto	médio	alto	pirâmide pessoal
Bélgica	médio	alto	médio	alto-muito alto	pirâmide pessoal
Países Baixos	baixo	alto-muito alto	muito baixo	médio	mercado local
Grã Bretanha	baixo	muito alto	médio	baixo	mercado local
Estados Unidos	baixo	muito alto	médio	médio	mercado local
Canadá	baixo	muito alto	médio	médio	mercado local
Países Nórdicos	muito baixo	alto-muito alto	muito baixo	baixo-médio	mercado local
Alemanha	baixo	médio-alto	alto	médio-alto	máquina oleada
Áustria	muito baixo	médio-alto	alto-muito alto	médio to alto	máquina oleada
Japão	médio	médio	muito alto	alto-muito alto	pirâmide pessoal

Nota:
No caso das regiões da África Oriental e Ocidental, os valores daqueles indíces podem ter sido ligeiramente afectados pelas respostas (anónimas) dos estrangeiros ali em comissão de serviço. Por observação pessoal é possível afirmar que aqueles "expatriados" vinham predominantemente do Reino Unido e dos Países Nórdicos. Em resultado disso, os índices de "Distância ao Poder, quer para os países da África Oriental, quer para os países da África Ocidental, seriam ainda mais elevados se os resultados tivessem sido computados apenas para os empregados Africanos locais. Como resultado adicional deste viés involuntário (não discustido por Hofstede) os valores para o continuum Individualismo-Colectivismo, seriam ainda mais baixos. Ou seja, provavelmente estas sociedades são ligeiramente mais colectivistas do que aquilo que é indicado pelos resultados.
Finalmente e pela mesma razão, estas sociedades são provavelmente um pouco mais "masculinas" do que parece ser indicado pelos resultados computados.

1. A dimensão ou parâmetro "masculinidade/feminilidade"

Portugal, enquanto entidade colectiva nacional, tem um resultado muito baixo quer em termos

absolutos quer em termos de posição relativa na tabela dos países da amostra estudada por Hofstede. Este presumido "traço cultural" (de Portugal ser um país com características de comportamento social predominantemente "feminino"[382]) pareceria então ser um facto positivo de facilitação das actividades de cooperação e contacto humano, em particular de todas as actividades de natureza educacional e de cuidados de saúde. Este traço cultural contribuiria também para evitar eventuais confrontos e facilitar a resolução, "cara-a-cara" e por meio da negociação, dos diversos tipos de situações potencialmente conflituosas que normalmente sempre surgem quando há possíveis conflitos de interesses. Em resultado disso e no que diz respeito a esta dimensão, países como Portugal, a Holanda e os Países Nórdicos, apresentar-se-iam como bem colocados, quer a nível da negociação de acordos de cooperação, quer a nível da sua implementação no terreno.

2. A dimensão ou parâmetro "individualismo/colectivismo"

Também aqui nesta dimensão Portugal, enquanto entidade colectiva nacional, tem um resultado muito baixo, quer em termos absolutos quer em termos de posição relativa na tabela dos países da amostra estudada por Hofstede.

No caso deste segundo e presumido traço cultural, tal poderia ser visto como uma possível desvantagem da cooperação portuguesa quando comparada com as características supostamente nacionais de países como a Grã-Bretanha, os Países Nórdicos ou a Holanda. Esta possível desvantagem dever-se-ia ao facto de que, como a experiência nos mostra, o pessoal cooperante no terreno (quer em actividades de "desenvolvimento rural" quer em actividades num meio institucional urbano), *precisa de possuir uma maior capacidade de resolução de problemas e de um maior sentimento pessoal de auto-suficiência*, características essas que parecem estar mais associadas com culturas nacionais de maior pendor individualista.

Temos aqui no entanto que ter presente e evitar o perigo de confundir a análise ao nível do país com a análise ao nível das pessoas individuais. Ou a bem conhecida "falácia ecológica"[383]. Mas esse nem será o principal cuidado a ter aqui, na medida em que nesta reflexão estaremos sempre a raciocinar em termos de *tendências de comportamento*. O problema estará mais no significado atribuído à dimensão "individualismo/colectivismo". Enquanto que a relativamente elevada medida dos Países Nórdicos, do Reino Unido e da Holanda, reflecte uma menor intervenção do Estado na vida colectiva, assim como uma menor expectativa de dependência individual relativamente a um agregado social do tipo normalmente designado por "família alargada", no caso português o relativamente mais elevado "grau de colectivismo" reflecte uma maior expectativa de apoio e reciprocidade em relação ao grupo social colectivo em que sempre se insere cada membro individual, designadamente o grupo social "família alargada". Por outro lado, até pela relativamente reduzida ou limitada capacidade de intervenção do Estado, no caso português, os milhares de trabalhadores portugueses emigrados têm obtido, ao longo das décadas e em todos os quadrantes geográficos onde se encontrem, *uma reconhecida reputação de desembaraço (ou "desenrascanço") individual,* de acordo com as necessidades circunstanciais e longe da expectativa de apoio da colectividade "Estado".

Nestas condições, a possível ou eventual potencial vantagem competitiva da cooperação portuguesa resultaria do facto da similitude dos resultados e proximidade das posições relativas nas tabelas de Hofstede, de Portugal e das regiões "África Ocidental" e "África Oriental". Esta similitude e proximidade relativa de resultados deverá provavelmente reflectir estruturas sociais similares, em particular no que diz respeito à ideia básica das redes de reciprocidade.

3. A dimensão da distância do poder

No que diz respeito à dimensão "distância ao poder", o resultado de Portugal, quer em termos absolutos quer em termos relativos, sendo "médio a elevado", é muito próximo do resultado verificado para a África Oriental e ainda bastante próximo do resultado verificado para a África

[382]Os "brandos costumes" de que falam os observadores comuns, a tendência para a negociação em vez da imposição...

[383] Aquela que ocorre quando se toma uma média de um qualquer agregado como sendo a mesma coisa do que o valor efectivamente atribuível a um qualquer elemento isolado de uma qualquer população estatística.

Ocidental. Esta proximidade de resultados indicará provavelmente alguma similitude na estrutura social da distribuição do poder assim como nas expectativas de comportamento social a isso associadas. Parte-se aqui do princípio de que será razoável presumir que o posicionamento de Portugal nesta dimensão cultural será uma possível ou eventual "vantagem competitiva" da cooperação portuguesa. Na medida em que tal "proximidade cultural" implica uma maior facilidade de contacto e partilha de expectativas de comportamento por aprte dos agentes do lado "dador" e do lado "receptor" da ajuda ao desenvolvimento.

4. O Parâmetro da Aversão à Incerteza

Se considerarmos que tínhamos como objectivo explícito deste rudimento de "ensaio" a discussão e possível demonstração de uma eventual "vantagem competitiva" da cooperação portuguesa (e numa primeira abordagem) seremos aqui provavelmente levados considerar esta particular dimensão como um "osso duro de roer". Ao fim e ao cabo, a lógica até aqui seguida, na discussão das anteriores dimensões culturais, parecerá indicar que o facto de Portugal ter um posicionamento "muito alto" (quando comparado com o dos países receptores) constitui uma *desvantagem*. Por outras palavras, nesta particular dimensão cultural, aparentemente só se verificaria uma vantagem competitiva no caso de Portugal ter um posicionamento "muito baixo" no parâmetro "aversão à incerteza".

O título do capítulo do livro em que Hofstede trata desta particular dimensão parece poder induzir o leitor em erro (*"Aquilo que é diferente é perigoso"*). E como exemplo de que este título poderá ser de tal maneira enganador, indicarei o caso de pelo menos um consultor português, conhecedor da obra de Hofstede e professor de "Desenvolvimento de Gestão" numa das escolas do Instituto Politécnico de Lisboa, considerar usualmente o valor atribuído a Portugal e a sua posição relativa na tabela da dimensão "aversão à incerteza", num sentido exactamente oposto ao do pretendido por Hofstede[384].

Sem pretender entrar aqui em polémica relativamente aos resultados obtidos ou conclusões a que terá chegado Hofstede (no caso concreto desta dimensão), no entanto, será interessante entrar no detalhe destas coisas de modo a tentar perceber o que terá levado o autor a chegar à conclusão que para os portugueses (assim como para outros países, claro...) *"aquilo que é diferente é perigoso"*.

Os questionários da companhia IBM (utilizados nos já referidos inquéritos anuais para avaliação do grau de satisfação das centenas de milhar de empregados em todo o mundo) *e que são a fonte original de que vieram a ser retirados todos aqueles resultados*, contemplam as seguintes questões ou preocupações dos empregados:

1 – Com que frequência um empregado se sente nervoso no seu trabalho? Onde uma resposta *"sempre"* indica um elevado nível de ansiedade.

2 – Podem em alguma circunstância ser desrespeitadas as regras da Companhia?
Onde uma resposta *"nunca"* indica igualmente um elevado nível de ansiedade

3 – Qual a percentagem de empregados que exprimem a sua vontade de permanecer com a Companhia numa base permanente (até à reforma)?
Onde uma percentagem elevada muito naturalmente indica uma "elevada aversão à incerteza".

Correndo o risco de parecer expressar aqui apenas uma opinião pessoal, naturalmente eivada de subjectivismo, e apesar de a agregação efectuada por Hofstede de modo a chegar aos seus resultados de "aversão à incerteza" parecer perfeitamente legítima, quer-me parecer que será também necessário considerar separadamente cada uma das questões e respectivas respostas, de modo a chegar a uma compreensão eventualmente mais abrangente dos resultados obtidos.

Vejamos então em separado cada uma das questões envolvidas no inquérito.

1 - Com que frequência um empregado se sente nervoso no seu trabalho?
Onde uma resposta "sempre" indica um elevado nível de ansiedade.

[384] Considerava esse consultor que o valor ("muito alto") atribuído a Portugal pelo estudo de Hofstede na dimensão "aversão à incerteza" só vinha confirmar *"o facto de os portugueses serem extremamente curiosos e aventureiros"* ou de que *"gostam muito do que é novo"*.

À falta de uma melhor explicação parece legítimo equiparar "sentir-se nervoso no trabalho" com um sentimento de ansiedade acerca da eventual aceitação (por parte da chefia, colegas ou clientes) relativamente ao resultado final de quaisquer que sejam as tarefas em execução.
Por outras palavras, um elevado sentimento de nervosismo no trabalho pode simplesmente significar a ansiedade da sua aceitação por parte dos outros. Ou a simples a necessidade de cada um de se sentir "aceite" pelos outros.
2 – *Podem em alguma circunstância ser desrespeitadas as regras da Companhia?*
Onde uma resposta "nunca" indica igualmente um elevado nível de ansiedade.
Também aqui parece que será legítimo equiparar o "estrito respeito" pelas regras da Companhia com um sentimento da desejabilidade da disciplina colectiva e uma preferência por um comportamento social estabilizado.
3 – Qual a percentagem de empregados que exprimem a sua vontade de permanecer com a Companhia numa base permanente (até à reforma)?
Onde uma percentagem elevada muito naturalmente indica uma "elevada aversão à incerteza".
Por fim, a elevada percentagem de empregados que assim exprimiam o seu desejo de "continuar na empresa" (indefinidamente ou até à idade da reforma), no caso de Portugal e nos anos Sessenta e Setenta poderia indicar apenas, e muito simplesmente, uma avaliação positiva acerca da (então) excepcional qualidade da companhia IBM, como empresa para quem trabalhar. Tendo sido quadro directivo daquela empresa durante parte aquele período e também já nos anos Noventa pode o autor deste trabalho testemunhar, por observação directa e participativa, que entretanto se alterou radicalmente aquela avaliação (dos méritos da companhia IBM como empresa empregadora), sendo normal nos anos Noventa verificar-se uma rotação de pessoal similar à de muitas outras empresas. Isto apesar de entretanto se ter verificado em Portugal, como noutros países, um aumento gradual do desemprego estrutural e sistémico.
Por outro lado, aquela pontuação elevada na resposta à terceira pergunta aqui discutida poderia também ser lida como significando apenas "espírito conservador" ou "vontade de perseverar numa carreira".
Assim sendo, aquilo que esta elevada pontuação obtida ou atribuída a Portugal na dimensão cultural "aversão à incerteza" poderá apenas querer significar uma caracterização de um subconjunto da "classe média"[385] portuguesa a qual poderíamos resumir da seguinte maneira:
- Uma permanente vontade de bom desempenho profissional (a ponto de revelar algum nervosismo a respeito da aceitação dos resultados finais), um elevado grau de desejabilidade de disciplina colectiva e um desejo de estabilidade e respeito "pela lei e pela ordem". A esse respeito valerá a pena lembrar a palavra de ordem inscrita na bandeira do Brasil (na altura da sua criação por descendentes de portugueses) "Ordem e Progresso".
Em conclusão, parece que se poderá retirar daqui a assunção razoável de que também esta dimensão cultural poderia ser vista, se não como uma possível "vantagem competitiva" da cooperação portuguesa, pelo menos como uma "não desvantagem".

Há no entanto a considerar um outro aspecto que será certamente relevante para toda a problemática de uma eventual e desejável eficácia na cooperação internacional para o desenvolvimento e relativamente ao qual haverá que exprimir um claro desacordo relativamente aos comentários de Hofstede a esse respeito. O aspecto em questão será o da "aversão à incerteza na família". Nas suas

[385] Na sua investigação Hofstede refere explicitamente o facto de aquilo que as populações respondentes aos inquéritos efectuados tinham em comum era o facto de serem todos predominantemente membros das classes médias dos respectivos países. Parece então razoável concluir, como o faz Hofstede, que aquilo que então os distinguia – sendo todos da "classe média" – seria de facto a sua "cultura nacional"
Lembremos aqui que Hofstede aproveitou para a sua investigação inquéritos de satisfação, efectuados todos os anos e de forma rotineira pela companhia IBM, às suas centenas de milhares de empregados em todo o mundos, referindo explicitamente que "aquilo que sobraria para distinguir os diversos empregados da companhia IBM seria justamente a sua cultura nacional".

próprias palavras[386] *"o forte sentimento de aversão pode ser sumariado pelo credo da xenofobia 'aquilo que é diferente é perigoso'"*.
Não se comentam aqui os resultados obtidos por países como a Grécia, a Bélgica, o Japão ou a antiga Jugoslávia[387]. Mas não podemos deixar de nos interrogarmos como é que esta avaliação de Hofstede relativamente à xenofobia se aplica a países como o Brasil, a Venezuela, o Peru, o México ou a Guatemala. Todos eles usualmente considerados como países multi-étnicos onde se tem vindo a processar ao longo de séculos uma peculiar mestiçagem cultural. Como será evidente, a questão é demasiado complexa e está para lá dos objectivos deste trabalho.

5. Orientação de Longo Prazo

No caso da "orientação de longo prazo" (a variável ou dimensão cultural identificada por Michael Bond através da utilização do ICV ou Inquérito Chinês de Valores[388]), só podemos especular sobre qual seria o posicionamento de Portugal nessa dimensão cultural na medida em que este país não foi incluído nessa particular investigação.
Mas no entanto, se considerarmos a natureza secular da mudança cultural (um facto também sublinhado por Hofstede, mesmo que num contexto diferente) e se nos lembrarmos de que o Brasil é também uma "criação de Portugal", é capaz de ser razoável presumir que a posição, índice ou valor alcançado por Portugal nesta dimensão cultural não seria muito diferente da posição alcançada pelo Brasil.
No seu trabalho Hofstede menciona o caso da Holanda (seu país natal) e faz alguma especulação acerca das razões pelas quais o seu país aparece alí numa posição intermédia. As palavras chave utilizadas parecem ser *"perseverança"*, *"persistência"* e *"poupança"*.
Numa frente de intervenção política o recente caso de Timor-Leste parece ser um eloquente testemunho da "perseverança" e "persistência" dos Portugueses, quer como um povo quer como um Estado. Na frente de intervenção ou actividade económica (de âmbito societal), alguns estudos independentes (e sem qualquer conexão com as investigações de Hofstede...) parecem indicar que de entre todos os países de todo o mundo Portuga foi aquele que registou o maior índice de crescimento económico ao longo de todo o século XX. A taxa de poupança deste país tem sido, historicamente e de forma consistente, sempre muito elevada[389].
Em resultado destes três factores, parece razoável presumir que Portugal – se tivesse sido incluído naquela investigação – teria obtido uma pontuação não muito diferente quer do Brasil, quer da Holanda. Assim sendo e no que diz respeito à aplicação desta dimensão cultural ao processo de cooperação internacional, parece legítimo ou razoável considerar que também na "orientação de longo prazo" teríamos uma possível vantagem comparativa da cooperação portuguesa quando comparada com a de alguns outros países doadores de ajuda.

Modelos Implícitos e Culturas Organizacionais

Por outro lado, durante os anos Oitenta, o IRIC (ou *"Institute for Research on Inter Cultural Cooperation"*) levou a cabo, na Holanda e na Dinamarca, uma investigação sobre eventuais diferenças culturais a nível de vinte organizações. Através dessa investigação foram identificadas seis parâmetros ou dimensões de práticas organizacionais, a saber: (1) "orientação por processos" por oposição a "orientação por resultados", (2) "orientação pela tarefa" em vez de "orientação pelo trabalhador", (3) "orientação profissional" em oposição a "orientação paroquial", (4) "sistemas abertos" em vez de "sistemas fechados", (5) "controle apertado" por oposição a "controle ligeiro" e (6) "orientação pragmática" em vez de "orientação normativa".

---

[386] *"the strong avoidance sentiment can be summarized by the credo of xenophobia: 'what is different is dangerous'"* na versão em Inglês.
[387] Na altura da realização dos questionários IBM e mesmo na altura da redacção do original deste trabalho em Inglês (para apresentação na Universidade de Brown) ainda não se tinham verificado as guerras de caracter étnico que se vieram a verificar na ex-Jugoslávia...
[388] "*Chinese Values Survey*" ou CVS, na versão em Inglês
[389] Com o significativo desvio negativo ao longo das duas últimas décadas e o conhecido incentivo bancário ao consumo a crédito...

A partir da análise da distribuição dessas seis dimensões, os investigadores do IRIC identificaram quatro tipos distintos de culturas organizacionais, a saber: (1) o modelo tipo "família alargada", (2) o tipo "pirâmide de pessoas", (3) o "mercado de aldeia" e (4) a "máquina bem oleada".
No seu estudo Hofstede refere-se também à existência desses modelos implícitos de organização social e das suas possíveis correlações com as diversas culturas organizacionais que tenderão a ser predominantes em cada cultura nacional. Assim, enquanto que os modelos organizacionais, quer de empresas quer de outras instituições, de tipo "mercado de aldeia" seriam comuns em países como os países Nórdicos ou a Holanda, o correspondente modelo organizacional de tipo "pirâmide de pessoas" seria comum em países como a França[390] ou a Espanha. Já o modelo organizacional tipo "máquina bem oleada" seria predominante em países como a Alemanha[391] ou a Áustria enquanto que o modelo organizacional tipo "família alargada" seria predominante em países como a Irlanda ou Portugal. Sublinhando o facto de que em cada cultura nacional podem coexistir diversos modelos organizacionais, ao fazerem a caracterização destes diferentes modelos os estudiosos utilizam diversas dimensões, designadamente uma dimensão de comportamento social definida por um *continuum*, tendo num polo algo como uma "orientação paroquial" e no polo oposto algo como uma "orientação profissional".
Entretanto, da investigação de Hofstede parece poder inferir-se uma forte correlação positiva entre as variáveis "dimensão organizacional" e "orientação por resultados" (em vez de "orientação por processos"). Por outro lado, grandes "distâncias ao poder" parecem estar associadas com "orientação por processos" enquanto que menores "distâncias ao poder" parecem estar associadas com "orientação por resultados". Ainda de acordo com Hofstede, a centralidade social do trabalho (a importância do trabalho no padrão total da vida de cada um) estará correlacionada com a terceira dimensão das culturas organizacionais (a orientação paroquial *versus* uma orientação profissional).
O problema da possível aplicabilidade deste tipo de avaliação, à situação concreta prevalecente na maioria das sociedades africanas, será o facto de que parece considerar-se prevalecer nas sociedades africanas um ambiente cultural de tipo "paroquial", enquanto oposto a "profissional" (no sentido estrito do ambiente social dos países industrialmente desenvolvidos). Ou seja, um ambiente em que se verificou uma clara diferenciação histórica entre o universo laboral e o universo familiar. Ou seja, não podemos esquecer que as culturas paroquiais (em sentido lato) são também aquelas em que não há (ainda?...) uma distinção clara e bem demarcada entre o referido universo laboral e o universo familiar. Haverá ainda que acrescentar o facto de que deveremos também ter presente que, muito naturalmente, continua a haver fortes traços de cultura "paroquial" (quer no sentido restrito de Hofstede, quer no sentido geral que aqui agora se refere) no meio ambiente usualmente associado com aquilo que se chama de "economia informal", comum na maior parte das sociedades africanas. Por outro lado, tal como também é indicado por Hofstede, a "família alargada" é o modelo implícito de cultura organizacional predominante nas sociedades africanas. O que corresponderá, grosso modo, ao modelo organizacional também ainda comum na sociedade portuguesa[392], quer por razões de dimensão, quer por razões históricas da formação das organizações e instituições portuguesas, sendo esta asserção válida quer no sector público quer no sector privado.
Teríamos assim, na similitude de "modelos organizacionais implícitos", uma outra *possível* vantagem competitiva da cooperação portuguesa. Isto na medida em que a similitude de modelos organizacionais tenderá certamente a facilitar a interacção humana e a respectiva transferência de conhecimentos e capacidades laborais.

[390] O exemplo paradigmático é a organização funcional em forma de pirâmide tal como definida pelo engenheiro francês Henri Fayol.
[391] Somos aqui levados a mencionar a burocracia organizacional tal como definida ou estudada pelo sociólogo alemão Max Weber.
[392] Por força do endoutrinamento institucional franco-germânico em Portugal, parece predominar neste país uma cultura organizacional hierárquica do tipo "pirâmide de pessoas", sobre um fundo histórico e cultural de base de "família alargada".

Outros factores adicionais

1. A Dimensão Demográfica e o Poder Político

A dimensão das organizações acaba por ser também um factor interessante nesta comparação e avaliação das possíveis vantagens comparativas das diversos processos de cooperação por parte dos países doadores, em particular os países europeus. Quando se faz a comparação com países como a Espanha, a França, o Reino Unido, a Itália ou a Alemanha, é óbvio que Portugal é um país bastante mais pequeno e dispõe portanto de muito menos recursos humanos, materiais e financeiros do que qualquer um daqueles países. Mas no mundo da política internacional e sob determinadas circunstâncias pode muito bem suceder que o facto de um país ser "mais pequeno" tenha necessariamente que constituir uma desvantagem.

Enquanto que países mais fortes, ou de maior dimensão, *pareçam ter* sempre (ainda que involuntariamente) uma tendência para, no seu contacto com países mais fracos, se comportarem de forma pouco "diplomática", na actual situação de cooperação internacional para o desenvolvimento, poder-se-á argumentar que Portugal tem a vantagem de ser o suficientemente pequeno para não originar, nos países receptores da ajuda, eventuais sentimentos negativos relativamente a quaisquer hipotéticas intenções de neo-colonialismo. Claro que o mesmo poderá ser argumentado relativamente a outros países europeus, designadamente os países nórdicos e a Holanda. Ou seja, neste caso a potencial vantagem competitiva da cooperação portuguesa só se verificaria em relação aos já referidos países de muito maior dimensão.

2. A Motivação dos Agentes Sociais

Como poderá ser confirmado por qualquer consultor de gestão (e como nos diz aliás o chamado "senso comum"...) a "motivação" é em si mesma um factor extremamente importante da competitividade em qualquer ramo de actividade humana. Como vimos ao discutir a dimensão cultural "aversão à incerteza" (e a "ansiedade" daí resultante...), parece razoável inferir que os portugueses, em geral, se apresentam como extremamente ciosos da vontade de serem vistos como "boa gente" e com "vontade genuína" de "fazer coisas bem feitas". No caso da cooperação para o desenvolvimento, isso traduzir-se-á pelo desejo de "ajudar aqueles que fazem parte da 'nossa' comunidade", fazendo quer as "coisas certas" (a eficácia) quer fazendo-as de "maneira certa" (a eficiência).

3. A Globalização e Capacitação Humana

Se adoptarmos agora um discurso ainda mais especulativo e também de tipo normativo, deveríamos considerar que será um tanto ou quanto difícil imaginar que deva ser um objectivo viável ou desejável do desenvolvimento sustentado, o termos organizações empresariais com uma cultura de "orientação para processos" a fazer grandes investimentos em África. Tal como as empresas de fabricação de produtos químico-farmaceuticos ou de fabricação de componentes mecânicos em linhas de montagem, organizações onde tendem a predominam as chamadas "burocracias divisionais" de "tipo máquina bem oleada".

Para começar, a operação rotineira de empresas deste tipo vai contra a natureza intrínseca ou subjacente da cultura organizacional da maioria das sociedades africanas, tal como tem sido descrito em diversos estudos de terreno. Por outro lado, o tipo de evolução tecnológica que continua a desenrolar-se através do planeta, tem tendência a colocar fora do mercado de trabalho todos aqueles trabalhadores com menores competências e habilidades técnicas.

É importante relembrar que estes serão os empregos, trabalhos ou tarefas que serão mais facilmente automatizados e que o resultado final seria um de colocar em concorrência ("desleal") trabalhadores menos qualificados com robôs, sendo que estes, ainda por cima, estariam organicamente integrados em processo globais de laboração e sob o controle (local ou remoto) de operadores humanos devidamente qualificados.

Não deveria ser necessário sublinhar que este tipo de cenário tecnológico tem pouco a ver com a

situação actual (ou de um próximo futuro) dos conhecimentos técnico-científicos (formal ou informalmente adquiridos) da esmagadora maioria dos trabalhadores africanos, *em África.*
Em segundo lugar (e mesmo numa perspectiva de muito mais curto prazo) a situação da maioria dos países da África Sub-Sahariana reclama arranjos organizacionais que sejam de facto orientados para resultados. E esta asserção é válida independentemente da necessidade destes tipos ou modelos organizacionais estarem (ou deverem estar) organicamente integrados nos processo globais de produção (de quaisquer produtos e serviços) que actualmente cobrem e atravessam a generalidade dos países em toda a economia planetária.
Assim sendo, quer por razões da sua Cultura e da sua História recente, quer por causa da sua dimensão demográfica e económica, Portugal e a cooperação portuguesa deveriam estar bem posicionados para desempenhar um papel estratégico no processo de inserção das economias africanas na economia global.

Algumas reflexões finais e em jeito de conclusão

Ainda de acordo com o que noz diz Hofstede, *"os países com uma reduzida distância ao poder estão frequentemente ansiosos por 'exportar' os seus arranjos institucionais no contexto da cooperação para o desenvolvimento".* Tal parece ser o caso, em particular, de países como a Holanda e os chamados "Países Nórdicos", os quais tenderiam assim a contrariar o factor cultural "elevada distância ao poder" que parece prevalecer nos paíse africanos analisados po Hofstede. Será interessante sublinhar que uma tal "cooperação para o desenvolvimento" (por parte destes países) parece tender a ser orientada para aquilo que é normalmente conhecido como "desenvolvimento comunitário local", "projectos de auto-ajuda" ou de "capacitação de recursos locais" ou ainda de "apoderamento local", mais do que em projectos de "reforço da capacitaçâo do Estado"...
O sistema oficial português de cooperação e ajuda ao desenvolvimento, pelo contrário, parece ser mais orientado para o "desenvolvimento institucional" a nível do governo central ou, quando muito, governo local. Pareceria que enquanto que a Holanda e os Países Nórdicos estariam melhor preparados para ajudar as pessoas comuns a ajudarem-se a elas mesmas, a cooperação portuguesa estaria melhor preparada (mas não necessariamente de forma mais eficaz!...) para ajudar no desenvolvimento institucional dos diversos organismos estatais. Parece razoável que se poderia argumentar em favor de uma eventual e mais produtiva complementaridade na prestação da ajuda para o desenvolvimento.
Por outro lado, não se pode deixar de sublinhar que todos os novos países independentes se vieram a encontrar numa situação de terem herdado estruturas administrativas ou arranjos institucionais, por assim dizer, importados das anteriores potências colonizadoras. Sendo ainda de considerar que tais estruturas administrativas estavam já então como que incorporadas ou integradas na forma como as autoridades locais e a administração pública desempenhavam as suas funções. No caso da administração colonial francesa e portuguesa, por exemplo, estas estruturas reflectiam um elevado grau de "distância ao poder", o que aliás parecia encaixar-se bem com, ou ser adequado à, elevada "distância ao poder" que parece ser prevalecente em todas as sociedades africanas.
No inicio deste prosaico ensaio foi referida a peculiar (ou peregrina) ideia que parece terem a maioria dos portugueses de que de certa maneira "estão melhor preparados"[393] do que outros povos europeus para compreender e lidar com problemas africanos.

Claro que cidadãos de outros países colonizadores exprimem ou afirmam por vezes exactamente o mesmo sentimento, de melhor capacitação para lidar com problemas africanos. O caso mais flagrante terá sido o de um diplomata (!) francês que há uns anos atrás terá afirmado publicamente a necessidade de "ensinar África aos africanos"[394].
A diferença fundamental (e que seria mais vantagem competitiva que poderia jogar a favor da cooperação portuguesa) estará no facto de que, quer por razões de falta de poder político e económico, quer apenas por simples razões de bom senso e discrição social, os representantes do

[393] Como diz o ditado popular "presunção e água benta cada qual toma a que quer"...
[394]Na natural presunção de que ninguém seria mais qualificado do que "os franceses" para o fazer.

Estado português não andarão propriamente a gabar-se[395], pelos corredores ou salas de reuniões da diplomacia internacional, de um qualquer e eventual "melhor conhecimento" dos problemas africanos. Segundo diversas afirmações, da parte de insuspeitos dirigentes africanos, os cidadãos portugueses tenderão antes a adoptar um posicionamento de cumplicidade, como se estivessem "combinados" com os dirigentes africanos (para melhor obter quaisquer benefícios da parte de terceiros...). Esta palavra, "cumplicidade" (entre africanos e portugueses) foi mesmo já, e de modo explícito, utilizada por um embaixador de um país africano em Lisboa, numa conferência internacional realizada há uns anos atrás.

Partindo da hipótese de que é viável ou credível este "arremedo" de demonstração de uma eventual e potencial "vantagem competitiva" da cooperação portuguesa, no mercado internacional da ajuda ao desenvolvimento, justifica-se então que se coloque uma outra e prosaica questão: O que fazer a esse respeito, se é que alguma coisa? Ou então, até que ponto é que os actores sociais, agentes da cooperação portuguesa, estando (ou não) conscientes dessa potencial posição, fazem de facto no desempenho regular das suas actividades de cooperação.

Tal como indicado anteriormente, o arranjo organizacional da cooperação para o desenvolvimento está institucionalizado à volta de uma série de entidades formais: no caso português, o IPAD, o Conselho de Ministros para Assuntos da Cooperação e um Comité Inter-Ministerial para a Cooperação. Por outro lado, as Organizações Não Governamentais para o Desenvolvimento (ou ONGD's) são aqui ainda considerados actores secundários, situação normal ou compreensível se atendermos à relativa fragilidade organizacional da chamada sociedade civil e estrutura de caracter institucional colectivista da sociedade portuguesa.

Se atendermos aos múltiplos canais informais de comunicação relativos à cooperação para o desenvolvimento, entre Portugal, como um todo, e os países receptores, assim como aos interesses pessoais ou de grupo entretanto estabelecidos em resultado até dessa situação, será extremamente difícil alterar a situação e implementar as diversas recomendações do CAD da OCDE nos seus relatórios sobre Portugal.

Correndo o risco de a este respeito aparecer como opinativo, atrevo-me a dizer que os agentes da cooperação portuguesa no terreno, "sabem intuitivamente" que dispõem dessa "potencial" vantagem competitiva. A ser objectivamente "verdadeira" essa eventual "vantagem competitiva" (tanto quanto estas coisas podem ser consideradas como "objectivas"...), o problema no entanto permanecerá de que sem essas "possíveis vantagens" serem explicitamente reconhecidas, será muito mais problemático explorar melhor essas "vantagens", para benefício mútuo dos países e comunidades receptoras e dos pagadores de impostos da UE... Em todo o caso importa sempre ter presente que este tipo de características culturais são apenas "tendências" grupais e têm um caracter condicionado ao evoluir das sociedades, sempre em mutação. Aquilo que poderia ter algum conteúdo substantivo em meados nas décadas de Setenta e Oitenta do século XX, poder-se-á ter alterado significativamente durante as décadas seguintes.

[395]Não consta ou não há notícia desse tipo de incidentes. Há sim a ocorrência, em alguns países de língua oficial portuguesa, de comentários sarcásticos, relativamente a muitos cooperantes, do tipo *"esta mania que eles percebem mais disto do que os outros europeus"*...

15. BIBLIOGRAFIA

«Global Problems and the Culture of Capitalism»

Amin, Samir (1974): «Accumulation on a World Scale A; Critique of the Theory of Underdevelopment», Monthly Review Press, New York.

Amin, Samir (1997): «Capitalism in the Age of Globalization», Zed Books, London & New York.

Amin, Samir (1993): «Mondialisation et Accumulation Capitaliste», em «Mondialisation et Accumulation» - L'Harmattan, Paris.

Amin, Samir (2000): «The Political Economy of Africa in the Global System», Comunicação preparada para ao Seminário Internacional sobre «África na Viragem do Século», realizada pelo Centro de Estudos Africanos, ISCTE, 20-23 de Setembro de 2000.

Anheier, Helmut et alia (2001): «The Global Civil Society 2001»; Oxford University Press, USA

Arrighi, Giovanni (2002): «The African Crisis – World Systemic and Regional Aspects», New Left Review No 15, May/June 2002.

Arrighi, Giovanni & John S. Saul (1973): «Essays on The Political Economy of Africa», Monthly Review Press, New York.

Bertalanffy, Ludwig von (2001): «General System theory: Foundations, Development, Applications»; George Braziller Inc., New York.

Berthélemy, Jean-Claude (1994), «L'Endettement du Tiers Monde», P.U.F., Paris

Bertrand, Maurice, (2006), «L'ONU», Éditions La Découverte, Paris

Boyson, Jack K., (2001), 'Resources for Mobilizing Funding for Development Projects», World Bank International Youth Foundation, Baltimore, Maryland USA. Disponível em http://www.gdrc.org/ngo/funding/ngo-grants.pdf

Braudel, Fernand (1992): «Civilização Material, Economia e Capitalismo», Teorema, Lisboa.

Brunel, Sylvie (1996): «La Coopération Nord-Sud», Presses Universitaires de France, Paris

Brunel, Sylvie (1996): «Le Sous-Développement», Presses Universitaires de France, Paris

Charnoz, Olivier et Severino, Jean-Michel (2007): «L'aide publique au développement», Éditions la Découverte, Paris

Chiavennato, Idalberto (2011): «Introdução à Teoria Geral da Administração», Campus Editora, Rio de Janeiro

Cooksey, Brian (2003): «Aid and Corruption: A Worm's-Eye View of Donor Policies and Practices», 11th International Anti-Corruption Conference, Seoul, South Korea, 26-29 May, 2003. Disponível em www.11iacc.org/download/.../WS_5.6_Cooksey_Final_Paper.doc

Coquery-Vidrovitch, Catherine, (1976): «La Mise en Dépendance de l'Afrique Noire: Éssai de périodisation, 1800-1970», Cahier d'Études Africaines, 61-62 XVI (1-2) pp. 7-58.

DAC-OECD (2006): «Promoting Private Investment for Development; The Role of ODA», DAC Guidelines and Reference Series, A DAC Reference Document. Disponível em http://www.oecd.org/dataoecd/23/40/36566902.pdf

Decraene, Philippe (1976): «Le PanAfricanisme», Presses Universitaires de France, Paris

Deschamps, Hubert (1962): «L'Afrique Noire PréColoniale», P.U.F., Paris

Economides, George; Kalyvities, Sarantis; Philipopoulos, Apostolis (2004): «Do Foreign Aid Transfers Distort Incentives and Hurt Grwoth ? - Theory and Evidence from 75 Aid-Recipient

Countries», CESIFO Working Papaer No. 1156. Disponível em http://www.ifo.de/portal/page/portal/ifoHome/b-publ/b3publwp/_wp_abstract?p_file_id=7606

Eltis, David (1989); «Economic Growth and the Ending of the Transatlantic Slave Trade», Oxford University Press, New York.

Eltis, David and Richardson, David (2010): «Atlas of the Transatlantic Slave Trade», Yale University Press, Connecticut.

European Commission (2010): «The Changing Face of EU-African Cooperation in Science and Technology – Past achievements and looking ahead to the future». Disponível em http://ec.europa.eu/europeaid/infopoint/publications/external-relations/67g_eu-africa-science_en.htm - ISBN: 978-92-79-15658-8

Eurodad (2008): «Turning the Tables Aid and accountability under the Paris framework; A civil society report», European Network on Debt and Development, Bruxelas. Disponível em http://www.eurodad.org/uploadedFiles/Whats_New/Reports/Turning_the_Tables.pdf

Georgescu-Roegen, Nicholas (1996): «La Ley de la Entropia y el Proceso Económico». Fundación Argentaria, Madrid

Hofstede, Gert Jan (2005): «Cultures and Organizations: Software of the Mind», McGraw-Hill USA.

Hofstede, Gert Jan (2001): «Culture's Consequences: Comparing Values, Behaviors, Institutions and Organizations Across Nations», Sage Publications, Thousand Oaks, CA.

Inkeles A, e Levinson D.J. (1969): «*National character: the study of modal personality and sociocultural systems».* Em: *The handbook of social Psychology,* 2nd edition, vol. 4, Lindsey and Aronson (eds), Reading MA: Addison-Wesley

Korten, David C., (2001): «When Corporations Rule the World», Kumarian Press Inc., Bloombfield, Connecticut.

Larrain, Jorge (1989): «Theories of Development; Capitalism, Colonialism and Dependency», Polity Press; Cambridge.

Luchaire, François (1971): «La Ayuda A Los Países Subdesarrollados», Oikos-Tau, Barcelona

Martin, William (2000), «Africa in the World-Historical Perspective: Post-nationalist Project?», Comunicação preparada para ao Seminário Internacional sobre "África na Viragem do Século", realizada pelo Centro de Estudos Africanos, ISCTE, 20-23 de Setembro de 2000.

Mkandawire, Thand & Soludo, Charles (1999): «Our Continent, Our Future: African Perspective on Structural Adjustment», Africa World Press, Asmara.

Ottosen, Haldan Lynge (2010): «NEPAD's Contribution to Democracy and Good Governance in Africa», International IDEA, Estocolmo. Disponível em http://www.idea.int/resources/analysis/upload/Ottosen_low_2.pdf

OXFAM (2006): «Unequal Partners: How EU–ACP Economic Partnership Agreements (EPAs) could harm the development prospects of many of the world's poorest countries», Briefing Note. Disponível em http://publications.oxfam.org.uk/display.asp?k=002P0347&sf1=sort_series&st1=OXFAMBRIEFINGPAPERS&m=7&dc=465

Quilligan, James Bernard (2002): «The Brandt Equation - 21st Century Blueprint for the New Global Economy». Disponível em http://www.brandt21forum.info/BrandtEquation-19Sept04.pdf

Raffinot, Marc (2009): «Ownership: l'apropriation des politiques de developpement, de la théorie

à la mise en pratique», Document de travail DIAL, Paris.

Robbins, Richard (2010): «Global Problems and the Culture of Capitalism», Allyn and Bacon Inc., New York

Rodney, Walter (1972): «How Europe Underdeveloped Africa», Howard University Press, Washington.

Rodrik, Dani (2001): «The Global Governance of Trade as if Development Really Mattered», UNDP-United Nations Development Programme, New York.

Stamm, Anne (2003): «L'Afrique de la colonisation à l'indépendance», Presses Universitaires de France, Paris

Servén, Luis; Chang, Charles C. e Fernández-Arias, Eduardo (1998): Measuring Aid Flows: A New Approach. Disponível em http://elibrary.worldbank.org/content/workingpaper/10.1596/1813-9450-2050

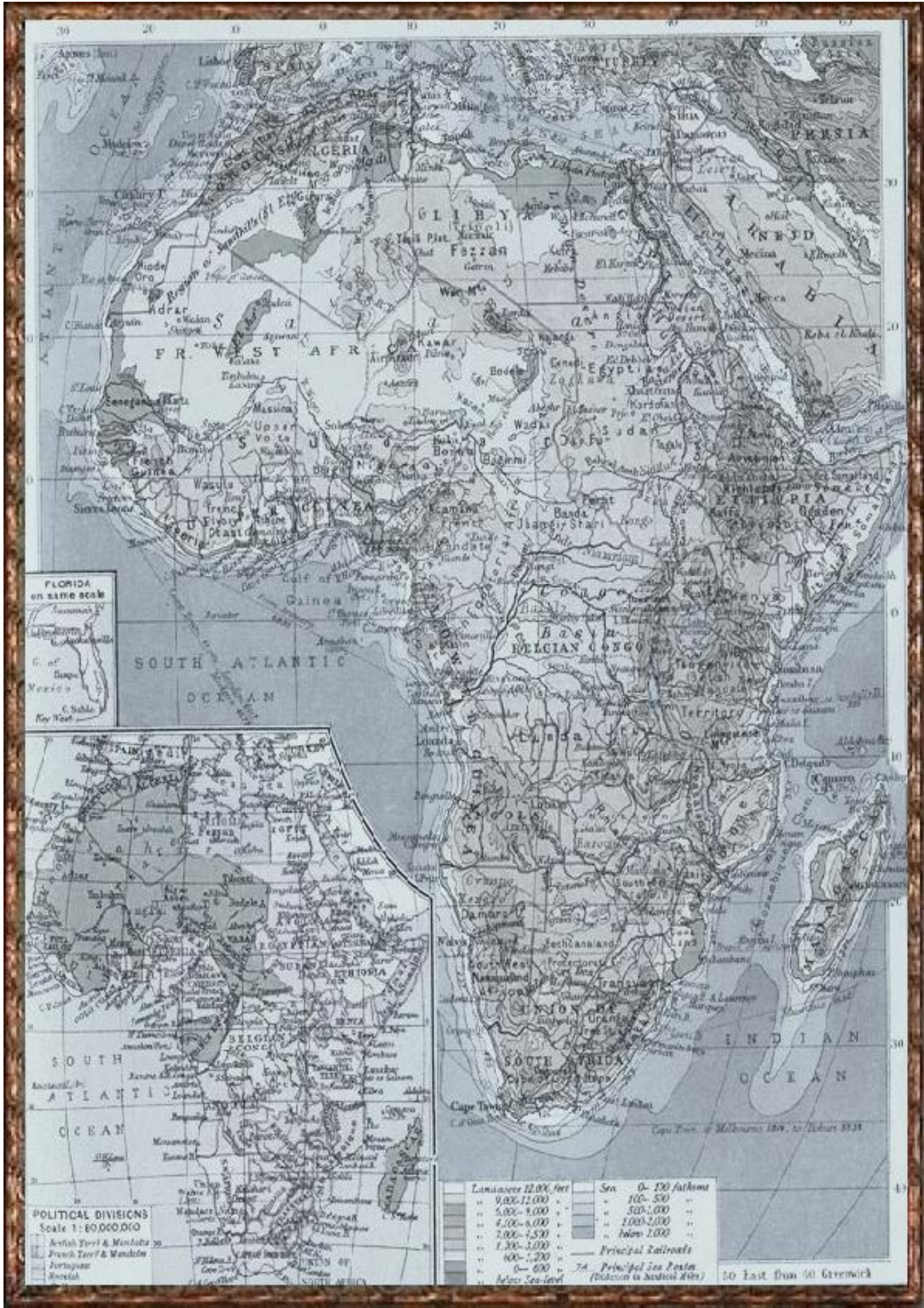
Severino, Jean-Michel and Ray, Olivier (2009): «The end of ODA: Death and Rebirth of a Global Public Policy», Working Paper Number 167 (November 2009), Center for Global Development. Disponível em http://www.cgdev.org/content/publications/detail/1421419

Timberlake, Lloyd (1985): «Africa in Crisis: The causes and the cures of environment bankruptcy», Earth Scan Publications, London.

Thorton, John Kelly (2004): «A África e os africanos na formação do mundo Atlântico 1400-1800»; Edições Campus/Elsevier, Rio de Janeiro

United Nations Conference On Trade and Development (2010): «Economic Development in Africa, South-South Cooperation, Africa and the New Forms of Development Partnership». Disponível em http://www.unctad.org/templates/webflyer.asp?docid=13329&intItemID=1397&lang=1&mode=downloads

United Nations Conference on Environment and Development (2002): «Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development». Disponível em http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/English/WSSD_PlanImpl.pdf


FLORIDA
on same scale
POLITICAL DIVISIONS
Scale 1:80,000,000
British Terrl & Mandate
French Terrl & Mandate
Portuguese
Spanish
Land over 12,000 feet
9,000-12,000
6,000-9,000
4,500-6,000
3,000-4,500
1,500-3,000
600-1,200
0-600
Below Sea-Level
Sea 0-100 fathoms
100-500
500-1,000
1,000-2,000
below 2,000
Principal Railroads
Principal Sea Ports
(Distances in Nautical Miles)
30 East from 30 Greenwich
SOUTH ATLANTIC OCEAN
INDIAN OCEAN
Cape Town
Gulf of Guinea
Lake Chad
Lake Victoria
Lake Tanganyika
Lake Nyasa
Lake Rudolf
Victoria Falls
Mt. Kilimanjaro
Mt. Kenya
Mt. Ruwenzori
Mt. Elgon
Mt. Meru
Mt. Cameroon
Mt. Aberdare
Mt. Elgon
Mt. Meru
Mt. Cameroon
Mt. Aberdare