

O que é Ajuda Externa?

*Hugo Pena**

Discussão conceitual. A ajuda externa é hoje encarada como fluxo internacional governamental concedido com algum grau de doação embutido e que tenha por finalidade contribuir para desenvolvimento do país que a recebe. O conceito é fruto de construção histórica relativamente recente. Dessa construção resultou, em especial, a idéia amplamente difundida de que a ajuda externa existe para auxiliar ou acelerar o desenvolvimento de países ou regiões, que se refletiu na remodelagem da nomenclatura para a ajuda externa com a cunhagem da expressão “Assistência Oficial ao Desenvolvimento” (AOD). O discurso corrente sobre a ajuda não parece permitir outra interpretação senão a de que seu fim é gerar desenvolvimento. Todavia, aquilo que hoje se entende por ajuda externa não existe desde tempos imemoriais. Muito do que já foi considerado ajuda externa não mais o é.

Na década de 1960, Hans Morgenthau considerava que ajuda externa era a transferência de dinheiro, bens ou serviços de uma nação a outra. Não era necessário que os fluxos partissem de governos. Por essa razão, doações privadas como as de igrejas e fundações estavam compreendidas no conceito. A idéia de concessionalidade não estava presente: empréstimos comerciais poderiam ser considerados ajuda. Tampouco era necessário um propósito de desenvolvimento, que é listado por Morgenthau como apenas uma dentre as várias finalidades possíveis para a ajuda: militares, humanitárias, de prestígio (tanto para o doador quanto para o receptor), de servir como propina (compra de determinado comportamento estatal), de manter determinados regimes no poder (ajuda de subsistência, voltada à preservação do *status quo*) etc. Ainda assim, Morgenthau afirma não existir correlação entre ajuda e desenvolvimento, encarando a ajuda econômica como tendo, na realidade, funções de prestígio, propina, ou de encobrir a assistência militar (MORGENTHAU, 1962).

Lloyd Black, escrevendo em período posterior da mesma década que Morgenthau, já atribuía certas limitações. Desconsiderava a assistência militar como forma de ajuda externa, e excluía os fluxos privados. Todavia, sua abordagem conceitual continuava a compreender os

* Mestre em Direito, área de concentração Relações Internacionais (UFSC); ex-bolsista de mestrado do CNPq.

empréstimos comerciais como formas de ajuda externa. Black, assim como Morgenthau, não considerava que o desenvolvimento fosse finalidade necessária para que uma transferência internacional fosse considerada ajuda externa. Além de motivações econômicas e humanitárias, reconhecia aplicações estratégicas da ajuda nos campos político e militar (BLACK, 1968).

Diversas limitações à amplitude conceitual da ajuda externa foram feitas em 1969 pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Ao lançar as bases do conceito de AOD nesse ano, o Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da OCDE, na prática, acabou por redefinir aquilo que era entendido por ajuda externa. A primeira distinção evidente foi a vinculação ao propósito de desenvolvimento, que excluiu, entre outras, a ajuda militar. A segunda distinção foi a de que somente fluxos governamentais eram considerados, em razão do caráter “oficial” da AOD. A terceira distinção foi a introdução do elemento de concessionalidade, pelo qual um empréstimo somente pode ser considerado AOD se contiver pelo menos 25% de “elemento de doação”. Para calcular o quanto de doação está embutido em determinado empréstimo, a OCDE fixou o critério de 10% como sendo a taxa de juros praticada pelo mercado para os empréstimos. Tão menor será o elemento de doação de um empréstimo à medida que se aproxime do (ou supere o) nível de 10% de juros. Esse mecanismo criou a distinção entre empréstimos *hard* e *soft*. Apenas os últimos, embora não sejam inteiramente compostos de doação, passaram a ser considerados ajuda (OCDE, 2008b). Trata-se da abordagem conceitual até hoje prevalente.

As distinções estabelecidas pela OCDE foram criticadas por Hans Singer (conhecido pela hipótese Prebisch-Singer de deterioração dos termos de troca de produtos primários). Em primeiro lugar, é problemático tentar separar o que são empréstimos comerciais e concessionais porque grande parte da ajuda bilateral, ainda que concessional, é vinculada, o que significa que o montante recebido deva ser gasto em certos bens e serviços produzidos no país doador. Em segundo lugar, a vinculação da ajuda ao propósito de desenvolvimento é ilusória em razão da fungibilidade dos fluxos internacionalmente transferidos: a ajuda destinada a programa ou setor específico pode liberar recursos orçamentários do Estado receptor para despesas em outras áreas. Exemplo extremo disso seria o de recursos destinados à merenda escolar que aliviassem o orçamento estatal para a compra de adicional de armamentos equivalente ao montante recebido para o programa de alimentos (SINGER,

2003). A crítica de Singer aos critérios da OCDE para a definição de AOD remete a outra discussão: sobre se a ajuda é ou não capaz de cumprir sua grande promessa de ocasionar desenvolvimento (compreendido como crescimento econômico) no receptor.

Correlações entre ajuda externa e desenvolvimento. Estudos empíricos têm colocado em questão a capacidade da ajuda externa de realmente contribuir para o desenvolvimento dos países que a recebem. Peter Boone, utilizando dados de AOD concedida pelos membros da OCDE entre 1971 e 1990 a 96 países receptores, indica a inexistência de correlação significativa entre ajuda e crescimento econômico. Afirma, ainda, não haver impacto significativo da ajuda sobre melhoras nos índices de mortalidade infantil, de escolaridade primária ou de expectativa de vida (BOONE, 1995).

Craig Burnside e David Dollar, analisando dados para o período de 1970 e 1993, afirmam que a ajuda apenas gera crescimento econômico na presença de políticas propícias a esse crescimento. Na ausência dessas “boas” políticas, a “ajuda não é efetiva no país receptor típico.” (BURNSIDE; DOLLAR, 2000, p. 864) Esse estudo foi posteriormente criticado por outro, que tendo expandido a análise para o período de 1970 a 1997, rejeitou a hipótese de Burnside e Dollar e afirmou ser ela sensível à escolha do intervalo de análise (EASTERLY; LEVINE; ROODMAN, 2004).

Raghuram Rajan e Arvind Subramanian pesquisaram dados referentes a 77 países receptores para o período de 1960 a 2000, e a 83 receptores para o período de 1980 a 2000. Com base no cruzamento desses dados, os autores afirmam: “encontramos pouca evidência robusta de uma relação positiva (ou negativa) entre a entrada de fluxos de ajuda em um país e seu crescimento econômico. Tampouco encontramos evidências de que a ajuda funcione melhor com políticas melhores” (RAJAN; SUBRAMANIAN, 2005, p. 1). Esta última constatação contraria os resultados de Burnside e Dollar. Os autores afirmam, ainda, que suas conclusões são robustas mesmo diante de alterações nos intervalos de tempo, tamanho da amostra e de modalidades da ajuda (RAJAN; SUBRAMANIAN, 2005, p. 18).

A inexistência de correlação significativa entre ajuda externa e crescimento econômico gera dúvidas sobre a proposta de Jeffrey Sachs, incorporada nas Metas de Desenvolvimento do Milênio da ONU (para cuja confecção Sachs contribuiu), de destinar 0,7% do Produto Nacional Bruto (PNB) dos países mais desenvolvidos à AOD, como forma de eliminar a miséria até 2025 (a questão da fixação de metas será abordada mais à frente nesse verbete).

Para Sachs, o grande problema da ajuda, até hoje, foi não ter sido concedida em volume suficiente. Quando o foi (o Plano Marshall é dado como exemplo), mostrou-se capaz de levantar economias (SACHS, 2005).

Motivações para a ajuda externa. A vinculação da ajuda ao propósito de desenvolvimento parece ter sido fruto da influência de visão específica da ajuda externa sobre o trabalho da OCDE. O liberalismo concebe a ajuda como fenômeno que projeta no cenário internacional os mesmos valores e princípios que transitam na política interna dos Estados doadores. As origens da ajuda externa são retraçadas por autores como David Lumsdaine (1993), Jean-Philippe Thérien e Alain Noël (1995) ao contexto da construção do *welfare state*. O ideário que desembocou na conformação de instituições domésticas de assistência e seguridade sociais no período do entre-guerras – entre os quais são nomeados o altruísmo e noções de interdependência social – viria a assumir outra ordem de grandeza após a Segunda Guerra Mundial com os programas de ajuda externa. Em outros termos, o surgimento da ajuda externa é explicado como a projeção das noções de justiça social da órbita interna para a internacional (LUMSDAINE, 1993; THÉRIEN, NOËL, 1995).

Sob a perspectiva realista, a ajuda externa é instrumento da política externa dos Estados (MORGENTHAU, 1962; BLACK, 1968; WESSON, 1978; WENDZEL, 1985), voltado a atender fins principalmente políticos, militares ou econômicos. A existência da ajuda externa como fenômeno das relações internacionais é explicada em termos do auto-interesse dos Estados, ou seja, de suas utilidades para os doadores. A concepção da ajuda externa é atribuída às peculiaridades da estrutura de poder no mundo do pós-Segunda Guerra Mundial – um cenário de bipolaridade mundial. Enfatiza-se a idéia de contenção do avanço do comunismo, que conforma a chamada Doutrina Truman, e atribui-se grande peso a essa doutrina na conformação do Plano Marshall de assistência econômica à Europa, e do Ponto 4 do discurso do próprio Harry Truman, de cooperação com o “terceiro mundo”, campo de batalha ideológica entre as duas superpotências de então (BLACK, 1968).

A perspectiva neo-marxista encara a ajuda externa como nova roupagem de relações outrora coloniais (neocolonialismo), de relações imperialistas, a contribuir para a perpetuação das disparidades que dividem o mundo em classes (Norte-Sul, Centro-Periferia). O imperialismo é caracterizado por Lênin como a fase do capitalismo na qual, entre outros traços, “a exportação de capitais, diferentemente da exportação de mercadorias, adquire uma

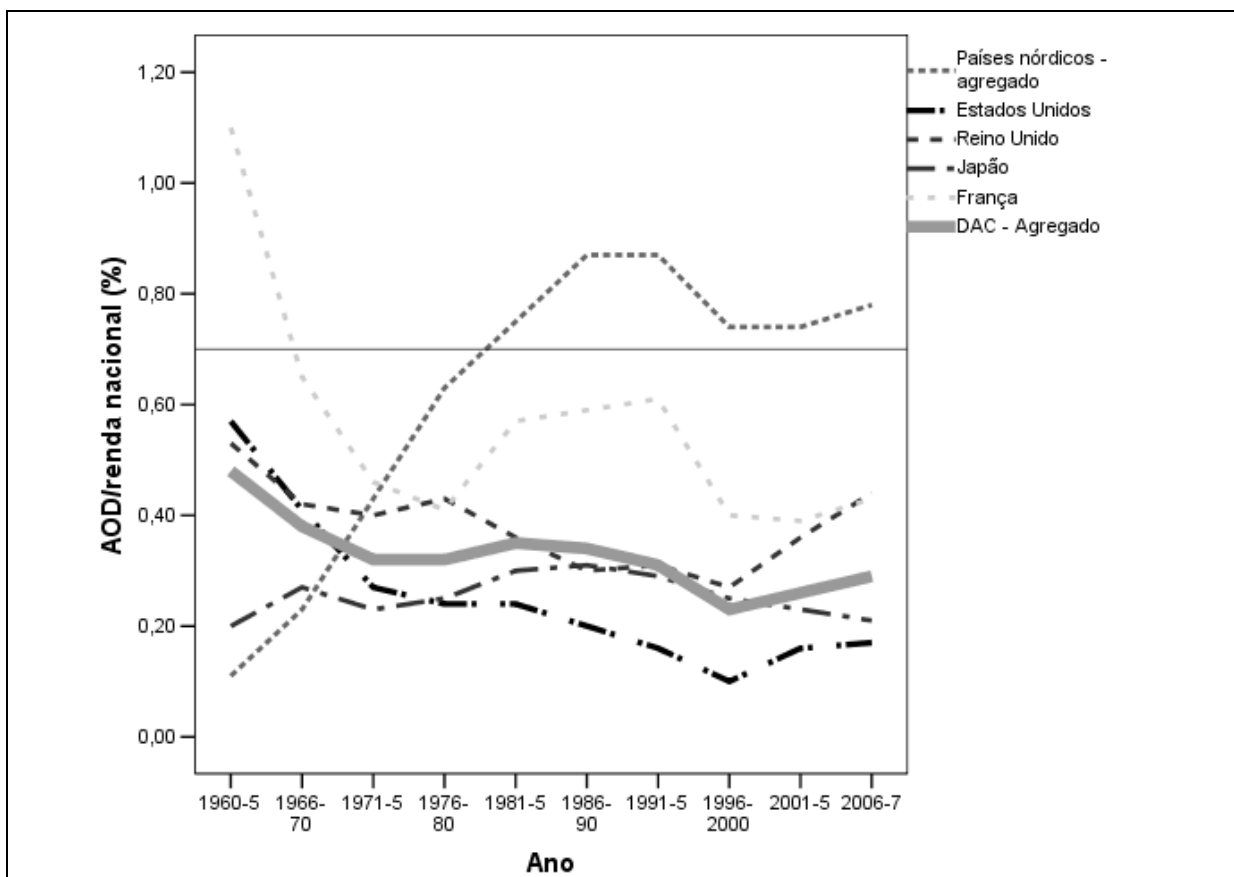
importância particularmente grande” (LENINE, 2002, p. 67-8). A ajuda externa é, nesse sentido, forma de exportação de capitais. Além disso, “[a] exportação de capitais passa a ser um meio de estimular a exportação de mercadorias” (LENINE, 2002, p. 50), cuja importância não é subestimada. Enfatizam-se, além da questão do endividamento, da garantia de fluxos de matérias primas e da abertura de mercados, as possibilidades de influência e intervenção que os doadores adquirem sobre a política interna dos receptores por meio da concessão de ajuda (EASTERLY, 2006). Os doadores são, em sua maior parte, os países que antes eram metrópoles. Os receptores, ex-colônias. A concepção da ajuda externa no pós-Segunda Guerra Mundial marca a transição de um modelo colonial explícito mas decadente para sua reedição mais sutil, acompanhada, no campo simbólico, pelo triunfo de uma “ideologia do desenvolvimento” (LAROCHE, 1998, p. 364).

Metas e desapontamentos. As Metas de Desenvolvimento do Milênio incorporaram o objetivo de destinar-se 0,7% do PNB dos membros do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da OCDE à ajuda externa, entendida como AOD. Essa meta, com esse mesmo percentual, já vem sendo repetida desde 1970, quando foi enunciada pela Assembleia Geral da ONU com os mesmos contornos. Instâncias de repetição incluíram a Agenda 21, aprovada na ECO 92, no Rio de Janeiro; o Consenso de Monterrey, em 2002 e a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, em Johannesburgo, do mesmo ano. Até 1970, a meta era de 1% do PNB, e havia sido estabelecida pela UNCTAD de 1968, no âmbito da ONU. Antes disso, a quantificação também era de 1%, mas a incidência recaía sobre a renda nacional e não sobre o PNB (a renda nacional é mais ampla, significando a soma do PNB e da balança de pagamentos de uma economia). Estes foram os contornos da primeira edição das metas, estabelecida pela Assembleia Geral da ONU em 1960, e que seria posteriormente repetida em igual conteúdo pela UNCTAD de 1964.

O estabelecimento de metas (e a insistência em sua repetição) não parece ter surtido efeito sobre a maior parte dos países doadores. Apenas os chamados países nórdicos passaram a cumprir a meta a partir da década de 1980 (vide Gráfico 1, abaixo), embora atualmente nem todos o façam (a Finlândia, por exemplo). A análise do gráfico sugere que, longe de estimular a concessão de mais ajuda (em termos relativos, e não nominais), as metas tiveram o efeito contrário. Em termos percentuais, hoje se concede menos AOD do que antes do estabelecimento das próprias metas. Em 2007, de todos os doadores da OCDE, apenas

Dinamarca, Holanda, Luxemburgo, Noruega e Suécia atingiram o mínimo estabelecido. A média dos doadores foi de 0,45% para esse mesmo ano (OCDE, 2008a).

Ainda que Rajan e Subramanian (2005) estejam errados, e a ajuda externa seja capaz de causar crescimento econômico se concedida no volume mínimo proposto por Jeffrey Sachs (destinação de 0,7% do PNB dos países mais ricos à AOD), restará o problema de que o comportamento histórico dos Estados (ao menos nos últimos 50 anos) não favorece atingir-se tal volume. A promessa do desenvolvimento por meio da ajuda externa parece tender a continuar sendo somente isto: uma promessa, mesmo se a hipótese de Sachs for verdadeira.



Fonte: adaptado de OCDE, 2008c

GRÁFICO 1 Percentuais de Assistência Oficial ao Desenvolvimento sobre a renda nacional de certos membros do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (Development Assistance Committee – DAC) da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico entre 1960 e 2007

REFERÊNCIAS

BLACK, Lloyd D. *A estratégia da ajuda externa*. Tradução de Carlos Nayfeld. Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1968.

BOONE, Peter. Politics and the effectiveness of foreign aid. *Centre for Economic Performance Discussion Paper*, n. 272, 1995. Disponível em: <<http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/dp0272.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2008.

BURNSIDE, Craig; DOLLAR, David. Aid, policies and growth. *The American Economic Review*, v. 90, n. 4, p. 847-68, 2000.

EASTERLY, William. *The white man's burden: why the West's efforts to aid the rest have done so much ill and so little good*. New York: Penguin Books, 2006.

EASTERLY, William; LEVINE, Ross; ROODMAN, David. Aid, policies and growth: comment. *The American Economic Review*, v. 94, n. 3, p. 774-80, 2004.

LAROCHE, Josepha. *Politique internationale*. Paris: LGDJ, 1998.

LENINE, Vladimir I. *O imperialismo: fase superior do capitalismo*. 2. ed. Trad. Sílvio Donizete Chagas. São Paulo: Centauro, 2002.

LUMSDAINE, David H. *Moral vision in international politics: the foreign aid regime, 1949-89*. Princeton: Princeton University Press, 1993.

MORGENTHAU, Hans. A political theory of foreign aid. *American Political Science Review*, v. 56, p. 301-9, 1962.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT [OCDE]. *Aid targets slipping out of reach? Final ODA data for 2007*. 2008a. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/stats>>. Acesso em: 3 mar. 2009.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT [OCDE]. *DAC's Glossary*. 2008b. Disponível em: <http://www.oecd.org/glossary/0,3414,en_2649_33721_1965693_1_1_1_1,00.html>. Acesso em: 29 ago. 2008.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT [OCDE]. *International Development Statistics (IDS) online databases on aid and other resource flows*. 2008c. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/50/17/5037721.htm>>. Acesso em: 10 out. 2008.

RAJAN, Raghuram G.; SUBRAMANIAN, Arvind. Aid and growth: what does the cross-country evidence really show? *IMF Working Paper*, WP/05/127 (June, 2005). Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp05127.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2008.

SACHS, Jeffrey D. *O fim da pobreza: como acabar com a miséria mundial nos próximos vinte anos*. Tradução de Pedro Maia Soares. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

SINGER, Hans W. Aid. In: KUPER, Adam; KUPER, Jessica. *The social science encyclopedia*. 2. ed. London: Routledge, 2003.

THÉRIEN, Jean-Philippe; NOËL, Alain. From domestic to international justice: the welfare state and foreign aid. *International Organization*, v. 49, n. 3, p. 523-53, 1995.

WENDZEL, Robert L. *Relações Internacionais: o enfoque do formulador de políticas*. Trad. João de Oliveira Dantas, Júlio Galvez e Pantaleão Soares de Barros. Brasília: UnB, 1985.

WESSON, Robert G. *A nova política externa dos Estados Unidos*. Tradução de Antônio José da Silva e Sousa. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.