



International Cooperation, Overseas Development, Foreign Assistance: brief historical and bibliographic review on Foreign Aid

*Cooperação Internacional, Desenvolvimento
Ultramar, Assistência Estrangeira: breve revisão
histórica e bibliográfica sobre a ajuda externa oficial¹*

DOI: 10.21530/ci.v12n1.2017.584

Ana Maura Tomesani²

Resumo

Este artigo se presta a introduzir o leitor ao conceito, histórico, principais instituições e debates contemporâneos sobre o fenômeno da ajuda externa oficial (*foreign aid*, em inglês) – que alguns preferem tratar de cooperação internacional para o desenvolvimento, ainda que tais termos não sejam exatamente sinônimos, como se verá. A literatura trabalhada sugere que o debate contemporâneo em torno da ajuda externa oficial possa ser reduzido a duas frentes: a frente dos que buscam as *motivações* para doar e a frente dos que medem o *impacto* das doações. Chamamos a atenção, ao final deste trabalho, para o fato de que a maior parte da literatura disponível foi escrita por pesquisadores de países que fazem parte da comunidade de doadores, e é esta a literatura que embasa e orienta as ações das agências de cooperação. Há pouco material que analise a ajuda externa sob a ótica dos países receptores e parte do existente é bastante crítica a tal forma de ajuda. Sugere-se a necessidade de desenvolver mais esses tipos de trabalho.

Palavras-chave: Ajuda externa, foreign aid, cooperação internacional para o desenvolvimento, cooperação bilateral, organismos multilaterais.

Abstract

This article aims to introduce the reader to the concept, history, main institutions and contemporary debates around the phenomenon of foreign aid – which some prefer to treat as international cooperation for development, although, as we will see, these terms are not

1 O título deste artigo faz alusão a outros termos comumente utilizados para designar a ajuda externa oficial

2 Doutoranda em Relações Internacionais no IRI/USP. E-mail: anamaura@gmail.com ou anamaura@usp.br

Artigo submetido em 17/11/2016 e aprovado em 16/03/2017.





exactly synonymous. The literature suggests that the contemporary debate about official foreign aid can be reduced to two fronts: the front of those who seek the *motivations* for donating and the front of those who measure the *impact* of donations. In this text, we also draw attention to the fact that the majority of literature that is accessible is not only in English, but has been written by researchers from countries belonging to the community of donors. Furthermore, that it is this literature which underlies and guides the action of cooperative agencies. There is little material that analyses external aid from the perspective of the receiving countries, and the few existing works are generally very critical concerning this type of aid. We suggest the need to develop such research.

Keywords: foreign aid, international cooperation for development, bilateral cooperation, international assistance, multilateral organizations.

Introdução

A cooperação internacional para o desenvolvimento é tão difundida hoje em dia que parece difícil imaginar que se trata de uma novidade de pouco mais de 70 anos. E, ao longo desse tempo, tem estado no centro de debates as seguintes questões: porquê, como e para quem doar. O próprio termo “cooperação internacional para o desenvolvimento” não é exatamente um consenso³. Vários autores que trabalham o tema – lembrando que boa parte da literatura está em língua inglesa – preferem o termo *foreign aid*, ou “ajuda externa”, em português.

Uma razão para isso seria o fato de que, quando as agências oficiais de cooperação internacional para o desenvolvimento começaram a surgir nos países do hemisfério norte, nas décadas de 1950 e 1960, apenas o que estava no âmbito dessas agências era chamado de cooperação internacional para o desenvolvimento (doravante, CID) e avaliado enquanto tal. Mas o montante de recursos que um país doa a outro pode não passar por essas agências. Ainda assim, é ajuda externa, mesmo não sendo avaliado pelos órgãos competentes enquanto CID. Em outras palavras, todo o CID é ajuda externa, mas nem toda ajuda externa é “carimbada” como CID pelos países doadores. Um exemplo é o gasto para fins militares, que não está enquadrado na definição de Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (AOD⁴).

3 Vale esclarecer que o termo “cooperação internacional” é bem mais amplo do que a “cooperação internacional para o desenvolvimento” e pode ser utilizado para designar variados acordos assinados entre países específicos ou no âmbito de organizações multilaterais.

4 Em inglês, *ODA – Official Development Assistance*. O termo foi criado pela OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) para designar os fluxos de recursos transferidos dos países desenvolvidos para os em desenvolvimento.





Apenas para ilustrar, Bayley (2006), ao tratar do financiamento norte-americano de programas relacionados à segurança pública no exterior, explica que programas de policiamento deixaram de ser financiados pela USAID na década de 1970 porque foram caracterizados como programas relacionados à defesa e segurança, mas seguiram sendo financiados pelos EUA através de outras agências governamentais.

Outra razão que faz com que alguns autores prefiram o termo “ajuda externa” é o fato de que o termo “cooperação internacional para o desenvolvimento”, como trabalhado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, implica necessariamente os fluxos de recursos transferidos dos países desenvolvidos para aqueles em desenvolvimento, o que caracterizaria a cooperação Norte-Sul apenas, e desconsideraria a cooperação Sul-Sul ou mesmo a transferência de recursos entre países do Norte – Lancaster (2008, pag. 9-10) explica que a definição de AOD exclui transferências de fundos públicos que ocorrem entre países como Rússia, Ucrânia, Israel e Coreia. Além disso, ela explica que a finalidade da ajuda externa, em sua visão, é a melhoria da condição humana (*human betterment*) e não o desenvolvimento, por entender que o termo “desenvolvimento” é muito amplo e genérico. Há ainda quem entenda que o termo “cooperação” implica benefícios mútuos e intercâmbio horizontal (seja de bens, recursos ou conhecimento), o que significa dizer que o termo só se aplicaria bem à cooperação Sul-Sul, sendo que à tradicional cooperação Norte-Sul o termo ideal seria “assistência” (SOUZA, 2014).

Por conta dessa imprecisão conceitual, é importante esclarecer que estamos tratando aqui da *transferência de fundos públicos de um país para outro* (dentro de um acordo bilateral)⁵ ou *para uma organização internacional* (num acordo de um país para com uma organização intermediária de assistência multilateral)⁶ com o objetivo de melhorar a condição social e econômica de um outro país ou grupo de países. Essa é uma definição abrangente de ajuda externa oficial, adaptada de Lancaster (2008) e Riddell (1987), dois grandes estudiosos do tema, que balizou nossa revisão bibliográfica. Ela contempla os programas de CID e

5 Como, por exemplo, o financiamento japonês, via JICA (*Japan International Cooperation Agency*), de programas de polícia comunitária em São Paulo entre as décadas de 1990 e 2000 (LOCHE, 2010).

6 Como, por exemplo, a contribuição financeira a um escritório ligado à Organização das Nações Unidas – ONU (como UNESCO, UNICEF e PNUD) para financiamento de programas em diversos países. A OCDE considera também como “cooperação internacional para o desenvolvimento” empréstimos realizados por bancos de desenvolvimento (como Banco Mundial e BID), nos quais ao menos 25% do valor total transferido é considerado crédito não reembolsável ou *grant* (doação).





outros programas de transferência de fundos públicos para países estrangeiros que não estejam oficialmente caracterizados enquanto CID. É com tal definição que trabalhamos ao longo do texto.

Vale destacar que há autores que categorizam recursos provenientes de fundações privadas como cooperação internacional. Reconhece-se a importância dessas instituições na formação de comunidades científicas em diversos países em desenvolvimento. Contudo, tais doações são provenientes de fundos privados e não precisam, portanto, estar subordinadas às diretrizes de política externa dos seus países de origem. Mais adequada parece ser a categorização desse financiamento como “filantropia científica”, como propõe Marinho (2001), do que cooperação científica internacional, termo utilizado por Faria e Costa (2006) ao tratarem das diferenças de atuação das Fundações Rockefeller e Ford no fomento às comunidades científicas de países em desenvolvimento. Assim, os tópicos que se seguem acerca do tema não contemplam as fundações privadas multinacionais, mas apenas a ajuda externa oficial, aquela em que os doadores constituem nações, com ou sem a intermediação de uma organização internacional.

A seção seguinte apresenta um histórico da ajuda externa oficial, passando rapidamente pelas experiências anteriores à Segunda Guerra, pelas instituições de Bretton Woods, pelo Plano Marshall, pela OCDE e pela criação das agências de cooperação para o desenvolvimento. Esse histórico está baseado na literatura sobre o tema e nos documentos oficiais das instituições envolvidas. A terceira seção trata da ajuda externa oficial no contexto pós-Guerra Fria e dos debates que surgiram nesse período – que, no entender dessa autora, parecem ter se desdobrado em duas frentes: a frente dos que buscam as *motivações* para doar e a frente dos que medem o *impacto* das doações. Indico ainda que esse é um campo em que não convém buscar conclusões generalizantes, dada a enorme diversidade dos países doadores e receptores, tanto em termos geográficos como sociais, econômicos e culturais. A seguir, as duas frentes são trabalhadas em subseções, expondo alguns trabalhos que podem ser classificados em cada uma delas.

Nas considerações finais, reforço o interesse deste trabalho, que se presta a introduzir leitores ao tema, lembrando que se trata de uma revisão que procura trabalhar o histórico e os debates atuais sobre ajuda externa oficial sem nenhuma pretensão de esgotá-los. Ressalto que boa parte da literatura sobre o





tema é produzida por países que fazem parte da comunidade de doadores e que tal literatura embasa e orienta as ações das agências de cooperação. Há pouco material que analise a ajuda externa sob a ótica dos países receptores e sugere-se a necessidade de desenvolver tais trabalhos⁷.

Histórico

Os primórdios daquilo que se pode chamar de ajuda externa oficial datam do fim da Segunda Guerra Mundial. Antes disso, há registros de transferência de recursos para a ajuda humanitária (principalmente no período após a Primeira Guerra Mundial) e assistência prestada por potências europeias para suas colônias. No entanto, essa transferência de recursos não era institucionalizada e muito menos permanente, já que a “caridade” não era entendida como uma utilização adequada dos fundos públicos, e menos ainda quando os recursos eram dirigidos a pessoas que estavam para além das próprias fronteiras. Era sempre considerada como temporária e tinha por objetivo a recuperação da condição anterior da população beneficiada, ou seja, o restabelecimento da ordem original, ainda que tal ordem fosse também precária (LANCASTER, 2008).

O cenário pós-Primeira Guerra e a ausência de acordos comuns de cooperação financeira no período entreguerras deixou vários Estados em uma situação de penúria que levou muito tempo para ser revertida e afetou mesmo as economias dos países menos devastados com a guerra. Por conta disso, durante e após a Segunda Guerra, foram selados alguns acordos entre os países aliados visando ao alívio emergencial e, posteriormente, à reconstrução dos mais afetados (LANCASTER, 2008; MOYO, 2009). Boa parte dos atuais organismos internacionais de cooperação financeira foram criados nesse ambiente. O BIRD (Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento) – hoje Banco Mundial – e o Fundo Monetário Internacional foram criados em 1944, durante reunião em Bretton Woods, New Hampshire, tendo como objetivo a reconstrução dos países devastados pela Segunda Guerra (BANCO MUNDIAL, 2016) e a recuperação de suas economias. Em 1947, é criada a Organização para a Cooperação Econômica Europeia (OEEC, em inglês) que deveria administrar e distribuir os fundos do Plano Marshall, que

⁷ Ayllón (2006) explica que a CID constitui um campo consolidado de estudos nos EUA e Europa e que surpreende o fato do tema despertar pouco interesse na comunidade brasileira de internacionalistas.





consistia numa injeção de capital americano nos países cuja economia havia sido devastada pela guerra. O sucesso da OEEC na administração dos recursos do Plano Marshall acabou atraindo os EUA e o Canadá para a organização que, então com 14 membros, tornou-se a OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico)⁸ em 1960.

O caráter da ajuda externa mudou significativamente ao longo desse período, quer em termos de quantidade como em termos da natureza da doação. O Plano Marshall, inicialmente criado como um plano para a recuperação e restabelecimento de países devastados após a Segunda Guerra, pode ser entendido, também, como um plano anticomunismo, já que a injeção de recursos evitava a absorção desses países pelo bloco soviético, uma vez que a União Soviética também estava promovendo programas de ajuda externa aos países em recuperação na Europa Oriental.

Assim que razoavelmente recuperados, entre final dos anos de 1950 e início dos de 1960, os países ocidentais financiados pelo Plano Marshall começaram a ser pressionados pelos Estados Unidos para desenvolverem seus próprios programas de ajuda externa, visando à contenção do avanço comunista nos países pobres e/ou pouco industrializados (LANCASTER, 2008). É nesse contexto que se cria também, em 1959, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), durante reunião da Organização de Estados Americanos (OEA). Com um propósito um pouco diferente daquele do Banco Mundial – marcado fortemente pela ideia de reconstrução e de ajuda emergencial –, o BID surge como uma plataforma de ajuda mútua entre os países americanos visando o desenvolvimento em vários setores (BID, 2016). Outros bancos regionais de desenvolvimento surgiram nos anos subsequentes, como o Banco Africano de Desenvolvimento (1964) e o Banco Asiático de Desenvolvimento (1966) (GPEARI, 2016).

Até o início dos anos de 1960, a maioria dos países da Europa Ocidental, mais o Japão, tinham todos criado programas de ajuda externa – e alguns deles estabeleceram agências permanentes de ajuda externa em alguns casos – para prestar assistência a países estrangeiros. Países que possuíam colônias no Sul (como Reino Unido e França) já contavam com órgãos estatais para envio de recursos ao exterior e apenas ampliaram suas estruturas para contemplar essa

8 A instituição conta hoje com 35 membros. O Brasil é considerado “parceiro estratégico”, bem como a Índia, a China, a África do Sul e a Indonésia. Fonte: arquivos virtuais da OCDE. Disponível em: <<http://www.oecd.org/about/membersandpartners/>>. Acesso em: mar. 2017.





nova demanda. A Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD) existia desde 1941 como “um vasto dispositivo de cooperação entre a metrópole e seus territórios ultramarinos” (AFD, 2016). O Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (DIFD, em inglês), apesar de oficialmente criado em 1964, foi desenvolvido dentro da estrutura do então Ministério de Desenvolvimento Ultramar, que substituiu o antigo *Colonial Development Advisory Committee*, em atividade desde 1929 (BARDER, 2005).

De toda forma, a maior parte das agências nacionais para ajuda externa oficial, que nesse período passaram a adotar termos como “cooperação internacional”, “desenvolvimento internacional” ou “assistência internacional” em suas siglas, surgiu na década de 1960 – a exemplo da USAID, *United States Agency for International Development* (1961), do DED, *German Development Service* (1963) e da CIDA, *Canadian International Development Agency* (1968). Vale esclarecer que alguns países, apesar de já terem programas bem consolidados de ajuda externa oficial nesse período, demoraram um pouco mais para constituir suas próprias agências. O Japão, por exemplo, já possuía programas de cooperação técnica ultramarina desde 1954, mas a JICA, *Japan International Cooperation Agency*, só foi estabelecida em 1974 (JICA, 2016).

Todas essas agências passaram a se reunir regularmente no *Development Assistance Committee* (DAC), um comitê de *aid donors* (doadores) criado dentro da estrutura da OCDE em 1960. Funcionava inicialmente como um fórum de consulta entre os países doadores e sua institucionalização, em 1961, tinha como objetivo a criação de um espaço para o monitoramento dos fluxos de recursos provenientes da ajuda externa oficial dos países membros. O argumento do grupo formado inicialmente era de que, para que a ajuda externa aos países em desenvolvimento se tornasse permanente e efetiva, ela precisava ser coordenada entre doadores para não haver sobreposição de recursos ou falta deles em setores estratégicos ou países específicos. Era necessária a produção de dados consistentes sobre recursos transferidos, setores, países receptores e parcerias envolvidas. Já em 1962, o DAC lançava as primeiras publicações compilando dados relativos à AOD e tem início a produção sistemática de estatísticas sobre a cooperação para o desenvolvimento (OCDE, 2016). Desde então, as decisões tomadas no âmbito do DAC passaram a ser orientadas pelos dados gerados pelo setor de estatísticas do comitê. As resoluções do DAC determinam o direcionamento e volume dos recursos alocados para a “cooperação para o desenvolvimento” no mundo, apontando





tendências setoriais e regionais importantes de serem observadas por estudiosos do assunto⁹.

O PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) também surgiu nesse período (1965), a partir de uma fusão do *Expanded Programme of Technical Assistance* ou EPTA (criado em 1949 e formado por 6 agências das Nações Unidas) e do *United Nations Special Fund* (1958). O PNUD gerencia recursos provenientes de contribuições voluntárias de signatários das Nações Unidas para executar programas em países em desenvolvimento. É possível que o papel dos Estados Unidos como maior país doador da Organização das Nações Unidas possa ter influenciado os programas do PNUD no sentido de configurá-los como escudos anticomunistas nos países capitalistas periféricos, muito embora a União Soviética também fosse signatária da ONU. A corrida armamentista que caracterizou tal período se refletiu numa corrida para a prestação de assistência financeira, opondo países ocidentais e orientais, e é difícil que o PNUD tenha se mantido neutro nessa disputa. Em todo caso, trata-se de uma hipótese a ser testada, que carece de investigações científicas para tanto.

As décadas de 1960 e 1970 são fortemente marcadas também pelo surgimento de diversas ONGs de caráter humanitário que engrossaram o corpo de igrejas e organizações de caridade envolvidas na redução de sofrimento humano e promoção do alívio em países devastados por catástrofes naturais, fome ou guerras civis. Essas organizações começaram a defender o aumento da ajuda dos países desenvolvidos para os países pobres (VALENTIN, 2005; LANCASTER, 2008). No final da década de 1950, o Conselho Mundial de Igrejas recomendou que os governos desenvolvidos devessem dedicar pelo menos 1% do seu PIB para ajudar os países pobres (LANCASTER, 2008). Durante os anos de 1960, os membros do DAC aceitaram esses termos, mas os recuaram alguns anos depois com a justificativa de que eles não podiam controlar os fluxos privados. Assim, eles fixaram uma meta menos otimista para o envio de fluxos oficiais: 0,7% do PIB de cada país-membro deveria ser dedicado à assistência externa (OCDE, 2017).

9 É preciso esclarecer que o *Creditor Reporting System* (CRS), a central de dados sobre ajuda externa compilados pelo DAC e que constitui a fonte oficial de estatística sobre assistência para o desenvolvimento para todos os países que fazem parte do DAC, trabalha apenas com os países-membros da OCDE e do DAC. Essa central não abrange o volume doado, por exemplo, por países do Sul Global, países do Oriente Médio/Ásia (com exceção do Japão e da Coreia, que fazem parte da OCDE) ou de alguns países da Europa do Leste. Isso significa não apenas que temos um apagão estatístico com relação aos dados de doações feitas pelo Bloco Soviético durante toda a Guerra Fria, como ainda que os dados compilados pela OCDE não dão conta do recente fenômeno do aumento de doações provenientes de países autoritários não ocidentais, como China e Irã (WRIGHT; WINTERS, 2010).





Nesse período, começa a ganhar força também o *Non-Aligned Movement* (NAM), ou o Movimento dos Não-Alinhados. Tratava-se de um grupo de países, boa parte dos quais formados por ex-colônias, definidos como “do Sul” – em contraposição aos países desenvolvidos do Norte – que passaram a formar blocos para discutir seus destinos políticos e econômicos autonomamente, bem como para estabelecer acordos de cooperação técnica, sem a interferência de suas antigas metrópoles, a exemplo da Organização da Unidade Africana e do G-77 (MODI, 2011). O ativismo do NAM foi grande na década de 1970 e culminou com o Plano de Ação para a Cooperação Sul-Sul da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento – UNCTAD, em inglês – elaborado em Buenos Aires, no ano de 1978 (MODI, 2011; BURGESS, 2012).

O desenvolvimento a longo prazo foi incluído na agenda das agências de ajuda internacional na década de 1970 e não foi por acaso. Naquele momento, a maioria dos países do mundo já era doadora ou beneficiária de ajuda externa, que tinha então se tornado um elemento comum e quase “naturalizado” nas relações internacionais, principalmente entre países ricos e pobres. Além disso, a profissionalização das agências de assistência internacional estava em curso e o planejamento estratégico como ferramenta de intervenção da ajuda foi introduzido e difundido entre eles (LANCASTER, 2008). O contexto contribuiu grandemente para esse fenômeno – além da crise econômica nos países subdesenvolvidos que agravou a pobreza e a desigualdade em meados dos anos de 1970 (e da fome na África e na Ásia do Sul), todas essas agências governamentais e multilaterais foram fortemente influenciadas pelas conferências internacionais que tiveram lugar durante a segunda metade do século XX e pelo aumento do número de ONGs proeminentes e influentes, que preconizam a cooperação para o desenvolvimento (VALENTIN, 2005).

Duas grandes visões sobre a ajuda externa para o desenvolvimento estavam em voga: a que defendia a redução das necessidades básicas (a pobreza, a fome, habitação) e aquela que via como inescapáveis os ajustes estruturais na economia (a reforma econômica, a liberalização comercial, a desvalorização da moeda etc.) a fim de promover o crescimento econômico (VALENTIN, 2005; LANCASTER, 2008). A primeira estava alinhada com as ONGs que proliferaram no período e a segunda foi associada com a abordagem dos burocratas do Banco Mundial. Independentemente das visões adotadas pelos doadores, o fato é que, em vinte anos, a ajuda aumentou dez vezes: de US\$ 8 bilhões em 1970 para quase US\$ 80 bilhões em 1990 (LANCASTER, 2008).





Debates Contemporâneos

O fim da Guerra Fria representou grandes mudanças na ajuda externa e no conceito de desenvolvimento que deve guiar os fluxos de ajuda oficial. Temas como democratização, apoiando antigos países socialistas, problemas globais (os relacionados com os bens públicos globais) e a construção da paz em territórios pós-conflito são algumas das questões que ganharam terreno. A década de 1990 foi marcada por várias cúpulas das Nações Unidas com foco em problemas como meio ambiente, população, gênero, alimentação, mudanças climáticas globais, racismo (VALENTIN, 2005; LANCASTER, 2008).

A década de 1990 também marcou o início de uma revisão ampla e profunda do modelo contemporâneo de ajuda externa (revisão que se encontra ainda em curso), seja por estudiosos ou por burocratas das agências governamentais e multilaterais de ajuda (EASTERLY, 2008; LANCASTER, 2008; MOYO, 2009). Nas agências, surgem dúvidas sobre a eficácia da ajuda, a volatilidade dos fundos, críticas sobre auxílio financeiro a países geridos por regimes corruptos e violentos, falta de seletividade, má interpretação sobre os resultados esperados do auxílio financeiro prestado, gerando mal-estar entre doadores e destinatários – tais são algumas das questões levantadas nesse período. Além disso, a queda do Muro de Berlim potencializa os termos de condicionalidade nas doações internacionais. Não que as transferências feitas no período da Guerra Fria fossem totalmente incondicionais – sobretudo no caso da ajuda multilateral, a condicionalidade (aquele receituário fornecido pelo doador/credor para ser seguido à risca pelo país destinatário) sempre existiu. Mas, no período da Guerra Fria, a ajuda externa tinha propósitos geopolíticos de buscar assegurar zonas de influência, então não havia muitos termos de condicionalidade nas doações, já que os doadores entendiam que elas precisavam acontecer de toda forma. Já nos anos de 1980 e 1990, a concorrência entre países destinatários aumenta e a condicionalidade surge como uma marca forte da ajuda externa, seja bilateral ou multilateral (WRIGHT; WINTERS, 2010).

Os Objetivos de Desenvolvimento das Nações Unidas, estabelecidos em 2000, ou Objetivos do Milênio (*Millenium Goals*), também influenciaram os programas de ajuda dos países desenvolvidos em todo o mundo e o DAC até criou indicadores especiais para medir a eficácia da ajuda em relação aos ODM. Três conferências das Nações Unidas sobre Ajuda Externa para o Desenvolvimento ocorreram nos últimos 15 anos (Monterrey, no México, em 2002; Doha, no Qatar, 2008; e Adis





Abeba, Etiópia, 2015). As três ocorreram com o apoio do Banco Mundial, do Fundo Monetário Internacional e da Organização Mundial do Comércio.

O Movimento dos Não-Alinhados passou por um período crítico nos anos de 1980, por conta da crise que se abateu sobretudo sobre os países da África e América Latina, que acumularam dívidas e, em alguns casos, chegaram a ter crescimento negativo, o que dificultou a colaboração entre eles. Sem alternativas, esses países tiveram que se render aos programas *top-down* de ajustes estruturais do Banco Mundial e do FMI, cujo receituário rígido lhes relegava pouca autonomia político-administrativa e econômica (MODI, 2009). Mas a cooperação entre países em desenvolvimento (cooperação Sul-Sul) ressurgiu nas décadas de 1990 e anos 2000, quando países considerados de renda média, como Brasil, Índia, México e África do Sul, passaram a intercambiar *know-how* de programas sociais bem-sucedidos nos seus respectivos territórios (SÁ e SILVA, 2009; BURGESS, 2012).

Paralelamente, a China vem colaborando financeiramente para com os países da África Subsaariana desde o início do milênio (MOYO, 2009). Os recursos administrados aparecem sob a forma de “assistência/ajuda” (GUÉRIN, 2008; BRÄUTIGAM, 2011), “investimento” (MOYO, 2009) ou ainda “assistência econômica” (LUM, 2009). De fato, como explica Burger (2012), o caso chinês está entre aqueles em que é difícil estabelecer o limite entre ajuda externa e investimento, já que o programa da China na África é complexo e envolve não apenas a instalação de indústrias (sobretudo de mineração) e infraestrutura de escoamento de bens, mas também pequenas doações para gastos sociais e empréstimos com taxas de juros favoráveis (GUÉRIN, 2008). Embora seja visto por Moyo (2009) como um programa promissor em termos de forjar crescimento econômico nos países africanos e pelo caráter não paternalista de ajuda externa, parece haver um consenso entre autores no sentido de que tais recursos não cabem na definição de AOD da OCDE, ainda que possam de alguma forma ser considerados como voltados para o desenvolvimento, sendo uma das razões o fato de que o programa não é transparente (GUÉRIN, 2008; LUM, 2009; BRÄUTIGAM, 2011).

Na comunidade científica, o debate sobre ajuda externa vem se desdobrando em duas frentes: a frente dos que buscam as *motivações* para doar e a frente dos que medem o *impacto* das doações. No primeiro caso, autores dos mais diversos matizes teóricos procuram entender as razões que levam um país a doar recursos públicos para outro país. Ainda dentro desse enfoque, há uma discussão importante sobre a questão da seletividade, que trabalha no sentido de verificar os fatores que atraem e/ou afugentam doadores em países ou setores específicos. O objeto,





nesse caso, é o doador. No segundo caso, os trabalhos medem o impacto da ajuda externa nos países destinatários, em uma variedade de assuntos, tais como em combate à corrupção, democratização, redução da pobreza, crescimento econômico, reformas institucionais e outros. O objeto, aqui, são os países destinatários. Em ambos os casos, os trabalhos transitam entre os campos da ciência política, relações internacionais e economia e há desde estudos quantitativos, com grande número de casos, a estudos de caso descritivos e bastante específicos¹⁰.

O(A) leitor(a) poderá se perguntar, ao longo da leitura das próximas seções, por que trabalhos sobre cooperação Sul-Sul (CSS) não foram incluídos. É importante esclarecer aqui que a revisão da literatura foi baseada em uma série de palavras-chave que permitiram também a listagem de trabalhos sobre a cooperação Sul-Sul. Contudo, tais trabalhos caracterizam a CSS como essencialmente técnica (BURGES, 2012; LANDAU, 2008) e frequentemente fruto de triangulação – quando um país desenvolvido financia o intercâmbio e/ou transferência de conhecimento/ tecnologia entre dois ou mais países em desenvolvimento (SÁ e SILVA, 2009; MUGGAH; CARVALHO, 2011). Não envolvem a transferência sistemática de fundos públicos entre países do Sul – o que também torna tal forma de cooperação mais difícil de ser quantificada (BURGES, 2012; SOUZA, 2014), já que muitas situações podem se enquadrar como CSS¹¹. A definição com a qual trabalhei não comporta esse formato de cooperação e por isso não incluí os artigos que encontrei na classificação que segue¹².

A leitura desses trabalhos pode render a impressão de que muitas das constatações dos pesquisadores são paradoxais e contraditórias. Mas é preciso atentar para o fato dos diferentes desenhos de pesquisa utilizados – amostras, enfoques temporais e espaciais, indicadores e metodologias. Conclusões generalizantes sobre ajuda externa empobrecem o debate sobre o assunto, pois estamos tratando de um universo de casos que tem, literalmente, o tamanho do mundo. Por essa razão, recortes muito bem definidos são necessários. Passaremos por esses debates nos dois subitens seguintes.

10 A revisão bibliográfica que redundou na redação dessa seção do artigo está baseada nas seguintes ferramentas de busca bibliográfica: Google Scholar, Jstor e Academia.edu. Foram ainda incorporados alguns trabalhos sugeridos pela(o)s pareceristas que julguei adequados à abordagem desenvolvida aqui.

11 Landau (2008) chega a incluir inclusive o perdão da dívida de países africanos e latino-americanos com o Brasil como forma de cooperação para o desenvolvimento.

12 Embora não se enquadre na definição com a qual estamos trabalhando aqui, não deixa de ser interessante explorar os múltiplos e criativos formatos de cooperação Sul-Sul.





Debate motivacional sobre ajuda externa

As razões que explicam a ajuda externa foram tratadas principalmente nos anos de 1960 e 1970, no auge da Guerra Fria. Realistas entendem a ajuda externa como um instrumento para aumentar a segurança da nação doadora – e esse era o objetivo principal dos primeiros programas de ajuda ocidentais: reduzir as tentações do comunismo. Morgenthau (1962), em um artigo clássico sobre a ajuda externa, explica que a ela é um instrumento de poder político e deve ser utilizado para assegurar zonas de influência – no entanto, ele tem uma visão crítica sobre os resultados que tal ajuda pode desencadear. O autor entende a ajuda externa como “poder de compra”, como recursos para comprar aliados e concessões – e ele também inclui subornos a título de ajuda. Morgenthau afirma que a ajuda nem sempre é eficaz (eficácia entendida como “pagar e obter o produto”) e deve ser muito bem calculada. De fato, até meados dos anos de 1970, não havia outro debate possível sobre as motivações da ajuda externa oficial que não fosse aquele dominado pelo realismo. Como afirma Lancaster (2008), a ajuda externa nasce como instrumento estratégico da Guerra Fria e do realismo diplomático. Embora não mais dominem os trabalhos sobre ajuda externa, os realistas exercem ainda considerável importância nesse campo de estudos, como veremos na seção a seguir.

Já estudiosos da Cepal elaboraram, entre os anos de 1950 e 1960, o que veio a ser conhecida como a “teoria da dependência”, que entendia o investimento externo como inibidor do desenvolvimento local e reproduzidor do subdesenvolvimento na periferia capitalista. O livro *Dependência e Desenvolvimento na América Latina* (CARDOSO; FALETTO, 1970), embora não seja o único trabalho que desenvolve as ideias centrais da teoria, tiveram enorme influência nos países latino-americanos e em outros países do Sul, tendo sido traduzido para várias línguas. Esses estudos influenciaram e influenciam ainda trabalhos que interpretam a ajuda externa como um instrumento de intervenção e dominação para fins de exploração de países pobres. Relaciona-se a ajuda externa a uma forma de neocolonialismo/recolonialismo (GHOSH, 1985; MURRAY, 2004; TANDON, 2008), um mecanismo que tende a criar (ou recriar) vínculos de dependência entre países doadores e países receptores da ajuda (*aid dependency*). Para Tandon (2008), a ajuda externa é uma forma de controle sobre as nações pobres que gera estigma e subserviência, além de desencorajar a busca pelo desenvolvimento. Sogge (2015) vai ainda mais adiante ao mostrar que os recursos transferidos aos países receptores retornam





aos países doadores na forma de fluxo de capitais, mostrando que a ajuda externa se revela, na verdade, uma autoajuda.

Riddell (1987) defende que a localização do governo no espectro esquerda-direita influencia a quantidade e a natureza da ajuda. Ele afirma que, na Grã-Bretanha, tanto trabalhistas como conservadores têm uma visão pró-desenvolvimentista da ajuda externa, mas os primeiros são defensores da ajuda para as pessoas mais pobres nos países menos desenvolvidos; a segunda compreende a ajuda ao desenvolvimento como uma espécie de assistência com objetivo de criar ambiente para mercados abertos. Riddell explica que as mesmas considerações sobre a ajuda ao desenvolvimento se aplicam aos Estados Unidos no caso de democratas e republicanos. Na mesma linha de considerar as instituições e os valores domésticos como determinantes para a ajuda externa, Lumsdaine (1993) explica que os propósitos que orientam um determinado país doador seriam reflexo das normas e dos valores em curso de tal país. Sua análise faz sentido sobretudo se olharmos para a literatura que trabalha com a ajuda externa prestada por países com sistema de *welfare state* bastante desenvolvido. Noel e Thérien (1995), por exemplo, procuram demonstrar como a visão de justiça vigente no plano interno de países doadores, materializada em suas instituições domésticas, influencia no potencial doador desses países.

A partir dos anos de 1990, internacionalistas liberais começaram a escrever sobre a ajuda externa como resultado da interdependência contemporânea e uma ferramenta necessária para resolver os problemas relacionados aos “bens públicos” ou “bens globais”, aqueles para os quais todos teriam direito, como segurança, meio ambiente, conhecimento, trabalho digno etc. (MILANI, 2014) e cuja má gestão pode levar a resultados catastróficos que atravessam fronteiras políticas e cruzam oceanos (como epidemias ou desastres gerados pelo aquecimento global). Tal conceito remonta à década de 1950 e foi sendo retrabalhado teoricamente durante toda a segunda metade do século XX e começou a ser incorporado em diversos documentos da ONU a partir dos anos de 1980 (SHUTTE, 2015). São vários os trabalhos que entendem que o maior desafio da ajuda externa atualmente é enfrentar os problemas transnacionais (KANBUR; SANDLER; MORRISON, 1999; JAYARAMAN; KANBUR, 1999).

Vale ressaltar que tais abordagens não são necessariamente excludentes. Propósitos neocolonialistas podem se coadunar perfeitamente com propósitos realistas. Assim como a abordagem segundo a qual os partidos e outras instituições domésticas desempenham papel importante na definição das doações pode ser bem





trabalhada dentro de uma perspectiva de proteção dos bens públicos globais. E, para além da discussão sobre o que levaria países a doar, ou quais fatores pesam mais nessa decisão, há ainda o debate sobre o que faz com que doem para certos países em detrimento de outros, ou para alguns setores do desenvolvimento em detrimento de outros, ou para comunidades e ONGs em detrimento de governos. Essa questão ensejou uma literatura que compara tipos de doadores e cruza essa informação com características dos países destinatários – como grau de corrupção, qualidade das instituições, governança, tipo de regime político, respeito a direitos humanos etc.

Com efeito, alguns artigos interessantes apontam diferenças no desenvolvimento de atividades de agências bilaterais e multilaterais de ajuda. Maizels e Nissanke (1984) investigaram se as doações são guiadas por interesses do doador ou necessidades do destinatário. Eles encontram evidências de que a ajuda bilateral é mais guiada pelos interesses dos doadores e que a ajuda multilateral é mais guiada pelas necessidades do destinatário. Dollar e Levin (2006) examinam se a ajuda externa, bilateral e multilateral, é “seletiva” em termos de democracia e estado de direito – ou seja, em que medida o respeito a tais valores é levado em consideração por parte das agências doadoras. Eles concluem que a assistência multilateral é mais seletiva do que a ajuda bilateral – ou seja, o respeito à democracia e ao estado de direito por parte de países destinatários pesa mais nas decisões das agências multilaterais do que das agências bilaterais. Neumayer (2003a, 2003b, 2003c) endossa tal conclusão. Ele afirma que o histórico de um país em matéria de direitos humanos é muitas vezes estatisticamente insignificante como um determinante da concessão da ajuda, mas existem diferenças entre as alocações de ajuda de agências bilaterais e multilaterais. Apenas para as últimas o respeito aos direitos humanos é relevante.

Há ainda uma discussão sobre as agências fornecedoras de “créditos reembolsáveis” e “créditos não reembolsáveis” (HAMMERGREN, 2003). Os créditos reembolsáveis seriam os empréstimos e os não reembolsáveis, as doações. Segundo Hammergren (2003), há uma diferença na maneira de agir desses dois tipos de agências. Aquelas que fornecem créditos reembolsáveis – como o Banco Mundial e outros bancos de desenvolvimento regional – seriam mais sensíveis a demandas locais do que as agências fornecedoras de créditos não reembolsáveis – como as agências bilaterais de CID –, que tenderiam a condicionar a doação a um receituário genérico e engessado, pouco aberto ao diálogo com os governos ou organizações dos países destinatários. O texto de Hammergren corrobora as ideias





dos autores trabalhados acima, já que a classificação que faz entre agências que fornecem créditos reembolsáveis e não reembolsáveis pode ser convertida, sem prejuízos, em uma classificação entre, respectivamente, agências multilaterais e bilaterais.

Easterly (2002), um estudioso que também é um ex-executivo do Banco Mundial, afirma que as agências de ajuda externa exigem demasiadamente dos países receptores, desconsiderando que muitos desses países, sobretudo os mais pobres, possuem instituições fracas e pouco consolidadas, além de não contar com recursos humanos adequados. Segundo o autor, essa fórmula leva ao fracasso certo. Easterly (2002) entende que é importante ouvir atores nos países beneficiários, a fim de evitar decepções. Tal opinião é partilhada com Berg (2000), para quem o fracasso na reforma das instituições políticas nos países receptores pode ser considerado uma deficiência dos doadores em adaptar programas e práticas para as circunstâncias dos países de baixa renda com instituições administrativas fracas. Nessa mesma linha, a crítica segundo a qual a comunidade de doadores cria fórmulas demasiadamente generalizantes para localidades muito distintas, do ponto de vista institucional, é partilhada por alguns autores que trabalham com programas de reforma do setor de segurança na América Latina (TUCHIN; GOLDING, 2003; ZIEGLER; NIELD, 2002).

Ainda no rol dos debates motivacionais sobre ajuda externa, trabalhos apontando motivações pouco elogiosas e mesmo perversas de algumas agências, bilaterais e multilaterais, são frequentes na literatura. Numa abordagem mais marxista, Petras (1997) explica que as ONGs e muitas das organizações internacionais atuantes na América Latina desde os anos de 1980 sobrevivem de recursos doados por agências norte-americanas e europeias que estiveram e estão a serviço do imperialismo ocidental, tendo introduzido um discurso antiestatista na América Latina transvestido de defesa da sociedade civil. Segundo o autor, muitas dessas ONGs internacionais constituem, na verdade, a “face comunitária” do neoliberalismo.

Há ainda uma quantidade respeitosa de trabalhos que denunciam projetos de alfabetização do Banco Mundial e da UNESCO voltados à África e ao Pacífico Sul como uma tentativa de dominação cultural e simbólica para facilitar a dominação econômica desses povos (WICKENS; SANDLIN, 2007; BIRAIMAH, 2005). A mesma crítica pode ser estendida ao projeto do Banco Mundial de financiamento de universidades africanas nos anos de 1970 e 1980, que resultaram no desmantelamento do ensino superior público nos países receptores dos fundos e o





consequente barateamento da mão de obra (COLLINS; RHOADS, 2010; CAFFENTZIS, 2000). Podemos citar ainda o investimento da USAID no treinamento das polícias latino-americanas durante os anos de 1960 e 1970, período marcado por vários governos ditatoriais e violentos no continente (MOTTA, 2010). Ainda sobre a USAID, os acordos MEC-USAID – série de doze acordos assinados entre o ministério da Educação brasileiro e a agência de cooperação norte-americana entre as décadas de 1960 e 1970 – visavam à adequação do ensino público brasileiro à formação de mão de obra para escorar o desenvolvimento econômico e foram intensamente criticados pelo movimento estudantil e intelectuais do período (CUNHA; GÓES, 1986; PINA, 2011). Vale lembrar que tais acordos foram assinados no período da Guerra Fria, quando a USAID trabalhou intensamente para conter o avanço comunista no globo, o que significa que uma educação mais técnica, profissionalizante e alinhada às demandas do mercado constituía um bom argumento para a redução da carga horária de disciplinas de cunho humanista, mais críticas e reflexivas. De fato, os acordos MEC-USAID orientaram as reformas do ensino ocorridas nos primeiros anos da ditadura militar no Brasil, que redundaram na eliminação de um ano de estudos da grade escolar de então (de doze para onze anos), na redução da carga horária de disciplinas como História e Geografia, além da retirada de Filosofia da grade, entre outras coisas (FONSECA, 2003; ARANHA, 1994).

Tratando ainda de motivações perversas e às vezes corruptivas, o jornalista Peter Gill (2016) chama a atenção em livro publicado recentemente para a captura política de ONGs internacionais e órgãos das Nações Unidas – como UNICEF e UNHCR – pelo Conselho de Segurança da ONU nas localidades em que ocorre a chamada guerra ao terror. O autor explica que organizações respeitadas historicamente por seu trabalho humanitário vêm sofrendo pressão das agências financiadoras – agências oficiais dos mesmos países que financiam a guerra ao terror – para seguirem uma agenda de trabalho que não condiz com aquela apregoada por essas organizações e nem com os princípios do trabalho humanitário.

A discussão sobre o impacto da ajuda externa nos países destinatários

Os trabalhos sobre o impacto da ajuda externa são bem mais abundantes do que aqueles que exploram as motivações para que ela ocorra. Alguns autores analisam o impacto da ajuda externa sob a ótica realista da “capacidade de compra” dos países doadores para com países beneficiários em votações da ONU, associando países beneficiários a concessões específicas (WANG, 1999; KEGLEY; HOOK, 1991;





KUZIEMKO; WERKER, 2006; DREHER; NUNNENKAMP; THIELE, 2008). A maioria desses estudos analisa a capacidade dos investimentos norte-americanos para controlar os votos dos países beneficiários nas conferências, Assembleia Geral e conselhos das Nações Unidas. E a maioria deles aponta para a correlação positiva entre a ajuda e alinhamento do voto com os EUA, o que demonstra a eficácia da ajuda externa na “compra” dos votos dos países em desenvolvimento.

A relação entre ajuda externa e corrupção é trabalhada por Tavares (2003). O autor calcula a distância geográfica e cultural entre países doadores e receptores e conclui que a ajuda externa reduz a corrupção nos países receptores, mas que esse efeito é maior quando os países estão mais próximos geograficamente e culturalmente. Um estudo quantitativo com vários países doadores e receptores também foi feito por Okada e Samreth (2012) e concluiu que a ajuda externa geralmente reduz a corrupção, mas tal efeito de redução é maior em países que já são menos corruptos e pode variar de acordo com os países doadores. Essa visão otimista não é compartilhada por Alesina e Weder (1999), que documentam que, de acordo com alguns indicadores de corrupção, governos corruptos recebem mais ajuda que os não corruptos e não há evidência de que o aumento da ajuda externa reduz a corrupção.

No campo da relação entre ajuda externa e democracia, Kosack (2003) pesquisa o efeito da ajuda externa na qualidade de vida de habitantes em democracias e autocracias e conclui que a ajuda é mais eficaz quando aplicada em democracias, sugerindo que a ajuda externa devesse centrar fogo na democratização de países não democráticos. Knack (2004), porém, produz análise multivariada do impacto da ajuda sobre a democratização em uma grande amostra de países beneficiários, durante o período 1975-2000, e não encontra evidências de que a ajuda externa seja capaz de promover democracia. Finkel, Pérez-Liñán e Seligson (2007) estudaram programas de ajuda externa destinados a aumentar a democracia, tendo os EUA como doador em 165 países beneficiários entre 1990-2003. Os autores concluem que a assistência à democracia tem um impacto positivo significativo na democratização dos países receptores.

Vale ressaltar o papel da condicionalidade das doações no impacto dessa ajuda nos países receptores. Alguns críticos entendem que a condicionalidade é simplesmente ineficiente para induzir crescimento econômico (EASTERLY, 2005). Há outros que veem no receituário proposto pelas agências de financiamento um atentado à soberania dos países destinatários e uma forma de neocolonialismo paternalista (MURRAY, 2004), mas há trabalhos que evidenciam a efetividade





da condicionalidade. Dunning (2004) constata que o pequeno efeito positivo da ajuda externa ocidental na democratização de países africanos subsaarianos está limitado ao pós-Guerra Fria, sendo esse um indicador de que o efeito da ajuda externa está condicionado pelo contexto geopolítico – com a ausência do bloco soviético na disputa por zonas de influência, a ameaça de interromper os fluxos assistenciais por parte de doadores ocidentais leva países destinatários a seguir o receituário imposto pela agência doadora. Bearce e Tirone (2010) chegam a uma conclusão parecida no que tange ao crescimento econômico. Eles demonstram que a ajuda fornecida por países ocidentais só promoveu crescimento econômico depois dos anos de 1990, uma vez que o fim da Guerra Fria possibilitou aos países doadores condicionar as doações às reformas que entendiam como necessárias nos países destinatários.

De todos os impactos supostamente causados pela ajuda externa, os mais trabalhados pela literatura são, de longe, aqueles relacionados ao crescimento econômico e à redução da pobreza. Com relação ao crescimento econômico, alguns trabalhos são bem pessimistas no sentido de demonstrarem que a soma dos volumes destinados aos países em desenvolvimento ao longo dos últimos 60 anos é gigantesca e que o crescimento econômico gerado é incremental (WRIGHT e WINTERS, 2010). Por outro lado, desagregar os dados por tipo de ajuda, tipo de doador, setor e país de destino pode ajudar a obter dados mais apurados. Burnside e Dollar (1997) alegam que a ajuda externa oficial só tem efeito quando o país destinatário apresenta algumas pré-condições, como boas políticas monetárias e fiscais. Alguns pesquisadores notam que o efeito sobre o crescimento econômico pode estar relacionado ao tipo e ao período da ajuda – se de curto ou longo prazo (CLEMENS; RADELET; BHAVNANI 2004; RAJAN; SUBRAMANIAN'S, 2008). Knack (1999) nota ainda que o volume da ajuda tem efeito sobre o crescimento econômico, tendo constatado que quanto maior o montante da ajuda, menor o impacto sobre o crescimento econômico – segundo o autor, altas somas injetadas em um mesmo país tem efeito deletério sobre a governança, reduzindo a transparência das ações governamentais e gerando focos de corrupção e dependência de ajuda externa. Ainda sobre crescimento econômico, Easterly (2003) aponta que a ajuda não é capaz de promover o crescimento em grande escala e as agências devem estabelecer metas mais modestas, ao invés de buscarem ser catalisadoras da transformação de toda a sociedade.

No caso do impacto da ajuda externa oficial na redução da pobreza, há uma distinção entre autores que trabalham com uma definição econômica de





pobreza (como renda per capita) e aqueles que trabalham com indicadores de desenvolvimento humano, como mortalidade infantil e analfabetismo. No primeiro caso, destacam-se os autores que criam modelos de efetividade da ajuda externa na redução da pobreza, baseados no argumento de que o atual modelo de fluxo de recursos destinados ao combate à pobreza é ineficiente, seja porque não beneficia os mais pobres (COLLIER; DOLLAR, 2002), seja porque não recompensam países que apresentam boas iniciativas (BURNSIDE; DOLLAR, 1998; COLLIER; DOLLAR, 2001), seja porque não levam em consideração a questão da promoção da igualdade de renda e de oportunidades na distribuição dos recursos (COGNEAU; NAUDET, 2007).

No segundo caso, uma pesquisa interessante concluiu, na década de 1990, que a ajuda externa não aumenta significativamente o crescimento econômico, nem beneficia os pobres, mas aumenta o tamanho do governo – o que não pode ser visto como um bom ou mau indicador em si (BOONE, 1996). Além disso, o autor da pesquisa conclui que o fato do país ser democrático ou repressivo não tem efeito significativo sobre o impacto da ajuda, mas governos liberais e democracias que receberam auxílios reduziram suas taxas de mortalidade média infantil 30% mais do que os regimes repressivos. Já Yontcheva e Masud (2005) trabalham com o efeito da ajuda externa proveniente de doadores bilaterais e ONGs internacionais sobre a mortalidade infantil e o analfabetismo. Constatam que projetos financiados por ONGs internacionais têm impacto positivo maior sobre a mortalidade infantil do que aquele verificado nos projetos financiados por agências bilaterais, mas há pouca diferença com relação ao impacto sobre o analfabetismo. Verificam ainda que a entrada de recursos provenientes da ajuda bilateral pode levar países a substituir programas governamentais pelos projetos que se desenvolvem no âmbito do acordo bilateral, substituição tal que não ocorre no caso nos projetos financiados pelas ONGs internacionais. Já o trabalho de McGillivray e Noorbakhsh (2007) busca cruzar informações de ajuda externa com IDH em países em conflito, a fim de verificar se os recursos recebidos são capazes de minimizar o efeito dos conflitos sobre o bem-estar da população desses países. Concluem que a ajuda está negativamente associada aos indicadores de IDH, o que significa que ela não consegue reduzir ou neutralizar o impacto dos conflitos sobre o bem-estar da população.

Além dessas macrodiscussões acima, que são geralmente baseadas em estudos quantitativos com grandes amostras, numerosos estudos de caso também surgiram nos últimos 25 anos. Há farta literatura tratando de países destinatários





em conjunto ou receptores específicos, tendo programas ou agências em particular como objeto de pesquisa. É possível encontrar trabalhos em diferentes idiomas, pois os casos estudados são geralmente locais. É interessante conhecê-los porque introduzem uma análise da ajuda externa sob a perspectiva dos receptores, algo que não concorre com o *mainstream* da produção acadêmica nesse campo.

Podemos citar o trabalho de Nipassa (2009), pesquisador moçambicano que analisa os efeitos da ajuda externa sobre o país africano desde a independência do mesmo em 1975. O autor discute os efeitos perversos da concessão de ajuda externa a Moçambique no longo prazo, explicando que o volume de recursos vem aumentando desde então e que esses montantes não foram capazes de reduzir a pobreza ou aumentar os indicadores de desenvolvimento. Pelo contrário: o resultado que vem sendo observado é um aumento da dependência econômica do país em relação aos recursos externos, tornando o povo moçambicano subserviente e desempoderado. Khan e Amhed (2007) avaliam que o impacto que a ajuda externa teve no Paquistão desde sua independência, em 1947, foi insignificante e concluem que não há relação entre a ajuda recebida e crescimento econômico nesse país. Para eles, a melhoria das condições para o investimento doméstico poderia atrair investimento externo direto e, então, gerar crescimento. A ideia de que a ajuda externa gera dependência econômica e limita o progresso de países receptores está presente em diversos trabalhos, boa parte dos quais produzidos nos países receptores da ajuda, sobretudo no que tange aos países da África (MOYO, 2009; LUMUMBA-KASONGO, 2011; TANDON, 1991), ilhas do Pacífico Sul (CONNEL, 1991; CONNEL 2006; CAMPBELL, 1992).

Conclusões

Este artigo foi escrito com a intenção de introduzir o leitor à discussão sobre ajuda externa. O objetivo era traçar um histórico contextualizado e situar o leitor no âmbito dos principais debates acadêmicos relacionados ao tema. Segundo Ayllón (2006), a literatura acadêmica sobre ajuda externa é hoje bastante extensa internacionalmente e os debates fomentados refletem uma agenda de pesquisa consolidada na América do Norte e Europa. O tema parece não despertar, entretanto, o mesmo interesse no Brasil.

O que se nota a partir desse levantamento é que não há análises conclusivas sobre as motivações e o impacto da ajuda externa. Um ponto interessante é que,





num primeiro momento, as experiências analisadas parecem corroborar a tese de Easterly (2003), segundo a qual a ajuda externa não foi capaz de desencadear mudanças estruturais positivas e significativas nos países destinatários, no que tange principalmente à redução da pobreza e ao crescimento econômico. O fato é que o rol de programas financiados com ajuda externa, de países doadores e de países receptores é enorme e é bem possível que haja muitas experiências ainda subanalisadas. Se houvesse a possibilidade de ter todos os programas analisados, talvez chegássemos à conclusão de que uma parte foi bem-sucedida e outra, não.

Um dado que chamou atenção é o fato de não terem aparecido muitos trabalhos analisando o impacto da ajuda externa em questões ambientais. Estou certa de que tais trabalhos existem. O fato é que minha revisão tomou por base os temas mais frequentes no debate sobre ajuda externa, entendidos como aqueles que aparecem mais assiduamente nas buscas bibliográficas. No levantamento que empreendi, não privilegiei nenhum corte setorial e a maior parte dos trabalhos que surgiram analisavam o impacto da ajuda externa oficial na redução da pobreza ou no crescimento econômico, o que denota que tal discussão está dominada por esses temas.

Outra questão que merece destaque é o fato de que a maior parte do que é produzido no campo da ajuda externa foi escrito por acadêmicos que fazem parte dos países que se encontram dentro da comunidade de doadores (os *DAC members*). Não é fácil encontrar material produzido por pesquisadores dos países destinatários – não sabemos se isso se deve ao fato de não serem acessíveis, de não se encontrarem disponíveis em bases e/ou indexadores bibliográficos ou motores de busca acadêmica comumente utilizados, ou se há realmente pouca produção a respeito. Contudo, ainda que tal produção seja incipiente, entendemos que é preciso buscá-la e mesmo estimulá-la, pois a perspectiva dos países destinatários sobre a ajuda externa parece destoar bastante da literatura dominante sobre o tema e oferecer uma abordagem mais crítica e reflexiva sobre o assunto.

Referências

- AGÊNCIA FRANCESA DE DESENVOLVIMENTO (AFD): arquivos virtuais da AFD. Disponível em: < <http://www.afd.fr/home/AFD/presentation-afd/GouvernanceAFD/Historique-et-statuts> > . Acesso em: jun. 2016.
- ALESINA, Alberto; WEDER, Beatrice. *Do corrupt governments receive less foreign aid?*. National Bureau of Economic Research, 1999.





- ARANHA, Maria Lúcia de Arruda. *História da educação*. Moderna, 1994.
- AYLLÓN, Bruno. O sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e seu estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas. *Revista de Economia e Relações Internacionais*. Vol. 5 nº 8, 2006, pags. 5-23.
- BANCO MUNDIAL: *arquivos virtuais do Banco Mundial*. Disponível em: < <http://www.worldbank.org/en/about/archives/history> > . Acesso em: jun. 2016.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID): *arquivos virtuais do BID*. Disponível em: < <http://www.iadb.org/en/about-us/history-of-the-inter-american-development-bank,5999.html> > . Acesso em: jun. 2016.
- BARDER, Owen. *Reforming Development Assistance: Lessons from the UK Experience*. Working Paper nº 70. Center for Global Development, October, 2005. Disponível em: < http://www.cgdev.org/files/4371_file_WP_70.pdf > . Acessado em: 06 jun. 2016.
- BAYLEY, David. *Changing the Guard*. Nova York, Oxford University Press, 2006.
- BEARCE, David H.; TIRONE, Daniel C. Foreign aid effectiveness and the strategic goals of donor governments. *The Journal of Politics*, v. 72, n. 03, 2010, p. 837-851
- BERG, E. Aid and failed reforms. *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future*, 2000, p. 363-380.
- BIRAIMAH, Karen. Achieving equitable outcomes or reinforcing societal inequalities? A critical analysis of UNESCO's Education For All and the United States' No Child Left Behind Programs. *Educational Practice and Theory*, v. 27, n. 2, 2005, p. 25-34
- BOONE, Peter. Politics and the effectiveness of foreign aid. *European economic review*, v. 40, n. 2, 1996, p. 289-329.
- BRÄUTIGAM, Deborah. Aid 'With Chinese Characteristics': Chinese Foreign Aid and Development Finance Meet the OECD-DAC Aid Regime. *Journal of international development*, v. 23, n. 5, 2011, p. 752-764.
- BURGES, Sean W. Developing from the South: South-South cooperation in the global development game. *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, v. 1, n. 2, 2012, p. 225-249.
- BURNSIDE, Craig; DOLLAR, David. *Aid, Policies and Growth*. World Bank Policy Research Working Paper nº 569252, 1997.
- BURNSIDE, Craig; DOLLAR, David. *Aid, the incentive regime, and poverty reduction*. World Bank Publications, 1998.
- CAFFENTZIS, George. The world bank and education in Africa. In: FEDERICI, Silvia; CAFFENTZIS, George; ALIDOU, Ousseina (Ed.). *A Thousand Flowers: Social struggles against structural adjustment in African Universities*, Asmara: Africa World Press, 2000, Chapter 1, p. 3-18.
- CAMPBELL, Ian C. A historical perspective on aid and dependency: the example of Tonga. *Pacific Studies*, v. 15, n. 3, 1992, p. 59-75.





- CARDOSO, Fernando Henrique.; Faletto, Enzo. *Dependência e Desenvolvimento na América Latina*. Editora Civilização Brasileira, São Paulo, 1970.
- CLEMENS, Michael A.; RADELET, Steven; BHAVNANI, Rikhil R. *Counting chickens when they hatch: The short term effect of aid on growth*. Center for Global Development working paper, n. 44, 2004.
- COGNEAU, Denis; NAUDET, Jean-David. Who deserves aid? Equality of opportunity, international aid, and poverty reduction. *World Development*, v. 35, n. 1, 2007, p. 104-120.
- COLLIER, Paul; DOLLAR, David. Can the world cut poverty in half? How policy reform and effective aid can meet international development goals. *World development*, v. 29, n. 11, 2001, p. 1787-1802.
- COLLIER, Paul; DOLLAR, David. Aid allocation and poverty reduction. *European Economic Review*, v. 46, n. 8, 2002, p. 1475-1500.
- COLLINS, Christopher S.; RHOADS, Robert A. The World Bank, support for universities, and asymmetrical power relations in international development. *Higher Education*, v. 59, n. 2, 2010, p. 181-205.
- CONNELL, John. The new Micronesia: pitfalls and problems of dependent development. *Pacific Studies*, v. 14, n. 2, 1991, p. 87-120.
- CONNELL, John. Migration, dependency and inequality in the Pacific: Old wine in bigger bottles? (Part 1). In: FIRTH, Steward (Ed.). *Globalisation and governance in the Pacific Islands: State, Society and Governance in Melanesia Studies in State and Society in the Pacific*, No. 1, Canberra: Australian National University, 2006, p. 59-80.
- CUNHA, Luiz Antônio; GOES, Moacyr. *O golpe na educação*. Zahar, 1986.
- DOLLAR, David; LEVIN, Victoria. The increasing selectivity of foreign aid, 1984-2003. *World development*, v. 34, n. 12, 2006, p. 2034-2046.
- DREHER, Axel; NUNNENKAMP, Peter; THIELE, Rainer. Does US aid buy UN general assembly votes? A disaggregated analysis. *Public Choice*, v. 136, n. 1-2, 2008, p. 139-164.
- DUNNING, Thad et al. Conditioning the effects of aid: Cold War politics, donor credibility, and democracy in Africa. *International Organization*, v. 58, n. 2, 2004, p. 409-423.
- EASTERLY, William. The cartel of good intentions: the problem of bureaucracy in foreign aid. *The Journal of Policy Reform*, v. 5, n. 4, 2002, p. 223-250.
- EASTERLY, William. Can foreign aid buy growth?. *The journal of economic perspectives*, v. 17, n. 3, 2003, p. 23-48.
- EASTERLY, William. What did structural adjustment adjust?: The association of policies and growth with repeated IMF and World Bank adjustment loans. *Journal of development economics*, v. 76, n. 1, 2005, p. 1-22.
- EASTERLY, William (Ed.). *Reinventing foreign aid*. Cambridge: The MIT Press, 2008.





- FARIA, Lina; COSTA, Maria Conceição. Cooperação científica internacional: estilos de atuação da Fundação Rockefeller e da Fundação Ford. *Dados*, Vol. 49, n° 1, 2006, p. 159-191.
- FINKEL, Steven E.; PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal; SELIGSON, Mitchell A. The effects of US foreign assistance on democracy building, 1990–2003. *World Politics*, v. 59, n. 03, 2007, p. 404-439.
- FONSECA, Selva Guimarães. *Didática e prática de ensino de História*. São Paulo: Papyrus Editora, 7ª edição, 2003.
- GABINETE DE PLANEAMENTO, ESTRATÉGIA, AVALIAÇÃO E RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO MINISTÉRIO DAS FINANÇAS DE PORTUGAL (GPEARI): arquivos virtuais do Gpeari. Disponível em: < <http://www.gpeari.min-financas.pt/relacoes-internacionais/relacoes-multilaterais/instituicoes-financeiras-internacionais/bancos-regionais-de-desenvolvimento> > . Acesso em: jun. 2016.
- GHOSH, B. N. *Political economy of neocolonialism in Third World countries*. New Delhi: Sterling, 1985.
- GILL, Peter. *Today we drop bombs, tomorrow we build bridges: how foreign aid became a casualty of war*. Londres: Zed Books, 2016.
- GUÉRIN, Émmanuel. Chinese assistance to Africa: characterization and position regarding the global governance of development aid. *IDDRI – Idées pour le débat*, n° 3, 2008, p. 1-10.
- HAMMERGREN, Linn. International Assistance to Latin American Justice Programs: Toward an Agenda for Reforming the Reformers. In: JENSEN, Erick; HELLER, Thomas (Ed.), *Beyond common knowledge: empirical approaches to the rule of law*. Stanford: Stanford University Press, 2003. Chapter 9, p. 290-335.
- JAPAN INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY (JICA): arquivos virtuais da JICA. Disponível em: < <http://www.jica.go.jp/english/about/history/> > . Acesso em: jun. 2016.
- JAYARAMAN, Rajshri; KANBUR, Ravi. *International public goods and the case for foreign aid*. Working Paper 99-05. Department of Agricultural, Resource, and Managerial Economics, Cornell University, 1999.
- KANBUR, Ravi; SANDLER, Todd; MORRISON, Kevin. *The future of development assistance: common pools and international public goods*. Policy Essay n° 25. Washington, DC: Overseas Development Council, 1999.
- KEGLEY, Charles W.; HOOK, Steven W. US foreign aid and UN voting: did Reagan's linkage strategy buy deference or defiance?. *International Studies Quarterly*, v. 35, n. 3, 1991, p. 295-312.
- KHAN, Muhammad Arshad; AMHED, Ayaz. Foreign Aid—Blessing or Curse: Evidence from Pakistan. *The Pakistan Development Review*, vol. 46, n° 3, 2007, p. 215–240.





- KNACK, Stephen. *Aid Dependence and the Quality of Governance: A Cross-Country Empirical Analysis*. World Bank Policy Research Working Paper, n. 2396, 1999.
- KNACK, Stephen. Does foreign aid promote democracy?. *International Studies Quarterly*, v. 48, n. 1, 2004, p. 251-266.
- KOSACK, Stephen. Effective aid: How democracy allows development aid to improve the quality of life. *World Development*, v. 31, n. 1, 2003, p. 1-22.
- KUZIEMKO, Ilyana; WERKER, Eric. How much is a seat on the Security Council worth? Foreign aid and bribery at the United Nations. *Journal of political economy*, v. 114, n. 5, 2006, p. 905-930.
- LANCASTER, Carol. *Foreign aid: Diplomacy, development, domestic politics*. University of Chicago Press, 2008.
- LANDAU, Georges. O Brasil e a cooperação internacional para o desenvolvimento. *Revista de Economia e Relações Internacionais*. Vol. 6, nº 12, 2008, p. 103-116.
- LOCHE, Adriana Alves. *Segurança e controle social: uma análise do policiamento comunitário*. 2012. 191 f. Tese (Doutorado em Sociologia). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2012.
- LUM, Thomas. *China's assistance and government-sponsored investment activities in Africa, Latin America, and Southeast Asia*. Washington DC: Congressional Research Service, 2009.
- LUMSDAINE, David Halloran. *Moral vision in international politics: the foreign aid regime, 1949-1989*. Princeton: Princeton University Press, 1993.
- LUMUMBA-KASONGO, Tukumbi. China-Africa relations: A neo-imperialism or a neo-colonialism? A reflection. *African and Asian Studies*, v. 10, n. 2-3, 2011, p. 234-266.
- MAIZELS, Alfred; NISSANKE, Machiko K. Motivations for aid to developing countries. *World Development*, v. 12, n. 9, p. 879-900, 1984.
- MARINHO, Maria Gabriela. *Norte-americanos no Brasil: uma história da Fundação Rockefeller na Universidade de São Paulo, 1934-1952*. São Paulo: Editora Autores Associados, 2001.
- McGILLIVRAY, Mark; NOORBAKHS, Farhad. *Aid, conflict and human development*. Working Papers 2007-03, Department of Economics, University of Glasgow, 2007.
- MILANI, Carlos. Evolução histórica da cooperação Norte-Sul. In: SOUZA, André de Melo. *Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento*, Brasília (DF): Ipea. Capítulo 2, p. 33-56, 2014.
- MODI, Renu (Ed.). *South-South Cooperation: Africa on the Centre Stage*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011.
- MORGENTHAU, Hans. A Political Theory of Foreign Aid. *The American Political Science Review*, vol. LVI, nº 2, 1962, p. 301-309.





- MOTTA, Rodrigo Patto Sá. Modernizando a repressão: a Usaid e a polícia brasileira. *Revista Brasileira de História*, v. 30, n. 59, 2010, p. 237-266.
- MOYO, Dambisa. *Dead aid: Why aid is not working and how there is a better way for Africa*. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2009.
- MUGGAH, R., CARVALHO, I.S. O Efeito Sul: reflexões críticas sobre o engajamento do Brasil com Estados Frágeis. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, vol. 5, nº 2, 2011, 390-400.
- MURRAY, W. E. Neocolonialism. *Encyclopedia of International Development*. London: Routledge, 2004.
- NEUMAYER, Eric. Is respect for human rights rewarded? An analysis of total bilateral and multilateral aid flows. *Human Rights Quarterly*, v. 25, n. 2, 2003a p. 510-527.
- NEUMAYER, Eric. Do Human Rights Matter in Bilateral Aid Allocation? A Quantitative Analysis of 21 Donor Countries*. *Social Science Quarterly*, v. 84, n. 3, 2003b, p. 650-666.
- NEUMAYER, Eric. The determinants of aid allocation by regional multilateral development banks and United Nations agencies. *International Studies Quarterly*, v. 47, n. 1, 2003c, p. 101-122.
- NIPASSA, Orlando. *Ajuda externa e desenvolvimento em Moçambique: Uma perspectiva crítica*. In: II Conferência IESE. Dinâmicas da pobreza e padrões de acumulação econômica em Moçambique. 2009.
- NOEL, Alain; THÉRIEN, Jean-Philippe. From domestic to international justice: The welfare state and foreign aid. *International organization*, v. 49, n. 03, 1995, p. 523-553.
- ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE): *DAC in Dates: The History of OCDE's Development Assistance Committee*. Disponível em: < <http://www.OCDE.org/dac/1896808.pdf> > . Acesso em: jun. 2016.
- ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE): Arquivos virtuais da OCDE. Disponível em: < <http://www.oecd.org/dac/stats/the07odagnitarget-ahistory.htm> > . Acesso em: mar. 2017.
- OKADA, Keisuke; SAMRETH, Sovannroeun. The effect of foreign aid on corruption: A quantile regression approach. *Economics Letters*, v. 115, n. 2, 2012, p. 240-243.
- PETRAS, James. Imperialism and NGOs in Latin America. *Monthly review*, v. 49, n. 7, 1997, p. 10-27.
- PINA, Fabiana. *O acordo MEC-USAID: ações e reações (1966–1968)*. 2011. 187-f. Dissertação (Mestrado em História). Programa de Pós-Graduação em História da UNESP de Assis. Assis, 2011.
- RAJAN, Raghuram G.; SUBRAMANIAN, Arvind. Aid and growth: What does the cross-country evidence really show? *The Review of economics and Statistics*, v. 90, n. 4, 2008, p. 643-665.





- RIDDELL, Roger C. et al. *Foreign aid reconsidered*. Overseas Development Institute, 1987.
- SÁ e SILVA, Michelle. *South-South Cooperation in Times of Global Economic Crisis*. One Pager, v. 76, International Policy Centre for Inclusive Growth, 2009.
- SCHUTTE, Giorgio Romano. *Bens Públicos Globais: Entre a Diplomacia Multilateral e a Soberania Nacional*. Paper apresentado no 5º Encontro Nacional ABRI Belo Horizonte, PUC-Minas, 29-31 de julho de 2015. Disponível em: file:///C:/Users/Ana%20Maura/Downloads/2015.06.17ABRI_Artigo.pdf > . Acessado em: 14 mar. 2017.
- SOGGE, David. *Los donantes se ayudan a sí mismos*. Cuadernos nº 6 – Colección Cuadernos 2015 y más. Madrid: 2015 y más, 2015.
- SOUZA, André de Melo. *Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento*. Em: SOUZA, André de Melo (org). *Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento*. Brasília (DF): Ipea, 2014. Capítulo 1, p. 11-32.
- TANDON, Yash. *Foreign NGOs, uses and abuses: An African perspective*. IFDA dossier, n. 81, 1991, p. 67-78.
- TANDON, Yash. *Ending aid dependence*. Cape Town: Fahamu Books, 2008.
- TAVARES, José. Does foreign aid corrupt?. *Economics Letters*, v. 79, n. 1, 2003, p. 99-106.
- TULCHIN, J. S., GOLDING, H.A. Introduction: Citizen Security in Regional Perspective. In: FRUHLIN, H., TULCHIN, J.S. and GOLDING, H.A. (eds.). *Crime and Violence in Latin America: citizen security, democracy and State*. Washington: Woodrow Wilson Center Press. 2003. Chapter 1, p. 1-12.
- VALENTIN, E. *La coopération internationale au développement : un vecteur de développement durable?* Québec, Canada: Institut québécois des hautes études internationales – Université Laval, 2005.
- WANG, Te-Yu. US foreign aid and UN voting: An analysis of important issues. *International Studies Quarterly*, v. 43, n. 1, 1999, p. 199-210.
- WICKENS, Corrine M.; SANDLIN, Jennifer A. Literacy for what? Literacy for whom? The politics of literacy education and neocolonialism in UNESCO and World Bank-sponsored literacy programs. *Adult Education Quarterly*, v. 57, n. 4, 2007, p. 275-292.
- WRIGHT, Joseph; WINTERS, Matthew. The politics of effective foreign aid. *Annual Review of Political Science*, v. 13, 2010, p. 61-80.
- YONTCHEVA, Boriána; MASUD, Nadia. *Does foreign aid reduce poverty? Empirical evidence from nongovernmental and bilateral aid*. Working Paper 05-100. Washington: International Monetary Fund, 2005.
- ZIEGLER, M., NIELD, R. *From Peace to Governance: Police Reform and the International Community*. Washington: John Hopkins University, 2012.

