



ENTRE A REDUÇÃO DA POBREZA E O AUMENTO DA RESILIÊNCIA: LONGEVIDADE E PARADOXO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA

Teresa Almeida Costa

Texto entregue em Novembro de 2021

AS ORGANIZAÇÕES INTER-GOVERNAMENTAIS e multilaterais para o desenvolvimento humano, surgidas maioritariamente no pós-II Guerra e em contexto da Guerra Fria, são historicamente antecedidas por iniciativas de solidariedade, promovidas por organizações não-governamentais de cariz humanitário ou filantrópico que se envolveram em acções de assistência humanitária. Na tradição da *Doutrina Social da Igreja*, missionários católicos e protestantes foram actuando junto de comunidades desfavorecidas, numa perspectiva de actor não-estatal de intervenção de base comunitária, conferindo-lhe um papel de actor da sociedade civil entre os actores contra a pobreza e pela respeitabilidade humana. As ONG entraram na rede de parcerias inter-governamentais e multilaterais para o desenvolvimento e a sua actuação junto das comunidades mais desfavorecidas influenciou, progressivamente, a visibilidade e consciencialização para a pobreza e as desigualdades no mundo. A criação, em 1919, da ONG britânica *Save the Children*, testemunha que as preocupações com o desenvolvimento e bem-estar de populações em situações de privação (no sentido lato do termo) estão na base da resolução de problemas cuja escala ultrapassa, nalguns casos há mais de um século, o campo de acção pública dos Estados. As políticas públicas na área da cooperação para a melhoria das condições de vida e do desenvolvimento humano têm centrado a sua atenção na resolução de dois dos maiores problemas históricos da humanidade: a pobreza e as desigualdades sociais. Esta realidade, tomada como *core business* das organizações internacionais (inter-governamentais, multilaterais e não-governamentais) e agências nacionais de apoio ao desenvolvimento, foi objecto da intervenção de diversos actores e alvo de formulação de diversos instrumentos de política, que tiveram um papel importante na transnacionalização da acção pública, na internacionalização da solidariedade e na convergência de políticas públicas de desenvolvimento, de prevenção de catástrofes e de socorro a vítimas de crises de diversa natureza.

A longevidade das Políticas Públicas de Desenvolvimento e Ambientais

Desde 1945, com a adopção dos princípios inscritos na *Carta das Nações Unidas* na regulação das relações internacionais e na formulação de políticas públicas para o Desenvolvimento, foram estabelecidos os princípios da igualdade de direitos, os primórdios da cooperação internacional e foi institucionalizada a parceria internacional para o desenvolvimento. Esta parceria conta, assim, com setenta e seis anos de existên-

cia. António Guterres, Secretário-geral da ONU desde Janeiro de 2017, lembrou em Genebra, por ocasião da celebração dos 100 anos do multilateralismo, que a *Carta* continua a ser a “bússola moral que nos guia para promover a paz, preservar a dignidade humana, assegurar a prosperidade e fazer respeitar os Direitos do Homem e o Estado de Direito”¹. Em finais de 1948, a ONU adopta a *Declaração Universal dos Direitos do Homem*, instrumento político de reforço e partilha internacional de um conjunto alargado de princípios éticos e políticos sobre o desenvolvimento e sustentabilidade da vida humana.

“Devemos envolver-nos num programa audacioso e utilizar o nosso avanço científico e o nosso savoir-faire industrial para favorecer a melhoria das condições de vida e o crescimento económico nas regiões sub-desenvolvidas. (...) Mais de metade da população do planeta vive em condições vizinhas da miséria. (...) A sua pobreza constitui um handicap e uma ameaça, quer para os próprios, quer para as regiões mais prósperas” (discurso de 1949, proferido pelo Presidente dos EUA Harry S. Truman²). Neste discurso, com mais de setenta anos, estava já manifesta a importância do desenvolvimento das regiões mais desfavorecidas para a segurança dos Estados mais desenvolvidos. É, nessa medida, fundamento do nexo *desenvolvimento-segurança*, tão em voga desde as ofensivas terroristas contra duas capitais americanas, em Setembro de 2001: Nova Iorque, símbolo maior do poder económico e financeiro do liberalismo ocidental (onde se localiza também a sede da ONU) e Washington, sede política e militar da maior potência mundial (também cidade-sede do FMI e do BM). O dia 19 de Agosto 2003 – atentado da Al-Qaeda à sede da ONU em Bagdade que vitimou o Alto-comissário da ONU para os Direitos Humanos e Representante especial de Kofi Annan – ficou assinalado como o *Dia Mundial Humanitário*.

A contribuição dos países desenvolvidos para a redução das desigualdades e da pobreza e a sustentabilidade económica dos países pobres – *Objectivo O, 7%* – foi oficialmente reconhecida pela ONU há mais de meio século (em 1970, doze anos após o apelo formulado pelo Conselho Ecuménico das Igrejas). Esta decisão política, reveladora do altruísmo que pode caracterizar determinadas políticas públicas, embora internacionalmente difundida e partilhada, nunca foi aplicada³.

A mediatização da *fome no Bifra* – “o primeiro grande desastre humanitário provocado por um conflito de origem étnica após o Holocausto”⁴ –, chamou a atenção pública para a brutal dizimação humana (três milhões de mortos e campos de refugiados com milhares de crianças esfomeadas) tendo sido iniciada em 1967 e prosseguido durante a década de 70. Nos anos 80, tiveram lugar

várias iniciativas culturais da sociedade civil para a recolha de fundos contra a fome em África, das quais se destaca a campanha mundial lançada pela *USA for Africa (United Support of Artists for Africa)*, da qual resultaram os concertos *Live Aid* 1985 (em Londres e Filadélfia) e a canção *We are the World*. A amplificação mediática de certos fenómenos sociais que procura ou intensifica a atenção das autoridades políticas e que, de algum modo, participa mesmo na construção da agenda política, faz com que os meios de comunicação se tornem “uma verdadeira caixa-de-ressonância de mobilizações sociais e políticas” (Kübler *et al.*, 2009: 24).

Como realçado no Quadro 2, os temas da preservação ambiental e dos resultados socialmente nefastos das catástrofes naturais entraram na agenda da acção pública internacional há quase sessenta anos⁵ sem que, até ao presente, os desastres ambientais deixassem de se repetir, com consequências altamente desiguais entre comunidades de países pobres e países ricos.

Desde os anos 60 que estudos e relatórios internacionais apontam para as relações existentes entre ambiente e desenvolvimento, ou urbanismo e demografia, em abordagens procurando conciliar eficácia económica com exigências éticas e que contribuíram para a tomada de consciência mundial dos riscos de exaustão ambiental face à pressão decorrente do crescimento demográfico. Na *Declaração de Estocolmo* (1972) foram proclamados desígnios da acção pública dirigidos especificamente aos governos dos países em desenvolvimento (como o “dever” de proteger o ambiente) e aos países desenvolvidos (como a “responsabilidade” na redução das disparidades económicas e sociais). A *Conferência de Estocolmo* é amplamente reconhecida como um marco nos esforços colecti-

QUADRO 1 – SURGIMENTO DAS PRINCIPAIS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL DE AJUDA HUMANITÁRIA

| | | |
|--------------------------|---------------|-------|
| Cruz Vermelha | Suíça | 1863* |
| Exército de Salvação | Reino Unido | 1865 |
| Caritas | Alemanha | 1897 |
| Rotary Internacional | EUA | 1905 |
| Save the Children | Reino Unido | 1919 |
| Oxfam | Reino Unido | 1942 |
| Catholic Relief Services | EUA | 1943 |
| Christian Aid | Reino Unido | 1945 |
| Care | Suíça | 1945 |
| World Vision | EUA | 1950 |
| Peace Corps | EUA | 1961 |
| Concern | Irlanda | 1968 |
| Médecins sans Frontières | França | 1971 |
| ActionAid | Reino Unido** | 1972 |

*Portugal aderiu desde a fundação.

**Actualmente com sede na África do Sul.



vos para melhorar as relações do Homem com o meio ambiente e por ter introduzido o conceito de *eco-desenvolvimento* na agenda da cooperação, conceito que em 1987 evoluiu para o de *desenvolvimento sustentável*⁶ tão emblemático nos nossos dias.

O Clube do Sahel, criado pela OCDE em 1976 (depois da seca extrema de 1973 que assolou esta região africana), é a mais antiga iniciativa de solidariedade e parceria entre África e a OCDE para a promoção de políticas públicas regionais tendentes à melhoria do bem-estar económico e social das populações dos países desta zona.

Competição entre diferentes actores. Pertinência da perspectiva e impacto da prática política na prevenção de crises humanitárias

A *ajuda humanitária* consiste no apoio material e logístico às populações afectadas por desastres naturais (seca, sismos, tsunamis, furacões) ou por conflitos armados. Entre os beneficiários de ajuda humanitária encontram-se comunidades vítimas de má-nutrição e de fome, refugiados e deslocados internos e pessoas cujas casas e meios de subsistência foram destruídos. A intervenção humanitária abrange diferentes acções de ajuda de emergência, nomeadamente ajuda alimentar, abrigo, cuidados de saúde, água e saneamento, educação em situações de emergência ou assistência em dinheiro⁷ (*transferências monetárias*), e é prestada no terreno por toda uma série de organizações humanitárias, como sejam as agências especializadas das NU (OCHA, PAM, ACNUR, UNICEF, PNUD, FAO, OMS), a Cruz Vermelha e o Crescente Vermelho, ONG internacionais e nacionais. Entidades a que, invariavelmente e com mandato próprio, se juntam as Forças Armadas e os Serviços especializados da Protecção Civil (nacionais e internacionais) dos quais a ajuda humanitária faz parte integrante das suas atribuições. Em 1979, com a edição do relatório de peritos *Desastres naturais e análise de vulnerabilidade*, elaborado pelo UNDRO⁸ (Escritório Coordenador da Assistência a Desastres das NU), a necessidade de acrescer à dimensão humanitária das catástrofes (que assenta no socorro) a dimensão económica entrou na agenda das políticas públicas internacionais, uma vez que as catástrofes conduzem ao abrandamento e mesmo à paralisia do crescimento económico. Em 1988-89, as NU adoptaram uma resolução que nomeou a década de 90 *Década Internacional para a redução de catástrofes naturais*.

Em 1990, o BM publicou o *relatório sobre o Desenvolvimento Mundial*, com o título explícito *A Pobreza*, onde é referido que “pese embora o progresso feito em grande parte do mundo em desenvolvimento desde a década de 1960, mais de mil milhões de seres humanos conhecem ainda a pobreza, dado angustiante e, mais ainda, infame”. Durante a Guerra do Golfo (início de 1991), a falha de coordenação na ajuda humanitária prestada pelas NU às populações deslocadas pelo

conflito, incitou a necessidade de criação de um mecanismo coordenador que esteve na origem da criação do OCHA⁹, *Escritório das NU para a Coordenação de Assuntos Humanitários*.

Através da canção *Heal the World/Curar o Mundo* e do respectivo vídeo clip (Michael Jackson, 1991), a sociedade civil internacional foi, uma vez mais, interpelada para a dimensão dos problemas públicos relacionados com a precariedade social das famílias vítimas de conflitos e das suas consequências e, simultaneamente, para a necessidade de mais e melhores políticas públicas internacionais para erradicar a vulnerabilidade social e económica a que está sujeita uma parte significativa da humanidade.

Na sequência da falência no socorro às vítimas da perseguição étnica no Ruanda (1994) e na Bósnia (1995), a ONU, através do OCHA, lançou em 1996 o primeiro *site* sobre desastres humanitários, o *ReliefWeb*, como o endereço electrónico de partilha de informação, entre governos, agências e ONG, acerca de emergências humanitárias que ocorrem à escala global.

O *Relatório do Desenvolvimento Humano* do PNUD (1994) foi considerado um marco no campo da segurança humana, defendendo que *libertar as pessoas do medo e das necessidades é a melhor forma de combater a insegurança* a nível global. Nesta abordagem das NU foi uma vez mais – e passados quarenta e cinco anos

sobre a reflexão da relação biunívoca existente entre desenvolvimento e segurança (já referida) – considerado que muitas ameaças à paz e segurança mundiais são determinadas pela exclusão e desigualdades sociais decorrentes da pobreza, ou provocadas por políticas públicas de eficácia questionável propagadas por doadores ou levadas a cabo pelos Estados beneficiários.

Como destacado no Quadro 3, a primeira abordagem integrada de medidas de prevenção de catástrofes naturais surgiu nesse mesmo ano (há quase trinta anos), na *Conferência de Yokohama*, a que se seguiram outras cimeiras que tiveram lugar depois dos fenómenos climáticos provocados pelo *EL Niño* (1997-1998), onde as maiores incidências voltaram, uma vez mais, a ocorrer em Estados vulneráveis, nos quais a pobreza e a falta de infraestruturas potenciou o seu efeito lesivo. Na *Declaração do Milénio*, que instituiu os ODM, os Estados membros das NU comprometeram-se em intensificar a cooperação internacional com vista à redução do potencial nocivo de catástrofes naturais. Na *Cimeira mundial de Joanesburgo* (2002), foi por seu lado adoptada uma abordagem integrada e inclusiva de redução da vulnerabilidade, que levasse em conta todos os tipos de riscos – ambientais, conflitos bélicos e pobreza – tendo sido, volvidos trinta e dois anos, reiterado o compromisso internacional de alocar 0,7% do RNB ao desenvolvimento.

QUADRO 2 – REDUÇÃO DA POBREZA. PRESTAÇÃO DE SOCORROS EM CATÁSTROFES. PROTECÇÃO AMBIENTAL. IDEIAS, INSTITUIÇÕES E ACTORES [1958-1992]

| | | |
|------|------------------------------------|--|
| 1958 | Conselho Ecuménico das Igrejas | Proposta de que 1% do RNB dos países desenvolvidos revertesse para o desenvolvimento dos países pobres |
| 1964 | ONU | Resolução sobre "Socorros a prestar em situações de Catástrofe Natural" (RES/AG-NU/1049) |
| 1963 | Papa João XXIII | "A Paz de todos os povos na base da Verdade, Justiça, Caridade e Liberdade" (Encíclica Papal) |
| 1968 | ONU | Conferência da Biosfera de Paris / Programa o Homem e a Biosfera |
| 1970 | ONU | Objectivo 0,7% (RES/AG-NU/ 2626, de 24 de Outubro) |
| 1972 | Clube de Roma | "Os Limites do Crescimento" (MIT, EUA) |
| 1972 | ONU | Declaração de Estocolmo / Conferência sobre o Meio Ambiente – Conceito de eco-desenvolvimento |
| 1976 | OCDE Clube do Sahel | Clube do Sahel (instituído junto da OCDE depois da Seca extrema no Sahel de 1973) |
| 1979 | UNDRO / ONU | Relatório "Desastres Naturais e Análise de Vulnerabilidade" (<i>Natural disasters and vulnerability analysis</i>) |
| 1980 | Comissão Independente Willy Brandt | Linha Brandt |
| 1984 | OCDE Clube do Sahel | Rede de Prevenção da Crise Alimentar, na sequência de outra Seca devastadora (1984) |
| 1987 | ONU | Relatório Brundtland "O Nosso Futuro Comum" / Comissão Mundial para o Ambiente e Desenvolvimento. Conceito de Desenvolvimento Sustentável |
| 1988 | ONU | "Década de 90: A Década Internacional para a Redução de Catástrofes Naturais" (Resoluções da Assembleia Geral da ONU 43/202, de 20 de Dezembro de 1988, e 44/236, de 22 de Dezembro de 1989) |
| 1988 | ONU | IPCC – Painel Intergovernamental sobre Alterações Climáticas (Composto por países membros das NU, conta com centenas de cientistas. Foi Prémio Nobel da Paz em 2007) |
| 1990 | OCDE Clube do Sahel | Carta de Ajuda Alimentar |
| 1991 | ONU | "Fortalecimento da coordenação da assistência humanitária de emergência pelas Nações Unidas". (RES/AG-NU/46/182) |
| 1991 | ONU | OCHA – Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários |
| 1992 | ONU | Cimeira da Terra sobre Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro) / Compromisso com o Objectivo 0,7% |
| 1992 | UE | Tratado de Maastricht – Fundamentos da Coerência das Políticas para o Desenvolvimento. Coordenação, Coerência e Complementaridade na Acção Externa |
| 1992 | ONG – UE | VOICE – Plataforma Europeia das ONG Humanitárias (<i>Voluntary Organisations in Cooperation in Emergencies</i>) |
| 1992 | UE | ECHO – Serviço Humanitário da Comunidade Europeia |



Já depois do tsunami de 2004 no Sudoeste Asiático (em Banda Aceh e nas orlas costeiras de vários países banhados pelo Oceano Índico), que provocou 230 mil mortos e 1 milhão e meio de desalojados no conjunto dos países afectados, teve lugar no Japão a *II Conferência Mundial sobre a Prevenção de Catástrofes* que instituiu o *Quadro de Acção de Hyogo 2005-2015 Um Mundo Mais Seguro Para Todos*, introduzindo códigos de boas práticas de construção e reconstrução que tornem as edificações mais resistentes a eventos naturais extremos.

A responsabilidade da comunidade internacional, assumida em 2005 (na sequência dos genocídios no Ruanda e na Bósnia), perante a manifesta incapacidade dos organismos internacionais em garantir a segurança e os direitos humanos, ficou inscrita no relatório do Secretário-geral Kofi Annan desse ano, sob a sigla *R2P (Responsibility to Protect)*.

No *Consenso Europeu em matéria de Ajuda Humanitária* (2007) ficou estabelecido que “a ajuda humanitária constitui uma expressão fundamental do valor universal da solidariedade entre os povos, bem como um imperativo moral”. Nesse acordo ficou também definido que a ajuda humanitária não é um instrumento de gestão de crises e por conseguinte, não deverá ser utilizada para alcançar outros objectivos que não humanitários.

Os efeitos desiguais dos desastres climáticos de 2010 (sismo no Haiti) e de 2011 (sismo e tsunami de Sendai, no Japão), que provocaram 200.000 e 18.500 mortos, respectivamente, voltam a remeter para a importância das desigualdades de partida dos países (em termos de desenvolvimento económico e infraestrutural), na diferença de escala e de impacto dos desastres climáticos nas condições de sobrevivência das populações afectadas.

Na Declaração final da *Conferência das NU de 2012 (Rio+20)* foram renovados os compromissos com o desenvolvimento e com a promoção de um futuro económico, social e ambientalmente sustentável e definido que a erradicação da pobreza constitui o maior desafio global e um requisito indispensável para o desenvolvimento.

Formulação articulada de políticas que se reforcem mutuamente na promoção da resiliência em países de elevada vulnerabilidade

Como ressalvado no Quadro 4, há cerca de dez anos que o termo *resiliência*, definido como “capacidade de um indivíduo, de uma família, de uma comunidade, de um país ou de uma região para suportar, se adaptar e recuperar rapidamente de situações de stress e de choque”¹⁰, integra o léxico das políticas públicas internacionais e ocupa as agendas de organizações internacionais, de grupos de peritos/comunidades epistémicas, actores políticos e da sociedade civil, alimentando narrativas académicas em torno da

QUADRO 3 – REDUÇÃO E PREVENÇÃO DE DESASTRES NATURAIS. AJUDA HUMANITÁRIA. IDEIAS, INSTITUIÇÕES E ACTORES [1994-2005]

| | | |
|------|-------------|---|
| 1994 | ONU | I Conferência Internacional sobre Redução de Desastres Naturais Estratégia e Plano de Acção de Yokohama para um mundo mais seguro (<i>Yokohama Strategy and Plan of Action for a Safer World</i>) |
| 1994 | PNUD ONU | Relatório do Desenvolvimento Humano "Libertar as pessoas do medo (<i>freedom from fear</i>) e das necessidades (<i>freedom from want</i>)" |
| 1996 | UE | Regulamento (CE) relativo à Ajuda Humanitária (1257/96 do Conselho, de 20 de junho de 1996) |
| 1996 | OCHA ONU | ReliefWeb – O 1º Site sobre Crises Humanitárias |
| 1997 | OCDE | Ligação entre Ajuda Humanitária e Desenvolvimento |
| 1999 | ONU | Estratégia Internacional das NU para a Redução de Desastres (UNISDR) |
| 2000 | ONU | Declaração do Milénio – ODM |
| 2001 | ONU | ISDR (<i>International System for Disaster Reduction</i>) – Mandato para rever a Estratégia de Yokohama |
| 2002 | ONU | Conferência Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Joanesburgo) – “Rio + 10” – Reiterado o Compromisso 0,7% |
| 2003 | Países OCDE | Princípios e Boas Práticas do Doador Humanitário (Good Humanitarian Donorship, Estocolmo) |
| 2005 | ONU | II Conferência Mundial sobre a Prevenção de Catástrofes Declaração de Hyogo 2005-2015 |
| 2005 | ONU | R2P (Responsibility to Protect) – Responsabilidade da Comunidade Internacional em garantir a segurança, o desenvolvimento e os direitos humanos |
| 2005 | UE | I Consenso Europeu para o Desenvolvimento |

QUADRO 4 – AJUDA HUMANITÁRIA. PREVENÇÃO DE CRISES. PROMOÇÃO DA RESILIÊNCIA DOS POBRES. IDEIAS, INSTITUIÇÕES E ACTORES [2007-2018]

| | | |
|------|---------------------|--|
| 2007 | UE | Consenso Europeu em Matéria de Ajuda Humanitária (2008/C 25/01) Aprovado durante a presidência portuguesa |
| 2012 | OCDE Clube do Sahel | Carta para a Prevenção e Gestão da Crise Alimentar no Sahel e África Ocidental |
| 2012 | ONU | Conferência das NU sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio de Janeiro) - “Rio + 20” O Futuro que Queremos |
| 2012 | OCDE Clube do Sahel | Lançamento da Aliança Global pela Resiliência - Iniciativa AGIR |
| 2012 | UE | Iniciativa SHARE - Apoiar a Resiliência no Corno de África |
| 2012 | UE | “A abordagem da UE em matéria de resiliência: Aprender com as crises de segurança alimentar” ((COM(2012)0586) |
| 2103 | UE | Plano de Acção para a resiliência nos países mais sujeitos a situações de crise 2013-2020 (SWD(2013)0227) |
| 2013 | UE | Abordagem da UE em matéria de resiliência (Conclusões do Conselho) |
| 2015 | ONU | Transformar o nosso mundo: A Agenda de 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (RES/AG-NU/70/1) |
| 2015 | ONU | III Conferência Mundial das NU de Redução de Catástrofes Quadro de Acção de Sendai para a Redução do Risco de Catástrofes 2015-2030 |
| 2015 | Papa Francisco | “Cuidar da Casa Comum” (Encíclica Papal Laudato Si) |
| 2015 | UE | “Rumo à Cimeira Humanitária Mundial: Uma parceria global para uma ação humanitária baseada em princípios e eficaz” (SWD(2015) |
| 2016 | UE | “Viver com dignidade: Da dependência da ajuda à autossuficiência. Deslocações forçadas e desenvolvimento” ((COM(2016)0234) |
| 2016 | ONU | I Cimeira Humanitária Mundial - Agenda para a Humanidade |
| 2017 | UE | A resiliência como prioridade estratégica da ação externa da UE (2017/2594(RSP) |
| 2017 | UE | Novo Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento |
| 2018 | UE | Execução do Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento, do Instrumento de Ajuda Humanitária e do Fundo Europeu de Desenvolvimento (Resolução Parlamento Europeu) |

capacidade implícita deste termo na redução das vulnerabilidades sociais.

Na *III Conferência Mundial das NU de Redução de Catástrofes* (Março de 2015), foi adoptado o *Quadro de Acção de Sendai para a Redução do Risco de Catástrofes 2015-2030*. Durante esta Cimeira, os Estados reiteraram o seu compromisso com a redução do risco de desastres e com o aumento da resiliência aos mesmos. Em 2016, a comunicação da Comissão Europeia, intitulada *Viver com dignidade: da dependência da ajuda à autossuficiência. Deslocações forçadas e desenvolvimento*, chama a atenção da acção pública para se pôr gradualmente cobro à dependência face à ajuda humanitária, afirmando que “o sistema de ajuda humanitária, por si só, não tem capacidade para responder às crescentes necessidades de desenvolvimento das pessoas em situação de deslocação forçada e das comunida-

des de acolhimento”. É no mesmo documento ainda declarado que “uma nova abordagem do fenómeno das deslocações forçadas orientada para o desenvolvimento não acarretará custos adicionais. Pelo contrário, a médio e longo prazo aumentará a eficiência e melhorará os resultados tanto para os doadores como para os beneficiários, reduzindo a dependência face à ajuda humanitária e maximizando a eficácia do investimento no desenvolvimento”.

Da *I Cimeira Humanitária Mundial*, realizada em 2016 em Istambul, resultou a *Agenda para a Humanidade*. Entre as cinco principais responsabilidades consta: “Passar da gestão à prevenção de crises. (...) Os ODS não são atingíveis sem mais ajuda aos mais vulneráveis. (...) Passar da entrega de ajuda ao fim das necessidades de ajuda e antecipar as crises em vez de esperar que elas aconteçam”.



Da lista dos 46 países menos desenvolvidos do mundo¹¹, 33 estão em África, o que corresponde a uma concentração de 72% dos Estados mais pobres neste continente.

Segundo o *ReliefWeb*, apenas nas duas últimas décadas, Moçambique registou dez desastres naturais (entre as cheias de 2000 e as de 2019), que vitimaram milhares de pessoas e provocaram centenas de milhares de deslocados.

“(…) as organizações internacionais manifestam por vezes uma resistência à mudança que as limita a uma ‘patologia burocrática’ assim que se desconectam do seu envolvimento e não mais asseguram as funções para as quais foram criadas” (Petiteville, 2006: 443). “Entre uma centena de países do Sul, cerca de 70 ou 80 têm em 1998 um rendimento por habitante inferior ao que auferiam em meados dos anos 60” (Torres, 1999: 15).

Por efeito do *delay* da acção pública, do sistemático desfásamento entre as intenções subjacentes às decisões e a prática política, em consequência de “políticas sem qualquer atenção à realidade no interior da qual deverá funcionar” (Banerjee *et al.*, 2020: 309), ou do contínuo incumprimento de agendas internacionalmente consensualizadas, as soluções são repetidamente enunciadas e tentativamente implementadas sem sucesso.

A complexificação introduzida pelas técnicas de mensuração dos resultados da ajuda (8 indicadores para os ODM e 17 para os ODS, com 169 metas a alcançar entre 2015 e 2030) e a imprecisão conceptual na utilização indiferenciada dos termos *desenvolvimento*, *sustentabilidade*, *luta contra a pobreza* ou *resiliência*, podem constituir-se em factores que tornam difícil a sua operacionalização, quer ao âmbito da melhoria dessas políticas públicas, quer ao nível dos seus impactos na melhoria das mesmas políticas nos países beneficiários.

Apesar dos diversos instrumentos de política introduzidos ao longo de décadas na acção pública, os baixos resultados obtidos e alguns efeitos perversos da ajuda (corrupção e enriquecimento de elites, por exemplo) alimentam discussões intelectuais infundáveis em torno da continuação da ajuda externa, chegando a posições extremas entre os ‘optimistas’ (pró-ajuda) e os ‘pessimistas’ (anti-ajuda). No primeiro caso encontram-se, entre outros investigadores do desenvolvimento, Jeffrey Sachs, Amartya Sen ou Banerjee e, no outro extremo, os economistas William Easterly (Universidade de Nova Iorque) ou Dambisa Moyo (ex-colaboradora do BM e da Goldman Sachs).

A face preocupante dos efeitos das ‘análises pessimistas’ nas políticas de ajuda é a sua objectiva secundarização em áreas fundamentais do desenvolvimento, que promovam, nos países de elevada vulnerabilidade, o crescimento do emprego e da protecção social, do mercado interno, da infraestruturação e do crescimento económico sustentável. Caso contrário, e na medida em que contribuem para o crescimento de uma cultura de assistencialismo e para a perpetuação da pobreza,

podem mesmo constituir-se como obstáculos à obtenção dos ODS e, assim, poderem ser denominados *óbices discursivos à sustentabilidade*.

O aumento da resiliência e a redução das desigualdades entre países para sobreviverem aos efeitos de desastres (naturais ou sociais), só serão conseguidos através de políticas públicas exequíveis em diversas áreas, como a capacitação dos serviços meteorológicos e de protecção civil nacionais na gestão de riscos, a habitação acessível, o saneamento básico, o abastecimento de água, a gestão de resíduos, ou o micro-crédito (para aumentar a segurança alimentar e empregabilidade), políticas que não são realizáveis, por definição, no âmbito da acção/ajuda humanitária.

Pese embora o efeito das alterações climáticas no aumento de degradação ambiental, a dimensão crescente das crises humanitárias – facto que remete para necessidades acrescidas de ajuda internacional – está intimamente relacionada com o distanciamento, e alguma concorrência até, entre as políticas de desenvolvimento e os modelos de intervenção da ajuda humanitária, por um lado e, por outro, com a inoperância metodológica destas intervenções na redução das efectivas vulnerabilidades das comunidades pobres. Factores que remetem para a *décalage* entre os efeitos esperados das políticas públicas e a realidade do desenvolvimento dos países.

Embora o total de APD tenha aumentado cerca de 2,7 vezes nos últimos vinte anos (de 54.021 milhões de USD em 2000 para 146.482 milhões em 2019¹²) e a ajuda humanitária tenha, por seu lado, dilatado cerca de onze vezes entre 1990 e 2019 (passando de 1.630 milhões de USD para 17.852 milhões¹³), este crescimento da ajuda não resultou na alteração do comportamento dos indicadores de vulnerabilidade humana próprios da exclusão social e da pobreza. Para além de continuarem a precisar de ser financeiramente reforçadas, as políticas públicas internacionais de ajuda aos países mais vulneráveis precisam de ser canalizadas para investimentos infraestruturais, capacitação institucional ou a facilitação do investimento directo estrangeiro, variáveis fundamentais ao aumento da resiliência às crises económicas, sociais e ambientais.

Aos Três Is – Ideias, Interesses e Instituições –, conceitos aplicados na análise da ciência política e das políticas públicas por investigadores neo-institucionalistas, nomeadamente da Universidade Sciences Po, Paris, será oportuno acrescentar, em matéria de análise das políticas públicas para o desenvolvimento, outros três *Is* – *Ideologia*, *Ignorância* e *Inércia* – introduzidos pelos economistas americanos Banerjee e Duflo (2011) para ultrapassar o *paradoxo da pobreza*, refém entre a armadilha e o círculo virtuoso. Segundo estes autores, a ideologia, a ignorância e a inércia – praticadas pelos peritos, trabalhadores no terreno, ou pelos decisores políticos – têm um carácter muitas vezes explicativo da razão pela qual as políticas fracassam e a ajuda não tem o efeito esperado.

Em termos de decisão política, o imperativo de salvar vidas não deve nunca ser dissociado do dever de salvaguardar as condições propícias ao desenvolvimento social e humano, sob pena de se incorrer nos efeitos da *ignorância* na perpetuação da pobreza e na *inércia* das políticas de ajuda aplicadas em cenários de pobreza extrema.

Esperemos que o novo Quadro de Parceria UE-África (acordo pós-Cotonou) contemple, em termos financeiros, o reforço da APD, num *framework* verdadeiramente integrado de auxílio humanitário de emergência e de crescimento económico, como um imperativo da acção pública internacional para a redução das causas da pobreza, a elevação da dignidade humana e a coesão social dentro e entre países. ■

Notas

¹ <https://multilateralism100.onug.ch>

² in Keeley, 2012: 72.

³ A média APD/RNB dos países membros do CAD-OCDE, 2020, foi de 0,32% (excepções: Alemanha, Dinamarca, Luxemburgo, Noruega, Suécia e Reino Unido).

⁴ <https://www.dn.pt/globo/afrika/biafra-40-anos-da-guerra-que-acabou-com-um-pais-1469361.html>

⁵ RES/AG-NU/1049, de Agosto de 1964.

⁶ Relatório Brundtland O Nosso Futuro Comum

⁷ <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/humanitarian-aid/>

⁸ United Nations Disaster Relief Coordination

⁹ Office for the Coordination of Humanitarian Affairs

¹⁰ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISUM%3A110303_1

¹¹ List of Least Developed Countries (LDC), elaborada pela NU, Novembro de 2021 (https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/lcdc_list.pdf).

¹² OCDE, Novembro de 2021 (<http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/>).

¹³ OCDE, Novembro de 2021 (https://stats.oecd.org/OECDStat_Metadata/).

¹⁴ Yves Surel, Bruno Palier ou Pierre Muller.

Referências

- Banerjee A. & Duflo, E. (2020). *A Economia dos Pobres – Repensar de modo radical a luta contra a pobreza global*. Lisboa: Actual Editora.
- Costa, T. (2020). *A Institucionalização da Política Pública Portuguesa de Cooperação, 1974-1999: A path dependence, a racionalidade limitada dos decisores, os interesses divergentes dos actores e a pressão internacional – Factores de causalidade da impreparação institucional da Política*. Lisboa, Almedina (no prelo).
- Ferreira, P. (2017) *Segurança e Desenvolvimento*, Lisboa, FEC.
- Ferreira, P. (2020) *Desenvolvimento e Segurança: desafios e (in) coerências*, Lisboa, FEC.
- Gomes, C. (2012). *A Gestão do Risco de Catástrofe Natural: Uma Introdução na perspectiva do Direito Internacional*. In Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, Centro de Investigação de Direito Público. [Consultado em https://www.icjp.pt/sites/default/files/papers/catastrofes_naturais.pdf].
- Keeley, B. (2012). *De l'aide au développement – La lutte mondiale contre la pauvreté*. Paris: Les éditions OCDE.
- Kübler, D. & de Maillard, J. (2009). *Analyser les politiques publiques*. Grenoble: PUG.
- Olivier de Sardan, Jean-Pierre (2021). *La revanche des contextes: Des mésaventures en ingénierie sociale en Afrique et au-delà*. Paris, Karthala.
- Petiteville, F. & Andy Smith (2006). *Analyser les politiques publiques internationales. Revue française de science politique*, vol. 56, 357-366.
- Serrano, V. (2018). *A inovação e assistência humanitária. O caso das transferências monetárias*. In Mundo Crítico. [<https://mundocritico.org/revista/a-inovacao-e-assistencia-humanitaria-o-caso-das-transferencias-monetarias-2/>].
- Torres, A. (1999) *Horizontes do desenvolvimento africano – No Limiar do Século XXI*. Lisboa: Vega Editora.