

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO” (Unesp)

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS (Unicamp)

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO (PUC-SP)

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS – UNESP,  
UNICAMP E PUC-SP

LUIZA RODRIGUES MATEO

A AJUDA EXTERNA E A FORMULAÇÃO DA ESTRATÉGIA INTERNACIONAL DOS  
ESTADOS UNIDOS A PARTIR DO 11 DE SETEMBRO DE 2001

SÃO PAULO

2017

LUIZA RODRIGUES MATEO

AAJUDA EXTERNA E A FORMULAÇÃO DA ESTRATÉGIA INTERNACIONAL DOS  
ESTADOS UNIDOS A PARTIR DO 11 DE SETEMBRO DE 2001

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual Paulista “Júlio De Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de doutor em Relações Internacionais, na área de concentração “Instituições, Processos e Atores”, na linha de pesquisa “Relações Exteriores do Estados Unidos”.  
Orientador: Prof. Dr. Luis Fernando Ayerbe

SÃO PAULO

2017

Mateo, Luiza Rodrigues.

M425 Ajuda externa e a formulação da estratégia internacional dos Estados Unidos a partir do 11 de setembro de 2001 / Luiza Rodrigues Mateo. – São Paulo, 2017.

161 f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Luis Fernando Ayerbe.

Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, 2017.

1. Assistência ao desenvolvimento – Estados Unidos. 2. Estados Unidos – Relações exteriores – Séc. XXI. 3. Estados Unidos – Agency for International Development. 4. Estados Unidos – Department of State. I. Título.

CDD 338.9173

LUIZA RODRIGUES MATEO

A AJUDA EXTERNA E A FORMULAÇÃO DA ESTRATÉGIA INTERNACIONAL DOS  
ESTADOS UNIDOS A PARTIR DO 11 DE SETEMBRO DE 2001

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual Paulista “Júlio De Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de doutor em Relações Internacionais, na área de concentração “Instituições, Processos e Atores”, na linha de pesquisa “Relações Exteriores do Estados Unidos”.  
Orientador: Prof. Dr. Luis Fernando Ayerbe

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Luis Fernando Ayerbe (Universidade Estadual Paulista “Júlio De Mesquita Filho”)

---

Profa. Dra. Cristina Soreanu Pecequilo (Universidade Federal de São Paulo)

---

Prof. Dr. Flavio Rocha de Oliveira (Universidade Federal do ABC)

---

Profa. Dra. Solange Reis Ferreira (Centro de Estudos de Cultura Contemporânea)

---

Prof. Dr. Samuel Alves Soares (Universidade Estadual Paulista “Júlio De Mesquita Filho”)

São Paulo, 27 de março de 2017.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço especialmente ao professor Luis Fernando Ayerbe, que me acompanha desde 2009 com atenta orientação. Sua dedicação foi essencial para a conclusão de mais um ciclo de formação acadêmica.

Agradeço à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, que financiou esta pesquisa de doutoramento (bolsa 2013/21413-1) e possibilitou o estágio de pesquisa no exterior (bolsa BEPE 2015/07928-4), experiência de extrema importância para os resultados deste trabalho.

Agradeço aos professores, funcionários e colegas do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, por anos de companheirismo. Meus agradecimentos também à *Georgetown University* que me acolheu por dez meses dando todo suporte à pesquisa.

Agradeço aos professores que prontamente aceitaram participar da minha banca de qualificação e de defesa, contribuindo para a finalização da tese: Cristina Soreanu Pecequilo, Solange Reis Ferreira, Samuel Alves Soares e Flávio Rocha de Oliveira.

Agradeço também aos amigos sempre presentes e, sobretudo, à minha família pela compreensão, pelo apoio incondicional e pelo incentivo sincero em todas as fases desta longa jornada.

## RESUMO

A ajuda externa sempre cumpriu importante papel na política internacional dos Estados Unidos. Após os eventos de 11 de setembro em 2001, documentos e discursos oficiais revelam uma percepção estratégica que conecta desenvolvimento e segurança, situando os elementos de governabilidade e geração de oportunidades em prol da contenção dos chamados Estados frágeis. Num contexto de ameaças difusas, o desenvolvimento é elencado, junto com diplomacia e defesa, como ferramenta da política externa estadunidense para enfrentar o perigo advindo de pandemias, crises humanitárias, crime organizado e terrorismo. O objetivo desta pesquisa é entender os propósitos e eixos de atuação dos Estados Unidos que, através do Departamento de Estado, principalmente da USAID, e do Departamento de Defesa, implementam projetos de assistência para o desenvolvimento, socorro a desastres naturais, e reconstrução pós-conflito em dezenas de países ao redor do globo. A complexidade da agenda de ajuda externa estadunidense envolve desde a formulação de diretrizes e luta por recursos junto ao Congresso à execução dos projetos. Através de fontes primárias, a pesquisa pretende analisar a organização institucional e a distribuição dos recursos de ajuda nos primeiros anos do século XXI, a fim de entender a evolução da ajuda externa e sua relação com a política internacional dos Estados Unidos.

Palavras-chave: Estados Unidos. Ajuda externa. Desenvolvimento. Segurança.

## **ABSTRACT**

Foreign aid has always been an important resource to United States foreign policy. After the 9/11 events, 2001, official documents and speeches emphasized the strategic vision that connects development and security, by which the promotion of economic opportunities and governance could refrain state fragility. In a context of diffuse security threats, development is pointed along with diplomacy and defense, as foreign policy tools to face the challenges of pandemics, humanitarian crises, organized crime and terrorism. This research objective is to understand the main strategic purposes and operation channels of the American foreign aid policy that through the Department of State, mainly USAID, and the Department of Defense, provide economic and security assistance, disaster and humanitarian relief and post-conflict reconstruction for dozens of countries around the world. The foreign aid agenda is complex and fragmented, since the guidelines formulation until the negotiation for funding in the Congress and the aid project implementation abroad. Working with primary sources, the research seeks to analyze the institutional organization and budgetary distribution of the main foreign aid projects in the 21<sup>st</sup> century, in order to understand the history of foreign aid and its importance to US foreign policy.

Keywords: United States. Foreign aid. Development. Security

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Figura 1</b> – Montante total de ODA (US\$ bilhões) .....	50
<b>Figura 2</b> – Doadores de ODA em 2015 (US\$ bilhões) .....	51
<b>Figura 3</b> – ODA (porcentagem do PIB, histórico) .....	52
<b>Figura 4</b> – ODA (porcentagem do PIB, 2015) .....	53
<b>Figura 5</b> – Principais atores na implementação da ajuda (2001-2014, US\$ bilhões) .....	70
<b>Figura 6</b> – Principais atores na implementação da ajuda econômica (2001-14, US\$ bilhões) .....	71
<b>Figura 7</b> – Nível de ajuda externa durante a Guerra Fria e guerra ao terrorismo .....	74
<b>Figura 8</b> – Fluxos de recursos para países em desenvolvimento (1990-2011) .....	100
<b>Figura 9</b> – Fundos apropriados para o GCCI entre 2010 e 2015 (US\$ milhões) .....	115
<b>Figura 10</b> – Níveis históricos da ajuda externa (1946-2014, US\$ bilhões).....	117
<b>Figura 11</b> – Níveis de ajuda externa, 2001-2015 (US\$ bilhões).....	118
<b>Figura 12</b> – Tendências orçamentárias/Departamento de Estado (Foreign Operations, 2006-2016) .....	120
<b>Figura 13</b> – Tendências orçamentárias: contínuo x extraordinário (Foreign Operations, 2006-2016) .....	121
<b>Figura 14</b> – Principais receptores em 2016 (ajuda econômica e ajuda militar) .....	125
<b>Figura 15</b> – Ajuda militar, por país (FY 2017 request).....	126
<b>Figura 16</b> – Ajuda econômica, por país (FY 2017 request) .....	127
<b>Figura 17</b> – Distribuição regional da ajuda (2002-2015, US\$ bilhões) .....	128
<b>Figura 18</b> – Distribuição da ajuda por setor (2006-2016, US\$ bilhões).....	129
<b>Figura 19</b> – Mudanças na ênfase de programas (1985-2015) .....	130
<b>Figura 20</b> – Composição dos programas de ajuda, 2015.....	131



## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> – Composição da ajuda externa (econômica e militar) .....	48
<b>Tabela 2</b> – Frames e objetivos de ajuda.....	56
<b>Tabela 3</b> – Objetivos estratégicos da ajuda externa .....	60
<b>Tabela 4</b> – Categorias de países em desenvolvimento .....	63
<b>Tabela 5</b> – Framework para ajuda externa/categorias de países/objetivos .....	64
<b>Tabela 6</b> – USAID e os desafios do século XXI.....	79
<b>Tabela 7</b> – Compactos do MCC (2005-2016).....	109
<b>Tabela 8</b> – Dez principais receptores de ajuda dos Estados Unidos .....	122

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACI	Andean Counterdrug Initiative
AEECA	Assistance to Eastern Europe and Central Asia
AFRICOM	United States Africa Command
APP	Aliança para o Progresso
CBJ	Congressional Budget Justification
CCF	Complex Crises Fund
CDC	Centers for Disease Control and Prevention
CDC	Canadian International Development Agency
CRS	Congressional Research Service
CSH	Child Survival and Health Programs Fund
DA	Development Assistance
DAC	Development Assistance Committee
DCA	Development Credit Authority
DFA	Director of Foreign Assistance
DFID	Department of International Development
ECA	Economic Cooperation Act
ERMA	Emergency Refugee and Migration Assistance
ESF	Economic Support Fund
EUA	Estados Unidos da América
FAA	Foreign Assistance Act
FAF	Framework for Foreign Assistance
FMF	Foreign Military Financing
FMI	Fundo Monetário Internacional

FOA	Foreign Operations Administration
FTF	Feed the Future
FSA	Federal Student Aid
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GHAJ	Global HIV/AIDS Initiative
GHI	Global Health Initiative
GCCI	Global Climate Change Initiative
ICA	International Cooperation Administration
IDA	International Disaster Assistance
IDCA	International Development Cooperation Agency
IDFA	International Disaster and Famine Assistance
IMET	International Military Education and Training
INCLE	International Narcotics Control and Law Enforcement
IO&P	International Organizations and Programs
MEPI	Middle East Partnership Initiative
MCC	Millennium Challenge Corporation
MRA	Migration and Refugee Assistance
NADR	Non-proliferation, Anti-Terrorism, Demining, and Related Programs
NSS	National Security Strategy
OCO	Overseas Contingencies Operations
ODA	Official Development Assistance
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEEC	Organization for European Economic Co-operation
ONU	Organização das Nações Unidas
PCCF	Pakistan Counterinsurgency Capability Fund

PDD	Presidential Policy Directive on Global Development
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PEPFAR	President's Emergency Plan for AIDS Relief
PIB	Produto Interno Bruto
PKO	Peacekeeping Operations
PL 481	Food aid
PMI	President's Malaria Initiative
PSD	Presidential Study Directive on U.S. Global Development Policy
QDDR	Quadrennial Diplomacy and Development Review
QDR	Quadrennial Defense Review
RMA	Emergency Refugee and Migration Assistance
SEED	Support for Eastern European Democracy Act
TCA	Technical Cooperation Administration
TI	Transition Initiatives
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNRRA	United Nations Relief and Rehabilitation Administration
USAID	U.S. Agency for International Development
USDS	United States Department of State
USDD	United States Department of Defense

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
2 A AJUDA EXTERNA NORTE-AMERICANA EM PERSPECTIVA .....	20
2.1 A evolução histórica da ajuda externa .....	20
2.2 O debate sobre o desenvolvimento e o papel da ajuda externa .....	32
3 DEFININDO A AJUDA EXTERNA NORTE-AMERICANA .....	46
3.1 Os objetivos da ajuda externa .....	56
3.2 A implementação da ajuda externa.....	66
4 CARACTERIZANDO A AJUDA EXTERNA NO PÓS 11 DE SETEMBRO.....	73
4.1 O discurso de ajuda e a conformação do nexos segurança-desenvolvimento.....	74
4.2 Segurança e desenvolvimento: o que há de novo? .....	86
4.3 Securitização da ajuda externa?.....	91
5 MUDANÇAS E NOVOS PADRÕES DE AJUDA EXTERNA .....	96
5.1 Reforma organizacional do sistema de ajuda externa .....	97
5.2 Novos programas de ajuda externa .....	106
5.3 Tendências na distribuição da ajuda externa dos Estados Unidos.....	116
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	134
REFERÊNCIAS .....	140
APÊNDICE A – Ajuda externa (totais e tipo de ajuda).....	149
APÊNDICE B – Ajuda externa por região geográfica .....	150
APÊNDICE C – Ajuda externa por agência (econômica e militar) .....	152
APÊNDICE D – Ajuda externa (totais, econômica e militar de 1946-2014).....	155
APÊNDICE E – Principais receptores de ajuda bilateral (valores totais por ano).....	159
APÊNDICE F – Ajuda externa por agência (econômica apenas) .....	161

## 1 INTRODUÇÃO

O fluxo de doações em forma de ajuda para o desenvolvimento, socorro humanitário ou perdão de dívidas consolida-se como uma realidade para as relações internacionais a partir da década de 1950. No caso de muitos países em desenvolvimento, os recursos vindos da ajuda externa ultrapassam as riquezas geradas pelo produto interno bruto (PIB). Nos últimos anos, o papel relativo da assistência internacional declinou como fonte de recursos para países receptores, comparativamente ao fluxo de investimentos externos, à oferta de crédito ou ao volume de remessas de comunidades vivendo no exterior.

No entanto, há ainda uma centena de países que dependem dos recursos vindos da assistência internacional, pois não têm suficiente entrada de remessas, investimento estrangeiro direto ou não podem efetuar empréstimos de mercados financeiros internacionais. Atualmente, o somatório de toda ajuda para o desenvolvimento de países membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) supera os 100 bilhões de dólares ao ano.

Na Europa, a ajuda externa surgiu no contexto do fim do ciclo neocolonial. Durante a década de 1960, os programas coloniais de países como Reino Unido, Alemanha e Bélgica foram sendo gradualmente transformados em programas de assistência para o desenvolvimento. Ao mesmo tempo, países industrializados como Noruega, Suécia e Dinamarca começaram a criar seus programas de ajuda externa. Nos Estados Unidos (EUA), a ajuda externa ganha status oficial com o Plano Marshall, lançado ao final da Segunda Guerra Mundial. O robusto programa de ajuda visava a recuperação econômica da Europa ocidental e sua estabilização política e social, garantindo uma zona livre da influência soviética.

Os anos 1960 foram nomeados pela Organização das Nações Unidas (ONU) como a “década do desenvolvimento” revelando o otimismo quanto à possibilidade de acelerar o progresso econômico do então chamado terceiro mundo. Em 1961, formalizou-se o Comitê de Assistência para o Desenvolvimento (DAC, na sigla em inglês) na OCDE. Em 1969, foram acordados os termos da *official development assistance* (ODA), como sendo o fluxo de recursos de um país desenvolvido para outro em desenvolvimento, seja por

canais bilaterais ou multilaterais (via instituições internacionais). Apesar da institucionalização do DAC, predominou nas décadas seguintes (1970-1990) a estagnação no padrão de ajuda externa, em função de restrições orçamentárias dos países ricos, e à vinculação da ajuda para o desenvolvimento a interesses econômicos domésticos, tais como “favores políticos de curto prazo, vantagens estratégicas ou promoção das exportações do país doador.” (VEEN, 2011: 8)<sup>1</sup>

Nesse contexto, o estabelecimento das Metas do Milênio da ONU, em setembro de 2000, representou um novo compromisso das nações ricas com a ajuda para o desenvolvimento. Em 2001, a OCDE se comprometeu a doar 53,7 bilhões de dólares – o equivalente a 0,22% do PIB acumulado de seus países membros. Neste ano, o Japão foi o maior doador (13,5 bilhões de dólares) seguido pelos Estados Unidos (10 bilhões) e Alemanha (5 bilhões de dólares). Em 2015, os recursos de ODA ultrapassaram os 145 bilhões de dólares, fluxo impulsionado por doações de países ricos como Estados Unidos, Reino Unido, Alemanha, França, Japão, Canadá, mas também de países em desenvolvimento como Turquia, Coréia do Sul e Tailândia.

Em geral, o sistema de ajuda externa cresceu e se tornou mais complexo ao longo das últimas décadas. Se em 1960 era composto por apenas doze países doadores (que compunham o DAC da OCDE), hoje conta com trinta e cinco doadores (entre membros do DAC e doadores “independentes”) e mais de duzentas e trinta organizações internacionais e seus programas específicos, além de recursos canalizados por fundos globais, fundações privadas (inclusive aquelas religiosas) e Organizações Não governamentais (ONGS) internacionais. O crescimento de atores não governamentais na área de ajuda externa (sobretudo fundações privadas como a *Gates Foundation* e “fundos verticais” como a *Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria*) traz uma nova ótica sobre o problema do desenvolvimento.

Destaca-se, por fim, o papel crescente de doadores “emergentes” como a China (mas também Arábia Saudita, Rússia, Índia, Turquia e Brasil), que desenvolvem seu sistema de ajuda externa fora do modelo consolidado pela OCDE, no que pode ser chamado de “cooperação sul-sul para o desenvolvimento”. Enquanto os membros do DAC geralmente separam a “ajuda oficial para o desenvolvimento” (definido como ajuda

---

<sup>1</sup> As citações em língua estrangeira foram traduzidas livremente pela autora.

governamental para melhorar o bem-estar econômico ou social de países em desenvolvimento) de outros fluxos econômicos, os doadores do Sul enquadram a cooperação em desenvolvimento (distintamente de ajuda) como sendo mutuamente benéfica para doadores e receptores. Enfatizam assim a conexão entre elementos de ajuda externa com investimentos, empréstimos e comércio.

A “indústria da ajuda externa” se torna, portanto, mais competitiva com a chegada de novos atores (governamentais e não governamentais) fora do escopo da OCDE. Reflete também, novos interesses e definições de desenvolvimento, assim como um novo cenário internacional em que a ajuda pode assumir um papel geopolítico e geoeconômico diferente daquele firmado em meados do século XX. Neste contexto, a tese traz como objetivo analisar a ajuda externa dos Estados Unidos, o grande ator no regime de ajuda externa.

Os Estados Unidos são o maior doador bilateral e multilateral de ajuda externa (em termos absolutos) além de exercerem grande influência na delimitação do próprio conceito de desenvolvimento e das metodologias de execução da ajuda externa, em suas diversas fases desde meados do século XX. Enquanto protagonistas no sistema ONU e nas instituições de Bretton Woods (como o Fundo Monetário Internacional e principalmente o Banco Mundial), os Estados Unidos moldaram o campo normativo das relações entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento.

A ajuda externa norte-americana ajudou a reconstruir a Europa ocidental no pós-guerra, a construir infraestrutura e prover serviços básicos em países com baixo nível de desenvolvimento. Em seis décadas de ajuda, os Estados Unidos expressaram como objetivo induzir o crescimento econômico e atender populações fragilizadas com a entrega de alimentos, remédios e assistência técnica para capacitar as instituições locais.

Mais do que isso, a ajuda externa se consolidou como um instrumento estratégico para a política externa norte-americana. Seja no contexto da contenção durante a Guerra Fria, seja no apoio a acordos de paz no Oriente Médio, a ajuda externa foi utilizada para manter importantes aliados regionais. Foi utilizada, também, para impulsionar a entrada de países recém-independentes no circuito de comércio internacional, garantindo acesso a mercados de matérias-primas e consumidores para as exportações norte-americanas. A ajuda externa funciona, assim, como instrumento geopolítico e geoeconômico capaz de



garantir a construção de uma ordem internacional favorável aos interesses norte-americanos.

O foco desta pesquisa é compreender o papel estratégico da agenda de ajuda externa dos Estados Unidos na contemporaneidade. A hipótese que guiou a pesquisa sugere que os eventos de 11 de setembro de 2001 – as transformações que foram desencadeadas na orientação internacional dos Estados Unidos – fortalecem a agenda de ajuda externa, que passa a receber mais recursos e é inserida na agenda de segurança nacional de Washington. Documentos oficiais passam a posicionar a ajuda externa e o desenvolvimento no mesmo patamar de diplomacia e defesa como instrumentos da estratégia norte-americana.

A nova percepção de vulnerabilidade dos EUA frente às ameaças transnacionais (como o crime organizado, a proliferação de armas de destruição em massa e o terrorismo), abriu uma janela de oportunidade para a redefinição organizacional e estratégica da ajuda externa, colocando-a como um instrumento de estabilização e prevenção de ameaças. A promoção do desenvolvimento começa a aparecer nos discursos políticos como elemento de combate à fraqueza estatal, às zonas de baixa governança e à instabilidade político-social que funcionam como catalisadores de problemas de segurança e santuários para atores ilícitos que impõem as chamadas “ameaças difusas” à segurança internacional no início deste século XXI.

Durante as administrações de George W. Bush e Barack Obama, o volume de recursos destinados à ajuda externa aumentou consideravelmente, voltando a atingir níveis somente vistos no início da Guerra Fria. É notável também o investimento de capital político na implementação de uma reforma organizacional que tem como principal objetivo garantir maior coesão e eficiência para os programas de ajuda externa, alinhando estes à agenda estratégica de Washington. O Departamento de Estado e a USAID passaram a trabalhar sob o comando do *Director of Foreign Assistance* (DFA), cargo criado em 2006 para unificar a portfólio de ajuda externa e inserir suas demandas nos altos círculos de tomada de decisão do executivo. O Departamento de Defesa também ampliou sua participação na implementação da ajuda externa, responsável pelos volumosos projetos de reconstrução do Afeganistão e Iraque.

Por fim, nesse período foram criadas iniciativas de assistência internacional

inovadoras. De um lado, a *Millennium Challenge Corporation*, agência de ajuda bilateral criada em 2004, trouxe a proposta de canalizar recursos exclusivamente a países comprometidos com valores democráticos e de livre-mercado, que são responsáveis tanto pela formulação quanto pela execução dos projetos de ajuda. A MCC representa uma inovação em termos conceituais e práticos, pois aposta em seletividade e *country ownership* para garantir maior *accountability* e eficácia na ajuda externa.

De outro lado, foram criadas as iniciativas presidenciais com fundo temático. Exemplos são a iniciativa de combate à AIDS (PEPFAR), criada na administração Bush e posteriormente incorporada à *Global Health Initiative* do presidente Obama, que incluiu também outras doenças como tuberculose e malária. Em 2010 foram criadas, ainda, a *Global Climate Change Initiative* e a *Feed the Future*, iniciativas de ajuda externa dedicadas respectivamente à mitigação de problemas gerados pelas mudanças climáticas e à segurança alimentar. A inovação neste campo se refere ao investimento de grande volume de recursos a um problema específico (saúde, meio ambiente ou nutrição) a fim de obter impactos mais expressivos em áreas críticas do (sub)desenvolvimento.

O quadro de mudanças reforça a hipótese inicial de que a ajuda externa assume papel de maior relevo vis a vis a política internacional dos Estados Unidos nos anos 2000. A análise aqui proposta busca justamente verificar a evolução da ajuda externa norte-americana desde sua origem na década de 1950, destacando as principais motivações, os enquadramentos estratégicos e seus mecanismos de atuação. Para tanto, o segundo capítulo faz uma recuperação histórica da ajuda externa dos Estados Unidos até o final do século XX, a fim de verificar as principais determinantes da agenda e colocar padrões de comparação para a análise que será posteriormente delineada, referente ao período pós 11 de setembro de 2001.

Também é realizada uma sintética recuperação dos debates que definiram o campo do desenvolvimento e da ajuda externa. O objetivo, aqui, é entender quais conceitos e temáticas permearam a agenda, e suas transformações ao longo do tempo. Cabe também destacar o papel dos Estados Unidos como agente central nestes debates, que ocorrem simultaneamente na academia, nos círculos de tomada de decisão governamental e nas organizações internacionais.

O terceiro capítulo estabelece as definições formais da ajuda externa dos Estados

Unidos, coloca as particularidades do sistema norte-americano e o diferencia da “ajuda oficial para o desenvolvimento” (como definido pela OCDE) que comumente é empregada nos estudos comparativos sobre o regime de ajuda externa. Assim, a delimitação colocada pelo governo de Washington – que engloba ajuda econômica e militar e não estabelece um critério de renda para escolher os países receptores – serve como ponto de partida para entender a forma como a assistência internacional se consolidou enquanto ferramenta de política externa. A partir daí pode-se discutir os objetivos que nortearam e norteiam a agenda de ajuda externa, seja no campo político-diplomático, econômico, ou no campo humanitário.

Um dos maiores desafios deste trabalho foi compreender e sistematizar o complexo funcionamento da estrutura de ajuda externa na burocracia norte-americana. Apesar de comumente associada à USAID, a ajuda externa dos EUA na verdade é pensada e implementada por diversas agências e departamentos. Em grande medida, as reformas iniciadas pela administração Bush e continuadas pela administração Obama tiveram como objetivo concentrar esta agenda fragmentada, ao menos do ponto de vista da delimitação dos objetivos e estratégias.

Da mesma forma, o processo de apropriação do orçamento para a ajuda externa também acontece de forma dispersa, num emaranhado de verbas específicas aprovadas pelo congresso americano. O capítulo busca, então, apresentar um panorama geral sobre a composição burocrática da ajuda externa, em termos de projetos, contas e responsabilidades – quais agências e departamentos estão à frente de cada tipo ou fase de execução da ajuda externa.

A quarta seção adentra de fato a caracterização da ajuda externa dos Estados Unidos após o 11 de setembro de 2001. Aqui, dedica-se à análise de uma série de documentos centrais para a política externa: a *National Security Strategy* (elaborada pela Casa Branca), o *Strategic Plan* (elaborado pelo Departamento de Defesa e USAID), a *Quadrennial Defense Review* (do Departamento de Defesa), a *Quadrennial Diplomacy and Development Review* (que teve sua primeira versão publicada em 2010 e é reflexo da tentativa de aumentar o perfil estratégico do desenvolvimento e ajuda externa), assim como outros documentos e relatórios de agências norte-americanas (sobretudo da USAID). Da mesma forma, são evidenciados alguns pronunciamentos presidenciais e de

funcionários de alto-escalão (como secretários de Estado e de Defesa) que caracterizam o papel do desenvolvimento e da ajuda externa na política internacional dos EUA no início do século XXI.

Em suma, o que se verifica é a elevação do desenvolvimento ao tripé estratégico de Washington (junto com defesa e diplomacia, na chamada abordagem 3D). A narrativa que aparece nos discursos e documentos coloca o desenvolvimento como um elemento essencial para a manutenção da estabilidade num cenário internacional de ameaças difusas e constantes. Ou seja, o desenvolvimento é um objetivo na medida em que pode contribuir para a segurança nacional, recompondo países que passaram por conflitos (como é o caso de Afeganistão e Iraque) ou evitando que áreas com pouca governança possam se tornar santuários para grupos terroristas.

Coloca-se, assim, umnexo segurança-desenvolvimento que traz impactos sobre ambas as agendas. No campo da ajuda externa passa-se a discutir a questão da fragilidade estatal, e sua relação com o terrorismo e outras ameaças globais. Estados Unidos, parceiros ocidentais e organizações internacionais passam a incorporar o “estado frágil” ao seu léxico e a montar projetos para atuar nestes cenários – investindo na construção de capacidade institucional e de governança.

O capítulo encerra com dois questionamentos. Primeiramente, investiga-se o que de fato é novo nesta atual configuração do nexosegurança-desenvolvimento, já que na história da ajuda externa norte-americana, a interconexão entre ambos sempre esteve presente. O maior exemplo foi a instrumentalização da ajuda para a manutenção da esfera de influência dos Estados Unidos no contexto da contenção da União Soviética desde o início da Guerra Fria (seja na Europa, na Ásia, África ou América Latina).

Segundo, aborda-se o debate existente entre ativistas e especialistas no governo, universidades e *think tanks* influentes em Washington acerca da “securitização” do desenvolvimento. Este debate revela a preocupação de que o desenvolvimento deixaria de ser um objetivo em si mesmo para funcionar meramente a serviço da agenda da segurança. Também se discute os impactos do maior envolvimento das forças armadas norte-americanas na implementação da ajuda externa, ou o “sequestro” de recursos de ajuda para reconstruir países que sofreram intervenções militares lideradas pelos EUA (Afeganistão e Iraque).

A fim de qualificar a análise sobre o papel da ajuda externa norte-americana, o quinto capítulo descreve as principais reformas realizadas com os governos Bush e Obama, e os novos padrões que surgem na alocação de recursos de ajuda. Assim, pode-se observar o nível de investimento político na revitalização da agenda de ajuda em Washington – as reformas que ficaram conhecidas como *F process* e culminaram na centralização burocrática (com o cargo de DFA no Departamento de Estado), a valorização da USAID dentro do executivo norte-americano, a inauguração de programas e iniciativas de ajuda, assim como novas metodologias de implementação e avaliação de resultados a fim de aumentar a eficácia da ajuda externa dos Estados Unidos.

Conjuntamente com o aumento geral no orçamento, as reformas, os novos programas e a valorização estratégica da ajuda externa empreendidos pelos governos republicano e democrata corroboram a hipótese inicial de que os anos 2000 (e os desafios que trouxeram à política internacional dos Estados Unidos) abriram uma “janela de oportunidade” para a renovação da agenda de ajuda e promoção do desenvolvimento. Os *decision makers* em Washington voltam a enxergar na ajuda um importante instrumento para a política externa norte-americana.

Por fim, a última seção do quinto capítulo coloca em cheque o compromisso com a ajuda externa e o desenvolvimento que foi enunciado por documentos estratégicos e discursos apresentados até então. Aqui, o foco está nos números: pretende-se verificar através da análise de séries orçamentárias e da elaboração de gráficos e tabelas comparativas qual o padrão geral de distribuição dos recursos de ajuda externa no período analisado. Os dados originais (reunidos nos apêndices) foram coletados através da descrição orçamentária anual apresentada pelo *Congress Budget Justification* e por plataformas virtuais do Departamento de Estado e da USAID. Também foram relevantes os relatórios elaborados pelo *Congressional Research Service*, produzidos por especialistas em política externa a fim de orientar a tomada de decisão no Capitólio.

Assim, as análises traçaram comparações entre a ajuda econômica e militar (que representa cerca de 30% do total de ajuda externa), entre as principais agências e departamentos que implementam a ajuda, entre os principais setores que receberam recursos de ajuda externa e entre as regiões geográficas atendidas nos últimos quinze anos. É notório o aumento do nível geral da ajuda e a forma como os projetos de

reconstrução alteraram sua configuração: maior fluxo de recursos foi direcionado, por exemplo, à região asiática (onde está alocado o Afeganistão), e ao setor de paz e segurança.

A sistematização dos principais países receptores de ajuda externa dos Estados Unidos também ilustra importantes tendências de curto e médio prazo. Revela, por exemplo, a saída da Colômbia e de países do leste europeu da lista de *top aid recipients*, e a entrada de Afeganistão e Iraque, que passam a ocupar as primeiras posições a partir de 2004. E, mais do que isso, revela a permanência de dois grandes receptores da ajuda de Washington: Israel e Egito. Tel Aviv e Cairo são os maiores destinos da ajuda norte-americana desde os anos 1970, em programas que são majoritariamente compostos por assistência militar e remetem aos interesses geopolíticos de Washington na região.

Por fim, o sexto capítulo encerra este trabalho com algumas considerações finais, concatenando os aspectos debatidos ao longo do texto, avaliando as possibilidades de reflexão que esta pesquisa levantou, bem como suas limitações. O trabalho que aqui se encerra tenta lançar luz sobre um tema relevante para as Relações Internacionais contemporâneas e pouco trabalhado na academia brasileira – o sistema de ajuda externa. Faz isso a partir da ótica de seu principal ator, os Estados Unidos, e num momento em que se questiona a própria validade da ajuda externa e a liderança norte-americana num cenário global cada vez mais competitivo e desafiador.

Para tanto, o texto parte de uma visão histórica e levanta os debates teóricos para então debruçar-se nas fontes primárias. Documentos, discursos e séries de dados relativos aos gastos públicos com ajuda externa são analisados nos capítulos subsequentes, a fim de melhor compreender e caracterizar o papel da ajuda externa para a estratégia norte-americana no século XXI.

## **2 A AJUDA EXTERNA NORTE-AMERICANA EM PERSPECTIVA**

O recorte temporal desta pesquisa começa com os atentados que, em 11 de setembro de 2001, transformaram as relações internacionais dos Estados Unidos no século XXI. No entanto, não seria possível compreender a real dimensão do papel da ajuda externa sem avaliar o contexto de sua criação e as principais características que assumiu ao longo do tempo. Assim, este capítulo traz duas importantes recuperações históricas.

Primeiramente, narra a evolução da ajuda externa norte-americana desde os anos 1950, destacando os principais programas e objetivos que motivaram o governo de Washington a direcionar fundos para atividades de assistência no plano internacional. Passando por diversos governos (democratas e republicanos) diante do contexto bipolar, destacam-se os movimentos de expansão geográfica da ajuda externa e sua instrumentalização diante de desafios à segurança e da necessidade de construir uma ordem global favorável aos interesses comerciais e ideológicos dos Estados Unidos. A caracterização servirá como base de comparação com a recente realidade da agenda de ajuda externa, melhor descrita do terceiro capítulo em diante.

Por fim, traz uma recuperação histórica dos principais debates sobre o conceito de desenvolvimento e sobre o próprio papel da ajuda externa. É interessante notar o protagonismo norte-americano na definição do que se entende por desenvolvimento e o modo como passa a atuar através de canais de ajuda externa para tentar promovê-lo no exterior. Da mesma forma, a agenda de Washington acaba influenciando os demais doadores do sistema OCDE e outras instâncias multilaterais (tais como o Banco Mundial), em suas concepções sobre o papel da ajuda externa e os objetivos que deva perseguir.

### **2.1 A evolução histórica da ajuda externa**

Comumente, se atribui o nascimento da ajuda externa ao período pós 1945. Todavia, a assistência a países em desenvolvimento já existia – em menor escala – no período anterior à Segunda Grande Guerra. Preponderavam neste momento os fluxos de

ajuda para causas humanitárias protagonizados por organizações privadas voluntárias e não por governos de países ricos. Muitas vezes, essas organizações eram ligadas a igrejas, que executavam projetos de caridade também no plano internacional. Algumas dessas organizações se mantêm atuantes até os dias de hoje e são bastante conhecidas – como a *Save the Children*, *Christian Aid*, *CARE*, *Catholic Relief Services*, e o *Oxford Committee for Famine Relief* (conhecida pós 1965 como Oxfam).

Ainda no início do século XX, a Grã-Bretanha inaugurou projetos de ajuda ao desenvolvimento nas suas colônias. Em 1929, o parlamento britânico aprovou o *Colonial Development Act*, seguido pelo *Colonial Development and Welfare Act* de 1940, que alocou uma soma de 5 milhões de libras anuais para as Índias Ocidentais Britânicas com o propósito de auxiliar o desenvolvimento local. Em 1945, o pacote de ajuda para as colônias britânicas foi aumentado para 120 milhões de libras (a ser desembolsado num período de vinte anos).

No caso dos Estados Unidos, são antigos os esforços governamentais no socorro a situações de crise ocorridas no exterior. O primeiro caso documentado de ajuda externa dos ocorreu em 1794, quando o congresso americano aprovou 304 mil dólares para socorrer refugiados haitianos. Desde então, diversas vezes os EUA enviaram ajuda para mitigar crises humanitárias ou no apoio à construção de Estados e ao progresso econômico. No século XX em especial, destaca-se a criação do *Commission for the Relief of Belgium* em 1914, encabeçada pelo presidente Herbert Hoover para amenizar os efeitos da escassez de comida no país.

Em 1917, o então presidente Woodrow Wilson nomeou Hoover como chefe do *U.S. Food Administration* para organizar carregamentos de alimentos a serem enviados como ajuda para a população europeia que vivia sob as pressões da guerra. Entre 1919 e 1923, o *American Relief Administration* forneceu um montante aproximado de 100 milhões de dólares em ajuda externa para vinte e três países europeus e principalmente para a Rússia, no contexto pós Primeira Guerra Mundial. (INGRAM, 2014) Nos anos 1930, o Departamento de Agricultura dos Estados Unidos estabeleceu parcerias com diversos centros de pesquisa na América Latina, instaurando modalidades de ajuda técnica a fim de impulsionar a produtividade agrícola e o crescimento econômico.

No famoso discurso de Franklin Delano Roosevelt para o congresso em 1941



(*State of the Union Address*), o então presidente apontou as quatro liberdades fundamentais que serviriam como base para a atuação externa dos EUA: *freedom from fear, freedom of speech and expression, freedom from want e freedom to worship God*. No terceiro ponto do que ficou conhecido como *Four Freedoms speech*, Roosevelt incluiu a necessidade de assegurar “a todas as nações tempos de paz e prosperidade a seus habitantes – em todo o mundo”. Assim, o discurso argumenta que o bem-estar norte-americano não se asseguraria numa economia global empobrecida. (VAN BILZEN, 2015: 96)

Os EUA mantiveram, também, importante contribuição para o *United Nations Relief and Rehabilitation Administration* (UNRRA) estabelecido em 1943, e posteriormente associado à ONU, para prover ajuda aos países devastados pela Segunda Guerra Mundial. O congresso norte-americano aprovou suplementarmente um fundo de 350 milhões de dólares para combater fome, doenças e inquietações em áreas ocupadas. Como condicionalidade, os países receptores deveriam utilizar os recursos para importar alimentos, combustível e fertilizantes dos Estados Unidos. Entre 1945-1947, os Estados Unidos disponibilizaram 500 milhões de dólares em ajuda para a Coréia, ao final da ocupação japonesa no país. O socorro humanitário consistiu principalmente na doação de alimentos e roupas, sendo que apenas 15% do montante foi destinado à reconstrução de infraestrutura. (VAN BILZEN, 2015: 96)

Em 1944, a Conferência de Bretton Woods, que teve como objetivo a ordenação da economia internacional no pós-guerras, deu origem a instituições como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês) e o Banco Mundial (cunhado inicialmente como *International Bank for Reconstruction and Development*). Em sua origem, o objetivo do Banco Mundial era promover a reconstrução e garantir a estabilidade política dos países afetados pela guerra na Europa, ao fornecer empréstimos para projetos públicos que não seriam normalmente financiados pelo setor privado. Somente num segundo momento o Banco Mundial passa a dedicar-se ao financiamento do desenvolvimento em países mais pobres. (VAN BILZEN, 2015: 103)

A ideia do que veio posteriormente a ser chamado de ajuda externa tem suas origens no “grupo de estudos sobre guerra e paz” do *Council of Foreign Relations*,

encabeçado por Charles Spofford e David Rockefeller. O relatório deste influente *think tank* situado em Washington – intitulado *Reconstruction in Western Europe* (1946) – resumia a necessidade de investir na reconstrução da economia europeia a fim de garantir mercados para as exportações norte-americanas.

A estratégia funcionava, também, como parte da doutrina de contenção colocada pelo presidente Harry Truman (envolvendo um conjunto de ações militares, diplomáticas e econômicas a fim de refrear a influência soviética na Europa e no mundo). Em 1947, os Estados Unidos disponibilizaram 400 milhões de dólares em forma de ajuda externa para estes Grécia e Turquia, a fim de estabilizar as agitações domésticas e garantir governos aliados ao bloco capitalista. A ajuda serviu como ferramenta de prevenção de uma possível escalada do comunismo na ausência do apoio britânico nestes países.

A esta altura, o congresso americano estava convencido da necessidade de “imunizar” a Europa do comunismo. Em abril de 1948, Truman assina o *Economic Cooperation Act* (ECA) dando início ao extenso programa para a recuperação econômica de dezesseis países da Europa ocidental, a fim de fortalecer possíveis laços comerciais e fortalecer o bloco capitalista. “A missão oficial da ECA era promover a economia e a produção europeia, reforçar as moedas europeias e facilitar o comércio internacional. Não oficialmente, a contenção da expansão comunista na Europa era um objetivo claro.” (VAN BILZEN, 2015: 117)

A ECA ficou popularmente conhecida como Plano Marshall, em menção ao seu idealizador, o Secretário de Estado da administração Truman – George Marshall. O plano de ajuda externa vigorou de 1948 a 1951, garantindo à Europa um volumoso pacote de 13,3 bilhões de dólares (o que equivaleria a aproximadamente 100 bilhões de dólares atuais). O dinheiro foi transferido aos governos europeus e administrado conjuntamente com enviados dos Estados Unidos às respectivas capitais. Os principais receptores do Plano Marshall foram o Reino Unido (3,3 bilhões de dólares), França (2,3 bilhões de dólares), Alemanha (1,4 bilhões de dólares) e Itália (1,2 bilhões de dólares).

Inicialmente, os recursos foram utilizados para equilibrar as balanças de pagamentos dos países europeus, financiando a importação de produtos norte-americanos (como comida e combustível). Posteriormente, foram feitos investimentos na reconstrução de infraestrutura, em grandes projetos como hidrelétricas, barragens, linhas

ferroviárias e montagem de indústrias de base (siderúrgicas sobretudo). Somente no final do Plano Marshall é que parte dos recursos foi direcionada à reconstrução das forças armadas de países europeus. Ao todo, foram gastos 3,4 bilhões de dólares em importações de matéria prima e produtos semi-industrializados, 3,2 bilhões de dólares em comida, ração animal e fertilizantes, 1,9 bilhões de dólares em maquinário, equipamentos para indústria e veículos, e 1,6 bilhões de dólares em combustíveis. (VAN BILZEN, 2015: 119)

Em 1948, os países receptores do Plano Marshall assinaram a convenção que estabeleceu a *Organization for European Economic Co-operation* (OEEC), organização que mediou a implementação do programa de ajuda e foi a predecessora da OCDE. O Plano Marshall também ampliou o financiamento da reconstrução em países estratégicos do Oriente Médio e da Ásia. O sucesso da revolução maoista na China e a guerra da Coreia, ao final da década, estimularam o aumento no volume e a maior distribuição geográfica da ajuda externa norte-americana, que passou a abarcar países como Laos, Vietnã e Camboja.

O discurso inaugural da posse de Truman, em 1949, é geralmente considerado a “certidão de nascimento” da ajuda para países em desenvolvimento, com o chamado *Point Four Program*. Os quatro pontos mencionados para a política externa seriam: manter o apoio norte-americano à ONU e aos programas de recuperação econômica (o Plano Marshall), introduzir um plano de segurança do atlântico norte (ideia embrionária da OTAN) e começar um novo programa voltado às áreas subdesenvolvidas do globo. O trecho abaixo define o último ponto:

Em quarto lugar, temos de embarcar em um novo programa audacioso para fazer com que os benefícios de nossos avanços científicos e progresso industrial estejam disponíveis para a melhoria e o crescimento de áreas subdesenvolvidas. Mais da metade das pessoas do mundo vivem em condições próximas da miséria. Sua alimentação é inadequada. Eles são vítimas de doenças. Sua vida econômica é primitiva e estagnada. A sua pobreza é uma desvantagem e uma ameaça tanto para eles como para áreas mais prósperas. Pela primeira vez na história, a humanidade possui o conhecimento e a habilidade para aliviar o sofrimento dessas pessoas. Os Estados Unidos são preeminentes entre as nações no desenvolvimento de técnicas industriais e científicas. Os recursos materiais que podemos usar para a assistência de outros povos são limitados. Mas nossos recursos imponderáveis em conhecimento técnico estão crescendo constantemente e são inesgotáveis. (TRUMAN, 1949)

Deve-se entender, portanto, o nascimento da ajuda externa norte-americana como

intimamente relacionado ao contexto da doutrina Truman e em face da realidade geopolítica global de acirramento da competição bipolar e dos processos de descolonização na periferia do sistema. Para os Estados Unidos, a ajuda externa foi instrumento fundamental à projeção de poder, num claro processo de consolidação da estratégia de liderança hegemônica a partir de meados do século XX.

Em 1950, o senado americano aprovou o *Act for International Development* que permitiu a criação do *Technical Cooperation Administration* (TCA) no Departamento de Estado. O TCA era a burocracia responsável pela implementação do *Point Four*, e sua atuação se deu majoritariamente no âmbito da ajuda técnica nas áreas de planejamento econômico e produtividade agrícola. O foco da ajuda externa deixa de ser exclusivamente a reconstrução europeia e passa a lidar com problemas do mundo em desenvolvimento.

Este representou, também, o primeiro programa de ajuda externa para países mais pobres fora do modelo colonial – até então a ajuda externa que chegava a estas regiões consistia em programas implementados pelas próprias metrópoles. Diante da realidade de novas independências, os países europeus também começaram a organizar programas de desenvolvimento para suas antigas colônias, a fim de manter uma relação especial e garantir seus mercados consumidores cativos. Em 1946, por exemplo, a França estabeleceu o *Fonds d'investissement économique et social des territoires d'outre-mer*. O Reino Unido aprovou em 1948 o *Overseas Resources Development Act*. Programas semelhantes também foram criados por Bélgica e Alemanha.

Em 1953, a administração Eisenhower estabeleceu a *Foreign Operations Administration* (FOA) como uma agência independente (fora da burocracia do Departamento de Estado) para consolidar a ajuda econômica e técnica fornecida pelo governo norte-americano. Em 1955, a ajuda externa foi trazida novamente para o controle do Departamento de Estado e a FOA foi renomeada como *International Cooperation Administration* (ICA). Em 1956, o senado americano conduziu um estudo sobre a evolução e o papel da ajuda externa que influenciou a aprovação, em 1959, de uma emenda ao *Mutual Security Act*, determinando que o desenvolvimento em países de baixa renda seria um objetivo geral de política externa e de segurança dos EUA, na tentativa de evidenciar a relação entre a ajuda externa e os esforços de contenção do comunismo.

Além de se preocupar com as intenções expansionistas da União Soviética, os

Estados Unidos e países aliados da OCDE também tinham que lidar com o ceticismo de países não alinhados (sobretudo de lideranças como Índia e Indonésia), e com instabilidades e conflitos decorrentes dos movimentos de independência em curso. “Sem o imperativo da Guerra Fria, a política de ajuda externa dos Estados Unidos provavelmente teria sido drasticamente cortada ou encerrada ao fim do Plano Marshall.” (LANCASTER, 2007: 65)

Foi o contexto bipolar que possibilitou a consolidação da ajuda externa, sua institucionalização em Washington e sua ampliação para diversos países na África, Ásia, América Latina e Oriente Médio. Até a década de 1960, aproximadamente 50% da ajuda dos Estados Unidos foi direcionado à assistência militar, e apenas 10% ajuda para o desenvolvimento – proporção que fica mais equilibrada com o tempo.

No início da administração Kennedy, em 1961, foi aprovado o *Foreign Assistance Act* (FAA) documento que estruturou oficialmente a política de ajuda externa nos Estados Unidos, dando origem ao *Peace Corps*<sup>2</sup> e à *United States Agency for International Development* (USAID), que substituiu a ICA. A criação da USAID se baseava no pressuposto de que a manutenção dos interesses nacionais norte-americanos dependia de um programa de desenvolvimento internacional de longo prazo. O presidente Kennedy defendeu a política de ajuda externa “não apenas para conter a expansão do comunismo, não porque outras nações o estão fazendo, mas porque é o certo a se fazer.” (apud PICARD e BUSS, 2009: 95)

Apesar da retórica idealista que aparece nos discursos de lideranças americanas neste momento, a ajuda externa acabou sendo empregada, no início dos anos 1960, como instrumento para refrear a pressão comunista na Ásia. No âmbito do *policy making* em Washington, predominou a visão realista de conectar a ajuda externa a questões da Guerra Fria, justificando o aumento dos gastos em projetos ao redor de todo o mundo – somente na administração Kennedy, a ajuda externa cresceu 24%.

Após a criação da USAID, a ajuda externa assumiu basicamente três formas: ajuda para financiar a aquisição de importações norte-americanas (no que ficou conhecido como *tied aid*), fundos para o desenvolvimento econômico e social (na forma de

---

<sup>2</sup> O *Peace Corps* é um programa independente que promove ajuda técnica em prol do desenvolvimento econômico-social (principalmente na área de educação e saúde) através de trabalho voluntário em 139 países ao redor do mundo.

empréstimos e doações) e assistência técnica sobretudo na área da agricultura. Com um orçamento inicial de um bilhão de dólares, a USAID focou em grandes obras de infraestrutura nos países em desenvolvimento.

Neste período, destaca-se também a criação do programa de ajuda para impulsionar o desenvolvimento na América Latina – a Aliança para o Progresso (APP). Tendo durado uma década e movimentado cerca de 20 bilhões de dólares em ajuda externa, a APP foi implementada pela USAID e tinha como pano de fundo a expectativa de que “[...] o desenvolvimento econômico e as reformas sociais [...] criassem uma estabilidade política [...] detendo o presumido avanço comunista.” (RIBEIRO, 2006: 18)

Nota-se, assim, que a assistência internacional dos EUA para a América Latina apostava no fortalecimento de governos pró-americanos (e suas forças armadas), de economias de mercado a fim de, no longo prazo, avançar a estratégia de segurança nacional de Washington. Neste momento, a principal preocupação no hemisfério era a disseminação do comunismo, que se fazia sentir pela influência da revolução cubana em diversos países, sobretudo na América Central.

Nos anos 1970 e 1980, foram criadas, respectivamente, a Fundação Interamericana para o Desenvolvimento e a Fundação Africana para o Desenvolvimento. Apesar dos montantes de ajuda que acompanharam as iniciativas para a paz no Oriente Médio, os anos 70 foram de decréscimo no nível geral de ajuda externa. “Os Estados Unidos começaram a retirar em vez de expandir a ajuda externa e assistência técnica, uma retirada que continuaria paulatinamente até o 11 de setembro, em 2001.” (PICARD e BUSS, 2009: 115)

A ajuda externa teve um crescimento relativo nos anos 1980 com programas para o combate à fome na África, a manutenção dos programas bilaterais no Oriente Médio e de resposta às insurgências na América Central. (EPSTEIN e WEED, 2009) A chegada de Robert McNamara à direção do Banco Mundial, em 1968, trouxe a redução da pobreza como novo eixo focal no debate sobre desenvolvimento. Assim, a USAID passou a dar maior ênfase também à ajuda externa na provisão de necessidades básicas para países em condição de pobreza extrema. A preocupação humanitária apareceu enfaticamente nos discursos presidenciais e o congresso aprovou uma emenda de lei, direcionando a FAA às “necessidades humanas básicas” dos países subdesenvolvidos.

Para Lancaster (2007: 75-78), foi durante as administrações Johnson, Nixon e Ford que o desenvolvimento se consolidou como um objetivo de ajuda externa per se. O socorro humanitário também foi empregado por Washington nos anos 1970 e 80, a exemplo da ajuda enviada para mitigar os impactos da severa seca na região do Sahel e do Chifre da África (cujo pior resultado foi a crise de fome na Somália), ou diante de conflitos civis na Nigéria e no Sudão. Em boa medida, o tom humanista e altruísta em torno da ajuda externa e da promoção do desenvolvimento colocado pelos discursos de lideranças em Washington tinha como função contrabalancear a postura militarista dos EUA na Indochina – tendo a guerra do Vietnã como mais grave exemplo.

De todo modo, nesse período cresceu a participação norte-americana no financiamento de canais multilaterais de ajuda, a exemplo do Banco Mundial. A ajuda externa passou a priorizar, assim, programas nas áreas de saúde (foco no combate a epidemias como tuberculose e malária), educação (foco no fim do analfabetismo) e agricultura (apoio a pequenos produtores). Ao mesmo tempo, o uso diplomático da ajuda constituiu ferramenta diplomática central durante as negociações de paz no Oriente Médio, ao final da crise de Yom Kippur em 1973. O governo Ford criou grandes programas de ajuda bilateral para os dois adversários no conflito (Israel e Egito) como incentivo para a manutenção do cessar-fogo.

A pacificação da região era especialmente importante para os Estados Unidos em função de cálculos geopolíticos da Guerra Fria, temendo a influência da União Soviética numa área instável e estrategicamente relevante devido ao abastecimento de petróleo. Soma-se a isso um arraigado sentimento pró-Israel nos altos círculos políticos norte-americanos (que até hoje sustenta os elevados níveis de ajuda para Tel Aviv). Em 1975, os Estados Unidos doaram a Israel a soma de 350 milhões de dólares, e ao Egito 235 milhões de dólares. Desde então, os dois países se tornaram grandes (senão os maiores) receptores de ajuda externa dos Estados Unidos. (LANCASTER, 2007: 78-79)

De maneira similar, a ajuda externa cumpriu importante papel nas negociações dos Acordos de Camp David (1978) durante a administração de Jimmy Carter. Estava claro para Washington que a provisão de ajuda seria uma ferramenta importante na negociação da paz na região. Nos anos seguintes, a ajuda para os dois países variou na faixa dos 2 bilhões de dólares (1,2 bilhão para Israel e 800 milhões para o Egito), representando um

quarto de toda ajuda bilateral dos Estados Unidos, e solidificando o *peacemaking* como objetivo diplomático da ajuda externa.

Outras questões de segurança regional também foram resolvidas com o incentivo de programas de assistência internacional, como nos casos de Jordânia, Sudão, Turquia e Camboja. A ajuda às Filipinas foi condicionada ao uso de bases militares no país. No caso dos demais receptores, aspectos diplomáticos e de promoção do desenvolvimento se somaram: Quênia, Somália e Zâmbia, Nicarágua, Honduras e Peru, Índia e Paquistão.

Durante a administração Carter, também se destaca a importância dos direitos humanos e das necessidades básicas na agenda de ajuda externa. Em seu discurso inaugural, de 1977, Carter enfatizou que era “preciso travar uma guerra contra a pobreza, a ignorância e a injustiça”. Com alguma flexibilidade, a questão dos direitos humanos passou a ser um critério para a seleção de países receptores de ajuda bilateral dos EUA. Carter cortou a ajuda bilateral para países com regimes opressivos, como foi o caso da Etiópia. No entanto, o discurso de Carter se viu neutralizado por um congresso preocupado mais com questões geopolíticas que humanitárias e, como consequência, os níveis de ajuda externa não cresceram significativamente.

Apesar de um ceticismo inicial quanto ao papel da ajuda externa, os níveis aumentaram nos oito do governo Reagan. As contribuições multilaterais (sobretudo via Banco Mundial) foram vistas com um mecanismo de promoção do neoliberalismo, ao induzir reformas econômicas que reduziam o papel do Estado e favoreciam o mercado. O oferecimento da ajuda externa estava condicionado à adoção do modelo sintetizado pelo Consenso de Washington – as chamadas “reformas estruturais” nas economias de países receptores. Não somente os EUA, mas também os demais doadores da OCDE adotam uma versão neo-ortodoxa de capitalismo de livre-mercado que passa a ser a norma para o sistema de ajuda externa dos anos 1980. (PICARD e BUSS, 2009: 126)

Outro elemento que contribuiu para o crescimento da ajuda nos anos Reagan foi a grave instabilidade política e a iminência de conflitos na América Central. Em países como Honduras, Nicarágua e El Salvador, a ajuda norte-americana deu suporte aos governos centrais, evitando a tomada de poder por guerrilhas comunistas. Entre 1980 e 1990, a ajuda americana para a América Central e o Caribe passou de 205 milhões de dólares anuais para 1 bilhão de dólares por ano. (LANCASTER, 2007: 82-83)



Predominou, portanto, a ênfase dada à ajuda externa em sua correlação com o interesse nacional, seja em termos de segurança ou de economia. Todavia, alguns elementos pontuais também levam o governo Reagan a elaborar projetos de ajuda no campo humanitário. Respondendo à comoção doméstica quanto ao sofrimento africano diante da seca e fome severas que assolaram a África subsaariana, o governo americano aumentou a assistência humanitária em 60% entre 1983 e 1986, passando de 900 milhões de dólares para 1,4 bilhões de dólares. (LANCASTER, 2007: 81-82)

Com o desfecho da Guerra Fria, a lógica que deu origem à ajuda externa norte-americana é suspensa, mas sua utilidade se renova com as demandas vindas do leste europeu. Durante a administração George H. Bush, o principal objetivo da ajuda externa foi apoiar a transição política, econômica e social nos países do antigo bloco soviético. Em 1994, os Estados Unidos atenderam a vinte e seis países da região com montante de 2,5 bilhões de dólares voltados, sobretudo, a programas de construção da democracia e do império da lei, com o financiamento de eleições e apoio ao “fortalecimento da sociedade civil”. (LANCASTER, 2007: 83-84)

Os anos 1990 foram marcados pela inauguração do uso de ajuda externa em situações pós-conflito, com destaque para as crises desencadeadas nos Bálcãs e na África. Para atender ao socorro humanitário e reconstrução pós-conflitos, a USAID criou o *Office for Transition Initiatives* em 1994. Até o ano 2000, este escritório tinha implementado projetos no Haiti, Camboja, Bálcãs, Colômbia, Serra Leoa, Libéria, Sri Lanka, Indonésia, Angola, Timor leste, entre outros cenários pós-conflito.

Ainda na administração Bush sênior, foi dado destaque à promoção de democracia através de projetos de ajuda externa – financiando eleições, apoiando o chamado primado do direito (*the rule of law*) com apoio à articulação da sociedade civil, combate à corrupção, reformas no setor judiciário e investimento em governança. Tanto o Departamento de Estado como a USAID destacaram escritórios para lidar com a promoção da democracia, vista como uma continuação da preocupação com os direitos humanos inaugurada no governo Carter. A administração Clinton incorporou a teoria da paz democrática na formulação estratégica dos EUA, enunciando nos documentos oficiais a interconexão entre a democracia, o desenvolvimento e a manutenção da paz.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> No discurso do Estado da União de 1994, o presidente Clinton afirmou que “a melhor estratégia para

Os chamados “problemas globais” também ganham força no início dos anos 1990, principalmente aqueles relativos ao meio ambiente (sob a influência de discussões multilaterais que aconteceram no âmbito da ONU) e à saúde (diante do surto epidêmico da AIDS, principalmente na África). Para atender a esta demanda, foram criados o *Global Affairs Bureau* na USAID e o subsecretaria para assuntos globais no Departamento de Estado.

Neste período, a necessidade de reduzir o déficit federal acarretou cortes no orçamento de ajuda externa dos EUA, que foram repassados desproporcionalmente aos programas já existentes. Enquanto a ajuda para o desenvolvimento foi reduzida em 25% entre 1993 e 1996, a ajuda bilateral para parceiros tradicionais como Israel e Egito foi blindada por *earmarks*<sup>4</sup> do Congresso. (LANCASTER, 2007: 86)

Em 1993, a USAID anunciou que vinte e uma missões em trinta e cinco países seriam canceladas gradualmente nos três anos subsequentes. O então presidente Clinton também propôs retornar ao modelo de *tied aid* (ajuda externa que precisa ser empregada exclusivamente na aquisição de bens e serviços provenientes do país doador, neste caso os Estados Unidos). Com escasso apoio de congressistas, o orçamento de ajuda externa demorava a ser aprovado e os níveis de ajuda externa norte-americana durante os anos 1990 acabaram retornando ao patamar pré-Guerra Fria.

Ao final do século XX, falava-se num esgotamento do sistema de ajuda externa, não somente nos Estados Unidos, mas entre também dentre os demais doadores da OCDE e agências multilaterais. O vácuo estratégico deixado com o fim da bipolaridade e o claro insucesso do esforço no desenvolvimento dos países mais pobres, bem como das políticas de reformas econômicas estruturais redundou num profundo ceticismo sobre o papel da ajuda externa e sua real eficácia. (PICARD e BUSS, 2009: 143)

O início do século XXI, todavia, trouxe novo ímpeto para o sistema de ajuda externa. Como será exposto adiante, renova-se o compromisso com a redução da

---

garantir nossa segurança e estabilidade e construir uma paz durável é avançando a democracia, pois regimes democráticos não atacam uns aos outros.” (CLINTON, 1994). Durante sua administração, a justificativa das variadas intervenções militares, como aquelas do Haiti, Somália e antiga Iugoslávia, foi ancorada pelo discurso em torno do esforço global para criar uma “comunidade de democracias”.

<sup>4</sup> *Earmarks* são fundos específicos para atividades, projetos ou instituições que não foram pedidos pelo presidente (através do *Foreign Operations Budget* do Departamento de Estado e USAID), mas adicionados pelo congresso. Também incluem o direcionamento de fundos específicos (temas, atividades ou países), durante a apropriação de recursos para um programa de ajuda externa.

pobreza e outras metas de desenvolvimento acordadas por membros da ONU. O consenso internacional em torno dos *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio* ajudou a redirecionar o foco da ajuda externa de reformas macroeconômicas (que predominaram nos anos 90) para medidas de curto e médio prazo na área de redução da pobreza – como fome, mortalidade infantil e educação primária. Diversas rodadas de negociações entre os principais doadores da OCDE também se dedicaram a repensar a metodologia de formulação e entrega de ajuda externa, com destaque para a Declaração de Paris (2005).

Para os Estados Unidos em particular, são os ataques terroristas de 11 de setembro, ocorridos no começo do governo George W. Bush, que renovam a importância da ajuda para a política externa americana. Conforme discutido nos demais capítulos, a partir de 2002 os níveis de ajuda voltam a subir e a promoção do desenvolvimento ganha lugar de destaque nos discursos políticos e documentos estratégicos norte-americanos, que tentam renovar a liderança dos EUA mediante seu protagonismo na luta contra as novas “ameaças difusas” à segurança internacional, e a luta contra o terrorismo global em particular.

## **2.2 O debate sobre o desenvolvimento e o papel da ajuda externa**

O debate sobre a questão do desenvolvimento é algo relativamente novo nas ciências sociais. É a partir dos anos 1950 que tem início a reflexão acadêmica, e também nos círculos de tomada de decisão política, sobre a situação de países com estruturas econômicas muito díspares e mal situadas no sistema comercial e financeiro internacional, a grande maioria dos quais recém-independentes. Neste momento, ganha força a chamada teoria da modernização, que passa a hegemonizar o debate sobre o desenvolvimento.

Nos Estados Unidos, este campo teórico foi influenciado por intelectuais próximos às administrações Kennedy e Johnson, tais como o sociólogo Talcott Parsons, o cientista político Lucian Pye e o economista Walt Rostow. A teoria da modernização foi, na prática, uma tentativa de universalizar o modelo de desenvolvimento ocidental e serviu como inspiração para o paradigma de engajamento dos Estados Unidos com o mundo em

desenvolvimento a partir das décadas de 1950 e 60.

Resumidamente, a teoria da modernização coloca que os países subdesenvolvidos de então estariam apenas presos num estágio anterior de modernização social e econômica, que seria superado na medida em que avançassem na mesma esteira de desenvolvimento trilhada pelos países ricos. O campo sociológico distinguia as sociedades tradicionais (rurais e agro produtoras, cientificamente atrasadas) daquelas modernas (predominantemente urbanas, industriais e democráticas).

Acreditava-se que a modernização seria um processo evolutivo que poderia (e deveria) ser acelerado através da transferência de recursos e tecnologias, da chegada de investimentos externo e da maior integração dos países subdesenvolvidos ao mercado global. O pensamento linear previa que a indução de crescimento econômico levaria à urbanização, à industrialização e ao aperfeiçoamento das instituições, culminando finalmente no patamar de desenvolvimento social, econômico e político de países da Europa Ocidental e dos Estados Unidos.

No campo econômico, a teoria da modernização foi influenciada, sobretudo, pelo trabalho de Rostow que na obra *The Stages of Economic Growth* (1960) delimitou cinco etapas na gradação da modernização econômica: sociedade tradicional, pré-condições para decolagem (*take-off*), decolagem, marcha para maturidade e consumo de massas. A teorização de Rostow foi fundamental para a consolidação do desenvolvimento enquanto ideologia e política de Estado, passando a guiar a política de ajuda externa dos Estados Unidos.

Esta concepção de desenvolvimento, firmada ao fim da Segunda Guerra Mundial, tentou resolver os problemas da expansão do capitalismo e da organização de uma nova ordem econômica internacional em face do declínio do colonialismo e surgimento de países recém-independentes com economias fragilizadas e dependentes. Em suma, “O desenvolvimento era um eufemismo para a hegemonia norte-americana do pós-guerras; ideias e programas de desenvolvimento dos Estados Unidos e seus aliados da Europa (ocidental) seriam a base para o desenvolvimento em qualquer outro lugar.” (VAN BILZEN, 2015: 59)

Além da inserção das economias mais pobres no mercado capitalista global, outra ferramenta de aceleração da modernização seria justamente a ajuda ao desenvolvimento,

pensada principalmente no âmbito do Banco Mundial e outras agências multilaterais regionais de desenvolvimento. Nos anos 1950 e 60, o modelo de planejamento econômico estatal entrou em voga no sistema de ajuda (para doadores bi e multilaterais). O Banco Mundial, por exemplo, passou a assessorar países como Colômbia, Turquia, Nicarágua, Guatemala, Iraque, México, Síria e Jordânia, formulando estratégias de crescimento conjuntamente com os aparatos governamentais locais.

Entendia-se que a acumulação de capital era o principal indicador de desenvolvimento. Em países onde a poupança era escassa, seria suplementada por ajuda externa, para que o Estado pudesse fornecer (ou mobilizar) recursos para a acumulação de capital e industrialização, financiando obras de infraestrutura, por exemplo. Não se pensava, nesse momento, em como as sociedades distribuiriam os ganhos obtidos com o crescimento econômico.

A teoria da modernização foi criticada por diversos espectros políticos. Na direita, Samuel Huntington (no livro *Political Order in Changing Societies*) argumenta que o desenvolvimento não é linear e a instabilidade pode prevalecer onde não houver correspondente modernização política e institucional. Na esquerda, a teoria da dependência (desenvolvida no âmbito da CEPAL<sup>5</sup>) entende o subdesenvolvimento como consequência da crônica deterioração dos termos de troca no comércio entre as economias do centro e da periferia. Os autores latino-americanos da dependência defendiam o modelo protecionista de industrialização por substituição de importações em detrimento do modelo exportador (de produtos primários) que focava apenas na acumulação de reservas.

Nos anos 1960, preponderou um otimismo quanto à capacidade impulsionar o desenvolvimento em países recém-independentes. O presidente americano Kennedy sugeriu, durante Assembleia Geral da ONU em 1961, que aquela fosse cunhada como a década do desenvolvimento. Foi acordado, nessa ocasião, a meta de chegar aos anos 1970 com uma taxa de crescimento de 5% nos países em desenvolvimento. Outra meta seria o aumento no volume de ajuda externa, chegando a 1% do PIB combinado dos países mais ricos. Na década de 60, os Estados Unidos foram responsáveis por mais de

---

<sup>5</sup> A Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL) é um órgão da ONU voltado à pesquisa e cooperação técnica, que nos anos 60 reuniu diversos intelectuais brasileiros, argentinos, chilenos e mexicanos responsáveis pela elaboração da Teoria da Dependência. A CEPAL teve profunda influência sobre as formulações econômicas e sobre as experiências de integração regional desse período.

40% de toda ODA, sendo outros 30% provenientes da França e Reino Unido juntos. (DETHIER, 2015: 17)

Começam a ser criadas as principais agências de ajuda externa nos países ricos e os instrumentos de ajuda em organizações multilaterais – tais como a *International Development Association*<sup>6</sup> no Banco Mundial. Além dos Estados Unidos, as antigas potências coloniais e outros países desenvolvidos também institucionalizaram suas ferramentas de ajuda e promoção do desenvolvimento na década de 1960. A França estabeleceu um Ministério para Cooperação (responsável por assistir países em desenvolvimento pós-independência, sobretudo na África). A Alemanha criou um Ministério para Cooperação econômica e designou o *Kreditanstalt für Wiederaufbau* como banco de desenvolvimento para ajuda financeira. No Reino Unido, o *Ministry of Overseas Development* foi criado para gerir a assistência técnica e ajuda externa. De maneira semelhante, Japão, Suécia, Suíça, Bélgica, Holanda, Dinamarca e Noruega criaram agências para a promoção do desenvolvimento. O Canadá fundou em 1960 o *External Aid Office*, que em 1968 se tornaria o *Canadian International Development Agency* (CIDA).

Ao final desta década, começa a ser criticada a abordagem que prioriza o crescimento econômico como único indicador de desenvolvimento. Em verdade, quase vinte anos de ajuda externa não haviam transformado significativamente as condições de vida de populações pobres e vulneráveis ao redor do mundo. Ganha espaço, sobretudo no âmbito da ONU, a discussão sobre a ideia de desenvolvimento humano, dando especial atenção a temas como a redução de pobreza, mortalidade infantil, analfabetismo, nutrição, dentre outros.

O trabalho de Johan Galtung também teve influência sobre a definição de desenvolvimento enquanto provisão das necessidades mínimas para a vida e liberdade humanas – suprir acesso a itens básicos (como alimentos, vestimentas e habitação), a serviços básicos (educação, água, saúde e transportes), garantir a participação nas decisões políticas nacionais e um sistema produtivo que garanta emprego e meios de sobrevivência.

Essa é também a tônica adotada pelo Banco Mundial dirigido por McNamara, entre

---

<sup>6</sup> A IDA é o braço do Banco Mundial que oferece ajuda aos países mais pobres, através de empréstimos e *grants* voltados ao crescimento econômico, redução de pobreza e melhoria na qualidade de vida das populações.

1968 e 1981. A chegada do ex-Secretário de Defesa dos Estados Unidos (nas administrações Kennedy e Johnson), aproximou ainda mais a política do Banco Mundial aos interesses de Washington. Em seus discursos, fica clara a relação estabelecida entre desenvolvimento e segurança, pobreza e instabilidade política: “a pobreza e a injustiça social podem pôr em perigo a segurança do país tanto quanto qualquer ameaça militar.” (McNAMARA, 1968: 143)

Sob sua gestão, o Banco Mundial priorizou programas voltados ao setor agrário e ao setor social, tradicionalmente considerados não-produtivos. Influenciou, assim, a disseminação da chamada revolução verde: investimentos em pesquisa, empréstimos e assistência técnica voltados à produção de alimentos nos países em desenvolvimento, num sistema de ajuda que envolvia o Banco Mundial, as Fundações Ford e Rockefeller e agências nacionais de desenvolvimento como a USAID.

A “cruzada contra a pobreza” de McNamara priorizou investimentos não somente para o setor agrícola, mas também para setores como controle populacional, nutrição, saúde, educação, urbanização de favelas, dentre outros. (PEREIRA, 2010) Também implementou um giro geográfico na distribuição de projetos, voltando-se para a África e a América Latina em detrimento da Ásia (que até então vinha protagonizando projetos e empréstimos no Banco Mundial).

Em termos de debate, houve uma abertura na agenda do desenvolvimento, liderada por diversas conferências da ONU, tais como: meio ambiente e desenvolvimento (1972), fome e produção de alimentos (1974), crescimento populacional (1974), mulheres e questões de gênero (1975), assentamentos humanos (1976), ciência e tecnologia (1979). A multiplicidade de problemas colocados por esta rodada de conferências sobre o desenvolvimento reflete o caráter plural dos interesses de países do chamado terceiro mundo (colocado no âmbito das Nações Unidas), diferentemente dos debates travados na OCDE e no Banco Mundial, que espelhavam apenas as perspectivas e demandas dos doadores (países desenvolvidos).

Os anos 70 foram particularmente duros para os países em desenvolvimento, com os choques do petróleo (1973 e 1979), inflação global, altas taxas de juros, grandes variações em função das taxas de câmbio flutuantes (com o abandono do padrão ouro pelos EUA em 1971), a instabilidade de preços no mercado de commodities e a redução

geral na oferta de empréstimos comerciais. A desilusão com o modelo de planejamento estatal se agrava com as crises nas economias africanas e latino-americanas nos anos 1970 e 80. Os países em desenvolvimento não conseguiam ajustar seus descompassos macroeconômicos, e, portanto, “decolar” no desenvolvimento.

O pensamento econômico hegemônico deixa, então, de priorizar modelos de controle estatal (como nos anos 1960-70) para priorizar o modelo neoliberal de desregulamentação dos mercados (1980-90). Como consequência, os objetivos da ajuda externa também são revistos, e passam a focar na estabilização econômica e reajustes estruturais. O *establishment* entendia que os problemas de desenvolvimento estavam ligados a descompassos estruturais (balança de pagamentos, grandes dívidas, déficits fiscais e inflação). Tanto as doações bi quanto multilaterais estiveram associadas a uma série de condicionalidades vindas de parâmetros do FMI, conhecidas como Consenso de Washington – disciplina fiscal, abertura de mercados, taxas de câmbio e juros determinadas pelo mercado, liberalização e privatização.

A ajuda técnica (para implementar reformas econômicas) e os *adjustment lending* (financiamento para ajustar a balança de pagamentos) foram relevantes entre os anos 1980 e 1990, passando a competir com programas consolidados na área de infraestrutura e serviços sociais. A perspectiva neoliberal que ascendeu nos anos 80 previa que o bem-estar estava relacionado ao crescimento econômico *stricto sensu*, e que as dinâmicas domésticas dariam conta da redistribuição de renda. No Banco Mundial, o financiamento para pesquisa sobre pobreza e distribuição de riqueza que atingiu seu auge em 1975 posteriormente declinou, chegando a quase zero entre 1980-85. (DETHIER, 2015: 21)

Muitas alterações ocorrem no *development thinking* a partir dos anos 1990. Soma-se à preocupação sobre a relação entre pobreza e crescimento uma especial atenção ao papel das instituições e a preferência por abordagens minimalistas – país a país ou setorialmente dirigidas. Alguns economistas (dentre os quais Amartya Sen e Mahbub ul Haq) começam a insistir na abordagem centrada no desenvolvimento humano, dando origem inclusive ao índice (IDH) que passa a orientar diversos relatórios do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). Nos anos 2000, esta abordagem se tornou *mainstream*: o entendimento da problemática da pobreza global ampliou-se do foco estrito na renda para uma visão mais complexa que reúne diversos indicadores



sociais.

O *Human Development Report* (PNUD, 1991) propôs que o objetivo básico do desenvolvimento humano seria torná-lo mais democrático e participativo. O caminho para o desenvolvimento deveria incluir, portanto, o acesso à renda e oportunidades de emprego, educação e saúde, e um meio ambiente limpo e seguro. Nos anos 1990, também ocorre uma segunda rodada de conferências da ONU sobre os temas de meio ambiente, direitos humanos, desenvolvimento social, igualdade de gênero, segurança alimentar e desenvolvimento urbano. De modo geral, as discussões sobre o desenvolvimento realizadas no âmbito das Nações Unidas divergem da ortodoxia em voga no Banco Mundial e no FMI.

[...] as instituições de Bretton Woods tenderam a produzir análises e recomendações políticas limitadas pelos interesses de países desenvolvidos, enquanto, em contraste, as Nações Unidas têm produzido análises e recomendações em favor dos países em desenvolvimento. (JOLLY, 2005: 66)

É possível observar, entre os principais doadores, uma atenção especial dada ao papel das instituições e da governança na consolidação do desenvolvimento. Ao final do século XX, após cinquenta anos de ajuda econômica, já estava claro que sociedades com instituições fracas não suportariam interações econômicas complexas. Assim, a ajuda externa passa a considerar não somente a provisão de meios financeiros, mas o fortalecimento de instituições e normas sociais capazes de combater males profundamente disseminados nos países em desenvolvimento, como a corrupção e clientelismo.

Se antes houve uma polarização entre dois modelos – um centrado no Estado enquanto planejador da economia, e outro centrado na primazia do livre-mercado e do Estado mínimo – hoje a concepção de desenvolvimento prevalente nas discussões *mainstream* entende que Estado e mercado são complementares. O setor privado representa a engrenagem da economia, que não funciona sem o papel do Estado na manutenção do clima econômico, provisão de serviços sociais e redução de pobreza. Daí a importância de dirigir programas de ajuda voltados à recomposição de instituições capazes de gerar um ambiente propício ao crescimento.

Com isso, nos anos 2000, noção de condicionalidade na ajuda deu lugar à noção

de seletividade. Grandes doadores, com destaque para os Estados Unidos, passam a priorizar a seleção de receptores dentre aqueles países com condições mínimas (política, institucional e de governança) para que a ajuda possa se converter em crescimento. O relatório do Banco Mundial *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why* (1998) foi importante para alterar o foco da ajuda de países extremamente fragilizados para aqueles com “bom desempenho”.

Como veremos adiante, modelos de ajuda como a MCC focam na alocação de recursos baseados no desempenho (compromisso mínimo dos países receptores com valores democráticos e de liberalismo econômico). Se inicialmente (sobretudo nos anos 1960), a alocação da ajuda para o desenvolvimento tinha como critério a necessidade em países pobres, posteriormente a alocação da ajuda passou a considerar os efeitos da governança no aproveitamento de recursos.

Outra preocupação que domina os debates sobre desenvolvimento e ajuda externa atualmente é a eficácia da ajuda, que tem levado os doadores a repensar a verticalidade de seus programas, tentando aprofundar parcerias e harmonizar a ajuda técnica e financeira à implementação de estratégias locais de desenvolvimento, buscando dividir o ônus e os resultados de projetos com os países receptores. Esta abordagem é oposta ao que predominou até os anos 1990, centrada nos países doadores que utilizavam o dinheiro e conhecimento técnico, e impunham as condicionalidades para persuadir os recipientes a implementar as políticas consideradas adequadas para o mundo em desenvolvimento. (RADELET, 2006)

O debate sobre a coerência e a eficácia da ajuda conseguiu reunir a comunidade de doadores num consenso em torno dos novos desafios da ajuda no século XXI. Diversas conferências e declarações (subscritas por membros do DAC e também pelos chamados “doadores emergentes”) concatenaram um novo paradigma para o desenvolvimento: *Rome Declaration on Aid Harmonization* (2003), *Paris Declaration on Aid Effectiveness* (2005), *Accra Agenda for Action* (2008), *Busan Partnership Agreement* (2011), *Nairobi High Level Forum of the Global Partnership for Effective Development Cooperation* (2016).

A Declaração de Paris, por exemplo, chegou a cinco parâmetros para melhorar a qualidade da ajuda (principalmente a eficácia e a transparência) e seu impacto no

desenvolvimento:

- *Ownership*: os países em desenvolvimento formulam suas próprias estratégias para redução de pobreza e melhoria das instituições e combate à corrupção
- *Alignment*: os doadores se alinham a estes objetivos e utilizam os sistemas locais
- *Harmonization*: doadores melhoram coordenação, simplificam procedimentos e compartilham informações para evitar duplicações
- *Results*: o foco está na avaliação de resultados, feita por doadores e recipientes
- *Mutual accountability*: doadores e parceiros são responsáveis pelos resultados de projetos de desenvolvimento

Enfatizada também no encontro de Accra (2008), a ideia de posse local (*local ownership*) começa a ganhar espaço nos debates, porque potencialmente garante maior legitimidade e credibilidade aos programas de ajuda externa, evitando a resistência local (o que em alguma medida é reflexo da grande rejeição dos países em desenvolvimento ao consenso de Washington nas duas décadas anteriores).

Diversos relatórios do Banco Mundial apresentam a maior eficácia de programas nos quais governos locais estavam engajados com o projeto de ajuda – seja com o apoio intelectual na sua formulação e ou apoio político durante a implementação. De forma semelhante, os doadores individualmente adotaram esses modelos de compartilhamento de funções na elaboração e implementação de projetos de ajuda externa.

Cresce, também, o número de estudos econométricos para medir se (ou em que circunstâncias) a ajuda é eficaz no impulso do desenvolvimento e crescimento econômico. Tenta-se assim apurar as relações de causalidade entre o fluxo de ajuda e outras variáveis como investimento externo, estabilidade macroeconômica, qualidade das políticas econômicas, nível de corrupção ou mesmo qualidade da educação e elementos geográficos.

Uma pergunta recorrente é como um nível mínimo de desenvolvimento institucional pode maximizar o aproveitamento da ajuda externa. (BURNSIDE e DOLLAR: 2000, 2004). Os estudos sobre a eficácia da ajuda são, todavia, pouco conclusivos. Uma análise feita por Doucouligos e Paldam (2005) com base em 97 estudos econométricos aponta que no

melhor dos casos, a ajuda teve um efeito positivo (mas estatisticamente irrelevante) sobre o desenvolvimento.

Por fim, cabe ressaltar a renovação do compromisso da comunidade internacional para com o desenvolvimento no início do milênio. Em setembro de 2000, a Assembleia da ONU adotou a Declaração do Milênio que coloca as metas de desenvolvimento a serem atingidas até 2015. Estas metas incluíam:

- eliminar pela metade pobreza e fome
- atingir a educação primária universal
- promover igualdade de gênero (sobretudo no sistema educacional)
- reduzir mortalidade infantil (até cinco anos) em dois terços
- reduzir mortalidade materna em dois terços
- reduzir pela metade a incidência de malária e conter epidemia da AIDS
- garantir sustentabilidade do meio ambiente
- traçar parcerias globais em pro do desenvolvimento

Na Conferência Mundial para o Financiamento do Desenvolvimento de Monterrey (ocorrida em março de 2002), os países mais ricos se comprometeram com a elevação do padrão de ajuda para o desenvolvimento ao patamar de 0,7% do PIB individual de cada doador, na tentativa de fortalecer o compromisso com as metas do milênio através da injeção de maiores recursos de ajuda. Alguns avanços são ressaltados pelos relatórios da ONU: o número de pessoas que vivem na pobreza extrema e o número de crianças fora da escola caíram pela metade, houve uma redução de 41% na mortalidade infantil, e 47% na mortalidade materna, a taxa de mortalidade por malária caiu 25% (acompanhada de diminuição expressiva nas mortes por tuberculose e HIV), dentre outros.

Ainda assim, o progresso chega de maneira desigual em diversas partes do globo ou dentro do mesmo país. De tempos em tempos, são renovados os “votos de boa intenção” para com a promoção do desenvolvimento, como no caso da *Agenda pós-2015*, que protelou por mais quinze anos (até 2030) a conclusão das metas do milênio

acordadas em 2000. O avanço lento na qualidade de vida das populações mais carentes faz refletir sobre o próprio papel da ajuda externa na propulsão do desenvolvimento, e nesta área há muita divergência.

Hoje, podem-se diferenciar três campos do debate sobre a ajuda externa. Há aqueles que acham que a ajuda é ineficaz e tem prejudicado (ao invés de auxiliar) os países em desenvolvimento. Autores como Easterly (2014) e Moyo (2010) defendem que a ajuda cria dependência, alimenta a corrupção e a sobrevalorização cambial (não permitindo que os países tomem vantagem no comércio global). Outro grupo, representado por Sachs (2006) e Stiglitz (2002) afirma que a ajuda é fundamental para a superação das desigualdades, mas só terá impacto significativo se houver um aumento considerável no volume da ajuda para ajudar a reduzir a pobreza mundial. Defendem também que a forma como a ajuda é feita deve ser repensada, focando em grandes projetos temáticos, como aqueles voltados à área da saúde.

Segundo o economista norte-americano William Easterly (2002, 2003, 2006), o regime de ajuda externa funciona como um cartel, que foge da competição e não entrega bons resultados. Assim, diversos países fornecem ajuda de forma desconectada, duplicando esforços sem se preocupar com os impactos reais nos países receptores. Easterly denuncia, ainda, que as avaliações sobre os projetos de ajuda (feitas pelas agências de doadores individuais ou instituições multilaterais) não são sinceras. Ao evitar assumir as falhas em seus projetos, os doadores insistem em metodologias nas quais os maiores interessados no sucesso dos projetos (recipientes da ajuda nos países pobres e pagadores de impostos nos países ricos) estão muito afastados da tomada de decisão.

Apesar de reconhecer que ao longo de décadas a ajuda teve alguns sucessos (principalmente na melhoria de indicadores de saúde e educação em diversos países) os céticos acham que em geral a ajuda canalizada por governos é ineficaz e desperdiçada. Segundo Easterly (2002): “a ajuda externa serve a muitos, exceto àqueles que pretendem ajudar, com resultados estranhos, como o cálculo de que é necessário 3,521 dólares em ajuda externa para aumentar a renda de uma pessoa pobre em 3,65 dólares ao ano.” Ele acrescenta: “a grande tragédia da ajuda externa não é que ela não funcionou, é que ela nunca foi tentada.”

De fato, a “indústria da ajuda” como é comumente referida, emprega milhares de

recém-graduados e renomados economistas e internacionalistas em agências de desenvolvimento nas capitais de países ricos. Movimenta uma quantia considerável de dólares em pesquisa e manutenção burocrática, comparativamente ao volume real despendido nos projetos *in loco*. Na maior parte das vezes, o componente auto interessado da ajuda é maior que suas motivações altruístas.

Do outro lado, temos os defensores da ajuda externa, encabeçados pelo professor da *Columbia University* Jeffrey Sachs<sup>7</sup> (além de nomes como Joseph Stiglitz e Paul Krugman). Eles advogam pelo crescimento substancial do montante de ajuda para que resultados possam ser de fato sentidos no mundo em desenvolvimento. Apontam ainda para a necessidade de desburocratizar a ajuda e torná-la mais permeável aos interesses de países receptores. Outro ponto levantado é a priorização da ajuda em grandes programas direcionados a um só problema, visando a solução rápida e definitiva de questões pontuais (como combate à malária e AIDS, fornecimento de água potável ou infraestrutura para comunidades pobres isoladas).

Segundo Jeffrey Sachs – em seu influente livro *The End of Poverty* (2006) – os programas de ajuda externa deveriam estar concentrados em “cinco grandes intervenções no desenvolvimento”: melhoria no setor agrícola (tecnologias e insumos), investimento em educação básica, investimento em saúde, provisão de serviços de eletricidade, transportes e comunicações, e universalização do acesso à água potável e ao saneamento básico. Os tópicos levantados pelo autor não são especificamente novos e já têm sido atendidos de alguma forma por sistemas convencionais de ajuda de grandes doadores.

O que diferencia a proposta de Sachs é a abordagem que chamou de “*clinical economics*” com programas específicos para atender as particularidades de cada comunidade. O autor enfatiza os ganhos com o modelo de ajuda da *Millennium Villages Project*<sup>8</sup> implantado em diversas localidades na África justamente com foco nestes cinco

---

<sup>7</sup> Sachs é um renomado economista americano, que além de acadêmico já foi consultor do FMI, Banco Mundial, OCDE, OMS e PNUD.

<sup>8</sup> Este é um projeto da *Columbia University* com o PNUD, feito com o objetivo de ser um micro-experimento para provar a eficácia da ajuda na implementação das metas do milênio. As vilas atendidas na África subsaariana (todas em zonas rurais) a partir de 2005 receberam ajuda para melhorar os níveis gerais de saneamento, acesso a água potável, saúde educação e nutrição, e então acabar com a pobreza extrema. Com financiamento privado e empréstimos do Banco Mundial, o projeto que tinha um prazo inicial de 5 anos foi estendido por mais 10 anos. O projeto foi idealizado a partir da influência intelectual de Sachs e é

objetivos, com um custo de 120 dólares por pessoa ao ano. Os críticos duvidam da sustentabilidade do projeto (quando da retirada da ajuda externa) e a permanência de problemas graves como dominação tribal, corrupção, baixa governança e dependência.

O debate entre Easterly e Sachs tem atraído a atenção da academia, dos tomadores de decisão em ajuda externa e do público em geral. A maioria dos estudiosos do campo adota posições intermediárias e defende um maior controle de eficácia na ajuda externa através de metodologias de análise de desempenho. Cresce, assim, o número de estudos econômicos sobre os impactos da ajuda externa na promoção do desenvolvimento. De cunho predominantemente quantitativo, estas análises tentam medir os resultados e a evolução de indicadores econômicos e sociais nos países receptores da ajuda.<sup>9</sup>

Segundo Paul Collier (2009), nos últimos trinta anos a ajuda para o desenvolvimento conseguiu acelerar o crescimento do PIB numa taxa de 1% ao ano entre os países mais pobres (em sua maioria africanos). A evidência é especialmente relevante ao considerar que, neste mesmo período, os países mais pobres do globo (justamente onde o crescimento demográfico é constante) apresentaram taxa agregada de crescimento do PIB per capita igual a zero. Ou seja, na ausência de ajuda, o bilhão de pessoas que vivem na pobreza extrema – que o autor chama de *bottom billion* – teria um decréscimo gradual de sua renda, ano após ano.

Collier (2007) defende que a solução para impulsionar o desenvolvimento global não seria somente aumentar o volume de ajuda, mas lidar com as grandes armadilhas ao desenvolvimento: a reincidência de conflitos, o acesso a recursos naturais (e acesso ao mar), e a má governança. Assim, a maior eficácia da ajuda passa pela abordagem destes desafios em especial, num esforço agregado entre os principais doadores e lideranças locais nos países em desenvolvimento.

No mesmo caminho seguem as economistas Abhijit Banerjee e Esther Duflo, professoras do MIT (*Massachusetts Institute of Technology*), que admitem não haver uma grande resposta universal para a estagnação da ajuda externa, o que não significa que

---

comumente referido como grande exemplo a ser transplantado para o nível macro (influenciando a metodologia da ajuda externa).

<sup>9</sup> Para estudos econômicos da ajuda externa, consultar: BURNSIDE e DOLLAR (2000, 2004), COLLIER (2007), EASTERLY e PFUTZE (2008), RAJAN e SUBRAMANIAN (2008).

melhoras não possam ser pensadas e mais pessoas atendidas. Argumentam que o detalhamento de políticas específicas (com o uso de “*randomized control trials*”) pode ter grande impacto nas comunidades locais – pequenos projetos com bom financiamento. (BANERJEE e DUFLO, 2011)

Os trabalhos que se dedicam a examinar o impacto da ajuda nos países receptores não exploram aspectos políticos ligados tanto aos interesses domésticos dos países doadores, quanto aos impactos internacionais da ajuda externa, em termos de construção de modelos de desenvolvimento e de governança, ou o fortalecimento de parâmetros políticos e econômicos específicos (como a democracia e o livre-mercado). Estes últimos são de fato os objetivos desta pesquisa, que questiona o papel estratégico da ajuda para as relações internacionais dos EUA na atualidade.

A recuperação dos debates sobre os temas do desenvolvimento e da ajuda externa são importantes, assim, para dimensionar o papel dos Estados Unidos na construção desta agenda. Trata-se de um importante elemento da própria consolidação da posição hegemônica do governo de Washington desde meados do século XX. Ao encabeçar o debate acadêmico e político sobre os rumos do desenvolvimento global, ou influenciar as posições adotadas em arenas multilaterais como Banco Mundial e OCDE, os Estados Unidos tentam modelar as relações internacionais conforme seus próprios interesses. É com esta perspectiva em vista que o capítulo seguinte parte para a definição das estruturas constitutivas da ajuda externa norte-americana.



### 3 DEFININDO A AJUDA EXTERNA NORTE-AMERICANA

O governo de Washington define ajuda externa de maneira bastante ampla: inclui não somente programas de promoção de crescimento econômico, mas também projetos voltados a assuntos globais como proteção do meio ambiente e controle de doenças, expansão da produção agrícola, reforma democrática e combate à corrupção, mitigação de conflitos, socorro humanitário, entre outros. Assim, a definição de ajuda externa colocada pelos Estados Unidos inclui todas as transferências de recursos feitas com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico, político e social no exterior.

A ajuda externa pode assumir a forma de transferência de recursos financeiros, equipamentos e *commodities*, construção de infraestrutura ou assistência técnica. Nas décadas mais recentes, a ajuda norte-americana foi concedida majoritariamente na forma de doação de recursos financeiros, e não através de empréstimos subsidiados (como foi comum no início do sistema de ajuda). A política de ajuda externa é definida pela legislação do FAA, que no parágrafo 634(b) a caracteriza como:

[...] quaisquer itens tangíveis ou intangíveis providos pelo governo dos Estados Unidos para um país estrangeiro ou organização internacional sob esta legislação, incluindo, mas não limitado, a qualquer treinamento, serviço ou consultoria técnica, quaisquer itens de propriedade real ou pessoal, commodities agrícolas, dólares americanos ou moedas estrangeiras em posse do governo dos Estados Unidos. (FAA, 1963)

Ao contrário do que se pode esperar, apenas 15% do orçamento de ajuda externa americana são direcionados para a mitigação da pobreza – o que remeteria à interpretação mais estreita do desenvolvimento, ligada aos indicadores econômicos de renda. Grande parte dos dólares investidos em assistência internacional é direcionada aos setores de governança (*rule of law*, eleições livres e fortalecimento da sociedade civil), acesso a serviços sociais básicos (educação, saúde e saneamento) e infraestrutura física (como a reconstrução pós-conflitos no Iraque e Afeganistão), e resposta a catástrofes civis e naturais (como a ajuda enviada após o tsunami na Indonésia em 2004 e o terremoto no Haiti em 2010). (BRAINARD, 2007: 8)

Outra particularidade da ajuda externa dos Estados Unidos é o grande número de países atendidos, já que a legislação não impõe um critério de renda para selecionar os

países que podem receber ajuda. Na verdade, a lista de principais receptores da ajuda americana inclui países de renda média (como Paquistão, Egito e Nigéria) e renda média-alta (como Israel e Rússia). Isso reforça o elemento estratégico da assistência internacional dos Estados Unidos – em muitos casos, não é utilizada somente para promover o desenvolvimento, mas também para sustentar alianças regionais.

A assistência ao desenvolvimento realizada pelos principais doadores no âmbito da OCDE considera um critério baseado no PIB per capita dos países recipientes, o que permite um foco naqueles mais pobres. Grande parte dos analistas do regime de ajuda externa levam em consideração as doações feitas na forma de assistência oficial para o desenvolvimento (ODA) definida pela OCDE segundo os seguintes critérios:

- os recursos devem ser provenientes de órgãos oficiais (Estados e suas agências governamentais)
- o principal objetivo deve ser a promoção do desenvolvimento e bem-estar das populações em países pobres
- a ajuda deve apresentar um fator de concessionalidade (*grant element*) de ao menos 25%

O *grant element* reflete os termos financeiros de uma concessão, em relação à carência, período de amortização e juros. Medido numa escala de 0 a 100%, o fator de concessionalidade é proporcional ao volume de ajuda destinado e, para ser considerado ODA, deve ser no mínimo 25%. Conforme a definição do DAC, além dos empréstimos e doações, a cooperação técnica é incluída na ODA, mas os empréstimos para fins militares ou transferências individuais (privadas) não.

Pelos critérios da OCDE, portanto, a ajuda para o desenvolvimento não inclui ajuda militar e atividades de *peacekeeping*, que de fato representam valores expressivos no total de ajuda externa americana. No período pós 11 de setembro de 2001, a ajuda militar dos EUA esteve voltada aos aliados estratégicos na luta contra o terror (por exemplo o Paquistão) e aliados regionais históricos (tais como Israel). A tabela que segue demonstra o volume total (aproximado)<sup>10</sup> de ajuda externa, e também separadamente os valores de ajuda econômica e militar no período em questão (2001-2015, já que os valores de 2016

---

<sup>10</sup> Para fins de comparação, utilizamos apenas valores arredondados. Os valores precisos exatos estão disponíveis no apêndice A.

ainda não estão disponíveis para consulta):

**Tabela 1 – Composição da ajuda externa (econômica e militar)**

US\$ bilhões	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Ajuda externa (total)</b>	16	19	29	32	35	37	40	47	46	48	49	50	46	43	43
<b>Ajuda econômica</b>	11,5	14	18	25,5	26	24	26	30	31,5	33	30	32	32	33	34,2
<b>Ajuda militar</b>	4,5	5	11	6,5	9	13	14	17	14,5	15	19	18	14	10	8,6
<b>% de ajuda militar</b>	28 %	26 %	38 %	20 %	26 %	35 %	35 %	36 %	31 %	31 %	39 %	36 %	30 %	23 %	20 %

Fonte: cálculos feitos a partir do Explorer.usaid.gov

Neste período de quinze anos, proporção de ajuda militar (em relação aos totais de ajuda externa) foi em média de 30,3%. A significativa proporção da ajuda militar serve como justificativa para que a presente pesquisa a considere (em conjunto com a ajuda econômica) na análise das tendências gerais da ajuda americana. A assistência militar dos EUA tem como função auxiliar países aliados a fortalecer suas capacidades militares, principalmente através de aquisição de equipamentos e treinamento militar. O Departamento de Estado administra três programas de ajuda militar, que são por sua vez implementados pelo Departamento de Defesa.

O *Foreign Military Financing* (FMF) é um programa de ajuda voltado à aquisição de equipamentos militares norte-americanos ou “para ter acesso a equipamentos diretamente através de canais comerciais americanos”. Grande parte das doações via FMF apoiam, atualmente, às demandas de segurança de Israel, Jordânia, Afeganistão, Paquistão e Iraque. O programa *International Military Education and Training* (IMET) oferece ajuda na forma de treinamento militar para as forças armadas de países aliados.

O *Peacekeeping Operations Account* (PKO) é utilizado para sustentar operações de paz realizadas fora do domínio das Nações Unidas. Recentemente, recursos de PKO

também têm sido empregados para ajudar no treinamento das forças de resposta a crises no continente africano. Desde 2002, as apropriações de recursos do Departamento de Defesa para programas do tipo FMF serviu para treinar e equipar as forças de segurança no Afeganistão e Iraque. Os programas do Pentágono nestes dois países representaram mais de 40% de toda ajuda militar dos Estados Unidos em 2015. (TARNOFF e LAWSON, 2016: 10)

Em termos técnicos, quando comparadas a ajuda externa dos Estados Unidos e a ODA, outras diferenças são: a ODA apresenta gastos líquidos anuais (fluxo janeiro-dezembro), enquanto a ajuda americana apresenta o volume aprovado em dado ano fiscal (no período outubro-setembro), mesmo que o orçamento seja gasto ao longo de vários anos subsequentes. É importante salientar estas diferenças para evidenciar as particularidades do sistema de ajuda americano, e clarificar a coleta de dados para comparações futuras.

Em geral, quando falamos em ajuda externa dos Estados Unidos, não estamos nos referindo à classificação do DAC, mas sim àquela mais ampla colocada pelo próprio governo norte-americano e utilizada nos documentos oficiais, como no CBJ, leis de apropriação orçamentária do congresso, relatórios de desempenho do Departamento de Estado e da USAID. Cada país organiza sua agenda de ajuda externa de maneira diferente e possui agências para cooperação internacional e ajuda para o desenvolvimento com níveis de autonomia diferentes.

Alemanha e Reino Unido, por exemplo, têm agências de ajuda com nível ministerial. Na Holanda, Dinamarca, Finlândia e Irlanda são seus respectivos ministérios de relações exteriores que coordenam todas as atividades de ajuda externa. Noruega, Suécia, Áustria, Bélgica e Luxemburgo possuem uma única agência de ajuda (integradas aos seus ministérios de relações exteriores). Canadá e Estados Unidos têm agências com status sub-ministerial (a USAID e a CIDA, que interagem ainda com outras instâncias governamentais). Japão e França, por sua vez, têm canais de ajuda externa bastante descentralizados (passando por vários ministérios e agências).

Por consequência, a maneira como os gastos com ajuda são reportados também é diferente, o que dificulta os esforços comparativos. No caso norte-americano, há ainda outras complexidades, como a incidência de leis orçamentárias suplementares (voltadas a

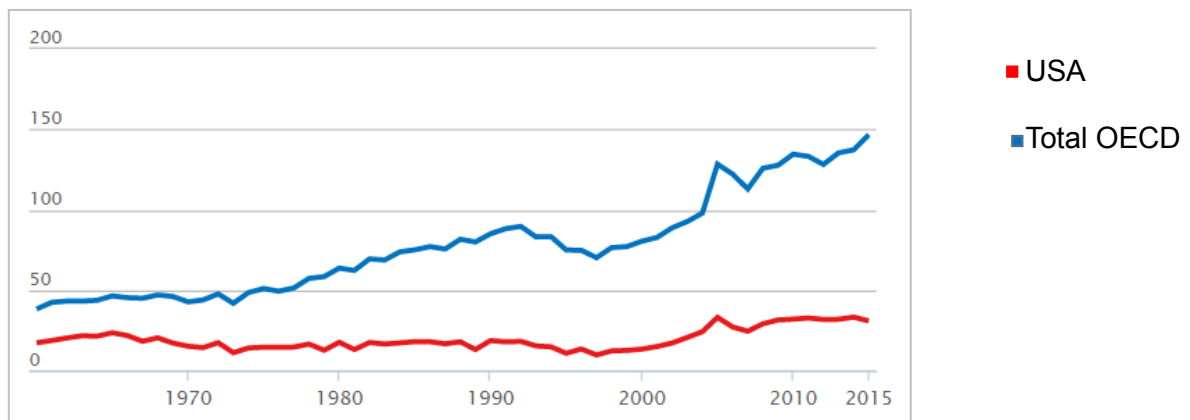
situações emergenciais e consideradas separadamente) e o mecanismo de *forward funding*, que prevê o gasto de determinado fundo por múltiplos ciclos orçamentários.

Assim, o mínimo denominador comum para a comparação no campo da ajuda externa acaba sendo as contribuições em ODA por cada país doador computadas anualmente pelo DAC. Os governos enviam relatórios com a distribuição de ajuda obedecendo aos moldes oficiais fixados pela OCDE, que traça os perfis por doador, por receptor e comparações entre os montantes totais de seus membros. Neste quadro comparativo, os números de ajuda externa americana se destacam.

Os Estados Unidos são a maior fonte individual de recursos para ajuda externa do mundo, tendo doado mais de 350 bilhões de dólares (em valor corrente) nos últimos sessenta anos. Entre 1999 e 2009, a ajuda externa americana cresceu 147% (enquanto o somatório dos países da OCDE cresceu apenas 62%). Em 2010, a ODA americana atingiu a cifra recorde de 30 bilhões de dólares. Nos cinco anos subsequentes, o nível de ajuda se manteve estável – era de 31 bilhões de dólares em 2011 e fechou com 31,1 bilhões em 2015 (preços correntes).

O gráfico abaixo mostra que os Estados Unidos acompanharam a mesma tendência histórica que o acumulado dos demais doadores do DAC. Se considerássemos o total de ajuda externa declarada pelo governo norte-americano (que ao contrário da ODA inclui ajuda militar e ajuda para países de renda média e alta) os valores seriam muito superiores.

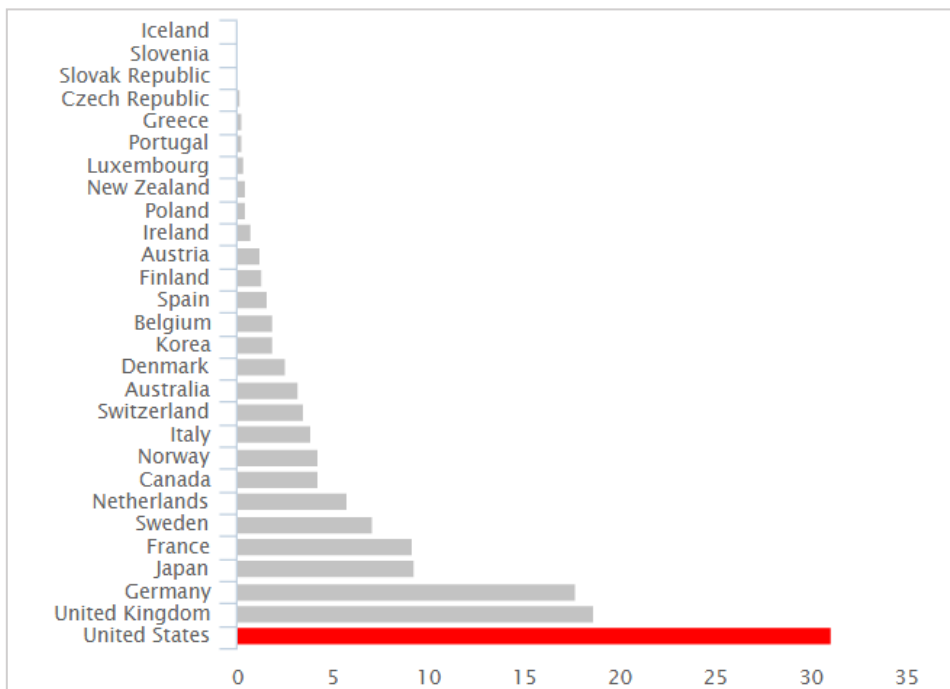
**Figura 1 – Montante total de ODA (US\$ bilhões)**



Fonte: OCDE website

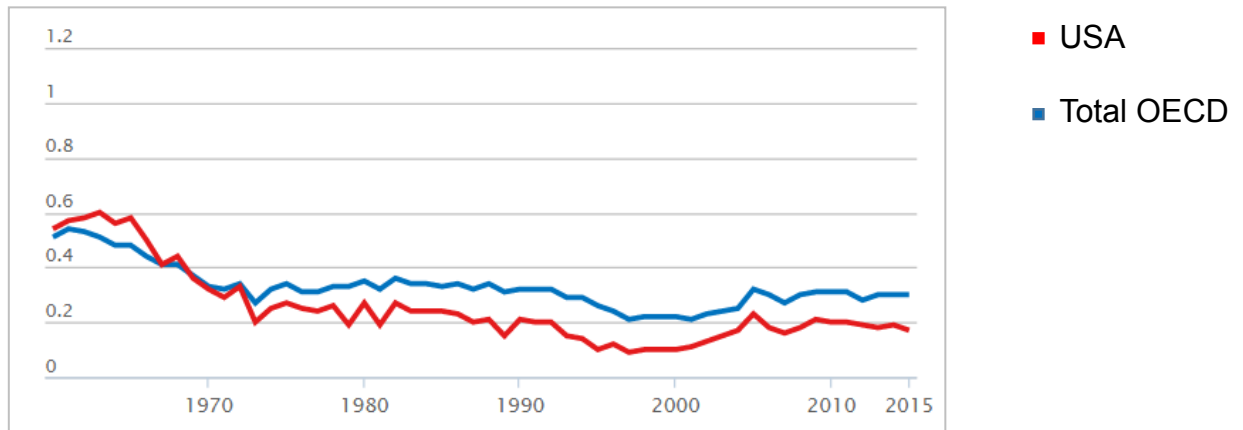
O volume de ajuda (bilateral) para o desenvolvimento enviada por Washington é mais que o dobro da ODA enviada pelo segundo colocado entre doadores da OCDE (em 2015, o Reino Unido). Apenas em 1989 e 2001 o Japão superou os EUA enquanto maior doador de ajuda (em termos absolutos). Em 2015, o governo norte-americano doou um quarto de toda ODA. Os EUA também são o maior doador de ajuda multilateral, contribuindo com 9% do total investido no Banco Mundial e programas das Nações Unidas. (DAC, 2011, 2016)

**Figura 2 – Doadores de ODA em 2015 (US\$ bilhões)**



Fonte: OCDE website

No entanto, o padrão muda quando consideramos o montante de ajuda externa em relação à riqueza (PIB) dos países doadores. Segundo este critério, os Estados Unidos ranqueiam abaixo da média dos doadores do DAC e bem abaixo da meta estabelecida pela ONU – de converter 0,7% do PIB em ajuda externa. Nas últimas décadas, a proporção média dos recursos de ODA americana passou de 0,1% do PIB para 0,2% (com um leve declínio entre 2011 e 2015, de 0,21% para 0,17%). O gráfico abaixo ilustra a esta tendência histórica.

**Figura 3 – ODA (porcentagem do PIB, histórico)**

Fonte: OCDE website

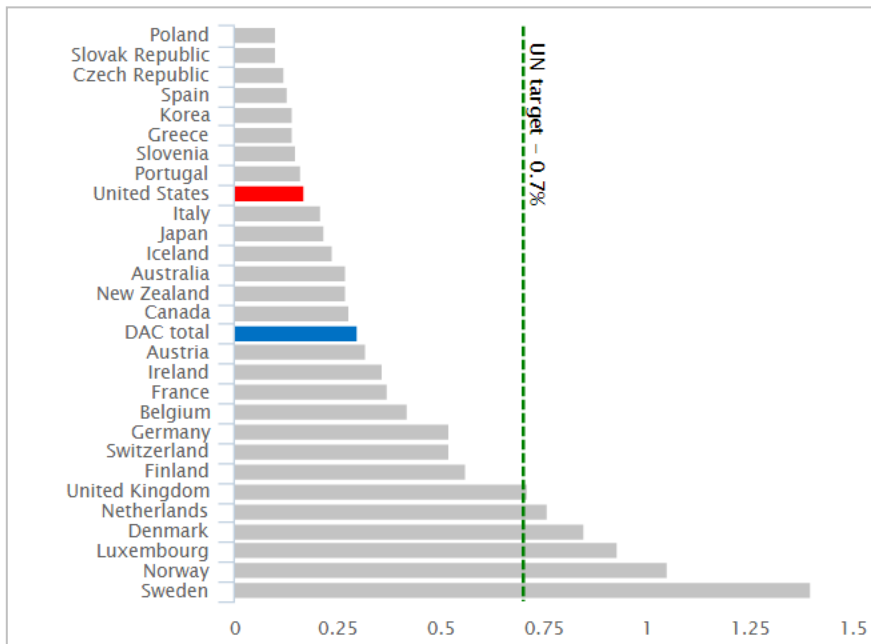
Em 2015, último ano reportado pela OCDE, Suécia, Noruega, Luxemburgo, Dinamarca e Holanda foram os únicos que alcançaram meta da ONU de reverter 0,7% do PIB em ajuda internacional. Um pouco abaixo desta marca, mas ainda com melhor desempenho que a média, estão importantes doadores de ajuda ao desenvolvimento, como o Reino Unido, Alemanha, França e Austrália. Ainda assim, doadores clássicos como o Canadá e Japão dividem o topo da lista (menor percentagem) com os EUA.

Estes países, mesmo que sejam grandes doadores em termos absolutos (considerando o volume total de dólares em ajuda externa), não contribuem com uma grande percentagem de seu PIB. De modo geral, o quadro é representativo de um antigo debate nos Estados Unidos, que coloca frente a frente aqueles a favor de aumentar o orçamento de ajuda externa (para manter e ampliar o status dos EUA como grande doador no regime de ajuda para o desenvolvimento), versus aqueles favoráveis a cortes no volume de assistência internacional (críticos da eficácia dos programas e defensores de cortes orçamentários e priorização de assuntos da *high politics*).

As pesquisas ainda revelam uma percepção pública muito distorcida sobre a percentagem de ajuda que os Estados Unidos reverteriam anualmente. O americano médio superestima a percentagem do orçamento nacional que é de fato destinada à ajuda – em média, acreditam ser 26% do orçamento.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Diversos *surveys* apontam uma oposição generalizada do público norte-americano à ajuda externa, e isso

**Figura 4 – ODA (porcentagem do PIB, 2015)**



Fonte: OECD website

Os gráficos ajudam a ilustrar a importância relativa dos Estados Unidos no sistema internacional de ajuda externa. As sensíveis variações nos níveis de ajuda combinam elementos internacionais, como as demandas estratégicas de política externa e respostas a emergências (desastres naturais ou conflitos civis, por exemplo), com elementos domésticos, principalmente o apoio político que a agenda de política externa recebe no executivo e no legislativo.

O congresso americano tem a responsabilidade de autorizar, destinar fundos e supervisionar os programas de ajuda externa. A maioria das apropriações de fundos para os programas de ajuda externa estão alocadas no *Annual Foreign Operations Appropriations Act* (que incluem também outros gastos administrativos e com programas diplomáticos do Departamento de Estado).

O congresso norte-americano não realizou muitas reformas no sistema de ajuda externa desde a autorização do Plano Marshall através do *Economic Cooperation Act* de 1948. Em 1951, o Capitólio provou o *Mutual Security Act* que passou a coordenar os

---

se deve principalmente à falsa crença de que os Estados Unidos devotam grande parte de seu orçamento ou de seu PIB anual à ajuda no exterior. Em média, apenas 1% do orçamento federal e 0,1% do PIB americano vão para ajuda externa anualmente.



programas de ajuda econômica, militar e tecnológica. As revisões de 1954 e 1957 incluíram os conceitos de ajuda para o desenvolvimento e ajuda no campo da segurança. Estas leis não criaram, todavia, uma estrutura legislativa de longo prazo para a ajuda externa americana.

Esta se concretiza apenas em setembro de 1961 com o *Foreign Assistance Act* (FAA), que obteve grande apoio da administração Kennedy e de um congresso com maioria democrata. A legislação do FAA, vigente desde então, foi emendada diversas vezes e soma hoje 500 páginas de texto com 40 prioridades amplas e 400 diretivas específicas para implementá-las. Ao longo de cinco décadas, o congresso norte-americano teria aprovado 20 outras peças legislativas paralelas ao FAA.

Muitos descrevem os programas de ajuda externa dos Estados Unidos como fragmentados e desconectados com as necessidades e interesses dos EUA no exterior. A falta de uma revisão do sistema de ajuda externa pelo congresso durante estes 50 anos ajuda a compor a percepção de fraqueza dos programas dos Estados Unidos para assistência internacional. (EPISTEIN, 2011: 2)

Muitas oportunidades de reforma do sistema de ajuda externa não deslancharam, sobretudo por falta de apoio congressual. Em 1969, por exemplo, o presidente Nixon montou a *Task Force on International Development*, liderada por Rudolph A. Peterson. Em 1970, a Comissão Peterson, como ficou conhecida, fez uma série de recomendações, a fim de modernizar o sistema de ajuda, e elaborou uma proposta de lei submetida pelo executivo, mas que não obteve apoio no Capitólio. (EPISTEIN e WEED, 2009: 3-4)

Apenas em 1973 tomou lugar uma revisão da FAA, quando uma emenda à legislação reestruturou os programas de ajuda ao desenvolvimento, tirando o foco no crescimento econômico e infraestrutura para uma abordagem voltada as “necessidades humanas básicas” e aos segmentos mais pobres dos países em desenvolvimento. As áreas mais afetadas com esta revisão legislativa foram a ajuda para agricultura, educação, energia e meio-ambiente.

Em 1977, destaca-se o ativismo do então senador democrata Hubert Humphrey, um defensor da expansão da promoção do desenvolvimento via ajuda externa. Ainda que não tenha conseguido apoio de seus pares no congresso, as ideias de Humphrey inspiraram a criação, durante a administração Carter, da *International Development Cooperation Agency* (IDCA), em 1979. Nos anos seguintes, a IDCA seguiu esvaziada e

sub-financiada até que foi dissolvida pela administração subsequente, de Ronald Reagan. (EPISTEIN e WEED, 2009: 4)

No seu primeiro mandato, Reagan formou a *Commission on Security and Economic Assistance*, presidida pelo então vice-Secretário de Defesa Frank Carlucci, para reexaminar o papel da ajuda externa e tentar dissolver a desconfiança generalizada (tanto no executivo como no legislativo) que a agenda de ajuda angariava no naquele momento. Apesar de a Comissão Carlucci ter emitido uma série de recomendações em 1983, o esforço não se materializou em reformas à legislação do FAA.

Em 1987, a *House Foreign Affairs Committee* apontou os deputados Lee Hamilton e Ben Gilman para liderarem uma tentativa de reescrever a legislação de ajuda externa, a fim de adaptá-la à nova realidade da política internacional. A *Hamilton-Gilman Task Force* tinha como objetivo, também, simplificar a legislação de ajuda externa e remover o labirinto de restrições congressuais (*earmarks*) na administração dos programas de ajuda, melhorando assim as relações executivo-legislativas. No entanto a força-tarefa não conseguiu avançar reformas substantivas. (NOWELS, 2007: 258)

Nos primeiros meses de governo, o presidente Clinton apontou o então vice-Secretário de Estado Clifford Wharton para liderar uma reestruturação do sistema de ajuda externa no pós-Guerra Fria e a reforma da USAID. A administração Clinton introduziu no congresso americano uma nova proposta de legislação baseada no relatório elaborado por Wharton ao final de 1993. Todavia, o *Peace, Prosperity and Democracy Act* não avançou no Capitólio, sobretudo depois que os republicanos assumiram o controle majoritário dos assentos em 1994. Em 1998, o congresso aprovou o *Foreign Affairs Reform and Restructuring Act* que entre outras novidades, deu à Secretaria de Estado maior autoridade sobre a USAID. (NOWELS, 2007: 259)

Conforme veremos detalhadamente na próxima seção, após o 11 de setembro há um novo engajamento do executivo e do congresso americano, de *think tanks* e ONGs ligadas à “comunidade de desenvolvimento” no debate sobre a política de ajuda dos EUA, sua relação com a estratégia internacional e segurança nacional americana, bem como sua estrutura administrativa (programas, financiamento, execução). Muitos dos esforços estiveram canalizados para a coordenação entre as diversas instâncias governamentais (departamentos e agências) envolvidas com projetos de ajuda externa.

### 3.1 Os objetivos da ajuda externa

Os países doadores revertem dinheiro para o desenvolvimento internacional motivados pelos mais diversos objetivos, materiais e não materiais, e muitas vezes não explicitados nos documentos oficiais e discursos de política externa. Segundo Maurits van der Veen (2011), há pelo menos sete *frames* que orientam os objetivos dos países engajados com ajuda externa:

**Tabela 2 – Frames e objetivos de ajuda**

<b>Frame</b>	<b>Objetivos da ajuda</b>
Segurança	Aumentar a segurança física do doador: apoiar aliados, combater o comunismo ou terrorismo
Poder e influência	Aumentar vantagens de poder sobre os demais, buscar aliados e melhor posicionamento no cenário internacional
Interesse econômico	Avançar a pauta econômica do doador, aumentar exportação, proteger indústria
Auto-interesse esclarecido	Promover bens públicos: paz, estabilidade, cuidado com meio ambiente, controle populacional
Reputação e auto-afirmação	Expressar certa identidade nas relações internacionais, melhorar status, prestígio
Obrigações e dever	Preencher obrigações históricas, ou aquelas associadas a determinado papel no cenário internacional
Humanitarismo	Promover o bem-estar dos grupos mais pobres, garantir Socorro humanitário

Fonte: VEEN, 2011: 10

Para o autor, dada a multiplicidade e sobreposição de objetivos, o método adequado para entender a ajuda externa perpassa a conjugação de ideias, percepções e propósitos na fase da tomada de decisão. Ou seja, entender como “ideias sobre objetivos e propósitos da política de ajuda moldam sua formulação e implementação.” (VEEN,

2011: 2)

Os gastos com ajuda externa compreendem apenas 1% de todo orçamento federal dos Estados Unidos. Ainda assim, a cada ano o congresso norte-americano reabre a discussão sobre a relevância e eficácia dos programas de ajuda. Especialmente diante de crises econômicas e da constante necessidade cortar gastos, o que justifica a manutenção dos EUA como maior fonte de assistência internacional?

De acordo com a especialista Carol Lancaster (2007), as principais motivações da ajuda externa norte-americana envolvem objetivos diplomáticos e de desenvolvimento, mas também incluem objetivos humanitários e de promoção cultural. Os objetivos diplomáticos são aqueles ligados a interesses nacionais, moldando as relações dos Estados Unidos com países receptores.

Este foi o caso da ajuda externa implementada durante a Guerra Fria, ajudando na contenção do comunismo, ou apoiando acordos de paz regional (como no Oriente Médio ou nos Bálcãs). Mais recentemente, a ajuda externa foi enquadrada sob a égide da luta contra o terrorismo transnacional. Nestes casos, a ajuda externa serviu aos propósitos de fortalecer alianças, premiar comportamentos desejáveis e garantir a presença norte-americana em cenários geopolíticos relevantes.

Os objetivos de desenvolvimento, por sua vez, estão ligados ao aumento da capacidade estatal para administrar satisfatoriamente os problemas domésticos, a economia e sociedade. Inclui objetivos como o crescimento econômico, o aumento no comércio e investimentos externos, a redução da pobreza e a melhoria dos serviços sociais básicos (educação, saúde, saneamento, energia elétrica), além de reformas democráticas e criação de instituições funcionais e primado do direito ou império da lei (*rule of law*). Assim estipulam outros especialistas:

No século XX, a ajuda externa [dos EUA] serviu a múltiplos propósitos: diplomáticos, culturais, de desenvolvimento e segurança, humanitários e comerciais. Após a Guerra Fria, a promoção de transição política e econômica nos antigos países soviéticos, o apoio à governança democrática, a mediação de conflitos, a administração de transições pós-conflito e de problemas climáticos, e a luta internacional contra o terrorismo estão cada vez mais importantes. (PICARD e BUSS, 2009: 8)

Tarnoff e Lawson (2016), num relatório preparado pelo CRS para o congresso

norte-americano, descreveram três motivações (*racionales*) que impulsionaram a política de ajuda externa dos Estados Unidos nos últimos setenta anos. A primeira e mais importante delas é a segurança nacional: desde os esforços para a reconstrução da Europa no pós-Segunda Guerra Mundial e principalmente com a evolução da Guerra Fria, os tomadores de decisão encararam os programas de ajuda externa como uma forma de refrear o avanço da influência soviética e assegurar a esfera de influência dos EUA.

No pós-Guerra Fria, o foco da ajuda externa muda do anticomunismo para questões regionais – tais como as iniciativas de paz no Oriente Médio, a transição de países da Europa Oriental para democracias de mercado (com a dissolução da União Soviética nos anos 90), e o combate à produção e tráfico ilegal de drogas nos países andinos. (TARNOFF e LAWSON, 2011: 2)

No final do século XX, sem uma clara motivação de segurança para justificar os níveis de assistência internacional, o orçamento para a ajuda norte-americana declinou sensivelmente. O movimento de queda se inverteu em 2002, quando a assistência internacional volta a ser encarada como uma ferramenta importante para a política externa dos Estados Unidos. Os elevados níveis de ajuda serviram para apoiar aliados norte-americanos na guerra ao terror, para reconstruir o Afeganistão e Iraque após as intervenções de 2001 e 2003, e para enfrentar os chamados “novos desafios” do século XXI. A promoção do desenvolvimento tem sido apontada, como será explorado no próximo capítulo, como um elemento-chave na estratégia de segurança nacional tanto na administração W. Bush como na administração Obama.

A segunda motivação envolve interesses comerciais, já que a ajuda externa acaba sendo um mecanismo para melhorar o ambiente econômico internacional e criar mercados consumidores para exportações norte-americanas. A terceira *rationale* para assistência internacional envolve preocupações humanitárias, que incluem ajuda de curto prazo em resposta a crises e desastres, assim como ajuda ao desenvolvimento no longo prazo, a fim de reduzir a pobreza e sofrimento humano. (TARNOFF e LAWSON, 2011: 3)

Essas motivações estão por trás de todos os objetivos específicos listados pelos programas de ajuda americana, que variam de promoção de crescimento econômico e redução da pobreza, melhora da governança, expansão do acesso à educação e saúde, promoção da estabilidade em regiões conflituosas e fortalecimento de parcerias, proteção

de direitos humanos, controle da proliferação de armas de destruição em massa e tráfico de drogas. A expectativa de Washington tem sido de que, ao focar nestes objetivos, os Estados Unidos possam assegurar seus interesses de segurança nacional e garantir um ambiente econômico favorável aos empresários e investidores norte-americanos, além de demonstrar a “natureza humanitária” do povo americano.

De maneira geral, diferentes tipos de ajuda são empregados por diferentes objetivos. Mas há também uma considerável sobreposição de categorias de assistência internacional, por exemplo entre a ajuda multilateral e bilateral, que atendem aos mesmos objetivos através de diferentes canais. Ajuda militar, ajuda econômica e ajuda para o desenvolvimento podem apoiar objetivos políticos dos Estados Unidos no Oriente Médio, em países como o Paquistão. Assistência militar e programas de desenvolvimento são elementos integrados nos esforços antinarcóticos na América Latina e outras regiões. (TARNOFF e LAWSON, 2011: 3-6)

Há ainda que se considerar os esforços conjuntos com a ajuda de diversos doadores bilaterais ou multilaterais. Este é o caso, por exemplo, do Afeganistão, que nos últimos dez anos tem recebido uma série de recursos de ajuda externa canalizados por diversas contas/programas não somente dos Estados Unidos, mas também e outros doadores (envolvidos na intervenção e membros da OTAN) e organizações internacionais voltadas ao desenvolvimento.

Na verdade, é difícil distinguir um único objetivo dentro de um programa de ajuda, já que muitos objetivos se sobrepõem. Por exemplo, um programa de ajuda na área da saúde, focada no combate à AIDS, também pode ter impacto sobre indicadores sociais mais amplos ou mesmo melhorar o ambiente econômico, na medida em que populações que recebem tratamento médico adequado podem frequentar a escola e ingressar no mercado de trabalho. Programas voltados ao acesso à água potável e saneamento básico trazem melhorias gerais na área da saúde e, ao mesmo tempo, podem influenciar os níveis de produtividade agrícola em áreas remotas e, portanto, a qualidade nutricional de populações vulneráveis.

Desde 2006, o governo norte-americano implementa um grande esforço para dar maior racionalidade à política de ajuda externa, através de um *framework* estratégico que traz cinco objetivos: paz e segurança, investir nas pessoas, governar justa e

democraticamente, crescimento econômico, e assistência humanitária. Cada um desses objetivos envolve diversos setores, e mesmo que não sejam correlatos a nenhuma conta orçamentária específica, o Departamento de Estado e USAID ajustam seus pedidos de orçamento (CBJ) com base neste *framework*.

**Tabela 3 – Objetivos estratégicos da ajuda externa**

<b>Objetivos</b>	<b>Setores de programas</b>
Peace And Security	Counter-Terrorism Combating Weapons of Mass Destruction Stabilization/Security Sector Reform Counter-narcotics Transnational crime Conflict Mitigation
Economic Growth	Macroeconomic Growth Trade and investment Financial sector Infrastructure Agriculture Private sector competitiveness Economic opportunity Environment
Investing In People	Health Education Social Services/Protection of Vulnerable
Governing Justly and Democratically	Rule of law and human rights Good governance Political competition Civil society
Humanitarian Assistance	Protection, Assistance and Solutions Disaster readiness Migration management

Fonte: Strategic Plan 2007-2012 (USDS, 2007)

Em termos gerais, na sequência dos atentados de 11 de setembro os documentos e discursos acerca da ajuda externa enfatizaram os objetivos de segurança nacional, destacando uma narrativa sobre a contribuição do desenvolvimento na luta contra o terrorismo. A *National Security Strategy* (NSS) de 2002 apontou, pela primeira vez na história, o desenvolvimento como o terceiro pilar da política internacional norte-americana, juntamente com defesa e diplomacia. Os documentos estratégicos subsequentes (NSS de 2006, 2010 e 2015) também deram proeminência ao papel do desenvolvimento e ajuda externa na busca dos interesses dos EUA no mundo.

O governo de Washington descreve a promoção do desenvolvimento como um imperativo estratégico, econômico e moral. A ajuda para países em desenvolvimento é apresentada como uma ferramenta para administrar ameaças à segurança, encorajar o crescimento da economia global, e promover instituições democráticas e a defesa de direitos humanos. De acordo com a primeira NSS de Obama:

Através de uma agenda de desenvolvimento agressiva e afirmativa e recursos proporcionais, nós podemos fortalecer os parceiros regionais necessários para conter conflitos e redes criminosas, construir uma econômica global inclusiva e estável com novas fontes de prosperidade, avançar a democracia e os direitos humanos, e por fim nos posicionar melhor para enfrentar os desafios globais fazendo crescer as fileiras de Estados prósperos, capazes e democráticos que podem ser nossos aliados nas décadas futuras. (NSS, 2010: 15)

Desde 2002, as CBJ passaram a destacar a guerra ao terrorismo como a prioridade da assistência internacional dos Estados Unidos, principalmente através de programas em *frontline states* que estão sob ameaça terrorista e dispostos a cooperar com Washington. O volume de recursos direcionado ao Iraque Afeganistão e Paquistão exemplifica o uso estratégico da ajuda no período pós-11 de setembro.

Ao mesmo tempo, muitos programas (especialmente aqueles conduzidos pelo Departamento de Estado) miram na diplomacia pública em comunidades muçumanas para reduzir o antiamericanismo e promover valores ocidentais junto à sociedade civil. A administração Bush também investiu em novos mecanismos de ajuda, com destaque para o PEPFAR (focado no combate ao HIV) e o MCC (focado em países comprometidos com a boa governança).

O antigo diretor da USAID, Andrew Natsios, argumentou no texto de abertura do CBJ de 2003 que a ajuda externa é uma ferramenta indispensável para a política externa



dos EUA no século XXI:

Nós passamos de uma era dominada pela política bipolar para outra onde a globalização e os desafios do terrorismo e crescimento econômico global ocupam a agenda. Os problemas desta nova era estão centrados na promoção de boa governança e administração de conflitos ao redor do globo, assim como a erradicação do analfabetismo e de doenças infecciosas. Nesta época da história, os interesses políticos dos EUA se baseiam não só em preocupações tradicionais de segurança, mas também com a manutenção de um sistema internacional de economia liberalizada e capitalismo democrático como formas preferenciais de governança. (CBJ, 2013)

Durante a administração Bush, a principal ideia-guia da agenda de ajuda externa foi o “desenvolvimento transformacional”. Este conceito surge como um transbordamento da diplomacia transformacional lançada pela então secretária de Estado Condoleezza Rice durante um discurso na *Georgetown University*:

Eu definiria o objetivo da diplomacia transformacional desta forma: trabalhar com muitos parceiros ao redor do mundo para construir e sustentar Estados democráticos e bem-governados que possam responder às necessidades de suas populações e conduzir a si mesmos responsabilmente no sistema internacional [...]. Nós procuramos usar o poder diplomático americano para ajudar cidadãos estrangeiros a viver suas próprias vidas e construir suas nações e transformar seus próprios futuros. (RICE, 2005)

O CBJ de 2005 define o desenvolvimento transformacional como “[...] desenvolvimento que não apenas eleve os padrões de vida e reduza a pobreza, mas também transforme os países através de mudanças profundas e fundamentais na capacidade institucional, capacidade humana e estrutura econômica”. A nova abordagem afirma que a ajuda externa não deve se limitar a remediar problemas como a fome, analfabetismo ou sofrimento humanitário, mas trabalhar com os países recipientes para modificar as fontes reais do subdesenvolvimento.

O desenvolvimento transformacional também catalisou uma série de reformas no que ficou conhecido como *F process*, com o objetivo de melhorar a coordenação, *accountability*, eficácia e credibilidade da ajuda externa norte-americana. Com a intenção de trazer maior coerência estratégica para a agenda de assistência internacional, a reforma condensou as funções de planejamento, orçamento e implementação no Departamento de Estado (em detrimento da USAID, que historicamente liderou estes processos). Neste sentido, a ajuda externa se tornou mais próxima de objetivos

diplomáticos, políticos e estratégicos norte-americanos.

A matriz do desenvolvimento transformacional se estruturou, finalmente, no *framework* estratégico descrito acima, na tabela 3. O *Strategic Plan* do Departamento de Estado e da USAID também elencou cinco categorias de países que deveriam guiar o financiamento de ajuda de acordo com as diferentes necessidades em cada fase de desenvolvimento, assim como estabelecer um padrão evolutivo para os países receptores de ajuda dos Estados Unidos.

**Tabela 4 – Categorias de países em desenvolvimento**

<b>Rebuilding states</b>	States in, or emerging from, and rebuilding after internal or external conflict
<b>Developing states</b>	States with low or lower-middle income, not yet meeting certain economic and political performance criteria
<b>Transforming states</b>	States with low or lower-middle income, meeting certain economic and political performance criteria
<b>Sustaining partnership states</b>	States with upper-middle income or greater for which U.S. support is provided to sustain partnerships, progress, and peace
<b>Restrictive states</b>	Those States where the State Department or Congress has determined that serious freedom and human rights issues are of concern
<b>Global or regional programs</b>	The category is for assistance programs that extend beyond country boundaries

Fonte: Strategic Plan 2007-2012 (USDS, 2007)

Cada uma destas categorias representa desafios ao desenvolvimento em torno dos quais deveriam ser criados os programas de ajuda externa. A partir de 2008, as requisições orçamentárias enviadas pelo executivo ao congresso americano foram estruturadas neste formato, que conjuga objetivos estratégicos e categorias de países em desenvolvimento, como mostrado na tabela a seguir:

**Tabela 5 – Framework para ajuda externa/categorias de países/objetivos**

<b>Objective</b>	<b>Country- Category Focus</b>	<b>Program Focus</b>	<b>Accounts</b>
Peace and security	Rebuilding, Sustaining partners	Terrorism, Stabilization, Defense Reform, Drugs, Crime, Conflict Mitigation	FMF, TI, IMET, ESF, INCLE, NADR, PKO, ACI, FSA, SEED
Governing Justly and Democratically	Rebuilding, Restrictive	Rule Of Law, Human Rights, Governance, Civil Society	DA, TI, SEED, FSA, DF, ESF, INCLE, ACI
Investing in people	Developing, Transforming	Health, education, vulnerable populations	DA, CSH, ESF, IDFA, GHAI, PL 480
Economic growth	Transforming, Rebuilding, Developing	Trade, Agriculture, Infrastructure, Environment, Micro-enterprise	DA, ESF, SEED, FSA, ACI, PL 480
Humanitarian assistance	Rebuilding, Restrictive, Global	Migration, Refugees, Disaster	IDFA, MRA, ERMA, PL 480

Fonte: VAILLETTE e EPISTEIN, 2007: 18

Durante a administração Obama, a principal ideia por trás da agenda de ajuda externa foi o “desenvolvimento sustentável”. Assim, foram revertidos recursos para projetos de longo prazo com foco no uso de tecnologias limpas, especialmente relacionados às três iniciativas de ajuda ao desenvolvimento criadas por Obama: *Feed the Future* (FTF), *Global Health Initiative* (GHI) e *Global Climate Change Initiative* (GCCl). Outra característica da agenda de ajuda externa da administração Obama foi a ênfase na abordagem *whole-of-government* para integrar defesa, diplomacia e desenvolvimento, assim como a ideia de dividir o ônus com a comunidade internacional, ao investir em canais multilaterais de promoção do desenvolvimento (em oposição aos canais bilaterais

de ajuda priorizados pela administração Bush).

Obama foi um defensor ativo da renovação das metas do milênio da ONU, nas negociações que deram origem à *2030 Agenda for Sustainable Development*, a qual reuniu 17 objetivos principais e 169 metas associadas. Dentre estas, os Estados Unidos enfatizaram a necessidade de promover crescimento econômico sustentável e inclusivo, governança democrática, inovações tecnológicas, aumentar as fontes de financiamento ao desenvolvimento e construir um sistema de sustentabilidade para garantir as necessidades humanas básicas.

O discurso de Obama na Assembleia Geral da ONU em setembro de 2015 resumiu o compromisso de Washington com as metas do desenvolvimento sustentável, destacando a manutenção dos níveis de ajuda e a tentativa de torná-la mais coesa, unindo governos, instituições, empresários, ONGs, comunidades religiosas e cidadãos num objetivo comum de acabar com a pobreza e incluir todas as nações num ciclo de prosperidade. (OBAMA, 2015)

De acordo com Obama, o desenvolvimento global é ameaçado em várias frentes, por elementos como má governança, desigualdade, exclusão de mulheres, discriminação de minorias (étnico e religiosas), falta de atenção para a África, aquecimento global (e por consequência acesso a água potável e alimentos), e finalmente pela guerra. O discurso do presidente norte-americano destacou a necessidade de lidar com a violência crônica e conflito, crises humanitárias e de refugiados não apenas através da ajuda imediata, mas mirando nos problemas originários que levaram a estes cenários de instabilidade e violência extremada. (OBAMA, 2015)

As reformas no sistema de ajuda dos EUA foram aprofundadas em 2010, quando a então secretária de Estado Hillary Clinton lançou o *Quadrennial Diplomacy and Development Review* (QDDR) a fim de avaliar as capacidades e recursos do Departamento de Estado e USAID para enfrentar as demandas do século XXI. No mesmo ano, Obama assinou o *Presidential Policy Directive on Global Development* (PDD) para organizar a relação interdepartamental (e interagência) dos EUA, aumentando a coordenação entre atividades de ajuda.

Uma das principais ideias por trás da QDDR foi modificar um padrão histórico de

programas de ajuda muito amplos, através do foco em seis áreas específicas: crescimento econômico sustentável, segurança alimentar, saúde global, mudança climática, democracia e governança, e ajuda humanitária. Outro objetivo da QDDR foi aumentar a transparência do sistema de ajuda (através do lançamento de dados no *USAID Dashboard*) e aumentar o monitoramento e avaliação de resultados, a fim de aumentar a eficácia e *accountability*.

### 3.2 A implementação da ajuda externa

Diversos departamentos e agências do governo norte-americano lidam com atividades de ajuda externa: *Department of Agriculture, Trade, Defense, Health and Human Services, Homeland Security, Interior, Justice, Labor, State, Treasury, Transportation*, assim como a USAID, MCC, *Peace Corps, African e Inter-American Development Foundations*, entre outros. Agências federais podem implementar programas de ajuda externa usando fundos apropriados diretamente para elas ou fundos transferidos por outras agências. A USAID, por exemplo, implementa diversos programas financiados através do Departamento de Estado ou de Agricultura (onde os recursos foram originalmente apropriados).

Por cinco décadas, a USAID tem sido a principal agência dedicada à implementação da ajuda externa dos Estados Unidos. A USAID é responsável por programas bilaterais de desenvolvimento econômico, educação e agricultura, saúde e planejamento familiar, promoção da democracia, prevenção de conflitos, socorro humanitário, recuperação de desastres, para nomear apenas alguns. (LANCASTER e VAN DUSEN, 2005)

A USAID implementa diretamente as contas de *Development Assistance (DA)*, *International Disaster Assistance (IDA)*, e *Transition Initiatives (TI)*, *Complex Crises Fund (CCF)*, *Development Credit Authority (DCA)*, assim como a parte designada à USAID da *Global Health Account*. A agência ainda fica a cargo da distribuição de ajuda alimentar prevista no título II do PL 480 (cujo orçamento é originalmente apropriado via Departamento de Agricultura). Esta modalidade provê a doação de commodities agrícolas em situações de emergências humanitárias tais como fome extrema e desnutrição,

desastres naturais e conflitos civis.

Esta ampla gama de programas atende atualmente a mais de sessenta missões (somando países e regiões), através de orçamento que compreende aproximadamente um terço do total do *Foreign Operations budget* – cifra que atingiu os 20 bilhões de dólares em 2016. A USAID é ainda a maior agência (bilateral) de ajuda externa para o desenvolvimento do mundo: sozinha representa 14% de toda ajuda oficial (ODA), além de servir como modelo para outros países e instituições. (TARNOFF, 2015: 2)

Historicamente, a USAID incorporou três papéis importantes para a ajuda externa:

- Ajuda para o desenvolvimento: programas de longo prazo, voltados ao crescimento econômico, boa governança e bem-estar social em países em desenvolvimento.
- Ajuda humanitária: programas de curto prazo, voltados ao alívio imediato de emergências naturais ou causadas pelo homem, prevenindo também possíveis fontes de instabilidade.
- Ajuda político-estratégica: atende a interesses econômicos, políticos ou de segurança nacional americana (tais como a reconstrução do Iraque e Afeganistão, ou programas contra narcóticos).

A agência funciona, assim, como um canal de ajuda voltado à construção e manutenção de laços comerciais e políticos, arregimentando futuros aliados, prevenindo o terrorismo, lidando com problemas globais comuns e exercendo a liderança norte-americana no mundo. Em sua missão (revista em 2014), a USAID afirma: “*We partner to end extreme poverty and to promote resilient, democratic societies while advancing our security and prosperity.*” A frase revela aspectos centrais do atual debate sobre o desenvolvimento: parcerias, luta contra a pobreza, e aspectos de governança – resiliência, democracia e segurança.

Os propósitos da USAID sempre estiveram alinhados com o *mainstream* das discussões sobre o desenvolvimento. Na década de 1960, seus projetos estavam voltados à construção de infraestrutura e implementação de planejamento econômico, numa visão *top-down* que pressupunha que o desenvolvimento emanaria de ações do governo e que o crescimento seria redistribuído automaticamente para os pobres). Em

meados dos anos 70, a USAID passou a priorizar a abordagem das “necessidades humanas básicas” e programas *bottom-up*, priorizando programas voltados a comunidades rurais e produção de alimentos.

Entre 1975 e 1981, a carteira de projetos da USAID cresceu de 1550 para mais de 2000 projetos, quando a agência deixou de priorizar ajuda na forma de empréstimos subsidiados (envolvendo grandes capitais) para priorizar doações em projetos menores, com foco em assistência técnica e atendendo a países de renda baixa. No mesmo período, os projetos para a África saltaram de 8 para 28. (TARNOFF, 2015: 6)

Na década de 1990, a USAID acabou delegando sua capacidade operacional (implementação da ajuda in loco) e se tornando uma agência que planeja e financia os programas, monitora e avalia resultados. O processo está inserido no contexto de cortes orçamentários do governo federal e uma crise no pensamento e prática da ajuda externa (*aid fatigue*) nos Estados Unidos e no mundo. A apropriação orçamentária para ajuda regrediu a valores pré-Guerra Fria, e em 2000 a USAID teve sua pior dotação orçamentária da história. (TARNOFF, 2015: 16)

Como veremos adiante, a partir de 2002, quando a ajuda externa voltou a ter clara relevância geopolítica, os níveis de ajuda começam a subir consideravelmente e a arquitetura burocrática também passa por mudanças. Apesar do maior perfil político da ajuda externa como um todo, as reformas de 2006 – sobretudo com a criação do *F Bureau* – retiraram parte da autonomia da USAID.

Em coordenação com o Departamento de Estado (que estabelece as linhas políticas e direciona recursos), a USAID implementa programas com alto teor estratégico, tais como o ESF (apoio a aliados americanos, a exemplo de Afeganistão, Iraque, Sudão do Sul, Egito, Colômbia e Jordânia, os maiores receptores nos últimos anos), AEECA (ajuda para países ex-soviéticos), e programas do *Democracy Fund* (administrados pelo *Bureau for Democracy, Conflict, and Humanitarian Assistance* na USAID).

O relatório mais recente do CRS aponta que a USAID implementa mais de 90% do ESF, 70% do AEECA, 40% do *Democracy Fund*, e cerca de 60% dos fundos para combate à AIDS aprovados via Departamento de Estado. (TARNOFF e LAWSON, 2016: 21) Muitas vezes, a USAID ainda recebe a transferência de recursos de outras agências, como é o caso da MCC (que delega à USAID a implementação dos *threshold programs*).

O Departamento de Estado é a sede organizacional do *Director of Foreign Assistance* (DFA), criado em 2006 para coordenar os programas de ajuda externa. Além do controle sobre programas do Departamento de Estado e USAID, o DFA também serve como membro consultivo do MCC. O Departamento de Estado administra uma ampla gama de programas de ajuda externa, em atividades relacionados ao controle de narcóticos e *law enforcement* (INCLE), não-proliferação e contraterrorismo (NADR), refugiados (MRA e ERMA), e contribuições para organismos internacionais (IO&P).

O Departamento de Estado também tem autoridade política sobre o ESF, um programa criado para ajudar aliados americanos em seus gastos com segurança, e tem sido utilizado recentemente para promover interesses de política externa mais específicos (como a construção de estados e promoção de democracia). No período pós-11 de setembro, o ESF tem ajudado países centrais na guerra contra o terrorismo global, particularmente os *frontline states*. Por meio do *Bureau of Political-Military Affairs*, o Departamento de Estado também tem autoridade política sobre as contas FMF, IMET, PKO e PCCF (que são de fato implementadas pelo Departamento de Defesa através do *Defense Security Cooperation Agency*).

O Pentágono, por sua vez, é responsável pelo conjunto de atividades de *state-building* (desde exercícios de treinamento a operações militares). O Departamento de Defesa implementa atividades de ajuda ao desenvolvimento no Afeganistão e Iraque, através do *Commander's Emergency Response Program*, do *Iraq Relief and Reconstruction Fund*, e do *Afghanistan Infrastructure Fund*, e em outras localidades através do *Defense Health Program*, atividades contra-narcóticos, ajuda humanitária e a desastres. (TARNOFF e LAWSON, 2016: 22)

O Departamento de Tesouro é responsável pelas contribuições dos Estados Unidos para o Banco Mundial, FMI, e outras instituições multilaterais e bancos regionais de desenvolvimento. O *Treasury Department's Under Secretary for International Affairs* também é responsável por programas de perdão de dívidas, ajuda técnica para implementar reformas econômicas, monetárias e fiscais, assim como combate à lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo.

A MCC é uma agência do governo americano, liderada por um CEO que reporta suas decisões a um comitê de diretores chefiado pelo Secretário de Estado. A

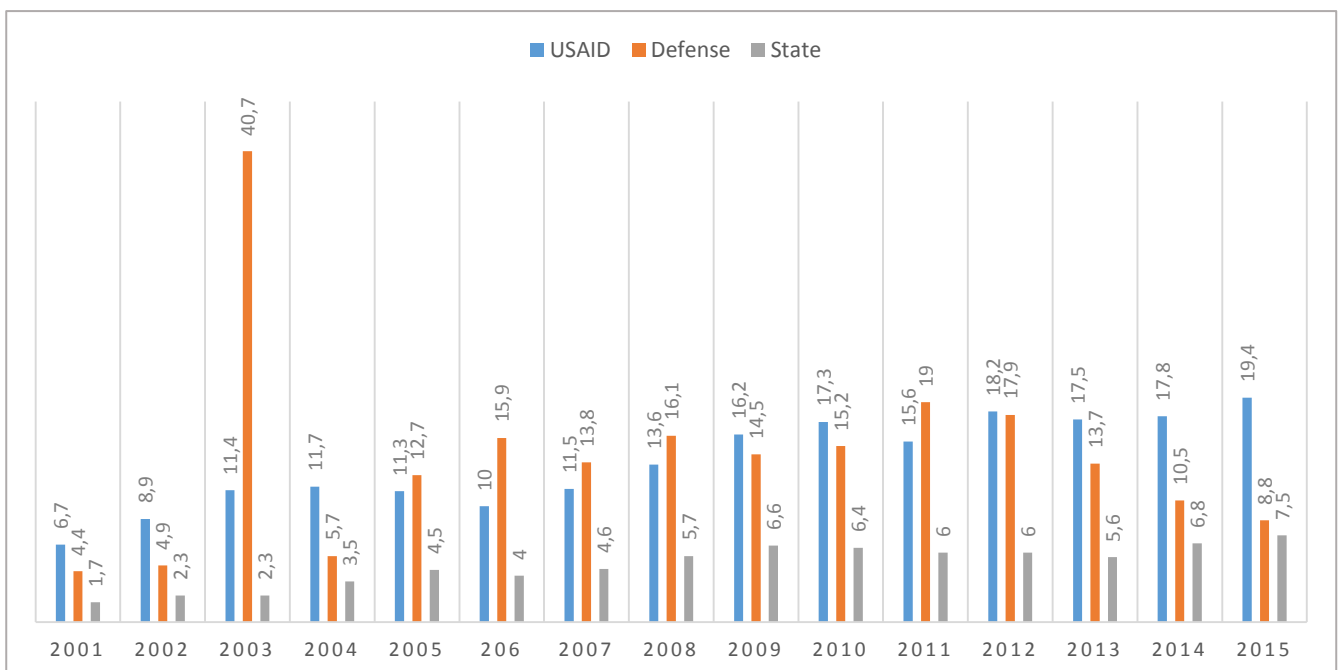


administração Bush criou a MCC em 2004 com o objetivo de aumentar a ajuda externa para países de renda baixa e baixa-média, inaugurando uma nova metodologia na entrega de ajuda, conforme será apresentado adiante.

Há ainda outras agências que implementam programas de ajuda específicos, como o *Peace Corps* (com projetos de desenvolvimento realizados por voluntários americanos em mais de sessenta países), a *Trade and Development Agency* (que promove o crescimento econômico em economias emergentes, facilitando a participação de empresários americanos no planejamento e execução de projetos de desenvolvimento), a *Overseas Private Investment Corporation* (que prove garantias quanto ao risco político para empresas americanas que investem em países em desenvolvimento e financia projetos através de empréstimos), para nomear apenas algumas.

Os dados coletados a partir dos *websites* da USAID e Departamento de Estado foram processados no seguinte gráfico, que mostra as principais agências do governo americano (Departamento de Defesa, Departamento de Estado e USAID) e sua participação na implementação da ajuda externa de 2001 a 2015 (sendo que os dados para 2016 não estão disponíveis).

**Figura 5 – Principais atores na implementação da ajuda (2001-2014, US\$ bilhões)**

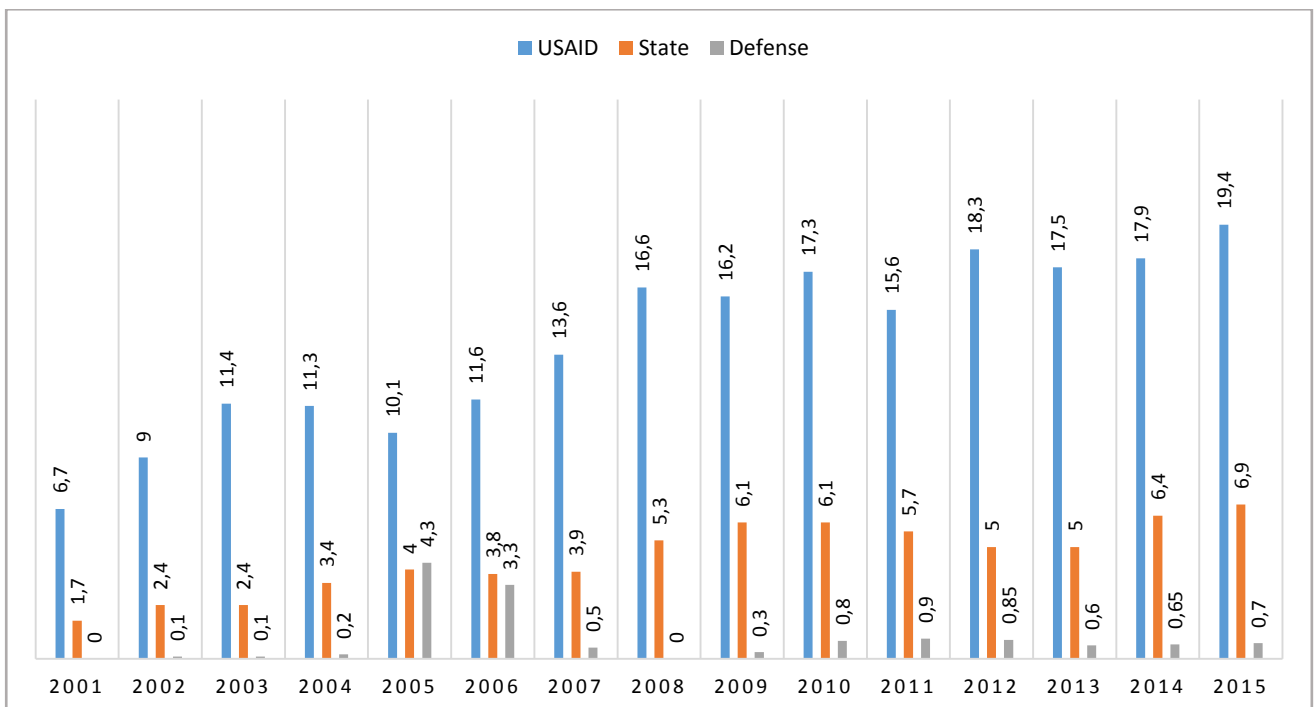


Fonte: calculado com dados do Explorer.usaid.gov

Conforme demonstra o gráfico<sup>12</sup>, o Departamento de Defesa assumiu um papel de destaque na implementação da ajuda externa norte-americana, sobretudo entre os anos de 2003 a 2007, anos de pico nas atividades de reconstrução do Afeganistão e Iraque. Quando o envolvimento do Pentágono nestes países declinou, a proporção de ajuda econômica implementada por forças militares caiu para níveis mínimos (entre 1% e 0,5%).

Para além da assistência militar, as forças armadas norte-americanas têm apoiado também na entrega da ajuda econômica, com diversos programas em cenários de conflito ou pós-conflito (onde diplomatas, funcionários da USAID e outras agências não podem atuar com segurança). Conforme veremos no próximo capítulo, também é notável a incorporação do desenvolvimento como objetivo militar, admitindo a fungibilidade das estratégias de diplomacia, defesa e desenvolvimento. Por esta razão, destaca-se o gráfico a seguir<sup>13</sup>, que mostra a proporção de ajuda econômica (exclusivamente) que cada uma das três principais agências do governo americano entregou nos últimos anos.

**Figura 6** – Principais atores na implementação da ajuda econômica (2001-14, US\$ bilhões)



Fonte: calculado com dados do Explorer.usaid.gov

<sup>12</sup> Para efeito de comparação, os valores foram arredondados, mas estão disponíveis no apêndice C.

<sup>13</sup> Os valores totais podem ser consultados na íntegra no apêndice F.

Em suma, o sistema de ajuda externa dos Estados Unidos é fragmentado tanto em termos da alocação de programas como das responsabilidades políticas (formulação estratégica) e de implementação. Além desta dispersa “divisão de trabalho” entre diversas instâncias do governo, o sistema de ajuda estadunidense é complexo devido à forte incidência do congresso que, além de aprovar os recursos, impõe restrições à agenda.

O processo de arbitragem política é complicado pelo sistema estadunidense de *checks and balances* entre os poderes legislativo e executivo, e pela presença dos grupos de interesse vindos de setores corporativos, governamentais e da sociedade civil. (DAC, 2011: 34-35)

Assim, a porosidade do processo congressual adiciona à agenda de ajuda externa a influência da opinião pública (emerge do compromisso dos congressistas norte-americanos com as preferências dos seus constituintes, no contexto do sistema político de representação indireta)<sup>14</sup> e do *lobby* (grupos que representam os interesses de governos estrangeiros, empresas, etnias ou religiões). Um exemplo bastante conhecido é a atuação do chamado *lobby* de Israel que, através de organizações como o AIPAC e WINEP, pressionam pela manutenção do elevado nível de ajuda dos EUA para Israel.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> A opinião pública estadunidense se coloca favorável à ajuda externa principalmente nos casos de desastres naturais, como o tsunami de 2004 e os terremotos no Haiti em 2010. Uma pequena maioria (55%) dos americanos tende a apoiar a ajuda externa, ainda que geralmente seja mal informado sobre ela. A visão geral, todavia, é de que a ajuda é ineficaz e muitas vezes corrupta. (LANCASTER e VAN DUSEN, 2005: 40)

<sup>15</sup> O *American-Israel Public Affairs Committee* (Aipac) e o *Washington Institute for Near Est Policy* (Winep) seriam os maiores articuladores do chamado lobby de Israel. Sobre este debate, a referência é o livro publicado em 2007 por John Mearshiemer e Stephen Walt, “*The Israel Lobby and U.S. Foreign Policy*”.

#### 4 CARACTERIZANDO A AJUDA EXTERNA NO PÓS 11 DE SETEMBRO

Os ataques terroristas em 2001 [...] destacaram os benefícios de aplicar a diplomacia e o desenvolvimento conjuntamente com a defesa em prol dos objetivos de segurança nacional dos Estados Unidos. Tanto a administração Bush como a administração Obama, assim como republicanos e democratas no congresso, expressaram apoio ao fortalecimento do sistema de ajuda externa. (EPISTEIN, 2011: 5)

Em mais de seis décadas de existência, a política de ajuda externa tem sido defendida como uma ferramenta de promoção dos interesses norte-americanos, encorajando modelos de democracia e livre mercado, promovendo o desenvolvimento econômico e socorro humanitário. Conforme apresentado anteriormente, em grande medida a justificativa por trás da ajuda externa esteve relacionada às medidas de segurança nacional, principalmente no período da Guerra Fria, quando a exportação de projetos de desenvolvimento e auxílio militar compôs a estratégia de contenção do comunismo.

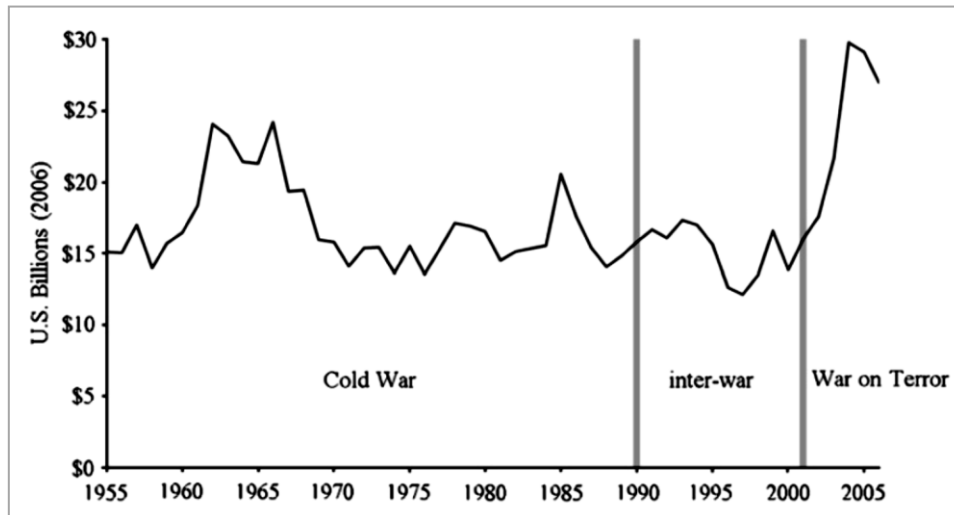
De fato, com a chamada guerra ao terror proclamada pela Doutrina Bush em 2002, a ajuda externa voltou a representar uma ferramenta privilegiada para os tomadores de decisão em Washington. A partir da análise de discursos e documentos estratégicos, este capítulo se dedica à descrição do enquadramento estratégico da ajuda externa nos últimos quinze anos, destacando a narrativa que coloca o desenvolvimento em prol dos interesses de segurança dos EUA.

A percepção de que as ameaças do presente são difusas e estão relacionadas em grande medida com a fragilidade estatal ou social de diversos países ao redor do mundo acaba abrindo uma janela de oportunidade para a valorização da agenda de ajuda externa. Segundo Carol Lancaster (2008:1) “Desde a administração Kennedy não se via tamanha mudança no volume de ajuda, seus propósitos e sua organização, no status geral da ajuda na política externa dos EUA.”

De fato, alguns autores classificam o período “entre guerras” como um breve hiato, quando o nível de ajuda externa caiu (como mostra a figura abaixo) e a preocupação com a segurança nacional exerceu menor influência na determinação dos programas e distribuição de recursos. Conforme apresentado pela hipótese de pesquisa, o quadro se

altera sensivelmente a partir de 2002.

**Figura 7 – Nível de ajuda externa durante a Guerra Fria e guerra ao terrorismo**



Fonte: FLECK e KILBY, 2010: 187

Na sequência, o capítulo coloca em questão o chamado nexo segurança-desenvolvimento, estabelecendo comparações com os antigos padrões na relação entre os dois campos na política externa norte-americana. Busca descrever, também, a forma como o nexo segurança-desenvolvimento é operacionalizado pelo governo, a partir de *policy guidelines* e da criação de novos escritórios para lidar com elementos da fragilidade e transição pós-conflitos. Por fim, discute o que se convencionou chamar de "securitização" do desenvolvimento, verificando posições críticas ao pressuposto de que as duas agendas estão essencialmente interconectadas.

#### **4.1 O discurso de ajuda e a conformação do nexo segurança-desenvolvimento**

É possível entender a ênfase recente que a ajuda externa tem ganhado na política internacional dos Estados Unidos em função da retomada da mesma como ferramenta de construção de um mundo mais seguro para os norte-americanos. O cenário estratégico desenhado pelo governo de Washington nos anos 2000 contou com a ajuda externa para

promover o desenvolvimento e estabilidade social, capacidade política e boa governança no sistema internacional.

O desenvolvimento é indispensável na defesa dos interesses dos EUA num mundo moldado pela integração econômica global e fragmentação do poder político; pela emergência de poderes; emergência e persistência de fraqueza nos Estados frágeis; pelos potenciais da globalização e riscos de ameaças transnacionais; e pelos desafios da fome, pobreza, doença e mudanças ambientais. O sucesso na busca pelo desenvolvimento é essencial para avançar nossos objetivos de segurança nacional: segurança, prosperidade, respeito aos valores universais e uma ordem internacional justa e sustentável. (THE WHITE HOUSE, 2010)

De acordo com a retórica oficial da política externa dos EUA, estes são elementos centrais para a prevenção de falência estatal e do surgimento de áreas não governadas nas quais atores ilícitos podem operar, colocando riscos regionais e internacionais à segurança. A principal preocupação é com a existência de células terroristas operando a partir de santuários em Estados onde o governo central não é capaz de exercer controle sobre o território e a população. (RABASA, 2007)

De acordo com Ekbladh, após os ataques de 2001 a promoção do desenvolvimento foi encarada como uma importante arma na luta contra o terror, o que justificou o retorno da ajuda externa à agenda internacional dos EUA. “Para o governo e o público [americanos], o fracasso na modernização muitas vezes fornece os meios para entendermos as patologias nas sociedades do Oriente Médio que as organizações terroristas têm aproveitado.” (EKBLADH, 2010: 264)

O argumento pode ser ilustrado pelo diagnóstico da *9/11 Commission*, que coloca o crescimento do extremismo no Oriente Médio como consequência da falha no projeto de modernização e ausência de perspectiva para as gerações mais jovens na região. Ainda que a relação entre terrorismo e subdesenvolvimento seja questionável, o governo de Washington começou a incluir esforços de promoção de desenvolvimento em sua estratégia de combate ao terror.

Além do terrorismo transnacional, há uma longa lista de ameaças difusas à segurança que, de acordo com documentos estratégicos norte-americanos, se propagam a partir do déficit de desenvolvimento e da fragilidade estatal – tais como o crime organizado (tráfico de drogas, pessoas, armas), a proliferação de armas de destruição em massa (químicas, biológicas e nucleares), ou mesmo o fluxo de migrantes ilegais e

refugiados. Emergências humanitárias, violações aos direitos humanos em larga escala, conflitos civis (incluindo conflitos étnico-religiosos), dispersão de doenças infecciosas ou degradação do meio ambiente também são consideradas fontes de instabilidade cujo risco potencial poderia ser minimizado através da ajuda ao desenvolvimento para os Estados frágeis.

Os ataques de 2001 claramente estimularam uma revisão da estratégia internacional norte-americana, sobretudo no campo da segurança. Diante de ameaças transnacionais difusas, a segurança americana fica cada vez mais dependente do contexto interno dos demais Estados. De acordo com a NSS de 2002: “Os Estados Unidos estão menos ameaçados por Estados conquistadores que por aqueles fracassados.” O governo de Washington afirma que as ameaças do século XXI emanam dos países mais pobres e disfuncionais, tendo o maior exemplo os ataques de 11 de setembro, coordenados a partir de um santuário da Al Qaeda no Afeganistão. (PATRICK e BROWN, 2007: 33)

A NSS enfatiza as ameaças vindas de Estados frágeis, especialmente vulneráveis à atuação de atores ilícitos:

A pobreza não transforma pessoas pobres em terroristas e assassinos. Ainda assim, a pobreza, instituições fracas e corrupção podem tornar os Estados frágeis vulneráveis às redes terroristas e carteis de droga, dentro de suas fronteiras. Os Estados Unidos estarão juntos a qualquer nação determinada a construir um futuro melhor e garantir a liberdade para sua população. (NSS, 2002: 4-5)

Ondas de instabilidade e violência em Estados frágeis podem transbordar para além de suas fronteiras nacionais, representando ameaças regionais ou globais. A ausência de capacidade para monitorar o território, monopolizar o uso da força e exercer o Estado de direito (*the rule of law*) são considerados sintomas de fraqueza estatal e incentivos à organização criminal ou terrorista. Em função das diversas lacunas de governança, estes atores ilícitos conseguem arrecadar fundos, recrutar e treinar membros, planejar e executar suas operações a partir de santuários, evitando facilmente a detecção. (LAMB, 2008)

Neste sentido, a NSS de 2006 afirma que:

Estados frágeis e empobrecidos e áreas não governadas não são apenas uma ameaça à sua população e um fardo à economia regional, mas também são

suscetíveis à exploração por terroristas, tiranos e criminosos internacionais. Nós vamos trabalhar para apoiar Estados ameaçados, prover alívio para crises e construir capacidade em Estados em desenvolvimento para aumentar seu progresso. (NSS, 2006: 33)

Os documentos estratégicos publicados durante as administrações Bush e Obama enfatizam a importância de fortalecer a capacidade estatal: “A boa governança é o único caminho para paz e segurança no longo prazo” (NSS, 2010: 26). A ausência de governos eficazes e responsáveis na Ásia, África e América Latina é permissiva à atuação de atores ilícitos e ao crescimento da economia cinza e de cenários de conflito. De acordo com o documento estratégico do Departamento de Defesa, a agenda de segurança deve lidar com “[...] os crescentes desafios e ameaças emanados de territórios de Estados fracos ou falidos.” (QDR, 2010: 12)

A ajuda para o desenvolvimento foi considerada especialmente útil por sua capacidade de lidar ao mesmo tempo com o nível estatal e individual: “[...] no nível geopolítico, a ajuda é fundamental na prevenção ou contenção de Estados falidos, e no nível micro, ajuda é vital na conquista de corações e mentes nas campanhas contra insurgência.” (HARBORNE, 2012: 41-42)

A partir da administração George W. Bush, o governo norte-americano reafirmou seu compromisso com a ajuda para o desenvolvimento, intensificando esforços para aumentar o orçamento e melhorar sua eficácia, para que pudesse funcionar como uma “arma preventiva” na longa guerra contra o terrorismo global. Em discurso no Banco Interamericano de Desenvolvimento, o então presidente Bush apontou a relação entre sub(desenvolvimento) e terrorismo:

Nós trabalhamos pela prosperidade porque ela ajuda a derrotar o terrorismo. A persistência da pobreza e da opressão leva à falta de esperança e ao desespero. E quando os governos falham ao prover as necessidades mais básicas de sua população, estes Estados falidos se tornam santuários para o terrorismo. (BUSH, 2002)

Os documentos estratégicos dos Estados Unidos repetidamente afirmam a importância da ajuda externa para a promoção de melhores níveis de governança, como ilustrado na passagem:

O desenvolvimento reforça a diplomacia e a defesa, reduzindo ameaças de longo prazo para nossa segurança nacional ao ajudar a construir sociedades estáveis,



prosperas e pacíficas. Ao melhorar a forma como usamos a ajuda externa, nós tornamos mais efetiva a forma construção de governos responsáveis, que atendam às necessidades e melhorem a vida de suas populações. (NSS, 2006: 33)

No mesmo sentido, a NSS de 2010 afirma que a guerra contra o terrorismo deve estar alinhada à promoção do desenvolvimento econômico, e estabilidade sócio-política, além da provisão de necessidades humanas básicas em Estados frágeis:

Quando os governos são incapazes de prover as necessidades básicas de seus cidadãos e cumprir sua responsabilidade de prover segurança dentro das fronteiras, as consequências são geralmente globais e podem ameaçar diretamente o povo americano. Para garantir nossa segurança, precisamos lidar com os déficits políticos e econômicos que geram instabilidade, permitem a radicalização e extremismo, e finalmente minam a capacidade dos Estados para gerirem as ameaças dentro de suas fronteiras e serem parceiros na resposta a desafios comuns. (NSS, 2010: 26)

Os documentos analisados consolidam, assim, um nexos segurança-desenvolvimento cujos referenciais são a boa governança e a construção de capacidade estatal, baseados nos parâmetros liberais de democracia e de livre-mercado. Trata-se da ideia de administração de riscos diante de ameaças difusas e de natureza transnacional. Washington adotou, então, a chamada abordagem 3D (com o tripé diplomacia, desenvolvimento e defesa), orientando a ajuda externa para a prevenção e combate à fraqueza estatal, à instabilidade político-social, e aos territórios de baixa governabilidade ao redor do globo.

O trecho do Plano Estratégico sintetiza: “No mundo de hoje, é impossível distinguir entre nossos interesses de segurança, nossos esforços pelo desenvolvimento e nossos ideais democráticos.” (USDS, 2007: 6) A última NSS de Obama também ressalta a combinação entre os três elementos na estratégia norte-americana:

O uso da força não é, contudo, a única ferramenta à nossa disposição, e não é o principal meio de envolvimento dos Estados Unidos no exterior, nem sempre o mais eficaz para os desafios que enfrentamos. Antes, nossa primeira linha de ação é uma diplomacia de princípios claros, combinada com o papel central do desenvolvimento na defesa e promoção dos interesses dos Estados Unidos. (NSS, 2016)

No discurso de recebimento do Prêmio Nobel em Oslo, o presidente Barack Obama resumiu o nexos segurança-desenvolvimento:

Sem dúvida, o desenvolvimento raramente se consolida sem segurança; também é verdadeiro que não há segurança possível quando seres humanos não tem acesso a comida, água potável, ou medicamentos e abrigo necessários à sua sobrevivência. Não há segurança quando as crianças não podem aspirar a uma educação decente ou um emprego para sustentar suas famílias. A ausência de esperança pode corroer uma sociedade por dentro. (OBAMA, 2009)

Evidentemente, esta leitura estratégica gera impactos na estrutura de ajuda externa, notadamente sobre as diretrizes políticas, a natureza dos programas ou mesmo a estrutura burocrática capaz de apoiar as novas demandas de engajamento. A elevação do desenvolvimento ao núcleo dos interesses estratégicos dos EUA (com a abordagem 3D) catalisa, por exemplo, uma renovação da USAID, que havia sofrido um processo de esvaziamento durante a década de 1990, quando a agência perdeu muitos funcionários e diminuiu sua presença no globo (implementação dos projetos em campo).

Com o relatório *Foreign Aid in the National Interest*, a USAID alinha seu discurso com a NSS de 2002, destacando a necessidade de prover ajuda ao desenvolvimento em países nos quais o Estado não é capaz de prover segurança e bem-estar, a corrupção é ostensiva, a infraestrutura é insuficiente para atrair investimentos, os altos índices de pobreza e os baixos índices nas áreas de saúde e educação são destroem as aspirações por progresso.

Estas circunstâncias enraízam a pobreza, nutrem a injustiça, o ressentimento e a alienação. As pessoas desistem da possibilidade de progresso coletivo. Em diferentes países e diferentes povos, as esperanças de desenvolvimento são vencidas de diferentes formas. São vencidas pela violência para com outros indivíduos, ou ódio e violência para com outros grupos étnicos. Ou vencidos pela insurgência, pelo ódio ao próprio Estado ou ódio a outros países bem-sucedidos no mundo, na forma de terrorismo. (USAID, 2004)

Em 2004, a USAID lança o documento *U.S. Foreign Aid: Meeting the Challenges of the twenty-first century*, que elencou as cinco missões da agência diante das novas demandas internacionais:

**Tabela 6 – USAID e os desafios do século XXI**

<b>Promovendo o desenvolvimento transformacional</b>	Governança democrática, crescimento econômico e capacidade humana
--	---

<b>Fortalecendo Estados frágeis</b>	Melhorar segurança, estabilidade, capacidade institucional e modernização da infraestrutura
<b>Provedendo ajuda humanitária</b>	Desastres naturais e conflitos violentos
<b>Apoiando interesses geopolíticos</b>	Desenvolvimento em países de importância estratégica
<b>Mitigando problemas transacionais</b>	Doenças infecciosas e combate ao crime transnacional, tráfico de drogas, pessoas, armas e lavagem de dinheiro

Fonte: USAID, 2004.

Conforme apresentado na tabela acima, nos anos 2000 predominou a preocupação com o desenvolvimento voltado à contenção da fragilidade estatal, o que se observa através da criação de inúmeros escritórios para lidar com a prevenção de crises e resposta humanitária. Em 2004 foi criado, no âmbito do Departamento de Estado, o *Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization*<sup>16</sup> para lidar com cenários pós-intervenções no Afeganistão e Iraque. Em 2005, a USAID lançou o *Fragile States Strategy Report*, o novo guia da agência para situações de fragilidade estatal, focando em suas duas dimensões – efetividade e legitimidade do governo central.

Efetividade se refere à capacidade de o governo trabalhar com a sociedade para assegurar a provisão de ordem e bens e serviços públicos. A legitimidade se refere à percepção, por importantes segmentos da sociedade, de que o governo está exercendo o poder do Estado de modo justo e em prol dos interesses gerais da nação. Onde ambos, efetividade e legitimidade, são fracos, o conflito ou a falência estatal são resultados prováveis. (USAID, 2005: 3)

Contando com os recém-criados *Office of Transition Initiatives* e o *Office of Conflict Management and Mitigation*, a USAID passou a ter como objetivo a prevenção de crises e alívio humanitário para populações em situação de conflito armado. Segundo uma avaliação da agência:

Quando o desenvolvimento e a governança falham num país, as consequências abrangem regiões inteiras e transbordam para o globo. Terrorismo, violência política, guerras civis, crime organizado, tráfico de drogas, doenças infecciosas, crises ambientais, fluxos de refugiados e migração em massa transbordam pelas fronteiras de Estados fracos de maneira mais destrutiva que nunca. (USAID, 2002)

<sup>16</sup> Em 2011, foi substituído pelo *Bureau of Conflict and Stabilization Operations*.

Outras inovações foram o *Democracy, Governance and Humanitarian Assistance Bureau* e o *Office of Military Affairs*<sup>17</sup>, criados para servir como link institucional entre a USAID e o Departamento de Defesa, principalmente na coordenação de esforços em iniciativas para estados frágeis.<sup>18</sup> A criação deste escritório é especialmente relevante no contexto da expansão do papel do Pentágono em atividades de ajuda externa, sobretudo nos cenários pós-intervenções militares e crises humanitárias. Em 2005, por exemplo, o Pentágono foi o responsável por 22% dos projetos de ajuda não-militar, particularmente aqueles desenvolvidos no Afeganistão e Iraque.<sup>19</sup> (DAC, 2006)

A *Defense Directive 3000.05* impeliu, por sua vez, o Pentágono a ajudar na reconstrução de Estados frágeis:

O Departamento de Defesa deve estar preparado para conduzir operações de estabilização, garantindo a segurança e o controle civil, restaurando os serviços básicos, reparando a infraestrutura crítica ou provendo assistência humanitária. [...] O objetivo de longo prazo é desenvolver capacidade local para que possam garantir estes serviços básicos, uma economia de mercado viável, o império da lei, instituições democráticas e uma sociedade civil robusta. (USDD, 2005)

Os documentos estratégicos do Departamento de Defesa apontam, em consonância com aqueles do Departamento de Estado, a leitura estratégica de que a segurança nacional depende de melhores níveis de governança estatal ao redor do globo, demandando esforços de ajuda para o desenvolvimento ou estabilização pós-conflito. Na *Quadrennial Defense Review* de 2006, os instrumentos de ajuda são vistos como peça chave na construção de capacidade em Estados frágeis e na contenção de áreas não governadas, exploráveis como santuários por atores ilícitos e grupos terroristas. As Forças Armadas dos Estados Unidos “precisam estar treinadas e prontas para tomar decisões e operar em áreas tradicionalmente não-militares, como estabilização e ajuda após desastres.” (QDR, 2006: 75)

A criação do Comando da África (AFRICOM), por exemplo, foi justificada não somente em termos militares, mas como “parte de um esforço para desenvolver o

---

<sup>17</sup> Foi renomeado em 2012 para *Office of Civilian Military Cooperation*.

<sup>18</sup> Outros esforços e iniciativas em ajuda externa na área dos Estados frágeis são: a *Interagency Conflict Assessment Framework*, a *United States Government Planning Framework for Conflict Transformation*, a *Interagency Management Systems*, e a *Joint Statement on Security Sector Reform*.

<sup>19</sup> Mesmo que 2005 tenha representado um pico no papel do Pentágono na entrega da ajuda externa, nos anos subsequentes a porcentagem da ajuda executada pelo Departamento de Defesa se estabilizou na faixa dos 8-10%.

continente africano.” (PLOCH, 2009) Para o chefe da *AFRICOM Transition Team*, o Contra-Almirante Robert Moeller, “o sucesso estratégico da AFRICOM pode ser definido por um continente africano que vive em liberdade, paz, estabilidade e prosperidade.” (apud EASTERLY, 2008)

À semelhança dos Estados Unidos, em 2005 o Canadá criou o *Stabilization and Reconstruction Task Force* (START) e o Reino Unido lançou o relatório *Investing in Prevention*, complementando a atuação do *Department of International Development* (DFID) em Estados frágeis. Em 2007, o governo britânico criou uma agência interdepartamental responsável pelos processos de recomposição em situações pós-conflito, a *Stabilization Unit*. Segundo o documento de política externa britânica, a fragilidade está associada à instabilidade e:

[...] impede diversos objetivos internacionais da Grã-Bretanha – redução da pobreza mundial, promoção dos direitos humanos e luta contra o terrorismo, controle de fluxos migratórios, redução das ameaças do crime organizado, e melhoria da segurança energética. (STRATEGY UNIT, 2005: 20)

Dentro da lógica exposta pelo governo norte-americano e de seus aliados, as lacunas de governança nos Estados frágeis são, portanto, objeto da política de segurança nacional e devem estar articuladas com os esforços de promoção de desenvolvimento, principalmente através da ajuda externa, bilateral e multilateral. Da mesma forma, instituições internacionais como a ONU, o Banco Mundial e a OCDE passaram a adotar, também, a visão que articula os objetivos de ajuda para o desenvolvimento e alívio da pobreza àqueles de segurança internacional (sobretudo na luta contra o terrorismo).

Destarte, o nexos segurança-desenvolvimento pode ser resumido por três pressupostos: a fragilidade estatal é fonte de ameaças transnacionais, a “má governança” é a causa da fragilidade estatal, e a necessidade de abordagens integradas para lidar tanto com as causas quanto as consequências da fragilidade. Sua expressão prática é a abordagem 3D, o aumento dos níveis de ajuda externa (com foco nos Estados frágeis) e o engajamento com intervenções de tipo humanitária e *state-building*.

Mark Duffield argumenta que o nexos segurança-desenvolvimento tem como objetivo o monitoramento dos focos de instabilidade ao redor do globo feito pelas potências através do que nomeia como “técnicas de governança”. Para ele, “[...] a

estabilidade é alcançada através de atividades de redução de pobreza, satisfação de necessidades básicas, fortalecimento da econômica sustentável, criação de instituições civis representativas, proteção de populações vulneráveis e promoção de direitos humanos.” (DUFFIELD, 2001b: 310).

Segundo o professor da Universidade de Bristol, a promoção do desenvolvimento serve como instrumento para a manutenção da chamada paz liberal, a fim de resolver conflitos, reconstruir sociedades, estabelecer mercados funcionais e evitar futuras guerras. É instaurada, assim, uma lógica circular e auto reprodutiva: é impossível chegar ao desenvolvimento sem estabilidade e, ao mesmo tempo, a segurança não se sustenta sem desenvolvimento. (DUFFIELD, 2007)

Duffield conclui, assim, que o subdesenvolvimento se tornou uma ameaça, dando sentido de urgência aos projetos de correção das “falhas no progresso” em diversos países.

O foco das novas preocupações de segurança não é ameaça de guerras interestatais, mas o medo do desenvolvimento como fonte de conflito, atividades criminosas e instabilidade internacional. Esta reinterpretação, aliás, significa que a lógica do sistema é de exclusão, a ideia de que o subdesenvolvimento é perigoso e desestabilizador, provendo uma justificativa para a contínua vigilância. (DUFFIELD, 2001a: 7)

Na verdade, o que se vê hoje é a utilização de diversas categorias como correlatas: Estados fracos, vulneráveis, instáveis, inseguros, em crise, colapsados, fragmentados, quebrados, *shadow states* e *quasi states*, *warlord states*. Neste contexto polissêmico, o estado frágil se consolida como categoria mais abrangente, que vem sendo utilizada por grande parte dos atores internacionais desde 2005. Na última década, a literatura acadêmica, as análises de *think tanks* e *policy guidelines* de agências de segurança e de desenvolvimento ajudaram a disseminar o conceito, forjando taxonomias e classificações e fazendo estudos de caso.

Em geral, o Estado frágil tem sido utilizado para caracterizar países em que as instituições são instáveis, contestadas e disfuncionais. A fragilidade se deve à recorrência de conflitos civis, pobreza extrema, terrorismo, atividades criminosas internacionais, desastres naturais e até mesmo crises na área de saúde e meio ambiente. Assim, o conceito é extremamente plástico, tendo como eixo a incapacidade ou indisposição na

implementação de funções tradicionalmente atribuídas ao Estado.

Segundo Nay (2014), é uma ferramenta cognitiva que alimenta “doutrinas operacionais” de segurança e desenvolvimento e ajuda a promover determinados interesses particulares nas negociações internacionais. Ou seja, a delimitação da fragilidade serve como atributo de poder, ao descrever o mundo conforme as prioridades de política externa de países ocidentais, dando suporte as políticas humanitárias, de segurança e reconstrução estatal.

Para Duffield, o Estado frágil pode ser descrito como aquele que “[...] denota ausência crônica de capacidade estatal, fragmentação política e isolamento social.” (2001a: 159). A fragilidade estatal é marcada, por conseguinte, pela soberania incompleta ou até mesmo predatória. Para o autor, o termo Estado frágil representa sobretudo uma atualização do “Estado falido” dos anos 1990.<sup>20</sup> A diferença entre os dois termos não é a forma como a autoridade (ou sua ausência) é concebida, mas quais são as ferramentas políticas, bem como o senso de prioridade, atribuídas pela comunidade internacional para lidar com os territórios não governados e a fragilidade estatal.

Se os Estados falidos, ao fim do século XX, não eram prioritários na agenda internacional (pois estavam associados apenas ao envio de ajuda humanitária), a guerra infundável contra o terrorismo no século XXI alterou a necessidade de fortalecer as condições de soberania e capacidade estatal na periferia do sistema. (DUFFIELD, 2007) Ou seja, o nexos segurança-desenvolvimento traduz a necessidade de intervir para conter os riscos de instabilidade e gerar desenvolvimento nos chamados Estados frágeis.

O alargamento do espaço de atuação de países como os Estados Unidos e instituições internacionais como a ONU se deve à revisão do conceito de soberania, que passa a ser condicional à “efetividade” do Estado. Nesta concepção, “enquanto a integridade territorial é respeitada, a soberania sobre a vida é internacionalizada, negociável e contingente.” (DUFFIELD, 2007: 169).

Ao mesmo tempo, a construção de “regimes de governança” está intimamente ligada às redes de financiamento voltadas aos países dependentes de ajuda externa, provendo estabilidade para a relação entre doador-receptor. “[...] na medida em que o

---

<sup>20</sup> Na comunidade de desenvolvimento, por sua vez, a ideia de Estado frágil substituiu a antiga terminologia de parcerias difíceis, *poor performers* e *low-income countries under stress*.

subdesenvolvimento se tornou perigoso, permitiu-se a mobilização de redes não tradicionais com o objetivo de garantir a segurança.” (DUFFIELD, 2001a: 45)

Conforma-se, assim, um sistema de ajuda formado por redes público-privadas, que desagrega as zonas de conflito em vários fatores de ameaça e vulnerabilidade, além da elaboração de modelos *early warning*, mitigação dos impactos humanitários e reconstrução econômica e institucional. A relação entre centro e periferia (ou entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos) acaba sendo mediada, portanto, por “[...] estruturas de governança híbridas que congregam Estados ineficazes, países doadores, agências da ONU, organizações não governamentais, forças armadas, empresas privadas, e assim por diante.” (DUFFIELD, 2006: 13)

É preciso destacar, ainda, que a relação entre desenvolvimento e segurança não é nova na estratégia internacional estadunidense. Desde seu nascimento, no contexto bipolar, a ajuda externa esteve amparada pela noção de que segurança e desenvolvimento são duas faces da mesma moeda. A segurança seria tanto fim quanto meio do desenvolvimento. Enquanto objetivo, a segurança tem sido o foco da cooperação para o desenvolvimento desde a década de 1990, com elementos de ajuda humanitária, apoio a Estados frágeis e operações de paz. Enquanto instrumento para o desenvolvimento, a segurança reaparece no topo da agenda após os eventos de 11 de setembro, revelando as novas percepções de ameaças dos EUA.<sup>21</sup>

Segundo o então Secretário de Defesa, Robert Gates (2010): “[...] desenvolvimento e segurança estão intrinsecamente ligados. Não podemos ter segurança sem desenvolvimento, ou desenvolvimento sem segurança.” Ele aponta a necessidade de atuar em favor do desenvolvimento na chama “fase zero” da operação militar:

Como prevenir conflitos, como criar condições para não haver a necessidade de enviar soldados? A resposta é o desenvolvimento. O desenvolvimento contribui para a estabilidade. Contribui para a melhor governança [...] e é muito mais barato que enviar soldados. (USDS, 2010)

O que se destaca, portanto, é a centralização do combate ao terrorismo na agenda

---

<sup>21</sup> Alguns autores revelam preocupação com securitização e militarização da ajuda para o desenvolvimento que, ao focarem em atividades de curto-prazo, podem acarretar um efeito rebote, aumentando ainda mais os buracos de governança e ausência de bem-estar social que alimentam as ameaças do século XXI, com destaque para o terrorismo.



de desenvolvimento, que catalisou um rearranjo no conjunto de Estados receptores da ajuda norte-americana e dos programas implementados. Neste contexto, a assistência para o desenvolvimento passa a ser o mantra institucional entoado pela política externa dos EUA para lidar com regiões instáveis e evitar que Estados-chave entrem em colapso ou funcionem como santuários para atores ilícitos. “Quando o desenvolvimento e a governança falham num país, as consequências abrangem regiões inteiras e transbordam para o globo.” (USAID, 2002)

Este processo também não é exclusivamente americano, já que mudanças foram implementadas nas agências de desenvolvimento internacional dos demais doadores bilaterais de ajuda, bem como nas organizações multilaterais. O Canadá expandiu o mandato de sua agência de desenvolvimento para incluir “esforços para reduzir ameaças à segurança canadense”. Em 2003, o governo da Austrália elencou, no seu programa de ajuda, considerações de segurança como primordiais, e secundariamente a redução da pobreza. No mesmo ano, o Japão modificou sua carta de ajuda externa, adicionando segurança nacional (incluindo prevenção do terrorismo) como propósito de ajuda. Em 2004, a Dinamarca adicionou a luta contra o terrorismo em seu programa de ajuda.

A União Europeia também inclui a cooperação em esforços no combate ao terrorismo como pré-requisito para receber a ajuda externa europeia. A OCDE, por exemplo, lançou em 2001 um documento intitulado *Helping Prevent Violent Conflict* que introduziu a preocupação com o terrorismo, adensada em 2003 com a publicação do documento *A Development Co-operation Lens on Terrorism Prevention*. Em 2004, o nexo segurança-desenvolvimento se consolida com o guia *The Security and Development Nexus: Challenges for Aid*. (BEALL et al, 2006: 60)

#### **4.2 Segurança e desenvolvimento: o que há de novo?**

As preocupações internacionais em matéria de segurança no campo da cooperação para o desenvolvimento têm sido significativamente reformuladas desde o fim da Guerra Fria, passando da segurança nacional para a segurança humana e agora para a segurança contra o terrorismo internacional. [...] O enquadramento do desenvolvimento enquanto preocupação de segurança tornou-se um lugar comum entre os países doadores no contexto internacional pós-11 de setembro. A redefinição da missão da cooperação internacional para o desenvolvimento por parte de muitos países doadores, a crescente

implementação de abordagens *whole-of-government* e, em particular, a defesa-diplomacia-desenvolvimento e o aumento da ajuda oficial ao desenvolvimento com base em preocupações de segurança são algumas das manifestações desta tendência. (THEDE, 2013: 784)

A breve revisão de documentos relativos à ajuda externa nos anos 2000 exemplifica a importância da promoção do desenvolvimento para a política internacional dos EUA. A relação entre a ajuda externa e preocupações de segurança nacional não são, todavia, novidade na política externa norte-americana. Desde a sua criação, a política de ajuda foi justificada em termos da estratégia americana na Guerra Fria. Durante as décadas de 1950 e 60, a promoção do desenvolvimento se deu sob o imperativo da segurança nacional. (BEALL et al, 2006: 53).

Durante a Guerra Fria, a relação entre ambas as políticas (de desenvolvimento e de segurança) esteve mediada por preocupações geopolíticas, o que levou à alocação de recursos de ajuda de acordo com a estratégia de contenção soviética. No entanto, o foco era bastante distinto: as preocupações de segurança estavam focadas em ameaças militares ao bloco ocidental, enquanto a promoção de desenvolvimento estava preocupada em apoiar os aliados políticos dos EUA, e demonstrar confiança no modelo de desenvolvimento capital.

Segundo Chandler (2007): “Embora as políticas de segurança e desenvolvimento estivessem ligadas por preocupações geopolíticas globais compartilhadas, cada campo projetou essas preocupações de uma forma claramente distinta.” Hoje, verifica-se uma ênfase na relação endógena entre segurança e desenvolvimento, revelando assim uma nova conceituação de ambas agendas.

A segurança foi tradicionalmente definida em torno da proteção da integridade territorial e dos interesses vitais dos Estados. Os inimigos eram considerados de acordo com suas capacidades militares (medidas por tropas, tanques, e posse de armamentos nucleares, por exemplo) e sua intencionalidade. A balança de poder e as guerras interestatais representavam os principais instrumentos de manutenção da ordem no sistema internacional. Desde os anos 1990, o paradigma tradicional de segurança tem sido questionado, e passa a dividir espaço com outras noções, como a de segurança humana, apresentada pela primeira vez pelo *Human Development Report* (1994).

O documento do PNUD propôs que as preocupações de segurança deveriam migrar da esfera militar para a humanitária, e que o objeto referente da segurança deveria migrar do estado para o indivíduo (primando pela sua liberdade de viver sem violência e sem medo). O paradigma da segurança humana posteriormente iria inspirar a noção de “responsabilidade de proteger” e legitimar intervenções ocidentais diante de crises humanitárias e conflitos em Estados frágeis. A abordagem da segurança humana ressoou na agenda de desenvolvimento através da priorização do combate à pobreza, definida como multidimensional – englobando fome, doenças, desemprego, mitigação de desastres naturais, entre outros.

Outra grande revisão conceitual que teve lugar nos anos 1990 foi quanto à natureza das ameaças e dos conflitos. A agenda de segurança se ampliou para além do aspecto militar, e passou a incluir ameaças relativas não somente aos Estados, mas também às comunidades e indivíduos. Como mencionado, tais ameaças variam de guerras civis a crimes transnacionais: “A segurança, portanto, refere-se à busca para evitar, prevenir, reduzir ou resolver conflitos violentos – quer a ameaça provenha de outros Estados, de atores não-estatais ou condições socioeconômicas estruturais.” (IPA, 2004)

O debate sobre as “novas guerras” captura a essência das novas tendências de conflitos e da violência organizada, cujo foco mudou de guerras inter-estatais para aquelas intra-estatais e a internacionalização de ameaças domésticas em Estados fracos. As novas guerras podem ser caracterizadas pelo transbordamento de problemas domésticos, informalidade, violência generalizada e violações aos direitos humanos, associação com economia cinza, privatização das forças de segurança e conflito assimétrico. (KALDOR, 2001; MUNKLER, 2005)

Segundo este enquadramento conceitual e estratégico, os maiores desafios à estabilidade e à paz têm suas origens, justamente, nos Estados frágeis sem capacidade de lidar com suas próprias inseguranças. O mundo em desenvolvimento passa a exercer, assim, um papel diferente do tradicional – não se apresentam apenas como aliados ou inimigos numa disputa clássica entre grandes potências (como na era bipolar), ou como uma ameaça militar direta aos Estados Unidos, mas podem ser fontes diretas de ameaças não-militares que transbordam fronteiras e tem impacto transnacional.

Ao mesmo tempo, o próprio conceito de desenvolvimento também sofreu mudanças em fins do século XX, em decorrência do esgotamento do modelo anterior de desenvolvimento que enfatizou aspectos técnicos de modernização (sobretudo em áreas como saúde, educação, agricultura e infraestrutura) e ajuste estrutural (com as reformas de cunho neoliberal) para induzir o crescimento econômico e desenvolvimento humano. (BESWICK e JACKSON, 2015: 82)

No final dos anos 1990, os debates sobre ajuda externa começaram a enfatizar o papel das instituições e da governança para a estabilidade político-social e criação de oportunidades econômicas. Havia uma “tendência de voltar para a tentativa de melhorar o desempenho do Estado através da boa governança, a fim de facilitar a atividade do mercado.” (SPEAR e WILLIAMS, 2012: 13) Conforme visto anteriormente, os doadores também começaram a adotar uma abordagem mais holística do desenvolvimento, considerando não apenas o crescimento econômico, mas elementos políticos e de segurança. A redução da pobreza e reforma institucional são considerados pilares da agenda de desenvolvimento no século XXI.

A priorização de elementos de governança se deve ao raciocínio de que Estados em desenvolvimento que não tem instituições sólidas e uma democracia saudável, o império da lei ou uma sociedade civil ativa, têm grandes limitações na criação de um desenvolvimento sustentável a partir de investimentos vindos através de ajuda externa. Daí a importância de uma nova agenda focada na fragilidade estatal e nas interconexões entre desenvolvimento e segurança, exemplificada pelo relatório do Banco Mundial *Conflict, Security and Development* (2011).

Por muito tempo, a comunidade de ajuda evitou o engajamento com chamados “parceiros difíceis” ou utilizou a estratégia de evitar negociar diretamente com o governo central, contratando autoridades independentes para entregar serviços básicos em forma de ajuda. Na última década, observa-se um engajamento mais sério com Estados frágeis, com foco na redução de pobreza e construção de capacidade e crescimento econômico. De acordo com o documento da OCDE *Principles for Good Engagement in Fragile States and Situations*: “Um foco no *statebuilding* [...] é igualmente, se não mais importante do que a redução da pobreza como um modelo de engajamento.” (MORROW, 2012: 65)

Especialmente após os eventos de 11 de setembro de 2001, a ajuda para o

desenvolvimento se tornou parte da agenda mais ampla de combate à corrupção, sublinhando os aspectos de prevenção da fragilidade estatal e reconstrução de Estados (especialmente nos contextos do Afeganistão e Iraque). Como já ressaltado na seção anterior, a adoção do nexo segurança-desenvolvimento, no contexto da guerra ao terror, não é uma exclusividade da política externa dos Estados Unidos. Também foi adotado por uma série de aliados tradicionais como o Reino Unido, Canadá, França, Dinamarca e Japão, assim como organizações internacionais.

Em 2005, o Banco Mundial lançou o relatório *Fragile States: Good Practice in Country Assistance Strategies*, e em 2012 criou o *Center on Conflict, Security and Development*. De maneira similar, muitos relatórios da OCDE reafirmaram o nexo segurança-desenvolvimento na última década: *Security Issues and Development Cooperation: A Conceptual Framework for Enhancing Policy Coherence* (2001), *A Development Co-operation Lens on Terrorism Prevention* (2003) and *The Security and Development Nexus: Challenges for Aid* (2004).

De acordo com David Chandler (2007), o nexo segurança-desenvolvimento surgiu exatamente como resposta a uma dupla crise nos paradigmas de desenvolvimento e segurança a partir do final do século XX. Por um lado, a esta altura estava claro que as promessas de modernização baseadas na primazia do livre-mercado (conforme defendido pelo Consenso de Washington) haviam falhado no mundo em desenvolvimento. Por outro lado, o modelo clássico de segurança nacional passou a ser desafiado por uma série de ameaças não-tradicionais e pela emergência de diversos conflitos intra-estatais com repercussões regionais e globais.

O autor argumenta que o nexo segurança-desenvolvimento traz um aspecto mais retórico (ao negar as abordagens tradicionais de segurança e desenvolvimento) do que uma proposta de novo plano de ação para intervir e construir uma nova ordem mundial em torno de um projeto de paz liberal. Como resultado, temos uma desconexão crescente entre retórica política e os interesses políticos de fato, um processo que Chandler chama de “anti-política externa”.

Ele é caracterizado pelo desejo que dividir as responsabilidades num esquema incoerente e *ad hoc* de proliferação de atores e perspectivas políticas:

A dinâmica por trás donexo segurança-desenvolvimento não se baseia tanto no desejo [...] de regular e controlar os estados periféricos não-ocidentais, mas sim o desejo de usar a esfera internacional como arena para grandes declarações políticas de missão e propósito – da “guerra global contra o terrorismo” ao desejo de “fazer história” na luta contra a pobreza - ao mesmo tempo que se desvincula da tomada de decisões políticas sérias nestas regiões e passa a responsabilidade para outros atores, em particular para as organizações não governamentais e instituições internacionais. (CHANDLER, 2007: 363).

Sem uma agenda política clara, as lideranças ocidentais se viram diante de uma crise política e passaram a dar mais responsabilidade aos países em desenvolvimento, através de noções como parcerias e empoderamento da sociedade civil. Em suma, para o autor o nexo segurança-desenvolvimento representa a inabilidade de ligar meios e fins, ou mesmo a adoção de meios como fins. Não há engajamento real com problemas estruturais no mundo em desenvolvimento, já que estes são abordados de maneira técnica e burocrática. (CHANDLER, 2007: 378)

O professor da *University of Westminster* afirma, ainda, que não presenciamos hoje uma renovação de aspectos do imperialismo liberal (com controle direto) mas uma negação da política e da responsabilidade, o que ele chamou de “império em negação”:

O Império está em negação não porque não está regulando o suficiente (de fato há muito mais controle regulatório ligado à ajuda, ao comércio e às relações institucionais do que nunca), mas porque o poder político das elites na tomada de decisão procura se esquivar com fórmulas, apolíticas, terapêuticas ou puramente técnicas, administrativas e burocráticas. (CHANDLER, 2006: 11)

#### 4.3 Securitização da ajuda externa?

As preocupações de segurança em ajuda para o desenvolvimento na sua mais recente fase – a que surgiu desde o 11 de Setembro e que lança o desenvolvimento como uma dimensão da “guerra” contra o terrorismo – contribuíram significativamente para reformular e reestruturar os objetivos, políticas, mecanismos e orçamentos de uma maneira que vai muito além da canalização da ajuda para países percebidos como aliados na guerra contra o terror, fenômeno amplamente denunciado pelas ONGs. A securitização da ODA baseia-se, prolonga, e aprofunda as tentativas dos países doadores desde os anos 80 de estabilizar a hierarquia de suas relações de poder com países “em desenvolvimento” num contexto inerentemente arriscado e instável de transformação radical das relações econômicas e políticas em escala internacional. (THEDE, 2013: 796)

A consolidação do nexo segurança-desenvolvimento abriu uma discussão sobre a

“securitização” e militarização do atual sistema de ajuda externa dos Estados Unidos, dando margem a críticas sobretudo da comunidade de desenvolvimento e da academia. (BEALL et al, 2006; EASTERLY, 2008; BRAINARD, 2007) A utilização do termo, aqui, faz alusão à teorização empreendida pelos construtivistas da Escola de Copenhague, entendendo de maneira geral a assimilação do desenvolvimento na agenda de segurança internacional. Quando os autores que debatem a ajuda externa norte-americana mencionam a “securitização” do desenvolvimento, estão menos preocupados com sua elaboração teórica, e mais preocupados com as consequências práticas da aproximação entre as duas agendas, de segurança e desenvolvimento.

O primeiro sintoma da securitização é a constante justificação da ajuda em termos de segurança nacional, conforme descrito anteriormente. O nexos segurança-desenvolvimento descreve a ajuda externa como um instrumento para conter a falência estatal e negar refúgio aos terroristas e criminosos, garantindo a segurança americana através de um ambiente internacional mais estável. Neste sentido, alguns poderiam argumentar que “os objetivos de desenvolvimento estão sendo sacrificados no altar da segurança” (BROWN e GRAVINGHOLT, 2016: 3).

A fragilidade estatal, por exemplo, entrou no léxico da política externa norte-americana como aspecto de segurança, e não como um elemento do desenvolvimento. Para Harborne, o nexos segurança-desenvolvimento é um “tigre de papel” que apesar do esforço retórico para enfatizar o papel do desenvolvimento, revela a securitização da ajuda: “a ajuda tem sido canalizada para os Estados frágeis porque é onde moram bilhões de pessoas mais pobres da humanidade ou, como a evidência sugere, certos Estados frágeis são favorecidos com ajuda por serem alvo de programas de segurança nacional?” (HARBORNE, 2012: 49).

Ao mesmo tempo, o discurso de desenvolvimento serviu para trazer legitimidade as intervenções militares dos EUA, feitas em nome do bem-estar das populações dos Estados alvo. (BROWN e GRAVINGHOLT, 2012: 2) A narrativa construída durante a administração Bush dava aos EUA o papel de levar a liberdade a países vítimas de regimes totalitários e do extremismo religioso. O desenvolvimento foi considerado parte desta missão, garantindo a liderança norte-americana nas mudanças “transformacionais” ao redor do globo. (EKBLADH, 2010: 265)

Uma das grandes preocupações quanto à securitização da ajuda ao desenvolvimento foi a priorização de aliados na guerra ao terror, assim como de “setores de segurança” nos projetos de desenvolvimento, tais como a prevenção de conflitos e a estabilização pós-conflitos. A ODA para estados frágeis e atingidos por conflitos quase quadruplicaram de 12 bilhões de dólares em 2000 para 50 bilhões de dólares em 2010. Metade destes fundos vai para cinco países (Iraque, Afeganistão, Etiópia, Paquistão e Sudão), e a outra metade é distribuída entre os demais quarenta e oito países. Somente o Afeganistão e Iraque receberam, juntos, 35% de toda ajuda para o desenvolvimento proveniente de membros da OCDE na última década. (MORROW, 2012: 58)

Afeganistão e Iraque também são hoje os maiores recipientes da ajuda externa norte-americana, ainda que os países não constassem na lista dos dez principais recipientes de ajuda anteriormente às intervenções de 2001 e 2003. Assim, grande parte do aumento no volume total ajuda externa dos EUA se deve a novos programas direcionados a estes dois países, e geralmente implementados pelo Pentágono.

Nestes contextos de extrema violência, o trabalho de agentes diplomáticos e de desenvolvimento ou ONGs se tornou muito perigoso. Na medida em que os atores civis começaram a compartilhar as atividades de desenvolvimento com atores militares, as populações locais (e grupos insurgentes) não puderam mais distinguir entre as forças combatentes e os provedores de ajuda “neutros”.

Outros ainda argumentam que o processo é reverso: hoje estaríamos vivenciando uma “desenvolvimentização” das atividades militares<sup>22</sup>. As forças militares teriam suprido lacuna de capacidade civil no trabalho em campo. No Afeganistão e Iraque, por exemplo, as forças armadas norte-americanas lideraram a maioria das atividades de desenvolvimento, construindo infraestrutura – poços, escolas e estradas. (SPEAR e WILLIAMS, 2012) De acordo com Spear (2016: 18), a pró-atividade do Pentágono se deveu à fraqueza crônica da USAID, que não dispunha de recursos e pessoal para ajudar neste flanco da guerra ao terror.

A ajuda externa serviu, na última década, como um elemento de *soft power* ou mesmo como moeda de troca para os países que apoiaram a coalizão liderada pelos

---

<sup>22</sup> O neologismo *developmentalization* surge na literatura americana em oposição à expressão já consolidada securitização (*securitization*).



EUA. A condicionalidade do apoio militar na guerra ao terror para a liberação de recursos de ajuda revela o nível de securitização. Ao mesmo tempo, destaca-se a ênfase dada por atores militares em projetos de curto-prazo, visando ganhar “corações e mentes” de populações locais, na expectativa de que a ajuda pudesse contribuir para as campanhas contra insurgentes em países como Afeganistão e Iraque.

Outro elemento que revela a securitização da ajuda foi a criação de novos mecanismos institucionais em agências de ajuda e desenvolvimento, fortalecendo a coordenação civil-militar em projetos cujo foco é o setor de segurança. Conforme mencionado anteriormente, as administrações Bush e Obama realizaram esforços para acomodar o nexo segurança-desenvolvimento através de mecanismos de diálogo entre os Departamentos de Defesa, de Estado e USAID – novos escritórios e iniciativas conjuntas, assim como uma abordagem ampla (*whole-of-government*) para Estados frágeis. (PATRICK e BROWN, 2007: 31-55).

Apesar de amplamente aceita nos círculos políticos e mesmo diplomáticos, a relação entre desenvolvimento e segurança merece reflexão mais detalhada. Para Tschirgi (2005), seria mais prudente dizer que desenvolvimento e segurança são “objetivos igualmente desejáveis e que potencialmente se reforçam mutuamente”.

Um relatório do *Security-Development Nexus Program*, da *International Peace Academy*, aponta que é muito difícil comprovar a correlação existente no nexo segurança-desenvolvimento justamente porque ambos os conceitos são muito amplos e escorregadios. Há muita confusão conceitual na elaboração da agenda política e, portanto, na sua implementação. Geralmente, a mesma terminologia é utilizada por diversos atores com diferentes significados, diferentes objetivos e níveis de intervenção política. Sem um *framework* político coerente, a “retórica das políticas vinculadas tornou-se axiomática.” (IPA, 2006: 4) O relatório é concluído de maneira bastante crítica ao nexo segurança-desenvolvimento:

Segurança e desenvolvimento coexistem em diferentes configurações em vários níveis e em contextos distintos. Eles podem ser mutuamente favoráveis, mutuamente prejudiciais ou independentes uns dos outros. O mesmo se aplica a outras conexões causais presumidas: a reforma do sector da segurança ou o Estado de direito não promovem automaticamente a segurança nem o desenvolvimento, embora possam ser instrumentais para o fazer indiretamente. Afirmar o contrário só pode levar a diagnósticos errados e respostas inadequadas. (IPA, 2006: 6)

Stewart Patrick também denuncia a ausência de evidências concretas que apoiem a securitização de Estados frágeis: “[...] parece que toda a gama de políticas ocidentais é animada por evidências anedóticas, ou exemplos isolados, como as operações da Al Qaeda no Afeganistão ou o tráfico de cocaína na Colômbia.” (PATRICK, 2006: 28-29) O autor desafia a hipótese de que terroristas e criminosos internacionais estariam operando a partir de Estados falidos.

Contrariamente ao que aparece na narrativa oficial, o autor afirma que a maioria dos Estados frágeis não apresentam riscos de segurança significativos, a não ser riscos para sua própria população. (PATRICK, 2011: 16) Neste sentido, muitas críticas apontam que o nexos segurança-desenvolvimento não tem real fundamento e funciona mais como uma narrativa que busca legitimar um sistema de ingerência multi-nível das grandes potências no mundo em desenvolvimento.

## 5 MUDANÇAS E NOVOS PADRÕES DE AJUDA EXTERNA

Este padrão de mudanças na ajuda estadunidense nos primeiros anos do século XXI – a maior prioridade conferida à promoção do desenvolvimento na doutrina de segurança nacional, um aumento maciço na ajuda externa, a criação de uma nova agência, a MCC, o comprometimento com maior assistência no combate à AIDS, e a disposição presidencial para fazer lobby em prol da ajuda externa junto ao Congresso – tudo sugere que a política de ajuda externa dos Estados Unidos adentrou um processo de mudanças fundamentais. (LANCASTER, 2007: 93)

Esta seção propõe mapear as principais transformações do sistema de ajuda norte-americano nos últimos quinze anos. Historicamente, a agenda de ajuda externa sofreu diversas críticas, dentre elas a falta de foco e liderança, número excessivo de agências envolvidas, falta de transparência e ausência de progresso em alguns países receptores. Por vezes, o cargo de administrador da USAID demorou a ser apontado pela presidência, e o orçamento de ajuda externa recebeu menor atenção no congresso.

Sobretudo durante a década de noventa e nos primeiros anos do novo milênio, a ajuda externa teve seu papel diminuído não somente através de cortes orçamentários, mas sobretudo por falta de interesse do executivo e do legislativo com a temática do desenvolvimento e uma certa indefinição quanto ao papel dos EUA no novo cenário geopolítico pós-Guerra Fria.

De fato, o investimento político empreendido tanto pelas administrações Bush como Obama em revisões estratégicas e metodológicas no campo da ajuda externa corroboram a hipótese inicial da pesquisa, de que a ajuda externa teria um papel diferenciado para o governo de Washington no início do século XXI. Uma série de recomposições burocráticas, redimensionamento estratégico e reestruturações metodológicas foram empreendidos.

A USAID foi melhor posicionada nas discussões políticas em Washington, novos documentos tentam alinhar sua missão aos interesses nacionais e novos programas apostam na modernização do sistema norte-americano de ajuda. Iniciativas temáticas com volumoso investimento e a criação da MCC representam a incorporação de novos debates no *development thinking* e tentam manter o papel de liderança que os EUA sempre tiveram no regime internacional de ajuda externa.

## 5.1 Reforma organizacional do sistema de ajuda externa

Já no primeiro mandato da administração George W. Bush, após anos de declínio no financiamento da ajuda, houve um amplo consenso de que a ajuda externa era uma ferramenta de política externa importante [...] e a reforma seria necessária para que a ajuda alcançasse maior eficácia na sua contribuição para com os objetivos de política externa e segurança nacional. (EPISTEIN, 2011: 6)

Em agosto de 2003, o então Secretário de Estado Colin Powell e o diretor da USAID Andrew Natsios lançaram o *Strategic Plan 2004-2009* intitulado *Aligning Diplomacy and Development Assistance*. A missão definida pelo documento era sustentar o tripé apontado pela NSS de 2002: diplomacia, desenvolvimento e defesa. Paralelamente ao aumento significativo no orçamento para ajuda externa, a administração Bush deu início a um amplo processo de mudanças no setor.

O intuito desta reforma organizacional foi dar maior transparência, coerência e eficácia ao fragmentado sistema de ajuda norte-americano, a fim de aumentar o poder de persuasão junto ao congresso e diminuir a quantidade de diretivas e *earmarks* durante o processo orçamentário. Cada vez mais, a ênfase estratégica agregada à ajuda externa destoava de sua improvisada organização na burocracia governamental, e por outro lado, da falta de apoio em Washington. “A fragmentação começou a levantar uma preocupação com a coerência, sobreposição e duplicação de esforços dos Estados Unidos no exterior.” (LANCASTER, 2008: 29)

A proliferação de objetivos reflete diferentes prioridades para a ajuda externa, estabelecidas pelo congresso e pela administração. Por um lado, a administração promoveu seus objetivos através de iniciativas presidenciais evitando as limitações de financiamento, aprovadas pelo Congresso (através do *International Affairs Account*). Isso criou novas janelas para o financiamento de programas como a MCC, mas também aumentou a fragmentação. Por outro lado, o congresso promoveu suas próprias prioridades através de diretivas e *earmarks* que não coadunavam com os interesses da administração. (DAC, 2011: 39)

No início de sua gestão, a então Secretária de Estado Condoleezza Rice anunciou o conceito-chave de desenvolvimento transformacional, que deveria atender aqueles cinco objetivos definidos pelo *Strategic Plan* (conforme exposto na tabela 3). A partir de 2006, começou a ser implementado o chamado *F process* com o objetivo e impulsionar a coordenação ente os programas de ajuda externa.

Foi criado o *State Department Bureau of Foreign Assistance* (também conhecido como *F Bureau*) que passaria a administrar os programas da USAID, PEPFAR, *Support for Eastern Europe Democracy Act*, *Migration and Refugee Affairs*, *Andean Drug Programs* e *Economic Support Fund*, e deter o controle organizacional sobre a MCC e outros vinte e quatro programas agenciais. O *F Bureau* seria encabeçado pelo DFA, responsável por alinhar os programas de ajuda aos novos desafios do século XXI e à política externa norte-americana. (INGRAM, 2014: 9-11)

O *F process* deveria desenvolver uma estratégia de ajuda externa coerente e coordenada; prover estratégias de ajuda a países específicos, consolidar o planejamento político, orçamentário e os mecanismos de implementação para melhorar a liderança em projetos de ajuda; e prover orientação para outras agências do governo envolvidas em atividades de ajuda externa. (EPISTEIN, 2011: 6)

O *F process* tinha como desafio alinhar o orçamento e as atividades da USAID com os objetivos de política externa do Departamento de Estado, o que foi impulsionado pelo *Foreign Assistance Framework* (FAF) publicado pelo *F Bureau*. A FAF seria uma ferramenta de orientação para os *decision makers* no redimensionamento estratégico: “[...] ajudar a construir e sustentar Estados democráticos, bem governados que correspondam às necessidades de suas populações, reduzindo a pobreza e participando com responsabilidade do sistema internacional.” (EPISTEIN e WEED, 2009: 2)

É importante ressaltar, todavia, algumas críticas recaem sobre o *F process*, tais como a relatividade de sua capacidade de orientar toda a agenda de ajuda externa, já que o *F Bureau* administra apenas os programas controlados pelo Departamento de Estado e pela USAID, deixando de coordenar outras diversas agências envolvidas com ajuda externa. O *F Bureau* tampouco tem influência sobre a ajuda multilateral americana (que vai para organismos internacionais). Sem o necessário apoio congressual, o *F process* não teria logrado avançar uma *national foreign assistance strategy* ou racionalizar o processo orçamentário para ajuda externa. (EPISTEIN e WEED, 2009)

Segundo George Ingram (2014), especialista que compõe o programa *Global Economy and Development* na *Brookings Institution*, há três premissas básicas que orientaram o conjunto de reformas no sistema de ajuda externa iniciado em 2006. A primeira delas seria a consciência de que a ajuda externa quase sempre falha em responder às reais necessidades dos países em desenvolvimento.

A preocupação com a eficácia da ajuda se adensa na década de 1990 e culmina na assinatura, por parte dos principais doadores internacionais, de uma série de declarações em sua defesa (Paris, Accra e Busan, já mencionadas anteriormente). Segundo o autor:

O princípio da efetividade reside na melhor adaptação da ajuda às necessidades e prioridades locais, com o foco mudando da mera ajuda para parcerias de cooperação mais amplas. A natureza “*Washington-centric*” da ajuda externa dos EUA, com prioridades e programas colocados por *earmarks* do Congresso e iniciativas presidenciais, frequentemente desconectam a ajuda externa das necessidades e prioridades dos países em desenvolvimento. (INGRAM, 2014: 9)

A segunda premissa seria a falta de articulação entre os projetos de ajuda e os interesses dos Estados Unidos no mundo. Apesar do FAA de 1961 delimitar os propósitos para a ajuda externa estadunidense, há muito tempo a sequência de emendas colocadas pelo congresso acumularam objetivos, autoridades e prioridades. Infelizmente, a confusa formatação legislativa da agenda de ajuda externa se reflete também no executivo, que acumula dúzias de iniciativas presidenciais e vinte e cinco agências encarregadas de desenvolver atividades de assistência internacional. (INGRAM, 2014: 10)

Os esforços muitas vezes são duplicados, os resultados insuficientes e os objetivos, ao final, muito pouco claros. Sobretudo, não se podia falar em uma política unificada de ajuda externa adaptada às demandas do século XXI. Já abordamos anteriormente o número de atores envolvidos com ajuda externa, com destaque para os Departamentos de Estado (incluindo a USAID), Defesa e Tesouro. Ingram (2014: 11) faz uma suposição provocativa: se você é um país parceiro buscando ajuda dos Estados Unidos para o combate à AIDS, ao chegar em Washington agenda uma reunião com o PEPFAR no Departamento de Estado, com o *Global Health Bureau* na USAID ou com o CDC<sup>23</sup> no Departamento de Saúde?

O impacto desta deficiência – dispersão de políticas e programas sem coerência estratégica – resulta que os EUA, o maior doador bilateral de ajuda externa, fica de mãos atadas, incapaz de mobilizar todos os seus recursos para um objetivo comum, ou incapaz de falar para o mundo com uma única voz coerente e forte. (INGRAM, 2014: 11)

A terceira premissa é o reconhecimento de que o século XXI está mudando

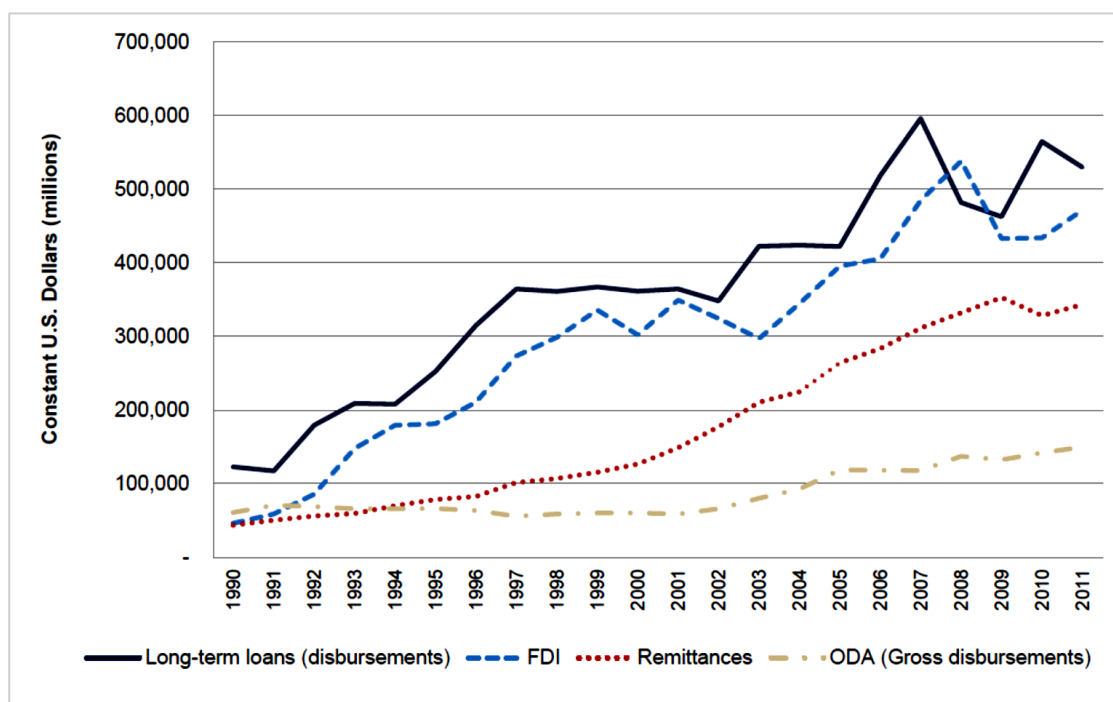
---

<sup>23</sup> O *Centers for Disease Control and Prevention* é uma agência do Departamento de Saúde e Serviços Humanos dos EUA.

rapidamente e é essencialmente diferente do mundo em que a estrutura de ajuda externa foi criada. Os recursos de ajuda externa ainda são muito importantes para alguns setores e países (principalmente os mais pobres ou em temas sensíveis como a ajuda humanitária e o combate à AIDS). Mas os recursos de ajuda têm ocupado um papel cada vez menor no que se refere ao financiamento do desenvolvimento, por exemplo.

Isto porque os fluxos financeiros globais rumo aos países em desenvolvimento cresceram muito nos últimos anos. Nos anos 2000, por exemplo, estes cresceram de 1 trilhão de dólares para 2 trilhões. Entre 1990 e 2011, o investimento estrangeiro direto para países em desenvolvimento aumentou de 46 bilhões de dólares para 471 bilhões; os empréstimos de longo prazo cresceram de 122 bilhões de dólares para 530 bilhões e as remessas externas de 43 bilhões de dólares para 343 bilhões, enquanto a ajuda oficial para o desenvolvimento (dos países doadores da OCDE) cresceu de 61 bilhões de dólares para 150 bilhões. (INGRAM, 2014: 11)

**Figura 8 – Fluxos de recursos para países em desenvolvimento (1990-2011)**



Fonte: INGRAM, 2014:12

O quadro de países doadores também se transformou e se diversificou. Países que no passado eram receptores de ajuda, hoje são doadores, a exemplo de países emergentes como Brasil, México, Rússia e China. A China se destacou na última década como um doador com potencial ascendente de participação na ajuda ao desenvolvimento. Em 2013, o governo de Pequim proveu 7 bilhões de dólares em assistência, pulando da 16ª posição em 2001 para a 6ª posição entre os maiores doadores, emparelhando-se com a França<sup>24</sup>.

Há também que se considerar o papel de doadores não tradicionais, mas que crescem em importância e volume de ajuda, tais como as ONGS, fundações e corporações (preocupadas com questões sociais e de meio ambiente). Hoje o setor privado passa a ser um grande ator na promoção do desenvolvimento, como revela o relatório do *High-Level Panel on the Post-2015 Development Agenda*. (INGRAM, 2014: 12-13)

Outra mudança importante se deu no quadro de países em desenvolvimento, já que muitos deles ascenderam do nível de países de baixa renda para média renda, tornando-se mais autônomos na promoção de seu próprio desenvolvimento. O número de países de baixa renda caiu de 63 em 2000 para 35 em 2012 e a expectativa é que caia para uma faixa entre 23 e 18 em 2030. (INGRAM, 2014: 12) É preciso destacar, contudo, a imprecisão da própria classificação do desenvolvimento através de faixas de renda dos países em questão.

Observa-se, assim, a necessidade de levar adiante o *F process* e adaptá-lo às novas demandas domésticas e internacionais. Neste sentido a administração Obama se comprometeu com o nível crescente de dólares empregados à assistência internacional e com a continuação das reformas organizacionais iniciadas com George W. Bush. Ainda durante o período de campanha, Obama conferiu destaque à ajuda internacional na sua plataforma de política externa e prometeu aumentar o volume de ajuda em 6 bilhões de dólares anualmente. Entre 2009 e 2012, a ajuda externa norte-americana atingiu a cifra recorde de 47 bilhões de dólares.

A então Secretária de Estado Hillary Clinton enfatizou em diversos documentos e discursos oficiais o importante papel do desenvolvimento para os objetivos de política

---

<sup>24</sup> A China não faz parte do DAC da OCDE.



externa dos EUA, e a necessidade de “[...] elevar a diplomacia e o desenvolvimento juntamente com a defesa – a uma abordagem de *smart power* capaz de resolver os problemas globais. Para que esta abordagem seja bem sucedida, no entanto, o poder civil dos EUA precisa ser fortalecido e ampliado.” (CLINTON, 2010a)

Durante um pronunciamento no *Center for Global Development*, Hillary Clinton indicou alguns passos tomados pela administração Obama para aprimorar o sistema de ajuda externa dos Estados Unidos: parcerias com os países receptores, coordenação entre as agências do governo que desenvolvem projetos de ajuda, captação de investimentos e apoio técnico em setores como agricultura, saúde, educação, segurança, energia e governança local. “Nós aumentaremos a expertise dos nossos diplomatas em matéria de desenvolvimento, e vice-versa. Os 3Ds (defesa, diplomacia e desenvolvimento) precisam se reforçar mutuamente.” (CLINTON, 2010b)

Em 10 de julho de 2009, Hillary Clinton formalizou a criação da *Quadrennial Diplomacy and Development Review* (QDDR), a ser realizada nos moldes da *Quadrennial Defense Review*.<sup>25</sup> O primeiro objetivo da QDDR era fortalecer as capacidades institucionais das agências civis de política externa para acompanhar as demandas do século XXI. O foco seria na melhoria da eficiência e complementaridade de ferramentas de diplomacia e desenvolvimento já existentes, situando-as como pilares da estratégia de segurança nacional.

Embora o Departamento de Estado e a USAID tenham diferentes papéis e missões, diplomacia e desenvolvimento frequentemente se sobrepõem e precisam funcionar conjuntamente. Cada vez mais os desafios globais exigem uma combinação dos dois, exigindo uma abordagem holística do poder civil. (CLINTON, 2010a)

A primeira QDDR, publicada em dezembro de 2010 sob a coordenação de Clinton e da então diretora de planejamento político Anne-Marie Slaughter destacou a necessidade

---

<sup>25</sup> As origens da QDDR estão em 2006, com a criação da *Helping to Enhance the Livelihood of People around the Globe* (HELP) no Congresso norte-americano (comissão bipartidária de 21 membros). A HELP tinha o objetivo de revisar os programas de ajuda externa e dentre as recomendações apontadas estão a necessidade de maior cooperação interagência e integração da ajuda externa aos objetivos de política externa. Um “*whole-of government approach*” poderia ser viabilizado pelo sistema de revisões quadrienais, similar ao *Quadrennial Defense Review* do Departamento de Defesa dos EUA. A comissão HELP recomendou a criação da *Quadrennial Development and Humanitarian Assistance Review* que deveria fazer avaliações periódicas da atuação do governo dos EUA em material de desenvolvimento e ser capaz de influenciar, dentre outros, a própria formulação da NSS.

de equiparar o “poder civil” ao “poder militar” como ferramentas essenciais à consecução dos objetivos de política externa dos EUA. O documento também frisou a necessidade de “[...] reformar a ajuda externa, melhorando a coordenação e monitoramento dos programas, permitindo a alocação de recursos voltados ao bom desempenho dos programas de ajuda.” (EPISTEIN, 2011: 5)

Outra medida adotada pela administração Obama foi a *Presidential Study Directive on U.S. Global Development Policy* (PSD-7), de agosto de 2009, que deveria coordenar uma avaliação global sobre a política de desenvolvimento do governo dos EUA. Esta avaliação incluiu não somente o Departamento de Estado e a USAID, mas também os Departamentos de Defesa, Tesouro, Agricultura entre outros, para fornecer um panorama dos desafios contemporâneos do desenvolvimento global, tais como pobreza, fome e doenças, além de situações críticas, como os conflitos no Iraque e Afeganistão. (EPISTEIN, 2011)

O PSD foi presidido pelo *National Security Advisor* James Jones e pelo *National Economic Council Director* Lawrence Summers, e reuniu membros de dezesseis departamentos e agências do governo norte-americano, além de consultores das comissões de relações internacionais do Senado e Câmara dos Representantes e de revisores do *National Security Council* e do *National Economic Council*. (EPISTEIN, 2011)

Ao contrário do QDDR que foi encabeçado pelo Departamento de Estado, para melhorar suas capacidades e recursos institucionais, o PSD foi realizado sob pedido do presidente para formular uma política global de desenvolvimento para todo o executivo. O relatório elaborado pelo PSD veio a público em maio de 2010 com o título *A New Way Forward on Global Development*, apontando políticas de desenvolvimento para:

[...] promover mercados emergentes e governança democrática, investir em sistemas sustentáveis que promovam o desenvolvimento em matéria de saúde e produção de alimentos, alinhando as estratégias de desenvolvimento às necessidades de cada país, e melhorar a coordenação entre o Departamento de Estado e a USAID. (THE WHITE HOUSE, 2010b)

O texto do PSD foi assinado pelo presidente Obama em 22 de setembro de 2010 e então renomeado como *Presidential Policy Directive on Global Development* (PDD). O documento é claro na defesa do papel de liderança dos Estados Unidos na promoção do desenvolvimento mundial. O foco do PDD é a concepção de sustentabilidade do

desenvolvimento – a ajuda externa entendida não como fim, mas como meio na construção de capacidade estatal de auto gerência. Ao mesmo tempo, segundo o PDD, a linha mestra da ajuda deve ser a eficácia da ajuda externa – orientação dos programas a partir de avaliações de resultados, compartilhamento de responsabilidades com o país receptor, e maior seletividade dos mesmos. (THE WHITE HOUSE, 2010b)

Com o PDD, Obama criou a *Interagency Police Committee on Global Development*, reunindo semanalmente dezesseis instâncias governamentais para formular a agenda de ajuda externa (estabelecer prioridades), facilitar a tomada de decisão (quando as posições dos atores divergem), e coordenar a política de desenvolvimento no poder executivo. A fim de receber os *inputs* da sociedade civil, o PDD também originou o *U.S. Global Development Council*, uma arena composta pelo setor privado, acadêmico, os *think tanks* e organizações não governamentais.

O PDD colocou três pilares para a política de desenvolvimento global: foco no desenvolvimento sustentável, eficácia das parcerias e aproveitamento capacidades de desenvolvimento para apoiar os objetivos comuns. Para tanto, propõe novas abordagens:

- crescimento econômico de base ampla como prioridade
- uso de novas tecnologias como vacinas para doenças negligenciadas, sementes resistentes a variações climáticas e inovações em energia limpa<sup>26</sup>
- balancear o uso de poderes civil e militar nas crises humanitárias e conflitos
- adotar um sistema de avaliação de progresso (com base em objetivos claros)<sup>27</sup>
- maior seletividade na escolha dos países e setores atendidos
- estabelecer sistema de responsabilidade dos países recipientes (*country ownership*), maior transparência e *accountability*
- melhorar divisão de trabalho entre os doadores para evitar duplicação de esforços e recursos, promovendo a trans-setorialidade

---

<sup>26</sup>Como exemplo, temos a criação do *U.S. Global Development Lab* (2014) na USAID para servir como hub de ciência e tecnologia voltado à ajuda e cumprimento das metas do milênio.

<sup>27</sup>Obama aperfeiçoou modelos de avaliação da USAID, Departamento de Estado e MCC. O esforço também foi apoiado pelo Congresso que aprovou em 2016 o *Foreign Aid Transparency and Accountability Act*, estabelecendo novos requisitos de avaliação.

- fortalecer o apoio dos EUA a organizações multilaterais de desenvolvimento e a fundos globais

Outro objetivo claro do PDD é a aproximação dos trabalhos do executivo com o legislativo, a fim de diminuir as diretivas congressuais (*earmarks*) na dotação orçamentária e aumentar a flexibilidade dos tomadores de decisão na área de ajuda externa. Paralelamente às medidas adotadas no executivo para racionalizar a agenda de ajuda e refundar seus pilares estratégicos, ocorre também um esforço de congressistas para atualizar a legislação da ajuda externa.

Com o apoio de Obama, o deputado democrata Howard Berman iniciou em 2009 uma tentativa de reescrever o FAA de 1961, apresentando um documento-base de 923 páginas e encabeçando uma série de audiências no Capitólio para avançar a reforma na legislação de ajuda externa. Segundo Berman:

É dolorosamente óbvio para o Congresso, a administração, os especialistas em ajuda externa e as ONGs que a ajuda externa dos EUA é fragmentada e precisa ser revisada. Acredito que o sistema de ajuda externa dos EUA não precisa de algumas pequenas mudanças, mas precisa ser reinventada e reequipada a fim de responder aos desafios significativos que o país e o mundo enfrentam no século XXI. (BERMAN, 2009)

Assim, em abril de 2009, o deputado Berman introduziu a *Initiating Foreign Assistance Reform Act* (que entre outras prioridades propunha a criação de uma *National Strategy for Global Development*). O projeto de lei, que ganhou apoio de 125 deputados (entre republicanos e democratas), ainda não foi aprovado.

No Senado, destaca-se ainda o papel de John Kerry (então à frente do *Senate Foreign Relations Committee*) na defesa do objetivo de desenvolvimento em política externa e da elevação do papel da USAID. Segundo Kerry: “A aprovação de uma lei de reforma da ajuda externa será crucial para a revitalização das agências de desenvolvimento e restabelecimento da capacidade política, intelectual e estratégica dos programas de ajuda externa. Nós precisamos superar de uma vez a pobreza global.” (KERRY, 2009)

Em julho de 2009, Kerry introduziu no plenário do Senado (juntamente com o republicano Dick Lugar) o *Foreign Assistance Revitalization and Accountability Act* que

entre outras propostas, previa um *Bureau for Policy and Strategic Planning* na USAID, a fim de elaborar políticas de longo prazo para o desenvolvimento, vis a vis à política externa dos EUA, e garantir a transparência. Previa também a criação de um *Council on Research and Evaluation of Foreign Assistance* para avaliar objetivamente os impactos e resultados de todos os programas de ajuda.

## 5.2 Novos programas de ajuda externa

Somente entre 2001 e 2005, a ajuda externa cresceu 40% (sem contabilizar a ajuda militar bilateral para Iraque e Afeganistão). Com apoio popular e do Capitólio (composto por maioria republicana), Bush anunciou dois novos programas de ajuda externa: o PEPFAR (*President's Emergency Plan for AIDS Relief*) e a MCC (*Millennium Challenge Corporation*). O engajamento do líder republicano com volumosos programas de ajuda externa é reflexo da ruptura em sua política externa antes e após os ataques de 11 de setembro em 2001.

Antes, o tom isolacionista e crítico ao intervencionismo americano (em oposição à postura adotada na gestão Clinton) combinava com um baixo padrão orçamentário para ajuda externa (seguindo a tendência decrescente da década de 90). Em 2002, a doutrina Bush encarou a ajuda externa como contraparte *soft* da guerra ao terrorismo internacional. É importante destacar também o apoio do congresso e do público (habitualmente crítico da ajuda externa), num contexto de sentimento coletivo de missão – combater o terrorismo e levar a liberdade ao mundo. (PICARD e BUSS, 2009: 161-162)

No *State of the Union Address* de 2003, Bush destacou a ameaça global colocada pela epidemia de AIDS (principalmente na África subsaariana) e anunciou a criação do PEPFAR. Prometeu que Washington doaria 15 bilhões de dólares, em três anos, para o combate à AIDS (e em menor escala tuberculose e malária). O PEPFAR recebeu apoio bipartidário no congresso, e as apropriações anuais superaram valores requisitados pelo executivo. Durante a primeira fase do programa (entre os anos fiscais de 2004-2008), a administração Bush gastou mais de 18 bilhões de dólares no combate à AIDS. Em 2007, o programa foi renovado num compromisso de mais 30 bilhões de dólares a serem desembolsados nos próximos cinco anos.

Ganhos palpáveis foram alcançados com esta investida em ajuda externa na área da saúde. O programa viabilizou tratamento a 4,5 milhões de pessoas, testes e terapia para mais de 40 milhões (inclusive 10 milhões de mulheres grávidas), prevenção da transmissão mãe-filho para 660 mil grávidas (reduzindo pelo menos 200 mil novas infecções), dando apoio a mais de 4 milhões de órfãos e crianças vulneráveis. Segundo a UNAIDS, pelo menos metade de toda ajuda internacional no combate à AIDS na última década foi proporcionada pelos Estados Unidos. (SALAAM-BLYTHER, 2012: 8)

O PEPFAR representou uma novidade operacional em ajuda externa, já que canaliza uma quantidade substancial de recursos para um único objetivo e sob um único comando operacional, neste caso, do Departamento de Estado. O coordenador do PEPFAR tem status de embaixador e se reporta diretamente à Secretaria de Estado. No primeiro ano do programa, a ajuda em prevenção e combate à AIDS atendeu a quinze países (dos quais treze na África subsaariana), e foi implementada pela USAID em parceria com governos e sociedade civil locais.

O PEPFAR é um bom exemplo para entendermos a complexidade de interesses e burocracias que circunda a ajuda externa estadunidense. Sua aprovação, em 2003, contou com o apoio popular dos conservadores religiosos e da Direita Cristã organizada (com o protagonismo do pastor Rick Warren).<sup>28</sup> A retórica religiosa de Bush demarcou o contexto da iniciativa definida em termos de obrigação moral dos Estados Unidos:

Enquanto nossa nação move tropas e faz alianças para tornar nosso mundo mais proveitoso, nós precisamos também lembrar do nosso chamado enquanto nação cristã, para agir contra as crises globais de saúde [...] Este é o caso da doença homossexual da AIDS. Hoje, no continente africano quase 30 milhões de sodomitas tem o vírus da AIDS, incluindo 3 milhões de crianças abaixo dos 15 anos. (BUSH, 2003)

No congresso, a aprovação de considerável soma de dólares empregados à causa humanitária também foi influenciada pelo “conservadorismo compassivo” e pode ser observado na fala do então senador republicano, Jesse Helms (2002): “Eu sei que como o samaritano viajando de Jerusalém para Jericó, nós não podemos nos recusar a ajudar um irmão em necessidade.” Durante o processo de apropriação orçamentária, predominou o

---

<sup>28</sup> O pastor evangélico Rick Wareen é o fundador da mega-igreja *Saddleback church*, na Califórnia (a oitava maior nos EUA). Escritor de vários *best-sellers* ele é um dos mais populares e influentes líderes religiosos conservadores no país.

grande número de diretivas e *earmarks*. Contrariando a comunidade médica estadunidense, 20% dos recursos do PEPFAR foram destacados para a prevenção da AIDS, priorizando os métodos de abstinência sexual e fidelidade no casamento (em detrimento do uso de preservativos, por exemplo).

Também em 2003, Bush anunciou a criação de uma nova agência de ajuda econômica voltada aos países de baixa renda, durante a Conferência da ONU para o Financiamento do Desenvolvimento, no México. Com a MCC, formalmente estabelecida em 2004, o presidente se comprometeu a aumentar o orçamento de ajuda externa em 5 bilhões de dólares ao ano:

Nós estamos perseguindo objetivos grandiosos e dignos para tornar o mundo mais seguro, um mundo melhor. Nós vamos desafiar a pobreza e a falta de esperança, a falta de educação e os Estados falidos que frequentemente geram condições para favoráveis ao terrorismo. (BUSH, 2002b)

A MCC<sup>29</sup> inaugurou o “modelo de desempenho” na ajuda externa norte-americana: somente os países que “governam justamente, investem em seu povo e encorajam o liberalismo econômico” seriam elegíveis aos projetos da corporação. A MCC estipulou dezoito indicadores objetivos de performance recolhidos em bases de dados, por exemplo, da *Freedom House*, *Heritage Foundation*, Banco Mundial e UNESCO<sup>30</sup>.

O programa surge em grande medida como uma resposta à frustração com o modelo clássico de ajuda econômica e parte da premissa de que o desenvolvimento é mais bem-sucedido quando os países estão comprometidos com reformas visando ao livre mercado e princípios/políticas democráticas. Algumas diferenças podem ser elencadas entre o MCC e outros programas de ajuda externa dos EUA:

- o processo é mais competitivo e premia os países com boa performance
- seu mandato visa reduzir pobreza através de crescimento econômico (e não está atrelado a objetivos de múltiplos setores)

---

<sup>29</sup> A nova agência de nível sub-ministerial foi criada para ser independente do Departamento de Estado (evitando a contaminação dos interesses diplomáticos de curto prazo) e da USAID (evitando os *earmarks* do Congresso).

<sup>30</sup> Os indicadores de performance são: liberdades civis, direitos políticos, voz e *accountability*, eficácia governamental, império da lei, controle de corrupção, taxa de imunização, gastos públicos com saúde, nível de escolaridade feminino, gastos públicos com educação primária, custos de abrir um negócio, demora para abrir um negócio, taxa de inflação, política comercial, qualidade regulatória, política fiscal, índice de manejo de recursos naturais, índice de direitos e acesso à terra. Disponível em: [www.mcc.gov](http://www.mcc.gov).

- seu financiamento não está vinculado a objetivos estratégicos de política externa (que muitas vezes influenciam fortemente onde a ajuda é investida)
- a solicitação de programas é feita exclusivamente pelos países qualificados (e com participação ampla da sociedade civil)
- a responsabilidade de implementação dos programas é dos países recipientes
- a duração de um compacto é limitada a cinco anos (o financiamento total é aprovado nua única vez)
- a prerrogativa é que os projetos tenham impacto mensurável
- maior ênfase na transparência pública

O MCC opera com dois tipos de programas de ajuda: um de longo prazo e maior escala de investimento em projetos definidos e implementados pelos recipientes, conhecido como compactos, e outro de curto-prazo (máximo dois anos) e mais estreitamente definido, que ajuda os países a se tornarem aptos a concorrer pelos compactos, denominado “programa-limiar” (*threshold program*).

Os compactos são *grant agreements* de no máximo cinco anos, propostos e implementados pelos países receptores. Até hoje, a diretoria do MCC aprovou 33 compactos em 27 países com orçamento de superior a 11,5 bilhões de dólares, conforme elencado na tabela a seguir:

**Tabela 7 – Compactos do MCC (2005-2016)**

<p>Madagascar (2005), Honduras (2005), Cabo Verde (2005), Nicarágua (2005), Geórgia (2005), Benin (2006), Vanuatu (2006), Armênia (2006), Gana (2006), Mali (2006), El Salvador (2006), Moçambique (2007), Lesoto (2007), Marrocos (2007), Mongólia (2007), Tanzânia (2008), Burkina Faso (2008), Namíbia (2008), Senegal (2009), Moldova (2010), Filipinas (2010), Jordan (2010), Malawi (2011), Indonésia (2011), Cabo Verde II (2012), Zâmbia (2012), Geórgia II (2013), El Salvador II (2014), Gana II (2014), Benin II (2015), Libéria (2015), Marrocos II (2015), e Níger (2016).</p>
---

Fonte: MCC website



Dentre estes compactos, 58% foram para países da África subsaariana, 12% para o norte da África e Oriente Médio, 9% para países da antiga União Soviética, 9% para América Latina e 12% para Ásia e região do Pacífico. O MCC priorizou projetos de construção de infraestrutura. Desde 2005, o financiamento foi distribuído entre os setores: transportes – principalmente estradas (27%), agricultura (16%), energia (16%), saúde, educação e serviços comunitários (13%), suprimento de água e saneamento básico (10%), império da lei (6%), e serviços financeiros (2%).<sup>31</sup> (TARNOFF, 2017: 10)

Os *threshold programs* lidam com problemas nos indicadores de qualificação de um país, sobretudo no fator de combate à corrupção (que é determinante para a elegibilidade). Desde 2010, o MCC começou a trabalhar com aspetos mais técnicos, iniciando reformas em setores problemáticos que futuramente serão abordados nos “projetos compactos”. Segundo avaliação do MCC, iniciando um relacionamento mais próximo com os futuros parceiros e induz o *capacity-building*. A legislação aprovada em 2004 limita o valor gasto com os programas-limiar ao máximo 10% dos fundos totais do MCC. Na última década, este valor girou em torno de 5%.

Em dezembro de 2016, o conselho administrativo do MCC (que inclui a participação do DFA) selecionou Sri Lanka, Tunísia, Costa do Marfim e Nepal como elegíveis para seus primeiros compactos. Mongólia e Senegal também foram classificados como elegíveis para seus segundos compactos. Para o *threshold program* (programas no limiar) foram selecionados Kosovo, Timor Leste e Togo.

Podem participar do processo de seleção para compactos apenas os países de renda média (segundo classificação do Banco Mundial). Para o ano fiscal de 2017, por exemplo, a seleção estava limitada ao critério de PIB per capita de 4.035 dólares/ano, resultando num conjunto de 82 países. Segundo a legislação do MCC, 75% dos compactos devem ser aprovados para países com renda média-baixa. A exceção são países proibidos de receber ajuda dos Estados Unidos, devido à natureza de seus regimes (a exemplo de Zimbábue, Birmânia, Sudão, Síria, Coreia do Norte).

Para serem de fato elegíveis, os países precisam atender pelo menos metade dos indicadores de desempenho (sendo pelo menos um indicador em cada área apontada abaixo). Os critérios “liberdades civis” e “controle da corrupção” são, por sua vez,

---

<sup>31</sup> Os 10% restantes foram gastos com funcionários, administração e monitoramento de programas.

obrigatórios.

1. boa governança, combate à corrupção, respeito aos direitos humanos e compromisso com o império da lei
2. investimentos sociais, principalmente em saúde e educação
3. liberdade econômica, promovendo empreendedorismo e promoção de livre mercado

Uma vez considerados elegíveis, os países elaboram seus projetos e competem entre si para terem os compactos aprovados. O desenvolvimento do projeto é feito com consulta do MCC, contando inclusive com auxílio técnico e financiamento para montar equipes de especialistas, a fim de colher dados e traçar estratégias – *pre-compact development grants*. Uma vez assinado o compacto, um representante do MCC acompanha in loco o desenvolvimento do programa, contando ainda com a assistência de consultores (profissionais que provêm auxílio técnico, como engenheiros). Ao final do compacto, a avaliação de desempenho é feita por membros externos ao MCC, e seus resultados são abertos ao público.

A sede do MCC conta com 254 membros, mais 22 funcionários destacados em países com compactos ativos. O comitê de diretores, que faz a seleção dos países elegíveis a compactos, é presidido pelo Secretário de Estado e composto pelo Secretário de Tesouro, administrador da USAID, *U.S. Trade Representative*, pelo CEO do MCC e mais quatro membros do setor privado, escolhidos pelo presidente mediante de uma lista de opções submetida pelo congresso norte-americano.

Em fevereiro de 2016 foi lançado o documento *NEXT: A Strategy for MCC's Future*, que aponta algumas prioridades para os próximos anos, como oportunidades de integração regional e parcerias público-privadas, melhoraria nas parcerias com governos subnacionais, inclusão de mulheres e grupos marginalizados, melhoria em *accountability*, transparência e avaliação de resultados, além do investimento no fator sustentabilidade dos programas – a capacidade de dar continuidade ao processo de desenvolvimento ao final dos compactos.

O modelo trazido pelo MCC é único no mundo, e está na linha de frente dos debates sobre o desenvolvimento, conforme apontado em capítulo anterior, tanto em

termos de seletividade (apostando apenas nos países com bom desempenho) quanto de *country-ownership* (já que são os receptores que formulam e implementam a ajuda). Se a probabilidade de sucesso é maior neste modelo (segundo o governo norte-americano), ele deixa de fora uma ampla gama de países cuja situação de subdesenvolvimento é mais crítica (sem padrões mínimos de governança ou aqueles em situação de conflito) e para os quais a ajuda pode ser ainda mais determinante.

A administração Obama não somente deu continuidade a estes programas criados pela administração Bush, como agregou novos projetos ao portfólio de ajuda externa, com destaque para o FTF, GHI e GCCI. Algumas mudanças em ênfase temática e modalidade de operação são sentidas, sobretudo no que tange à questão ambiental e na valorização dos mecanismos multilaterais de ajuda.

A *Feed the Future* é uma iniciativa criada para promover a segurança alimentar e combater a fome, na qual dos Estados Unidos trabalham em colaboração com outros doadores e com o setor privado. Foi uma resposta de Washington à crise alimentar global (principalmente motivada pela elevação do preço de alimentos entre 2007 e 2008), e parte do compromisso conjunto de países reunidos na cúpula do G8 em L'Aquila, na Itália (em junho de 2009). Na ocasião, o presidente Obama prometeu 3,5 bilhões de dólares para ajuda alimentar nos próximos três anos. O compromisso dos países mais ricos do mundo foi materializado num fundo global – *Global Agriculture and Food Security Program* – administrado pelo Banco Mundial.

O FTF foi oficialmente lançado em maio de 2010, e passou a ser implementado ao final do ano no *Bureau for Food Security* criado na USAID. A proposta foi estabelecer uma coordenação com programas nas áreas alimentar e agrícola já existentes, além de focar na questão nutricional (especialmente infantil). O foco dos projetos apoiados está nos pequenos produtores de alimentos em países subdesenvolvidos, com auxílio financeiro e técnico para o aumento da produção e inserção comercial nos mercados locais.

Hoje, o programa FTF atende a dezenove países, escolhidos segundo 5 critérios: nível de necessidade, oportunidade de parceria, potencial de crescimento da agricultura, oportunidade de complementação regional e disponibilidade de recursos.<sup>32</sup> A iniciativa

---

<sup>32</sup> Mais informações sobre a FTF podem ser encontradas em [www.feedthefuture.gov/](http://www.feedthefuture.gov/)

representa um retorno ao tema rural e agrícola, que hegemonizou o *development thinking* nos anos 60 e 70, nos EUA e no mundo, mas acabou sendo relegado ao segundo plano desde então.

Das iniciativas presidenciais do final dos anos 2000, a FTF foi a única que se transformou em lei – o *Global Food Security Act*, aprovado em 2016 – tornando permanente a estratégia e programas ligados à segurança alimentar (com um orçamento médio de 1 bilhão ao ano). A iniciativa teve apoio do congresso americano, que entre 2012 e 2015 apropriou valores mais elevados do que o requisitado pelo executivo. O processo orçamentário do FTF passa por apropriações em diversas contas (USAID, Departamento de Agricultura, MCC, *Peace Corps*, dentre outros).

A *Global Health Initiative*<sup>33</sup> foi criada para integrar os programas de ajuda externa já existentes na área da saúde, exigindo o trabalho integrado da USAID e dos departamentos de Estado (inicialmente o *Office of Global AIDS Coordinator* e a partir de 2012 o *State Department's Office of Global Health Diplomacy*), Saúde (CDC) e Defesa na luta contra as epidemias de doenças infecciosas.

Lançado em 2009, o GHI requisitou 63 milhões de dólares para cinco anos de programa, a fim de “melhorar os resultados através de sistemas de saúde reforçados, aumentar e integrar os investimentos na saúde materno-infantil, o planejamento familiar, a nutrição e as doenças infecciosas, incluindo AIDS, tuberculose, malária e doenças tropicais negligenciadas, através de um foco específico na melhoria das condições de saúde de mulheres, recém-nascidos e crianças.”<sup>34</sup>

No início, foram elencados oito *fast track countries* (Bangladesh, Etiópia, Guatemala, Quênia, Malawi, Mali, Nepal e Ruanda) que demandariam mais ajuda técnica em curto espaço de tempo. Ainda que o GHI tenha priorizado os canais multilaterais para entregar a ajuda externa, o governo norte-americano montou equipes próprias em quarenta e dois países. Desde 2007, as apropriações para o GHI são feitas em conjunto com o PEPFAR e outras iniciativas na área da saúde, como a *President's Malaria Initiative (PMI)*<sup>35</sup> através da conta guarda-chuva no *Foreign Operations budget* – o *Global Health*

<sup>33</sup> Mais informações sobre o GHI podem ser encontradas em [www.ghi.gov/](http://www.ghi.gov/)

<sup>34</sup> Disponível em: [https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/Global\\_Health\\_Fact\\_Sheet.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/Global_Health_Fact_Sheet.pdf).

<sup>35</sup> O *President's Malaria Initiative* foi criado em 2005 para levar ajuda as populações afetadas pela malária, sobretudo na África.

*Programs.* Entre 2009 e 2015, os EUA doaram mais de 50 bilhões de dólares em ajuda na área da saúde. Segundo Hillary Clinton,

O principal objetivo do *Global Health Initiative* é pôr fim à ajuda esporádica e isolada, amarrando os programas de ajuda à saúde – como o PEPFAR e a PMI, programas voltados à saúde materna e infantil, planejamento familiar, doenças tropicais e outras áreas da saúde – num sistema de cuidado médico integrado, coordenado e sustentável, liderado pelos próprios países afetados. (CLINTON, 2010a)

O *Global Climate Change Initiative*<sup>36</sup> prevê programas de ajuda que possam aumentar a sustentabilidade do desenvolvimento, com programas de redução das emissões de gases poluentes e do desmatamento, que influenciam o efeito estufa e trazem impactos globais ao meio ambiente. Outro eixo fundamental é o investimento em fontes renováveis e limpas de energia, com desenvolvimento de tecnologias e equipamentos nos países em desenvolvimento.

Desde a administração Clinton, alguns esforços no campo do meio ambiente têm sido desenvolvidos pela ajuda externa norte-americana (através da USAID e de canais multilaterais). O GCCI aumentou o compromisso de Washington com ajuda externa na área climática, parte de um compromisso coletivo firmado pelos governos dos países desenvolvidos reunidos no Acordo de Copenhague (2009), que deveria atingir a cifra de 30 bilhões de dólares em ajuda no período entre 2010 e 2012.

Para tanto, os Estados Unidos se comprometeram com um financiamento inicial de 30 bilhões de dólares, a fim de:

Ajudar os países de baixa renda a reduzir sua vulnerabilidade aos impactos da mudança climática pode reduzir as consequências sociais, ambientais e econômicas dos problemas climáticos, aumentando a eficiência e sustentabilidade de outros programas de desenvolvimento já em curso. (THE WHITE HOUSE, 2010b)

O GCCI elenca três prioridades:

1. investir em energia limpa: tecnologias, políticas e práticas a fim de reduzir o efeito estufa. Neste vetor, a maior parte da ajuda é canalizada pelo *Climate Investment Fund* do Banco Mundial.

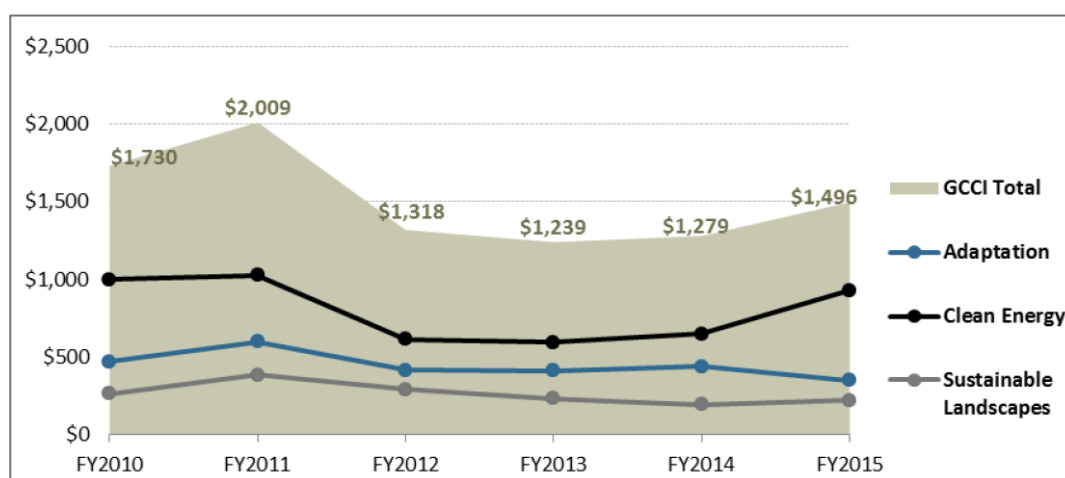
<sup>36</sup> Mais informações sobre o GCCI podem ser encontradas em <http://www.usaid.gov/climate/us-global-climate-change-initiative>

2. promover paisagens sustentáveis: ajuda para evitar a emissão de gases através de desflorestamento (área que teve um investimento de 1 bilhão de dólares entre 2010 e 2012)

3. apoiar resiliência e adaptação as mudanças climáticas: ajudar os países de baixa renda (que são mais vulneráveis) a manejar e reduzir os impactos ambientais, sociais e econômicos das mudanças climáticas

A implementação do GCCI se deu através do *Office for Global Climate Change* na USAID. Em 2009, o então senador John Kerry elaborou uma proposta de lei específica (*International Climate Change Investment Act*) a fim de tornar o GCCI um programa permanente na legislação de ajuda externa. Contudo, não obteve apoio congressional e o orçamento para esta iniciativa foi incorporado a outros mecanismos previstos pelo próprio FAA. Talvez o maior ganho desta iniciativa tenha sido enfatizar a necessidade de lidar com a problemática ambiental na agenda de ajuda americana. O relatório da USAID aponta que entre 2011 e 2015, 62% de todos os programas de ajuda (regionais e por país) passaram a lidar com riscos climáticos, soluções e prevenção de desequilíbrios. O quadro abaixo mostra as dotações orçamentárias desde a criação do CGGI, bem como os principais temas atendidos.

**Figura 9 – Fundos apropriados para o GCCI entre 2010 e 2015 (US\$ milhões)**



Fonte: CRS, 2017:14

### 5.3 Tendências na distribuição da ajuda externa dos Estados Unidos

Os capítulos anteriores descreveram as principais tendências históricas da ajuda externa americana, delimitando suas estruturas formais (e as reformas empreendidas nos últimos anos), assim como os enquadramentos estratégicos que permearam esta agenda, com ênfase em no período contemporâneo. Esta última parte do texto traz uma análise quantitativa da distribuição da ajuda norte-americana, a fim de melhor visualizar como as prioridades colocadas pelos documentos e discursos das lideranças de Washington se transportam para a execução da agenda de ajuda externa. Somente a partir da conjugação de ambos os elementos é que se pode compreender de maneira mais ampla o papel da ajuda externa norte-americana no período pós 11 de setembro de 2001.

Os dados coletados para as tabelas históricas (que são reportadas na íntegra nos anexos) foram extraídas da requisição orçamentária (CBJ), que apresenta os programas sob a *Função 150* do *International Affairs Budget*.<sup>37</sup> A seção de *Foreign Operations* inclui assistência militar, assistência econômica (promovendo democracia e exportações americanas), contribuições para organizações internacionais e atividades de *peacekeeping*. Inclui, assim, as atividades de ajuda desenvolvidas pelos Departamentos de Agricultura, Estado, Tesouro, USAID e MCC.

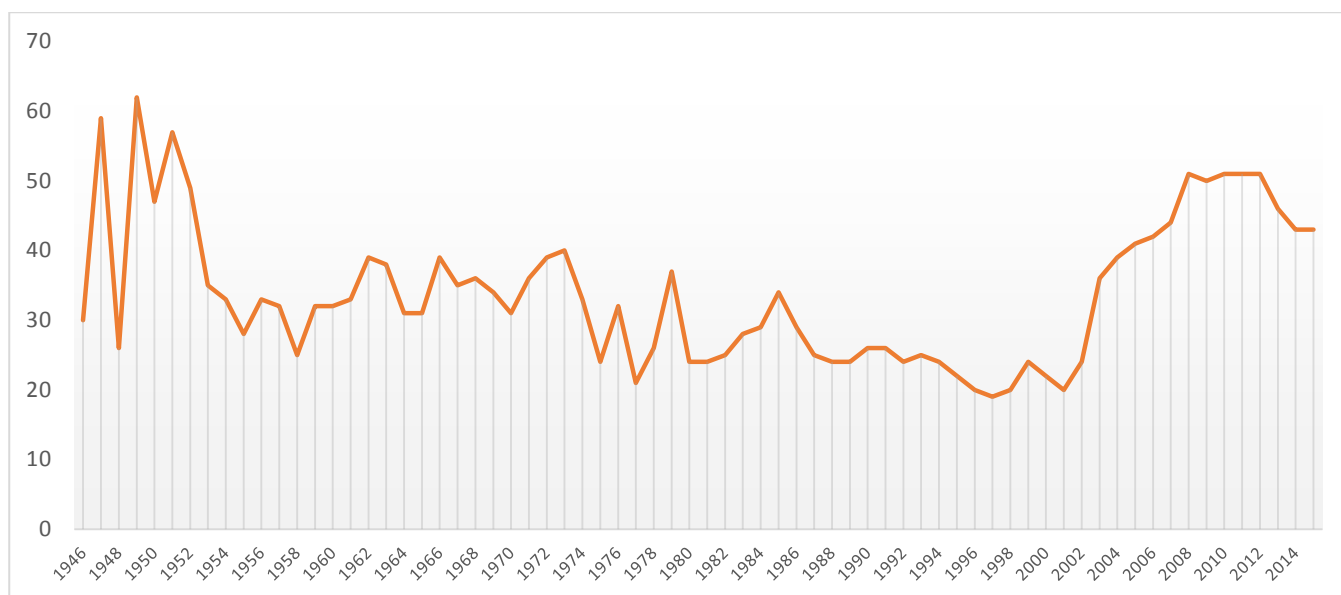
A base de dados da USAID (*Overseas Loans and Grants*, conhecido como *Greenbook*) e a ferramenta interativa online USAID Explorer<sup>38</sup> também foram utilizadas para extrair os dados utilizados nas comparações. Nestas fontes, vigora a definição mais ampla de ajuda externa, incluindo as atividades de trinta agências do governo, além de programas do Departamento de Defesa e Energia. A *ForeignAssistance.gov* é outra base de dados interessante, elaborada pelo Departamento de Estado. Ela gera diversas ilustrações e comparações, sendo importante notar sua limitação temporal, já que os cálculos computam apenas uma janela dos dez últimos anos. Por fim, foram consultados também os relatórios realizados pelo CRS disponíveis pela Biblioteca do Congresso, que trazem análise política e jurídica utilizados por deputados e senadores americanos.

<sup>37</sup> O *Office of Management and Budget* designou as contas de ajuda ao desenvolvimento e ajuda humanitária na subfunções 151 e ajuda à segurança na subfunção 152.

<sup>38</sup> A base de dados interativa é interessante para comparações históricas e por categorias (país, região, agência, setor de ajuda), e está disponível em: Explorer.usaid.gov.

A figura a seguir traz os níveis de gastos com ajuda externa desde 1946 (data de seu início formal) até o presente (os últimos números reportados completamente foram no ano fiscal de 2015).

**Figura 10** – Níveis históricos da ajuda externa (1946-2014, US\$ bilhões)



Fonte: calculado a partir de dados do Explorer.usaid

Algumas tendências históricas justificam os picos no orçamento de ajuda externa, como por exemplo em 1979 (Acordos de Paz de Camp David), 1985 (ajuda suplementar para o Oriente Médio), 1991 (Primeira Guerra do Golfo), 1998-2000 (acordos de paz de Wye Rive e Plano Colômbia), e finalmente de 2001 em diante se sobrepõem os esforços de combate ao terrorismo, de 2004 a 2009 os novos programas de ajuda do governo Bush (PEPFAR, MCC), de 2008 a 2012 o aumento da ajuda para Afeganistão, Paquistão e Iraque, além dos recursos direcionados à diversos programas de ajuda na área da saúde, reunidas no *Global Health Initiative* a partir da administração Obama.

O gráfico corrobora a afirmação inicial deste trabalho: de que nos anos 2000, a ajuda externa dos Estados Unidos retorna aos níveis investidos no período subsequente à Segunda Grande Guerra. Após um período de declínio geral nos níveis de ajuda desde meados dos anos 1980 até o final dos anos 1990, o financiamento à ajuda externa cresceu de maneira estável a partir de 2002, principalmente devido aos vultosos

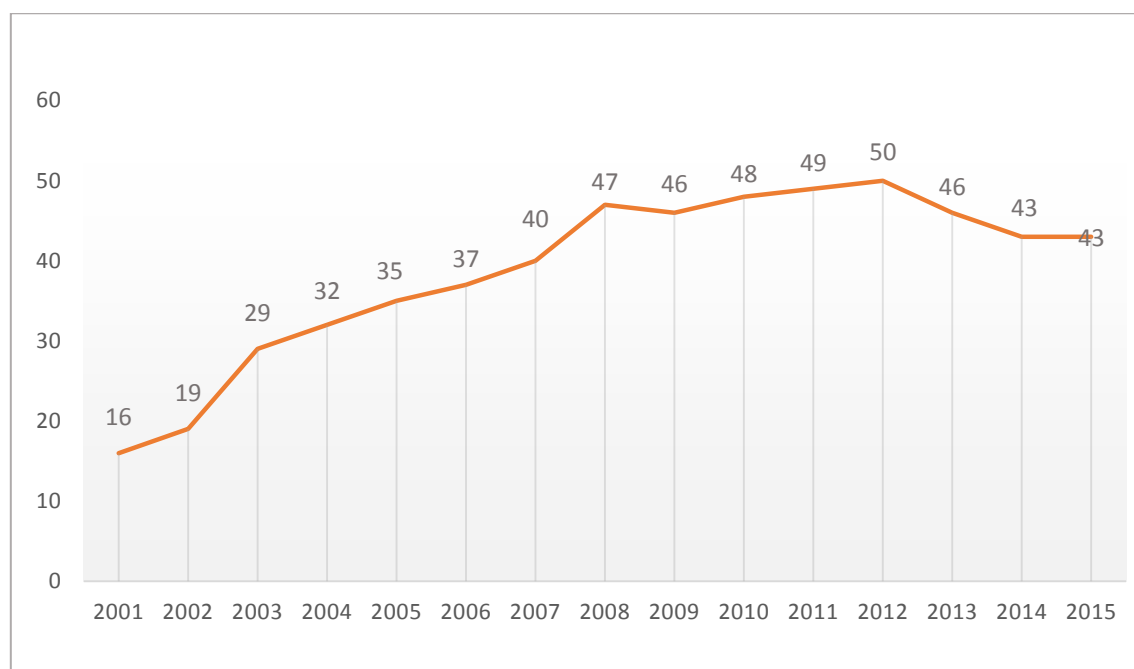


investimentos na reconstrução do Afeganistão e Iraque, à ajuda para aliados na guerra ao terror (donde se destaca a ajuda bilateral ao Paquistão).

Esta tendência crescente é parcialmente revertida a partir de 2012, quando cortes orçamentários impostos pela resolução PL 112-10 do congresso norte-americano reduziu os gastos governamentais, incluindo os gastos com política externa e ajuda externa. Apesar do congelamento de gastos com ajuda no segundo governo Obama, não se desenhou uma retração substancial nos níveis apropriados para a assistência internacional, tampouco um desmanche de programas ou uma subvalorização estratégica. Pelo contrário, conforme analisado em capítulos anteriores, houve um forte investimento de capital político na agenda de ajuda externa, através de reformulações colocadas pelo PDD, a valorização da USAID e iniciativas presidenciais (FTF, GCCI e GHI).

O gráfico abaixo mostra mais especificamente a tendência de gastos com ajuda no período imediatamente após os eventos de 11 de setembro:

**Figura 11 – Níveis de ajuda externa, 2001-2015 (US\$ bilhões)**



Fonte: calculado a partir de dados do Explorer.usaid

O maior impulsionador do crescimento da ajuda externa nos últimos quinze anos foi de fato o montante de investimentos na reconstrução de Iraque e Afeganistão, focado principalmente no setor de segurança (com ajuda militar), em detrimento de investimentos no desenvolvimento econômico ou social. É difícil traçar o perfil da ajuda externa para países individualmente, já que cada um recebe ajuda sob inúmeras contas. Só para a região do Oriente Médio, por exemplo, se sobrepõem programas como *Middle East Partnership Initiative* (MEPI), MRA, INCLE, FMF, IDA, NADR, PKO, MCC, para citar apenas alguns.

Além de Afeganistão e Iraque, merece destaque também o crescimento da ajuda para países em situações delicadas segundo a ótica estratégica de Washington. Este é o caso do fortalecimento da Ucrânia e alguns países no entorno russo (como Moldova e Geórgia), da transição política de países que passaram pela chamada primavera árabe a partir de 2011 (como Egito e Líbia)<sup>39</sup>, ou do combate ao terrorismo em países que potencialmente abrigam células terroristas, como Somália, Iêmen ou Quênia.

Ganha ênfase também o esforço recentemente empregado para a ajuda à Síria em função da crise gerada com o avanço do Estado Islâmico na região. A ajuda externa para o país se divide entre ajuda humanitária (voltada ao socorro a deslocados internos e refugiados nos países vizinhos, como Jordânia e Líbano) e ajuda não-humanitária (para dar suporte a grupos de oposição). Em 2016, por exemplo, a administração Obama requisitou 65 milhões de dólares da conta de operações de paz (PKO) para prover ajuda não-letal a membros da oposição armada síria, em paralelo com 600 milhões em ajuda militar para o programa de treinamento militar do Departamento de Defesa. A ajuda no combate ao Estado islâmico também inclui a ajuda no setor de segurança (e *counterterrorism*) no Iraque. (CBJ, 2016)

A maior parte da ajuda voltada a estes novos desafios colocados no pós-intervenções de 2001 e 2003 é aprovada separadamente, a cada ano fiscal, pelo congresso norte-americano através de orçamentos suplementares. Ou seja, estão principalmente voltados à estabilização do Afeganistão e Iraque, e apoio aos *frontline states* na luta contra o terrorismo. Anteriormente, os recursos suplementares eram usados para responder a emergências não antecipadas (como desastres naturais ou crises

---

<sup>39</sup> Os chamados *Arab transition states* passam a contar, a partir de 2014, com um fundo especial de ajuda - *Middle East and North Africa Incentive Fund* (MENA-IF).

humanitárias), mas desde o ciclo orçamentário de 2002 deixaram de ser exceção para se tornar a regra. No ano fiscal de 2004, por exemplo, os recursos suplementares foram maiores que os recursos aprovados para as operações estrangeiras regulares.

Desde o ano fiscal de 2012, a administração Obama separou o pedido de orçamento (CBJ) entre o financiamento contínuo (*enduring funding*), que cobre as principais operações no exterior) e o financiamento extraordinário (*Overseas Contingencies Operations*, OCO) descrita como “custos extraordinários, mas temporários, do Departamento de Estado e USAID no Iraque, Afeganistão e Paquistão”. (CBJ, 2013: 137) O executivo norte-americano argumentou que depois de muitos anos, as atividades ligadas às OCO não deveriam ser mais consideradas emergenciais, e seu financiamento deveria obedecer à prática congressional normal. Desde que esta separação entre o financiamento das operações regulares e contingenciais foi implementada, em 2012, não houve mais leis orçamentárias suplementares para ajuda externa.

**Figura 12** – Tendências orçamentárias/Departamento de Estado (Foreign Operations, 2006-2016)

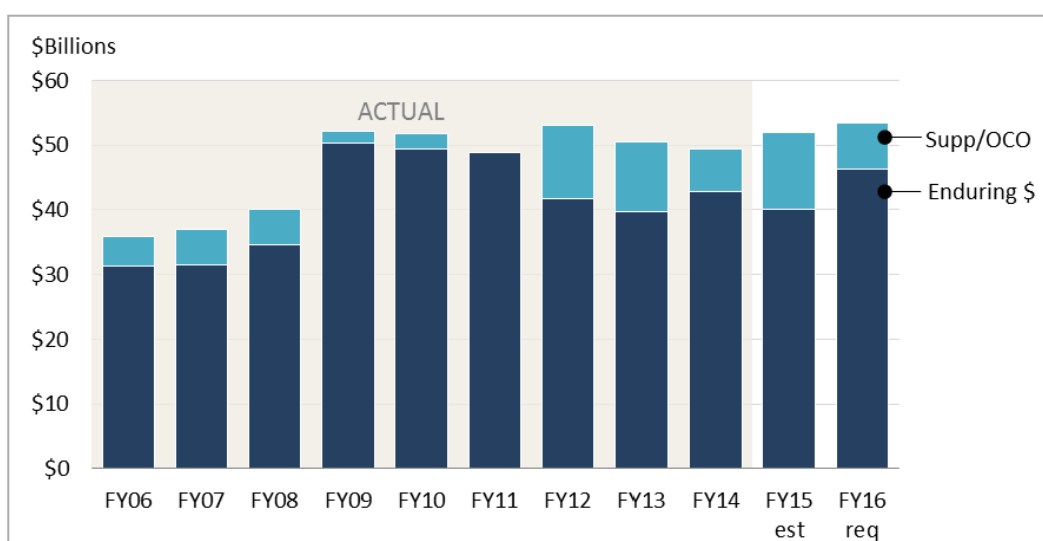
(in billions of current U.S. dollars)											
	FY06	FY07	FY08	FY09	FY10	FY11	FY12	FY13	FY14	FY15 Est.	FY16 Req.
Enduring	31.38	31.41	34.52	50.30	49.44	48.80	41.80	39.75	42.91	40.17	46.32
OCO/Supp.	4.47	5.66	5.66	1.83	2.34	0.00	11.20	10.82	6.52	11.78	7.05
Total	35.85	37.07	40.18	52.13	51.78	48.80	53.00	50.57	49.43	51.95	53.37

Fonte: EPSTEIN, TIRSKY, LAWSON, 2015

O processo orçamentário revela o amplo papel do congresso norte-americano na definição da agenda de ajuda. Usualmente, o legislativo aprova mais fundos extraordinários/OCO do que o requisitado pelo executivo, e inclusive para um conjunto maior de países e atividades. No ano fiscal de 2012, por exemplo, quando a administração Obama pediu 8,7 bilhões de dólares para OCO, o congresso aprovou 11,2 bilhões de dólares. No ano fiscal de 2013, 10,8 bilhões de dólares foram aprovados (versus 8,2 bilhões requisitados), e em 2014 6,5 bilhões de dólares foram aprovados (versus 3,8 bilhões de dólares requisitados). (EPSTEIN, TIRSKY, LAWSON, 2015: 4)

Em 2015 e 2016, os fundos extraordinários foram aprovados pelo congresso, porém sem grande margem de incremento. No geral, a conta de OCO declinou nos dois últimos anos fiscais (em 2016 foi 20% menor que 2015 e 15% menor que 2014). A ajuda para os *frontline states*<sup>40</sup> continua sendo a prioridade das “operações contingenciais”. O gráfico a seguir mostra a proporção de financiamento aprovado para o orçamento regular e extraordinário na última década:

**Figura 13** – Tendências orçamentárias: contínuo x extraordinário (Foreign Operations, 2006-2016)



Fonte: CBJ, 2015

Em 2016, o Afeganistão recebeu 1,2 bilhão de dólares, o Paquistão recebeu 600 milhões, e o Iraque recebeu 311 milhões de dólares em ajuda externa apropriada via OCO. Uma parte da ajuda externa suplementar também vai para contas humanitárias, incluindo o *International Disaster Assistance* (que ficou com 810 milhões de dólares no ano fiscal de 2016) e o *Migration and Refugee Assistance*. Apesar de não serem contas por país, estes programas humanitários têm atendido nos últimos anos a países como Síria, Sudão do Sul e República Centro-Africana. (EPISTEIN, 2015) Destaca-se, também,

<sup>40</sup> Segundo o Departamento de Estado, os *frontline states* incluem Afeganistão, Argélia, Armênia, Azerbaijão, Bangladesh, Colômbia, Djibuti, Egito, Etiópia, Geórgia, Hungria, Índia, Indonésia, Jordan, Cazaquistão, Quênia, Omã, Paquistão, Filipinas, Polônia, Rússia, Arábia Saudita, Tadjiquistão, Tunísia, Turquia, Turcomenistão, Uzbequistão e Iêmen.

a utilização de fundos extraordinários para lidar com situações estratégicas, em apoio a políticas mais amplas dos Estados Unidos.

Exemplo disso é o apoio dado pelo governo norte-americano à oposição na Síria (que em 2016 levou 235 milhões de dólares), apoio à Ucrânia (de 317 milhões no mesmo ano) e Jordânia (327 milhões). Observa-se, assim, que o incremento orçamentário em fundos suplementares (de 2002-2012) e em *overseas contingency operations* (computados entre 2012-2016) foi o maior responsável pela alavancagem do o nível geral de ajuda externa dos Estados Unidos no período analisado.

A tabela a seguir descreve a lista dos dez principais recipientes de ajuda bilateral dos EUA desde 2002, incluindo fundos contínuos e emergenciais em ajuda para o desenvolvimento, programas globais de saúde (Departamento de Estado e USAID), ESF, INCLE, IMET, NADR, FMF, PKO, IO&P, IDFA, *Democracy Fund*, TI, MRA, ERMA, *Complex Crisis Fund*, Bancos Multilaterais de Investimentos. As informações foram coletadas no sumário de contas de ajuda externa por país, publicado anualmente no CBJ.<sup>41</sup>

**Tabela 8 – Dez principais receptores de ajuda dos Estados Unidos**

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Israel	Israel	Israel	Israel	Israel	Israel	Afeganistão
Iraque	Egito	Egito	Egito	Egito	Egito	Israel
Paquistão	Jordânia	Afeganistão	Paquistão	Afeganistão	Afeganistão	Egito
Colômbia	Turquia	Colômbia	Jordânia	Jordânia	Paquistão	Paquistão
Jordânia	Colômbia	Jordânia	Colômbia	Libéria	Colômbia	Jordânia
Turquia	Afeganistão	Paquistão	Sudão	Sudão	Jordânia	Colômbia
Peru	Paquistão	Libéria	Cisjordânia Gaza	Peru	África do Sul	Cisjordânia Gaza
Ucrânia	Peru	África do Sul	Quênia	Sérvia Montenegro	Sudão	Sudão

<sup>41</sup> Os valores totais doados para cada um dos dez maiores receptores de ajuda dos EUA, anualmente, estão disponíveis no apêndice E.

Países Ex-Iugoslávia	Ucrânia	Peru	África do Sul	Bolívia	Quênia	Uganda
Rússia	Filipinas	Sérvia Montenegro	Haiti	Indonésia	Nigéria	Kosovo

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Israel	Israel	Israel	Israel	Israel	Israel	Israel
Egito	Afeganistão	Afeganistão	Egito	Afeganistão	Egito	Egito
Afeganistão	Paquistão	Paquistão	Etiópia	Egito	Afeganistão	Afeganistão
Paquistão	Egito	Egito	Jordânia	Paquistão	Jordânia	Jordânia
Quênia	Jordânia	Etiópia	Nigéria	Jordânia	Paquistão	Paquistão
Etiópia	Quênia	Jordânia	Sudão do Sul	Nigéria	Nigéria	Quênia
Nigéria	Nigéria	Nigéria	África do Sul	Etiópia	Quênia	Etiópia
África do Sul	África do Sul	África do Sul	Cisjordânia Gaza	Tanzânia	Tanzânia	Nigéria
Colômbia	Etiópia	Cisjordânia Gaza	Quênia	Sudão do Sul	Etiópia	Tanzânia
Sudão	Colômbia	Tanzânia	Tanzânia	Quênia	Uganda	Sudão do Sul

Fonte: elaborado a partir do CBJ (2001-2016)

Os números para o último ano da administração Obama ainda não estão totalmente consolidados, mas a lista provisória aponta uma ordem muito semelhante aos dois anos anteriores. O ano fiscal de 2016 provavelmente fechará com estes dez maiores receptores de ajuda externa norte-americana: Israel, Egito, Afeganistão, Jordânia, Paquistão, Quênia, Nigéria, Tanzânia, Etiópia e Iraque.

Muitos países figuram no topo da lista de recipientes de ajuda externa há muito tempo, como é o caso de Israel e Egito. Desde os Acordos de Camp David (1978), os países são os maiores receptores de ajuda externa americana. Nas últimas duas décadas, a ajuda para Israel passou dos 3 bilhões de dólares anuais, enquanto a ajuda para o Egito ficou em torno de 1,5 bilhão ao ano. Desse montante, aproximadamente três quartos vêm na forma de ajuda militar (a maioria pela conta do FMF).

Israel é o único país isento do compromisso de gastar os fundos em ajuda militar

em contratos americanos. O governo de Tel Aviv tem a liberdade de gastar um terço da ajuda recebida em sua própria indústria militar. O governo de Tel Aviv recebeu, sozinho, cerca de 130 bilhões de dólares (valor corrente) de ajuda externa dos Estados Unidos ao longo dos últimos sessenta anos. (SHARP, 2016)

Disputando as primeiras posições com Egito e Israel, aparecem Afeganistão, Iraque e Paquistão, que surgem como prioridades para Washington a partir da “guerra ao terror” (anunciada pela Doutrina Bush em 2002). Ainda no Oriente Médio, destaca-se a presença da Jordânia, um antigo aliado no Oriente Médio. Atualmente a Jordânia é um dos parceiros regionais no combate ao Estado Islâmico e recebe ajuda humanitária, por ser um dos maiores acolhedores de refugiados da crise Síria.

Também aparecem recorrentemente nesta lista países vivenciando crises humanitárias, como é o caso de Haiti, Libéria, Etiópia e Sudão (posteriormente, a ajuda é canalizada para o Sudão do Sul). Além da ajuda humanitária, diversos países africanos são *top aid recipients* em função de esforços mais recentes na luta contra o terrorismo no continente (como é caso de Nigéria e Quênia).

No início dos anos 2000, ainda estão presentes os países centro-europeus como Bósnia, Sérvia, Montenegro e Kosovo (também referidos como países da ex-Iugoslávia nos documentos). Estes países receberam variadas modalidades de ajuda, entre socorro humanitário (resqúicio do conflito nos Bálcãs), promoção de democracia e fortalecimento da sociedade civil (na transição iniciada na década de 1990), e ajuda econômica. Com a estabilização das transições políticas e econômicas na região, a ajuda externa norte-americana para estes países diminuiu.

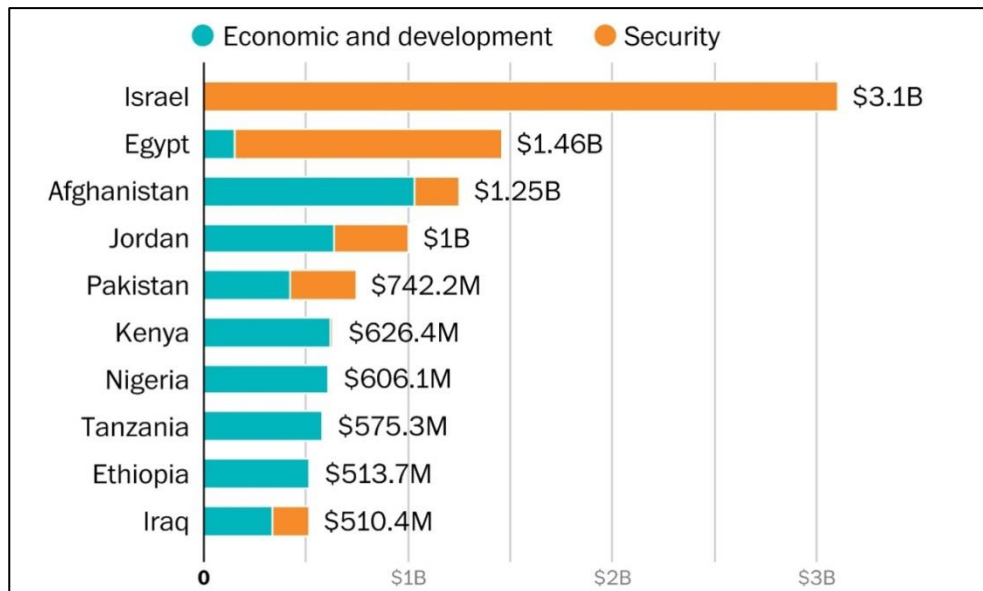
A Colômbia, por sua vez, deixa de ser um dos dez maiores receptores de ajuda em 2009<sup>42</sup>. Até então, mais de 600 milhões de dólares fluíam de Washington para Bogotá anualmente, canalizados pelo Plano Colômbia lançado em 2000. A ajuda é predominantemente militar (visa o aparelhamento e treinamento das forças armadas da Colômbia), e está direcionada ao combate do narcotráfico na região andina (via conta INCLE) e indiretamente também fortalece a capacidade do governo central no combate às FARC (Forças Armadas Revolucionárias Colombianas).

---

<sup>42</sup> A ajuda à Colômbia não findou, penas diminuiu proporcionalmente (com menor ajuda ao Plano Colômbia e crescimento da ajuda para outros países), deixando de figurar na lista.

Como visto, os principais receptores de ajuda dos Estados Unidos recebem um misto de ajuda econômica, humanitária e militar. Fica caracterizada assim a complexa trama de objetivos colocada pela agenda de ajuda externa americana, tecida a partir de preocupações geopolíticas (ligado à manutenção de aliados regionais), de segurança (como combate ao terrorismo), humanitárias, e de promoção do desenvolvimento. Uma série de gráficos e cartogramas produzidos pelo *Washington Post* ilustra bem esta trama, evidenciando os números mais recentes da ajuda externa dos Estados Unidos.

**Figura 14 – Principais receptores em 2016 (ajuda econômica e ajuda militar)**

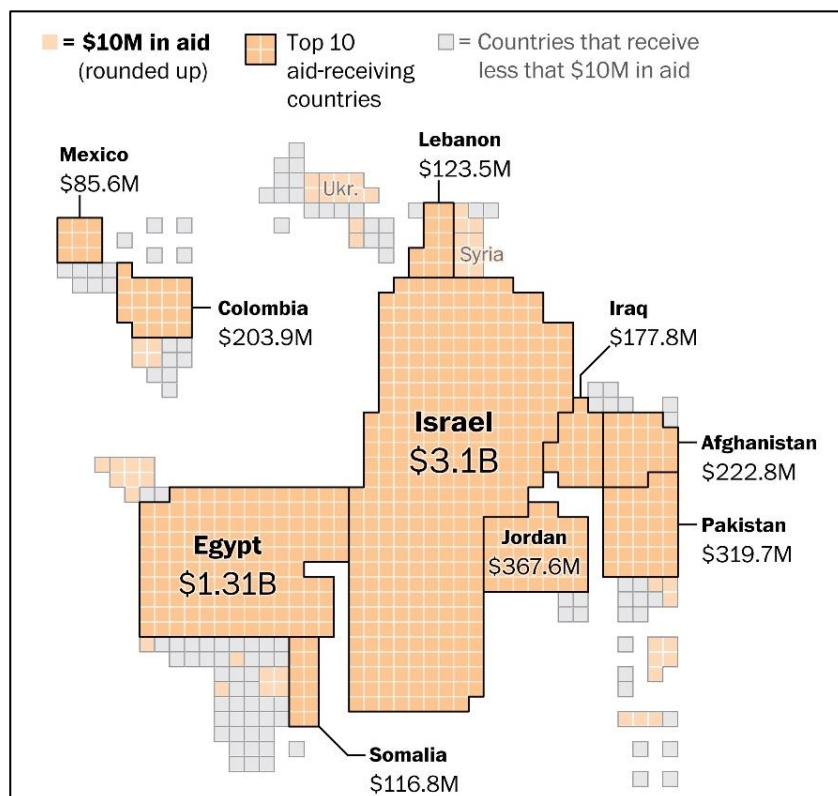


Fonte: BEARAK e GAMIO, 2016

A predominância da ajuda militar para Israel e Egito levanta um sério questionamento sobre o papel da ajuda externa dos Estados Unidos: se no discurso aparece um tom de inovação (com a estratégia 3D e novos programas de ajuda) e engajamento com a promoção do desenvolvimento (sobretudo no combate à pobreza), na prática antigos padrões prevalecem. Grande parte da ajuda norte-americana é militar e monopolizada por alguns poucos parceiros tradicionais. Quando analisadas separadamente, a ajuda militar e econômica (segundo o requerido pela gestão Obama para o ano fiscal de 2017) ficariam assim distribuídas:



**Figura 15 – Ajuda militar, por país (FY 2017 request)**



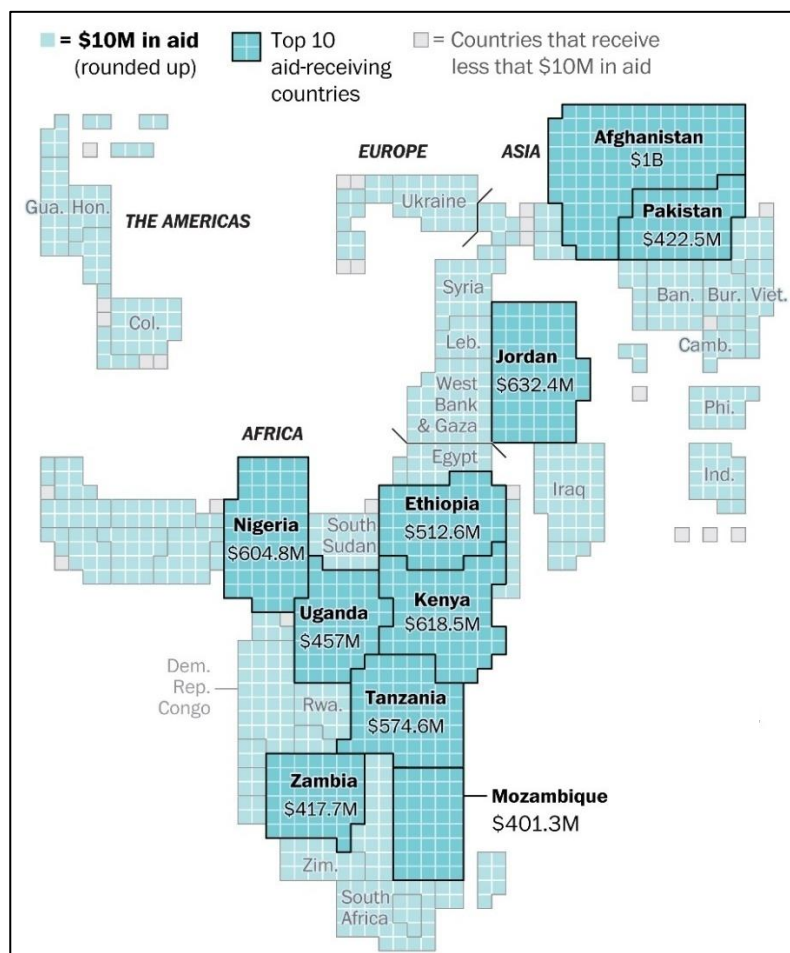
Fonte: BEARAK; GAMIO, 2016

No cartograma é possível ter uma dimensão da desproporcionalidade da ajuda militar recebida por Israel, e da alta concentração para o Egito, Paquistão, Afeganistão, Jordânia, Iraque, Colômbia, Líbano, México, Somália, Síria e Ucrânia. Notavelmente, trata-se de apoiar palcos de conflitos e países estratégicos, naqueles que compreendem os grandes desafios contemporâneos à segurança dos Estados Unidos. Nisso, a figura 15 difere muito da figura 16 (apresentado na sequência), que transpõem a ajuda econômica dos Estados Unidos (conforme requisitado pelo executivo).

O cartograma em azul tem na África subsaariana seu principal foco (seguido da Ásia). Os países em destaque são: Afeganistão, Jordânia, Quênia, Nigéria, Tanzânia, Etiópia, Uganda, Zâmbia, Paquistão e Moçambique. Num segundo patamar de ajuda (inferior aos dez milhões de dólares) estão: Colômbia, Guatemala, Honduras, República Democrática do Congo, Sudão do Sul, Zimbábue, Ruanda, África do Sul, Egito, Cisjordânia e Gaza, Líbano, Síria, Iraque, Ucrânia, Afeganistão, Paquistão, Indonésia,

Filipinas, Camboja, Bangladesh, Birmânia e Vietnã.

**Figura 16 – Ajuda econômica, por país (FY 2017 request)**



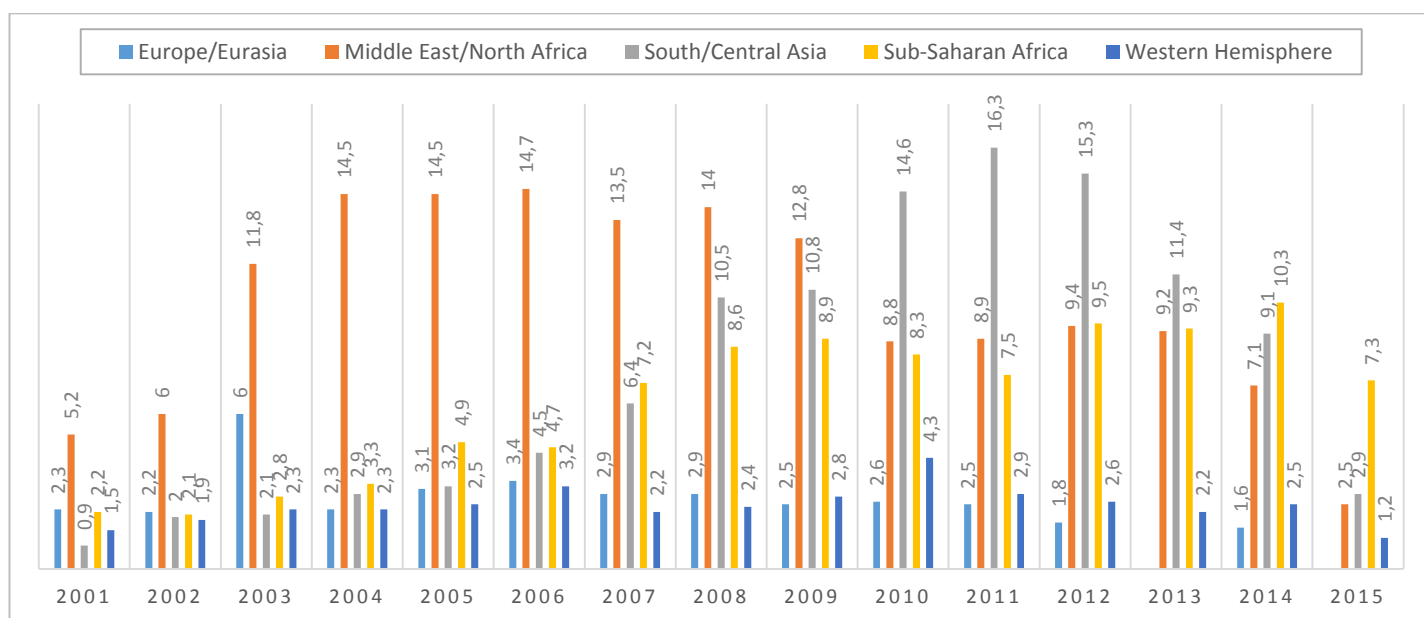
Fonte: BEARAK; GAMIO, 2016

Em termos de distribuição regional da ajuda externa norte-americana, algumas mudanças de tendências são claras nos últimos quinze anos. Conforme visualizado na tabela abaixo, entre 2001 a 2009, o agregado Oriente Médio-Norte da África foi, de longe, a região que mais recebeu recursos de ajuda externa americana. Esta tendência é contextualizada pela discussão realizada acima, acerca dos maiores receptores de assistência (tanto militar como econômica) dos Estados Unidos.

A Ásia central-sul tem recebido cada vez mais atenção, e em 2010 passou a ser a principal receptora geográfica de ajuda. Isso pode ser explicado pelo montante alocado à

reconstrução de Afeganistão (alocado nesta região) e pelo maior fluxo de ajuda humanitária a crises na região (a exemplo da ajuda enviada após o tsunami). Ao mesmo tempo, o aumento relativo no envio de recursos para a África subsaariana se deve à criação e expansão de programas ligados à saúde, educação e segurança alimentar durante as administrações Bush e Obama (PEPFAR e *Power África*, por exemplo). No geral, o chamado Hemisfério Ocidental e a região Europa-Eurásia receberam níveis modestos, porém estáveis, de ajuda externa norte-americana durante o período analisado.

**Figura 17 – Distribuição regional da ajuda (2002-2015, US\$ bilhões)**



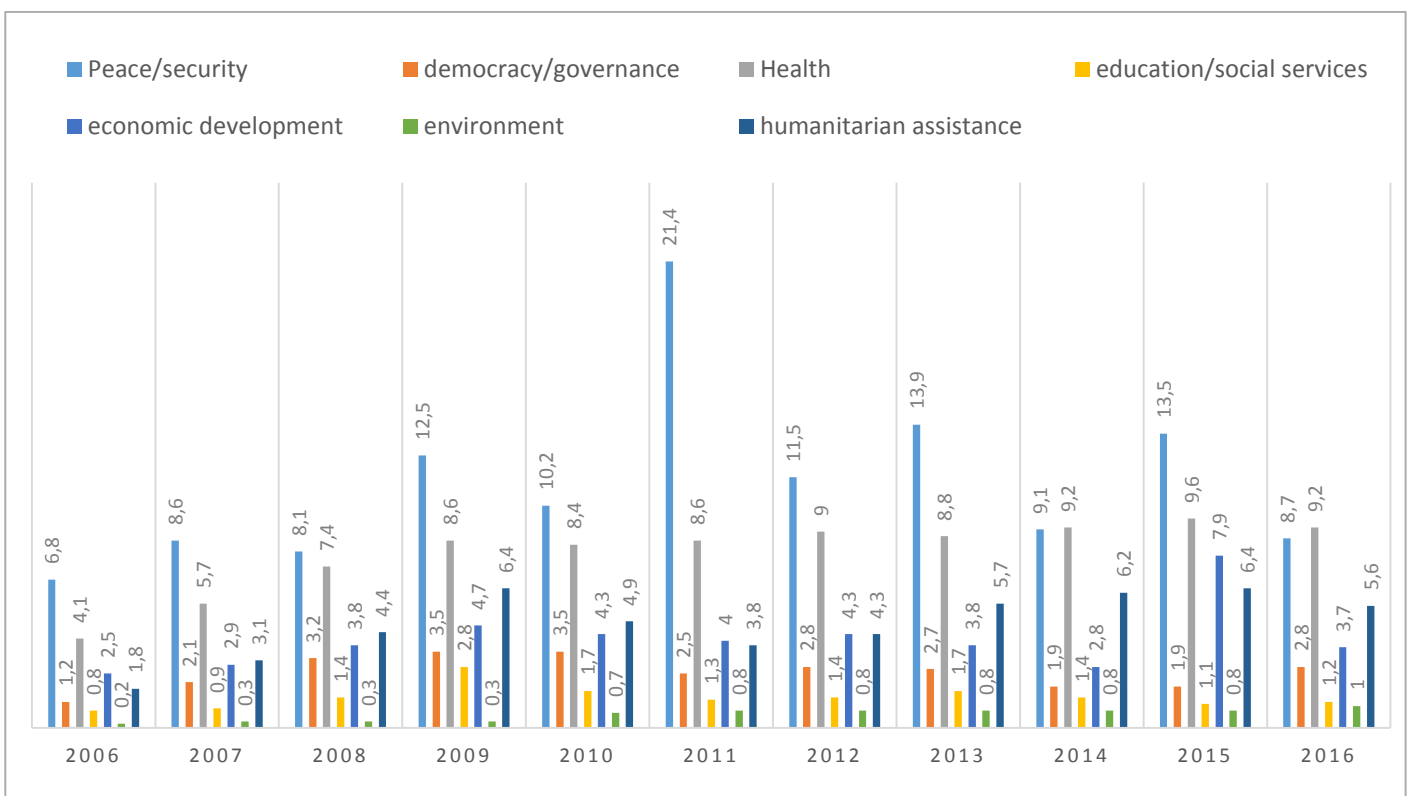
Fonte: calculada a partir de dados do Explorer.usaid.gov

A atual distribuição geográfica é coerente com outras tendências de política e ajuda externa dos Estados Unidos, que incluem o aumento da ajuda para o desenvolvimento (sobretudo de programas ligados à saúde), aumento da ajuda em segurança para aliados norte-americanos na luta contra o terrorismo, e alto nível de ajuda humanitária em resposta a crises, tendo como principais exemplos o Haiti e Síria. (TARNOFF e LAWSON, 2016: 2)

Em termos de distribuição da ajuda externa por setor, pode-se dizer que há uma

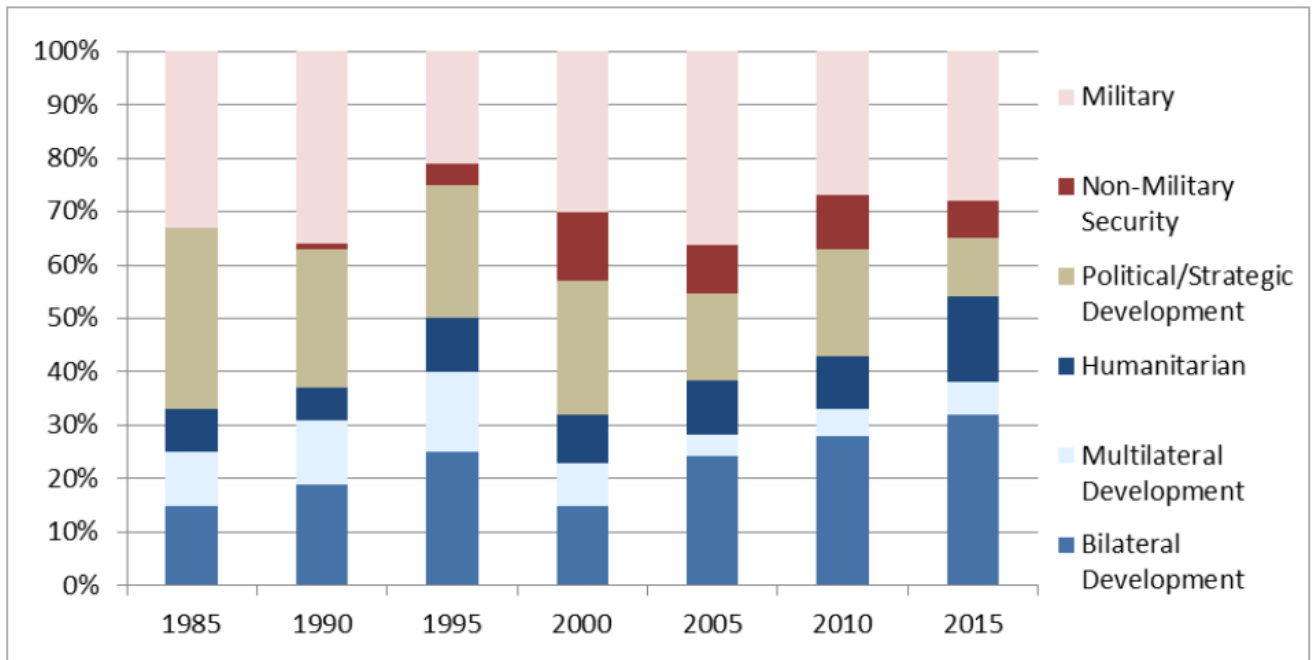
ampla gama de áreas cobertas pelos programas americanos, desde educação, promoção da democracia, direitos humanos, comércio, saúde materna e infantil, planejamento familiar e saúde reprodutiva, agricultura e meio ambiente. O gráfico a seguir mostra a distribuição oficial de ajuda em sete setores (segundo categorização da USAID): paz e segurança, democracia e governança, saúde, educação e serviços sociais, desenvolvimento econômico e assistência humanitária.

**Figura 18 – Distribuição da ajuda por setor (2006-2016, US\$ bilhões)**



Fonte: calculada a partir de dados do Explorer.usaid.gov

Os gráficos 17 e 18 apresentam valores tanto para ajuda econômica como militar. É interessante notar que há ainda outras categorizações possíveis para entender a ajuda externa norte-americana. O gráfico a seguir, desenvolvido pelo CRS, complementa este entendimento, mostrando o padrão de gastos por setor nos últimos vinte anos:

**Figura 19 – Mudanças na ênfase de programas (1985-2015)**

Fonte: TARNOFF e LAWSON, 2016: 11

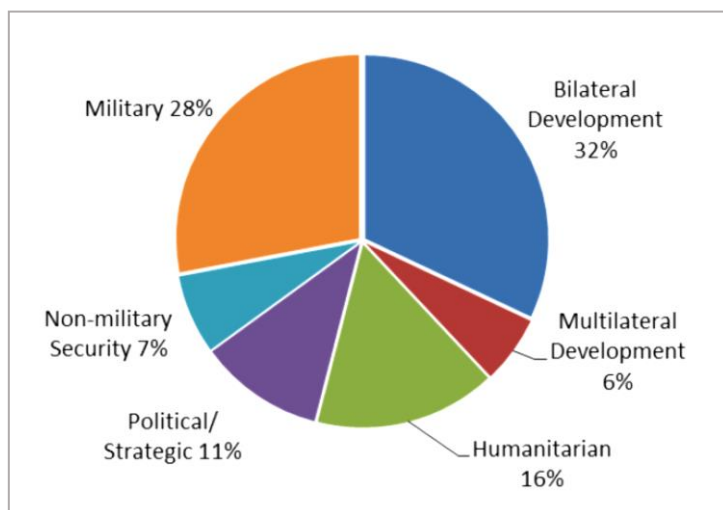
Essa categorização mostra o tipo de atividade que os programas de ajuda devem apoiar, divididos pelas categorias: militar, segurança não-militar, atividades políticas e estratégicas, humanitárias, desenvolvimento multilateral, e desenvolvimento bilateral. Historicamente, algumas tendências se destacam: de 1985 a 2000, a ajuda para o desenvolvimento concedida de forma bilateral decresceu 21% em termos reais (dólares de 2015), e de 2000 para 2015, ela mais do que triplicou. Isso reflete a ausência de uma *rationale* estratégica para a ajuda externa no cenário pós-Guerra Fria e os cortes orçamentários dos anos 90, além da criação de programas de ajuda robustos a partir de 2005 (como o PEPFAR e MCC), e maior apoio congressional a programas de ajuda relacionados à saúde (tais como a GHI).

O crescimento da ajuda para o desenvolvimento se deve, ao menos em parte, ao reconhecimento da relação entre pobreza, fragilidade estatal e instabilidade e o terrorismo, que deu uma nova *rationale* para a agenda de ajuda externa, conforme debatido. A ajuda humanitária também cresceu nas últimas décadas. De 2000 para 2015, quase duplicou em termos reais. Os principais alvos da ajuda foram o tsunami no oceano Índico em 2004, o terremoto no Haiti em 2010, a epidemia de ebola na África em 2014, e

atualmente a crise de refugiados na Síria.

A ajuda militar se manteve constante durante o período analisado, mas sua composição mudou: ajuda militar tradicional FMF decresceu 50% em termos reais, enquanto a ajuda militar do Pentágono para o Afeganistão e Iraque aumentou – o suficiente para manter os níveis totais de ajuda elevados. Ajuda não militar de segurança por sua vez, aumentou de 1% do total nos anos 90 para 10% nos anos 2000, motivado sobretudo por programas civis dirigidos a atividades de combate ao tráfico de drogas e ao terrorismo. Os fundos apropriados para o ano fiscal de 2015 seguem a seguinte distribuição:

**Figura 20 – Composição dos programas de ajuda, 2015**



Fonte: TARNOFF e LAWSON, 2016: 6

A grande parte dos fundos apropriados em 2015 (54%) foram direcionados para ajuda ao desenvolvimento e humanitária (bi e multilateral). Programas bilaterais de desenvolvimento, especificamente compreenderam 32% do total de ajuda externa (US\$15,8 bilhões), principalmente para programas de longo prazo de apoio ao progresso econômico e estabilidade social operados pela USAID. Eles incluem três objetivos do referido framework estratégico do Departamento de Estado: *promoting economic growth and prosperity, governing justly and democratically, e investing in people*.

A maior parte (61%) da ajuda bilateral para o desenvolvimento em 2015 foi para

programas na área da saúde – AIDS, malária e tuberculose, saúde materna e da criança, saúde reprodutiva e planejamento familiar, melhorias do sistema governamental de saúde. A ajuda multilateral para o desenvolvimento (6%) representa as contribuições dos Estados Unidos para organismos internacionais e programas multilaterais em bancos de desenvolvimento.

Em 2015, o congresso norte-americano aprovou 7,6 bilhões de dólares (o equivalente a 16% do total do orçamento de ajuda externa) para o alívio imediato de emergências humanitárias (inclusive desastres naturais e conflitos em estados frágeis). Esta parte compreende as contas MRA, ERMA e IDA, e neste ano focou no Haiti (ainda se recuperando do terremoto de 2010) e em países africanos afetados pela epidemia do ebola.

Em 2015, somente para a conta do ESF, foram aprovados 5,4 bilhões de dólares, dos quais 27% foram para Egito, Cisjordânia, e Jordânia e 29% para Afeganistão e Paquistão. Desde 2002, os recursos do ESF têm sido utilizados para apoiar países-chave na luta contra o terror. No passado, outras contas (atualmente extintas) também serviram a propósitos estratégicos – *Assistance to Eastern Europe and Central Asia* (1989), *Freedom for Russia and Emerging Eurasian Democracies and Open Markets Support* (1992), e *Assistance to Eastern Europe and Central Asia* (2009).

Diversos programas de ajuda estão dedicados ao objetivo “paz e segurança” do *framework* estratégico (FAF), incluindo ajuda militar e econômica para preocupações de segurança nacional (fortalecer capacidade militar e o império da lei/campo civil) e a competência dos aliados dos EUA. Em 2015, estes somaram 16,8 bilhões de dólares (35% do total do orçamento para ajuda externa). Destes, 3 bilhões (7%) foram para ajuda não-militar de segurança. O Departamento de Estado é responsável pelas contas NADR e INCLE, respectivamente dedicadas à não-proliferação, anti-terrorismo e anti-narcóticos (especialmente no Afeganistão, Paquistão, Peru e Colômbia).

A ajuda militar é dedicada a aliados que queiram comprar equipamentos americanos e receber treinamento. Com um orçamento de 13,5 bilhões de dólares no ano fiscal 2015, o Departamento de Estado administra três programas de ajuda militar (que são na verdade implementados pelo pentágono): FMF (especialmente para Israel, Egito, Jordânia, Paquistão e Iraque), IMET (treinamento militar) e PKO (operações de paz fora

do âmbito da ONU e treinamento de forças africanas de resposta a crises). O Departamento de Defesa também tem dois fundos dedicados ao treinamento e equipamento de forças de segurança no Afeganistão e Iraque, que compreendeu 40% de toda ajuda militar em 2015. (TARNOFF e LAWSON, 2016: 10)

Nota-se assim, que a distribuição da ajuda externa dos Estados Unidos nos últimos quinze anos apresentou mudanças e continuidades. O volume geral de ajuda aumentou, o que não necessariamente acompanhou uma distribuição equilibrada de recursos para novos receptores. Grande parte do incremento orçamentário se deveu à aprovação de recursos suplementares, que estavam direcionados aos projetos de reconstrução e novos programas de ajuda (na área da saúde, por exemplo).



## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É absolutamente claro que a ajuda externa não é opcional para os Estados Unidos. Seus propósitos são centrais para os interesses, valores e bem-estar americanos. A ajuda externa é um instrumento político crítico para o engajamento os Estados Unidos na África, Ásia, Oriente Médio, América Latina e muitos países da Europa Leste [...] problemas econômicos, políticos e sociais nos países em desenvolvimento ou em transição, onde mais de 80 por cento da população mundial vive, são agora os mais importantes desafios para a política externa e segurança nacional dos EUA. (LANCASTER e VAN DUSEN, 2005: 13)

A pesquisa que aqui se encerra pretendeu levantar algumas questões relevantes sobre a política de ajuda externa os Estados Unidos, colocando os recentes padrões em perspectiva histórica. Para tanto, o exame de fontes primárias foi essencial no cruzamento entre a expectativa e a realidade – o que foi enunciado pelo governo norte-americano e o que realmente foi apresentado pelos projetos de ajuda externa.

Do ponto de vista da dimensão estratégica, o que se observa nos documentos e discursos analisados é o enquadramento da ajuda externa sob o imperativo da promoção do desenvolvimento. O governo de Washington tentou imprimir uma tônica de altruísmo e “dever moral” na ajuda aos países mais pobres, melhorando a qualidade de vida de suas populações. O desenvolvimento foi, de fato, inserido na estratégia nacional (em documentos como a *National Security Strategy* ou nos diversos discursos analisados) através da abordagem 3D.

A narrativa que se constrói a partir da união entre os elementos de desenvolvimento, diplomacia e defesa tem um papel importante do ponto de vista da formulação de política externa e também de construção de um imaginário – como os EUA interpretam o cenário internacional, quais significados atribui aos processos e atores, e como lidar com eles. A importância se potencializa quando falamos de um ator que tem capacidade ímpar na construção de agendas e grande peso nas tomadas de decisão multilaterais.

Esta narrativa de ênfase no desenvolvimento funcionou, então, como uma tentativa de renovar o papel americano de liderança mundial. Demonstra que os EUA seguem sendo um ator que tem uma política externa de amplo alcance e está disposto a arcar com os custos da construção de uma ordem internacional mais próspera e inclusiva – em

que os benefícios do crescimento econômico internacional e da estabilidade na área da segurança pudessem ser gozados por todos.

Como pano de fundo, permanece a visão de que os países em desenvolvimento não conseguem atingir padrões mais elevados de bem-estar pois não estão de fato inseridos no sistema econômico global, seja porque seus governos são corruptos e as instituições não funcionam, ou porque vivenciam situações de conflito. Para este diagnóstico, uma das soluções apontadas é a distribuição de ajuda externa, que seria capaz de acelerar este processo de integração dos países pobres ao “mundo em desenvolvimento”.

As formulações sobre como fazê-lo mudaram com o passar do tempo, influenciadas por elaborações acadêmicas e linhas de pensamento que se hegemonizam nos centros de tomada de decisão em Washington ou em influentes organizações internacionais como o Banco Mundial. A princípio (nos anos 60), as estratégias passam pelo planejamento estatal e pela acumulação de capital, depois pela desregulamentação e aposta no livre-mercado (nos anos 80) e por fim chegam à preocupação com instituições e governança (anos 2000). Implicitamente, estas formulações apontam para problemas endógenos dos países em desenvolvimento – seu “atraso” se deve à incapacidade estrutural ou má vontade política. O papel da ajuda se destaca não somente enquanto financiamento e entrega dos serviços mais básicos, mas também para refundar suas instituições e manter bons padrões de governança.

Para além da narrativa altruísta, o sentido de auto interesse é evidente. De um lado, os Estados Unidos estão, desde o final da Segunda Guerra, preocupados com a manutenção de uma economia capitalista funcional, que pudesse incorporar o grande contingente de países recém independentes e, principalmente, que pudesse absorver o excedente do produzido pela indústria americana que crescia de forma impressionante em meados do século XX. Nesse sentido, a ajuda externa por vezes funcionou como forma de subsidiar as importações de produtos norte-americanos. Mesmo quando o modelo de *tied aid* caiu em desuso, a ajuda externa continuou sendo importante para fidelizar os mercados consumidores de países em desenvolvimento.

De outro lado, observa-se um forte componente geopolítico da ajuda externa, que funcionou como incentivo material para o apoio à política internacional dos EUA. Durante

a Guerra Fria, tinha como objetivo garantir que os países não deslizassem para a órbita de influência soviética, que votassem favoravelmente aos interesses norte-americanos em decisões nas organizações multilaterais (como a ONU), ou simplesmente que permitissem o acesso a bases militares (no contexto de acirrada corrida armamentista).

Mais recentemente, o componente geopolítico também fica claro quando verificamos o incremento da ajuda (econômica e militar) aos países aliados na luta contra o terror – os chamados *frontline states*. Além dos casos iraquiano e afegão, bastante destacados ao longo do texto em função de seus amplos projetos de reconstrução, países como Somália e Paquistão passam a receber programas consideravelmente bem financiados de ajuda externa.

É justamente esta dimensão geoestratégica que sobressai no enquadramento contemporâneo da ajuda norte-americana quando observamos a consolidação do nexos segurança-desenvolvimento. Dentro deste contexto, a ajuda é enxergada como ferramenta fundamental na construção de um mundo mais seguro, diante de ameaças globais difusas e intermitentes. Revela-se, assim, uma reconfiguração da própria concepção do campo da segurança, das ameaças e natureza dos conflitos. O desenvolvimento não é importante porque tira as pessoas de privações mais básicas ou da exclusão dos privilégios da globalização. Ele é importante porque evita que os riscos do terrorismo, do crime organizado, da proliferação de armas de destruição em massa (para citar apenas alguns) transbordem das áreas mais turbulentas do globo e possam chegar aos Estados Unidos.

A experiência de 2001 foi essencial para moldar esta percepção estratégica. A entrada do terrorismo transnacional no topo da lista de ameaças acaba subvertendo a lógica do campo da segurança: a ameaça não é mais originada num Estado forte que possui grande arsenal (regular ou nuclear) e tem ambições expansionistas, mas é justamente originada nos Estados fracos ou frágeis que não conseguem de garantir a segurança em seu próprio território ou que são coniventes com o crime e com o terrorismo. O subdesenvolvimento, deste ponto de vista, é uma ameaça.

Se o desenvolvimento entra na estratégia norte-americana pela porta da frente, é porque está de mãos dadas com a segurança. Coloca-se, assim, um debate sobre a “securitização” do desenvolvimento e a preocupação geral sobre o papel que quadros

militares passam assumir no campo da ajuda externa. Mais do que isso, levanta uma questão de espaço de atuação (e legitimidade) no plano internacional: se a ameaça está na fragilidade, então ela está em todo lugar. A manutenção da segurança depende do monitoramento e intervenção em diversos focos de instabilidade que colocam riscos constantes para o globo.

Surgem então as hierarquias de poder que se estabelecem a partir da própria definição do que é o Estado frágil, a organização de rankings com gradações de fragilidade e formulação de uma agenda para lidar com esta questão. Também é problemático o nível de seletividade no engajamento – alguns Estados frágeis merecem atenção e recursos de ajuda externa, outros não. Para muitos, isso ocorre justamente porque onexo segurança-desenvolvimento não é uma estratégia de fato, mas apenas uma narrativa que busca legitimar as intervenções norte-americanas (e de outras potências aliadas) em cenários de especial interesse estratégico.

Junto com a ênfase no desenvolvimento, outro aspecto importante é o tom de mudança e inovação colocado pelos documentos e discursos analisados: há uma tentativa de demarcar a refundação da história da ajuda externa dos Estados Unidos, o que fica claro com as reformas organizacionais e os novos programas de ajuda externa criados na última década. De fato, há um esforço considerável das administrações de Bush e Obama na tentativa de dar maior coerência estratégica e coesão operacional no campo da ajuda externa, assim como o compromisso com iniciativas presidenciais que receberam montantes consideráveis de dólares.

As reformas descritas ao longo do texto revelam uma adaptação da burocracia às novas realidades domésticas e demandas internacionais. Um exemplo foi a criação do DFA dentro do Departamento de Estado, que garantiu maior dimensão geopolítica aos mecanismos de promoção do desenvolvimento. Outro exemplo é a criação de diversos escritórios e secretarias para lidar com desafios globais: para lidar com países em transição (saindo de conflitos), para promover a democracia, para aproximar os EUA de seus aliados, para articular a atuação entre o Departamento de Estado (e USAID) com o Departamento de Defesa.

A MCC, o PEPFAR, a FTF, a GHI e a GCCI representaram as grandes apostas na ajuda externa nos anos 2000, estimulando o crescimento no nível orçamentário de ajuda

externa e mandando para o mundo um sinal do compromisso dos Estados Unidos com o tema do desenvolvimento. Representaram, também, uma atualização metodológica que acompanha os debates mais recentes no *development thinking* ao incentivar modelos com maior *accountability* e foco em temas específicos e particularmente sensíveis (sobretudo na área da saúde).

Conquanto as mudanças sejam notórias, o exame dos padrões de alocação dos recursos de ajuda nos últimos quinze anos revela também um importante elemento de continuidade: na realidade um terço de toda ajuda externa americana é composta por programas militares, e grande parte da ajuda econômica é direcionada ao setor de segurança. Os gráficos apresentados ajudam na visualização das discrepâncias quanto à distribuição da ajuda bilateral dos EUA entre os principais países receptores.

Uma boa parte da ajuda externa (majoritariamente em assistência militar) vai para Israel e Egito, que juntos receberam mais de 4 bilhões de dólares em ajuda externa de Washington anualmente. Num segundo patamar estão os países em processo de reconstrução, Iraque e Afeganistão, que receberam quase todos os recursos suplementares de ajuda (OCO) desde meados dos anos 2000. Apenas num terceiro bloco aparecem os receptores de ajuda econômica voltada ao desenvolvimento e socorro humanitário (donde se destacam os países da África subsaariana).

Não se questiona, aqui, o impacto de cada centavo de dólar empregado em ajuda externa para os mais pobres. De fato, para muitos países, os recursos de ajuda compõem boa parte da receita nacional, sem os quais o estado de miséria seria ainda mais fatal. Num discurso de dezembro de 2016, a administradora da USAID, Gayle Smith aponta as vitórias da gestão Obama no campo do desenvolvimento: foram quase 5 milhões de vidas salvas (com acesso a remédios, nutrição, saneamento e água potável), 12 milhões de pessoas recebendo tratamento para AIDS com o PEPFAR, 9 milhões de agricultores que utilizam novas ferramentas e técnicas para melhorar a produção agrícola (com o FTF), 5000 megawatts de energia distribuídos através do Power África. A USAID criou 24 *disaster response teams* e atuou em 60 crises humanitárias diante da epidemia de ebola e desastres naturais no Nepal, Filipinas e Haiti, dentre outros. (SMITH, 2016)

É evidente que “cada vida importa”. E é notável o otimismo da comunidade de desenvolvimento, que pode ser vivenciada durante o período de estágio de pesquisa no

exterior (bolsa sanduíche) realizado em Washington DC entre 2015 e 2016. Trata-se de um conjunto de acadêmicos, ativistas e membros do governo que buscam trazer propostas para melhorar a eficácia da ajuda e melhorar a qualidade de vida de populações vulneráveis no mundo em desenvolvimento, aliando preocupações humanitárias com o interesse nacional.

Este trabalho, contudo, não se dedicou a analisar os impactos da ajuda ou pensar sobre sua eficácia na mitigação de problemas relativos à pobreza mundial. O foco foi, antes, compreender a política externa norte-americana contemporânea. O ponto de vista retratado é o do governo de Washington, sua concepção estratégica, sua organização burocrática e sua atuação internacional. Um dos maiores desafios da pesquisa foi justamente entender como se dá o funcionamento do sistema de ajuda externa nos EUA, que é extremamente complexo e fragmentado.

A partir do objetivo central da tese de verificar em que medida os eventos de 11 de setembro de 2001 possibilitaram o reposicionamento da ajuda externa enquanto ferramenta de política externa, constata-se que de fato se abriu um momentum para maior apoio do congresso aos programas de assistência internacional. Sem o consenso bipartidário na aprovação do orçamento, os níveis de ajuda externa não poderiam ter escalonado em grande proporção neste início de século XXI.

Ainda assim, é importante lembrar que o orçamento para ajuda não passa de 1% do orçamento federal, enquanto os gastos com defesa consomem quase 20%. No ano fiscal de 2016, por exemplo, de um total de 4,1 trilhões de dólares, apenas 33,5 bilhões foram para a carteira de *international affairs* (que inclui ajuda externa e todos os gastos com manutenção de embaixadas, folha de pagamento de diplomatas, entre outros custos administrativos), enquanto o orçamento militar somou 635 bilhões de dólares.

Em suma, o que se verificou foi a conjunção de diversos fatores, internos e externos, que possibilitaram um reposicionamento estratégico da ajuda em Washington, com a formulação de uma agenda que tem impacto sobre o cotidiano das relações internacionais. A análise desta temática específica procurou, assim, contribuir com o debate sobre o papel contemporâneo dos Estados Unidos enquanto liderança (cada vez mais contestada) na construção da ordem internacional.

## REFERÊNCIAS

BANERJEE, Abhijit; Duflo, Ester. **Poor Economics**: a radical rethinking of the way to fight global poverty. New York: Public Affairs, 2011.

BEALL, Jo; GOODFELLOW, Thomas; PUTZEL, James. Introductory article: on the discourse of terrorism, security and development. **Journal of International Development**, n.18, v.1, 2006, p.51-67.

BEARAK, Max; GAMIO, Lazaro. The US foreign-aid budget, visualized. **The Washington Post**, Washington DC 26 set. 2016. Worldviews/Analysis. Disponível em: [https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2016/09/26/the-u-s-foreign-aid-budget-visualized/?utm\\_term=.8a341a57e2e2](https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2016/09/26/the-u-s-foreign-aid-budget-visualized/?utm_term=.8a341a57e2e2)

BESWICK, Danielle; JACKSON, Paul. **Conflict, security and Development**: an introduction. New York: Routledge, 2015.

BERMAN, Howard. **Opening Remarks at hearing**: Foreign Assistance Reform in the New Administration: Challenges and Solutions? 2009. Disponível em: <http://democrats.foreignaffairs.house.gov/110/berman042308.htm>.

BRAINARD, Lael (ed.) **Security by other means**: foreign assistance, global poverty and American leadership. Washington DC: Brookings Institution Press, 2007.

BROWN, Stephen; GRAVINGHOLT, Jorn. **The securitization of Foreign Aid**. New York: Palgrave Mac Milan, 2016.

BURNSIDE, C; DOLLAR, D. Aid, Policies and Growth. **American Economic Review**, n.90, 2000, p.847-868.

BURNSIDE, C.; DOLLAR, D. Aid, Policies, and Growth: Revisiting the evidence. **World Bank** (Policy Research Working Paper), 2004.

BUSH, George W. **Speech at Inter-American Development Bank**. 14 maio 2002 (a). Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=64974>.

BUSH, George W. **Remarks by the president George W Bush at United Nations Financing for Development Conference**. 22 março 2002(b). Disponível em: <http://www.un.org/ffd/statements/usaE.htm>.

- BUSH, George W. **The 2003 State of the Union Address**. Washington DC, 28 jan. 2003. Disponível em: <http://whitehouse.georgewbush.org/news/2003/012803-SOTU.asp>
- CHANDLER, David. **Empire in Denial: The Politics of State-Building**. London: Pluto, 2006.
- CHANDLER, David. The security-development nexus and the rise of anti-foreign policy. **Journal of International Relations and Development**, v.10, 2007, p.362-386.
- CHANDLER, David. Rethinking the Conflict-Poverty Nexus: From Securitising Intervention to Resilience. **Stability: International Journal of Security & Development**, v.4, n.1, 2015.
- CLINTON, William. **The 1994 State of the Union Address**. Washington DC, 25 jan. 1994. Disponível em: <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/special/states/docs/sou94.htm>.
- CLINTON, Hillary Rodham. Leading Through Civilian Power. **Foreign Affairs**, Nov/Dec 2010(a), v. 89, Issue 6.
- CLINTON, Hillary R. Development in the 21st Century. **Center for Global Development**. Jan. 2010(b). Disponível em: <http://www.state.gov/secretary/rm/2010/01/13438.htm>.
- COLLIER, D. **The Bottom Billion: why the poorest countries are failing and what can be done about it**. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- DETHIER, Jean-Jacques. A Brief History of Development. In: Centre for Development Research (paper apresentado em seminário da Bonn University), 20 julho 2015.
- DUFFIELD, Mark. **Global Governance and new wars**. London: Zed Books, 2001(a).
- DUFFIELD, Mark. Governing the Borderlands: decoding the power of aid, **Disasters**, v.25, n.4, 2001(b).
- DUFFIELD, Mark. Ineffective States and the sovereign frontier. In: **Peacebuilding and failed states: some theoretical notes**. Oficina nº 256 CES, Lisboa, 2006.
- DUFFIELD, Mark. **Development, Security and Unending War**. Cambridge: Polity Press, 2007.
- EASTERLY, William. The Cartel of Good Intentions: bureaucracy versus markets in foreign aid. **Center Global Development** (working paper n. 4), março 2002.



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

EASTERLY, William. Foreign aid goes military! **New York Review of Books**, nov. 2008.

EASTERLY, William. **The tyranny of experts**: economists, dictators, and the forgotten rights of the poor. New York: Basic Books, 2014.

EASTERLY, William; PFUTZE, T. Where does the money go? Best and worst practices in foreign aid. **Journal of Economic Perspectives**, n.22, 2008. p. 29-52.

EDWARDS, Sebastian. Economic development and the effectiveness of foreign aid: a historical perspective. **Kyklos**, v.68, ago 2015.

EKBLADH, David. **The Great American Mission**: modernization and the construction of an American world order. Princeton: Princeton University Press, 2010.

EPISTEIN, Susan B. Foreign Aid Reform, National Strategy, and the Quadrennial Review. **Congressional Research Service**, 15 fev. 2011.

EPSTEIN, Susan B.; WEED, Matthew C. Foreign Aid Reform: Studies and Recommendations. **Congressional Research Service**, 28 julho 2009.

FLECK, Robert K.; KILBY, Christopher. Changing aid regimes? U.S. foreign aid from the Cold War to the War on Terror. **Journal of Development Economics**, v.91, 2010, p.185-197.

GATES, Robert M. Helping others defend themselves. **Foreign Affairs**. v. 89, n. 3, maio-junho 2010.

GRAVINGHOLT, Jorn. **The securitization of Foreign Aid**. New York: Palgrave Mac Milan, 2016.

HARBORNE, Bernard. Aid: a security perspective. In: SPEAR, Joanna and WILLIAMS, Paul D. **Security and development in global politics**: a critical comparison. Washington DC: Georgetown University Press, 2012.

HELMS, Jesse. We cannot turn away. **Washington Post**, 24 março 2002.

INGRAM, George. Adjusting assistance to the 21<sup>st</sup> century: a revised agenda for foreign assistance reform. **Brookings Institution** (working paper 75), julho 2014.

JOLLY, Richard. The UN and development thinking and practice. **Forum for Development Studies**, n.1, 2005.

KALDOR, Mary. **New and Old Wars: organized violence in a global era**. Stanford: Stanford University Press, 2001.

KERRY, John. Diplomacy and development in the 21st century. **Brookings Institution**, 21 de maio de 2009. Disponível em: <http://www.brookings.edu/events/2009/05/21-foreign-assistance>.

LAMB, Robert D. **Ungoverned areas and the threats from safe havens**. Office of the Under Secretary of Defense for Policy: Washington DC, 2008. Disponível em: [http://www.cissm.umd.edu/papers/files/ugash\\_report\\_final.pdf](http://www.cissm.umd.edu/papers/files/ugash_report_final.pdf).

LANCASTER, Carol. **Foreign aid: diplomacy, development, domestic politics**. Chicago: University of Chicago Press, 2007.

LANCASTER, Carol. **George's Bush Foreign aid: transformation or chaos?** Washington DC: Center for Global Development, 2008.

LANCASTER, Carol e VAN DUSEN, Ann. **Organizing U.S. Foreign Aid: confronting the challenges of the Twenty-first century**. Washington DC: Brookings Institution Press, 2005.

McNAMARA, Robert. **A essência da segurança**. São Paulo: IBRASA, 1968.

MOYO, Dambisa. **Dead aid**. New York: Penguin, 2010.

MORROW, Daniel. Aid: a development perspective. In: SPEAR, Joanna and WILLIAMS, Paul D. **Security and development in global politics: a critical comparison**. Washington DC: Georgetown University Press, 2012.

MUNKLER, Herfried. **Viejas y Nuevas guerras: asimetría y privatización de la violencia**. Madrid: Siglo XXI, 2005.

NAY, Olivier. International Organisations and the production of hegemonic knowledge: how the World Bank and the OECD helped invent the fragile state concept. **Third World Quarterly**, v. 35, n. 2, 2014, p. 210-231.

NOWELS, Larry. Foreign Aid Reform Commissions, task forces and initiatives: from Kennedy to the present. In: BRAINARD, Lael (ed.) **Security by other means: foreign assistance, global poverty and American leadership**. Washington DC: Brookings Institution

Press, 2007.

OBAMA, Barack. **Remarks by the President at the Acceptance of the Nobel Peace Prize**. The White House: 10 dez. 2009. Disponível em: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-acceptance-nobel-peace-prize>.

OBAMA, Barack. **Remarks by the President on Sustainable Development Goals**. The White House: 27 set. 2015. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/09/27/remarks-president-sustainable-development-goals>.

PATRICK, Stewart. Weak states and global threats: fact or fiction? **The Washington Quarterly**, n.29, v.2, 2006.

PATRICK, Stewart. **Weak Links**: fragile states, global threats, and international security. New York: Oxford University Press, 2011.

PATRICK, Stewart; BROWN, Kaysie. **Greater than the sum of its parts?** Assessing “whole of the government” approaches to fragile states. New York: International Peace Academy, 2007.

PEREIRA, J. M. M. O Banco Mundial e a construção político-intelectual do combate à pobreza”. **Topoi**, v. 11, n. 21, jul-dez 2010, p. 260-282.

PICARD, Louis A.; BUSS, Terry F. **A fragile balance**: re-examining the history of foreign aid, security, and diplomacy. Sterling: Kumarian Press, 2009.

PLOCH, Lauren, U.S. Strategic Interests and the role of the U.S. military in Africa. **Congressional Research Service**. 28 julho 2009.

RABASA, Angel (et al). **Ungoverned Territories**: understanding and reducing terrorism risks. Washington DC: RAND Corporation, 2007.

RADELET, Steven. A primer on foreign aid. **Center for Global Development**. (working paper n. 92), julho 2006.

RAJAN, R. G.; SUBRAMANIAN, A. Aid and Growth: What Does the Cross-Country Evidence Really Show? **Review of Economics and Statistics**, n.90, 2008, p. 643-665.

RIBEIRO, Ricardo Alaggio. A Aliança para o Progresso e as relações Brasil-EUA. Tese (Doutorado em Ciência Política) Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Unicamp, 2006.

RICE, Condoleezza. **Transformational Diplomacy**. Washington DC: US Department of State, 18 jan. 2005. Disponível em: <http://2001-2009.state.gov/secretary/rm/2006/59306.htm>

ROSTOW, W. W. **The Stages of Economic Growth**: a non-communist manifesto. Cambridge: Cambridge University Press, 1960.

SACHS, Jeffrey. **The end of poverty**: how we can make it happen in our lifetime. New York: Penguin, 2006.

SALAAM-BLYTHER, Tiaji. The President's Emergency Plan for AIDS Relief (PEPFAR): funding issues after a decade of implementation, FY2004-FY2013. **Congressional Research Service**, 10 out. 2012.

SHARP, Jeremy M. U.S. Foreign Aid to Israel. **Congressional Research Service**, 22 dez. 2016.

SOGGE, David. Doadores se ajudando. **Revista Tempo do Mundo**, v.3, n.1, jan. 2017.

SPEAR, Joanna; WILLIAMS, Paul. **Security and Development in Global Politics**: a critical comparison. Washington DC: Georgetown University Press, 2012.

SPEAR, Joanna. The militarization of United States Foreign Aid. In: BROWN, Stephen; GRAVINGHOLT, Jorn. **The securitization of Foreign Aid**. New York: Palgrave Mac Milan, 2016.

STIGLITZ, J. **Globalization and Its Discontents**, New York: Norton, 2002.

TARNOFF, Curt. U.S. Agency for International Development (USAID): background, operations, and issues. **Congressional Research Service**, 21 julho 2015.

TARNOFF, Curt. Millennium Challenge Corporation. **Congressional Research Service**, 11 jan. 2017.

TARNOFF, Curt; LAWSON, Marian L. Foreign Aid: an introduction to U.S. programs and policy. **Congressional Research Service**. 10 fev. 2011.

TARNOFF, Curt; LAWSON, Marian L. Foreign Aid: an introduction to U.S. programs and policy. **Congressional Research Service**. 17 junho 2016.

THEDE, Nancy. Policy Coherence for Development and Securitisation: competing paradigms or stabilising North–South hierarchies? **Third World Quarterly**, v. 34, n. 5,

2013, p. 784–799.

TRUMAN, Harry S. **Inaugural Address**. United States Capitol, 20 jan. 1949. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=13282>

VAN BILZEN, Gerard. **The development of aid**. Newcastle: Cambridge Scholars Publishing, 2015.

VEEN, A. Maurits van der. **Ideas, interests and foreign Aid**. New York: Cambridge University Press, 2011.

VEILLETTE, Connie; EPSTEIN, Susan B. State, Foreign Operations, and Related Programs: FY2008 appropriations. **Congressional Research Service**. 30 maio 2007.

## DOCUMENTOS

CBJ. **Congressional Budget Justification**: Department of State, Foreign Operations, and Related Programs (FY 2001-2016). Washington DC.

DAC (2003). **A Development Co-operation Lens on Terrorism Prevention**: Key Entry Points for Action, OECD-DAC, Development Assistance Committee Guidelines and Reference Series, 2003. Disponível em: [http://www.oecd-ilibrary.org/development/a-development-co-operation-lens-on-terrorism-prevention\\_9789264008007-en-fr](http://www.oecd-ilibrary.org/development/a-development-co-operation-lens-on-terrorism-prevention_9789264008007-en-fr)

DAC (2004). **The Security and Development Nexus**: Challenges for Aid, 2004. Disponível em:

[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC\(2004\)9/REV2&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC(2004)9/REV2&docLanguage=En)

DAC (2006). **The United States Peer Review 2006**. Organization for Economic Co-Operation and Development. Disponível em: [www.oecd.org/dac/peerreviews/us](http://www.oecd.org/dac/peerreviews/us).

DAC (2011). **The United States Peer Review 2011**. Organization for Economic Co-Operation and Development. Disponível em: [www.oecd.org/dac/peerreviews/us](http://www.oecd.org/dac/peerreviews/us).

DAC (2013). **Development Assistance Committee**: compare your country 2013. Disponível em:

<http://www.compareyourcountry.org/oda?cr=302&cr1=oecd&lg=en&page=1>.

DAC (2016). **The United States Peer Review 2016**. Organization for Economic Co-Operation and Development. Disponível em: <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/oecd-development-co-operation-peer-reviews-united-states-2016-9789264266971-en.htm>

NSS (2002). **The National Security Strategy of the United States of America 2002**. The White House: Washington DC, set. 2002.

NSS (2006). **The National Security Strategy of the United States of America 2006**. The White House: Washington DC, março 2006.

NSS (2010). **The National Security Strategy of the United States of America 2010**. The White House: Washington DC, maio 2010.

OCDE (2008). **Is it ODA?** Disponível em:  
<http://www.oecd.org/dataoecd/21/21/34086975.pdf>.

QDR (2006). **Quadrennial Defense Review Report**. Department of State: Washington DC, dez. 2006. Disponível em: [www.defense.gov/qdr/report/report20060203.pdf](http://www.defense.gov/qdr/report/report20060203.pdf).

QDR (2010). **Quadrennial Defense Review Report**. Department of State: Washington DC, dez. 2010. Disponível em: <http://www.defense.gov/qdr/>.

QDDR. **Quadrennial Diplomacy and Development Review 2010**. Department of State, Washington DC. Disponível em: <http://www.state.gov/s/dmr/qDDR/>.

STRATEGY UNIT. Investing in Prevention: an international strategy to manage risks of instability and improve crisis response. Prime Minister's Strategy Unit: London, 2005. Disponível em: [webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http://www.../strategy/.../investing.pdf](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http://www.../strategy/.../investing.pdf)

THE WHITE HOUSE. Fact Sheet: **U.S. Global Development Policy**. The White House: Washington DC, 22 set. 2010. Disponível em: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2010/09/22/fact-sheet-us-global-development-policy>.

THE WHITE HOUSE. **President Obama's development policy and the Global Climate Change Initiative**. Washington DC, 2010 (b). Disponível em:  
[http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/Climate\\_Fact\\_Sheet.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/Climate_Fact_Sheet.pdf).

USAID (2002). **Foreign aid in the National Interest**. United States Agency on International Development: Washington DC, 2002.

USAID (2004). **US Foreign Aid: Meeting the Challenges of the twenty-first century**. United

States Agency on International Development: Washington DC, jan. 2004.

USAID (2005). **Fragile States Strategy**. United States Agency on International Development: Washington DC, jan. 2005.

USDD (2005). **Military Support for Stability, Security, Transition, and Reconstruction Operations** (Directive 3000.05). Department of Defense: Washington DC, 28 nov. 2005.

USDS (2007). **Strategic Plan: Transformational Diplomacy**. Department of State: Washington DC, maio 2007.

USDS (2010). **Remarks in the Administration New Global Development Policy**. Department of State: Washington DC, set. 2010.

**APÊNDICE A – Ajuda externa (totais e tipo de ajuda)**

	<b>FY 2001</b>	<b>FY 2002</b>	<b>FY 2003</b>	<b>FY 2004</b>	<b>FY 2005</b>	<b>FY 2006</b>	<b>FY 2007</b>	<b>FY 2008</b>	<b>FY 2009</b>	<b>FY 2010</b>	<b>FY 2011</b>	<b>FY 2012</b>	<b>FY 2013</b>	<b>FY 2014</b>	<b>FY 2015</b>
<b>TOTAL US\$ bi</b>	16	19	29	32	35	37	40	47	46	48	49	50	46	43	43
<b>Países</b>	179	177	175	182	191	191	191	196	198	201	199	196	197	183	222
<b>Ajuda Econô mica</b>	11, 430, 057, 909	13, 903, 333, 598	18, 294, 146, 722	25, 516, 095, 196	26, 99, 619, 771	24, 172, 136, 791	25, 573, 381, 976	30, 088, 206, 649	31, 633, 857, 833	33, 375, 294, 251	30, 236, 966, 196	32, 135, 612, 983	32, 058, 414, 907	32, 811, 414, 666	34, 223, 240, 069
<b>Ajuda Militar</b>	4, 361, 511, 230	4, 890, 806, 317	10, 766, 341, 197	6, 703, 937, 549	9, 070, 472, 444	12, 888, 840, 054	13, 972, 617, 898	16, 457, 091, 855	14, 787, 473, 174	14, 850, 471, 227	18, 562, 253, 223	17, 836, 307, 297	13, 725, 775, 330	10, 292, 362, 305	8, 657, 782, 115

Fonte: elaborado a partir de dados do Explorer.usaid



**APÊNDICE B – Ajuda externa por região geográfica**

<b>US\$</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
<b>Europa e Eurasia</b>	2, 312, 248, 195	2, 276, 458, 186	6, 023, 841, 689	2, 335, 857, 249	3, 139, 487, 592	3, 415, 194, 977	2, 941, 832, 770	2, 898, 478, 789	2, 514, 814, 203	2, 633, 646, 772	2, 505, 861, 915	1, 778, 206, 970		1, 648, 068, 393	
<b>Oriente Médio e Norte da África</b>	5, 269, 408, 619	6, 004, 841, 228	11, 892, 807, 622	14, 540, 139, 508	14, 522, 304, 680	14, 777, 602, 022	13, 483, 429, 875	14, 013, 147, 484	12, 771, 403, 612	8, 843, 158, 050	8, 993, 486, 093	9, 453, 462, 200	9, 234, 232, 5230	7, 150, 259, 241	9, 428, 406, 245
<b>Ásia sul e central</b>	921, 162, 908	2, 021, 015, 429	2, 170, 947, 430	2, 897, 660, 426	3, 243, 644, 326	4, 522, 762, 638	6, 406, 839, 492	10, 551, 890, 542	10, 845, 935, 919	14, 647, 329, 607	16, 287, 237, 670	15, 371, 130, 242	11, 378, 928, 761	9, 157, 649, 362	5, 280, 475, 185
<b>Ásia Leste e Oceania</b>													1, 919, 762, 405		1, 368, 543, 088
<b>África Subsaariana</b>	2, 244, 172,	2, 133, 495,	2, 830, 939,	3, 279, 896,	4, 904, 633,	4, 750, 814,	7, 239, 695,	8, 566, 811,	8, 962, 422,	8, 303, 995,	7, 552, 775,	9, 499, 456,	9, 366, 018,	10, 345, 067,	11, 621, 206,

	357	375	691	500	487	629	469	536	603	951	151	214	767	161	142
<b>Hemisfério Ocidental</b>	1, 530, 458, 752	1, 914, 751, 544	2, 330, 481, 815	2, 306, 253, 964	2, 585, 823, 312	3, 246, 140, 159	2, 213, 418, 796	2, 441, 231, 554	2, 839, 883, 668	4, 349, 731, 396	2, 919, 363, 116	2, 590, 950, 061	2, 245, 356, 208	2, 564, 739, 541	3, 968, 5514, 675
<b>Global</b>	2, 817, 323, 257	3, 678, 260, 548	3, 006, 593, 057	6, 096, 966, 865	5, 939, 659, 970	5, 319, 364, 252	6, 167, 308, 621	6, 416, 186, 824	7, 424, 409, 542	8, 169, 250, 686	8, 741, 014, 258	9, 917, 327, 923	9, 926, 682, 133	10, 670, 393, 984	9, 948, 864, 083
<b>Outros</b>	696, 795, 051	765, 317, 605	804, 876, 615	763, 258, 233	934, 539, 448	1, 029, 080, 168	1, 093, 474, 851	1, 657, 551, 508	1, 062, 461, 460	1, 278, 653, 016	1, 802, 480, 946	1, 361, 296, 670	1, 713, 209, 440	1, 567, 212, 289	1, 265, 012, 766

Fonte: elaborado a partir de dados do Explorer.usaid

**APÊNDICE C – Ajuda externa por agência (econômica e militar)**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>USAID</b>	6, 731, 169, 024	8, 991, 403, 798	11, 450, 022, 296	11, 766, 138, 987	11, 307, 266, 935	10, 162, 613, 144	11, 594, 125, 022	13, 613, 892, 397	16, 191, 321, 722	17, 344, 783, 105	15, 644, 504, 900	18, 232, 355, 250	17, 461, 782, 933	17, 822, 824, 825	19, 402, 055, 967
<b>Department Defense</b>	4, 410, 783, 772	4, 915, 587, 018	10, 763, 513, 459	5, 723, 938, 628	12, 729, 116, 482	15, 932, 367, 441	13, 842, 992, 755	16, 131, 328, 276	14, 527, 792, 596,	15, 274, 045, 224	19, 056, 321, 909	17, 951, 900, 640	13, 678, 168, 023	10, 552, 897, 926	8, 776, 340, 235
<b>Department State</b>	1, 707, 999, 672	2, 338, 943, 613	2, 338, 291, 433	3, 485, 381, 225	4, 552, 366, 666	4, 080, 048, 389	4, 629, 984, 213	5, 736, 877, 522	6, 674, 458, 781	6, 477, 126, 502	6, 002, 658, 643	6, 080, 083, 415	5, 571, 157, 679	6, 824, 218, 900	7, 483, 404, 864
<b>Department Treasury</b>	1, 146, 454, 983	1, 203, 693, 378	452, 327, 364	2, 699, 445, 788	1, 246, 808, 591	1, 132, 453, 561	1, 477, 239, 936	1, 216, 964, 575	1, 637, 737, 834	2, 245, 320, 963	2, 033, 886, 086	2, 834, 180, 530	2, 673, 163, 880	2, 838, 218, 568	2, 647, 776, 703
<b>Department Agriculture</b>	1, 076, 588,	231, 189,	616, 971,	567, 170,	332, 502,	430, 612,				454, 518,	329, 560,	369, 447,	330, 488,	248, 863,	223, 574,

	864	792	676	855	899	642				340	521	901	602	868	456
<b>Peace Corps</b>	269,875,000	273,665,000	295,070,000	309,064,000	309,092,168	323,203,851	323,728,512	340,335,877	350,670,277	402,986,870	452,499,633	426,106,323	414,949,048	405,595,926	441,561,898
<b>Department of the Interior</b>	142,740,000	178,776,645	201,549,633	189,836,891			302,830,940	434,797,841	1,087,517,633			225,002,853	216,949,292	292,181,919	234,782,069
<b>Department Health and Human Services</b>	96,253,111	396,310,860	604,852,052	1,277,570,328	1,717,734,136	1,629,327,504	2,005,324,124	2,699,488,649	2,713,368,641	2,717,163,098	2,258,212,125	2,281,966,560	3,079,292,354	2,695,368,070	2,613,511,273
<b>Trade and Development Agency</b>	52,206,422	75,245,534													
<b>Department of the Army</b>			1,719,651,485	5,390,903,969	887,653,612	698,815,921	1,111,716,968	1,502,569,269	935,808,961	785,496,146	440,743,028				
<b>Department</b>					1,	1,	1,	1,		1,	1,				

<b>Energy</b>			375, 010, 000	523, 870, 000	249, 259, 000	224, 429, 395	802, 309, 794	664, 567, 680	749, 506, 561	036, 852, 974	426, 406, 025	691, 143, 362	972, 899, 161	670, 213, 098	371, 198, 728
<b>MCC</b>					420, 449, 382	991, 605, 156	1, 975, 211, 865	2, 652, 357, 211	1, 016, 775, 661	873, 667, 357	580, 996, 142	413, 024, 085	1, 115, 554, 270	567, 340, 965	429,5 67, 774
<b>Others</b>	93, 327, 791	139, 742, 773	242, 598, 521		484, 842, 344	455, 499, 841	480, 535, 745	552, 118, 940	536, 381, 340	522, 804, 899	573, 430, 207	466, 709, 361	265, 454, 995	186, 052, 906	257, 268, 205

Fonte: elaborado a partir de dados do Explorer.usaid

**APÊNDICE D – Ajuda externa (totais, econômica e militar de 1946-2014)**

US\$ bilhões (constant)	TOTAL		AJUDA ECONÔMICA	AJUDA MILITAR
<b>1946</b>	30,330462,747		30,330,462,747	0
<b>1947</b>	59,621,772,006		58,142,782,533	1,478,989,473
<b>1948</b>	25,818,241,323		23,261,999,100	2,556,242,223
<b>1949</b>	65,246,551,841		62,787,224,279	2,368,327,562
<b>1950</b>	47,629,348,416		38,281,098,452	9,348,249,964
<b>1951</b>	57,616,630,522		25,935,445,918	31,681,184,604
<b>1952</b>	49,592,729,904		17,532,402,754	32,060,327,150
<b>1953</b>	35,596,848,434		16,055,512,691	19,541,335,743
<b>1954</b>	33,679,832,995		16,958,775,046	16,721,077,949
<b>1955</b>	28,718,874,477		16,956,427,190	11,762,447,287
<b>1956</b>	33,118,738,350		16,920,559,253	16,198,179,097
<b>1957</b>	32,084,249,260		19,112,028,000	12,972,221,260
<b>1958</b>	25,659,642,689		15,707,200454	9,952,442,235
<b>1959</b>	31,940,825,000		17,663,016,429	14,277,808,571
<b>1960</b>	32,394,661,122		18,462,478,754	13,932,182,368
<b>1961</b>	33,562,428,148		20,623,488,664	12,938,939,484
<b>1962</b>	39,596,771,653		27,092,861,380	12,503,910,273
<b>1963</b>	38,230,518,376		26,164,431,353	12,066,087,023
<b>1964</b>	31,147,082,133		24,087,695,341	7,059,386,792
<b>1965</b>	31,515,174,234		23,962,632,292	7,552,541,942

<b>1966</b>	39,295,576,998		27,224,469,631	12,071,107,367
<b>1967</b>	35,009,536,178		21,774,066,097	13,235,470,081
<b>1968</b>	36,083,180,585		21,895,432,546	14,187,748,039
<b>1969</b>	33,895,643,993		17,990,837,332	15,904,806,661
<b>1970</b>	31,553,032,887		17,806,942,826	13,746,090,061
<b>1971</b>	35,932,339,287		15,869,034,895	20,063,304,392
<b>1972</b>	39,548,249,622		17,341,963,910	22,206,285,712
<b>1973</b>	39,775,654,494		17,365,878,249	22,409,776,245
<b>1974</b>	33,397,672,926		15,384,636,379	18,013,036,547
<b>1975</b>	24,589,492,289		17,493,220,909	7,096,271,380
<b>1976</b>	31,832,207,881		19,208,940,726	12,623,267,155
<b>1977</b>	21,157,907,447		17,424,006,454	6,733,900,993
<b>1978</b>	26,259,628,968		19,464,972,273	6,824,656,695
<b>1979</b>	37,379,088,236		19,233,223,457	18,145,864,779
<b>1980</b>	24,055,328,109		18,813,341,319	5,241,986,790
<b>1981</b>	23,805,691,509		16,509,893,200	7,295,798,309
<b>1982</b>	25,768,62,061		17,201,131,976	8,567,497,085
<b>1983</b>	28,067,643,485		17,450,027,037	10,617,616,448
<b>1984</b>	29,125,343,700		17,709,575,986	11,415,767,714
<b>1985</b>	34,339,202,387		23,377,633,654	10,961,568,733
<b>1986</b>	29,325,142,760		20,017,930,680	9,307,212,080
<b>1987</b>	25,161,651,321		17,601,280,353	7,560,370,968
<b>1988</b>	24,534,832,708		16,050,579,141	8,484,253,567

<b>1989</b>	24,406,569,235		16,928,065,276	7,478,503,959
<b>1990</b>	26,095,241,716		18,008,486,827	8,086,854,889
<b>1991</b>	26,708,559,024		19,053,112,389	7,655,446,635
<b>1992</b>	24,173,838,636		17,294,792,429	6,879,046,207
<b>1993</b>	24,849,560,544		17,706,206,179	7,143,354,365
<b>1994</b>	23,809,460,343		17,199,881,455	6,609,578,888
<b>1995</b>	22,383,678,158		16,211,170,661	6,172,507,497
<b>1996</b>	20,422,385,176		13,740,690,940	6,681,694,236
<b>1997</b>	19,308,246,964		13,213,934,850	6,094,312,114
<b>1998</b>	20,462,590,205		14,707,976,133	5,754,614,072
<b>1999</b>	24,810,441,720		18,976,173,910	5,834,267,810
<b>2000</b>	22,701,068,676		15,869,920,849	6,831,147,827
<b>2001</b>	20,454,847,523		14,805,373,543	5,649,473,980
<b>2002</b>	23,959,309,543		17,721,268,139	6,234,941,404
<b>2003</b>	36,352,513,109		22,884,617,938	13,467,895,171
<b>2004</b>	39,330,705,732		31,147,268,228	8,183,437,504
<b>2005</b>	41,743,221,514		31,008,041,691	10,735,179,823
<b>2006</b>	42,481,173,288		27,707,328,591	14,776,884,697
<b>2007</b>	44,136,008,215		28,541,620,304	15,594,384,911
<b>2008</b>	50,896,550,797		32,900,977,707	17,995,573,090
<b>2009</b>	50,172,169,788		34,189,868,910	15,982,300,878
<b>2010</b>	51,672,846,521		35,760,891,419	15,911,955,102
<b>2011</b>	51,285,675,789		31,777,621,549	19,508,054,240



<b>2012</b>	51,614,720,999		33,192,052,211	18,422,668,788
<b>2013</b>	46,480,881,202		32,546,241,241	13,934,639,961
<b>2014</b>	43,103,776,971		32,811,414,666	10,292,362,305
<b>2015</b>	42,881,022,184		34,223,240,069	8,657,782,115

Fonte: elaborado a partir de dados do Explorer.usaid

**APÊNDICE E – Principais receptores de ajuda bilateral (valores totais por ano)**

<b>US\$ milhões</b>	<b>1º</b>	<b>2º</b>	<b>3º</b>	<b>4º</b>	<b>5º</b>	<b>6º</b>	<b>7º</b>	<b>8º</b>	<b>9º</b>	<b>10º</b>
<b>2001</b>	Israel 2,813	Egito 1,991	Jordânia 228	Países ex-lugoslávia 186	Ucrânia 182	Rússia 169	Kosovo 149	Indonésia 120	Peru 89	Bolívia 89
<b>2002</b>	Israel 2,788	Iraque 1,956	Paquistão 1,044	Colômbia 406	Jordânia 355	Turquia 252	Peru 197	Ucrânia 166	Países ex-lugoslávia 165	Rússia 164
<b>2003</b>	Israel 3,682	Egito 2,204	Jordânia 1,556	Turquia 1,020	Colômbia 601	Afeganistão 542	Paquistão 495	Peru 177	Ucrânia 153	Filipinas 153
<b>2004</b>	Israel 2,624	Egito 1,865	Afeganistão 1799	Colômbia 574	Jordânia 559	Paquistão 388	Libéria 202	África do Sul 170	Peru 156	Servia e Montenegro 134
<b>2005</b>	Israel 2,609	Egito 1,822	Paquistão 688	Jordânia 658	Colômbia 658	Sudão 377	Cisjordânia Gaza 224	Quênia 162	África do Sul 155	Haiti 149
<b>2006</b>	Israel 2,624	Egito 1,865	Afeganistão 1,789	Jordânia 559	Libéria 202	Sudão 170	Peru 156	Servia e Montenegro 134	Bolívia 133	Indonésia 122
<b>2007</b>	Israel 2,460	Egito 1,758	Afeganistão 1,009	Paquistão 734	Colômbia 561	Jordânia 457	África do Sul 398	Sudão 494	Quênia 437	Nigéria 349

<b>2008</b>	Afeganistão 2,675	Israel 2,609	Egito 1,822	Paquistão 688	Jordânia 658	Colômbia 568	Cisjordânia e Gaza 228	Sudão 377	Uganda 169	Kosovo 151
<b>2009</b>	Israel 2,308	Egito 1,504	Afeganistão 1,117	Paquistão 830	Quênia 723	Etiópia 610	Nigéria 569	África do Sul 544	Colômbia 540	Sudão 537
<b>2010</b>	Israel 2,775	Afeganistão 2,760	Paquistão 1,806	Egito 1,556	Jordânia 693	Quênia 687	Nigéria 614	África do Sul 548	Etiópia 553	Colômbia 507
<b>2011</b>	Israel 2,994	Afeganistão 2,621	Paquistão 1,798	Egito 1,554	Etiópia 778	Jordânia 678	Nigéria 632	África do Sul 571	Cisjordânia e Gaza 550	Tanzânia 509
<b>2012</b>	Israel 3,075	Egito 1556	Etiópia 1,556	Jordânia 675	Nigéria 647	Sudão do Sul 619	África do Sul 542	Cisjordânia e Gaza 510	Quênia 499	Tanzânia 480
<b>2013</b>	Israel 2,943	Afeganistão 2,292	Egito 1,484	Paquistão 1,146	Jordânia 861	Nigéria 700	Etiópia 620	Tanzânia 567	Sudão do Sul 557	Quênia 557
<b>2014</b>	Israel 3,100	Egito 1,506	Afeganistão 1186	Jordânia 1,010	Paquistão 890	Nigéria 703	Quênia 644	Tanzânia 591	Etiópia 583	Uganda 491
<b>2015</b>	Israel 3,100	Egito 1,456	Afeganistão 1180	Jordânia 1,011	Paquistão 802	Quênia 742	Etiópia 650	Nigéria 642	Tanzânia 634	Sudão do Sul 576

Fonte: Country/Account Summaries (CBJ)

**APÊNDICE F – Ajuda externa por agência (econômica apenas)**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
total	11, 430, 057, 909	13, 903, 333, 598	18, 294, 416, 722	24, 516, 095, 196	26, 199, 619, 771	24, 172, 136, 791	25, 573, 381, 978	30, 088, 206, 649	31, 633, 857, 833	33, 375, 294, 251	30, 236, 966, 196	32, 135, 612, 983	32, 058, 414, 907	32, 811, 414, 666	34, 227, 240, 069
USAID	6, 713, 169, 024	8, 991, 403, 798	11, 450, 022, 293	11, 766, 138, 987	11, 307, 266, 935	10, 162, 613, 144	11, 594, 125, 022	13, 613, 892, 397	16, 191, 321, 722	17, 344, 783, 105	15, 640, 504, 900	18, 323, 355, 250	17, 461, 782, 933	17, 822, 824, 825	19, 402, 055, 967
DEPARTMENT STATE	1, 707, 999, 672	2, 338, 943, 613	2, 338, 921, 433	3, 468, 106, 429	4, 023, 574, 889	3, 833, 429, 289	3, 978, 734, 213	5, 287, 784, 522	6, 121, 418, 781	6, 116, 072, 502	5, 703, 769, 843	5, 508, 098, 415	4, 997, 760, 679	6, 453, 541, 901	6, 943, 776, 703
DEPARTMENT TREASURY	1, 146, 454, 983	1, 203, 693, 378	452, 327, 364	2, 699, 445, 788	1, 246, 808, 591	1, 132, 453, 561	1, 477, 239, 936	1, 216, 964, 575	1, 637, 737, 834	2, 245, 320, 963	2, 033, 866, 086	2, 834, 180, 530	2, 673, 163, 880	2, 838, 218, 568	2,647 , 776, 703
DEPARTMENT DEFENSE		99, 969, 332	119, 905, 015	217, 507, 330	299, 151, 184	349, 544, 088	562, 718, 2401		333, 272, 475	873, 329, 865	895, 577, 775	840, 979, 207	570, 643, 374	643, 373, 542	687, 404, 782

Fonte: elaborado a partir de dados do Explorer.usaid