



LISBON
SCHOOL OF
ECONOMICS &
MANAGEMENT
UNIVERSIDADE DE LISBOA

**MESTRADO EM
DESENVOLVIMENTO E COOPERAÇÃO
INTERNACIONAL**

**TRABALHO FINAL DE MESTRADO
DISSERTAÇÃO**

**OS DESAFIOS DA GRADUAÇÃO DA CATEGORIA DE PAÍIS
MENOS AVANÇADO**

CAROLINA ALVES SIMIONI

ORIENTAÇÃO: PROFESSOR DOUTOR ALEXANDRE ABREU

OUTUBRO – 2019

Aos meus pais, que me ensinaram coisas que nenhuma academia poderia ensinar. Com vocês aprendi o significado do que mais importa na vida. Obrigada por “desbravarem” o mundo num contexto muito diferente daquele que hoje conhecemos. Vocês são o meu maior exemplo de amor, coragem e resiliência. Obrigada.

AGRADECIMENTOS

A dissertação foi realizada com um grande apoio e incentivo de inúmeras pessoas a quem estarei eternamente grata. Sem elas, o caminho teria sido outro.

Ao professor doutor Alexandre Abreu, o meu orientador, por toda a atenção e cuidado prestado ao longo do trabalho escrito. Muito obrigada pelas suas preciosas dicas e pelas palavras de incentivo. Um agradecimento especial pela sua disponibilidade e paciência enquanto estive fora. Foi um prazer trabalhar consigo.

Aos meus pais e irmã, por tudo, especialmente por acreditarem em mim e por me apoiarem em todas as decisões. Obrigada por todos os encorajamentos, todas as demonstrações de carinho, todos os conselhos dados. Se hoje sou a pessoa que sou e tive as oportunidades que tive, muito devo a vocês. Obrigada por tudo.

Aos meus cinco avós Carmem, Lucília, Luzia, Rubens e Quim, que amavelmente me acolheram nas suas casas em Portugal e no Brasil, para que pudesse ser o mais produtiva possível. É impossível olhar para esta tese e não me lembrar de cada um de vocês.

Di, Pedro, Zau, Rosita e Manu por todas as palavras de força, carinho e apoio, não só na tese como na vida. Um agradecimento especial à minha madrinha Di, que sempre acreditou tanto em mim e incentivou-me a aproveitar cada oportunidade. Obrigada por tudo.

A toda a família e amigos que me foram acompanhando ao longo desta jornada, amigos de Miranda, de Coimbra, de Lisboa, de São Paulo, da vida. Obrigada!

A todos os professores que tive ao longo do meu percurso académico, da primeira classe ao último ano de mestrado, que com toda a dedicação transmitiram os seus conhecimentos e contribuíram para a minha formação pessoal e profissional.

A todos os lugares onde já estive, onde deixei um bocadinho de mim e trouxe comigo um bocadinho de lá. São estas experiências que ajudam a moldar a pessoa que nos formamos, e este trabalho é também um reflexo das mesmas.

RESUMO

A presente dissertação de mestrado tem como objetivo caracterizar o processo de graduação da categoria de País Menos Avançado (PMA) da Organização das Nações Unidas (ONU) e compreender quais os desafios que os países que já passaram por este processo enfrentaram. Procura esclarecer as consequências inerentes à graduação, quando um país deixa de se qualificar como PMA, especificamente as implicações que o fim dos benefícios exclusivos para os PMA traz para o país em questão.

Através de uma análise dos processos de graduação e dos percursos de desenvolvimento dos cinco países já graduados desta categoria – Botswana, Cabo Verde, Maldivas, Samoa e Guiné Equatorial – procura-se verificar quais os impactos da graduação sobre o crescimento e o desenvolvimento no período pós-graduação e discutir as estratégias utilizadas para mitigar os efeitos negativos da cessação dos benefícios após o período de transição.

Conclui-se que apesar da graduação implicar efetivamente o fim de diversos benefícios para os países recém-graduados, esta não ocorre de forma abrupta e, em certas áreas, não corresponde à completa cessação dos mesmos. A adequada preparação para a graduação por parte dos países em questão, em cooperação com os comités especializados da ONU e com os parceiros de desenvolvimento, permite a adoção de estratégias com vista a que o processo de graduação não seja traumático. A análise dos cinco casos de estudo permite concluir que as estratégias de transição de categoria adotadas têm sido benéficas e que, após a graduação, estes países têm de uma forma geral prosseguido trajetórias de crescimento consistentes.

Palavras-chave: País Menos Avançado; Graduação; Desenvolvimento; Ajuda Pública ao Desenvolvimento; Produto Interno Bruto per capita; Investimento Direto Estrangeiro

ABSTRACT

This dissertation aims to characterize the graduation process from the United Nations' (UN's) Least Developed Country (LDC) category and to understand the challenges faced by those countries that have gone through this process. It discusses in detail the consequences of graduation, when a country ceases to be a LDC and becomes a Developing Country, particularly the implications of the cessation of certain benefits granted exclusively to LDCs.

Based on an analysis of the graduation processes and development paths of the five countries that graduated from the LDC category up until now – Botswana, Cabo Verde, Maldives, Samoa and Equatorial Guinea – we seek to ascertain the impacts of graduation in terms of growth and development in the post-graduation period, and to discuss the strategies used to mitigate the negative effects of the cessation of the benefits after the transition period.

We conclude that even though certain benefits effectively end for newly graduated countries, this does not occur abruptly, and, in certain areas, it does not mean a complete cessation. Adequate preparation for graduation by the countries in question, in cooperation with the specialized committees of the UN and the development partners, makes it possible to adopt strategies aimed at ensuring that the graduation process is not a traumatic one. By analysing the five case studies, we find that the transition strategies that have been adopted have been largely beneficial, and that most of these countries have remained on a consistent growth path after graduation.

Keywords: Least Developed Country; Graduation; Development; Official Development Assistance; Gross Domestic Product per capita; Foreign Direct Investment

LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E ACRÓNIMOS

APD - Ajuda Pública ao Desenvolvimento

CAD - Comité de Ajuda ao Desenvolvimento

CDP - Committee for Development Policy

CPD - Comité para as Políticas de Desenvolvimento

ECA - Economic Commission for Africa

EUA - Estados Unidos da América

GDP - Gross Domestic Product

HRW - Human Rights Watch

ICH - Índice de Capital Humano

IDE - Investimento Direto Estrangeiro

IVE - Índice de Vulnerabilidade Económica

LDC - Least Developed Country

OCDE - Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico

OMC - Organização Mundial do Comércio

ONU - Organização das Nações Unidas

PIB - Produto Interno Bruto

PMA - País Menos Avançado

RNB - Rendimento Nacional Bruto

UE - União Europeia

UN - United Nations

UNCTAD - United Nations Conference on Trade and Development

UNDESA - United Nations Department of Economic and Social Affairs

UNDP - United Nations Development Programme

UNOHRLLS - United Nations Office of the High Representative for the Least Developed Countries, Landlocked Developing Countries and Small Island Developing States

UNSMPLDC - United Nations Support Measures Portal for Least Developed Countries

US\$ - United States dollars (dólares norte-americanos)

VIH - Vírus da Imunodeficiência Humana

WTO - World Trade Organisation

ÍNDICE

1. Introdução	10
2. Os Países Menos Avançados	12
2.1 O Estatuto de País Menos Avançado	12
2.2 A Graduação da Categoria de País Menos Avançado.....	16
3. Efeitos da Graduação: Os Desafios do Período Pós-Graduação.....	20
4. Países Graduados: Trajetórias e Desafios	26
4.1 Botswana	27
4.2 Cabo Verde.....	32
4.3 Maldivas	35
4.4 Samoa	39
4.5 Guiné Equatorial	42
4.6 Considerações finais sobre os Estudos de Caso	44
5. Conclusão.....	46
Referências Bibliográficas	48
Anexos	53

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 - Fluxos de APD para o Botswana entre 1984 e 2017.....	29
Figura 2 - PIB per capita do Botswana entre 1984 e 2018	30
Figura 3 - Fluxo de IDE para o Botswana entre 1984 e 2017.....	31
Figura 4 - Fluxos de APD para Cabo Verde entre 1997 e 2017	33
Figura 5 - PIB per capita de Cabo Verde entre 1997 e 2018	34
Figura 6 - Fluxo de IDE para Cabo Verde entre 1997 e 2017	34
Figura 7 - Fluxos de APD para as Maldivas entre 2001 e 2017	36
Figura 8 - PIB per capita das Maldivas entre 2001 e 2018.....	37
Figura 9 - Fluxo de IDE para as Maldivas entre 2001 e 2017	38
Figura 10 - Fluxos de APD para Samoa entre 2004 e 2017.....	40
Figura 11 - PIB per capita de Samoa entre 2004 e 2018	40
Figura 12 - Fluxo de IDE para Samoa entre 2004 e 2017	41
Figura 13 - PIB per capita da Guiné Equatorial entre 2007 e 2018.....	44

1. INTRODUÇÃO

O mundo dos países em desenvolvimento é cada vez mais heterogêneo. Cada Estado tem as suas dinâmicas e características próprias, que se traduzem em percursos de desenvolvimento distintos. Em contraste com a clara divisão Norte-Sul que sustentou as abordagens de desenvolvimento anteriores, existe agora um espectro de desenvolvimento muito mais amplo e gradual entre os países do mundo.

Para dar resposta a esta diversidade e desigualdade, que em alguns casos é gritante, analistas, governos e instituições têm vindo a estabelecer categorias para classificar os países, com o objetivo de organizar mais ordeiramente a complexidade do sistema internacional e procurar soluções mais adequadas para os problemas individuais de cada país (Alonso, Cortez e Klasen, 2014). A intenção subjacente à criação destas categorias prende-se com o propósito de agrupar países com características semelhantes e estabelecer regras e princípios para responder às suas necessidades específicas. Em particular, estas categorizações são usadas pelos doadores, sejam bilaterais ou multilaterais, como ferramenta para a alocação da ajuda ao desenvolvimento, tanto técnica como financeira¹ (Fialho e Van Bergeijk, 2017).

Há casos em que as categorias são criadas com um objetivo político internacional específico, relacionado com a elegibilidade de determinados países para acederem a certas medidas de apoio específicas. É o caso da categoria dos Países Menos Avançados (PMA), criada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1971 (Alonso, Cortez e Klasen, 2014). Para os países em desenvolvimento que integram esta categoria, as vantagens do estatuto de PMA advêm tanto dos benefícios exclusivos que por essa via são concedidos como da possibilidade de atrair a atenção dos doadores para os seus problemas, facilitar o processo de *lobbying* em fóruns e organizações internacionais e permitir um mais eficaz diálogo com a comunidade internacional, participando como um grupo coeso com interesses semelhantes (Alonso, Cortez e Klasen, 2014).

No entanto, qualquer país que integre a categoria de PMA tem como objetivo alcançar progressos no sentido da estabilidade e do crescimento da sua economia, sendo também essa a expectativa da comunidade internacional. Essa dinâmica, quando conduz à evolução no sentido do abandono do grupo dos PMA, é conhecida como graduação da categoria e acontece após um processo muito bem definido, planeado e executado em conjunto pelo próprio país e pelos parceiros de desenvolvimento. A graduação, no fundo, corresponde à verificação da capacidade de um país sustentar o seu desenvolvimento, assente no crescimento do rendimento, na redução

¹ Mesmo que muitas vezes este processo seja principalmente político.

das desvantagens estruturais e no investimento em capacitação humana (Drabo e Guillaumont, 2016).

A presente dissertação tem como objetivo analisar o processo de graduação da categoria de País Menos Avançado para a categoria de País em Desenvolvimento e, com recurso a cinco estudos de caso, discutir as dificuldades e desafios enfrentados no processo de graduação. Na primeira parte, discutem-se as implicações e desafios da graduação em termos gerais. Seguidamente, com recurso aos estudos de caso, procura-se analisar estas mesmas questões com referência aos contextos concretos dos cinco países que já passaram pelo processo de graduação e pelos desafios que lhe estão associados.

Há ainda quarenta e sete países no mundo, a maioria dos quais no continente africano, que pertencem à categoria de PMA e poderão vir a passar por processos de graduação. Prevê-se que possa vir a ser o caso de Vanuatu em 2020, de Angola em 2022, do Butão em 2023 e de São Tomé e Príncipe e das Ilhas Salomão em 2024 (UNDESA, 2019a). Os 47 PMA correspondem atualmente a cerca de um quarto da população mundial. A relevância da presente dissertação justifica-se, pois, pela importância de entendermos melhor a dinâmica do processo de graduação e os desafios que esta implica, nomeadamente para que os países que no futuro vierem a graduar-se possam retirar lições a partir das experiências dos que os antecederam.

Após esta introdução, a dissertação começa por descrever a categoria de PMA, as características dos países que a integram, os critérios de inclusão e os benefícios exclusivos que lhe estão associados, seguindo-se uma explicação detalhada do processo de graduação, incluindo as suas etapas e critérios. O terceiro capítulo incide de forma mais específica sobre os principais desafios que os países enfrentam no período após a graduação, nomeadamente a perda de benefícios que implica e a questão da extensão da elegibilidade para algumas das vantagens. Finalmente, o quarto capítulo, que antecede a conclusão, procede à análise e discussão de cinco estudos de casos correspondentes aos cinco países que até hoje se graduaram da categoria de PMA: Botswana, Cabo Verde, Maldivas, Samoa e Guiné Equatorial. Neste capítulo, recorre-se em particular à análise da evolução, antes e após a graduação, de três indicadores – os fluxos de Ajuda Pública do Desenvolvimento (APD), o Produto Interno Bruto (PIB) per capita e o Investimento Direto Estrangeiro (IDE) –, com o objetivo de avaliar os impactos da graduação ao nível de algumas das dinâmicas mais importantes das trajetórias de desenvolvimento destes países.

2. OS PAÍSES MENOS AVANÇADOS

As décadas de 1960 e 1970 foram marcadas pela independência de muitos países em África e na Ásia e pela sua adesão a diversas organizações internacionais, com destaque para a Organização das Nações Unidas o que representou para estes “novos” países uma oportunidade de aumentarem a sua visibilidade e, unidos, fazerem ouvir a sua voz de um modo mais eficaz (Fialho, 2011). Foi nestes anos que tiveram lugar a Iª e a IIª Décadas de Desenvolvimento e outras iniciativas por parte da ONU, que procuravam responder aos desafios que os países mais pobres enfrentavam, com a convicção que o desenvolvimento e o crescimento económico seriam facilmente alcançados com a ajuda externa dos países mais ricos (Fialho, 2011).

Apesar de ter sido discutida e pensada anteriormente, foi em 1971 que foi aprovada pela Assembleia Geral da ONU a criação do estatuto de País Menos Avançado, destinado a agregar países de baixo rendimento que enfrentavam diversas limitações estruturais ao crescimento e ao desenvolvimento (Solarz e Wojtaszczyk, 2017). Inicialmente, esta categoria era composta por 25 países; atualmente é constituída por 47 países em todo o mundo² (Solarz e Wojtaszczyk, 2017). A criação desta categoria visou proporcionar a estes países o acesso a medidas de apoio especiais por parte da comunidade internacional, nomeadamente sob a forma de ajuda pública ao desenvolvimento, assistência técnica e medidas de preferência comercial (Kim, 2018). Os países desenvolvidos partilhavam a convicção de que os Países Menos Avançados eram um grupo relativamente homogéneo, que necessitava de uma intervenção de desenvolvimento focada na industrialização a par de iniciativas de aconselhamento, investimento, ajuda e reforma liberal (Fialho, 2012). Atualmente, o entendimento é algo diferente, tendo-se generalizado a consciência de que países diferentes têm necessidades e enfrentam desafios que são também eles diferentes.

2.1 O ESTATUTO DE PAÍS MENOS AVANÇADO

O Comité para o Planeamento do Desenvolvimento, antecessor do Comité para as Políticas de Desenvolvimento (CPD), foi o principal responsável pela criação e estabelecimento da categoria de PMA, estando desde então encarregado da identificação, categorização e inclusão dos países com estatuto de PMA, sob tutela do Conselho Económico e Social das Nações Unidas, que, por sua vez, responde à Assembleia Geral das Nações Unidas.

² Ver Anexo 1, países que integram a categoria desde a sua criação e ano de entrada e saída da mesma.

Esta é a estrutura responsável por desenhar e aprovar as decisões que afetam os países desta categoria (Fialho, 2012). O CPD analisa a lista de países com estatuto de PMA de três em três anos, nas chamadas revisões trienais, para identificar países que estejam aptos a ser incluídos ou a graduar-se da categoria. Após esta análise, são remetidas as recomendações à Assembleia Geral da ONU, que tem a decisão final (UNDESA, 2018).

Da mesma forma que alguns aspetos da categoria se foram modernizando com o passar das décadas, também o processo de inclusão sofreu algumas alterações desde a criação da categoria em 1971. O foco principal era então a economia do país e os critérios usados eram simples: o Produto Interno Bruto per capita teria que ser menor ou igual a US\$100; a percentagem da produção industrial no PIB total teria que ser menor ou igual a 10%; e a taxa de alfabetização da população adulta deveria ser menor ou igual a 20% (Fialho, 2012).

Estes critérios sofreram mais tarde alterações com o objetivo de responder melhor às diferentes dinâmicas e necessidades destes países. Atualmente, os três critérios de inclusão utilizados são o Rendimento Nacional Bruto (RNB) per capita; o Índice de Capital Humano (ICH)³, que procura refletir os impedimentos estruturais relacionados com o capital humano; e o Índice de Vulnerabilidade Económica (IVE)⁴, que traduz as vulnerabilidades relacionadas com os aspetos económicos e ambientais (UNDESA, 2018). São estes os três critérios usados para avaliar se um país pode ser incluído na categoria ou, no caso de a ela já pertencer, para avaliar se pode iniciar o processo de graduação, sendo, no entanto, substancialmente diferentes os valores de referência para os processos de inclusão e de graduação (Jeníček e Grófová, 2014).

Em todo o caso, a determinação da elegibilidade para integração na categoria de PMA não é baseada apenas nestes critérios, atendendo também a informações específicas relacionadas com cada país e com os pontos de vista e opiniões dos governantes em questão (UNDESA, 2019a). A inclusão nesta categoria é, primeiramente, uma decisão do próprio país, não sendo possível a inclusão de qualquer país contra a sua própria vontade. O Zimbabwe, por exemplo, cumpriu os critérios de elegibilidade aquando das revisões trienais de 2006, 2009, 2012 e 2015, mas recusou sempre ser integrado na categoria, o mesmo tendo sucedido com o Gana e a Papua Nova Guiné noutros momentos (ECA, 2016).

Para ser incluído na categoria de PMA, um país deve verificar os critérios pré-definidos em três dimensões. O seu RNB per capita deve ser igual ou inferior a US\$1025. O Índice de

³ Ver Anexo 2 sobre a construção do Índice de Capital Humano.

⁴ Ver Anexo 2 sobre a construção do Índice de Vulnerabilidade Económica.

Capital Humano deve pontuar no máximo até 60 (este índice é composto por dois tipos de indicadores relacionados com a saúde e com a educação, que têm a mesma importância no seu cálculo; são eles a percentagem de população subnutrida, a taxa de mortalidade de menores de cinco anos, a taxa de mortalidade materna, a taxa de alfabetização de adultos e a proporção bruta de matrículas no ensino secundário) (UNDESA, 2019b). E o seu Índice de Vulnerabilidade Económica deve ter uma pontuação máxima de 36 (este índice é composto por oito indicadores, que se dividem entre indicadores de exposição e indicadores de choque e que incluem informação relativa à população, à parcela da agricultura, silvicultura e pesca no PIB, à parcela da população que reside em zonas costeiras, ao número de vítimas de desastres naturais, à instabilidade da produção agrícola e à instabilidade das exportações de bens e serviços)⁵ (UNDESA, 2019b). Em 1991, foi adicionada uma exceção à inclusão de novos países na categoria: aqueles cuja população é superior a 75 milhões de pessoas não são elegíveis para serem considerados PMA (Elver, 2011).

A categoria de PMA foi concebida com o objectivo de proporcionar formas mais adequadas de auxiliar os países menos desenvolvidos a receberem medidas de tratamento especial por parte dos doadores internacionais, sejam eles doadores bilaterais ou organizações multilaterais. As principais medidas de apoio variam conforme o país em questão e os tipos de apoio de que necessita, mas destacam-se os acordos de preferência comercial, a afetação prioritária de ajuda pública ao desenvolvimento e outras formas de apoio pontuais (Jeníček e Grófová, 2014; UNDESA, 2018).

Os benefícios ao nível do comércio internacional tem como objetivo integrar estes países na economia global. São concedidos de diversas formas pelos parceiros de desenvolvimento, de entre as quais se destaca a elaboração de acordos especiais de comércio. Os PMAs têm acesso a vantagens e concessões de que outros grupos de países não beneficiam, nomeadamente no contexto da Organização Mundial do Comércio (OMC)⁶, onde lhes são atribuídas obrigações diferentes e conferida flexibilidade acrescida devido à sua frágil capacidade institucional e à vontade desta organização em estimular a participação destes países no comércio internacional (Bhattacharya e Borgatti, 2012). O estatuto de PMA prevê, no caso da OMC, a possibilidade de não adotar alguns dos regulamentos da organização, sendo também disponibilizado acesso a fundos comerciais e de auxílio especialmente preparados para

⁵ Ver anexo 3, para melhor compreender a cronologia do processo de inclusão.

⁶ As medidas de apoio relativas ao comércio são enquadradas no quadro de decisões da OMC, bem como por compromissos acordados internacionalmente, especialmente associadas às agendas de desenvolvimento internacional, destacando-se a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

os membros desta categoria (Bhattacharya e Borgatti, 2012). Assim, os Países Menos Avançados contam com condições preferenciais para acesso aos mercados de muitos parceiros de desenvolvimento, incluindo ao nível da exportação de mercadorias e em termos de tratamento especial para o setor dos serviços. Este acesso preferencial ao nível das mercadorias é feito, sobretudo, através do comércio sem taxas e sem quotas⁷⁸. A maioria dos países desenvolvidos concede total acesso comercial aos seus mercados nestas condições, tendo muitos países em desenvolvimento também permitido o acesso sem taxas e sem quotas aos seus mercados a uma parcela significativa dos produtos oriundos dos PMAs (UNDESA, 2018).

A assinatura de acordos regionais e sub-regionais representa um outro aspeto importante da cooperação ao nível do comércio. Trata-se de acordos preferenciais para PMAs, que, muitas vezes, exigem o cumprimento de determinadas condições adicionais ao estatuto que a categoria impõe. É o caso da iniciativa Tudo Menos Armas da União Europeia (UE), exclusiva para PMAs, que concede pleno acesso com isenção de quotas e taxas ao mercado único europeu a todos os produtos oriundos dos PMAs, com exceção de armas e munições, sem qualquer restrição quantitativa (Comissão Europeia, 2019).

A cooperação técnica e financeira é outra das dimensões principais em que os PMAs beneficiam de vantagens especiais, sendo-lhes dada prioridade na alocação de recursos, com elevados níveis de concessionalidade e acesso exclusivo a programas em diversos domínios. A maior parte desta cooperação assume a forma de Ajuda Pública ao Desenvolvimento e é proporcionada pelos membros do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) (Khatun e Ahamad, 2014). A APD representa uma fatia muito importante do financiamento dos PMAs, inclui tanto a ajuda financeira como a cooperação técnica e pode ser disponibilizada tanto bilateralmente, de doador para recetor, como de forma multilateral, através de organizações internacionais como a ONU (UNDESA, 2018). A maioria dos países doadores comprometeu-se a doar entre 0,15 e 2% do seu Rendimento Nacional Bruto em ajuda pública ao desenvolvimento destinado exclusivamente aos PMAs, sendo que, individualmente, alguns países e algumas organizações se comprometeram a envidar esforços adicionais em termos de alocação de fundos APD⁹ (Khatun e Ahamad, 2014).

⁷ Tradução de DFQF: Duty-free, Quota-free.

⁸ Os PMAs não precisam ser membros da OMC para desfrutar deste benefício.

⁹ O próprio CAD implementou algumas medidas que favorecem exclusivamente os países menos avançados em detrimento de outros países em desenvolvimento, como por exemplo o emprego de diferentes taxas de desconto. Esta diferença implica que os empréstimos destinados a PMAs sejam registados como APD e não como um “simples” empréstimo ainda que concedido nas mesmas condições, o que incentiva os doadores a alocar uma

Finalmente, existem ainda certas formas de apoio aos PMAs que não se revestem da forma de ajuda financeira, cooperação técnica ou vantagens comerciais, visando sobretudo contribuir para integrar os países na comunidade internacional, não deixando que a sua falta de recursos os impeça de estar presentes. Nesse sentido, por exemplo, algumas organizações internacionais e países doadores compartilham os custos de viagens para determinados fóruns e reuniões e apoiam a formação e qualificação de negociadores. Dentro das diversas organizações internacionais há limitações no pagamento das quotas obrigatórias para os países desta categoria e uma grande flexibilidade no que diz respeito às suas contribuições (Lenzi, 2017). Muitos doadores, em conjunto com organizações internacionais, patrocinam estudantes e investigadores oriundos destes países, e o financiamento disponibilizado estende-se a bolsas de estudo, à participação em conferências académicas e a projetos de investigação (Lenzi, 2017). Foram ainda criados mecanismos exclusivos para os PMAs em diversas áreas, os quais foram concebidos e implementados no sentido de colmatar lacunas associadas às diversas fragilidades estruturais destes países, nomeadamente em termos de escassez de investimento e conhecimento. É o caso do Banco de Tecnologia dos PMA, que foi criado com o objetivo de melhorar a base científica de pesquisa e inovação destes países e de ajudá-los no acesso e na utilização de tecnologias críticas (UNSMPLDC, 2019a), bem como do Fundo de Desenvolvimento de Capital da ONU, que trabalha como uma agência de investimento, proporcionando acesso à microfinança e ao capital de investimento (UNSMPLDC, 2019b).

Em suma, os países que integram o grupo dos PMAs retiram vantagens muito diversas em virtude da sua inclusão nesta categoria. O estatuto de PMA abre portas a muitos países e proporciona o acesso a um conjunto de recursos e vantagens que se destinam a apoiar as suas trajetórias de desenvolvimento (Lenzi, 2017).

2.2 A GRADUAÇÃO DA CATEGORIA DE PAÍS MENOS AVANÇADO

O estatuto de País Menos Avançado não é eterno. A criação desta categoria teve como objetivo estabelecer mecanismos para capacitar estes países e proporcionar-lhes conhecimentos e recursos para crescerem e desenvolverem-se de forma sustentável. Foi em 1991 que foi introduzida a possibilidade de os países poderem sair da categoria e, portanto, graduarem-se. A graduação era então encarada com bastante cautela por parte da ONU e dos países

maior parte do financiamento aos PMAs uma vez que isso poder ser-lhes mais benéfico em termos da avaliação do seu esforço para atingir as metas da ajuda (UNDESA, 2018).

pertencentes à categoria, e com receio por parte dos países que se preparavam para iniciar esse processo.

A partir de 2011, com a implementação do Programa de Ação de Istambul, verificou-se uma mudança de atitude para com o processo de graduação, que passou a ser encarado como um objetivo a alcançar (Guillaumont, 2018a). Tal como acontece no processo de inclusão, é nas revisões trienais da lista dos PMAs que o CPD acompanha o progresso de cada país e, tendo em conta os valores alcançados nos diversos critérios, assinala os países que se encontram em condições de começar a preparar o processo de graduação (UNOHRLLS, 2017).

A primeira etapa para começar o processo de graduação consiste em alcançar os valores de referência em pelo menos dois dos três critérios da categoria – o Rendimento Nacional Bruto per capita, o Índice de Capital Humano e o Índice de Vulnerabilidade Económica (Kawamura, 2014). Os valores de referência em questão são um mínimo de 66 pontos no ICH, um máximo de 32 pontos no IVE e um RNB per capita igual ou superior a US\$1242 (ECA, 2016). Em alternativa, existe também a possibilidade de um país ser indicado para graduação segundo a “regra do rendimento” que, desde 2005, permite aos países cujo RNB per capita é duas vezes superior ao valor de referência para a graduação (US\$1242) possam sair da categoria independentemente dos valores que alcancem nos outros dois critérios¹⁰ (Drabo e Guillaumont, 2018). Estes valores deverão ser alcançados em duas revisões trienais consecutivas, ou seja, num período de seis anos.

Após a qualificação para a graduação na primeira revisão trienal, é elaborada uma avaliação de impacto ex-ante e um perfil de vulnerabilidade¹¹ do país, para que, na revisão trienal seguinte, o CPD tenha um ponto de partida para estabelecer o que é necessário fazer para garantir que o país alcance a graduação com sucesso (UNOHRLLS, 2017). Caso o país atenda aos critérios em duas revisões trienais consecutivas, poderá ser recomendado para graduação pelo CPD. Esta recomendação não significa que a graduação tenha necessariamente de acontecer: é na Assembleia Geral da ONU, com a aprovação do Conselho Económico e Social, que a decisão final é tomada, levando em consideração a posição do próprio país e do seu governo antes da decisão final, bem como as circunstâncias específicas de cada país, o provável impacto da graduação e o impacto previsto da cessação das medidas especiais de que beneficiam os PMA (UNOHRLLS, 2017).

¹⁰ Neste caso o país fica dispensado de alcançar os valores de referência nos outros dois critérios, sendo, no entanto, necessário precaver que os valores do RNB per capita são sustentáveis, para que a graduação possa ser conduzida de maneira eficaz.

¹¹ Estes estudos são elaborados pelo Departamento das Nações Unidas para Assuntos Económicos e Sociais e pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento, respetivamente.

Há ainda situações excepcionais em que a Assembleia Geral concede um período preparatório mais longo, seja porque os órgãos desta organização têm reservas em relação à graduação, seja porque o próprio país ainda não se sente preparado para dar o passo final e precisa de tempo adicional para fortalecer a sua economia, investir em capital social e humano e diminuir a sua vulnerabilidade¹² (Drabo e Guillaumont, 2018). Após a recomendação para a graduação, o país entra num período de transição com vista a preparar-se convenientemente para a graduação. Este período tem normalmente uma duração de cerca de três anos, durante os quais o país continua a ser considerado um PMA e a beneficiar integralmente das vantagens da categoria (UNOHRLLS, 2017). O período de transição envolve um acompanhamento cuidadoso por parte dos parceiros de desenvolvimento, havendo ferramentas próprias que apoiam os países durante este período, especialmente na preparação de uma estratégia de transição e saída da categoria: a chamada “transição suave”. Este período é de vital importância e deve ser acompanhado de incentivos e medidas de apoio, para que toda a trajetória que o país percorreu até chegar a um nível de desenvolvimento considerado aceitável para graduação não seja comprometida (CDP, 2012a)¹³.

Desde 1971, ano da criação da categoria de PMA, foram até hoje cinco os países que concluíram com sucesso o processo de graduação. Em 1994, foi o caso do Botswana, apenas três anos depois de atingir os critérios pela primeira vez. Em 2007 Cabo Verde tornou-se no segundo país a graduar-se desta categoria, tendo sido seguido pelas Maldivas em 2011. Em 2014, foi a vez de Samoa deixar o grupo dos PMA e integrar a lista dos países em desenvolvimento (UNDESA, 2019c). Estes quatro primeiros países a graduarem-se fizeram-no na sequência de terem alcançado os valores de referência em termos dos critérios do rendimento, medido pelo RNB per capita, e do Índice de Capital Humano (no caso do Botswana, em 1994, este era ainda designado como Índice de Qualidade de Vida Física Aumentada, uma vez que o ICH apenas surgiu em 2002). Nenhum deles alcançou os valores estabelecidos ao nível do IVE (UNCTAD, 2016). Já o mais recente país a graduar-se – a Guiné Equatorial, em 2017 – fê-lo segundo a regra do critério do rendimento (UNDESA, 2019c).

¹² Por exemplo, há casos de países que estão aptos para se graduar, tendo já atingido os critérios em duas revisões trienais consecutivas, mas que não são objeto de recomendação para graduação. O Kiribati, por exemplo, foi considerado elegível para se graduar pela primeira vez em 2003 e posteriormente em 2006, 2012 e 2015, tendo sido só em 2018 que foi finalmente recomendado para graduação pelo CPD. Este adiamento aconteceu devido às incertezas que o Comité tinha em relação à sustentabilidade da sua economia, tendo proporcionado mais tempo para que o Kiribati trabalhasse no sentido de diminuir a sua vulnerabilidade com vista a alcançar a graduação (ECA, 2016).

¹³ Ver anexo 4, para melhor compreender a cronologia do processo de graduação.

Em 2011, na IV Conferência dos Países Menos Avançados da ONU, foi adotado o Programa de Ação de Istambul, a ser implementada pelos Países Menos Avançados e pelos parceiros de desenvolvimento, com o objetivo de reforçar as capacidades sociais e económicas dos países mais pobres do mundo (Basnett, Keane e Velde, 2014). Entre vários objetivos e metas e o desenho de novas medidas de apoio, uma das declarações que marcou o Programa de Istambul foi o compromisso de que até 2020 metade dos Países Menos Avançados atingissem os critérios de graduação (Drabo e Guillaumont, 2018). Apesar deste objetivo ter ficado longe de ser alcançado, estabeleceu um precedente importante, assinalando uma mudança de atitude em relação à graduação, não só por parte da organização como dos próprios países, que passaram a encarar a graduação não tanto como uma ameaça e mais como uma nova fase no percurso do desenvolvimento (Drabo e Guillaumont, 2014).

Assim, a graduação é um marco importante no percurso de desenvolvimento de um PMA, representando a transição desse estatuto para a condição de país em desenvolvimento. Consequentemente, a graduação não é o fim da trajetória, mas um passo importante que assinala o momento em que o país cresceu e se desenvolveu o suficiente para sair do ciclo vicioso da pobreza e prosseguir a sua própria trajetória, sem depender das medidas de apoio especiais que a categoria de PMA lhe conferia, ainda que possa continuar a usufruir destas durante algum tempo após a graduação (UNCTAD, 2016).

3. EFEITOS DA GRADUAÇÃO: OS DESAFIOS DO PERÍODO PÓS-GRADUAÇÃO

O processo de graduação pode causar alguma apreensão aos governos dos Países Menos Avançados. Não obstante, este é um processo que foi desenhado para ser iniciado exclusivamente quando o país está preparado. É em conjunto com a ONU que é definida uma estratégia para que a transição ocorra o mais tranquilamente possível, de modo a não ter um impacto negativo sobre a trajetória de desenvolvimento prosseguida até então (UNCTAD, 2016).

O processo de graduação tem uma duração de, sensivelmente, seis anos. Durante este período de tempo, o governo do país em questão, em conjunto com os parceiros de desenvolvimento, prepara a saída da categoria e elabora uma estratégia nacional de graduação¹⁴ (UNDESA, 2018). Para que o processo de graduação não prejudique os progressos alcançados, o conjunto dos PMAs e os parceiros de desenvolvimento chegaram a acordo sobre a necessidade de adotar medidas que acompanhem os países no decurso do período de transição. Estas medidas, conhecidas como medidas de transição suave, servem para acompanhar os países no processo de graduação de maneira a que este ocorra de forma gradual e que as mudanças decorrentes da perda dos benefícios não sejam abruptas¹⁵ (CDP, 2012a). As medidas de transição suave são implementadas após a graduação ser efetiva e são específicas para cada país, visando responder às vulnerabilidades e desafios específicos de cada país graduado (UNDESA, 2019d).

As medidas de transição suave têm em consideração os desafios e impactos que acontecem após a graduação e visam mitigar os efeitos da remoção das medidas de apoio especiais de que beneficiam os PMA. Foram criadas com o objetivo de ajudar os países a adaptarem-se ao seu novo estatuto e de apoiar a sua trajetória de desenvolvimento com vista a alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável até 2030 (General Assembly, 2018). Quando um país se gradua, o CPD continua a acompanhar e a avaliar a sua trajetória de desenvolvimento durante alguns anos. Por outro lado, ao mesmo tempo que o país deixa de ter acesso a alguns dos benefícios da categoria de PMA, outros, especialmente nos domínios do comércio e do financiamento para o desenvolvimento, não são interrompidos na totalidade,

¹⁴ Ao desenhar uma estratégia de graduação o país tem a possibilidade de estabelecer um mecanismo consultivo que o ajude na preparação da transição e nas negociações com os parceiros de desenvolvimento, a ONU está preparada para auxiliar e cooperar com o país ao longo do processo, e o país tem a oportunidade de submeter à organização relatórios anuais sobre o seu progresso (UNDESA, 2019d).

¹⁵ Foi com a implementação do Programa de Ação de Istambul que a iniciativa da transição suave (*smooth transition*) começou a ser implementada nos países menos avançados.

sendo objeto de negociação entre o governo e os parceiros de desenvolvimento e eliminados de forma mais gradual, ao longo de períodos pré-definidos (UNCTAD, 2016).

É expectável que algumas medidas de apoios especiais que são destinados aos PMA sejam perdidas gradualmente e essa perda tem implicações para a economia do país, sendo por isso de vital importância que o desenho da estratégia de desenvolvimento tenha em conta estas perdas para evitar choques abruptos na economia. Para tal, são cruciais a monitorização por parte do CPD e os estudos feitos previamente, como é o caso do Perfil de Vulnerabilidade e da Avaliação Ex-ante (UNCTAD, 2016).

Para melhor compreendermos os efeitos da graduação, importa examinar em mais detalhe as mudanças que ocorrem em resultado do processo de graduação. No caso da Ajuda Pública ao Desenvolvimento, que tem uma elevada importância para muitos países, verifica-se que a redução na alocação de APD após a perda do estatuto de PMA não é significativa. Apesar dos compromissos dos doadores relativamente ao estabelecimento de metas específicas de alocação de APD para os PMA, este estatuto não é o principal critério que preside às decisões de alocação dos fundos. Assim, a assistência técnica e financeira a estes países sob a forma de APD prossegue mesmo após a graduação, embora nalguns casos o volume e as condições dessa assistência possam sofrer algumas alterações: por exemplo, os países doadores podem optar por conceder mais empréstimos concessionais e menos donativos, ou eventualmente aumentar as taxas de juros (General Assembly, 2018).

Entretanto, ainda que a graduação possa acarretar alguns custos em termos de alterações das condições de concessionalidade e taxas de juros da APD, o mesmo não sucede relativamente aos fluxos privados, incluindo o Investimento Direto Estrangeiro. No que diz respeito a estes tipos de fluxos financeiros, a graduação pode até ter efeitos positivos, na medida em que o ganho reputacional associado à graduação pode aumentar a capacidade de atração de fluxos financeiros privados por parte do país, atenuando assim a perda de algum tipo de benefício (UNCTAD, 2016).

Uma das áreas em que os PMAs têm mais benefícios decorrentes da sua condição é ao nível do comércio internacional. Neste domínio, a implicação mais evidente da graduação é o risco de perda de acesso preferencial a mercados ao abrigo de esquemas específicos negociados para beneficiar os países desta categoria, como é o caso da iniciativa Tudo Menos Armas, da União Europeia, referida no capítulo anterior. No caso desta iniciativa, porém, a União Europeia adotou uma medida de transição ao abrigo da qual os países podem continuar a usufruir do mesmo acesso preferencial durante um período de três anos após a saída da categoria (General Assembly, 2018).

A graduação implica em princípio o fim da elegibilidade para os programas de acesso comercial preferencial, sem que as exportações dos países em questão beneficiem do “tratamento da nação mais favorecida”¹⁶ a não ser que, como medida de transição, tenham assinado acordos bilaterais e/ou regionais com os seus parceiros comerciais (UNCTAD, 2016). O tratamento preferencial atribuído aos PMA pela Organização Mundial do Comércio cessa normalmente com a graduação, mas existe a possibilidade de negociar acordos especiais com os estados-membros em áreas nas quais o recém-graduado considere que não está preparado para abdicar das medidas de apoio especiais. Assim, para beneficiarem de períodos especiais de transição ou apoio técnico após a graduação, os interessados devem requerer a extensão de tempo a todos os membros da OMC, que juntos deliberam sobre o assunto (General Assembly, 2018).

Finalmente, existem diversas outras medidas de apoio aos PMA, mencionados na secção 2.1¹⁷, que contribuem consideravelmente para o sucesso e crescimento dos PMA, algumas das quais podem ser prolongadas por períodos de tempo consideráveis após a graduação. O Banco de Tecnologia dos PMA é uma das iniciativas que, mesmo após a graduação, prolonga o prazo de elegibilidade dos países em questão durante cinco anos. O mesmo acontece com os programas desenvolvidos pelo Fundo de Desenvolvimento de Capital da ONU, que, após a graduação, podem continuar a financiar projetos durante um período de três anos. Caso estes projetos estejam a ter impactos relevantes para o país em questão, o financiamento pode estender-se por um período adicional de mais dois anos, embora neste caso os custos devam ser suportados em parte pelo governo do país ou por outro parceiro de desenvolvimento (UNDESA, 2018). No que se refere à comparticipação dos custos da participação de representantes dos Países Menos Avançados em reuniões de alto nível, cimeiras e outros eventos internacionais, o apoio pode estender-se até três anos após a graduação se solicitado pelo país recém-graduado (CDP, 2012a).

Os desafios enfrentados pelos PMA não desaparecem com a graduação. Pelo contrário, estes evoluem ao longo do processo e, apesar de a graduação significar que o país já não está no grupo dos Países Menos Avançados e já não é tão vulnerável, há muitos desafios que ainda podem afetar seriamente estes países. Nenhum dos quatro primeiros países graduados até hoje, por exemplo, atingiu os valores necessários no IVE e, apesar de a graduação não significar a

¹⁶ Esta forma de tratamento, acordada pelos países da Organização Mundial do Comércio, estabelece que em trocas comerciais não haja discriminação entre parceiros, ou seja, as vantagens comerciais deverão ser iguais para ambas as partes (WTO, 2019).

¹⁷ Existem muitas outras medidas exclusivas para os países menos avançados, mas devido à limitação de espaço do presente trabalho é referida apenas uma seleção das mais importantes.

perda total e repentina dos benefícios destinados aos PMA, essa redução pode significar a perda de espaço de diálogo destinado a endereçar estes desafios (UNCTAD, 2016).

O processo de inclusão e o processo de graduação da categoria de PMA são diferentes na sua génese. Há uma assimetria explícita que divide opiniões e que foi estabelecida em 1991, ano em que foi criada a possibilidade de graduação da categoria. As principais diferenças dizem respeito a diferentes fases dos dois processos: por exemplo, os valores considerados em cada critério (RNB, ICH, IVE) para a inclusão e graduação são distintos¹⁸; por outro lado, um país só pode ser recomendado para graduação após duas revisões trienais, enquanto que a inclusão pode ter imediatamente lugar caso o país cumpra pela primeira vez os critérios, se for essa a vontade do país em questão (Bhattacharya e Borgatti, 2012).

Segundo um estudo de Drabo e Guillaumont (2018), a eventual redução do nível de exigência dos critérios de graduação faria com que nos próximos cinco anos houvesse um número maior de países com possibilidades de se graduarem. Porém, segundo o mesmo estudo, seriam também em maior número os países que, após terem deixado a categoria, poderiam ter de voltar a entrar. É um facto que estes dois processos são díspares, mas esta é uma diferença propositada, introduzida para proteger os países e os seus percursos de desenvolvimento. Ao estabelecer-se critérios mais rigorosos para a graduação e prolongar-se esse processo no tempo, reduz-se a instabilidade e evita-se que a categoria sofra oscilações, que não seriam benéficas nem para os países em questão nem para os outros países pertencentes à categoria (Guillaumont, 2018a).

Esta ideia é apoiada pelo facto de, após revisões sucessivas, muitos países continuam a não atingir os critérios estabelecidos. Também em termos de reputação e imagem para os parceiros de desenvolvimento é muito positivo que a categoria seja estável e que permita aos governos dos países em questão consolidarem os seus processos de desenvolvimento de modo a só se graduarem quando efetivamente estão preparados para essa nova etapa (Drabo e Guillaumont, 2018). Podemos assim concluir que o risco de reversão de categoria é muito pequeno, não só porque nenhum dos cinco países graduados até agora teve de ser reintegrado na categoria, como principalmente porque a estrutura dos processos de inclusão como de graduação pretende precisamente minimizar esse risco.

¹⁸ Para o critério do Rendimento Nacional Bruto, para ser incluído na categoria o país tem de ter um RNB de US\$1025, já para se graduar é calculado 20% do limite para a inclusão, ou seja US\$1230. Para o indicador do Índice do Capital Humano, para a inclusão é necessário pontuar 60, enquanto que para se graduar o país deve alcançar 10% deste valor, impondo o limite em 66. No Índice de Vulnerabilidade Económica para ser incluído o país deve pontuar 36, para se graduar deve alcançar menos 10% do valor, atingindo um limite de no máximo 32 pontos (UNDESA, 2019b).

Há outros fatores que influenciam e condicionam o percurso de cada país, muitos dos quais são externos. É o caso das dinâmicas do sistema internacional, que mesmo que não digam diretamente respeito aos Países Menos Avançados acabam por afetá-los indiretamente, nomeadamente em resultado da elevada fragilidade destes países. Por exemplo, muitos PMA ressentiram-se fortemente da crise financeira de 2007-08, sobretudo ao nível do comércio internacional, questão muito importante para a economia dos países desta categoria (Kawamura, 2014). Os Países Menos Avançados são também especialmente vulneráveis a choques exógenos, particularmente devido às alterações climáticas, que têm um impacto muito grande nestes países. Apesar de externas, estas ameaças requerem da parte dos governos dos PMA uma grande capacidade de gestão e adaptação às circunstâncias a fim de definir respostas adequadas em conjunto com a comunidade internacional (Guillaumont, 2018b).

As medidas de apoio especiais conferidas aos PMA servem para que o país invista em soluções com vista a diminuir as desvantagens de determinados setores que contribuem para a sua vulnerabilidade. Quando o país se gradua, espera-se que já não haja tanta necessidade de investir nesses setores, uma vez que as desvantagens em questão foram em parte ultrapassadas e a necessidade desse tipo de apoios especiais passou a ser menos evidente. Dito de outra forma, a questão não é tanto que os apoios cessem para os países graduados; o tipo de apoios de que estes necessitam é que se alteram (CDP, 2012a).

A preparação para o processo de graduação deve incluir a consideração cuidadosa dos fatores que influenciam e constroem a trajetória de desenvolvimento de cada país¹⁹. As negociações bilaterais para a extensão de prazos antes da perda de benefícios, sobretudo no setor do comércio, são muito importantes e devem ser planeadas com antecedência, para que produzam os resultados desejados (UNCTAD, 2016). No sistema internacional, a imagem que um país transmite aos seus congéneres pode influenciar muito as relações entre estados, tanto ao nível do comércio internacional como noutros domínios. Nesse sentido, a graduação pode criar um efeito reputacional favorável para o país, o qual pode traduzir-se em ganhos em termos de capacidade de influência a nível tanto bilateral como multilateral, com eventuais efeitos positivos para a economia do país (UNCTAD, 2016).

Um dos principais receios dos Países Menos Avançados, e da perspetiva veiculada em alguma bibliografia, é que a perda dos benefícios específicos para os PMA ocorra de forma súbita em resultado da saída da categoria, com graves repercussões. Contudo, as perdas de

¹⁹ Todos os fatores devem ser muito bem vistos e estudados, mas o setor comercial, a perda de benefícios destes e as oscilações entre mercados deve ter uma atenção especial.

benefícios que estes países enfrentam, além de progressivas, são relativamente limitadas, havendo ainda a possibilidade de os países graduados recorrerem a medidas de apoio não específicas, como por exemplo, diferentes janelas de financiamento. Por outro lado, ao nível do IDE, por exemplo, a própria saída da categoria e perda de estatuto de País Menos Avançado pode fazer com que o país se torne mais credível e atrativo para os investidores internacionais (Bhattacharya e Borgatti, 2012). Para além disso, os países recém-graduados têm acesso a outros tipos de tratamento preferencial e a medidas de apoio para os países em desenvolvimento, que, embora menos generosas do que aquelas disponíveis antes da graduação, continuam a ser benéficas e importantes (UNCTAD, 2016). Os países que se encontram em vias de se graduarem podem então esperar que a perda de elegibilidade tenha um impacto relativamente limitado e facilmente superável, tal como ilustrado pela trajetória dos cinco países que até hoje concluíram o processo de graduação da categoria de PMA.

4. PAÍSES GRADUADOS: TRAJETÓRIAS E DESAFIOS

A categoria dos Países Menos Avançados existe desde 1971. Desde então, cinco países conseguiram graduar-se: o Botswana em 1994, Cabo Verde em 2007, as Maldivas em 2011, Samoa em 2014 e, mais recentemente em 2017, a Guiné Equatorial. Estes cinco países graduaram-se em momentos diferentes e têm características bastante distintas a nível geográfico, populacional, económico, político, quanto aos recursos naturais existentes no seu território, etc. Este capítulo examina o percurso que estes países fizeram para alcançar a graduação, quais as estratégias adotadas para esse efeito e, com recurso a alguns dados quantitativos, quais os principais impactos da graduação, nomeadamente no que se refere à Ajuda Pública ao Desenvolvimento alocada, ao Investimento Direto Estrangeiro e ao Produto Interno Bruto per capita.

Os cinco países tratados neste capítulo podem ser divididos em dois subgrupos segundo a trajetória que seguiram para alcançar a graduação. O primeiro corresponde à graduação por via do reforço da economia e consolidação do capital humano. Esta trajetória foi seguida pelo Botswana, Cabo Verde, Maldivas e Samoa, países que se graduaram em virtude de terem atingido os valores necessários nos critérios do Rendimento Nacional Bruto per capita e do Índice de Capital Humano. Nestes casos, os progressos em direção à graduação foram, em grande parte, o resultado de ações deliberadas e concretas adotadas pelos governos com vista a estabelecer as bases para o fortalecimento da capacidade produtiva e estrutural do país (CDP, 2017b).

Por sua vez, o segundo subgrupo corresponde à graduação na sequência do cumprimento exclusivo do critério do RNB per capita, alcançado por via do rápido crescimento económico através da exploração de recursos naturais. A Guiné Equatorial foi o primeiro, e até agora único, país a graduar-se segundo este critério, apesar de não alcançar os valores desejados no ICH²⁰. Os níveis de desenvolvimento social e de diversificação económica deste país não são concordantes com o seu elevado nível de rendimento per capita, o que pode criar dificuldades substanciais no que diz respeito às suas perspetivas futuras de crescimento e desenvolvimento sustentável (CDP, 2017b). Este é um tipo de trajetória de desenvolvimento que necessita muita cautela por parte dos países, uma vez que o crescimento é baseado num setor imprevisível e volátil, pelo que o processo de graduação, se não se fizer acompanhar por

²⁰ Apesar de a Guiné Equatorial ter alcançado no ano da graduação os valores necessários para o IVE, nos anos anteriores este indicador estava muito aquém do recomendado pelo Comité.

um adequado investimento na diversificação económica e no capital humano, pode pôr em causa o processo de desenvolvimento pós-graduação.

Para melhor analisarmos se o fim das medidas de apoio especiais e, por conseguinte, os impactos da graduação, foram de alguma forma negativos para os países que já passaram por este processo, no resto deste capítulo examinaremos em detalhe a evolução de cada um deles com recurso a três indicadores principais: os fluxos (*inflows*) de Ajuda Pública ao Desenvolvimento, os fluxos (*inflows*) de Investimento Direto Estrangeiro e o Produto Interno Bruto per capita²¹. Foram escolhidos estes três indicadores para relacionar com a informação apresentada no Capítulo 3 sobre os desafios da graduação e os receios por parte dos estados em se graduar devido, sobretudo, à perda de benefícios. Ao analisar os dados da APD, pretende-se verificar até que ponto a perda dos fluxos é significativa e súbita, ou gradual; ao analisar o IDE, pretende-se verificar até que ponto a graduação se traduz num novo perfil de confiança e credibilidade junto dos investidores internacionais; finalmente, o indicador do PIB per capita ilustra até que ponto o crescimento económico registou ou não oscilações em consequência da graduação²²²³.

4.1 BOTSWANA

O Botswana foi um dos 25 países a qualificar-se como PMA assim que foi criada a categoria, devido sobretudo às suas dificuldades estruturais, à sua localização geográfica e aos grandes desafios económicos e sociais que enfrentava. Mesmo com todas as dificuldades estruturais que apresentava, o percurso de desenvolvimento do Botswana foi bem-sucedido e, em 1994, foi o primeiro país da lista a graduar-se (Bose e Bose, 2011). Atualmente, o processo de desenvolvimento do país é considerado estável. O Botswana graduou-se com base no cumprimento do indicador que corresponde atualmente ao Índice de Capital Humano e do Rendimento Nacional Bruto per capita. No ano 2018, pontuava 79 no ICH²⁴, tinha um RNB

²¹ O período escolhido teve por base o ano de graduação do país, os dez anos anteriores e os anos subsequentes até ao último ano disponível (sendo que para a APD e para o IDE é 2017 e para o PIB per capita é 2018). No caso da Guiné Equatorial, não é possível fazer esta análise extensa no tempo, uma vez que o país se graduou em 2017.

²² Para facilitar a leitura dos gráficos nas próximas páginas, o ano da graduação do país em questão está assinalado a vermelho.

²³ Os dados recolhidos dos três indicadores nos cinco estudos de caso são da base de dados do Banco Mundial (fonte: <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>).

²⁴ Para ser incluído na categoria, um país deve ter uma pontuação no ICH de 60 ou menos; para se graduar deverá ter 66 ou mais.

per capita de US\$ 6845²⁵ e um IVE de 45,5: apenas o IVE está acima do valor pretendido para ser usado como critério de graduação (32 pontos), o que revela que a vulnerabilidade continua a afetar significativamente o país (UNDESA, 2019e).

Uma das principais atividades económicas da nação botswana é a extração mineira, sobretudo de diamantes, que contribuiu em grande parte para o desenvolvimento socioeconómico do país, combinada com um ambiente político e macroeconómico estável e com uma gestão prudente e transparente por parte do governo, que teve um grande impacto na trajetória de sucesso do país, uma vez que usou as ajudas e os benefícios da categoria em prol da população, da melhoria da sua qualidade de vida e do crescimento, investindo em projetos de infraestruturas, saúde, educação e capacitação humana (General Assembly, 2012).

Para alcançar um nível estável de crescimento, o governo adotou planos de desenvolvimento estratégico tanto a nível social como económico, com uma duração de cerca de cinco anos cada, e uma estratégia orçamental que previa a definição de áreas-chave para a capacitação do Estado, que assim contribuiu para o crescimento rápido e sustentável da economia. Este planeamento serviu para estabelecer as prioridades nacionais e para dar a possibilidade aos doadores de escolher quais as áreas prioritárias para a alocação de recursos (CDP, 2018a). Para manter o fluxo de ajuda externa após a graduação, o Botswana procurou ser o mais responsável possível e construir uma reputação de gestão prudente dos fundos, através da identificação clara dos projetos onde os fundos eram alocados e da divulgação de resultados mensuráveis (CDP, 2018a). A graduação e o progresso de preparação para alcançá-la foi, em grande parte, o resultado de ações deliberadas e concretas adotadas pelo governo para estabelecer as bases para a consolidação da capacidade produtiva e para a transformação estrutural do país (CDP, 2017a).

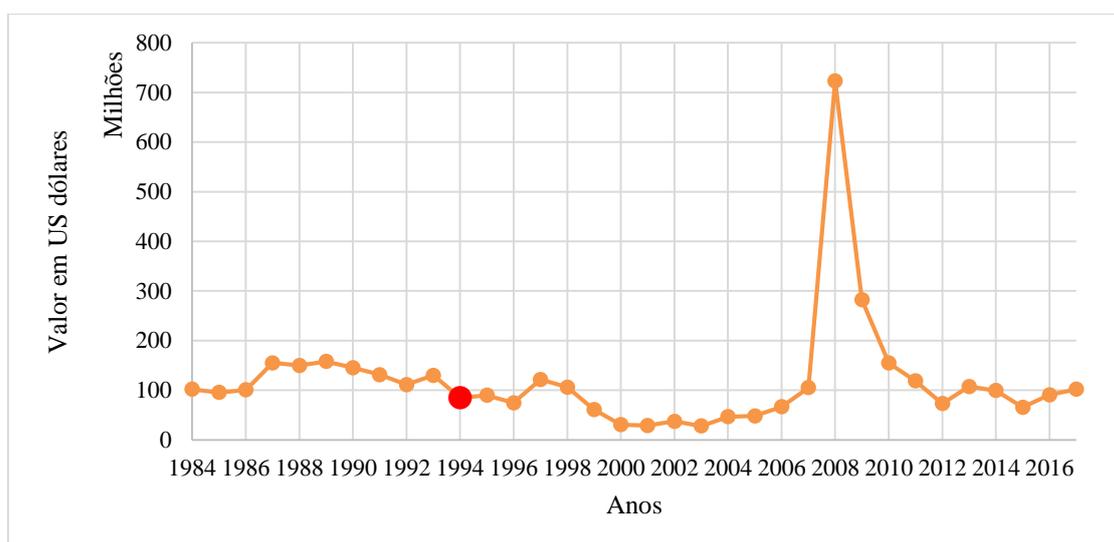
Desde que o país saiu da categoria, enfrentou alguns desafios, não só pelo decréscimo ou cessação das medidas de apoio especiais, como devido aos desafios intrínsecos a qualquer país em desenvolvimento, que, no caso do Botswana, eram sobretudo relacionados com a diversificação económica, que estava muito assente na exploração de diamantes, mas também com a pobreza e desemprego (Bose e Bose, 2011). A graduação trouxe consigo uma série de avanços positivos que foram benéficos para o país, entre os quais uma maior independência na tomada de decisão sobre as prioridades nacionais de desenvolvimento, a conquista de espaço político dentro do sistema internacional, a capacidade de acesso aos mercados de capitais

²⁵ Para ser incluído na categoria um país deverá ter um RNB per capita de US\$1025 ou menos; para se graduar deverá alcançar um valor de US\$1230 ou mais. Para se graduar exclusivamente segundo o critério do rendimento o RNB per capita deverá ser de US\$2460 ou mais.

internacionais e a construção de uma imagem renovada que permitiu maior atração de fluxos de investimento direto estrangeiro (General Assembly, 2012).

Relativamente à Ajuda Pública ao Desenvolvimento, pode constatar-se, com a análise de dados entre 1984 e 2017, que os fluxos de APD recebidos pelo Botswana mantiveram-se consideravelmente estáveis, com poucas oscilações nos anos anteriores e posteriores à graduação (Figura 1).

Figura 1 - Fluxos de APD para o Botswana entre 1984 e 2017²⁶



No ano da graduação, 1994, e nos três anos seguintes, não há uma variação significativa dos fluxos de APD. A partir de 2000, após algum decréscimo nos anos anteriores, os níveis de APD voltam a aumentar num quadro de relativa estabilidade. Em 2007, devido ao financiamento de uma campanha de combate ao Vírus da Imunodeficiência Humana (VIH) na África Subariana²⁷ pelos Estados Unidos da América (EUA) e ao perdão extraordinário da dívida externa pela OCDE e pela Alemanha em particular, houve uma subida abrupta dos fluxos de APD (Anderson e Reynolds, 2017). Porém, com exceção destes acontecimentos extraordinários, a APD manteve-se regular, com valores recebidos semelhantes ao período pré-graduação. Segundo a leitura do gráfico, é possível considerar que não foi devido à graduação que a APD no Botswana diminuiu: os valores no período pós-graduação mantiveram-se semelhantes aos valores anteriores à graduação. Conclui-se por isso que, mesmo após se ter graduado, o país continuou a receber fluxos de ajuda externa significativos. Não se observa que

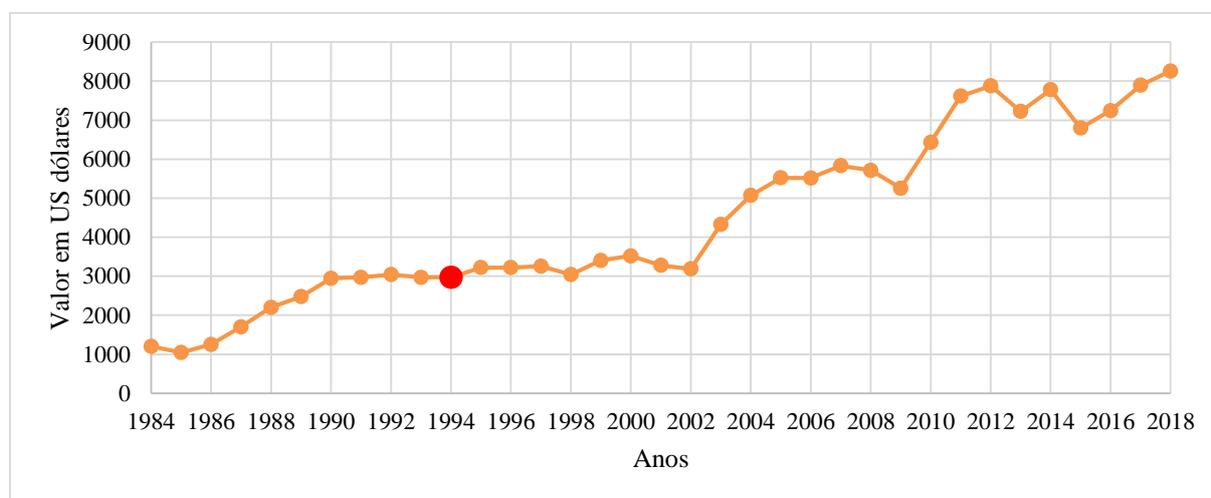
²⁶ Net official development assistance received (current US\$), 1984-2017, Fonte: Databank, World Development Indicators, World Bank.

²⁷ O Botswana é o terceiro país no mundo com maior prevalência de VIH.

a graduação tenha tido qualquer tipo de impacto prejudicial, sendo que os fluxos foram sendo alocados conforme as necessidades.

Por sua vez, analisando os dados do PIB per capita (Figura 2), verificamos que a evolução deste indicador também não parece ter sido afetada pela graduação. A tendência é de estabilidade nos anos em redor da graduação e de crescimento nas décadas mais recentes. Apesar das oscilações nos anos de 2009, 2013 e 2015, que podem ser explicadas pela queda da procura de diamantes no mercado internacional, a tendência do PIB per capita no país é de crescimento²⁸. Esta evidência revela que a graduação, no ano de 1994, não teve qualquer tipo de impacto negativo para a economia do Botswana, que hoje em dia apresenta um PIB per capita bastante superior ao valor que registava no ano da graduação.

Figura 2 - PIB per capita do Botswana entre 1984 e 2018²⁹

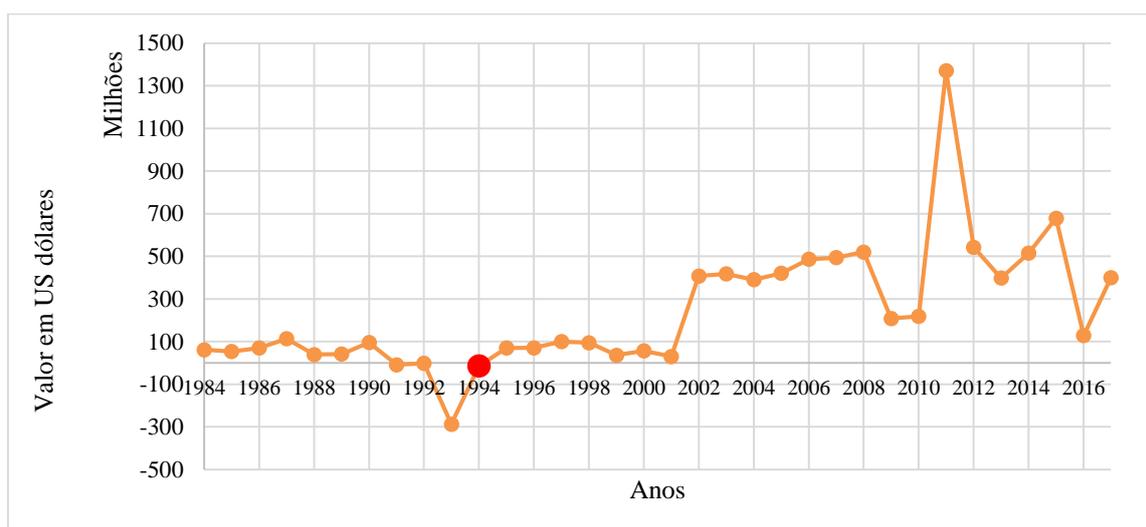


O IDE (Figura 3) é um complemento muito importante ao investimento doméstico e à capacitação de setores importantes do Estado. Quando um país começa a crescer e a capacitar o Estado, começa a tornar-se mais atrativo para empresas e investidores (Sauvant e Mallampally, 2015). Contudo, é um investimento muito volátil.

²⁸ Devido à natureza do crescimento económico no Botswana estar muito dependente da exportação de diamantes, o PIB per capita do país oscila em consequência da volatilidade do mercado internacional.

²⁹ GDP per capita (current US\$), 1984 – 2018, Fonte: Databank, World Development Indicators, World Bank.

Figura 3 - Fluxo de IDE para o Botswana entre 1984 e 2017³⁰



A grande maioria do investimento estrangeiro no Botswana é no setor da mineração, o mais importante do país. Segundo o gráfico, é possível verificar que houve realmente um percurso consideravelmente estável (a níveis reduzidos) até 1993, ano em que houve um decréscimo acentuado. O período após a graduação não foi caracterizado por variações substanciais ao nível deste indicador, mas alguns anos depois (nos anos 2000) os níveis de IDE aumentaram significativamente. O decréscimo em redor de 2008 é explicado pela crise económica e financeira mundial, que influencia muito os fluxos de IDE. Já em 2011, o Botswana recebeu o valor mais alto de IDE de sempre devido ao aumento da procura e ao aumento dos preços de diamantes, que resultaram num elevado investimento estrangeiro no setor da mineração (Makoni, 2015).

Assim, os dados relativos ao Botswana vão de encontro ao que a bibliografia refere sobre a não interferência da graduação no processo de desenvolvimento e crescimento dos países em questão. Mesmo após a graduação, o país continua a ser monitorizado pelo CPD; atualmente, tem continuado com um bom desempenho económico (como é visível pelo indicador PIB per capita), sendo que uma grande parte desse crescimento se deve à receita da extração de diamantes, que é investida em proteção social, saúde e educação. Os problemas principais do país continuam a ser a diversificação económica, que ainda dá pequenos passos, a pobreza, o desemprego e a vulnerabilidade às alterações climáticas. Segundo o documento de programação do país para o período 2017 a 2021 (Executive Board UNDP, 2016), as

³⁰ Foreign direct investment, net inflows (current US\$), 1984-2017, Fonte: Databank, World Development Indicators, World Bank.

medidas de apoio internacional necessárias para colmatar os desafios atuais são, sobretudo, assistência técnica e de capacitação.

4.2 CABO VERDE

Cabo Verde foi agregado à categoria de PMA em 1977 e, passados 30 anos, em 2007, alcançou a graduação. Cabo Verde é um pequeno arquipélago no Oceano Atlântico, que, devido à sua localização geográfica e vulnerabilidade face às alterações climáticas tem de lidar com vários desafios inerentes à sua condição. Porém, apesar de todas estas adversidades, foi bem-sucedido e, atualmente, é visto como um caso de sucesso entre os países da categoria.

No processo de graduação do país, destacam-se duas características que vieram a ser fundamentais para garantir o progresso estável no período pós-graduação: a competência do governo e a eficácia na implementação das políticas. Estas características mostram como o planeamento antecipado das políticas de desenvolvimento pode influenciar decisivamente o processo de graduação. Este tipo de estudo é muito importante para, no caso de Cabo Verde, que se graduou segundo o modelo de especialização da economia e de investimento em capital humano³¹, compreender quais as bases para a expansão da capacidade produtiva do país no sentido de alcançar um desenvolvimento sustentável (CDP, 2018a). O setor mais importante em Cabo Verde é o setor do turismo, que foi sendo desenvolvido através de políticas e investimentos setoriais previamente planeados que contribuíram para o crescimento e investimento produtivo (Ramos, 2008).

As remessas dos emigrantes têm um impacto muito grande para a população cabo-verdiana, funcionam como um complemento ao rendimento familiar e, a nível estatal, contribuem para o investimento privado na educação e nas despesas em saúde³². Há importantes lições que outros países podem retirar da experiência de Cabo Verde sobre as políticas de mobilização de remessas e de envolvimento da diáspora como fonte de investimento e de comércio (CDP, 2017a). Foi muito importante para o processo de crescimento do país o reconhecimento da necessidade da construção de um Estado coeso cujas instituições funcionassem devidamente³³ e da integração da população neste processo. Esta

³¹ Sobretudo, no caso de Cabo Verde, no setor da educação.

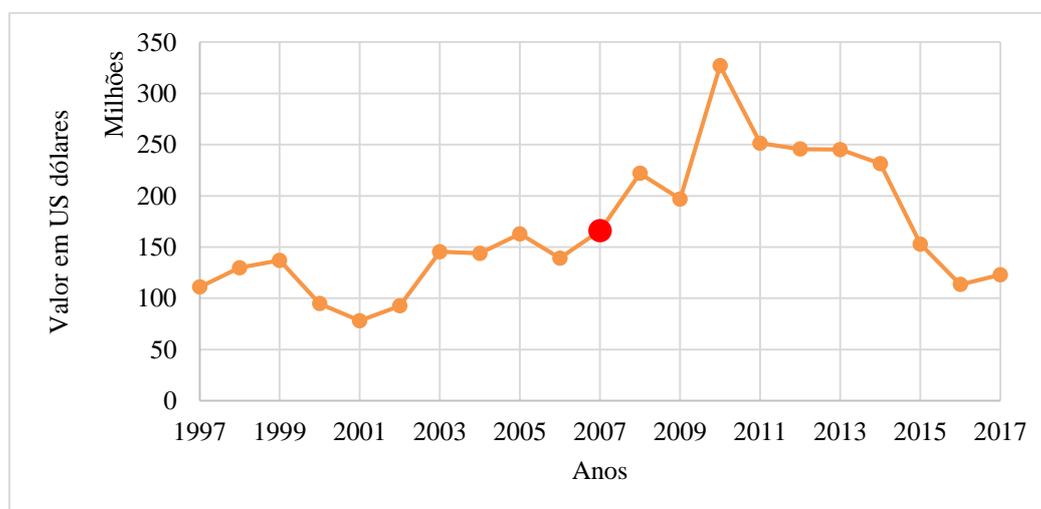
³² Reformas na legislação permitiram também a mudança na estrutura do investimento privado e eliminaram diversas restrições ao investimento estrangeiro. Estas políticas visaram facilitar o envolvimento da diáspora, tanto pelo investimento, como pela presença física.

³³ A estabilidade política existente no país é muito importante para o desenvolvimento, uma vez que permite a implementação de projetos e de políticas a longo prazo.

política permitiu que um país com escassos recursos internos e fraca capacidade produtiva transmitisse confiança à sua numerosa diáspora espalhada pelo mundo, aos doadores internacionais e aos investidores (CDP, 2018a).

Atualmente, Cabo Verde permanece numa trajetória estável como país em desenvolvimento, apresentando um RNB per capita de US\$3161 e pontuações de 89,5 no ICH e de 35,9 no IVE, sendo este último o único valor que não cumpre os requisitos para a graduação (UNDESA, 2019f). Ao analisar os valores de Cabo Verde em três indicadores – os fluxos de Ajuda Pública ao Desenvolvimento, o Investimento Direto Estrangeiro e o Produto Interno Bruto per capita entre 1997 e 2018 –, tentar-se-á entender se a graduação teve impactos negativos, positivos ou neutros sobre estes três importantes aspetos.

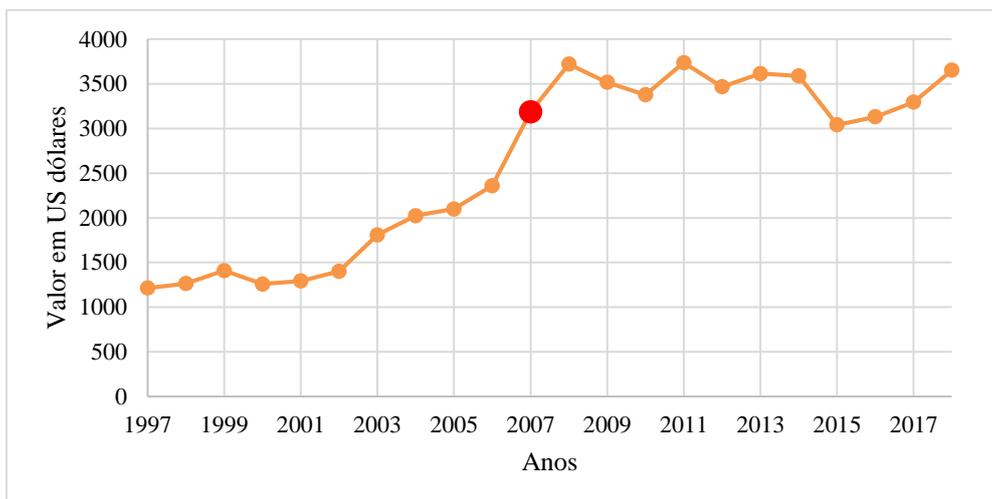
Figura 4 - Fluxos de APD para Cabo Verde entre 1997 e 2017³⁴



Ao analisar a Figura 4, conclui-se que os fluxos de APD recebidos por Cabo Verde nunca foram constantes, mas registaram até um aumento significativo nos primeiros anos após a graduação. O aumento extraordinário do fluxo de APD no ano de 2010 deve-se a um financiamento especial feito pelo Banco de Desenvolvimento Africano a Cabo Verde (African Development Bank, 2012). Após 2011, os fluxos começaram a reduzir-se gradualmente. Os fluxos de APD desde 2003 nunca foram inferiores a 100 milhões de dólares por ano, sendo que foi após a graduação que se registaram os valores mais altos recebidos pelo país de fluxos de APD. No caso de Cabo Verde, não houve uma redução abrupta das remessas de APD; só a partir de 2014 é que há uma diminuição mais significativa dos fluxos.

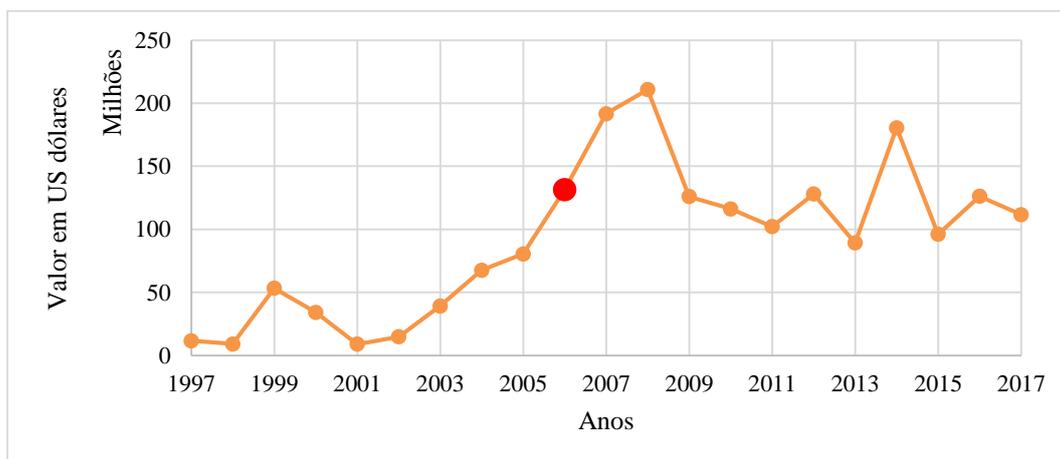
³⁴ Net official development assistance received (current US\$), 1997-2017, Fonte: Databank, World Development Indicators, World Bank.

Figura 5 - PIB per capita de Cabo Verde entre 1997 e 2018³⁵



Por sua vez, o PIB per capita de Cabo Verde (Figura 5) apresentou uma tendência de crescimento significativa no intervalo entre o ano de 2000 e de 2008, a que se seguiram alguns anos de relativa estagnação. A partir de 2015, porém, Cabo Verde retomou a tendência de crescimento. Esta evolução está relacionada com a evolução dos fluxos de IDE, que analisamos em seguida (Figura 6).

Figura 6 - Fluxo de IDE para Cabo Verde entre 1997 e 2017³⁶



A partir de 2001 e até 2008, o fluxo de IDE com destino a Cabo Verde conheceu um crescimento abrupto, que coincide com o período de preparação para a graduação. Em 2008,

³⁵ GDP per capita (current US\$), 1997 – 2018, Fonte: Databank, World Development Indicators, World Bank.

³⁶ Foreign direct investment, net inflows (current US\$), 1997-2017, Fonte: Databank, World Development Indicators, World Bank.

este fluxo começou a decrescer e, desde então, tem oscilado significativamente. A redução do IDE foi um impacto negativo da crise financeira global de 2007-2008, que afetou não só o IDE como o setor turístico do país e as remessas de emigrantes recebidas por Cabo Verde. Porém, esta diminuição não teve um impacto mais significativo devido aos níveis da APD, os quais se mantiveram elevados e compensaram a descida dos outros fluxos (CDP, 2012b).

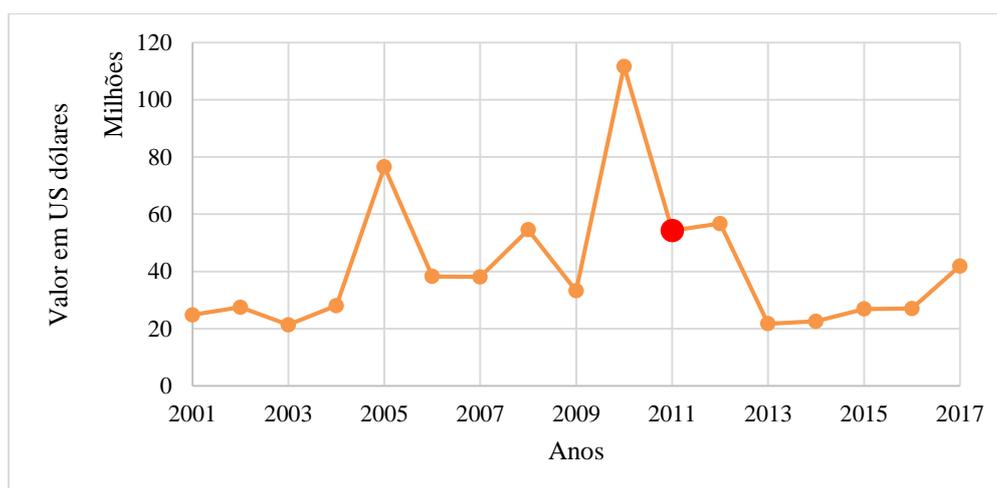
Segundo os relatórios de monitorização do país e da análise de dados recentes, o desempenho de Cabo Verde nos critérios usados para aferir a graduação tem continuado a ser positivo. No entanto, a vulnerabilidade económica continua a ser uma característica do país, pelo que é necessário continuar a reunir esforços para investir na transformação estrutural e fortalecer a economia (Drabo e Guillaumont, 2018). Cabo Verde foi o primeiro país a implementar a estratégia de graduação suave, uma estratégia crucial para planear os possíveis efeitos adversos da graduação. Após a graduação, o país continuou a receber diversos apoios de doadores e não sofreu uma perda ou cessação abrupta dos benefícios, não tendo sido necessário estabelecer uma estratégia complexa para responder ao seu novo estatuto (CDP, 2012a). Por outro lado, o caso de Cabo Verde mostra que a diminuição dos fluxos de APD e de outros financiamentos pode não estar relacionada com a graduação, mas sim com o próprio crescimento do país. A graduação neste contexto teve como base o turismo e o financiamento externo, que possibilitou ao país investir em diversos setores e áreas vulneráveis, especialmente nos setores das infraestruturas e das instituições. As estratégias nacionais de desenvolvimento concentraram-se em tirar proveito dos fluxos de APD e das remessas, sobretudo através da modernização do Estado. As políticas de desenvolvimento, a modernização do Estado e o investimento em setores cruciais do país aumentaram o crescimento económico e o emprego e incentivaram a entrada de remessas e de capital estrangeiro (Drabo e Guillaumont, 2018).

4.3 MALDIVAS

As Maldivas foram recomendadas para se graduar pela primeira vez em 2000, mas só 11 anos depois é que foi efetiva a saída da categoria dos Países Menos Avançados. Este adiamento deveu-se a duas razões, que até hoje têm impacto sobre o país: a vulnerabilidade económica, medida pelo indicador do IVE, e as consequências provocadas pelo tsunami de 2004, que arrasou a ilha e adiou a graduação do país. Devido à pequena dimensão da economia e ao impacto das alterações climáticas, como a subida do nível do mar e as condições climáticas, o país continua extremamente vulnerável a choques externos.

O crescimento do setor do turismo tem sido a principal razão para o crescimento económico deste estado insular, que permitiu investir em setores chave para a população, especialmente a saúde e a educação. Com o objetivo de mobilizar financiamento externo, houve, por parte do governo das Maldivas, a preocupação de estabelecer políticas fiscais e financeiras sólidas, em particular nos dois setores mais importantes da economia, o turismo e a pesca, que foram o principal foco da política económica das Maldivas³⁷ (CDP, 2018a). O investimento no setor do turismo deu-se segundo um plano de crescimento, em que inicialmente a infraestrutura relacionada ao setor foi cuidadosamente planeada e uma grande parte do fluxo de investimento foi-lhe destinado. O plano das Maldivas para este setor visou criar um mercado diferencial, incidindo nos turistas com maior poder de compra (CDP, 2017a). Foram elaboradas medidas de incentivos fiscais e regulamentos de investimento mais aliciantes, com o objetivo de atrair investimento para o setor turístico do país. A pesca transformou-se na segunda indústria mais importante e, mesmo com a perda de alguns benefícios após a graduação, a adoção de políticas industriais, especialmente de promoção da exportação, permitiu ao país entrar em novos mercados e posicionar o peixe maldivo como um produto de alta qualidade (Drabo e Guillaumont, 2018).

Figura 7 - Fluxos de APD para as Maldivas entre 2001 e 2017³⁸



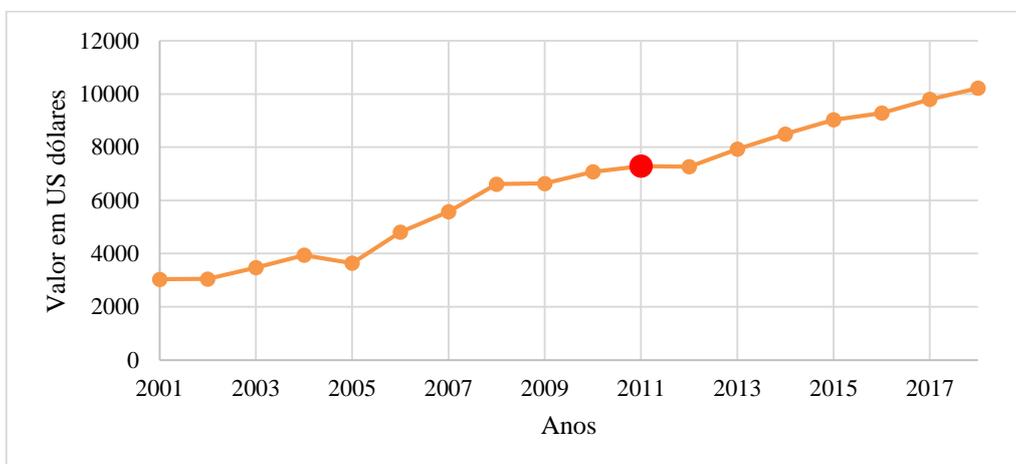
Conforme a Figura 7 apresenta, os fluxos de APD recebidos pelas Maldivas variam consideravelmente de ano para ano, não sendo possível estabelecer uma tendência dos fluxos

³⁷ O crescimento económico que permitiu às Maldivas aumentar o seu rendimento e acelerar o desenvolvimento social foi conseguido, em grande parte, pela transformação estrutural orientada por políticas de desenvolvimento, focada especialmente no setor dos serviços, em particular o turismo.

³⁸ Net official development assistance received (current US\$), 2001-2017, Fonte: Databank, World Development Indicators, World Bank.

recebidos. Todavia, é possível constatar que, após a graduação em 2011, houve uma ligeira diminuição de APD até 2013, seguida de um novo crescimento moderado. O pico do nível de APD em 2005 pode ser explicado pelo tsunami de 2004, episódios que mobiliza uma quantidade considerável de ajuda externa.

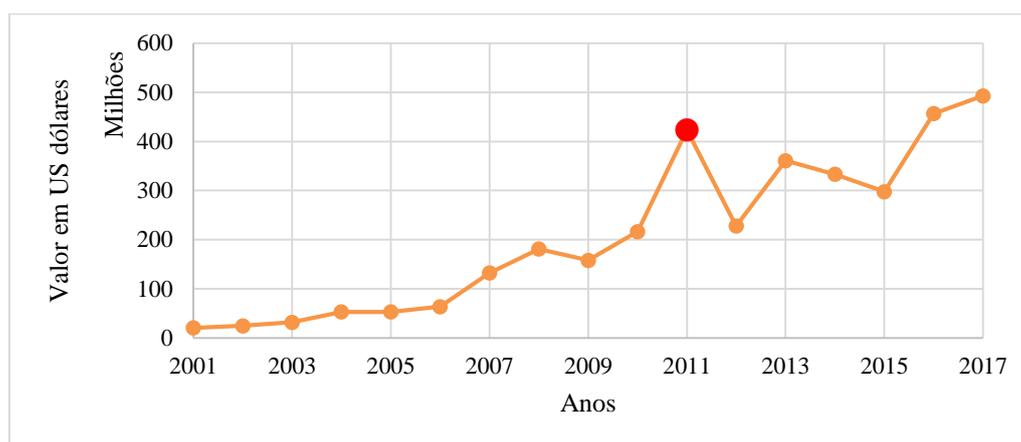
Figura 8 - PIB per capita das Maldivas entre 2001 e 2018³⁹



Por sua vez, o PIB per capita das Maldivas tem-se mantido numa trajetória e crescimento notavelmente estável nas últimas duas décadas, incluindo no período após a graduação. A exceção a essa tendência de crescimento foi o ano de 2005, em consequência do tsunami do Oceano Índico, mas fora essa exceção o país tem apresentado uma tendência estável de crescimento económico que não sofreu alterações em resultado da graduação.

³⁹ GDP per capita (current US\$), 2001 – 2018, Fonte: Databank, World Development Indicators, World Bank.

Figura 9 - Fluxo de IDE para as Maldivas entre 2001 e 2017⁴⁰



Ao analisar o IDE das Maldivas (Figura 9), ao contrário do PIB per capita, verificamos que este apresenta uma tendência de crescimento, mas com oscilações significativas⁴¹. Devido às suas características e às vulnerabilidades a que estas ilhas estão sujeitas, é natural haver, por parte dos investidores, alguma reticência em investir. Contudo, em comparação com os valores do início do período representado na Figura 9, verificamos que tem havido um grande acréscimo de IDE com destino ao país e que, apesar desses valores em alguns anos diminuírem, o IDE alcança hoje montantes consideráveis.

Atualmente, o país encontra-se numa situação estável, com um RNB per capita de US\$9200, um ICH de 91,4 e um IVE de 50,9 (UNDESA, 2019g). Tanto o RNB per capita como o ICH estão acima do limite esperado para a graduação, o que demonstra a estabilidade e crescimento que o país conseguiu alcançar; o único indicador que está aquém do esperado é o Índice da Vulnerabilidade Económica⁴² (Drabo e Guillaumont, 2018). As alterações climáticas são, para as Maldivas, o maior desafio que enfrenta. Segundo o Relatório do CPD (2018b), a graduação não causou perturbações significativas no caminho de desenvolvimento do país. O fim das preferências comerciais concedidas às Maldivas pelos principais parceiros comerciais após a graduação não teve efeitos importantes na expansão das exportações de peixe e os fluxos de APD não foram significativamente reduzidos após a graduação.

⁴⁰ Foreign direct investment, net inflows (current US\$), 2001-2017, Fonte: Databank, World Development Indicators, World Bank.

⁴¹ O IDE com destino às Maldivas foi sobretudo aplicado no setor do turismo (General Assembly, 2012).

⁴² Devido às suas características estruturais as Maldivas nunca conseguiram alcançar o valor de referência neste indicador, mesmo alcançando muito boas pontuações nos demais.

4.4 SAMOA

As alterações climáticas também estão entre as maiores preocupações e desafios que Samoa enfrenta atualmente. O percurso de desenvolvimento de Samoa é idêntico tanto ao de Cabo Verde como ao das Maldivas, tratando-se de países com características semelhantes. O turismo, a agricultura e a pesca são as principais atividades económicas do país, sendo que o turismo tem desempenhado um papel especialmente importante para o crescimento (CDP, 2018a). Tal como os países graduados referidos anteriormente, também Samoa enfrenta um alto índice de vulnerabilidade económica, pontuando 39,7 no EVI (UNDESA, 2019h). O governo e as políticas definidas pelo mesmo tiveram um papel crucial para o crescimento, sobretudo pela forma como foram geridos os montantes de APD recebidos⁴³, de forma alinhada com os planos estratégicos e de desenvolvimento do país⁴⁴ (CDP, 2017a). Tal como sucedeu nas Maldivas, Samoa enfrentou um terramoto seguido de tsunami em 2009, que fez com que o processo de graduação fosse adiado⁴⁵.

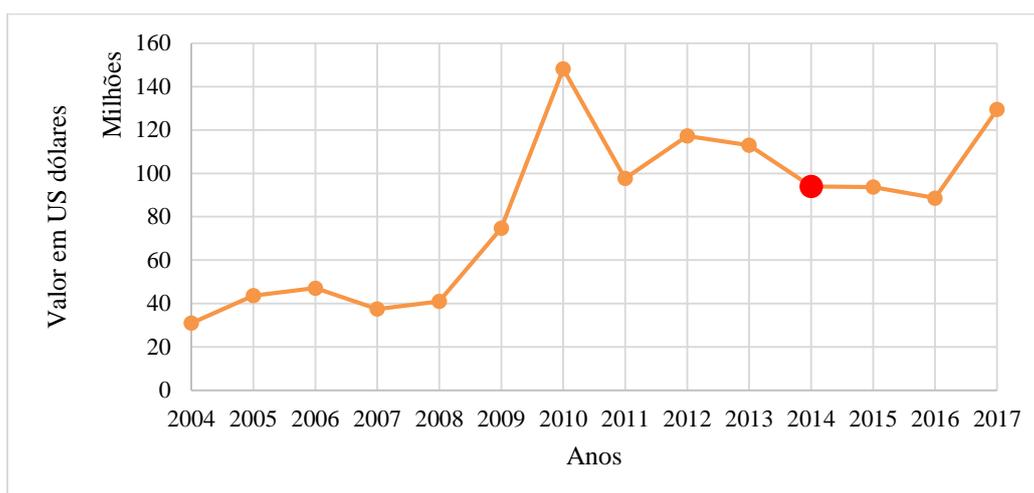
Samoa alcançou a graduação em 2014, sendo por isso ainda cedo para retirar grandes conclusões da experiência deste país. Contudo, é desde já possível analisar os esforços que tem feito para prosseguir numa trajetória de desenvolvimento. Alguns dos benefícios especiais concedidos a PMA têm vindo a cessar, mas o governo tem feito várias diligências para negociar a extensão de prazo de alguns deles. Por exemplo, no início de 2019 Samoa deixou de ser elegível para participar na iniciativa Tudo Menos Armas da UE, mas as negociações com a União Europeia para a criação de um Acordo de Parceria Económica para os Países do Pacífico está na agenda do dia (UNOHRLLS, 2017). A preparação para a mudança de estatuto começou em 2012, com a adoção de medidas de transição suave inseridas no plano estratégico nacional para 2012-2016, e proseguiu no segundo plano, que abarca o período até 2020 e que foi desenvolvido em cooperação com os vários parceiros de desenvolvimento (General Assembly, 2018).

⁴³ O governo de Samoa sempre exprimiu a vontade de ter a responsabilidade de gerir todos os fluxos recebidos.

⁴⁴ O governo identificou as áreas prioritárias e quais os projetos que necessitam de recursos, distribuindo o apoio dos doadores de acordo com essa identificação.

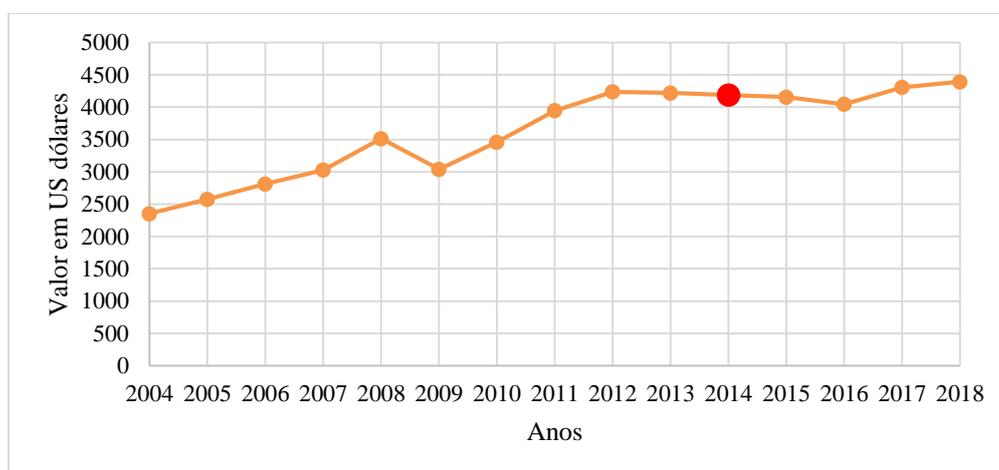
⁴⁵ Inicialmente estava marcado para 2010, mas devido ao impacto do desastre natural no país foi adiado.

Figura 10 - Fluxos de APD para Samoa entre 2004 e 2017⁴⁶



Olhando agora para a evolução dos indicadores que temos vindo a utilizar ao longo deste capítulo, é possível observar em primeiro lugar que os fluxos de APD para este país (Figura 10) não foram, pelo menos para já, negativamente afetados pela graduação. Após uma forte tendência de crescimento até 2010, incluindo um pico nesse ano que é explicado pelo desastre natural já referido, os níveis de APD estabilizaram na última década, incluindo nos três anos subsequentes à graduação, havendo até um novo pico no ano mais recente para o qual existem dados disponíveis, 2017.

Figura 11 - PIB per capita de Samoa entre 2004 e 2018⁴⁷

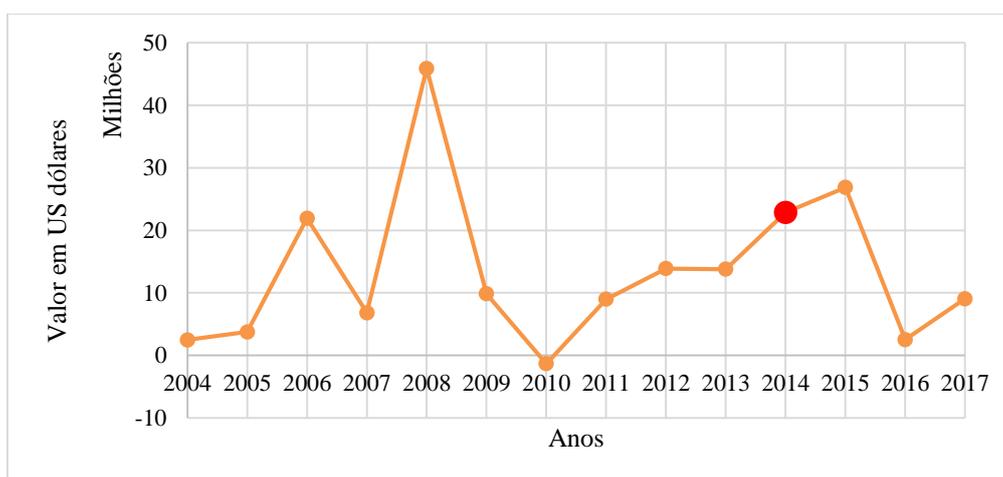


⁴⁶ Net official development assistance received (current US\$), 2004-2017, Fonte: Databank, World Development Indicators, World Bank.

⁴⁷ GDP per capita (current US\$), 2004 – 2018, Fonte: Databank, World Development Indicators, World Bank.

Relativamente ao PIB per capita (Figura 11), verificamos que o país tem permanecido numa trajetória relativamente estável. Após uma redução assinalável em 2009, que é explicada pelo tsunami, a tendência foi de crescimento nos anos seguintes e de estabilização de 2012 em diante. Os dois anos imediatamente após a graduação registaram reduções do PIB per capita, mas de 2016 em diante a tendência de crescimento foi novamente retomada, o que permite concluir que, mesmo com a graduação, o país continua a crescer e a desenvolver-se.

Figura 12 - Fluxo de IDE para Samoa entre 2004 e 2017⁴⁸



Por último, verificamos que os fluxos de IDE com destino a Samoa, como aliás também sucede com os outros países, tem apresentado fortes oscilações, o que é compreensível considerando a natureza deste tipo de investimento. Após o desastre natural de 2009, o investimento voltou novamente a crescer no país, registando depois uma quebra muito considerável em 2016, o que pode ser explicado pelas eleições que tiveram lugar nesse ano e que poderão ter causado alguma apreensão aos investidores. Porém, a tendência para os próximos anos parece ser de crescimento⁴⁹.

Samoa tem hoje um nível elevado de ICH, pontuando 94,1, bem como um RNB per capita de US\$4124. Todavia, tal como os países já graduados acima referidos, a vulnerabilidade económica continua muito elevada, pontuando 39,7 no IVE (UNDESA, 2019h). No relatório do CPD, é destacado o esforço do governo em dialogar com os parceiros comerciais e de desenvolvimento para minimizar os possíveis efeitos negativos da graduação. Samoa tem sido

⁴⁸ Foreign direct investment, net inflows (current US\$), 2004-2017, Fonte: Databank, World Development Indicators, World Bank.

⁴⁹ Devido à vulnerabilidade a desastres ambientais que caracteriza Samoa, o IDE é muitas vezes baixo, por receio dos investidores em investirem e perderem o seu capital em resultado de um desastre.

bem-sucedida em alcançar progressos contínuos desde a graduação, apesar dos desafios que enfrenta como país em desenvolvimento (CDP, 2018b). De acordo com o governo, a graduação não teve impactos significativos para o progresso e desenvolvimento do país (CDP, 2017c).

4.5 GUINÉ EQUATORIAL

O CPD recomendou a graduação da Guiné Equatorial pelo critério do rendimento em 2009, tendo esta recomendação sido aprovada pelo Conselho Económico e Social da ONU. Após esta aprovação, a recomendação foi remetida à Assembleia Geral da ONU que, em 2013, decidiu conceder à Guiné Equatorial, de forma excepcional, um período preparatório adicional de seis meses antes do início do período preparatório de três anos que antecede a graduação (CDP, 2016). Desta forma, a Guiné Equatorial tornou-se em 2017 a mais recente graduada da categoria dos Países Menos Avançados, tendo transitado para a categoria de país em desenvolvimento. Do conjunto de países que já se graduaram é a que apresenta um maior RNB per capita em 2018, US\$9665, e, contrariamente aos outros casos, é o único país que tem uma pontuação dentro dos parâmetros do IVE, 27,8⁵⁰. Tem, porém, uma pontuação que não corresponde ao desejado no ICH, 58,4, valor muito aquém do necessário para refletir um investimento sólido em ativos humanos (UNDESA, 2019i). É também o único país do grupo dos graduados que tem um sistema político autoritário: o presidente está no poder desde 1979 e é o segundo líder mundial que está há mais tempo a governar. A Guiné Equatorial, apesar de ter um rendimento muito acima da média do continente, é um país caracterizado pela pobreza, corrupção e repressão dos direitos civis e políticos. Ocupa o lugar 141 de 189 países no Índice de Desenvolvimento Humano, sendo o país do mundo com a maior lacuna entre o seu ranking em termos de riqueza per capita e de índice de desenvolvimento humano (HRW, 2019).

Os resultados que a Guiné Equatorial tem alcançado nestes indicadores reflete o tipo de processo de desenvolvimento que seguiu para alcançar a graduação: a Guiné Equatorial foi recomendada para se graduar sob a regra do critério do rendimento, o cenário típico de economias que alcançam crescimento económico rápido através da exploração de recursos naturais que, no caso deste país, é o petróleo (Bhattacharya e Khan, 2014). A expectativa subjacente a esta regra é que, após alcançarem um determinado nível de rendimento, os países não tenham tantos constrangimentos ao financiamento e, desta forma, possam investir em

⁵⁰ Desde 2017, a Guiné Equatorial tem alcançado valores positivos no indicador IVE, o que se deve à redução da vulnerabilidade nas exportações. Contudo, a sua economia permanece muito vulnerável a choques económicos e não se verificou melhorias significativa na diversificação e robustez desta economia. Em todo o caso, é o único país graduado que já alcançou valores positivos neste indicador (CDP, 2019).

capital humano, em capacidade produtiva e na diversificação da economia, de modo a reduzir a sua dependência face à exportação de produtos primários cujos preços são muitas vezes extremamente voláteis (CDP, 2018a). Porém, isso nem sempre acontece.

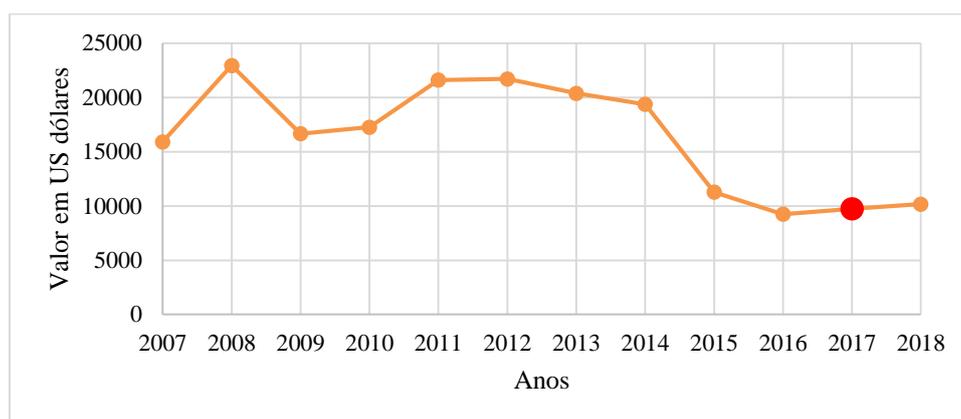
A Guiné Equatorial encontra-se na fase de país graduado que ainda beneficia de um acompanhamento mais estreito por parte do CPD. O país, durante este período, deve implementar a estratégia de transição definida *a priori* e, voluntariamente, enviar relatórios sobre a implementação desta estratégia ao CPD, que, por sua vez, supervisiona e reporta ao Conselho Económico e Social da ONU. Neste período de pós-graduação, tanto os parceiros de desenvolvimento e de comércio como as organizações do sistema da ONU coordenam e apoiam a implementação da estratégia de transição, evitando que a Guiné Equatorial sofra com a redução abrupta do apoio específico aos PMA (GRADJET, 2019). Contudo, segundo o relatório da Sessão de Plenário do CPD, o governo ainda não enviou o relatório voluntário sobre a implementação da estratégia de transição suave (CDP, 2019).

Devido ao carácter muito recente da graduação da Guiné Equatorial, não há dados disponíveis que permitam fazer uma comparação entre o período antes e após a graduação a fim de verificar quais os eventuais impactos desta. A Guiné Equatorial ainda não tem anos suficientes como graduada para que possamos retirar as conclusões necessárias para o objetivo deste trabalho. Contudo, devido à dependência do petróleo, que motiva o baixo número de tratamentos preferenciais pelos principais parceiros comerciais, e ao elevado rendimento do país, que influencia o fluxo de APD que recebe, o fim destes benefícios não deverá causar impactos significativos (CDP, 2017d). Os desafios que a Guiné Equatorial enfrenta são outros: as variações do preço do petróleo, o declínio na produção e a limitação que este tipo de recurso impõe na sua exploração constituem obstáculos à diversificação e crescimento futuros do país.

Analisando, por exemplo, a evolução do PIB per capita (Figura 13), é possível verificar que houve um decréscimo acentuado a partir de 2014, em resultado da evolução do preço do petróleo, sendo possível que esta tendência venha a prolongar-se, devido à evolução dos preços de petróleo nos mercados internacionais, às limitações impostas pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo⁵¹, e à limitação de novos investimentos neste setor. Em todo o caso, o valor deste indicador permanece muito acima dos limites de inclusão e graduação dos Países Menos Avançados (CDP, 2018c).

⁵¹ A Guiné Equatorial é estado-membro da Organização dos Países Exportadores de Petróleo desde 2017.

Figura 13 - PIB per capita da Guiné Equatorial entre 2007 e 2018⁵²



Em 2017, o governo da Guiné Equatorial solicitou ao Alto Representante dos PMA um memorando para adiar a graduação para 2020, de modo a coincidir com o Plano Nacional de Desenvolvimento Económico: Horizonte 2020 e a avaliar o progresso do desenvolvimento novamente em 2020. Porém, esta solicitação foi feita após o país já se ter graduado, o que levou o CPD a assinalar a consciência limitada sobre a categoria de PMA e o processo de graduação por parte do próprio governo do país (CDP, 2018c). O CPD está preocupado com a sustentabilidade do crescimento na Guiné Equatorial e tem aconselhado seriamente o país a implementar estratégias de desenvolvimento que canalizem os recursos ganhos com o petróleo em melhorias para os ativos humanos e na promoção da diversificação económica (General Assembly, 2018).

4.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE OS ESTUDOS DE CASO

O objetivo ao analisar os cinco estudos de caso dos países que até agora se graduaram consistiu em verificar, com recurso a estes casos reais, aquilo que a bibliografia prevê serem as consequências da graduação para os PMA. Assim, tendo em conta o exposto nas páginas anteriores, podemos considerar que de uma forma geral a graduação não tem produzido efeitos negativos sobre o crescimento e o percurso de desenvolvimento dos países que têm concluído o processo.

Analisando os indicadores APD, PIB per capita e IDE, constata-se que, com escassas e temporárias exceções, todos os quatro países apresentaram um desempenho positivo após a

⁵² GDP per capita (current US\$), 2007 – 2018, Fonte: Databank, World Development Indicators, World Bank.

graduação⁵³. No caso da APD e da possível perda de financiamento, que é uma das maiores preocupações dos países que se preparam para graduar, foi possível verificar que a queda da APD não é abrupta e, após a graduação, os países continuam a receber fluxos de financiamento concessional. Relativamente ao IDE, verificamos que se trata de um tipo de fluxo de financiamento muito volátil, mas que é possível que o novo perfil de confiança e credibilidade transmitido aos investidores pelo estatuto de graduado produza alguns efeitos positivos. Nalguns países, como Cabo Verde e Maldivas, o IDE tem mostrado ser um fluxo de financiamento muito importante; contudo, devido à sua natureza, não é um tipo de financiamento que os países possam presumir como garantido. Finalmente, a análise dos quatro primeiros estudos de caso (não há ainda dados suficientes no caso da Guiné Equatorial) revela que a trajetória de evolução do PIB per capita não parece ser afetada significativamente pela graduação, mantendo-se em geral os padrões anteriores de crescimento económico.

Os cinco países apresentam experiências diferentes. A Guiné Equatorial tem uma condição especial, não só pelo seu regime político, como também pelo trajeto de desenvolvimento em que se graduou. Por ser pioneira neste último aspeto, espera-se que, no futuro, a sua experiência possa trazer lições importantes sobre a graduação pelo critério do rendimento. Em contrapartida, o Botswana, Cabo Verde, Maldivas e Samoa são exemplos que parecem comprovar a ideia de que a graduação não prejudica o processo de crescimento e desenvolvimento. Estes exemplos abrem caminho para que os 47 países que ainda pertencem à categoria possam inspirarem-se no seu percurso, nas suas políticas e nos seus erros e sucessos a fim de prepararem o seu próprio processo de graduação e integração na lista dos países em desenvolvimento.

⁵³ Excetuando a Guiné Equatorial, da qual ainda não existem dados disponíveis para fazer a análise.

5. CONCLUSÃO

Todos os países são diferentes e todos eles apresentam trajetórias de desenvolvimento e de crescimento distintas. A graduação dos Países Menos Avançados é uma etapa muito importante para os países da categoria porque representa uma transição nesta trajetória de desenvolvimento. A graduação, tal como foi demonstrado, é um processo moroso e exigente, mas que contribui para uma certa independência acrescida do país e não põe em causa a viabilidade do seu crescimento e desenvolvimento. Todo o processo foi desenhado precisamente de modo a permitir a graduação dos países que já superaram parte dos seus desafios estruturais e que têm condições para continuar a crescer de forma sustentável.

Uma das principais críticas ao processo de graduação e à categoria de PMA tem a ver com a assimetria que existe entre os critérios de inclusão e os de graduação⁵⁴. Segundo Guillaumont (2018b), o facto de os critérios para os dois processos serem tão díspares enfraquece a coerência da categoria de PMA e reduz o número de países que poderiam já ter alcançado a graduação desde que esta categoria foi criada em 1991. A graduação começou a desempenhar um papel mais ativo desde que a ONU adotou a Declaração de Istambul em 2011 e, desde então, em conjunto com os parceiros de desenvolvimento, têm-se implementado diversas políticas em áreas prioritárias e estruturais dos PMA. As críticas ao processo de graduação são várias, mas, ao longo desta dissertação, foi possível compreender que os países já graduados têm continuado a apresentar trajetórias positivas em termos de desempenho económico e de desenvolvimento, o que se deve em parte ao acompanhamento e às políticas elaboradas para o processo de graduação. O facto de este ser um processo longo visa precisamente ter um efeito de prevenção, para evitar que alguns países possam vir a retroceder e reingressar na categoria de PMA. Aquilo que muitos autores consideram de forma crítica como um defeito, é no contexto desta dissertação considerado antes como uma vantagem, na medida em que permite preparar os países candidatos à graduação, através de uma estratégia sólida, para superarem as suas vulnerabilidades e dificuldades estruturais e assim continuarem a crescer e a desenvolver-se sem grandes oscilações. A conceção e adoção de estratégias de desenvolvimento com um horizonte temporal considerável pode ser a chave do sucesso dos países que se graduam.

Com base na análise feita ao longo da dissertação, é possível concluir que, de uma forma geral, os países já graduados não foram afetados negativamente pela graduação. A perda

⁵⁴ Tal como foi já referido, os critérios são os mesmos; o que é diferente são os valores de referência (mais exigentes para efeitos de graduação), o número de critérios que é necessário cumprir e outros pormenores já assinalados.

de benefícios é uma consequência inevitável da graduação, mas a estratégia que acompanha o processo permite lidar com essa cessação, prolongando temporariamente alguns apoios e substituindo-os por outras. Os benefícios só acabam realmente após um período de transição, sendo muitas vezes acordados prazos de extensão para os benefícios exclusivos para os PMA. Em todo este processo, é importante que os países mantenham o diálogo com o CPD, para que o seu percurso de desenvolvimento continue a ser adequadamente monitorizado e acompanhado.

O objetivo desta dissertação consistiu em analisar o processo de graduação dos Países Menos Avançados para a categoria de País em Desenvolvimento e os desafios que os países enfrentam neste processo, com recurso aos cinco estudos de caso dos países que já concluíram essa transição. Foi possível verificar que, se forem definidas estratégias adequadas para superar estes desafios, como sugere o Comité para as Políticas de Desenvolvimento, sobretudo com recurso à estratégia de transição suave e com o acompanhamento da organização antes, durante e após a graduação, esta não tem impactos negativos sobre a trajetória de crescimento.

O objetivo final de um país não deve ser a graduação; esta é apenas uma etapa na sua trajetória de desenvolvimento e crescimento. Os desafios enfrentados por estes países, considerados como menos avançados, não desaparecem nem começam com a graduação; tal como os próprios países, estes evoluem e transformam-se. A graduação traduz o acréscimo de preparação do país e a sua superação de alguns dos seus desafios estruturais, mas não significa que os problemas que o afetavam desaparecem completamente. Por exemplo, quatro dos países até agora graduados ainda não conseguiram alcançar os valores desejados no IVE, um indicador que traduz desafios e vulnerabilidades de extrema importância para estas economias. Em todo o caso, a graduação é uma etapa que todos os PMA deverão mais cedo ou mais tarde almejar, tal como é reconhecido e proposto na Declaração de Istambul. Desejavelmente, serão cada vez mais os países que, retirando lições da experiência dos que os antecederam, conseguirão reunir as condições necessárias para dar o próximo passo e graduar-se.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

African Development Bank (2012). *Cape Verde - A Success Story*. African Development Fund. Regional–West 2 Department.

Alonso, J., Cortez, A. & Klasen, S. (2014). *LDC and other country groupings: How useful are current approaches to classify countries in a more heterogeneous developing world?*. CDP Background Paper. 21.

Anderson, L. & Reynolds, T. (2017). Aid and Self-Sufficiency: Case Study – Botswana. *Evans School Policy Analysis and Research*. 49.

Basnett, Y., Keane, J. & Velde, J. (2014). The Istanbul Programme of Action for LDCs: A Monitoring and Benchmarking Exercise. In: Commonwealth Secretariat. (2014) *Istanbul Programme of Action for the LDCs (2011-2020) Monitoring Deliverables, Tracking Progress - Analytical Perspectives*. London: Commonwealth Secretariat, pp. 38-69.

Bhattacharya, D. & Borgatti, L. (2012). An Atypical Approach to Graduation from the LDC Category: The Case of Bangladesh. *South Asia Economic Journal*. 13 (1), pp. 1-25.

Bhattacharya, D. & Khan, T. (2014). The Istanbul Programme of Action for LDCs: A Monitoring and Benchmarking Exercise. In: Commonwealth Secretariat. (2014) *The Challenges of Structural Transformation and Progress Towards the MDG in LDCs*. London: Commonwealth Secretariat, pp.1-37.

Bose, A. & Bose, K. (2011). Botswana Case Study Role of ICT in Graduation from a Least Developed Country to a Developed Country. In: Cunningham, P. e Cunningham, M., eds. *IST-Africa 2011 Conference Proceedings*.

Comissão Europeia (2019). *Tudo Menos Armas (TMA)* Disponível em: <https://trade.ec.europa.eu/tradehelp/pt/tudo-menos-armas-tma> [Acesso em: 2019/08/05].

Committee for Development Policy (2012a). *Strengthening smooth transition from the least developed country category*. New York: United Nations.

Committee for Development Policy (2012b). *Monitoring the development progress of countries that are graduating and have graduated from the list of least developed countries*. New York: United Nations.

Committee for Development Policy (2016). *Monitoring of Graduated and Graduating Countries from the Least Developed Country Category: Equatorial Guinea*. New York: United Nations.

Committee for Development Policy (2017a). *Expanding Productive Capacity: Lessons Learned from Graduating Least Developed Countries*. New York: United Nations.

Committee for Development Policy (2017b). *Lessons learned in developing productive capacities from countries graduating and graduated from the LDC category*. New York: United Nations.

Committee for Development Policy (2017c). *Monitoring the development progress of countries that are graduating and have graduated from the list of LDCs*. New York: United Nations.

Committee for Development Policy (2017d). *Report on the nineteenth session (20-24 March 2017)*. New York: United Nations.

Committee for Development Policy (2018a). *Lessons Learned in Developing Productive Capacity: Fourteen Case Studies*. New York: United Nations.

Committee for Development Policy (2018b). *Report on the twentieth session (12–16 March 2018)*. New York: United Nations.

Committee for Development Policy (2018c). *Monitoring of graduated and graduating countries from the least developed country category: Equatorial Guinea*. 20th Plenary Session. New York: United Nations.

Committee for Development Policy (2019). *Monitoring of graduated and graduating countries from the least developed country category: Equatorial Guinea*. 21st Plenary Session. New York: United Nations.

Drabo, A. & Guillaumont, P. (2014). Assessing the Prospects of Accelerated Graduation of LDCs. In: Commonwealth Secretariat. (2014) *Istanbul Programme of Action for the LDCs (2011-2020) Monitoring Deliverables, Tracking Progress - Analytical Perspectives*. London: Commonwealth Secretariat, pp. 71-102.

Drabo, A. & Guillaumont, P. (2016). Prospects of Graduation for Least Developed Countries: What Structural Change?. In: Commonwealth Secretariat. (2016) *LDC Monitor IV -Tracking Progress, Accelerating Transformations: Achieving the IPOA by 2020*. London: Commonwealth Secretariat, pp. 30-39.

Drabo, A. & Guillaumont, P. (2018). *Graduation from the category of least developed countries: Rationale, achievement and prospects*. Fondation Pour Les Études Et Recherches Sur Le Développement International. Working Paper: 208.

Economic Commission for Africa (2016). *Progress in the implementation of the priority areas of the Istanbul Programme of Action for the Least Developed Countries for the Decade 2011-2020*. Addis Ababa, Ethiopia: Economic Commission for Africa United Nations.

Elver, H. (2011). Toward Equality in a Highly Unequal World: The Fate of the LDCs. *Alternatives: Turkish Journal of International Relations*. 10 (4).

Executive Board of the United Nations Development Programme, the United Nations Population Fund and the United Nations Office for Project Services (2016). *Country programme document for Botswana (2017-2021)*. New York: United Nations.

Fialho, D. (2011). *Aiming High, Falling Short: The Least Developed Country (LDC) Category at 40*. In: Deutsche Zentralbibliothek für Wirtschaftswissenschaften, Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft, Kiel und Hamburg: Proceedings of the German Development Economics Conference. Berlin, 27.

Fialho, D. (2012). Altruism but Not Quite: The Genesis of The Least Developed Country (LDC) Category. *Third World Quarterly*. 33 (5), pp. 751-768.

Fialho, D. & Van Bergeijk, P. (2017). The Proliferation of Developing Country Classifications. *The Journal of Development Studies*. 53 (1), pp. 99-115.

General Assembly (2012). *Report of the ad hoc working group to further study and strengthen the smooth transition process for the countries graduating from the least developed country category*. New York: United Nations.

General Assembly (2018). *Implementation, effectiveness and added value of smooth transition measures and graduation support*. New York: United Nations.

GRADJET (2019). *Equatorial Guinea graduated in 2017*. Disponível em: <https://www.gradjet.org/country/equatorial-guinea/> [Acesso em: 2019/09/16].

Guillaumont, P. (2018a). *Graduation of the Least Developed Countries, as a Step Towards Sustainable Development*. Fondation Pour Les Études Et Recherches Sur Le Développement International. Policy Brief: 171.

Guillaumont, P. (2018b). *Reforming the criteria for identifying Least Developed Countries according to the rationale of the category*. Fondation Pour Les Études Et Recherches Sur Le Développement International. Policy Brief: 176.

Human Rights Watch (2019). *Equatorial Guinea - Events of 2018*. Disponível em: <https://www.hrw.org/world-report/2019/country-chapters/equatorial-guinea> [Acesso em: 2019/09/27].

Jeníček, V. & Grófová, Š. (2014). Least Developed Countries – Characteristics. *CAAS Agricultural Journals*. 60 (2), pp. 65-73.

Kawamura, H. (2014). *The likelihood of 24 Least Developed Countries graduating from the LDC category by 2020: an achievable goal?*. CDP Background Paper. 20.

Khatun, F. & Ahamad, M. (2014). ODA to External Debt in LDCs: Recent Trends. In: Commonwealth Secretariat. (2014) *Istanbul Programme of Action for the LDCs (2011-2020) Monitoring Deliverables, Tracking Progress - Analytical Perspectives*. London: Commonwealth Secretariat, pp. 318-352.

Kim, N. (2018). *Prospects of Least Developed Countries meeting the graduation criteria by 2030*. CDP Policy Review Series. 8.

Lenzi, T. (2017). *Recognition and Application of the Least Developed Country Category by UN Development System Organizations*. CDP Policy Review Series. 6.

Makoni, P. (2015). Foreign Direct Investment – The Case of Botswana. *ACTA Universitatis Danubius*. 11(4), pp. 160-173.

Ramos, D. (2008). *Status Upgrade: The Case of Cape Verde's Graduation from The Least Developed Country (LDC) Category*. Master's Thesis, Universidade Técnica De Lisboa.

Sauvant, K. & Mallampally, P. (2015). Policy Options for Promoting Foreign Direct Investment in the Least Developed Countries. *Transnational Corporations Review*. 7 (3), pp. 237-268.

Solarz, M. & Wojtaszczyk, M. (2017). Are the LDCs really the world's least developed countries? *Third World Quarterly*. 38 (4), pp.805-821.

United Nations Conference on Trade and Development (2016). *The Least Developed Countries Report 2016 - The path to graduation and beyond: Making the most of the process*. Geneva: United Nations.

United Nations Department of Economic and Social Affairs (2018). *Handbook on the Least Developed Country Category: Inclusion, Graduation and Special Support Measures*. New York: United Nations. (3rd edition)

United Nations Department of Economic and Social Affairs (2019a). *Inclusion in the LDC category*. Disponível em: <https://www.un.org/development/desa/dpad/least-developed-country-category/ldc-inclusion.html> [Acesso em: 2019/07/22].

United Nations Department of Economic and Social Affairs (2019b). *LDC Identification Criteria & Indicators*. Disponível em: <https://www.un.org/development/desa/dpad/least-developed-country-category/ldc-criteria.html> [Acesso em: 2019/07/22].

United Nations Department of Economic and Social Affairs (2019c). *Graduation from the LDC category*. Disponível em: <https://www.un.org/development/desa/dpad/least-developed-country-category/ldc-graduation.html> [Acesso em: 2019/08/02].

United Nations Department of Economic and Social Affairs (2019d). *Preparing for LDC graduation and smooth transition*. Disponível em: <https://www.un.org/development/desa/dpad/least-developed-country-category/preparing-for-ldc-graduation-and-smooth-transition.html> [Acesso em: 2019/08/02].

United Nations Department of Economic and Social Affairs (2019e). *Least Developed Country Category: Botswana Profile*. Disponível em:

<https://www.un.org/development/desa/dpad/least-developed-country-category-botswana.html>
[Acesso em: 2019/08/30].

United Nations Department of Economic and Social Affairs (2019f). *Least Developed Country Category: Cabo Verde Profile*. Disponível em: <https://www.un.org/development/desa/dpad/least-developed-country-category-cabo-verde.html> [Acesso em: 2019/09/16].

United Nations Department of Economic and Social Affairs (2019g). *Least Developed Country Category: Maldives Profile*. Disponível em: <https://www.un.org/development/desa/dpad/least-developed-country-category-maldives.html> [Acesso em: 2019/09/04].

United Nations Department of Economic and Social Affairs (2019h). *Least Developed Country Category: Samoa Profile*. Disponível em: <https://www.un.org/development/desa/dpad/least-developed-country-category-samoa.html> [Acesso em: 2019/09/11]

United Nations Department of Economic and Social Affairs (2019i). *Least Developed Country Category: Equatorial Guinea Profile*. Disponível em: <https://www.un.org/development/desa/dpad/least-developed-country-category-equatorial-guinea.html> [Acesso em: 2019/09/13].

United Nations Office of the High Representative for the Least Developed Countries, Landlocked Developing Countries and Small Island Developing States (2017). *A Guide to Least Developed Country Graduation*. New York: United Nations.

United Nations Support Measures Portal for Least Developed Countries (2019a). *Technology Bank for LDCs*. Disponível em: <https://www.un.org/ldcportal/ldc-technology-bank/> [Acesso em: 2019/05/30].

United Nations Support Measures Portal for Least Developed Countries (2019b). *UN Capital Development Fund (UNCDF)*. Disponível em: <https://www.un.org/ldcportal/un-capital-development-fund-uncdf/> [Acesso em: 2019/05/30].

World Trade Organisation (2019). *Principles of the trading system*. Disponível em: https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact2_e.htm#seebox). [Acesso em: 2019/07/04].

ANEXOS

Anexo 1: Inclusão e Graduação dos Países Menos Avançados

2021		→	Angola
2020		→	Vanuatu
2017		→	Equatorial Guinea
2014		→	Samoa
2012		←	South Sudan
2011		→	Maldives
2007		→	Cabo Verde
2003		←	Timor-Leste
2000		←	Senegal
1994		→	Botswana
		←	Angola, Eritrea
1991		←	Cambodia, Democratic Republic of the Congo, Madagascar, Solomon Islands, Zambia
1990		←	Liberia
1988		←	Mozambique
1987		←	Myanmar
1986		←	Kiribati, Mauritania, Tuvalu
1985		←	Vanuatu
1982		←	Djibouti, Equatorial Guinea , Sao Tome and Principe, Sierra Leone, Togo
1981		←	Guinea-Bissau
1977		←	Cabo Verde , Comoros
1975		←	Bangladesh, Central African Republic, Gambia
1971		←	Afghanistan, Benin, Bhutan, Botswana , Burkina Faso, Burundi, Chad, Ethiopia, Guinea, Haiti, Lao People's Democratic Republic, Lesotho, Malawi, Maldives , Mali, Nepal, Niger, Rwanda, Samoa , Somalia, Sudan, Uganda, United Republic of Tanzania, Yemen

Source: CDP secretariat, based on various reports by the CDP.

Note: Countries in **bold** have already graduated from the list; those in **bold italics** are scheduled for graduation. Orange arrows indicate inclusion; blue arrows indicate graduation.

Fonte: United Nations Department of Economic and Social Affairs (2018). *Handbook on the Least Developed Country Category: Inclusion, Graduation and Special Support Measures*. New York: United Nations. (3rd edition)

Anexo 2: Construção dos critérios utilizados para aferir a inclusão e a graduação da categoria

Os países são elegíveis para ser incluídos ou para saírem da categoria se pontuarem os mínimos pré-definidos para o processo de inclusão ou de graduação. Cada critério é medido usando indicadores-chave que refletem desvantagens estruturais a longo prazo. Estes indicadores são escolhidos com base em diversos fatores, entre eles a estabilidade dos critérios, o tratamento igual aos países a longo prazo e a atualização frequente de dados para todos os países. O CPD faz a revisão regular dos critérios dos PMA e, quando necessário, introduz mudanças que refletem melhor os avanços aos impedimentos ao desenvolvimento sustentável.

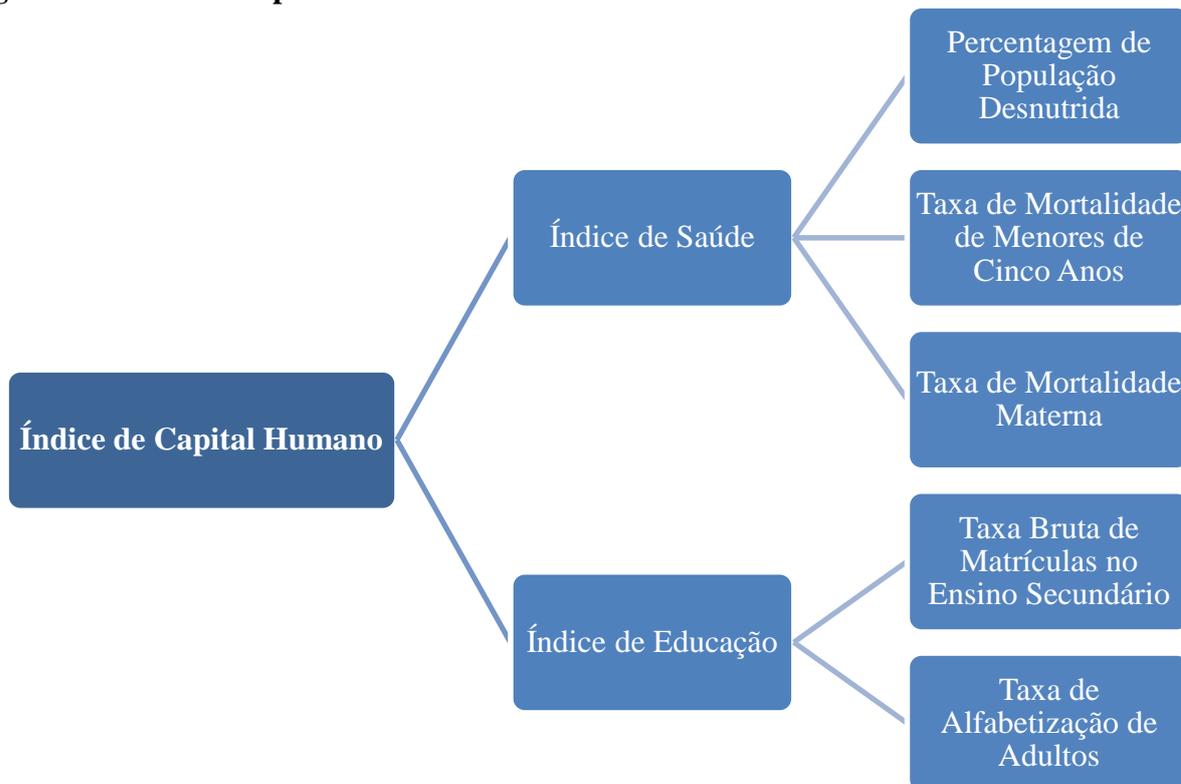
Índice de Capital Humano (ICH)

O ICH é um indicador que mede o nível de capital humano. Quanto mais baixo o valor, menor é o desenvolvimento em capital humano. Para o CPD, a saúde é uma parte fundamental do bem-estar humano: ao melhorar a saúde da população, a produtividade económica aumenta, o desempenho ao nível da educação melhora e a pobreza diminui. Ao nível da educação, o segundo pilar fundamental na construção do índice, quanto menos instruída é uma população, menos habilidades esta terá para o desenvolvimento de novas tecnologias e para um melhor avanço e funcionamento da economia. Estes dois pilares, saúde e educação, são a base que compõem o Índice de Capital Humano. Este é um dos três indicadores usados para determinar a elegibilidade para a inclusão e para a graduação da categoria de PMA. Para ser incluído na categoria o país deverá pontuar até 60 pontos no ICH, e para se graduar, deverá pontuar no mínimo 10% acima do valor da inclusão, ou seja, 66 pontos.

O ICH é composto por cinco indicadores, agrupados em subíndices de saúde e educação, como é possível ver na figura 1, que têm um peso de 0,5 cada no cálculo do índice. Como os indicadores do ICH são medidos em unidades diferentes, os valores dos indicadores são primeiro convertidos em pontuações entre 0 e 100. Esta conversão é feita utilizando o método “max-min⁵⁵”. A média da pontuação dos indicadores é então a pontuação final do ICH de um país.

⁵⁵ Para mais informações sobre o método consultar <https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/max-min.pdf>.

Figura 1: Índice de Capital Humano

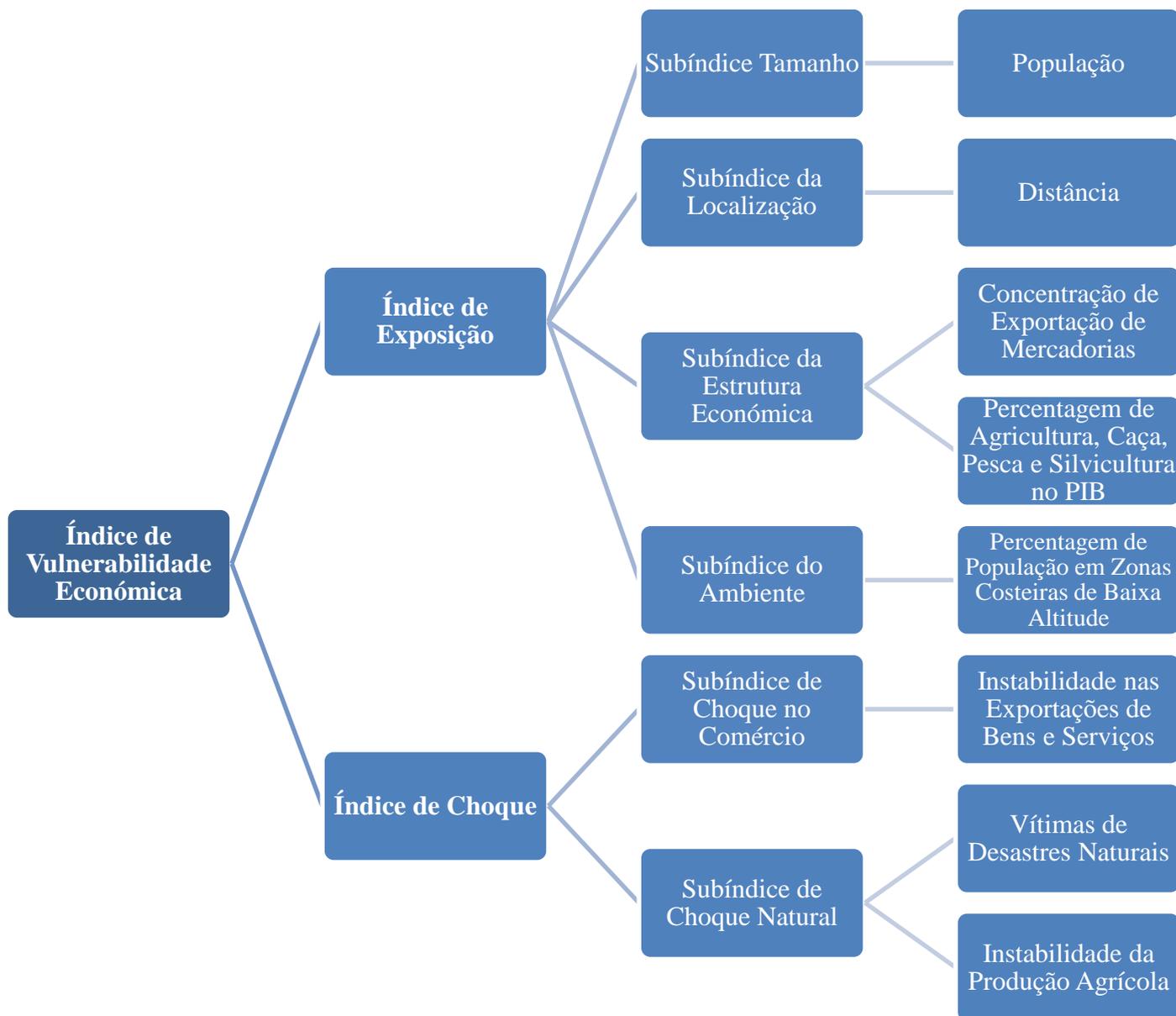


Índice de Vulnerabilidade Económica (IVE)

O IVE calcula a vulnerabilidade estrutural dos países a choques económicos e ambientais. A alta vulnerabilidade é um impedimento ao desenvolvimento sustentável, devido ao maior risco de exposição a choques que estão para lá do controlo do país. O CPD entende a vulnerabilidade como o risco de um país ser prejudicado por choques exógenos. A vulnerabilidade depende da magnitude e da frequência destes choques, das características estruturais do país em questão (que afeta o grau de exposição) e da capacidade do país de reagir ao choque.

O IVE tem dois principais componentes: o índice de exposição e o índice de choque. Estes dois índices dividem-se em oito indicadores, que são agrupados em vários subíndices, como é possível ver na figura 2. Quanto mais baixo for o IVE menor é a vulnerabilidade económica. Para se graduar um país terá que pontuar 32 ou menos no IVE, e para ser incluído o valor do IVE deverá ser igual ou superior a 36. Tal como acontece com o ICH, os indicadores do IVE são medidos em unidades diferentes e são convertidos em pontuações entre 0 e 100, utilizando o método “max-min”.

Figura 2: Índice de Vulnerabilidade Económica



Fonte: United Nations Department of Economic and Social Affairs (2018). *Handbook on the Least Developed Country Category: Inclusion, Graduation and Special Support Measures*. New York: United Nations. (3rd edition)

Anexo 3: Cronologia do Processo de Inclusão

Revisão do Grupo de Especialistas
Janeiro

- **CPD:** País preenche os critérios de inclusão preliminarmente.
- **UNDESA:** Notifica o país das conclusões preliminares.

Período entre a Revisão do Grupo de Especialistas e a Revisão Trienal

- **UNDESA:** Prepara uma avaliação do país e envia um rascunho ao próprio.
- **PAÍS:** Apresenta uma declaração por escrito (opcional) onde indica se aprova a inclusão.

Revisão Trienal
Março

- **CPD:** Confirma se o país é elegível.
- **UNDESA:** Notifica oficialmente o país da sua elegibilidade.
- **CPD:** Submete ao Conselho Económico e Social a recomendação para incluir o país, a menos que este tenha rejeitado oficialmente a inclusão.

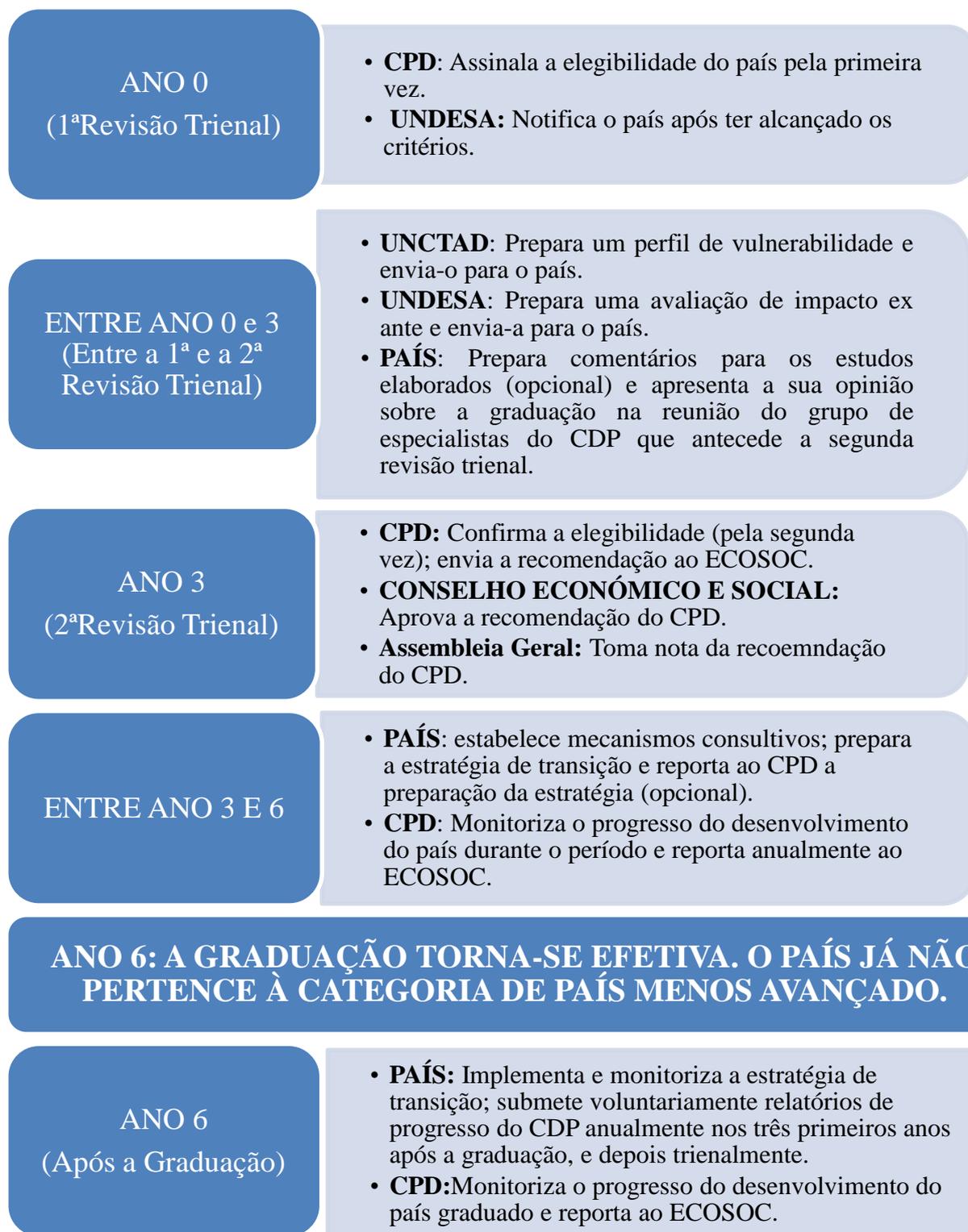
Após a Revisão Trienal

- **CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL:** Aprova a recomendação do CPD.
- **PAÍS:** Notifica oficialmente o Secretário-Geral do seu consentimento.
- **ASSEMBLEIA GERAL:** Toma nota da recomendação do CPD.

O PAÍS TORNA-SE IMEDIATAMENTE UM PAÍS MENOS AVANÇADO.

Fonte: United Nations Department of Economic and Social Affairs (2019a). *Inclusion in the LDC category*. Disponível em: <https://www.un.org/development/desa/dpad/least-developed-country-category/ldc-inclusion.html> [Acesso em: 2020/02/21].

Anexo 4: Cronologia do Processo de Graduação



Fonte: United Nations Department of Economic and Social Affairs (2019c). *Graduation from the LDC category*. Disponível em: <https://www.un.org/development/desa/dpad/least-developed-country-category/ldc-graduation.html> [Acesso em: 2020/02/22].