



**JOÃO VÍTOR PINHO  
SARAIVA**

**RELEVÂNCIA DA GRH EM PROGRAMAS E  
PROJETOS DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL**





**JOÃO VÍTOR PINHO  
SARAIVA**

**RELEVÂNCIA DA GRH EM PROGRAMAS E  
PROJETOS DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL**

Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Governança, Competitividade e Políticas Públicas, realizada sob a orientação científica do Doutor Carlos Eduardo Machado Sangreman Proença, Professor Auxiliar do Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro



*Aos meus pais.*



## **O júri**

Presidente

Prof. Doutor José Manuel Lopes da Silva Moreira  
professor catedrático da Universidade de Aveiro

Vogais

Prof. Doutora Ana Célia Calapez Gomes  
professora auxiliar da Universidade Técnica de Lisboa (arguente principal)

Prof. Doutor Carlos Eduardo Machado Sangreman Proença  
professor auxiliar da Universidade de Aveiro (orientador)





## **Agradecimentos**

Agradeço ao Professor Doutor Carlos Sangreman, pelo seu rigor científico, incentivo, críticas construtivas, amizade e disponibilidade no decorrer de todo o trabalho.

Agradeço à Dr.ª Maria Hermínia Cabral, Diretora do Programa Gulbenkian de Ajuda ao Desenvolvimento da Fundação Calouste Gulbenkian o apoio e a oportunidade de integrar a equipa do Projeto CISA.

Aos meus pais e irmã, a motivação e confiança que sempre depositaram.

À Inês, pelo carinho, pela compreensão e apoio que se revelaram fundamentais para realizar e concluir o presente trabalho.

Aos pais da Inês e aos meus amigos, pela amizade e apoio, especialmente à Patrícia Linhares, Ivo Almeida, Tiago Rodrigues, Rui Ferro, Nuno Gama e ao Ricardo Silva.



**palavras-chave**

Cooperação Internacional, Gestão de Recursos Humanos, Gestão Internacional de Recursos Humanos, Interculturalidade.

**Resumo**

O presente trabalho propõe-se a estudar a relevância da Gestão de Recursos Humanos no sucesso dos Programas e Projetos de Cooperação Internacional.

Procurou-se articular duas áreas de conhecimento distintas, a Administração ou Gestão de Pessoas e a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, com o intuito de compreender os contributos que a interação entre ambas poderá incrementar na eficácia da ajuda ao desenvolvimento. Para o efeito tornou-se relevante analisar a importância do desenvolvimento humano na construção das assimetrias globais, compreender os principais paradigmas e contradições presentes nos discursos que envolvem a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e estudar a evolução dos modelos teóricos no âmbito da gestão de pessoas.

Num momento em que as fontes de financiamento são especialmente escassas emerge a necessidade de rentabilizar ao máximo os recursos disponibilizados para a ajuda ao desenvolvimento. Neste sentido, compreendeu-se que as práticas de GRH constituem uma oportunidade para ultrapassar os desafios, para compreender as necessidades reais do país recetor e para reforçar o sucesso e a eficácia dos Programas e Projetos de Cooperação Internacional.



**Keywords**

International Cooperation, Human Resource Management, International Human Resource Management, Interculturality.

**Abstract**

This work intends to study the relevance of Human Resource Management on the success of International Cooperation Programs and Projects.

It was tried to articulate two distinct areas of knowledge, the People Management and International Cooperation for Development, in order to understand the contributions that the interaction between both can improve in development aid effectiveness. For this purpose, it was relevant analyze the importance of human development in the construction of the global inequalities, understand the main paradigms and contradictions present in the discourses that involve the International Cooperation for Development and study the theoretical models evolution in the personnel management.

A moment when funding sources are particularly scarce emerges the need to drawing to the full the resources available for development aid. In this way, it was understood that the HRM practices represent an opportunity to overcome challenges, to understand the real needs of the recipient country of aid and to enhance the success and effectiveness of International Cooperation Programs and Projects.



# Índice de Figuras

FIGURA 1 - CICLO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO.....	10
FIGURA 2 – PARADIGMA DO DESENVOLVIMENTO NA DÉCADA DE 70 .....	37
FIGURA 3 – PARADIGMA DO DESENVOLVIMENTO NA DÉCADA DE 90 .....	39
FIGURA 4 - TEORIA DA HIERARQUIA DAS NECESSIDADES DE ABRAHAM MASLOW.....	68
FIGURA 5 - O MODELO DE MICHIGAN DA GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS.....	75
FIGURA 6 - MODELO DE HARVARD DA GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS.....	76
FIGURA 7 - MODELOS TEÓRICOS HARD E SOFT DE GRH.....	77
FIGURA 8 - COMPONENTES DO SISTEMA DE RECURSOS HUMANOS .....	81
FIGURA 9 - MODELOS NORMATIVOS DE GERH .....	83
FIGURA 10 - COMPONENTES DO SISTEMA DE GIRH .....	97
FIGURA 11 - A CULTURA COMO UM ICEBERG .....	101
FIGURA 12 - CICLO DE APRENDIZAGEM CONTÍNUA NA CID .....	104
FIGURA 13 - ICEBERG DAS COMPETÊNCIAS .....	105
FIGURA 14 - COMPETÊNCIAS PARA GERIR EQUIPAS MULTICULTURAIS.....	106
FIGURA 15 - FASES DO AJUSTAMENTO CULTURAL.....	107
FIGURA 16- ESTILOS DE LIDERANÇA E O MEIO ENVOLVENTE.....	108

# Índice de Gráficos

GRÁFICO 1 - TAXA DE CRESCIMENTO ANUAL DO PRODUTO INTERNO BRUTO .....	16
GRÁFICO 2 - RANKING DO ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO .....	16
GRÁFICO 3 - RÁCIO APD/RNB DA AJUDA PORTUGUESA .....	46
GRÁFICO 4 - DISTRIBUIÇÃO DA APD PORTUGUESA .....	48
GRÁFICO 5 - PROPORÇÃO (%) DE PESSOAS QUE VIVEM COM MENOS DE 1,25 DÓLARES (US)/DIA, 1995 - 2005 .....	56

# Índice de Tabelas

TABELA 1 - A DIFERENCIAÇÃO DA GRH.....	80
TABELA 2 - METAS PARA A CONCRETIZAÇÃO DOS ODM'S (2015).....	119





# Índice de Acrónimos

APAD – Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento  
APD – Ajuda Pública ao Desenvolvimento  
APD/RNB - Ajuda Pública ao Desenvolvimento / Rendimento Nacional Bruto  
CAD – Comité de Ajuda ao Desenvolvimento  
CD – Cooperação para o Desenvolvimento  
CE – Crescimento Económico  
CIC – Comissão Interministerial para a Cooperação  
CID – Cooperação Internacional para o Desenvolvimento  
CIP – Comissão Interministerial para a Cooperação  
CISA – Centro de Investigação em Saúde em Angola  
CPLP – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa  
DH – Desenvolvimento Humano  
FCE – Fundo para a Cooperação Económica  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
GERH – Gestão Estratégica de Recursos Humanos  
GIRH – Gestão Internacional de Recursos Humanos  
GOP – Grandes Opções do Plano  
GRH – Gestão de Recursos Humanos  
ICE – Instituto de Cooperação Económica  
ICP – Instituto de Cooperação Portuguesa  
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano  
IPAD – Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento  
NU – Nações Unidas  
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico  
ODM's – Objetivos de Desenvolvimento do Milénio  
ONGD – Organizações Não Governamentais para o Desenvolvimento  
PALOP – Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa  
PIB – Produto Interno Bruto  
PIBpc - Produto Interno Bruto per capita  
PIC – Programas Indicativos de Cooperação  
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
RDH – Relatório de Desenvolvimento Humano  
RH – Recursos Humanos  
RI – Relações Internacionais  
RNB – Rendimento Nacional Bruto  
TIC – Tecnologias da Informação e Comunicação  
UE – União Europeia



<b>ÍNDICE DE FIGURAS .....</b>	<b>I</b>
<b>ÍNDICE DE GRÁFICOS .....</b>	<b>I</b>
<b>ÍNDICE DE TABELAS.....</b>	<b>I</b>
<b>ÍNDICE DE ACRÓNIMOS .....</b>	<b>III</b>
<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO I .....</b>	<b>7</b>
<b>FATOR HUMANO, DESENVOLVIMENTO, CRESCIMENTO ECONÓMICO E GLOBALIZAÇÃO .....</b>	<b>7</b>
A IMPORTÂNCIA DO DESENVOLVIMENTO HUMANO: ADAPTAÇÃO, CONHECIMENTO E IMPULSOS.....	9
DESENVOLVIMENTO HUMANO E O CRESCIMENTO ECONÓMICO: CICLO DE DEPENDÊNCIA MÚTUA.....	13
GLOBALIZAÇÃO: O REFORÇO DA DEPENDÊNCIA .....	20
<i>A convergência e a redistribuição equitativa da riqueza .....</i>	<i>22</i>
<b>CAPÍTULO II .....</b>	<b>27</b>
<b>COOPERAÇÃO INTERNACIONAL: O CONTRIBUTO REAL.....</b>	<b>27</b>
AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS E A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO (CID).....	29
AS RAÍZES DA CID.....	31
<i>A construção de paradigmas na CID .....</i>	<i>35</i>
A COOPERAÇÃO PORTUGUESA .....	41
<i>Contribuições da Cooperação Portuguesa .....</i>	<i>45</i>
AS CONTRADIÇÕES NO DISCURSO DA CID .....	48
<b>CAPÍTULO III .....</b>	<b>59</b>
<b>GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS: A OPORTUNIDADE.....</b>	<b>59</b>
ABORDAGENS TEÓRICAS NA GESTÃO DE PESSOAS .....	61
<i>Teoria da Administração Científica do Trabalho .....</i>	<i>62</i>
<i>Teoria Clássica da Administração.....</i>	<i>63</i>
<i>Teoria Burocrática .....</i>	<i>65</i>
<i>Escola das Relações Humanas.....</i>	<i>66</i>
A GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS .....	71
<i>A transição da Gestão de Pessoas para a Gestão de Recursos Humanos.....</i>	<i>71</i>
<i>Os impulsos para a GRH .....</i>	<i>72</i>
<i>Introdução do fator estratégico - GRH .....</i>	<i>77</i>
<i>A problemática da GRH .....</i>	<i>84</i>
<i>A GRH – a oportunidade.....</i>	<i>86</i>
<b>CAPÍTULO IV .....</b>	<b>89</b>
<b>GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS EM PROJETOS E PROGRAMAS DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL</b>	<b>89</b>
A GRH EM PROJETOS E PROGRAMAS DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL .....	91
A COMPLEXIDADE DA GESTÃO DE PESSOAS NUMA DINÂMICA INTERNACIONAL .....	95
O DESAFIO INTERCULTURAL DA GIRH E DA CID .....	97
A RELEVÂNCIA DA GRH NOS PROJETOS E PROGRAMAS DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL .....	102
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>113</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>119</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>121</b>



## INTRODUÇÃO

Num contexto de crise e recessão económica, a instabilidade e a incerteza representam a realidade e o quotidiano de milhões de indivíduos, fortalecendo as vozes indignadas que constantemente se insurgiram sobre os potenciais benefícios do fenómeno de globalização cultural e económica. A génese da globalização sustentada pela abolição das barreiras alfandegárias permitiria a redução da distância, dos custos de transação e integração de diferentes mercados e países (Stiglitz, 2003). Contudo, integrar mercados compostos por culturas e atores diferentes, conduzia a um aumento significativo do grau de complexidade e à diminuição da capacidade de controlar um sistema financeiro cada vez mais descentralizado e global.

A presumível falácia em torno da globalização despertara as sociedades para uma realidade que parecia esquecida, as promessas de crescimento contínuo e estabilidade global do sistema económico apenas poderiam ser concretizados se cada país fosse capaz de garantir a sua estabilidade interna. Nesta linha de pensamento, o colapso económico de um dos países rapidamente se difundia a todo o sistema económico num claro *efeito de dominó*, resultante das oscilações nos mercados de títulos financeiros, da diminuição da confiança dos investidores e do consequente aumento das taxas de juro (Comission, 2010). Em 2008, este efeito viria a tornar-se amplamente visível com a crise dos títulos de subprime, desencadeada pelo colapso do setor imobiliário e financeiro dos EUA e que rapidamente se propagou a todo o sistema financeiro.

O colapso das bolsas mundiais conduziu a fortes quebras no consumo e no investimento, tendo como reflexo um progressivo abrandamento das economias mais avançadas e o perigo de contágio indireto aos países em desenvolvimento. O contágio indireto refletia-se não só na atribuição de empréstimos mas também na redução das receitas provenientes da exportação e na redução de incentivos para a comunidade doadora continuar a prestar auxílio aos países em desenvolvimento.

A atual conjuntura económica transformou o perigo de contágio numa realidade evidente que tende a comprometer o consenso internacional alcançado com a Declaração do Milénio, em Setembro de 2000. Esta Declaração viria a consolidar um conjunto de

princípios, compromissos e objetivos com o intuito de ultrapassar os principais dilemas que a humanidade enfrenta, bem como lembrar que *num mundo cada vez mais globalizado e caracterizado pela crescente interdependência, verificou-se que a pobreza não é apenas um problema dos países menos desenvolvidos*, mas de toda a comunidade internacional (IPAD, 2008).

O reconhecimento e a vontade de transformar os compromissos em ação, culminaram na definição dos designados Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM's), assumindo como data-limite o ano de 2015. Apesar de notória a vontade expressa para que se concretizem, os países doadores continuam a não promover o alinhamento entre *os seus programas de ajuda ao desenvolvimento com as condições necessárias para atingir os objetivos propostos*, sendo disto exemplo *o evidente hiato de financiamento*<sup>1</sup> (UNDP, 2005).

Para a sua concretização, os membros das Nações Unidas (NU), comprometem-se entre outras medidas, a elevar o volume de Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD), face ao Rendimento Nacional Bruto (RNB) de cada estado-membro, para a fasquia dos 0,7% até 2015. No entanto, segundo os dados disponibilizados pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), a recessão económica vivida em muitos países que integram essa organização começa a fazer os primeiros estragos. O volume total da ajuda, em 2011, retraiu cerca de 2,7% face ao montante disponibilizado em 2010, contrariando uma tendência de aumentos anuais consecutivos que vinha sendo concretizada desde 1997 (OECD, 2012). Apesar de continuar a destacar-se como o maior doador mundial, pela afetação de mais de 53 mil milhões de euros para a APD<sup>2</sup> continua longe de atingir a meta intercalar estabelecida para 2010<sup>3</sup>. Deste modo, como mencionado no Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD de 2005, *mesmo cheio a*

---

<sup>1</sup> É definido como a diferença entre o investimento necessário para alcançar os ODM's até 2015 e os recursos que podem ser mobilizados internamente, ou seja através dos gastos do governo recetor (Nations, 2006)

<sup>2</sup> 0,42% do RNB total

<sup>3</sup> Comissão Europeia (2012): em 2005, os Estados-Membros da UE comprometeram-se a aumentar a ajuda pública ao desenvolvimento para 0,7 % do RNB até 2015, tendo adotado uma meta intercalar de 0,56 % do RNB até 2010.

*três quartos, o copo da ajuda não conduz à realização dos ODM's no prazo estabelecido, particularmente se os recursos não chegarem no momento certo.*

Contrariamente ao espectável em 2000, a volatilidade da ajuda tende a crescer quando deveria decrescer, sendo este fenómeno em parte justificado pelo contexto de crise que afeta a maioria dos países doadores, *pressionando-os a redirecionar os fluxos de ajuda* para prioridades internas que confirmam maior estabilidade financeira e que consequentemente impulsionem o crescimento das suas economias (Dang, Knack, & Rogers, 2009).

Como salienta James Michel (2011), ex-Presidente do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) na década de 90, o atual contexto de crise económica, que retrai e condiciona a ajuda, vem reforçar a necessidade da comunidade internacional retirar o máximo de valor do investimento incrementado com a ajuda. Deste modo, a tónica da ajuda não deverá passar pela velha ideologia de que uma boa ajuda consiste em mais ajuda, mas sim no preceito de que uma boa ajuda *é aquela que é bem gasta e que produz efeitos positivos reais* (OECD, 2011).

O financiamento ou o refinanciamento da ajuda apesar de vital para a prossecução dos ODM's não garante que os compromissos assumidos possam ser concretizados, menos ainda se for direcionado de forma isolada e quando ausente de uma real avaliação dos riscos inerentes. Ao longo de décadas, os mecanismos de execução da ajuda partiram do pressuposto que o financiamento seria a chave e o caminho para resolver a maioria dos problemas existentes nos países em desenvolvimento, negligenciando de algum modo, a presença de graves problemas estruturais nas sociedades recetoras da ajuda. Os países doadores, demasiado otimistas quanto às reais capacidades e habilidades dos países recetores, disponibilizavam elevadas quantias de ajuda *a países compostos por fracos governos e fracas instituições que limitam a sua habilidade para usar a ajuda de forma eficaz* (Riddell, 2007).

Apesar de inúmeros autores evidenciarem como causas para ineficácia da ajuda a volatilidade e a redução do financiamento, outros argumentos podem revelar-se válidos e de extrema importância. De acordo com, Ellerman (2006), James Michel (OECD, 2011) e Riddell (2007) o financiamento da ajuda assume um papel crucial para o

desenvolvimento, no entanto, deixam transparecer a ideia de que uma boa ajuda não significa a obrigatoriedade de conceder mais ajuda, mas sim a necessidade de retirar o máximo de rendimento dos recursos financeiros e humanos disponibilizados para programas e projetos ligados à CID. Em sentido estrito, um passo importante para a promoção do desenvolvimento reside na capacitação da população-alvo e na sua integração em processos de decisão quanto ao rumo dos programas ou projetos de cooperação.

No atual contexto de recessão económica, a Gestão de Recursos Humanos (GRH) nos programas e projetos de cooperação internacional poderá assumir um papel preponderante na promoção da qualidade dos resultados obtidos e no aumento da competitividade por fundos que tendem a ser cada vez mais escassos. No entanto, gerir e analisar a vertente “humana” de um projeto de cooperação, implica conjugar inúmeros fatores cognitivos e comportamentais que resultam de uma teia complexa de acontecimentos históricos, pessoais ou coletivos que marcam a trajetória dos intervenientes e dos projetos.

O desenvolvimento de instrumentos que permitam medir a capacidade dos recursos humanos em compreender, avaliar, articular e manipular as condicionantes impostas pelo ambiente onde atuam está longe de ser consensual e fácil de executar. A flexibilidade e a capacidade adaptativa necessárias para superar a pressão diária e as condicionantes inerentes aos diferentes contextos, dificilmente perceptíveis num simples processo de recrutamento, revelam-se cruciais para o bom desempenho das equipas e conseqüente concretização das metas pré-definidas para os programas e projetos de cooperação.

No passado, os processos de recrutamento seguiam os padrões de seleção desenvolvidos e implementados no setor privado, onde prevalecia sobretudo a avaliação das capacidades e habilidades profissionais, medidas pelo grau de especialização ou capacidade funcional para atingir os objetivos propostos. Na atualidade, seria importante reformular os processos de recrutamento utilizados na CID, reforçando a pesquisa e o desenvolvimento de métricas específicas que permitam compreender com maior fiabilidade, o grau de flexibilidade e adaptação dos futuros candidatos às vagas ligadas



abertas por estas instituições. Um elevado grau de flexibilidade e adaptação ao meio promovem o ajustamento sociocultural e psicológico necessário para controlar e ultrapassar as condicionantes diárias que estão inerentes à atuação num contexto e numa cultura sempre diferente da habitual. Este equilíbrio favorece a concretização dos objetivos propostos, tanto ao nível pessoal como coletivo, bem como a qualidade e eficácia da ajuda.

O papel pedagógico inerente a um modelo de GRH eficaz assume-se também como fator decisivo para a capacitação dos recursos humanos locais, sendo vital para a transmissão dos conhecimentos básicos indispensáveis à sua sustentabilidade futura. Assim, o papel da GRH assume dois níveis de atuação distintos, o primeiro nível centrado no desempenho e na responsabilidade das entidades que financiam e implementam os próprios programas e um segundo nível focalizado na dinâmica e no desempenho das equipas de expatriados colocadas no terreno.

Partindo de temas gerais como a importância do fator humano, a cooperação e os modelos teóricos que fundamentam a gestão de recursos humanos, este trabalho incide particular atenção sobre a relevância das práticas de GRH no sucesso ou insucesso dos Programas ou Projetos de Cooperação Internacional. Assumem-se como objetivos: (i) analisar a importância do desenvolvimento humano na construção das assimetrias globais, (ii) compreender os principais paradigmas e contradições presentes nos discursos que fundamentam a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (iii) compreender a evolução dos modelos teóricos no âmbito da gestão de pessoas (iv) e quais os contributos que as práticas de GRH incrementam na gestão dos Programas e Projeto de Cooperação Internacional.

Para a realização deste estudo, a metodologia utilizada assenta sobretudo em métodos qualitativos como a análise documental e a observação participante. A análise documental centra-se na pesquisa bibliográfica de diferentes fontes nacionais e internacionais, com o intuito de compreender as tendências globais no âmbito da cooperação internacional e da gestão de recursos humanos. O outro método qualitativo utilizado baseia-se na observação participante, concretizada pela participação no programa INOVMundus, que permitiu restringir o estudo aos principais desafios inerentes

à GRH em Programas e Projetos de Cooperação Internacional. O programa INOVMundus, criado na sequência da *Visão Estratégica da Cooperação Portuguesa, possibilita aos jovens com qualificação superior o acesso a estágios profissionalizantes, num contexto real de trabalho, em entidades nacionais ou internacionais que desenvolvam a sua atividade na área da cooperação internacional (Ministros, 2008)*. A bolsa de estágio na área da Administração e Logística esteve a cargo da Fundação Calouste Gulbenkian, enquanto entidade de acolhimento, compreendendo a participação no Projeto Centro de Investigação em Saúde em Angola (CISA) por um período de nove meses.

O presente trabalho encontra-se dividido em quatro capítulos centrais. O capítulo I focaliza-se na importância do fator humano enquanto mecanismo dinamizador das sociedades atuais, na importância do crescimento económico como suporte ao desenvolvimento humano e nos laços de dependência que ligam uma sociedade globalizante. A dependência conduziu à partilha de responsabilidades e à necessidade de diminuir o fosso existente entre os países desenvolvidos e em vias de desenvolvimento, sendo crucial desenvolver novos mecanismos que promovam uma real aproximação. No capítulo II procura-se analisar a evolução dos paradigmas de conhecimento que fundamentaram a atuação da Comunidade Internacional e as principais contradições que envolvem os discursos no âmbito da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. O capítulo III é estruturado de modo a efetuar um levantamento sobre os principais modelos teóricos que fundamentaram a gestão de pessoas nas últimas décadas, a evolução dos conceitos e a contribuição destes modelos para o aumento da eficiência das organizações, instituições ou projetos. No último capítulo (IV), procuram-se analisar os desafios que envolvem a gestão de pessoas numa dinâmica internacional, a natureza peculiar que reveste os Programas e Projetos de Cooperação Internacional e, finalmente compreender qual a relevância das práticas de GRH na gestão deste tipo de programas ou projetos.

# **CAPÍTULO I**

---

**Fator Humano, Desenvolvimento, Crescimento Económico e Globalização**



## ***A importância do desenvolvimento humano: adaptação, conhecimento e impulsos***

A história evolutiva do ser humano revela-se surpreendentemente positiva, sendo marcada por um processo contínuo de desenvolvimento físico, psicológico e social. Esta evolução foi promovida, em larga escala, pela memória do ser humano que lhe permitiu retirar de cada experiência e desafio uma lição sobre o elemento que condicionava e condiciona a sua existência – o ambiente (Zastrow & Kirst-Ashman, 2007). O ambiente sobre o qual o ser humano atua, composto por estruturas físicas, pela cultura, pela sociedade e pelos laços de afetividade resultantes das interações entre indivíduos, mostrou-se adverso e extremamente complexo (Rabello & Passos, 2008).

O desenvolvimento do ser humano, deriva essencialmente da sua capacidade de organizar, transformar e fornecer ao cérebro as *sensações recolhidas pelas redes de informação espalhadas pelo corpo*<sup>4</sup>. As sensações resultam da exploração, identificação e manipulação dos objetos que facultam representações mentais e esquemas de atuação que fundamentam a produção do verdadeiro conhecimento (Freitas, 2006). De acordo com Filho (2008), a observação conduziu à memória e à aprendizagem, transformando-se na base para a formulação do conhecimento e da adaptação.

Estas visões aproximam-se fortemente da ideologia defendida por teóricos, como J. Piaget, que procuram demonstrar que *o desenvolvimento humano é construído a partir de uma interação entre o desenvolvimento biológico e as aquisições da criança com o meio* (Rabello & Passos, 2008). Spinillo (1999), tomando como exemplo a capacidade cerebral de uma criança, demonstra que o processo de aprendizagem e a aquisição de conhecimentos seriam condicionados pelo grau de maturação biológica dos indivíduos, na medida em que limitam a compreensão e o domínio de conhecimentos essenciais à exploração e ao desenvolvimento de novas habilidades. Por outro lado, autores como Vygotsky (1998), focalizam os seus estudos sobre o desenvolvimento humano adotando uma perspetiva diferente, na qual assumem como mecanismo de suporte ao

---

<sup>4</sup> Segundo Freitas (2006), as redes de informação estão divididas em duas classes distintas, as periféricas como a pele e músculos e as centrais que estruturam as informações obtidas pelos sistemas sensoriais.

desenvolvimento o processo de aprendizagem social. Esta visão assenta na aprendizagem obtida por intermédio de processos de troca e da interação social, demonstrando que a valoração do desenvolvimento biológico esgota o próprio conceito de aprendizagem. O desenvolvimento humano encontra-se deste modo conectado ao processo de aprendizagem resultando de um processo que envolve múltiplos fatores como a experiência, a prática, a participação e a interação entre os diferentes indivíduos num dado ambiente.

Na realidade, a problemática do desenvolvimento humano não se esgota em nenhuma das abordagens, muito menos demonstra que são contrárias, uma vez que ambas assumem a importância uma da outra no processo de desenvolvimento humano. Se Vygotsky (1998) assume a existência de uma certa relação entre *um determinado nível de desenvolvimento e a capacidade potencial de aprendizagem* (p.111), do mesmo modo, Piaget (1970) admite que a *aquisição de conhecimentos depende naturalmente das transmissões educativas ou sociais* (p.47). Assim, explicar o desenvolvimento humano individual implica compreender e articular as duas proposições, uma vez que o desenvolvimento biológico faculta os mecanismos de suporte à aprendizagem e esta, por sua vez, impulsiona o desenvolvimento biológico (Figura 1) (Filho, 2008).

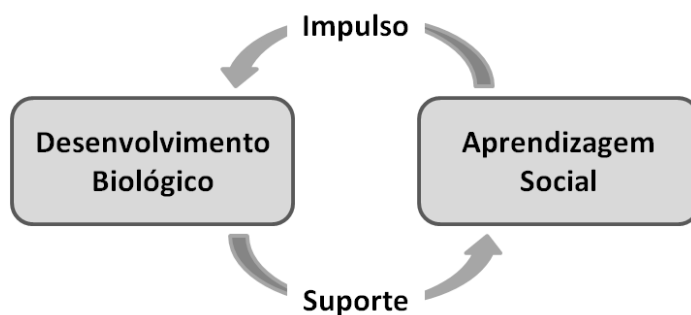


Figura 1 - Ciclo do desenvolvimento humano, construído pelo autor.

A dependência gerada entre as abordagens biológica e social do desenvolvimento humano individual apresenta um denominador comum, ligado sobretudo à capacidade evidenciada pelo indivíduo em produzir e interiorizar novas formas de conhecimento. Primeiramente como modo de garantir a sua subsistência e posteriormente como vantagem sobre os restantes indivíduos o domínio do conhecimento rapidamente se tornaria a chave para o progresso e o principal objetivo da atuação do ser humano. Mas,

seria o progresso e o desenvolvimento do ser humano resultado de um processo de aquisição contínua de novas realidades (visão continuísta) ou um processo de rutura centrado na negação de conceções anteriores (visão descontinuísta)(Sangreman & Rodrigues, 2012)?

Os argumentos que fundamentam as duas vertentes deixam transparecer algumas lacunas que dificultam a resposta à questão colocada anteriormente. Por um lado, a visão continuísta, pressupõe a existência de um ciclo linear e estável que culmina na acumulação de novos conhecimentos, que não colocam em questão os anteriores mas apenas os reforçam (Sangreman & Rodrigues, 2012). Por outro lado, a visão descontinuísta, argumenta que o desenvolvimento humano e o progresso são o resultado da existência de novos paradigmas, de novas teorias ou conhecimentos que rompem claramente com as teorias e conceitos anteriores.

Neste sentido, a filiação resultante da análise linear e acumulativa que defende a soma contínua de conceitos às teorias existentes, enquanto base para a verdade, exclui e retrai as perceções e visões singulares que moldam o mapa das relações sociais. A história é deste modo retratada como um acumular de eventos, à imagem da construção de um livro, *em que o capítulo antecedente determina inexoravelmente o capítulo seguinte* (Lopes, 1996). Os defensores da descontinuidade como Bachelard (1985) argumentam que as teorias do passado podem contribuir positivamente para a construção do conhecimento, no entanto, salientam que é a partir do presente que se compreende verdadeiramente o passado e se planeia o futuro, ou seja, a rutura é algo inevitável para que o progresso ocorra.

Apesar de intensa a discussão e controvérsia em torno da construção do conhecimento, importa realçar que a ambiguidade inerente à sua construção resulta da multiplicidade de aspetos que podem emergir de uma simples ideia ou de um pensamento mais complexo (Merton, 1973). Para Lopes (1996), *o conhecimento, enquanto produto do processo de conhecer, reflete o real e tanto mais objetivo e científico será, quanto maior for o grau de reflexão alcançado (p. 258)*. Deste modo, o conhecimento reflete não só a vontade do indivíduo como a capacidade para se adaptar ao ambiente e alterar a sua trajetória, como refere Merton (1973). Na ótica de Parsons

(1966) e Lerner (1968) o segredo por trás da transição das sociedades primitivas para sociedades modernas residiu na capacidade adaptativa evidenciada por cada sociedade.

A emergência de novos contextos sociais origina a necessidade de implementar todo um processo de adaptação e capacitação que varia consoante as características pessoais, a educação, os valores, as oportunidades, a liberdade e a capacidade para gerir as escolhas face às oportunidades e ainda das ambições (Zastrow & Kirst-Ashman, 2007). A construção do ser humano baseia-se em fenómenos e experiências distintas que condicionam todo o processo de aquisição de conhecimento e o desenvolvimento pessoal. Para compreender a noção de desenvolvimento é crucial compreender as determinantes do comportamento humano, nomeadamente os impulsos que determinam a sua atuação. O ser humano atua segundo impulsos egoístas e altruístas, que de acordo com Pascal, levam o *homem a praticar o pior mas também o melhor* (Moreira, 2002). A ideologia de que uma determinada atuação seria regida por dois tipos de impulsos distintos, não se revelou completa para compreender por exemplo, a própria ideia de mercado.

No mercado, o indivíduo age segundo duas premissas básicas, entregar um bem ou serviço e obter um benefício por esse gesto, pressupondo sempre que irá melhorar a sua posição atual. Tomando como princípio os tipos de impulsos apresentados anteriormente, rapidamente se concluiria que o mercado tenderia a ser regido por impulsos meramente egoístas, rejeitando as preocupações altruístas presentes no próprio mercado como o bem-comum. Para Argandõna<sup>5</sup>, o bem-comum resulta da colaboração entre os membros da sociedade, *segundo um conjunto de circunstâncias, regras e quadros de atuação que permite a cada um atingir o seu próprio fim*, o que desperta a atenção para a existência de tipo de impulso "misto". A conjugação de impulsos altruístas e egoístas, parte da premissa de que o indivíduo assume a necessidade de ajudar os restantes indivíduos para melhorar a sua posição e consequentemente atingir os seus próprios objetivos.

Neste sentido, a premissa de ajudar os mais próximos, que se transformou num mecanismo para salvaguardar e garantir a prossecução dos objetivos definidos,

---

<sup>5</sup> Em (Moreira, 1996)



facilmente aproximou e aglutinou dois conceitos distintos, nomeadamente o conceito de desenvolvimento humano individual e o de desenvolvimento social ou bem-estar social. Como fora referenciado por Vygotsky e Merton, o conhecimento que fundamenta o desenvolvimento humano individual é determinado pelas estruturas e pelas interações sociais sobre as quais o indivíduo está integrado e atua (meio), ou seja, o meio contribui de forma decisiva para o aumento da diversidade de possibilidades ao dispor dos indivíduos. Parece de igual modo evidente que a formação de um bem-estar social se encontra intrinsecamente ligado ao contributo criativo dos indivíduos que formam uma sociedade. Neste sentido, em virtude da proximidade e da interdependência gerada entre os dois conceitos, torna-se evidente que durante décadas as teorias económicas que delimitaram o conceito de desenvolvimento assumiram-nos como sendo um só. No entanto, como será discutido no decorrer deste estudo, a presença de níveis de desenvolvimento social altos revelam-se longe de significar níveis elevados de desenvolvimento humano.

### ***Desenvolvimento Humano e o Crescimento Económico: Ciclo de dependência mútua***

Na sua essência, o conceito de desenvolvimento pressupõe a transição entre dois estados refletindo *uma passagem para um momento e um mundo melhores* (Roque, 2010), sustentada sobretudo por transformações sociais e pela mudança de paradigmas. Para Daniel Lerner (1968) e Hollis Chenery (1974), a definição de desenvolvimento compreende a realização de uma análise mais abrangente da realidade sobre a qual as pessoas atuam, ou seja, ir além dos fatores económicos e compreender os fatores sociais que impulsionam a transição de uma sociedade primitiva para uma sociedade moderna. Esta transição viria a revelar-se acessível nas sociedades ocidentais, dotadas do conhecimento e da tecnologia necessária para promover uma verdadeira mudança na sua estrutura produtiva e conseqüentemente na sua estrutura social.

O padrão de desenvolvimento e sucesso das sociedades ocidentais rapidamente começara a ser assumido como o padrão ideal, ou seja, o caminho para o desenvolvimento. No entanto, as restantes sociedades encontravam sérias dificuldades em atingir esse padrão de desenvolvimento, sobretudo pela escassez de recursos e pela ausência de uma estrutura social que favorecesse a adoção do modelo seguido pelas economias ocidentais.

*“The basic objective of development is to create an enabling environment for people to enjoy long, healthy and creative lives, and defined human development as ‘a process of enlarging people’s choices’ ”.*

*UNDP- Human Development Report 1990, p.9-10*

A afirmação transcrita do primeiro Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) revolucionou o modo como os decisores políticos definiam o progresso social. Até este momento, a génese do Desenvolvimento Humano (DH) estaria, aparentemente, centrada no crescimento económico e tecnológico, impulsionado pelo eterno desejo de mudança e pelo progresso, conduzindo a uma definição focada essencialmente em métricas estáticas de base económica (UNDP, 2010b). Contudo, esta restrição não permitia explicar o aumento das desigualdades internas em países que apresentavam crescimentos económicos elevados, contrariando deste modo o conceito de desenvolvimento equitativo (Chenery, Ahluwalia, Bell, Dully, & Jolly, 1974).

Apesar de assumir um destaque face às restantes dimensões que compõem o conceito, visto que a ausência de recursos dificulta qualquer tentativa de mudança, a restrição do DH a uma métrica económica rapidamente se revelou ineficiente. Na realidade, a componente rendimento é responsável por fornecer os recursos necessários à aquisição de bens que fortalecem o DH, facilitando deste modo, *a expansão e utilização de todas as capacidades da personalidade humana*<sup>6</sup>. Assumindo este princípio como válido, a aquisição de uma maior quantidade de bens que reforçam o DH favorece a existência de níveis de desempenho mais elevados dos indivíduos.

---

<sup>6</sup> Sangreman, Carlos; VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais, Universidade de Aveiro, 2004

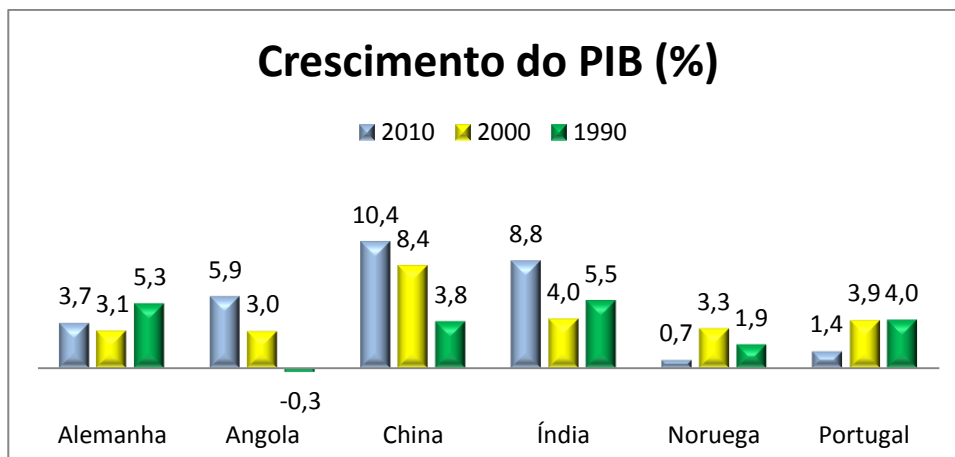
Neste sentido, parece consensual afirmar que o desenvolvimento humano surge como o objetivo principal da atividade humana e do crescimento económico e tecnológico (Ramirez, Gustav, & Stewart, 1998). Deste modo, a sua tangibilidade passa pela capacidade dos indivíduos desenvolverem *um ambiente favorável para que as pessoas vivam mais, com saúde e de forma criativa*, demonstrando que o desenvolvimento humano torna-se no *processo pelo qual existe um alargamento real das escolhas disponíveis (UNDP, 1990)*.

Tomando como exemplo países com índices elevados de pobreza, onde as despesas com itens de DH são baixas pela escassez de recursos, o aumento do PIBpc permitiria às famílias despender uma maior porção do seu rendimento em áreas como a saúde, alimentação e educação<sup>7</sup>. Um aumento do rendimento tende a favorecer o acesso a uma alimentação mais regrada e saudável, contribuindo para a redução dos problemas de saúde e simultaneamente incrementar melhorias significativas na capacidade produtiva dos indivíduos (Devarajan, Miller, & Swanson, 2002). Os benefícios que derivam deste aumento são igualmente positivos para o reforço do aumento do investimento na área educativa, permitindo aos indivíduos desenvolver novas competências, capacidades ou habilidades, fortalecendo um espírito crítico sobre temas que marcam o rumo das suas vidas.

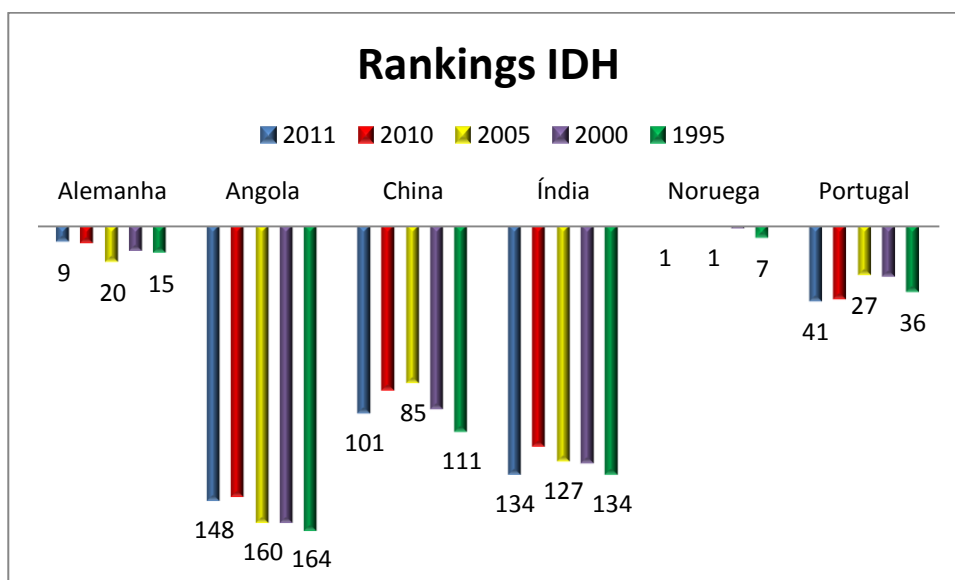
A importância da componente económica no desenvolvimento humano e no progresso social é inquestionável, contudo, resumir todas as componentes que baseiam o desenvolvimento humano a medidas econométricas, torna todo o processo deficitário, incoerente e ambíguo. Esta afirmação pode ser amplamente justificada pela análise dos dados disponibilizados pelo World Bank (crescimento do Produto Interno Bruto - PIB) e pelo PNUD (ranking Índice de Desenvolvimento Humano - IDH), que facilmente reforçam a problemática existente (Gráfico 1 e 2):

---

<sup>7</sup> Segundo Ramirez et al (1998), a atribuição de um rendimento extra a famílias carenciadas conduz a que pelo menos metade desse valor será aplicada em itens de DH.



**Gráfico 1 - Taxa de crescimento anual do Produto Interno Bruto, construído pelo autor, a partir de dados disponibilizados no World Bank, 2012.**



**Gráfico 2 - Ranking do Índice de Desenvolvimento Humano, construído pelo autor a partir de PNUD, 2012.**

Como refere o Relatório de Desenvolvimento Humano de 2010, o crescimento económico e o desenvolvimento humano apresentam uma associação positiva, contudo, a restrição da análise a componentes meramente económicas não permite explicar toda a dimensão do desenvolvimento. Perante a análise exclusiva a uma componente económica, como o PIB, seria dedutível que países como a China, Índia ou Angola (primeiro lote), com elevadas taxas de crescimento económico, caminhariam no sentido de apresentarem elevados índices de desenvolvimento humano, e que inversamente países como Alemanha, Noruega e Portugal (segundo lote) apresentariam uma redução

significativa nos índices de desenvolvimento humano, factos totalmente contrários à realidade. Tomando como exemplo a China que apesar de apresentar uma taxa média de crescimento do PIB nos últimos 30 anos, não significa que as pessoas vivam bem ou que todos tenham acesso às mesmas oportunidades e rendimentos. Numa análise mais profunda sobre o caso chinês, a suposta associação positiva entre o crescimento económico e o DH parece longe de ser credível, na medida em que, na década em que regista maior crescimento económico (10,4%) regista-se um retrocesso significativo no IDH, nomeadamente a passagem da 85ª posição (2005) para a 101ª no ranking IDH 2011.

Na realidade, os países do segundo lote percorreram um longo caminho até atingirem índices de desenvolvimento elevados, sendo estes resultado do somatório de diversos fatores sociais e também económicos. É de salientar que diferentes abordagens na captação e alocação de recursos para promoção do DH, tendem a produzir efeitos diferentes, mesmo em países com realidades sociais e taxas de crescimento económico similares.

Num mundo em contínua mudança, onde emergem novas realidades e desafios a cada momento, medir o progresso social ou o desenvolvimento humano implica ir além da economia e avaliar *se as pessoas conseguem ter vidas longas e saudáveis, se têm oportunidades para receber educação e se são livres de utilizarem os seus conhecimentos e talentos para moldarem os seus próprios destinos*<sup>8</sup>. Este princípio, inicialmente defendido por Mahbud ul Haq permitiu, com a colaboração direta de Amartya Sen, desenvolver uma métrica de análise com intuito de compreender o grau de desenvolvimento humano presente em cada país – o já referido Índice de Desenvolvimento Humano (UNDP, 2010a).

O modelo tradicional, centrado na rigidez da componente económica, assume como princípio a análise do RNB ou PIBpc de um determinado país em estudo, facultando padrões económicos de desenvolvimento como o rendimento diário disponível a cada indivíduo<sup>9</sup>, colocando à margem os padrões sociais de desenvolvimento. Os dados gerados revelavam-se restritos e ambíguos, isto porque, perante a análise económica a um determinado país, poderíamos concluir com alguma rapidez a existência ou não de

---

<sup>8</sup> Helen Clark, Administradora Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (OECD, 2011)

<sup>9</sup> Medida Padrão: \$(us)/dia - ver [http://hdr.undp.org/en/media/DR\\_20072008\\_PT\\_technical.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/DR_20072008_PT_technical.pdf)

padrões elevados de desenvolvimento económico. Contudo, perante esta mesma análise, seriam negligenciados os níveis de desigualdade, pobreza ou fome extrema que na realidade retratam o modo como vivem as populações. Do mesmo modo, conforme refere Sala-i-Martin (2005), a presença de um PIBpc baixo pode não ser traduzido num padrão de vida igualmente baixo e vice-versa, estando a análise dependente da realidade interna do país e da forma como são interpretados, transformados ou projetados os dados em questão. O argumento defendido por Sala-i-Martin (2005) assenta na necessidade de efetuar uma avaliação criteriosa sobre a posição económica de cada indivíduo pressupondo, desde logo, compreender qual o padrão de vida que cada indivíduo pode obter no seu país com o salário auferido.

Os princípios do IDH não minimizam a importância do PIBpc, pelo contrário, reforçam o seu valor, sob uma perspetiva flexível e corretiva (PNUD, 2010), procurando aproximar os dados recolhidos à realidade vivida em cada país, sendo para isso necessário uma comparação direta com o poder de compra registado nesse mesmo país. Conforme referido anteriormente, o rendimento surge como uma força motriz que alavanca a vida dos indivíduos permitindo o acesso à alimentação, vestuário ou aquisição de habitação, contudo, outras componentes assumem igual importância no quotidiano de milhões de indivíduos. De facto, conforme comprova o RDH de 2010, não se torna indispensável um aumento do rendimento para existirem melhorias nas outras componentes que sustentam o cálculo do IDH.

O cálculo desenvolvido por Haq e Sen, tende a contrariar a visão economicista de desenvolvimento que ao longo de décadas sustentou o próprio conceito, desafiando claramente a olhar para o desenvolvimento sob o prisma do bem-estar dos indivíduos. Segundo este princípio, o IDH assume como principais componentes o rendimento, a saúde (longevidade) e a educação (nível de literacia).

Para Haq e Sen (RDH 1990), o rendimento assume um papel importante no progresso ou desenvolvimento humano, na medida em que fornece os instrumentos necessários para os indivíduos melhorarem continuamente a sua posição, nomeadamente por favorecer o acesso a bens essenciais, entre eles a saúde e a educação. Contudo, para além do rendimento, o acesso a novos métodos de diagnóstico

e tratamento na área da saúde, favorece uma vida mais saudável, mais longa e com índices de produtividade superiores. A presença de elevados índices de literacia surge como outro fator propulsor do DH, na medida em que fortalece a capacitação dos indivíduos pela promoção da criatividade e da imaginação. Uma maior instrução dos indivíduos conduz ao desenvolvimento pessoal e à aquisição de novas competências de forma mais rápida e eficaz, tornando-se assim numa vantagem competitiva e produtiva (UNDP, 2010a). Por outro lado, uma população mais instruída favorece a consciencialização para a existência de comportamentos que colocam em risco a saúde humana, dotando-a de igual modo da informação básica para a sua prevenção. Salienta-se que o papel da educação vai além dos contributos específicos que impulsionam o rendimento e o acesso a uma vida mais saudável. A existência de níveis de instrução mais elevados confere aos indivíduos maior capacidade de raciocínio, diálogo e segurança na tomada de decisões. Este incremento conduz a uma vida política mais ativa, dotando os indivíduos de capacidades para lutar e influenciar a decisão pública ou a escolha da sua trajetória, reduzindo deste modo, potenciais situações de exploração.

O contributo dos princípios defendidos por Haq e Sen (PNUD, 1990), que sustentaram a definição do IDH, permitiram olhar para o desenvolvimento humano sob uma vertente diferente, demonstrando que uma sociedade com elevados recursos económicos está longe de significar uma sociedade caracterizada por justa distribuição de recursos, capacidades ou oportunidades. De acordo com o primeiro Relatório de Desenvolvimento Humano (1990) o conceito de desenvolvimento humano seria o processo pelo qual existiria um alargamento das opções disponíveis aos indivíduos, sob uma perspectiva equitativa do acesso à saúde, educação e repartição das oportunidades, o que introduz pela primeira vez a tónica do bem-estar dos indivíduos enquanto fator promotor do DH.

Em 2010, o RDH, aprofunda a importância da dimensão social na prossecução do DH, definindo-o como *“... a ampliação das liberdades das pessoas para que tenham vidas mais longas, saudáveis e criativas, para que antecipem outras metas que tenham razões para valorizar e para que se envolvam ativamente na definição equitativa e sustentável do desenvolvimento num planeta partilhado. As pessoas são, ao mesmo tempo, os*

*beneficiários e os impulsores do desenvolvimento humano, tanto individualmente como em grupos.” (UNDP, 2010a).*

Na atualidade o acesso a bens, serviços ou informação proporcionou aos indivíduos a prática de uma vida mais saudável, maior poder de compra e a existência de índices de instrução mais elevados (UNDP, 2010a). Embora se tornem notórias as melhorias incrementadas no bem-estar dos indivíduos, assistiu-se ao longo das últimas décadas a um agravamento significativo das assimetrias entre países e dentro destes.

### ***Globalização: o reforço da dependência***

A estreita relação entre o desenvolvimento humano e o crescimento económico, encontra-se enraizada na própria estruturação e no desenvolvimento das sociedades. Conjuntamente, permitiram a partilha de conhecimentos entre os diferentes atores sociais, a emergência de novas tecnologias, de novas aspirações e de novos problemas no quotidiano do ser humano.

A crescente interação entre os diferentes indivíduos, promovida pelo aumento do fluxo das trocas comerciais e pelo alargamento dos mercados, favoreceu a assimilação de novos comportamentos, hábitos e costumes entre as mais diversas culturas. A rápida redução das distâncias (redes viárias, progressos na indústria naval) permitiu, de igual modo, ultrapassar as barreiras dos mercados internos e alargar a atuação a novos mercados, visando articular interesses entre agentes geograficamente distantes. A aproximação favoreceu a construção de uma rede de comércio cada vez mais globalizante, pelo reforço das relações de interdependência entre diferentes sistemas económicos, tornando extremamente difícil ou quase impossível, pelo nível de integração existente, separá-los em unidades autónomas. Este facto fortalece o que alguns autores defendem como processo de globalização (Campos & Canavezes, 2007).

O fenómeno da globalização é percecionado como algo inovador, contudo uma análise sobre a história, permite compreender que este fenómeno surge como um mero resultado do aprofundar de tendências anteriores. A história do ser humano é marcada por um processo contínuo de aproximação, que acelerou de forma significativa após o



declínio da URSS (Yucel & Dagelen, 2010). Com o mercantilismo e o capitalismo já havíamos assistido a formas rudimentares de globalização, numa escala menor é certo, mas que assumiam os mesmos princípios. Num passado recente, com os consecutivos avanços nas áreas da tecnologia, ciência e comunicação, a expansão e ligação dos mercados pelo globo é verdadeiramente materializada, gerando enormes transformações culturais, sociais, políticas e económicas no seio das sociedades.

Na literatura o conceito de globalização é utilizado em diversos contextos, assumindo diversas definições, relacionadas de forma quase unanime com o aumento da proximidade entre os diferentes agentes. Para Giddens (1990) a globalização pode ser definida como *a intensificação das relações sociais mundiais que ligam agentes geograficamente distantes, de tal modo que, os acontecimentos locais serão influenciados por eventos que ocorrem a quilómetros de distância e vice-versa (p.64)*. Na perspetiva de Friedman (1999), o fenómeno da globalização não se restringe à intensificação das relações estabelecidas pelos agentes, mas sim ao processo pelo qual *existe a integração inexorável dos mercados, estados e tecnologias a um grau nunca visto antes, permitindo às pessoas, empresas e estados-nação ir mais longe, de forma mais rápida e barata que nunca*.

Assumindo como principal característica a redução das barreiras físicas, pelo impulso dos avanços na área das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC), o processo de globalização favoreceu o livre comércio e a partilha de conhecimentos. Este processo incrementou melhorias significativas em áreas como a economia, saúde, educação e mobilidade, aumentando significativamente a qualidade de vida das populações. Embora possam existir inúmeras vantagens que estão inerentes ao processo de globalização, este processo gera elevada controvérsia quanto ao balanço entre os benefícios e os malefícios que qualquer indivíduo possa retirar.

Um aspeto do processo de globalização, que tende a ser negligenciado ou desvalorizado, consiste na forte hegemonia que países desenvolvidos exerceram ao longo de décadas sobre as economias dos países em vias de desenvolvimento. De facto, conforme Gowa (1986) a hegemonia poderia *servir como um equivalente funcional de uma autoridade*, logo existe um alinhamento de atuação entre os indivíduos para obter

ganhos mútuos, ou seja, cooperam para melhorar a sua posição. Contudo, impossibilita a existência de um mercado de concorrência “leal”, em virtude de existirem posições de partida discrepantes, que logicamente comprometem o percurso de cada elemento. O poderio económico característico dos países desenvolvidos possibilita a injeção interna de recursos (humanos e financeiros) em áreas como a investigação e desenvolvimento que reforçam a capitalização de novas formas de conhecimento. Inversamente, os países em desenvolvimento, estariam impossibilitados de concorrer num mercado global pela ausência de ferramentas básicas, pela escassez de recursos disponíveis e pelo acesso limitado às fontes de conhecimento e à tecnologia. A escassez de recursos estende-se ao quotidiano das populações, tendo como reflexo o baixo poder de compra das famílias, que colocam uma larga fatia da população no limiar da pobreza ou em situações de pobreza extrema, sem acesso a bens como o ensino e a saúde. Deste modo, torna-se compreensível que o aumento do rendimento disponível das famílias seja diretamente canalizada para a aquisição em bens primários que garantam a sua subsistência, como a alimentação e saúde.

### ***A convergência e a redistribuição equitativa da riqueza***

A propagação de uma ideologia economicista centrada no crescimento económico e numa prosperidade mútua quase gratuita, facilmente fora acolhida por governos e classes políticas como o único caminho para a promoção do desenvolvimento. A promoção da riqueza, da convergência e a redistribuição equitativa dos fluxos de capitais gerados por uma economia de mercado justificariam a abertura das fronteiras e a aplicação de políticas expansionistas, contudo, tais princípios viriam a revelar-se utópicos.

O modelo expansionista de desenvolvimento, revestido sobretudo por métricas económicas, mostrava-se incapaz de contemplar a dinâmica social e os potenciais efeitos negativos inerentes à adoção de tais políticas em contextos com especificidades únicas. A assimetria de recursos e conhecimentos aliados à ausência de entidades supranacionais que controlassem os mercados culminavam na incapacidade de conter a ansiedade e o egoísmo desenfreado dos agentes internacionais. De forma evidente e quase inevitável,

as assimetrias de poder favoreciam exclusivamente os países desenvolvidos, que pelo controlo exercido sobre os mercados perpetuariam a sua posição de domínio e reforçavam a dependência externa dos países em desenvolvimento.

Para Stiglitz (2003), o processo de integração dos mercados que culminara na ampliação das assimetrias de poder não deveria ser explicado pela ausência de instituições supranacionais de controlo, uma vez que existiam, mas sim pelo desempenho ineficiente das funções a si confiadas, nomeadamente de supervisão e controlo dos mercados, referindo-se concretamente ao Fundo Monetário Internacional (FMI).

O FMI, criado no final da 2ª Guerra Mundial, representa os anseios e a vontade evidenciada por 44 países em travar a instabilidade económica existente e evitar um contexto de recessão económica como ocorrera no final da primeira grande guerra. A criação do FMI ficaria intrinsecamente ligada à definição de um conjunto de regras comuns a todos membros, enquanto princípio orientador das suas políticas e das suas decisões, visando atingir a promoção de um *crescimento económico sustentável*, elevar os padrões de vida e reduzir a pobreza ao longo do globo<sup>10</sup>. Com o intuito de concretizar estes objetivos, o FMI assumira duas linhas políticas de atuação distintas, nomeadamente políticas ativas de vigilância dos mercados e políticas reativas baseadas em mecanismos cooperativos como a assistência técnica e financeira.

Na ótica de Stiglitz (2003), o desempenho medíocre do FMI resulta fundamentalmente da ausência clara de uma política proactiva e da evidente assimetria de poder entre os intervenientes. A incapacidade revelada para assumir posições e comportamentos preventivos facilitara a ocorrência de falhas consecutivas que desvirtuaram os próprios programas de ajuda externa. A adoção de um comportamento reativo, por parte do FMI, culminaria de forma inevitável na imposição de duras condicionalidades financeiras e políticas como forma de acesso a programas de ajuda. Factualmente, a imposição de condicionalidades seria traduzida na supressão das barreiras alfandegárias, na privatização das empresas públicas e na aplicação de duros programas de austeridade, que na ótica do FMI, permitiriam controlar o défice das contas públicas e evitar o contágio da crise a mercados contíguos, pelo incumprimento dos

---

<sup>10</sup> <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/glance.htm>

acordos assumidos com outros países. Para Schuftan (2003), a visão econométrica sustentava a abertura das fronteiras e a implementação de medidas de austeridade, que induziam a fortes cortes na despesa, ao aumento da carga tributária e à redução dos subsídios que, conseqüentemente, contribuíram para o declínio das economias mais frágeis, promovendo a redução do poder estatal e a destruição de partes significativas do seu tecido produtivo.

Para Stiglitz (2003), a estrutura das instituições internacionais, como o FMI, comprometeria a sua atuação e o seu desempenho. A atuação destas instituições, desenvolvidas e estruturadas exclusivamente por recursos humanos originários dos países desenvolvidos, seria naturalmente delimitada pelo interesse desses mesmos países. Os laços de proximidade estabelecidos permitiram a transmissão de informações privilegiadas e a sua manipulação consoante os interesses dos países com os quais possuíam afinidades. Para Tallberg (2010), a relação de poder estabelecida pelo acesso privilegiado a um conjunto de recursos, denominado por *poder da cadeira*, permitiu que estes países manipulassem os mercados e amplificassem as assimetrias já existentes.

Friedman (2002), crítica veemente esta posição afirmando que o discurso de Stiglitz torna-se incoerente por reduzir os malefícios e as responsabilidades apenas à atuação das instituições internacionais, nomeadamente do FMI, excluindo de todo o processo as condicionantes internas que cada país apresenta como a cultura, o nível de corrupção, vontade dos governantes ou do desempenho do sector privado e ainda, o impacto que estas exercem sobre o sucesso ou insucesso dos programas de ajuda externa. Friedman (2002) defende que as instituições internacionais, como o FMI, fornecem os recursos e o conhecimento necessário para que ocorra uma verdadeira mudança social, enquanto fator primordial para o desenvolvimento sustentável das nações. Deste modo, contribuem ativamente para o sucesso, mas não são garantias do mesmo. O sucesso depende fortemente das especificidades do contexto, da vontade e da responsabilidade evidenciada pelo país recetor na aplicação dos mecanismos disponibilizados pela comunidade internacional, demonstrando claramente que fatores preponderantes para o sucesso estão ao seu alcance. Na verdade Friedman (2002), não rejeita a existência dos malefícios provocados pela globalização nem da atuação

ineficiente das instituições internacionais. Contudo, considera incoerente e irracional imputar todos os malefícios à atuação do FMI, ou a qualquer outra instituição internacional, na medida em que se torna difícil compreender com um grau elevado de certeza, se as *consequências das políticas de atuação do FMI, foram piores que qualquer outra alternativa disponível.*

A posição defendida por Friedman coloca as instituições como mecanismos facilitadores das ferramentas básicas que possibilitam a verdadeira expansão da liberdade e da vontade humana. Da intensificação das relações e a integração dos mercados resultaria o acesso à informação, aos bens e a novos serviços, que de outro modo nunca seriam colocados ao dispor das populações menos favorecidas, logo, o sucesso das sociedades dependeria da aptidão do indivíduo e não da inexistência de recursos.

Os argumentos utilizados por Stiglitz (2006) revelam que a globalização se foi tornando num mecanismo replicador da hegemonia exercida pelos países desenvolvidos, do qual resultara o aumento das desigualdades, da exclusão e da pobreza nos países em vias de desenvolvimento. Na sua crítica a Friedman, reforça a ideia de que o *mundo não é plano* e que o acesso direto aos recursos não estava subjacente à abertura dos mercados. As assimetrias no acesso ao conhecimento, a inexistência de estruturas e a ineficiência de instituições que garantissem o interesse dos países em desenvolvimento conduziram inevitavelmente à amplificação das debilidades existentes e à replicação da pobreza. A ausência de entidades reguladoras supranacionais aliada ao elevado poder das economias desenvolvidas conduziria ao colapso do sector produtivo e à fragmentação política dos países em desenvolvimento, comprometendo de forma significativa o progresso económico, o desenvolvimento e a sua própria liberdade.

De certo modo, ambas as visões assumem princípios válidos que não podem ser negligenciados ou analisados individualmente. A integração dos mercados revelara-se um caminho inevitável para o crescimento económico, contudo, a sua propagação assentara sobre princípios utópicos, negligenciando as especificidades internas dos países em desenvolvimento e a vontade dos países desenvolvidos.

Os princípios de convergência e redistribuição equitativa dos fluxos, inúmeras vezes proclamados pela comunidade internacional, teimavam em excluir a natureza

egoísta que envolve a atuação do ser humano e os impactos que as suas ações provocam para além das suas fronteiras de atuação. Na realidade, o egoísmo que reveste as motivações da atuação humana revela que os indivíduos não estavam preparados para abdicar ou partilhar os benefícios retirados das ações que praticavam. Deste modo, compreende-se que enquanto existirem pessoas a retirar benefícios do sistema vigente, a convergência e a redistribuição equitativa tornam-se inexequíveis.

Na verdade, a comunidade internacional parecia negligenciar as consequências práticas de se atuar num mercado globalizante, nomeadamente o reforço da interdependência dos países. Por outras palavras, o sucesso a longo prazo de um país dependeria não só das suas capacidades individuais mas de um conjunto de condicionantes impostas pela ação dos restantes países.

# CAPÍTULO II

---

## Cooperação Internacional: O contributo real

*Num mundo interdependente, a nossa prosperidade partilhada e a nossa segurança coletiva dependem, de modo crítico, do êxito na guerra contra a pobreza.*

Kermal Dervis (UNDP, 2005)





## ***As relações internacionais e a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID)***

Ao longo do processo evolutivo do ser humano, as relações estabelecidas foram sendo mediadas pelo diálogo político, como forma de garantir uma determinada ordem alcançada pela resolução dos conflitos gerados. Desde a Antiguidade que as relações exteriores marcaram o cotidiano dos povos e das sociedades, motivadas por questões económicas, solidárias ou militares.

A expansão tecnológica, que impulsionara a formação de novas redes de comunicação, tornara exequível a expansão dos mercados e a globalização, que seriam traduzidos na integração de áreas anteriormente negligenciadas e na adoção dos conceitos de comunidade internacional e regimes internacionais. Este conceito, segundo Wendt (1999), resultaria da interação entre os agentes e a estrutura, num jogo claro que oponha escolhas e uma moldura formada por leis e normas. De acordo com a teoria das Relações Internacionais (RI), esta interação seria justificada pela transferência de um conjunto de instrumentos ou mecanismos que produziram efeitos além das fronteiras internas das quais seriam originárias (Brailard & Djalili, 1988). Na sua generalidade, a presença de regimes internacionais favorecia o controlo dos mercados e a manutenção da ordem, através da adoção de regras e normas que limitariam a ação dos países, possibilitando também a criação de mecanismos cooperativos entre Estados.

Para Noel, A. e Therien, J. (1995), compreender a evolução dos mecanismos cooperativos pressupõe analisar três abordagens que sustentam a teoria das RI, nomeadamente a abordagem neo-realista, a neo-marxista e a neo-liberal. Deste modo, a discussão centra-se em três filosofias distintas, a primeira centrada na promoção dos interesses dos países doadores (visão neo-realista), como mecanismo para expansão *contemporânea do colonialismo e imperialismo* (visão neo-marxista) ou como forma de humanitarismo que promove a justiça internacional (visão neo-liberal) (Noel & Therien, 1995).

O antagonismo que opõe as visões mais radicais, a neo-realista e a neo-liberal, resulta da estratégia de reciprocidade adotada pelo sistema internacional, da qual

resultaria a distribuição dos ganhos e a posição que cada agente ocupa nesse sistema (Waltz, 1979). Para os realistas o sistema internacional é formado por estruturas fracas, desprovido de uma entidade de controlo supranacional que promove a anarquia e impele os Estados enquanto agentes racionais, a adotarem estratégias de competição e não de cooperação. O egoísmo e a ambição pelo domínio de uma posição de hegemonia face aos restantes Estados, torna-se um facto incontornável, na medida em que nenhum Estado pretende ganhar menos do que qualquer outro (Milner, 1992). Este princípio de atuação não conduz à disputa por ganhos absolutos mas sim à disputa por ganhos relativos<sup>11</sup>, resultantes da preocupação em torno dos potenciais benefícios que os restantes Estados poderiam alcançar (Jackson & Sorensen, 2007). Assim, os atos cooperativos emergem como mecanismos que visam perpetuar ou ampliar as assimetrias já existentes, pela promoção da dependência e pelo controlo da distribuição dos ganhos resultantes dessa relação, uma vez que, *os Estados estão principalmente preocupados com a maximização dos seus ganhos em relação aos outros Estados, bem como a maximização da sua própria segurança (Powell, 1991).*

Os neo-liberais pelo contrário, defendem que as limitações conflituosas resultantes da ambição e da competição entre os Estados são passíveis de serem ultrapassadas, sendo simultaneamente possível manter a paz e promover a cooperação entre si. A redução dos conflitos que promoveria a manutenção de um clima de paz, pode ser justificada por três princípios distintos que fundamentam o pensamento liberal. O primeiro argumenta que interdependência económica, gerada pelo aumento das trocas comerciais, retrai a utilização de estratégias egoístas que coloquem em causa a prosperidade dos seus parceiros, uma vez que este comportamento condicionaria a sua própria prosperidade. O segundo princípio defende que a liberdade de expressão característica dos regimes democráticos favorece a exibição de comportamentos fraudulentos e de fenómenos de exploração que emergem da captura dos ganhos

---

<sup>11</sup> Segundo Jackson & Sorensen (2007), a busca por ganhos absolutos, enfatiza a vontade dos Estados em maximizar os seus rendimentos independentemente dos benefícios gerados para os outros Estados, favorecendo uma distribuição simétrica dos benefícios. Inversamente, a disputa por ganhos relativos resulta, não da maximização plena dos rendimentos do país A, mas do controlo exercido sobre os benefícios resultantes do ato cooperativo, de modo a que o país B não retire mais dividendos que o país A.

relativos. O último argumenta que a criação de instituições internacionais favorece o acesso à informação e diminui a incerteza quanto à atuação dos outros Estados, reduzindo deste modo a ambição e o egoísmo. Na ótica neo-liberal, os Estados são impulsionados a cooperar com o intuito de obter ganhos absolutos, que embora mediados por um egoísmo individual, reduzem a competição e promovem uma distribuição equilibrada dos ganhos por todos os indivíduos.

A dicotomia existente entre as duas linhas de pensamento focaliza-se sobretudo na natureza anárquica do sistema internacional, negligenciando a problemática central que resulta da intensificação das relações internacionais. Na realidade, o problema não estaria associado à natureza anárquica do sistema, mas à inexistência de mecanismos que promovam uma determinada ordem de justiça social, que apenas pode ser alcançada pela distribuição equitativa dos ganhos gerados (Brown, 2004).

### ***As raízes da CID***

A natureza anárquica que caracterizava o sistema internacional, e que durante décadas originara inúmeras discussões, continuava difícil de extinguir. O sistema internacional, formado pela intensificação das relações entre Estados, partiu do pressuposto que um regime de auto-regulação económica, centrada na lei da oferta e da procura, facultaria os mecanismos necessários para controlar o comportamento dos indivíduos. Contudo, a ausência de uma entidade supranacional que controlasse e promovesse uma distribuição equilibrada dos ganhos, viria a corromper o sistema e a amplificar as assimetrias já existentes.

A abertura dos mercados a uma economia global, marcada pela competição feroz, rapidamente demonstrou a incapacidade de alguns Estados em recolher dividendos do próprio mercado, revelando-se um retrocesso e não o tão proclamado progresso. A realidade mostrava-se clara e a desigualdade no acesso e na distribuição dos recursos, enviesaria sempre o processo de desenvolvimento. De igual modo, o egoísmo que

marcara a natureza humana, muitas vezes negligenciado, transformara-se num entrave ao desenvolvimento equitativo.

O comportamento humano, como refere Thomas Hobbes (1588-1679), é revestido por valores egoístas que conduzem inevitavelmente ao conflito e à destruição. No fundo, a evolução do ser humano fora ao longo dos séculos despoletada por movimentos individualistas centrados por ideais de independência, autonomia e liberdade, que se aproximavam sobretudo de valores egoístas e não por valores altruístas como a justiça, equidade ou liberdade. Apesar da sua conotação negativa, o egoísmo sustentara a construção das sociedades, estimulara a competição entre os indivíduos e a produção de novos conhecimentos essenciais para a inovação e para concretizar essa evolução. Contudo, com o alargamento das ambições humanas, o egoísmo construtivo adquire novas amplitudes ligadas sobretudo a uma conotação mais destrutiva da competição. Conforme referido no ponto anterior, o egoísmo que promovera a construção das sociedades deixa de ser satisfatório, ou seja, a competição por ganhos centrados no ideal *de que ganhe o melhor* é substituída pela competição por ganhos relativos, baseada numa ideologia de *se eu não posso tê-lo, não quero que tu o tenhas* (Goldschmidt, 2010).

A ambição desenfreada pela supremacia global, motivada pelo conhecimento, tecnologia ou pelo poder militar, culminou em confrontos reais, nomeadamente nas duas Grandes Guerras, que viriam a marcar a história da humanidade, sendo os seus efeitos perceptíveis ainda hoje nas relações estabelecidas entre países. Contudo, a devastação atroz perçecionada no final da 2ª Guerra Mundial aliada a inevitabilidade de alterar os paradigmas existentes transformara-se numa oportunidade única para a existência de uma verdadeira aproximação entre os Estados, nomeadamente entre a Europa e os EUA.

Num contexto de pós-guerra, a destruição e as debilidades económicas inibiam desde logo qualquer tentativa de reconstrução da Europa. A proximidade entre EUA e os países aliados, culminou no desenvolvimento conjunto de um plano de ajuda à reconstrução europeia, designado de plano Marshall. No entanto, apesar de incutido sob princípios meramente altruístas, o plano, escondia uma dimensão egoísta que se traduzia numa tentativa dissimulada de proteção dos interesses dos EUA. O apoio à reconstrução europeia, na prática, revelava-se um processo de cooperação para competir (Zartman &

Touval, 2010) que produzia benefícios para ambas as partes. Por um lado seriam disponibilizados os recursos essenciais à reconstrução europeia mas, por outro, os EUA garantiam a sua posição no controlo e na repressão do avanço do bloco comunista. A semente lançada pela formulação do Plano Marshall levou à *criação imposta*, em 1948 da Organização Europeia de Cooperação Económica, cujo objetivo estaria centrado na *gestão solidária do programa de ajuda em parceria com os EUA (Rollo, 1994)*. Independentemente das motivações inerentes, segundo Ellerman (2006), revelou-se o maior e mais eficaz plano da ajuda ao desenvolvimento, *propondo-se a ajudar as pessoas a ajudarem-se a si mesmas*.

A presença de uma estrutura revestida por um sentimento de solidariedade mútua, facultou os instrumentos necessários para uma rápida aceleração económica da Europa e, paralelamente, dos EUA. Na realidade, embora dúbias as motivações, as raízes para a Cooperação para o Desenvolvimento ou Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) estavam lançadas.

A CID surge associada a um mecanismo dinamizador e redistribuidor do rendimento global, estabelecido sob a forma de ajuda externa e desenvolvido com o intuito de aliviar as desigualdades geradas e mantidas pela economia de mercado (Morgenthau, 1962). A redução das assimetrias dependeria de uma forte mudança social, que proporcionasse a transição de uma sociedade primitiva para uma sociedade moderna nos países em desenvolvimento, fundamental para promover o reequilíbrio do mercado. A mudança social, segundo Morgenthau (1962), seria sustentada pela transferência de avultadas quantias de capital, bens ou serviços, cruciais para impulsionar a industrialização e a qualificação da mão-de-obra.

Na sua linha orientadora, a CID compreendia um conjunto amplo de mecanismos de ajuda externa, que providenciariam aos países em desenvolvimento os recursos e os instrumentos necessários para *que num período muito mais curto do que os países desenvolvidos o tinham feito*, atingissem o designado padrão de desenvolvimento ocidental (Sangreman, 2009). Esta afirmação permite compreender o grau de limitações existente na definição de um conceito de cooperação para o desenvolvimento ou a definição de metodologias que enquadre os múltiplos contextos de atuação e as

diferentes classificações que derivam da amplitude da sua atuação. Na verdade, como salientam Sangreman & Santos (2012), a evolução da CID fica marcada pela evolução de paradigmas construídos por *soluções ou conjuntos de soluções de modos de fazer cooperação* e não por *construção coerente que englobe a reflexão teórica e a análise empírica*.

As limitações não derivam apenas da escala global, nacional ou local mas da sua conjugação com a pluralidade de atores envolvidos, internos e externos. Segundo Afonso (2005), a Cooperação para o Desenvolvimento (CD) pode ser classificada de acordo com a análise das diferentes dimensões que a compõem, nomeadamente a sua origem, o canal de execução ou instrumentos de implementação utilizados. Do mesmo modo, esta política de atuação compreende uma multiplicidade de modos de cooperação que incluem a educação para o desenvolvimento, ajuda pública ao desenvolvimento (APD), cooperação bilateral e multilateral, cooperação Sul-Sul, a cooperação descentralizada e finalmente, a cooperação financeira e técnica (Araújo, 2006).

De acordo com Keohane (1984), Milner (1992) e Ayllón (2007), a Cooperação para o Desenvolvimento seria entendida como um processo de regulação e coordenação política entre Estados cujo objetivo assentava na resolução de um *problema mútuo ou alcançar ganhos mútuos*, implicando atuar *conjuntamente com outros para prosseguir um mesmo fim*. A coordenação de políticas implicaria a realização de ajustes comportamentais consoante as preferências ditadas por outros agentes, elevando o seu grau de complexidade, na medida em que, a aceitação de uma conduta depende notoriamente do esforço exigido e das recompensas que estão subjacentes a esse comportamento.

Teoricamente, a coordenação permitiria conjugar duas perspetivas distintas, por um lado a realidade interna do país recetor e por outro compreenderia o alcance da vontade do país doador. Na sua essência, a conjugação das duas dimensões, favorece um alinhamento real das políticas pela partilha de objetivos e metas conjuntas. Na prática, o acesso aos programas de ajuda externa seria condicionado pelo cumprimento de um conjunto de regras, leis ou códigos de conduta, como forma de garantir a eficácia e o cumprimento dos objetivos pré-definidos pelo doador, contrariando qualquer tentativa

de alinhamento. Neste sentido, os programas de ajuda ao desenvolvimento, assumiam-se como meras extensões da política externa dos países doadores, o que viria a traduzir-se no controlo total sobre os fluxos de capitais gerados, visto que, a imposição de condicionalidades permitia que os objetivos dos programas de ajuda fossem distorcidos pela sua utilização como garantia e meio para a aquisição de vantagens comerciais e políticas (Hjertholm & White, 2004). As vantagens adquiridas resultariam explicitamente do poder negocial e da capacidade em influenciar as tomadas de decisão, refletindo-se na formulação, na implementação e na execução desses programas. Deste modo, continuariam a ser excluídas as especificidades do contexto, as necessidades reais das populações ou as ambições dos países recetores da ajuda (Breuning, 2012). Consequentemente, a definição e a formalização dos programas passaria a ser regida pela hegemonia do país doador, baseando-se numa imposição clara de regras e padrões de comportamento como meio para aceder aos fundos de ajuda disponibilizado pelos países “doadores” (Keohane, 1984)<sup>12</sup>.

### ***A construção de paradigmas na CID***

No período pós 2ª Guerra Mundial, a construção do *conceito de desenvolvimento* viria a ser acompanhado e fundamentado por teorias económicas que explicavam o crescimento económico dos países. As perspetivas económicas que revestiam o conceito assentavam na noção de que a passagem de uma sociedade primitiva para uma sociedade moderna conferiria automaticamente *a harmonia e o desenvolvimento económico, político, cultural e social* dos países em desenvolvimento (Sangreman & Santos, 2012).

O primeiro paradigma da CID seria estruturado por planos, programas ou projetos sectoriais de cooperação baseados em métricas financeiras e promovidos por elevados volumes de empréstimo. Deste modo, a visão económica do desenvolvimento mostrava

---

<sup>12</sup> Segundo Keohane, o processo de cooperação internacional emerge de uma posição de hegemonia do país doador face ao recetor, que através da imposição de uma determinada ordem ou poder propicia o desenvolvimento, conferindo estabilidade ao longo de todo o processo pela imposição de regras e comportamentos.

que o crescimento e o conseqüente desenvolvimento das sociedades dependeriam de uma relação estabelecida entre trabalho e o capital, indicando que a ausência de uma das componentes comprometeria o crescimento. Os países em desenvolvimento, que apresentavam uma força de trabalho jovem e abundante apresentavam sérias dificuldades em obter o capital necessário para alavancar o crescimento. Esta realidade, fundamentava a convicção de que mais capital teria como reflexo prático um maior crescimento económico e conseqüente desenvolvimento destas sociedades (Tarp, 2000). A injeção de capital nestas economias seria também acompanhada por um otimismo exacerbado quanto às capacidades e habilidades dos recetores para tornar *eficaz a planificação nacional e regional da ajuda*, existindo a presunção de que estes seriam capazes de *absorver a ajuda em capital humano e financeiro* (Sangreman & Santos, 2012).

A expansão deste pensamento e o fracasso evidenciado pelos resultados contrastava com o crescente sucesso europeu e norte-americano. A incapacidade de acompanhar o ritmo de crescimento traduzia-se, uma vez mais, no reforço da sua dependência face à vontade dos países desenvolvidos e, conseqüentemente, ao aumento das suas dívidas externas. A dependência externa, sob a ótica dos países desenvolvidos, poderia traduzir-se no aumento da demanda sob os seus produtos, que dentro de determinados parâmetros seria benéfica para as suas economias. Contudo, a incapacidade para controlar os mercados conduziu a um forte endividamento dos países em desenvolvimento, que incapazes de liquidar as suas dívidas colocariam em dúvida todo o sistema financeiro.

A recessão económica da década de 70, ligada sobretudo à crise do petróleo e à crise da dívida externa, culminara no declínio acentuado da qualidade de vida das populações, devido ao aumento da pobreza e das desigualdades sociais, colocando pela primeira vez em causa a ideia predominante de que o desenvolvimento poderia ser sustentado por ações individuais dos Estados, sendo estes imunes às condicionantes externas (Stiglitz, 2003).

O paradigma de desenvolvimento desenvolvido, na década de 70 (Figura 2), que assumia como fator chave do desenvolvimento a formação de capital viria a despoletar, na opinião de Tarp (2000), um conjunto de problemas que não poderiam continuar a ser



ignorados, nomeadamente, o aumento exponencial do desemprego, a tendência para uma distribuição do rendimento cada vez mais desigual dentro dos países, manutenção (ou até aumento) do número de pessoas em situações de pobreza extrema e o aumento alarmante da dependência externa.

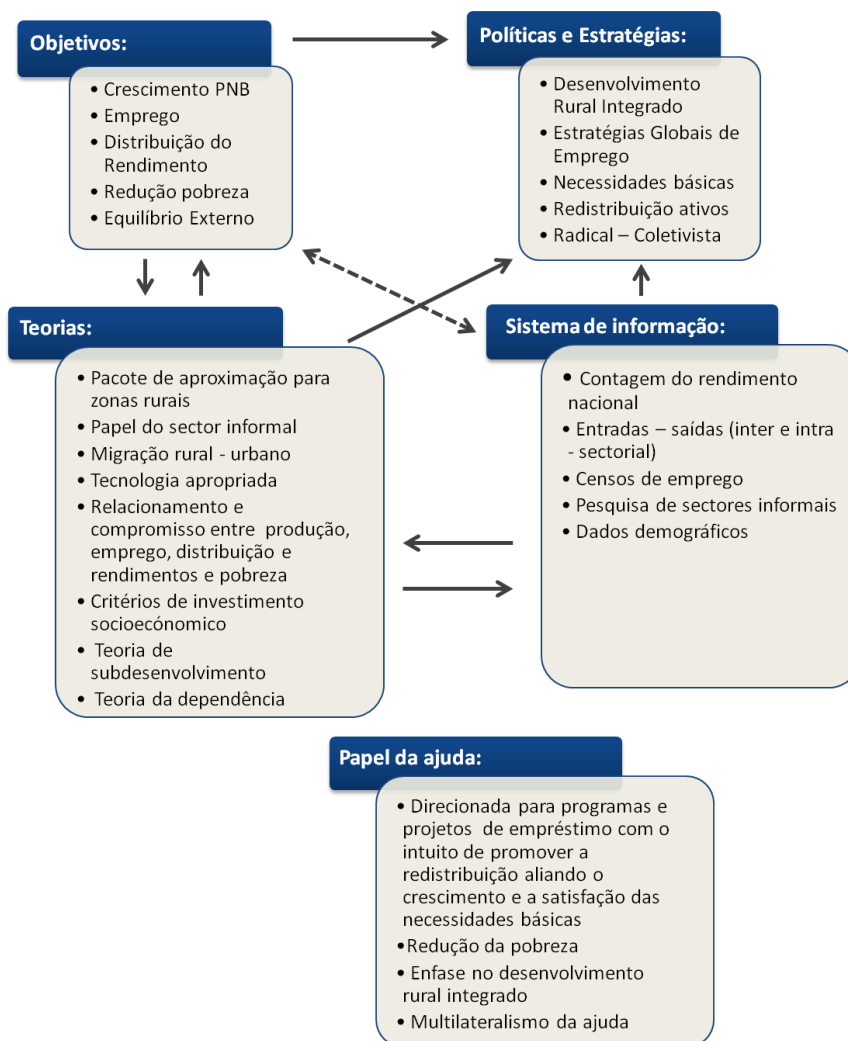


Figura 2 – Paradigma do Desenvolvimento na década de 70, construído pelo autor, a partir de Tarp (2000).

A diluição do conflito Leste/Oeste durante as décadas de 80 e 90 viria a suprimir as motivações políticas e geoestratégicas que fundamentaram a concessão de ajudas durante o período da Guerra Fria. A redução exponencial das concessões de ajuda internacional era uma realidade factual, que proporcionaria a janela temporal necessária para analisar e avaliar a eficácia dos programas de ajuda externa. Como resultado, a

comunidade internacional tomara consciência do desastroso falhanço dos modelos de ajuda e dos potenciais efeitos negativos que derivaram da integração ineficiente dos mercados e da constante marginalização dos interesses dos países em desenvolvimento.

Os fracassos registados pela adoção de políticas de ajuda centradas em estratégias económicas rígidas e *condicionalidades financeiras* dariam lugar às *condicionalidades políticas* e às designadas *políticas de segunda geração*, centradas na formação do capital humano, na realização de profundas reformas nas instituições, no reforço do papel do Estado e na necessidade de redimensionar e redefinir prioridades para os programas ajuda internacional (Roque, 2010). Na prática, o condicionalismo imposto por este paradigma de 2ª geração implicaria restringir o acesso às sucessivas parcelas de ajuda pela necessidade de o recetor cumprir/implementar um conjunto de medidas de política económica aprovadas pelo país doador (Sangreman & Santos, 2012).

A ineficácia promovida pela primeira doutrina de conhecimentos da CID daria lugar à apropriação de novos objetivos e novos conceitos baseados no condicionalismo e orientados para a estabilização orçamental e para o ajustamento estrutural, processo que Ellerman (2006) viria a definir como *engenharia social*. A resposta aos problemas surge pela imposição de medidas de disciplina fiscal, baseadas na reorientação das prioridades da despesa pública visando o retorno económico e a redistribuição de rendimentos por áreas como a saúde e educação; na liberalização do mercado; na privatização e na desregulação, veiculadas ao designado “Washington Consensus”, de 1989. As medidas mencionadas anteriormente acabam por efetuar uma alusão à matriz de desenvolvimento implementada com enorme sucesso no Sudeste Asiático, que havia sido desenvolvida tendo como base a criação de instituições sólidas e estáveis, a promoção da estabilidade e da credibilidade política, a orientação para o exterior, o forte investimento em capital humano e na tecnologia (Tarp, 2000). Neste sentido, segundo Tarp (2000) a matriz de desenvolvimento implementada no início da década de 90 (Figura 3) poderia resumir-se do seguinte modo:

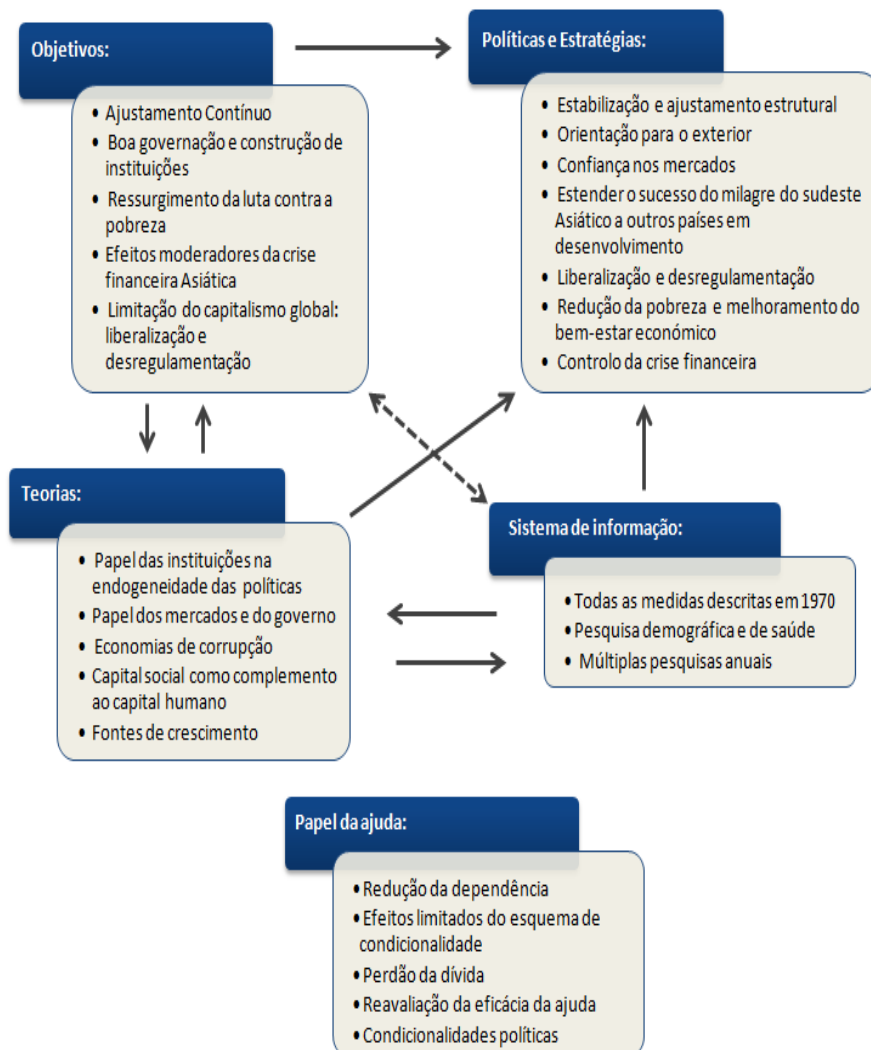


Figura 3 – Paradigma do Desenvolvimento na década de 90, construído pelo autor a partir de Tarj (2000).

A reunião do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD - OCDE) em 1995, marca o ponto de partida para um ciclo Reuniões de Alto Nível que agregava um conjunto intervenientes com responsabilidades diretas na definição e execução de políticas de ajuda, como o FMI, UN, OCDE ou Banco Mundial. A sua concretização indicava a urgência de se estabelecer um novo modelo de parceria, que pudesse responder de forma eficaz aos problemas emergentes tornando crucial definir um conjunto de *indicadores e objetivos a atingir tendo em consideração as áreas tidas como focus principais de atuação*, nomeadamente temas como desenvolvimento sustentável, população, direitos humanos, igualdade de género, pobreza, saúde e ambiente (Devarajan et al., 2002; IPAD, 2008).

Do ciclo de conferências culminaria em Junho de 2000, a publicação do relatório intitulado *A better World for all: Progress Toward the International Development Goals*, focalizado na definição dos objetivos internacionais do desenvolvimento (World, 2002). Em Setembro de 2000, a Cimeira Geral das Nações Unidas incorpora a maioria destes objetivos na Declaração do Milénio.

A Declaração do Milénio, assinada por 189 países, transformou-se no maior consenso internacional em matéria de desenvolvimento. Deste consenso emergiram 8 princípios básicos para a promoção de um desenvolvimento sustentável e equitativo até 2015, designados de Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM's). Estes objetivos visam erradicar a pobreza, promover o acesso à educação primária, promover a igualdade dos sexos e a autonomização da mulher, reduzir a mortalidade infantil, melhorar a saúde materna, combater doenças como o VIH/SIDA e Malária, garantir a sustentabilidade ambiental e criar uma parceria global para o desenvolvimento (Nations, 2010). Neste sentido, a Declaração do Milénio representa a *promessa solene de libertar os nossos semelhantes, homens, mulheres e crianças das condições abjetas e desumanas da pobreza extrema*, transformando os ODM's numa *nota promissória assinada por 189 governos para as pessoas pobres de todo o Mundo (UNDP, 2005)*. Contrariamente ao modelo anterior, assente na hegemonia, as atuais prioridades incidem na partilha direta de responsabilidades e no diálogo em torno da vontade do doador e das necessidades do recetor, num regime claro de parceria e cooperação internacional (Breuning, 2012).

A Conferência Internacional, realizada em 2002 em Monterrey (México), tendo como tema de fundo o Financiamento do Desenvolvimento, assumia como objetivo promover a cooperação internacional em temáticas consideradas cruciais para o desenvolvimento dos países em desenvolvimento com o intuito de *“aumentar a mobilização dos recursos financeiros no interior dos países; aumentar os fluxos de investimento privado internacional e ampliar a sua distribuição geográfica; alargar o acesso aos mercados e assegurar regimes comerciais justos e equitativos; reforçar a Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD); resolver os problemas difíceis da dívida dos países em desenvolvimento; aumentar a coerência das estruturas financeiras mundiais e regionais e promover a justa representação dos países em desenvolvimento no processo de tomada*

*de decisões ao nível internacional”* (Afonso & Fernandes, 2005). Como resposta, a UE e os Estados-Membros comprometem-se a reduzir o grau de volatilidade da ajuda, comprometendo-se a atingir em termos de APD/RNB a meta dos 0,7% até 2015. O consenso de Monterrey Consensus e a Declaração de Paris<sup>13</sup> viriam a redefinir as metas anteriormente previstas e a adotar um terceiro paradigma, centrado na eficácia da ajuda e na necessidade de alterar o conhecimento sobre os mecanismos e a metodologia a adotar para que a CID se torne mais eficaz e que promova a aproximação entre intervenientes. Isto implica desde logo, como refere Brian Atwood (2011), abdicar de uma parcela de poder e assim promover o reequilíbrio na distribuição do poder por todos os intervenientes e a ideia de que *não estamos a fazer isto para ti, mas a fazer isto por ti* (OECD, 2011).

O assumir contínuo de compromissos que possibilite a concretização dos Objetivos do Desenvolvimento do Milénio revela uma crescente consciencialização da comunidade internacional para a necessidade de reduzir ou extinguir as assimetrias existentes ao longo do globo. Contudo, a realidade é clara, *a cada ano que passa o número de pessoas sujeitas a situações de fome continua a aumentar e as perdas anuais dos países em desenvolvimento rondam os 500 mil milhões de dólares (US)*, valor claramente superior ao volume de doações promovidas pela Cooperação para o Desenvolvimento (Schuftan, 2003). É assim evidente que o *fluxo líquido dos fundos está a ser direcionado para sentido oposto ao correto* (Stiglitz, 2006).

### ***A Cooperação Portuguesa***

A queda do modelo ditatorial e colonial, que marcou a vida política portuguesa até 1974, viria a desencadear um processo complexo de descolonização que culminaria na independência das ex-colónias e conseqüentemente na formação de novos Estados. Este processo, não seria alheio ou indiferente ao olhar da política externa portuguesa, existindo uma forte preocupação na criação de relacionamentos duradouros que

---

<sup>13</sup> Declaração de Paris para a Eficácia da Ajuda, assinada em 2 de Março de 2005, marca profundas mudanças na concessão e gestão da ajuda

salvaguardassem e promovessem os interesses socioculturais e sobretudo os seus interesses económicos. Estes interesses seriam protegidos pelo Instituto de Cooperação Económica (ICE), criado em 1976, que embora muito distante da atual noção de Ajuda Pública ao Desenvolvimento, contribuía para a aproximação entre Portugal e as ex-colónias. De facto, como afirma João Gomes Cravinho<sup>14</sup>, esta seria a abordagem mais coerente do problema, *à época, Portugal era um país beneficiário da APD, não havendo condições para ser um país doador*, as amargas consequências da descolonização e a forte crise económica sentida na época conduziram Portugal a pedir também ele auxílio externo<sup>15</sup>.

Para o período entre 1974 a 1999, o CAD define o modelo da CID Portuguesa como descentralizado<sup>16</sup>, não só pela natureza transversal que deriva das áreas de intervenção (saúde, educação, justiça,...) mas igualmente pelo envolvimento de uma multiplicidade de atores que atuam de forma quase autónoma e com filosofias próprias (Ministérios, Assembleia da República, Administração Local e Regional, Fundações, ONGD's) (Sangreman, 2009). Outra característica apontada pelo CAD reside na concentração de esforços na ajuda a seis países parceiros com os quais *possui fortes laços históricos, uma língua comum e relacionamentos íntimos*, designadamente com Angola, Cabo Verde, Guiné Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste, conduzindo em 1996 à criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa - CPLP (OECD, 2010).

Com a integração na UE em 1986, Portugal seguindo os compromissos impostos pelos seus pares, volta a participar na Cooperação para o Desenvolvimento, enquanto membro da comunidade doadora internacional. A integração na UE e o reconhecimento do trabalho efetuado junto das ex-colónias levaria o nosso país a reintegrar o CAD, em 1991 (IPAD, 2010b). Factualmente, a reintegração no CAD conduziria à imposição de uma política de cooperação à imagem dos procedimentos seguidos pelos restantes membros

---

<sup>14</sup> A reforma da Cooperação Portuguesa, 2002

<sup>15</sup> Situação que conduziria ao afastamento enquanto membro do CAD.

<sup>16</sup> O conceito de Cooperação Descentralizada surge em 1989, sob proposta da UE, e reflete uma nova dimensão na participação dos Estados e no envolvimento dos atores da sociedade civil como as ONGD's. O Observatório de Cooperação Descentralizada, UE (2012), define a Cooperação Descentralizada como um modelo de cooperação em que agentes oficiais ou da comunidade civil desempenham um papel na liderança, promoção e gestão de ações sem depender diretamente de Estados centrais ou organizações multilaterais.

do comité, implicando a redução da dimensão bilateral da ajuda e a promoção de mecanismos de ajuda multilaterais.

As exigências e os novos desafios impostos à Cooperação Portuguesa fomentavam a necessidade urgente de proceder a uma reforma estrutural do modelo implementado até este momento. Desta reforma emerge, em 1994, o Instituto de Cooperação Portuguesa (ICP) focalizado na necessidade de se efetuar uma *revisão profunda dos procedimentos* de gestão da cooperação portuguesa (IPAD, 2010b). A tentativa promovida pela criação do ICP, que representa o primeiro passo para a unificação e centralização das políticas de cooperação, não viria a produzir a amplitude de efeitos esperada. Isto porque não seria dotada de todos os mecanismos e instrumentos necessários para o bom desempenho, nomeadamente no *controlo sobre o orçamento geral* destinado à cooperação, cuja responsabilidade recaia sobre Fundo para a Cooperação Económica (FCE) e posteriormente na Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento (APAD) (IPAD, 2010b).

A dispersão de meios e a aparente desarticulação existente entre as duas instituições demonstravam que a unificação, concertação das ações e a criação de sinergias continuavam a colocar em causa a coerência e eficácia do modelo de cooperação português. Como resposta, é criado em Janeiro de 2003 o Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD) baseado em ideais como a eficácia, a racionalidade e a flexibilidade na gestão administrativa e financeira. O instituto assume responsabilidades no âmbito da coordenação da APD, na supervisão e direção das políticas de cooperação e da ajuda (Decreto Lei nº5/2003). Neste sentido, são atribuições do IPAD *a elaboração dos Programas Indicativos de Cooperação (PIC), a promoção e execução de diversos programas e projetos de cooperação, assegurar a articulação com as autoridades dos países beneficiários, emitir pareceres prévios vinculativos sobre projetos propostos por outras entidades, convocar a Comissão Interministerial para a Cooperação (CIC) e assegurar a representação e a participação do Estado Português nas organizações internacionais relacionadas com a cooperação e a APD* (IPAD, 2012).

As recentes orientações estratégicas e os compromissos assumidos com a concretização da Declaração do Milénio, Declaração de Monterrey e a Declaração de Paris

exigiram uma abordagem racional e clara para a cooperação portuguesa. O reflexo destas exigências conduziu à elaboração de um novo quadro estratégico para a cooperação portuguesa e a formalização desta dimensão nos principais documentos estratégicos do Governo Português, nomeadamente nas Grandes Opções do Plano 2005-2009 (GOP).

A elaboração de um novo quadro estratégico culmina na publicação do documento *Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa*, em Dezembro de 2005, que focaliza a necessidade de imprimir maior clareza na definição dos objetivos e maior eficiência à Cooperação Portuguesa, em consonância com os esforços internacionais nomeadamente na intenção de contribuir ativamente *para a realização de um mundo melhor e mais estável* através da concretização dos ODM's até 2015 (IPAD, 2008). Como refere João Gomes Cravinho, Portugal sublinha a necessidade de *trabalhar no âmbito dos mais importantes consensos internacionais, utilizando os recursos nacionais para alavancar outros contributos que possam igualmente concorrer para combater a pobreza e promover o desenvolvimento* (IPAD, 2006). Em paralelo, o compromisso assumido salienta a necessidade de reforçar a segurança humana nos Estados Frágeis, apoiar a lusofonia, o desenvolvimento económico e contribuir de forma mais ativa nos debates internacionais (IPAD, 2010b).

O governo português, focalizado na promoção de uma maior racionalidade e eficácia aos mecanismos e instrumentos ligados à cooperação e consequente concretização dos ODM's, assume como princípio orientador a concentração de prioridades, tanto ao nível geográfico como sectorial (Sangreman, 2009).

Ao nível das prioridades geográficas, Portugal continua a incidir os seus esforços no continente africano, mais concretamente com países com os quais partilha um passado histórico, a língua e uma relação de proximidade (Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste). Outra razão que justifica plenamente a escolha destes países reside no facto de que Portugal ter à sua disposição um volume de recursos muito limitados que, naturalmente, obrigam a uma forte racionalização e otimização que tenderá a ser mais eficaz quanto maior conhecimento detiver do país recetor. No entanto, salienta-se que esta priorização da ajuda para o continente africano converge com as prioridades definidas nos principais consensos



internacionais sobre o desenvolvimento, como salienta Sala-i-Martin (2005), este continente apesar de representar apenas 10% da população mundial é responsável por 67,8% dos pobres no mundo.

A partilha de um passado histórico com os PALOP, permitiu a implementação e manutenção de matrizes institucionais e jurídicas similares às que encontramos em Portugal, facilitando o apoio e a intervenção em áreas prioritárias para alavancar o desenvolvimento desses países. Neste sentido, a Cooperação Portuguesa define como prioridades sectoriais para o Desenvolvimento a boa governação, a participação e democracia; o desenvolvimento sustentável e a luta contra a pobreza; e o crescimento económico pela apropriação e capacitação dos países parceiros (Sangreman, 2009).

As prioridades e objetivos definidos pela Cooperação Portuguesa não revelam apenas as contingências económicas e financeiras impostas a um país doador de pequena dimensão e muito menos se cingem ao passado histórico que existe entre os parceiros. Estas prioridades são desenvolvidas com a crescente consciencialização para o facto de que intervenções dispersas *não produzem benefício algum para o recetor*, o que conseqüentemente *não representa nenhuma mais-valia para o doador* (IPAD, 2010b).

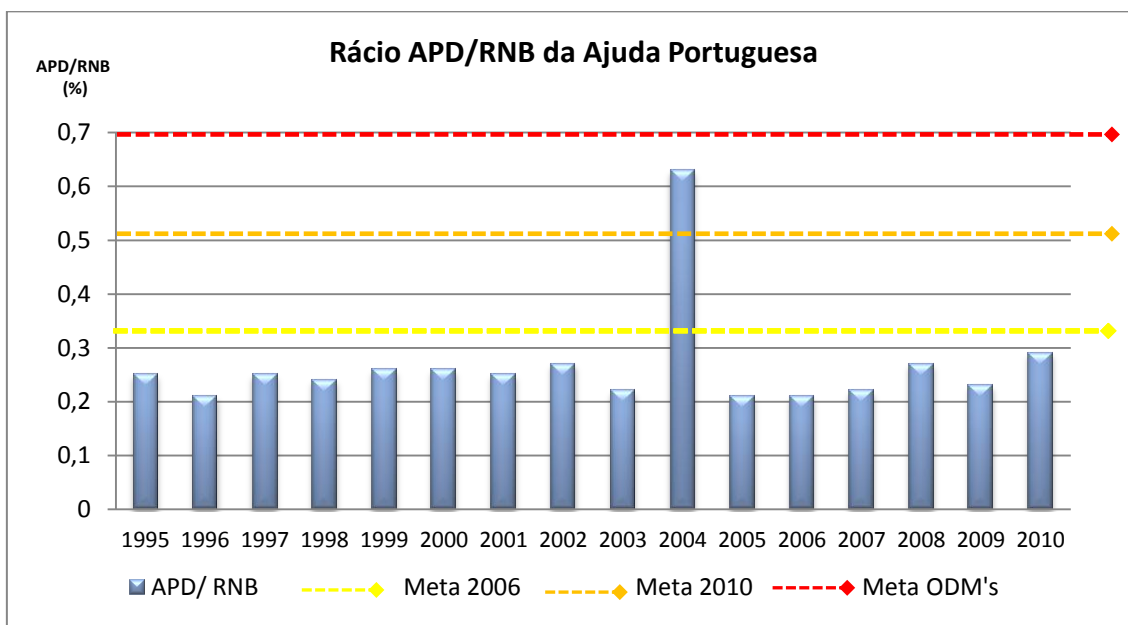
O contínuo debate sobre a eficácia da Ajuda revela que a criação de sinergias e a concentração de recursos que reduz substancialmente a dispersão não soluciona todos os problemas existentes. Hoje e para futuro, a comunidade de doadores e beneficiários assume a necessidade urgente de se reduzir a volatilidade da ajuda (na disponibilização e na alocação), criar mecanismos e instrumentos de apoio à gestão dos recursos disponibilizados e promover um verdadeiro alinhamento entre os mecanismos do doador e as estratégias desenvolvidas nos países que recebem a ajuda.

### ***Contribuições da Cooperação Portuguesa***

À imagem do que é desenvolvido e concebido pela restante comunidade de doadores internacional, a Cooperação Portuguesa continua apostar claramente na Ajuda Pública ao Desenvolvimento como principal mecanismo para a concretização dos ODM's (IPAD, 2008). Este mecanismo que assume com principal objetivo a promoção do

desenvolvimento económico e bem-estar das populações-alvo, assume múltiplas formas, podendo ser materializada por projetos ou programas, transferências de dinheiro, fornecimento de bens ou serviços, operações de alívio da dívida ou por uma contribuição para um organismo não-governamental ou para um organismo multilateral (Guia APD/IPAD).

Nesta matéria, os compromissos assumidos pela comunidade europeia eram claros, atingir rácios intercalares APD/RNB de 0,33% para 2006 e 0,51% para 2010 e um rácio final de 0,7% em 2015. Os dados fornecidos pelo IPAD sobre a Cooperação Portuguesa permitem retirar algumas conclusões, nomeadamente que o rácio APD/RNB continua a oscilar ao longo dos anos, uma tendência para que o rácio evolua de forma positiva (0,21% em 2006 para 0,29% em 2010) e torna-se evidente que as metas estabelecidas no quadro de Monterrey estão comprometidas, uma vez que a meta intercalar proposta de 0,33% para 2006 foi concretizada em 2010 (Gráfico 3). Em 2004, o elevado rácio APD/RNB pode ser em parte explicado pela operação extraordinária de reestruturação da dívida de Angola, visto que 68,3% da APD corresponde ao alívio da dívida a este país<sup>17</sup> (IPAD, 2008).



**Gráfico 3 - Rácio APD/RNB da Ajuda Portuguesa, construído pelo autor a partir de (IPAD, 2010b).**

<sup>17</sup>Participação de Portugal nas iniciativas de alívio da dívida, HIPC (Heavy Indebted Poor Countries)

Relativamente à sua estrutura, a APD Portuguesa é canalizada por mecanismos bilaterais ou multilaterais. A APD bilateral, que ascende aos 60% da APD total (Gráfico 4), consiste num mecanismo de ajuda fornecido diretamente ao país recetor da ajuda através de organizações não-governamentais. Este mecanismo compreende como modalidades a Cooperação Técnica, projetos de investimento, a reorganização e alívio da dívida e o apoio ao orçamento (IPAD, 2010a). Ao longo dos últimos anos, a APD bilateral portuguesa tem vindo a concentrar-se na modalidade de Cooperação Técnica<sup>18</sup>, *devido à aposta no sector da educação e à valorização dos programas de formação e de assistência técnica, facilitadas pela matriz jurídica e institucional muito semelhante, entre Portugal e os PALOP e Timor.*

Na atualidade, apesar de continuar a incidir especial atenção nos PALOP e Timor, Portugal procura corresponder ao desafio colocar a sua APD ao serviço dos mecanismos multilaterais. Estes mecanismos, que procuram responder à hegemonia, à descoordenação, à fragmentação, à duplicação de esforços e ao desperdício de oportunidades, apresentam-se como um desafio à capacidade de Portugal em funcionar num complexo quadro multilateral formado por um vasto conjunto de intervenientes, cada um com o seu conceito e estratégia de desenvolvimento. A vertente Multilateral<sup>19</sup>, representa uma janela de oportunidades que Portugal deverá aproveitar para *difundir e projetar os valores* e a experiência adquirida, bem como defender *os interesses da política externa portuguesa na elaboração de estratégias internacionais de desenvolvimento* (IPAD, 2006).

---

<sup>18</sup> Para Riddell (2007), com a Cooperação Técnica o país doador coloca à disposição um conjunto de competências, habilidades, know-how e recomendações que reforçam a autonomia do país beneficiário.

<sup>19</sup> Segundo dados do IPAD (2010,b) representa menos de 40% da APD total (Figura 6) e é formada por contribuições para orçamentos de organizações multilaterais que operam na área do desenvolvimento de forma quase autónoma.

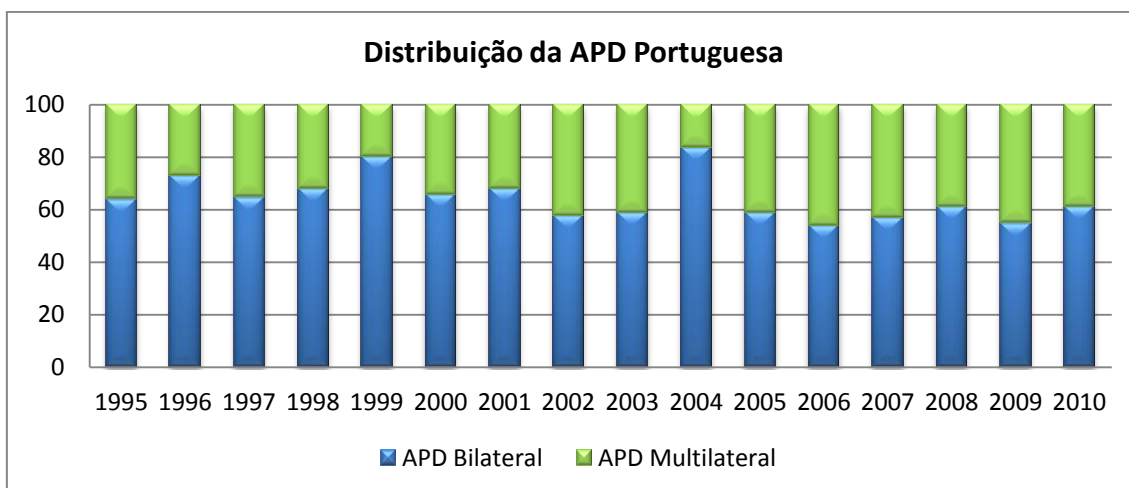


Gráfico 4 - Distribuição da APD Portuguesa, construído pelo autor a partir de (IPAD, 2010b).

### ***As contradições no discurso da CID***

Num momento em que o alinhamento e o consenso internacional parecem fortalecidos, tendo como reflexo a formalização dos ODM's e a definição de metas temporais precisas para a sua execução, a comunidade internacional reconhece a necessidade de olhar atentamente para a história da CID e admitir que velhas e novas contradições persistem no tempo.

Em primeiro lugar, a matriz conceptual que moldou a implementação e a formulação dos modelos de ajuda baseou-se sobretudo na resolução dos problemas emergentes numa ótica de curto-prazo, traduzindo-se numa predisposição clara para reagir aos problemas e não para os prevenir. Apesar de contribuir ativamente para o preenchimento das lacunas e para a redução das necessidades, como afirmam Ferreira (2001) e Riddell (2007), os benefícios restringem-se à produção de resultados e prossecução de objetivos específicos que, na maioria das situações, não contribuem para a sustentabilidade dos programas e menos ainda para o desenvolvimento dos países recetores da ajuda, na medida em que o investimento estrutural nessas sociedades continua ausente.

Na realidade, o carácter reativo das políticas da CID induz a uma forte pressão para que encontrar respostas e tomar decisões num espaço temporal demasiado curto, que condicionam a agilidade e o discernimento necessário para avaliar as consequências e os potenciais efeitos que essas mesmas decisões poderão despoletar. Para Riddell

(2007), a maioria dos problemas apontados aos programas de ajuda ao desenvolvimento advêm de decisões incorretas tomadas pelo país doador, na medida em que desconhece a realidade, as necessidades e o mecanismo de ajuda que melhor pode contribuir para o desenvolvimento do país receptor. Neste sentido, a tomada de decisão é sustentada por *avaliações erradas e suposições demasiado otimistas sobre a capacidade das organizações em usar eficazmente a ajuda*, comprometendo à-priori os resultados esperados (Riddell, 2007).

A urgência dos problemas e a necessidade de se obterem respostas impulsionaram a aceleração dos processos de análise, de estruturação e de avaliação dos mecanismos de ajuda, o que inevitavelmente determinou a construção e aplicação de modelos de cooperação baseados no condicionalismo e na hegemonia. Na ótica dos países doadores, este modelo aparentemente lógico e eficiente, permitiria reduzir substancialmente a complexidade inerente aos processos de tomada de decisão e reduzir o espaço temporal para agir. No entanto, a imposição de um modelo hegemónico implicaria, na maioria dos casos, rejeitar o conhecimento e a experiência que os países receptores detinham da sua própria realidade, reduzindo drasticamente o grau de responsabilidade na adoção de medidas corretivas e o sentimento de propriedade na implementação dos planos de ajuda, como argumenta Riddell (2007), *se esse sentimento não existe os países receptores não se comprometeram a cumpri-los*.

Em segundo lugar, a construção do conhecimento na CID continua a ser estruturado e sustentado por fortes ligações às teorias económicas do desenvolvimento. Esta ligação, que durante décadas limitou o que se estava a medir, contribuiu para que a necessidade de auxílio fosse entendida como essencial para o crescimento e desenvolvimento dos países fragilizados, quando verdadeiramente poderia não ser (Riddell, 2007).

Ao longo de décadas, a promoção do desenvolvimento foi sendo suportada por programas de ajustamento estrutural, assentes em verdadeiros processos de *reengenharia social*<sup>20</sup>, que promoveriam a eficiência económica e a competitividade

---

<sup>20</sup> Ellerman (2006): a visão da engenharia social assenta na premissa de que o desenvolvimento que pode ser feito através de uma série de projetos ou programas promovidos pela ajuda ao desenvolvimento, sendo

interna, um pouco à imagem do sucesso que se assistia no mundo ocidental (Dollar & Burnside, 2004; Ellerman, 2006). Segundo esta perspectiva, a reconversão automática das sociedades em desenvolvimento seria suportada por empréstimos financeiros, que promoviam a formação de capital, e por um conjunto de condições que garantiriam a aplicabilidade e o sucesso dos programas de ajuda. No entanto, esta visão economicista do desenvolvimento humano, continuava a encontrar sérias dificuldades em lidar e explicar a complexidade, a multidimensionalidade e a subjetividade inerente à vida dos indivíduos e das sociedades.

Outro ponto importante para esta discussão, centra-se no otimismo exacerbado dos doadores, que evidenciavam um certo “esquecimento” ou “desconhecimento” para a ausência, quase total, de estruturas institucionais e humanas que garantissem a capacitação dos recursos locais. Os elevados défices na formação dos recursos, a presença de fracos índices de governança<sup>21</sup> e a fraca conexão existente entre doador e recetor, como argumentam Morgenthau (1962) e Tarp (2000), conduziram ao fracasso precoce da ajuda. Na ótica de Riddell (2007), este fracasso resulta das dificuldades evidenciadas pelos doadores em perceber e resolver os problemas centrais existentes nos países em desenvolvimento, uma vez que *a pobreza não se manifesta unicamente pela existência de fracos rendimentos, baixo crescimento ou pelo desemprego mas sim pela presença de instituições fracas, com fracos compromissos, capacidades e competências* (p.371).

Por outro lado, como mencionado por Morgenthau (1962) e Riddell (2007), a filosofia implementada pelos mecanismos de ajuda negligenciava por completo a essência dos processos cooperativos, nomeadamente a ideia de *parceria* e o conhecimento *profundo e íntimo da situação total de um país*. Perante este lapso, a ajuda ao desenvolvimento seria estruturada com base na imprudência, no otimismo e no desconhecimento da realidade e das necessidades reais das populações, levando à

---

estes implementados e executados de acordo com as instruções ou planos estabelecidos pelos países doadores.

<sup>21</sup> “A Governança é constituída pelas tradições e instituições pelas quais a autoridade de um país é exercida. Isso inclui o processo pelo qual os governos são escolhidos, monitorados e substituídos; a capacidade do governo efetivamente formular e implementar políticas sólidas e o respeito dos cidadãos e do Estado para com as instituições que governam as interações económicas e sociais entre ambos.” (World Bank, 2011).

padronização de comportamentos e de mecanismos, independentemente do contexto nos quais seriam inseridos (Breuning, 2012; Roque, 2010; Torronteguy, 2010).

A exclusão das especificidades inerentes ao contexto de atuação favorecia a desarticulação dos programas sectoriais de ajuda com a realidade social dos países beneficiários. Deste modo, como salientam Richard Carey e Brian Atwood, a desarticulação corrompia a coerência e a sustentabilidade futura dos programas de cooperação, na medida em que *os doadores montavam os seus projetos e não queriam saber o que os outros andavam a fazer (...), passamos trinta anos a construir escolas mas não construímos um sistema educativo* (OECD, 2011). Como se depreende, a proliferação de doadores a atuar isoladamente, segundo filosofias, ideais de desenvolvimento e motivações particulares, a desarticulação e a complexidade ganharam uma nova amplitude que complicariam ainda mais o desafio do desenvolvimento das nações.

Neste sentido, a mudança de paradigmas nas sociedades em desenvolvimento, através da influência externa direta nunca se revelou verdadeiramente tangível, como salienta Ellerman (2006), a forma imperativa que envolvia a ajuda ao desenvolvimento destruía a motivação dos recetores da ajuda e o sucesso dos programas. A mudança social, que viabilizaria o desenvolvimento, apenas poderia ser concretizada se os indivíduos demonstrassem a capacidade e a vontade para assumir novos compromissos e aceitassem o custo associado a essa mudança (Easterly, Levine, & Roodman, 2004; Hansen & Tarp, 2000; J. Wright & Winters, 2010). Na verdade, uma grande maioria dos países recetores nunca possuía um verdadeiro desejo de mudança ou transição, e como salienta Riddell (2007), *o altruísmo nem sempre foi visto com bons olhos, sendo frequentemente associado a um presente envenenado* que apenas gera dividendos para o doador. Na mesma linha de pensamento, Ellerman (2006), salienta que *não podemos forçar uma pessoa a agir espontaneamente, nem podemos fornecer-lhe motivação externa* quando se impõe um comportamento que pode ser indesejado.

Na ótica do recetor, a ajuda ao desenvolvimento implica a adoção de regras e condutas de comportamento que culminam numa perda de autonomia e de poder para elites instaladas nesses países (Boone, 2003). Perante esta realidade, os agentes que detêm o poder (governo e elites) adotam, sob uma *aparência de submissão*,

comportamentos alternativos centrados na manipulação, criminalização e na corrupção, com um intuito claro de estabilizar ou retrair o próprio desenvolvimento (Roque, 2010; J. Wright & Winters, 2010). Como argumenta Roque (2010), as elites de poder que controlam os recursos do Estado, assumem uma posição que favorece o acesso a um determinado nível de privilégios e benefícios que tende a ser perpetuada pela existência de fracos índices de desenvolvimento. Deste modo, as elites não encontram incentivos para desenvolver uma estrutura produtiva e organizativa, pelo contrário, promovem esforços para gerar mecanismos paralelos que perpetuem o controlo sobre os fluxos de capitais. Para Svensson (2000), Ellerman (2006), Economides et al (2008) e Auty et Le Billon (2007), as expectativas que o doador cria e transmite ao recetor sobre futuras ajudas podem transformar-se igualmente num incentivo para a realização de atividades contra produtivas que retraem ou anulam o próprio desenvolvimento (corrupção, rent-seeking<sup>22</sup>), e um desincentivo para quebrar a relação de dependência externa existente e lutarem autonomamente por um futuro melhor.

Em terceiro lugar, a prioridade central da cooperação internacional reside, supostamente, na transmissão de uma maior autonomia e na atribuição de um papel mais ativo ao país recetor, contudo tais princípios parecem muito longe de ser concretizáveis. Teoricamente, a cooperação internacional promoveria uma partilha ativa de responsabilidades pelos intervenientes, que pela conjugação de conhecimentos, interesses e recursos favoreceriam, a longo prazo, a criação de laços de proximidade fulcrais para reforçar o investimento estrutural e a criação de uma base social estável e duradoura nos países em desenvolvimento. Neste sentido, como afirma O'Neill et al (2004), a cooperação internacional não deveria ser entendida como um processo estanque e linear desenvolvido para ser aplicado a curto prazo, mas sim como um processo flexível e interativo que perduraria no tempo e promoveria a participação e a partilha de responsabilidades pelo doador e recetor, em torno das necessidades reais do recetor. Assim, o sucesso dos programas de ajuda dependeria *da harmonização entre os planos de desenvolvimento, da apropriação desses mesmos planos e do diálogo entre*

---

<sup>22</sup> Para Svensson (2000), as elites de poder são motivadas a procurar ou manter privilégios especiais que garantam a extração de rendas artificialmente criadas, pela privação do acesso das populações aos mecanismos de ajuda.



*doador e beneficiário* (Gupta, Pallito e Wagh, 2006). Esta harmonização, como refere Brian Atwood (2011), resulta da realização de um trabalho conjunto na definição dos objetivos e metas a atingir, fulcrais para gerar a confiança necessária para a sua concretização.

Na prática, todo este discurso seria colocado de parte desde logo pelos princípios de alocação da ajuda, claramente corrompido pelo interesse do país doador. Para Riddell (2007), a alocação global da ajuda que supostamente deveria ser influenciada por questões humanitárias ou de desenvolvimento, é na verdade modelada *por interesses políticos, comerciais e estratégicos dos países doadores*. Como salientam Wrigth & Winters (2010), as necessidades do país recetor apenas refletem uma pequena parcela da atuação dos países doadores, logo, qualquer discurso de envolvimento da população ou incremento da autonomia do país recetor seria simplesmente utópico. Deste modo, compreende-se que os mecanismos de ajuda foram, na maioria das ocasiões, utilizados como extensões das políticas internas que dos países doadores o que justifica a relutância permanente em atribuir um papel mais ativo aos destinatários da ajuda, assim como a escolha de mecanismos bilaterais de ajuda (Hjertholm & White, 2004).

Para Hans Singer<sup>23</sup>, Lumsdaine (1993) e Riddell (2007) a adoção de mecanismos bilaterais relaciona-se de forma evidente com o poder de decisão e controlo conferidos ao país doador, sobretudo na capacidade para impor restrições ou condicionalidades no uso da ajuda, designadamente a necessidade do país recetor adquirir volumes de bens e serviços originários dos países doadores. Berg (1993) e Milner (2004) defendem que a comunidade internacional tem plena consciência dos potenciais benefícios que uma atuação multilateral fomentaria no desenvolvimento dos países recetores e reconhece igualmente *a ineficácia das suas escolhas*. De certa forma, a ambição subjacente aos interesses dos países doadores torna inexequível a aplicação de modelos alternativos de desenvolvimento e conseqüentemente a sua promoção (Hjertholm & White, 2004). De acordo com Milner (2004) e Riddell (2007), a cooperação multilateral seria uma resposta eficiente para muitos dos problemas da cooperação bilateral apresenta, isto porque geraria uma forte competitividade entre os doadores, o que por sua vez se traduziria em

---

<sup>23</sup> Em (Kuper & Kuper, 1996)

mais ajuda; menos influência individual do doador; mais informação disponível; maior eficiência na alocação e na canalização dos recursos para as necessidades reais do recetor. Como salienta Tallberg (2010), numa negociação bilateral mesmo que os mecanismos de cooperação internacional garantissem o mesmo estatuto formal ao doador e ao recetor, o rumo a prosseguir dependeria sempre de uma relação de poder delineada pelo país doador. O acesso privilegiado do doador a um conjunto de recursos e informações permitem exercer influência direta nas decisões, manipular os acordos, extrair ganhos desse comportamento e ainda restringir o acesso das entidades externas à informação sobre o rumo dos programas de ajuda. Inevitavelmente, a definição, a estruturação e avaliação dos Programas e Projetos de Cooperação Internacional<sup>24</sup> seriam sempre um reflexo desses comportamentos.

As contradições mencionadas anteriormente refletem de certo modo os erros do passado, no entanto, alguns persistem e tendem a colocar em causa a eficácia da CID. Na atualidade, com a Declaração do Milénio (2000), a Declaração de Paris (2005) e a Agenda de Acra (2008), a comunidade internacional tem vindo a reconhecer a necessidade de aumentar a coordenação e o alinhamento entre os doadores e recetores da ajuda, com o intuito de concentrar todos os intervenientes em torno de objetivos comuns, nomeadamente em torno dos ODM's. No entanto, a realidade revela-se muito diferente do discurso e das ambições propostas, e outros problemas tem vindo a emergir e a colocar em causa a eficácia da ajuda.

Na atualidade, os fluxos de capitais disponibilizados para a ajuda chegam cada vez menos aos países frágeis<sup>25</sup>, revelam-se igualmente voláteis e tendem a decrescer nos momentos cruciais, nomeadamente em períodos de instabilidade financeira (Tabela 1). A atribuição de fundos para a cooperação internacional continua ligada a políticas de reação e não de prevenção, a ajuda ao desenvolvimento continua concentrada sobre um número restrito de países, escolhidos sobretudo pela sua importância geoestratégica ou

---

<sup>24</sup> Estes programas e projetos representam um conjunto de atividades planeadas, interdependentes, coordenadas, concebidas e delimitadas temporal e economicamente com o intuito de alcançar os objetivos gerais propostos para a CID e, paralelamente colmatar as necessidades específicas de cada país em desenvolvimento (Ahsan & Gunawan, 2010).

<sup>25</sup> Definição OCDE (2012): "É um estado com fraca capacidade para executar as funções essenciais à governação de uma população e seu território, e não tem capacidade ou vontade política para desenvolver simultaneamente relações construtivas e reforçadas com a sociedade."

pela presença de situações de conflito ou pós-conflito (Faria & Ferreira, 2007; Osaghae, 2007).

Apesar de notória a redução dos índices de pobreza mundial (Gráfico 5), o desafio de reduzir para metade a proporção de pessoas que, em 1990, viviam em condições de pobreza extrema e fome (cerca de 45%) revela-se difícil de concretizar, mesmo quando 71% da meta prevista já tivesse sido alcançada em 2000 (29%). Por outro lado, como destaca o Relatório de Desenvolvimento Humano de 2010, através do cálculo dos Coeficientes de Gini<sup>26</sup>, assiste-se a um crescente aumento das assimetrias na distribuição da riqueza entre e dentro dos países (0,68 em 1970 e 0,71 em 2010). Um exemplo desta dificuldade é o continente Africano, que apesar de nas últimas três décadas ter recebido as maiores parcelas de ajuda externa<sup>27</sup>, continua longe de registar o sucesso de outras regiões, nomeadamente do registado na Ásia Oriental. Na realidade, quando se decompõe a distribuição da pobreza no mundo por regiões torna-se perceptível que o continente africano assume uma trajetória contrária ao previsto, registando uma subida acentuada no número total de pessoas a viver com menos de 1,25 dólares/dia<sup>28</sup>, que viria a transformar a pobreza num fenómeno *essencialmente Africano*<sup>29</sup> (Sala-i-Martin, 2005). No entanto, como argumenta Natalie Ramírez-Djumena, na última década o continente Africano assumiu um ritmo de crescimento sem precedentes que aliado à abundância de recursos naturais e a uma população extremamente jovem (mais jovem do mundo em proporção à total), contribuem para elevar a esperança e o *otimismo sobre potencial* desenvolvimento do continente e para a redução significativa das taxas de pobreza existentes (de 44% em 2010 para 33% até 2060) (Ramírez-Djumena, 2011).

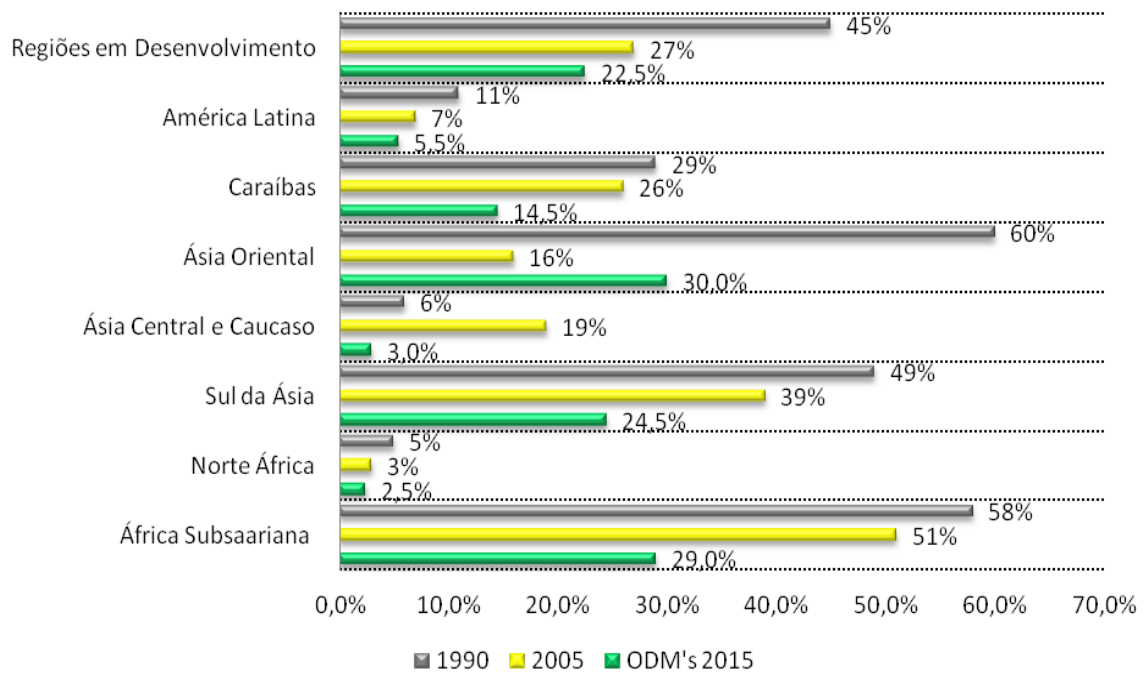
---

<sup>26</sup> World Bank (2012): “mede o grau em que a distribuição de rendimento entre indivíduos ou agregados dentro de uma economia se desvia de uma distribuição perfeitamente igual. Assim, no Coeficiente de Gini 0 representa igualdade perfeita, enquanto 1 representa a desigualdade perfeita.”

<sup>27</sup> Gupta (2006): Fluxos de ajuda com destino países africanos: 13% do total em 1960; 30% do total em 2003; previsão de 50% do total da ajuda externa em 2015.

<sup>28</sup> A pobreza extrema é definida como o consumo médio diário de 1,25 dólares (US) ou menos, o que significa viver no limite da subsistência (disponível em <http://data.worldbank.org/news/extreme-poverty-rates-continue-to-fall>)

<sup>29</sup> Segundo os dados referidos por Sala-i-Martin, na década de 70 cerca de 14,5% dos indivíduos que viviam situações de pobreza residiam em África (93 milhões de indivíduos), em 2000 esse número ascendeu aos 67,8% (cerca de 300 milhões de indivíduos)



**Gráfico 5 - Proporção (%) de pessoas que vivem com menos de 1,25 Dólares (US)/Dia, 1995 - 2005; construído pelo autor a partir de (Nations, 2011).**

Importa ainda salientar que a matriz de atuação da CID continua a apresentar sérias dificuldades em compreender os problemas centrais que rodeiam o desenvolvimento, nomeadamente a necessidade de capacitar as pessoas e garantir a autonomia futura dos países em desenvolvimento. Uma análise sobre a literatura disponível permite concluir que à medida que se exploram as *falhas nas capacidades locais* não são formados recursos locais para colmatar essas mesmas falhas, verifica-se sim, que *novos órgãos são chamados a preencher esses vazios, multiplicando-se as atividade e as organizações*, aproximando cada vez mais o desenvolvimento a uma qualquer atividade comercial ou empresarial (Roque, 2010). Por outro lado, a formação e capacitação dos recursos locais implica que os agentes de cooperação trabalhem diariamente com o intuito de eliminar o seu próprio posto de trabalho, o que dificilmente será aceite.

Após a análise das principais contrariedades evidenciadas pelos mecanismos ligados à CID, parece plausível afirmar que a verdadeira chave para o sucesso contínua dependente do fator humano e não de fatores financeiros, sendo que estes últimos na maioria dos casos representam uma *parte do problema e não uma parte da solução* (Ellerman, 2006). Como referido anteriormente, o discurso positivo que envolve a

atuação da comunidade internacional no âmbito da CID despertou comportamentos como a apatia, a indiferença ou a ambição que reverterem o verdadeiro sentido da cooperação e por essa razão amplificaram os problemas já existentes. No passado, como relembra Ellerman (2006), o Plano Marshall revelou-se o único exemplo de sucesso da *história da ajuda ao desenvolvimento*, na medida em que foi para além do horizonte financeiro ao propor *ajudar as pessoas a ajudarem a si mesmas*. Contrariamente ao espectável para o leitor, não se procura relativizar a validade e os contributos da componente financeira no domínio do desenvolvimento, procura-se sim despertar a consciência para a necessidade de elaborar um trabalho mais profundo em torno dos paradigmas estratégicos que revestem as práticas e os discursos que envolvem a CID.

Perante o contexto de recessão económica global, os doadores tem a possibilidade de repensar as suas estratégias e abrir uma janela que permaneceu fechada após um período de forte expansão económica. Na atualidade, a torneira do financiamento encontra-se encerrada e a escassez de recursos imprime a necessidade e a vontade concreta de rentabilizar os recursos colocados à disposição dos programas e projetos de cooperação internacional. No entanto, esta escassez poderá relevar aspetos positivos, na medida em que permite à comunidade internacional olhar para o desenvolvimento sob novos prismas, nomeadamente o da formação e capacitação das pessoas nos países em desenvolvimento, enquanto mecanismo para reequilibrar uma balança que se revelou nas últimas décadas bastante deficitária. Mas, a tangibilidade desta abordagem, perante a ausência de vontade que a comunidade internacional demonstra para se reformularem os paradigmas que envolvem a CID, implica uma profunda reestruturação dos valores e dos pressupostos que fundamentam a gestão de pessoas nos Programas e Projetos de Cooperação Internacional.



# CAPÍTULO III

---

## Gestão de Recursos Humanos: a oportunidade

*Tal como os penteados e as roupas, as ideias na gestão vão e vêm. Todavia, há uma que tem prevalecido de forma consistente nos últimos vinte anos: as organizações que apresentam maior sucesso são as que utilizam de forma mais eficaz os seus recursos humanos (p.18).*

(Price, 2007)





## ***Abordagens teóricas na Gestão de Pessoal***

A revolução industrial, iniciada no Reino Unido nos finais do século XVIII, desencadeou um conjunto de profundas transformações que culminariam na substituição de um modelo de produção artesanal para um modelo de produção capitalista. No seguimento desta substituição emergiam inevitavelmente novas realidades e novos valores sociais que transformariam o quotidiano das sociedades de forma transversal.

A contínua desconstrução das relações sociais que envolviam o modelo de produção feudal, baseadas na união e coletivismo, levariam à construção de uma estrutura social polarizada baseada sobretudo no individualismo e na hegemonia das classes detentoras dos meios de produção. Neste período, assiste-se à integração do conhecimento e das habilidades dos artesãos nas linhas de produção, sendo progressivamente substituídos por mecanismos tecnológicos cada vez mais sofisticados que reduziram substancialmente a importância do fator trabalho (Ferreira, Neves, & Caetano, 2001). Paralelamente, a formação de grandes aglomerados industriais alterou profundamente o mapa geográfico e a composição demográfica de aldeias, vilas e cidades. A atratividade do emprego e da remuneração salarial promoveria o abandono das atividades ligadas à agricultura e a integração dos indivíduos em unidades fabris, promovendo a substituição das relações familiares pela relação funcionário-empregador, enquanto núcleo central das relações sociais. Ao nível produtivo, a rentabilidade e a eficiência exigidas às organizações capitalistas obrigariam à realização de alterações internas profundas no modo de gerir das pessoas, nomeadamente na organização, divisão, especialização e automatização do trabalho, implicando que os funcionários adquirissem novas competências, comportamentos e novas formas de comunicar.

A intensificação da competitividade e da instabilidade promovida pelo novo modelo de produção impulsionou o desenvolvimento de diversas abordagens ou teorias administrativas que visavam contribuir para um desempenho e eficácia superior das organizações. No entanto, ao longo do presente capítulo o estudo sobre a evolução da gestão de pessoal será circunscrito à análise dos pressupostos que fundamentam a Teoria Clássica (Taylor e Fayol), a Teoria Burocrática (Max Weber) e a Teoria das Relações

Humanas (Mayo). O estudo recai sobre estas abordagens sobretudo pelos contributos que cada uma introduz na construção da racionalidade teórica que envolve a Gestão de Recursos Humanos.

### ***Teoria da Administração Científica do Trabalho***

A Teoria da Organização Científica do Trabalho defendida por Frederick Taylor (durante o século XIX), fundamentou-se na análise metódica das tarefas desempenhadas pelos funcionários com intuito de construir uma base analítica e metódica sobre os problemas organizativos e metodológicos que envolviam a componente trabalho. Esta teoria investe nos princípios da divisão, individualização e preparação do trabalho através do estudo sistemático dos tempos e dos movimentos necessários para executar de forma mais rápida e eficaz as tarefas propostas. A análise exaustiva do comportamento dos funcionários permitia a execução de um planeamento racional e equilibrado das tarefas, permitindo selecionar os funcionários de acordo com as aptidões e as necessidades específicas exigidas para cada posto de trabalho, o que consequentemente facilitaria a padronização de comportamentos dentro das organizações. Uma preparação e um planeamento eficiente seriam, de igual modo, vitais para excluir dos processos de trabalho os comportamentos *desviantes e transgressores* que derivavam da posição hegemónica e discricionária dos encarregados e da *indolência* dos funcionários (Ferreira et al., 2001). Paralelamente, Taylor salienta que outros fatores contribuem para um aumento significativo da produtividade dos funcionários, nomeadamente a formação, a separação das atividades de planeamento e de execução, o controlo rigoroso e a implementação de um sistema de prémios salariais que maximize a motivação dos funcionários. Na ótica de Taylor, o funcionário poderia ser comparado a outro qualquer fator produtivo, podendo o desempenho e motivação serem restringidos a questões puramente económicas.

Neste contexto, em 1903<sup>30</sup>, Henry Ford utiliza e molda os mesmos princípios que fundamentaram a organização científica do trabalho, defendida por Frederick Taylor, à

---

<sup>30</sup> Fundação da Ford Motor Company

escala da produção automóvel. Ford assume como objetivo principal a redução máxima dos custos de produção com o intuito de poder vender os seus automóveis a um maior número de cidadãos/consumidores. De forma a tornar exequível este objetivo, introduz o conceito de produção em série que, genericamente consistia numa linha de produção contínua e altamente mecanizada e sofisticada, dividida por secções onde cada funcionário desempenhava tarefas simples. A simplicidade do processo de produção incrementava maior velocidade na montagem dos componentes e ao mesmo tempo reduzia de forma significativa os custos relativos à força de trabalho, uma vez que as tarefas poderiam ser executadas por funcionários pouco qualificados.

A organização científica do trabalho promovida por Taylor e explorada por Ford, representou o que Peter Drucker viria a definir como a *ideia mais eficaz do século*, ao demonstrar que a chave para a produtividade seria o conhecimento e não o esforço (Cunha et al., 2010). Por um lado, ao focalizar-se na produtividade máxima a lógica taylorista desenvolve a necessidade de conhecimentos especializados, que restringiria o acesso a tarefas de gestão e organização do trabalho a indivíduos com competências, habilidades ou conhecimentos específicos. Por outro lado, a organização do trabalho revelara-se o primeiro passo para a profissionalização da gestão de pessoal e o primeiro para delinear uma estratégia que facultasse uma vantagem competitiva às organizações (Lengnick-Hall, Lengnick-Hall, Andrade, & Drake, 2009).

### ***Teoria Clássica da Administração***

Taylor e outros teóricos americanos desenvolviam a teoria da Administração Científica nos EUA, quando em 1916 surgiu a Teoria Clássica da Administração idealizada por Henry Fayol, conhecido como o *Pai da Administração Moderna* que rapidamente se propagou pela Europa (Wren & Bedeian, 2009). A linha de pensamento defendida por Fayol seria focalizada na necessidade de formar gestores com capacidade necessária para implementar uma estrutura organizacional que promovesse a *racionalidade administrativa nas empresas* e, assim garantir a máxima eficiência das organizações (pessoas ou órgãos) (Ferreira et al., 2001). Neste sentido, uma boa administração

abrangeria todas as atividades associadas à produção, distribuição e venda de um produto, implicando que um líder demonstrasse as capacidades necessárias para exercer as competências inerentes ao cargo, nomeadamente na formulação planos, na organização de instalações e equipamentos e na gestão das relações com e entre funcionários (Wren & Bedeian, 2009).

Ao contrário de Taylor, cuja teoria incidia na análise das tarefas desempenhadas pelos funcionários, Fayol daria maior ênfase às componentes estruturais e funcionais que revestiam o funcionamento das organizações, procurando compreender as diferentes partes que as compõem, o modo como se dispõem e a relação que estabelecem entre si. Perante esta análise, aponta que a eficiência e o sucesso organizacional das empresas dependeriam da capacidade administrativa e coordenativa evidenciada pelo gestor, capacidades essas até aqui negligenciadas na sua formação, visto ser centrada na transferência de competências técnicas (Wren & Bedeian, 2009). Na ótica de Fayol, o sucesso organizacional dependeria da capacidade intelectual dos gestores para *interpretar, conciliar e adaptar* as suas qualidades e conhecimentos a cada momento e fase que envolve o poder de decisão (Ferreira et al., 2001).

Ao estudar o funcionamento e a estrutura das organizações, Fayol conclui que as capacidades administrativas dos funcionários assumem uma relação direta com a categoria profissional que ocupam, com o grau de responsabilidade e autoridade. Deste modo, para diferentes hierarquias de autoridade, a capacidade técnica e administrativa exigida é distinta, ou seja, há medida que o grau de capacidade administrativa aumenta, o nível de autoridade exigido também aumenta, verificando-se o inverso quanto à capacidade técnica, que diminui. Na prática, esta teoria sustentava que a distribuição das capacidades variava de acordo com o nível hierárquico em questão, sendo exigidas mais competências técnicas e menos competências administrativas a um funcionário e inversamente a um diretor. Paralelamente revela que as diferentes dimensões das organizações assumem implicações no grau de exigência quanto à capacidade administrativa dos gestores. Em organizações com maior dimensão, os gestores apresentariam maior capacidade administrativa e em organizações com menor dimensão, maiores competências técnicas (Wren & Bedeian, 2009).

Na obra publicada em 1916 por Fayol, *Administration Industrielle et Générale*, o autor focaliza-se nas relações humanas, na eficiência da produção e na administração para enunciar e definir pela primeira vez, os princípios gerais da administração científica, que essencialmente explicavam a forma como os gestores deveriam organizar e interagir com os funcionários (Alajlani, Almashaqba, & Al-Qeed, 2010). Estes princípios seriam baseados na experiência do autor, que nunca recusou a ideia de que outros princípios poderiam ser identificados como sendo úteis para a administração, não rejeitando igualmente que os princípios enunciados poderiam ser imutáveis ou mesmo passíveis de serem aplicados de forma rígida (Sheldrake, 2003). Esta teoria, segundo Wren & Bedeian (2009), poderia ser definida como *um conjunto de princípios, regras, métodos e procedimentos testados e verificados pela experiência geral*, sendo que a sua ausência dificultava a aprendizagem e a prática da gestão (Alajlani et al., 2010; Wren & Bedeian, 2009).

### ***Teoria Burocrática***

Em continuidade com as teorias desenvolvidas por Taylor e Fayol, surge a teoria racional-burocrática de Max Weber, que continua a dar ênfase à eficiência técnica dos funcionários e à racionalidade, no entanto a uma escala mais ampla, à da empresa. Como qualquer organização o funcionamento das empresas, formadas por aspetos estruturais e organizacionais, dependia da autoridade exercida e da existência de um conjunto de leis, normas ou regras que delimitariam o comportamento dos elementos que as compõem.

Se no passado, os laços coletivistas e de união que sustentavam as sociedades tradicionais culminavam na imposição de um modelo autoridade carismática, informal, discricionária e *personificada na autoridade do senhor feudal*, nas sociedades modernas, *a autoridade carismática e informal mostrava-se incompatível com o funcionamento das organizações* (Ferreira et al., 2001). Os níveis de eficiência exigidos às organizações apenas se revelavam tangíveis através da adoção de um modelo de racionalidade instrumental, sustentada por cálculos, pela produtividade e pela eficiência individual dos funcionários que compõem a estrutura das organizações (Ferreira et al., 2001; Wren &

Bedeian, 2009). Por outro lado, como argumentam Giddens (2004) e Wren & Bedeian (2009), o advento do capitalismo, a ampliação das empresas, os constantes avanços tecnológicos e a expansão dos mercados viriam a reforçar e estimular o uso de mecanismos burocráticos. Isto porque, a definição de competências, a especialização e profissionalização dos funcionários, a hierarquia rigorosamente definida, a padronização do desempenho e a especialização da função administrativa seriam garantia de uma distribuição regular e coordenada de bens aos consumidores.

Segundo Freire (2006), a burocracia poderia ser considerada uma forma de organização tecnicamente superior às existentes na época, apresentando-se como mais *precisa, rápida, clara, efetiva e eficiente*, de onde Weber retirava vantagens como a continuidade, a impessoalidade, a imparcialidade e a limitação da espontaneidade dos funcionários no desempenho das tarefas propostas, pela aplicação de regras rígidas de atuação. Deste modo, a padronização do desempenho, a previsibilidade do comportamento humano e a centralização do poder defendidos por Weber permitiam retirar o máximo de produtividade e rentabilidade dos funcionários e das organizações.

### ***Escola das Relações Humanas***

A escola das Relações Humanas, sustentada inicialmente em torno dos trabalhos de Elton Mayo (1933) e posteriormente pelos contributos de Abraham Maslow (1954) e Douglas MacGregor (1960), transformara-se num movimento crítico e de oposição ao modelo de exploração desenvolvido pelas anteriores teorias clássicas que haviam envolvido a organização científica do trabalho (Ferreira et al., 2001). Este novo modelo teórico contrapõe a inflexibilidade e a crescente desumanização que havia sido incrementada ao processo produtivo, deslocando o foco da administração para a defesa do valor humano e para a importância das relações sociais informais que sustentam e compõem as estruturas organizacionais das instituições, organizações e empresas (Chiavenato, 2000).

Se no passado a identidade das sociedades havia sido construída com base no coletivismo, em relações informais e na partilha de sentimentos que fortaleciam a

motivação individual e a coesão social, no contexto de modernidade, o processo de industrialização incrementou profundas alterações nas sociedades que culminaram na inexistência de uma identidade social, política, cultural e económica (Ferreira et al., 2001).

Numa análise mais profunda sobre a racionalidade imposta pela divisão e especialização do trabalho defendida por Taylor, compreende-se que a desvalorização do contributo do artesão, a criação de estruturas hierárquicas extremamente rígidas e a implementação de um modelo lógico/ formal haviam contribuído para a complexificação das relações sociais, para o individualismo e para o isolamento profundo dos cidadãos, o que conseqüentemente viria a contribuir para o aumento do descontentamento e da insatisfação da classe operária.

Ao longo das obras de Mayo (1933) e Maslow (1954) depreende-se que a insatisfação e o descontentamento sentido pela classe operária, neste período, surgiria como resultado da contínua negligência das qualidades e motivações individuais que envolviam o comportamento dos funcionários, da limitação da ação dos funcionários a aspetos formais e da rejeição da importância que as relações informais imprimem na criação de um clima social interno das organizações. Para Mayo, a ação dos indivíduos não poderia ser reduzida às normas internas pelas quais se regiam as organizações, uma vez que as organizações e os funcionários que as compunham estariam expostos a um ambiente externo que exerceria pressão e condicionaria a sua atuação (Mayhew, 1982). Parsons (1966, 1968) argumentava que a ação dos indivíduos não deveria ser entendida ou restringida a um conjunto de normas e tarefas a executar, mas sim como um processo pelo qual se alteravam e controlavam os elementos condicionais (elementos externos), de modo a que os comportamentos convergissem com as normas em vigor (elementos internos), demonstrando claramente que a ação seria mediada por um *estado de tensão entre duas ordens de elementos*. Neste sentido, as organizações seriam compostas por uma dupla dimensão, uma formal composta por leis e normas que delimitariam o comportamento dos funcionários e uma dimensão informal baseada nas perspetivas, sentimentos, emoções e motivações que fundamentam os processos de socialização e de cooperação entre os indivíduos (Dubin, 1951; Ferreira et al., 2001).

Segundo Maslow (1954) o comportamento motivacional dos funcionários não poderia ser circunscrito a fatores meramente económicos com defendera Taylor, mas pela satisfação de um conjunto de necessidades primárias, como as fisiológicas e de segurança, e ainda de necessidades secundárias como as sociais, de estima e de auto-realização; que de certo modo corroboravam com a dimensão informal defendida por Mayo. A teoria da Hierarquia das Necessidades (Figura 4), sustentada por Maslow, defendia que à medida que as necessidades de nível inferior fossem concretizadas, uma nova necessidade de categoria superior tomaria o seu lugar, emergindo a insatisfação como um impulso para a construção de um ciclo motivacional que culminaria na concretização dessas mesmas necessidades (Ramos, 1990).



**Figura 4 - Teoria da Hierarquia das Necessidades de Abraham Maslow**

Na realidade, a teoria da Hierarquia das Necessidades de Maslow viria revelar-se a base teórica para inúmeras teorias comportamentais<sup>31</sup>, como a Teoria dos Dois Fatores

---

<sup>31</sup> O trabalho desenvolvido por Maslow seria igualmente importante para o desenvolvimento de novas abordagens, nomeadamente das abordagens socio-técnicas e contingenciais.

A abordagem socio-técnica, inicialmente desenvolvida pelos contributos de Ludwig von Bertalanffy durante a década de 40, partia do pressuposto que os fenómenos sociais não poderiam ser analisados como atos isolados mas como o somatório das diversas dimensões que compõem os comportamentos dos indivíduos. Segundo esta perspetiva, as organizações funcionariam como sistemas abertos duplamente dependentes do ambiente externo, na aquisição de inputs essenciais para produzir e na venda dos outputs. A abordagem contingencial, que desloca claramente o foco da administração para fora das organizações, procura determinar o grau de influência que as variáveis externas imprimem na formatação das estruturas



de Herzberg (1959), a Teoria Y de Douglas MacGregor (1960), a Teoria das Necessidades de David McClelland (1961) ou a teoria das Necessidades de Clayton Alderfer (1969).

Ao longo do seu estudo, Herzberg (1959) não focaliza de forma direta a sua atenção para as necessidades dos indivíduos mas sim nos fatores que conduzem à insatisfação e à satisfação resultante da execução das tarefas dentro das próprias organizações. Para este autor, o comportamento dos funcionários no local de trabalho é um reflexo das experiências individuais, construídas segundo duas ordens de fatores: motivacionais e de higiene. Para Herzberg (1959) os fatores motivacionais do comportamento são intrínsecos ao indivíduo, uma vez que correspondem ao conteúdo do cargo que ocupa, às tarefas que executa e aos deveres inerentes ao seu bom desempenho. Por outro lado, os fatores de higiene que Herzberg (1959) define como extrínsecos, correspondem às condições sobre as quais o trabalhador desempenha as suas funções e é alheio. Para McClelland (1961), a motivação que reveste os impulsos que determinam o comportamento dos indivíduos na busca pela concretização das suas necessidades seria baseado pelas relações de poder, afiliação e realização estabelecidas pela sua interação com o ambiente.

Apesar de compartilhar a mesma base ideológica, a Teoria das Necessidades<sup>32</sup> defendida por Alderfer (1969) salienta que o processo de concretização das necessidades defendido por Maslow restringe todo o processo a um sentido progressivo e ascendente que poderá não se concretizado. Como argumenta Alderfer (1969), este progressismo poderia ser contrariado pela existência de bloqueios e restrições naturais que condicionariam o acesso a níveis superiores e promoveriam comportamentos regressivos baseados na insatisfação (Ramos, 1990).

Das teorias mencionadas destaca-se ainda a Teoria Y, sustentada por Douglas McGregor, que tem como antecedente direto a teoria X elaborada segundo ideais

---

organizacionais. Esta abordagem parte do pressuposto de que nenhuma organização existe ou subsiste como um sistema fechado, ao serem duplamente dependentes do mercado, necessitam continuamente de ajustar o comportamento e reagir a oportunidades ou constrangimentos. Neste sentido, como argumentam Miles e Snow (1984), a escolha de um conjunto de práticas para organizar os recursos humanos estaria dependente da estratégia planeada pelas organizações e dos objetivos propostos, sendo estes influenciados e determinados pelo ambiente externo.

<sup>32</sup> Ou Teoria da Existência, do Relacionamento e do Crescimento (ERG) de Alderfer.

defendidos por autores clássicos, nomeadamente por Elton Mayo (Ramos, 1990). Na sua teoria X, Macgregor parte do pressuposto que os funcionários sentem uma aversão natural pelo trabalho e em assumir responsabilidades, sendo por isso crucial a adoção de um sistema controlo formal (externo ao indivíduo) formado por regras e recompensas, com o intuito de moldar o comportamento humano conforme as necessidades específicas de cada organização. Pelo contrário, na Teoria Y, MacGregor aproxima-se de forma clara das ideias defendidas pela Escola das Relações Humana, argumentando que o potencial de desenvolvimento das organizações dependeria dos valores humanos e sociais que as compõem e do grau de motivação funcionários, pressupondo à priori que estes seriam indivíduos responsáveis, competentes e criativos (MacGregor, 2000). Deste modo, como salientam Likert (1961) e Beer, Spector, Lawrence, Mills & Walton (1985), a posição competitiva das organizações dependeria da sua capacidade para promover a criação de uma *identidade de interesses* que fortalecesse a perceção de ganhos mútuos para ambas as partes.

Como procuravam argumentar Mayo, Maslow e McGregor os acréscimos de produtividade e desempenho poderiam ser atingidos através da valorização das relações informais e da implementação de diferentes incrementos motivacionais que articulassem os objetivos das organizações com o sentimento de auto-realização pessoal dos funcionários, através da inclusão da criatividade e da liberdade humana no processo produtivo. Para estes autores, a inclusão da experiência do funcionário na tomada de decisão permitiria eliminar erros conceptuais na realização das tarefas, aumentar a produtividade individual, reduzir os conflitos, aumentar a coesão e o controlo interno das organizações. Por outro lado, como salienta Émile Durkheim (1977), o controlo e o aumento da produtividade de um funcionário poderia tornar-se mais eficiente se estas funções fossem reguladas por indivíduos que desempenhassem competências similares, visto estarem dotados de uma perceção exata das necessidades e das variações que compõem todo o processo de execução das tarefas propostas.

## **A Gestão de Recursos Humanos**

### **A transição da Gestão de Pessoal para a Gestão de Recursos Humanos**

Conforme descrito anteriormente, com a Revolução Industrial e o desenvolvimento do capitalismo industrial, as sociedades modernas viriam a enfrentar profundas transformações das quais emergiriam um conjunto alargado de problemas associados à gestão e organização das pessoas.

Neste período, com a organização científica do trabalho, Taylor procurou delinear uma estratégia que favorecesse o ajuste de comportamentos com o intuito claro de atingir os objetivos previamente delineados e, paralelamente controlar a desorganização vivida dentro das organizações capitalistas. Com a introdução dos conceitos de produtividade máxima e racionalidade, Taylor redefiniria o valor e a imagem do funcionário, analisando-o como um simples fator produtivo, ausente de emoções ou motivações. Apontado como o primeiro passo para a profissionalização da gestão, a organização científica do trabalho não promovia a flexibilidade e o envolvimento necessários para competir, pelo contrário, *amarrou os homens a empregos limitados, que não favorecia o uso das suas capacidades, que desencorajava a aceitação da responsabilidade e que incentivava à passividade* (MacGregor, 2000).

Ao promover a integração e valorização do fator humano, a Teoria das Relações Humanas, deslocaria a anterior concepção de custo que envolvia o desempenho do funcionário para o enquadrar como um recurso ou um investimento estratégico que permitiria alcançar uma dimensão crucial, o compromisso entre a organização e o funcionário. No entanto, como salienta Chiavenato (2000), a concepção romântica do funcionário, a ênfase dada aos grupos informais, a visão inadequada dos problemas internos das organizações, o enfoque manipulativo das relações humanas e a primazia do bem-estar dos funcionários, que envolvia a lógica humanista, esquecia que o principal objetivo das organizações não é garantir o bem-estar dos funcionários mas sim gerar o máximo de lucro.

Apesar da sua inaplicabilidade prática, viria a contribuir significativamente, na década de 80 nos EUA e posteriormente na Europa, para a construção de uma nova

racionalidade teórica, a Gestão de Recursos Humanos (GRH), que para alguns autores progressistas poderia ser considerado um movimento radical de oposição aos conceitos tradicionais de gestão de pessoal e para outros, mais céticos, uma mera evolução de conceitos já existentes, argumentando que o conteúdo e a substância permaneciam inalterados (Miles, 1999).

### ***Os impulsos para a GRH***

A expansão da globalização e consequente competitividade despertou, nos EUA e a Europa, a consciência de que o modelo tradicional de gestão de pessoal não conseguia contrariar os baixos índices de envolvimento e desempenho dos funcionários na realização das tarefas propostas. Pelo contrário, a promoção da produtividade máxima aliada à exclusão do bem-estar dos funcionários culminara numa forte apatia e revolta. Na prática, o fraco comprometimento dos funcionários traduzia-se numa redução drástica da velocidade de execução dos processos e da produtividade, fundamentais para se competir num mercado global onde a eficiência japonesa se mostrava claramente superior (Beer, Lawrence, Mills, & Walton, 1984; Legge, 2005). Este período ficaria ainda marcado por uma forte recessão económica, originada pela crise de petróleo de 1973, que induzia as organizações a promover cortes radicais nos custos de produção. Como consequência, as organizações seriam incentivadas a promover políticas de seleção minuciosas com o intuito de restringir a força de trabalho ao mínimo, garantindo no entanto, que retinham os melhores dos melhores (Blyton & Morris, 1992). Ao mesmo tempo, no panorama industrial assistia-se à introdução das mais recentes tendências tecnológicas, que por um lado contribuía para o aumento da produtividade e por outro desenvolviam novas exigências ao nível do trabalho como a flexibilidade (Guest, 1987).

Para além dos desafios enunciados, todo o contexto social contribuiu para a reformulação das expectativas dos indivíduos enquanto funcionários e clientes. Os funcionários, apesar do desemprego induzir para comportamentos conformistas, revelavam-se cada vez mais instruídos, mais exigentes e menos tolerantes aos excessos e aos mecanismos de controlo promovidos pelos modelos de gestão tradicional (Carvalho,

2005). Paralelamente, com a promoção de novos estilos de vida, os clientes desenvolviam novas exigências e novas expectativas, reclamando progressivamente à mudança do foco no preço para a qualidade dos produtos (Cunha et al., 2010). Neste mesmo período, o modelo japonês viria a estabelecer novos referenciais de qualidade, eficiência e competitividade que comprometiam, de forma clara, o domínio exercido até ao momento pelas indústrias americanas e europeias. Este modelo, centrado numa ideologia de trabalho de grupo, promovia a flexibilidade interna, o envolvimento e a responsabilização dos gestores de linha, como mecanismos de suporte para promoção de elevados padrões de qualidade e serem atingidos os níveis de rentabilidade máxima exigidos num mercado feroz e competitivo.

Como ressaltam, Cunha et al (2010), a elevada pressão imposta pelos fatores internos e externos às organizações *iria influenciar drasticamente o funcionamento das organizações*, confrontando-as com a necessidade de adotarem estratégias de diferenciação e conseqüentemente a reajustar os comportamentos consoante os contextos. Neste sentido, a função trabalho deveria promover maior flexibilização funcional e agilização de processos, de modo a promover a adaptação necessária para responder às necessidades do mercado, extrair oportunidades e contrariar as adversidades. Segundo Guest (1987), a capacidade para gerir as transformações ocorridas no ambiente externo estaria dependente da flexibilidade funcional<sup>33</sup> potencialmente enraizada nas estruturas organizacionais. No fundo, a capacidade para gerir a mudança seria um reflexo do grau de adaptabilidade e agilidade interna das organizações, tanto das estruturas como dos processos, para contrariar as pressões e a volatilidade<sup>34</sup> de um mercado extremamente competitivo. A flexibilidade funcional, construída pela vontade e motivação dos funcionários, obrigaria a *gestão redescobrir* a importância dos recursos humanos dentro das organizações, valorizando-os como *fatores de diferenciação e de vantagens competitivas* (Cunha et al., 2010; Guest, 1987; Lacombe & Tonelli, 2001).

---

<sup>33</sup>Para Lengnick et al (2009), a flexibilidade funcional seria concretizada quando existissem as habilidades e as capacidades comportamentais necessárias para encontrar, no ambiente competitivo da empresa, opções estratégicas alternativas que permitiriam contornar os obstáculos e solucionar os problemas.

<sup>34</sup> Para Sheppeck & Militello (2000), a volatilidade dos mercados seria composta por três elementos chave, sendo eles a incerteza resultante das mudanças de gosto dos clientes; a heterogeneidade dos produtos e das estratégias de diferenciação e a hostilidade que caracteriza um modelo de mercado concorrencial.

A conjugação de todos os fatores enunciados, como refere Carvalho (2005), contribuiu para que os ideais defendidos pela GRH assumissem uma conotação bastante diferente dos defendidos por anteriores modelos gestão e para que fossem entendidos com uma alternativa credível. Apesar da resistência inicial, à mudança de terminologia e racionalidade, o lançamento das obras *Strategic Human Resource Management*<sup>35</sup> e *Managing Human Assets*<sup>36</sup>, em 1984, contribuíram para a construção de uma nova abordagem sobre a gestão de pessoas e, conseqüentemente para o avanço e afirmação da GRH (Banfield & Kay, 2012). De certo modo, estas obras literárias tipificam as diferentes formas de gestão de recursos humanos, nomeadamente um modelo de GRH hard defendido pela Escola de Michigan e o modelo de GRH soft desenvolvido pela Escola de Harvard, cujos princípios orientadores poderiam, inicialmente, ser assumidos como antagônicos e não complementares (Boxall, 1993; Storey, 2007).

Na sua essência, o modelo de GRH hard (Figura 5), focaliza-se no alinhamento entre a estratégia de GRH e a estratégia global da organização, sendo para isso vital limitar o papel da gestão a uma dimensão reativa e coerciva, ligadas sobretudo à análise mecanicista de aspetos *quantitativos, calculistas e estratégicos* (Legge, 2005). Paralelamente, ao se aproximar dos ideais estratégicos de gestão defendidos por Taylor ou pela teoria X de Macgregor, a via racional iria direccionar e delimitar a atuação dos recursos humanos a um conjunto de leis ou normas que estabeleceriam um padrão de comportamento e um nível mínimo de desempenho (Guest, 1987; Legge, 2005). À imagem de outro qualquer recurso, o modelo hard, defende que a gestão dos recursos humanos deveria ser realizada da forma mais racional possível, logo seriam obtidos ao custo mais baixo e explorados de modo a retirar o máximo de produtividade (Carvalho, 2005; Storey, 2007).

---

<sup>35</sup> Frombrun, Tichy e Devanna (1984)

<sup>36</sup> Beer, Spector, Lawrence, Quinn-Mills e Walton (1984)



Figura 5 - O modelo de Michigan da Gestão de Recursos Humanos, construído pelo autor, adaptado de Alan Price (2011) a partir de Devanna et al. (1984)

O modelo de GRH soft (Figura 6), inspirado e sustentado pela lógica humanista, não rejeita a importância da integração das políticas de RH na estratégia de negócio, mas enfatiza que as vantagens competitivas das organizações podem ser alcançadas com a inclusão, participação e utilização eficaz dos recursos humanos (Guest, 1987; Kelman & Hong, 2012; Legge, 2005). Na abordagem soft, o alinhamento da estratégia de RH com a estratégia global, seria promovido pela consciencialização de que os RH possuem características intangíveis, como sentimentos, capacidades e habilidades, que os tornariam únicos e especialmente valiosos, e que tais características implicariam que fossem geridos de uma forma completamente distinta. Contudo, tais princípios não se identificam com alguma forma de altruísmo, pelo contrário, apenas refletem uma nova forma de pensar e analisar as potenciais vantagens a serem retiradas de um investimento nos RH (Beer et al., 1984; Price, 2007). Logo, a criatividade, a adaptabilidade e o empenho, enquanto fontes de vantagens competitivas, deveriam ser valorizadas e exploradas pela implementação de políticas de RH permissivas, centradas na comunicação, motivação, alinhamento e no empenhamento dos funcionários (Edgar & Geare, 2005; Legge, 2005; MacGregor, 2000; Storey, 2007).



**Figura 6 - Modelo de Harvard da Gestão de Recursos Humanos, construído pelo autor, adaptado de Alan Price (2011) a partir de Beer et al. (1984).**

Como se depreende, aos modelos tipificados por Storey estaria subjacente o princípio básico da teoria da contingência, segundo o qual não existiriam leis ou princípios universais de gerir as pessoas, na medida em que a formação e integração das práticas de GRH estariam dependentes do contexto organizacional, ou seja, da estratégia delineada, dos objetivos e do ambiente que envolve a organização. No entanto, apesar do grau de flexibilidade promovida pelo contributo da teoria da contingência, as diferentes abordagens promovidas por cada modelo (Figura 7) não deixavam de transparecer aspetos negativos que limitavam seriamente a sua aplicabilidade e eficiência. Por um lado, o modelo Hard, focalizado na aplicação de metodologias rígidas e coercivas que direcionam o comportamento organizacional conduzia ao desgaste, desconforto e à insatisfação do funcionário, levando-o a adotar comportamentos desviantes e de baixa produtividade. Por outro, uma abordagem soft, enfatiza a adoção de metodologias permissivas como garantia para se atingir um determinado grau de motivação e consistência interna que, de forma direta ou indireta, incentivava os funcionários a exigir *cada vez mais e a contribuírem cada vez menos para se alcançarem os objetivos delineados*, como salienta Mcgregor (2000).

Neste sentido, a racionalidade teórica da GRH, seria construída por uma *mistura subtil* dos dois modelos que, sob o princípio de *firme mas justo*, permitiria conciliar a racionalidade técnica de Taylor e do modelo hard, e simultaneamente integrar e valorizar



o fator humano defendido pela lógica humanista e pelo modelo soft (Cunha et al., 2010; Guest, 1987; MacGregor, 2000; Sainsaulieu, 1997).

A abertura e a flexibilidade promovida pela GRH permitiria desenvolver a resposta *estrutural e de gestão* necessária para controlar a volatilidade do ambiente externo, nomeadamente as oportunidades e os constrangimentos, consoante os objetivos e experiência de cada organização (Guest, 1987; Legge, 2005; Price, 2011).

	<b>Modelo Hard Michigan</b>	<b>Modelo Soft Harvard</b>
•Foco	•Recursos	•Pessoas/ Funcionários
•Concepção do Funcionário	•Custo	•Investimento
•Princípios	•Instrumentalismo	•Humanismo
•Controlo	•Estreito	•Auto-controlo
•Avaliação	•Individual	•Equipa
•Ênfase	•Racionalidade económica •Custos •Controlo	•Motivação •Comunicação •Liderança •Confiança •Envolvimento

Figura 7 - Modelos teóricos hard e soft de GRH, construído pelo autor a partir de Cunha et al (2010) e Legge (2005).

### **Introdução do fator estratégico - GRH**

Para Ulrich (1998), o novo clima económico que emergiu nas décadas de 80-90, aliado aos crescentes progressos tecnológicos, viria a demonstrar que a única arma viável para combater os constrangimentos e as pressões externas residia dentro das fronteiras das próprias organizações. Para o autor, as formas de competitividade tradicionais como *o custo, a tecnologia, a distribuição, a produção e a inovação* poderiam a curto ou médio-

prazo, serem copiadas, ao contrário das capacidades organizacionais valorizadas pela GRH, como a *velocidade, a capacidade de resposta, a agilidade, a aprendizagem ou a competência dos funcionários* (Ulrich, 1998). Na atualidade, inúmeros autores apontam como chave para o sucesso das organizações os ativos intangíveis formados pelo capital humano, uma vez que os recursos humanos *permitem agregar valor, são raros, difíceis de imitar pela concorrência e insubstituíveis* (Bilhim, 2009; Noe, Hollenbeck, Gerhart, & Wright, 2009; Prahalad & Hamel, 1990; Storey, 2007). Neste sentido, a construção de uma posição competitiva e o desenvolvimento de vantagens competitivas sustentáveis seriam reforçadas pelo uso de um conjunto de práticas de GRH<sup>37</sup> que fortaleceriam o desempenho da estrutura organizacional, a vinculação dos funcionários à empresa e a construção de uma cultura organizacional. Como salienta Storey (2007), a integração e valorização das qualidades intrínsecas dos recursos humanos permitiria *incorporar ativos intangíveis* ao desempenho das organizações, compostos sobretudo por *habilidades e capacidades especiais, conhecimentos acumulados* ou por processos internos que definem o capital organizacional. A integração destes ativos seria, para Storey (2007), crucial para se atingir a flexibilidade, o consenso e o compromisso necessários para a construção do capital intelectual<sup>38</sup> e o desenvolvimento de uma verdadeira cultura organizacional. Deste modo, como ressaltam Fombrun, Tichy e Devanna (1984), a base para uma gestão estratégica eficaz das organizações deveria ser construída através da gestão eficaz do capital humano, visto que as políticas e práticas de GRH exercem elevada influência no desempenho individual e, conseqüentemente sobre a produtividade e o desempenho organizacional.

A crescente valorização da participação, flexibilidade e autonomia dos recursos, enquanto mecanismos estratégicos, culminava inevitavelmente na introdução de novas variáveis e dimensões ao contrato de trabalho e à mudança dos pressupostos de gestão

---

<sup>37</sup> Segundo Delery & Doty (1996) as práticas de RH podem ser definidas como um conjunto de políticas internamente consistentes, concebidas e implementadas com o intuito de garantir que o capital humano contribua para a realização dos objetivos propostos. Estas práticas incluem a remuneração, a seleção, a formação, a avaliação, o sistema de recompensas ou a gestão da carreira (Tan & Nasurdin, 2011).

<sup>38</sup> Para Lengnick-Hall e Lengnick-Hall (2009), as características especiais dos recursos humanos aliadas aos comportamentos que determinam o capital social, como o alinhamento, o compromisso e a flexibilidade, determinam o potencial de construção do capital intelectual das organizações.

dos RH (Walton, 1985). Para Walton (1985), esta mudança implicou a definição de um contrato de trabalho completamente diferente, que abrangeria não só níveis de desempenho elevados mas também níveis elevados de confiança. No passado, como refere Armstrong (2003), o contrato de trabalho seria construído tendo como base a definição clara de um conjunto de normas e regras inflexíveis que determinariam quais as tarefas a desempenhar ou o nível mínimo de desempenho esperado para cada funcionário. Com a GRH, ao contrato de trabalho é incrementada uma nova dimensão psicológica<sup>39</sup>, que reflete não só uma relação mais estreita entre o gestor e o funcionário, como estabelece um compromisso positivo entre as partes envolvidas, de modo a promover um maior envolvimento, autonomia, flexibilidade, polivalência e confiança dos funcionários (Armstrong, 2003).

Na realidade, a reformulação da substância do contrato de trabalho representou o ponto de rutura e o distanciamento efetivo entre a gestão de pessoal e a GRH (Tabela 1). Este processo de distanciamento culminava na passagem de um modelo reativo (gestão tradicional) para um modelo proactivo (GRH), defendida por Guest (1987); na transposição de uma estratégia centrada no controlo para uma estratégia focada na motivação dos funcionários, salientada por Walton (1985) ou no *novo caminho*, apontado por Storey (2007). Tomando as palavras de Storey (2007), a GRH representou uma abordagem distinta em relação à gestão de tradicional, ao focalizar-se *na utilização estratégica de RH em consonância com a aplicação de um vasto conjunto de técnicas culturais, organizacionais e pessoais* que influenciaram de forma transversal o desempenho das organizações.

---

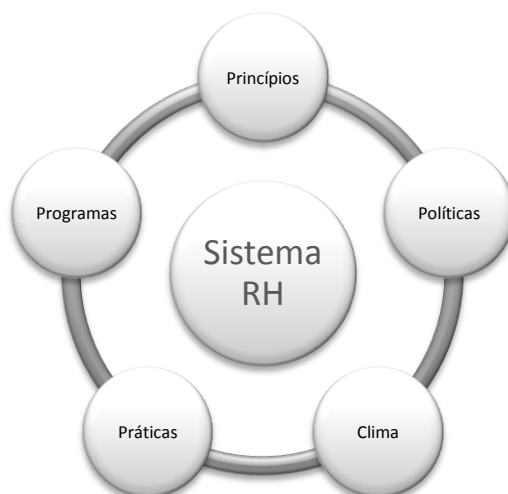
<sup>39</sup> Segundo Armstrong (2003) o contrato psicológico, que complementa o contrato de trabalho, expressa um conjunto de motivações, crenças e expectativas mútuas ao funcionário e ao gestor, no qual cada elemento espera um comportamento específico da outra parte.

	<b>Gestão Tradicional de Pessoas</b>	<b>GRH</b>
<b>Modelo Estratégico</b>	<i>Controlo</i>	<i>Motivação</i>
<b>Estrutura Orgânica</b>	<i>Burocrática/Centralizada</i>	<i>Orgânica/Descentralizada</i>
<b>Modelo de Contrato</b>	<i>Cumprir</i>	<i>Ultrapassar</i>
<b>Planeamento Estratégico</b>	<i>Reativo e Marginal</i>	<i>Proactivo e Integrado</i>
<b>Perspetiva Temporal</b>	<i>Curto-Prazo</i>	<i>Longo- Prazo</i>
<b>Referências Laborais</b>	<i>Normas</i>	<i>Cultura</i>
<b>Sistemas de Controlo</b>	<i>Externo</i>	<i>Auto-Controlo</i>
<b>Seleção dos RH</b>	<i>Separada</i>	<i>Integrada</i>
<b>Desenho das Funções</b>	<i>Individual</i>	<i>Equipa</i>
<b>Contrato Psicológico</b>	<i>Submissão/Conformismo</i>	<i>Envolvimento/Motivação</i>
<b>Papéis</b>	<i>Formalizados/Especializados</i>	<i>Flexíveis/Polivalência</i>
<b>Objetivos</b>	<i>Minimizar Custos</i>	<i>Maximizar Investimento</i>
<b>Avaliação do Desempenho</b>	<i>Individual</i>	<i>Equipa</i>
<b>Contribuição</b>	<i>Limitada</i>	<i>Mais-Valia</i>
<b>Relacionamento</b>	<i>Coletivista</i>	<i>Individual</i>

**Tabela 1 - A diferenciação da GRH, construído pelo autor a partir de (Carvalho, 2005; Chiavenato, 2000; Guest, 1987; Storey, 2007; Walton, 1985).**

Na opinião de Neves (2000), a adoção de um modelo de gestão com cariz mais proactivo veio salientar por um lado, a incapacidade do modelo de gestão de pessoal para responder às necessidades emergentes e por outro, a importância dos recursos humanos enquanto *fatores estratégicos* para um desempenho superior das organizações. Importa contudo, lembrar que a GRH não seria pioneira ao abordar a dimensão estratégica dos recursos humanos, no passado sob outros moldes, Taylor salientou a importância da gestão do capital humano. Com o estudo dos comportamentos, a organização científica do trabalho promovida por Taylor procurou delinear uma estratégia de integração dos RH, em áreas como o planeamento, medição, formação e recompensas, com o intuito claro de atingir os objetivos e adquirir vantagens que permitissem tornar as organizações mais eficientes e competitivas (Banfield & Kay, 2012; Lengnick-Hall et al., 2009). Na realidade, os primeiros passos da GRH mostravam-se difusos e muito próximos dos papéis e dos princípios orientadores do modelo de gestão de pessoal.

A GRH, apesar de implementar *um sistema formal para a gestão de pessoas dentro das organizações* (Figura 8), as funções de RH continuavam a *evoluir de forma isolada e descoordenada* face às restantes componentes (Inyang, 2010; P. Wright & McMahan, 1992). Como ressalva Ulrich (1997), a função de RH continuou a representar *uma função meramente administrativa, liderada por indivíduos cujos papéis continuavam a ser focalizados para o controlo de custos e para atividades administrativas*. De facto, este seria o argumento mais utilizado para questionar e colocar em causa o carácter inovador avançado pelos defensores da GRH, sendo por isso inúmeras vezes apontado como uma mera reclassificação de conceitos já evocados, ou seja, *um vinho velho em garrafas novas* (Legge, 2005).



**Figura 8 - Componentes do Sistema de Recursos Humanos, construído pelo autor a partir de (Arthur & Boyles, 2007).**

A proposta inicial para deslocar a função operacional e administrativa de GRH para um nível estratégico, seria desenvolvida no artigo *Human Resources Management: A Strategic Perspective*, escrito por Devanna, Fombrun & Tichy (1981), no qual o processo de integração estratégica dos RH seria restringido a duas dimensões centrais, nomeadamente à definição dos objetivos e prioridades do negócio e à determinação do tipo de funcionários para executar as tarefas propostas. Como deixavam transparecer Guest (1987), Legge (2005) e Lengnick-Hall et al (2009) a mudança de paradigma distinguia a GRH dos modelos de gestão tradicionais por focalizar-se nas contribuições do

capital humano e na adição da noção de capital intelectual<sup>40</sup>, enquanto *componentes integrais do processo de planeamento estratégico*. Para Inyang (2010), esta mudança de paradigma conduziria ao surgimento da Gestão Estratégica de Recursos Humanos, que comparativamente à GRH, *refletia um maior compromisso e uma utilização mais flexível dos RH de modo a atingir os objectivos organizacionais e, conseqüentemente, ajudar as organizações a adquirirem vantagens competitivas*.

Como argumentam Lengnick-Hall & Lengnick-Hall (1988) a integração estratégica dos RH seria promovida por um alinhamento da estratégia de negócios com as políticas e práticas de gestão dos RH, o que implicaria a realização à priori de uma análise minuciosa das contingências impostas pelo ambiente externo e dos objetivos delineados para as organizações. Neste sentido, a escolha das práticas de RH estaria dependente por um lado, *da estratégia global de negócio* e por outro, da necessidade de assegurar que os comportamentos identificados como desejados para cada organização fossem cumpridos com um elevado grau de rigidez, transformando os gerentes de linha em gestores ativos de RH (Lengnick-Hall et al., 2009).

No entanto, segundo Baird e Meshoulam (1988), o desenvolvimento e implementação de estratégias de GRH pressupunha ir para além do ajuste externo proposto por Devanna et al (1981) ou Lengnick-Hall (1988). Na perspectiva destes autores, o conceito de integração estratégica deveria promover um alinhamento entre as práticas de recursos humanos e a estratégia de gestão global da organização (ajuste externo ou vertical), assim como maior coerência, consistência e apoio mútuo dentro do sistema de RH, nomeadamente entre as políticas e práticas de RH (ajuste interno ou horizontal) (Baird & Meshoulam, 1988). Esta abordagem (Figura 9), aproximava-se do que Boxall (1993) delimitaria como uma dupla conceção do conceito de integração estratégica, na

---

<sup>40</sup>Osório (2009), defende que o prolongamento do conceito de capital humano para a noção de capital intelectual, promovido pela GERH, permitiria abranger todo o conhecimento *suscetível de alavancar o processo de formação de vantagens competitivas*. Segundo o autor, o conhecimento abrangeria as habilidades e capacidades (capital humano), o conhecimento dos grupos e redes (capital social) e o conhecimento institucional formado pelos processos, rotinas e estruturas (capital organizacional).

qual a dimensão externa seria construída por uma perspectiva contingencial<sup>41</sup> e a dimensão interna composta por uma perspectiva universalista<sup>42</sup>.

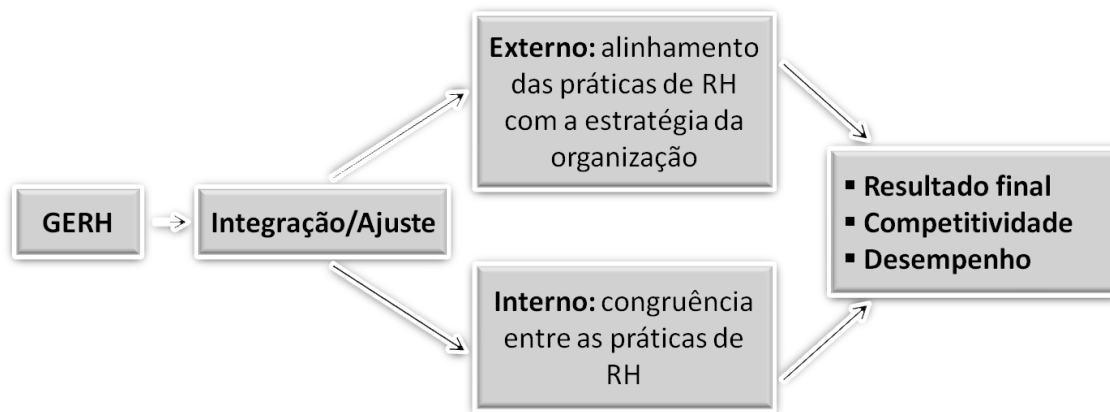


Figura 9 - Modelos normativos de GERH, construído pelo autor a partir de (Inyang, 2010).

Martín-Alcázar, Romero-Fernández e Sánchez-Gardey (2005), defendem que o debate teórico da GERH pode abranger outras perspectivas, como a perspectiva configuracional ou a contextual. De acordo com a perspectiva configuracional, o somatório dos efeitos individuais das práticas de RH sobre o desempenho organizacional poderia não ser positivo quando comparado com o efeito global das práticas de RH implementadas. Como argumentam Delery & Doty (1996), o sistema RH seria definido por um conjunto de metodologias e elementos multidimensionais baseado na combinação de múltiplas práticas e estratégias de RH. Neste sentido, seria possível *alcançar eficazmente os mesmos objetivos com configurações distintas*, em diferentes contextos e organizações (Delery & Doty, 1996; Martín-Alcázar, Romero-Fernández, & Sánchez-Gardey, 2005). Por seu lado, a perspectiva contextual, salienta que a autonomia das empresas e a escolha de políticas e práticas de RH é influenciada por atores e fatores condicionalistas, até aqui identificados como uma só variável de contingência. Segundo esta perspectiva, deverá ser

<sup>41</sup> Boxall (1993): baseada nos modelos de correspondência (*Matching models*) desenvolvidos pela Escola de Michigan, que afirmam que a eficácia organizacional depende do ajuste entre a GRH e a estratégia de negócios (p. 655).

<sup>42</sup> Segundo Boxall (1993), esta abordagem *tenta teorizar a influência do empregado enquanto elemento integrador de todas as políticas e práticas de RH* (p. 654). Para Delery & Doty (1996), esta abordagem seria sustentada por um conjunto de práticas tidas como universalmente eficazes em todas as organizações e contextos (p. 813)

reconsiderada a importância de variáveis ambientais como *as administrações públicas, os sindicatos, ou a incidência dos condicionalismos sociais e institucionais* (Martín-Alcázar et al., 2005). Neste sentido, a relação entre a GRH e o contexto organizacional deveria ser readaptado como nível de análise o contexto macro-social, de modo a que o sistema de GRH possa integrar os condicionalismos do ambiente onde se desenvolveu (Esteves, 2008). Paralelamente, como referem Martín-Alcázar et al (2005), sob esta perspetiva a função de RH deixa de ser percecionada como uma *responsabilidade exclusiva dos gestores de RH, mas uma responsabilidade que se estende a toda a organização* (Martín-Alcázar et al., 2005).

Como se depreende, a multiplicidade de perspetivas que sustentam o debate que envolve a GERH conduzem a uma vasta diversidade de definições que pouco contribuem para a construção de uma definição clara e precisa ou para a formação de uma identidade única. Da revisão literária realizada, verifica-se que o foco estratégico mostra-se bastante volátil e dependendo do autor pode, enfatizar o planeamento dos RH, focalizar-se na mudança cultural e organizacional, ser definido como um mecanismo de coordenação da organização ou até destacar-se como uma ferramenta de apoio à estratégia de negócios (Inyang, 2010). Apesar de sustentada por diferentes conceções, na generalidade a GERH, destaca a necessidade de integrar as práticas e políticas de RH na estratégia de negócio para se atingirem as vantagens competitivas cruciais para que as organizações possam alcançar elevados níveis de desempenho e produtividade.

### ***A problemática da GRH***

A revisão da literatura na área dos recursos humanos permite compreender que a elevada volatilidade tecnológica, a globalização e a crescente competitividade dos mercados desafiam diariamente as organizações a obterem vantagens competitivas sustentáveis. Como salienta Storey (2007), o estímulo por trás da GRH sugeria que as vantagens competitivas resultariam de uma maior aproximação e investimento nos recursos internos das organizações, na medida em esta seria a *chave para desbloquear a*



*flexibilidade, o consenso e o compromisso dos funcionários.* No entanto, os esforços da GRH para integrar as práticas e as políticas de RH na dinâmica organizacional continuam a encontrar sérias limitações, tanto ao nível teórico como ao nível prático.

Apesar de convincentes os argumentos que suportam a visão da GRH como uma questão estratégica, a suposta relação lógica e linear entre a estratégia de negócios e as práticas de RH é de todo questionável, dado que o processo de formulação e implementação é formado por uma dimensão informal marcada pela subjetividade e sujeita a uma complexa rede de fatores contingenciais. Neste sentido, assumir que os gestores das organizações detêm um conhecimento claro do contexto, dos comportamentos e das melhores práticas para atingir os objetivos propostos revela-se uma visão *excessivamente otimista quanto à possibilidade de serem capazes de maximizar as necessidades individuais e organizacionais* (Carvalho, 2005; Ferris & Judge, 1991). Para Barton & Gold (2007), outro problema teórico apontado à GRH residiu na própria conceção da imagem do gestor de RH, como um indivíduo *reflexivo, estratega e racional*, que de modo algum se coadunava com realidade e muito menos com as exigências do contexto. Na verdade, a volatilidade dos mercados e a forte competitividade, reduzem o tempo necessário para se questionar o alcance, os benefícios e os constrangimentos inerentes aos processos de tomada de decisão, originando inevitavelmente a tomada de decisões pouco conscientes, racionais ou intencionais (Bratton & Gold, 2007).

Por outro lado, como ressalva Whipp (1992), a *estratégia de negócios está longe de ser um fenómeno simples e racional*, desde logo porque o processo de formalização e implementação não se esgota nas decisões promovidas pela gestão de topo. A implementação de mudanças estratégicas implica descer alguns graus na cadeia de poder, nomeadamente aos gestores intermédios e aos gestores de linha que interpretam o conteúdo das diretrizes de acordo com os seus *quadros e parâmetros de referência*<sup>43</sup>. Estas interpretações aliadas ao grau de discricionariedade que reveste tais funções intermédias conduziram a que as diretrizes fossem mal compreendidas, julgadas e aplicadas (Whipp, 1992). Deste modo como argumenta Lawler (2005), o desenvolvimento

---

<sup>43</sup> Segundo Whipp (1992), resultam em parte da vida dentro da empresa, o que inclui o desenvolvimento histórico da sua estrutura, a cultura e política.

e a implementação de estratégias coerentes de RH derivam diretamente da qualidade da intervenção humana, logo, o sucesso depende da qualidade *da liderança organizacional, assim como da obtenção de um compromisso generalizado com os trabalhadores.*

Na prática, o valor estratégico da GRH é reconhecido dentro das organizações, no entanto, constata-se que na maioria dos casos as práticas e políticas de RH não são uma parte integrante do planeamento estratégico (Guest, 1987). Assim, contrariamente ao esperado, continua-se a enfatizar as dimensões quantitativas, como o custo, tempo, produtividade ou desempenho, e a rejeitar o facto de que os RH representam as variáveis mais complexas, mais difíceis de compreender e de controlar mas também potenciais fontes de vantagens competitivas (Boxall, 1993; Guest, 1987; Ulrich, 1998). Para Lawler (2005), os RH *podem desempenhar um papel estratégico, se forem identificadas as capacidades dos funcionários e das organizações e se as introduzirem no processo de formulação das estratégias.* Estes pressupostos deixam transparecer que na maioria das situações a problemática em torno do alinhamento das estratégias de RH com a estratégia de negócios não deriva *de um pensamento estratégico fraco ou pobre mas devido a uma má execução e implementação por parte dos gestores intermédios e de linha* (Lawler, 2005).

### ***A GRH – a oportunidade***

Num contexto de mudança onde as economias estão mais pobres, são cada vez mais globais, competitivas e instáveis, a GRH pode assumir-se como uma ferramenta determinante para um desempenho superior e para o sucesso das organizações. Como se depreende qualquer processo que envolva mudanças está intrinsecamente ligado ao fator humano, na medida em que impõe novos comportamentos, novas atitudes e mentalidades dos funcionários e a presença de elevados níveis de motivação, que poderão ser alcançados com a implementação de estratégias de GRH coerentes (Kalyani & Prakashan Sahoo, 2011; Noe et al., 2009).

Como se depreende, as políticas e práticas de GRH facultam à organização mecanismos que permitem gerir os recursos humanos de modo a transforma-los em potenciais fontes de vantagens competitivas, fomentando o desenvolvimento de novas competências, novos conhecimentos e a construção de uma cultura organizacional adequada aos objetivos delineados (Minbaeva, 2005). As vantagens competitivas conferidas pelas práticas de GRH emergem da capacidade em extrair *comportamentos positivos do trabalho dos funcionários*, o que conseqüentemente permitem gerar *conhecimentos mais amplos, maiores índices de motivação, criar sinergias, promover a criatividade e a produtividade* e ainda *reforçar o comprometimento dos funcionários* favorecendo deste modo a concretização *dos objetivos organizacionais propostos* (Tan & Nasurdin, 2011).

Após esta análise parece plausível afirmar que as políticas e práticas de GRH facultam não só as ferramentas necessárias para elevar o desempenho dos RH como a oportunidade para reforçar o sucesso e eficácia das organizações num contexto de extrema competitividade.



# CAPÍTULO IV

---

## Gestão de Recursos Humanos em Projetos e Programas de Cooperação Internacional

*Se deres um peixe a uma pessoa, alimentas essa pessoa por um dia...  
se a ensinares a pescar, ou melhor se deixares que aprenda,  
poderá alimentar-se para o resto da vida...*

*(Ellerman, 2006)*



## ***A GRH em Projetos e Programas de Cooperação Internacional***

Ao longo das últimas décadas, assistiu-se à crescente valorização das questões organizacionais no desempenho das organizações em geral, e particularmente nas organizações que operam num contexto internacional. No entanto, verifica-se que o estudo das melhores práticas de GRH continua a ser restringido ao setor privado, sendo raros os estudos que procuram abordar e analisar os desafios inerentes à gestão de pessoas no âmbito da CID. Neste sentido, estabelecendo o paralelismo com os estudos desenvolvidos para o setor privado, procura-se analisar os desafios impostos à GRH num contexto internacional e paralelamente compreender a relevância das práticas de GRH no sucesso ou insucesso da CID.

De acordo com Kealy, Protheroe, MacDonald, & Vulpe (2006) e Diallo *et al* (2005), o sucesso ou o insucesso da maioria dos projetos internacionais, onde se incluem os projetos desenvolvidos pela CID, pode ser determinado por questões de natureza ambiental, organizacional e humana. Segundo estes autores, os entraves ambientais resultam de perceções, análises e avaliações demasiado otimistas e por vezes erradas sobre o contexto económico, legal, social e cultural onde se inserem os projetos internacionais. Relativamente às questões de natureza organizacional, estas refletem erros na forma como os projetos são definidos, programados, implementados e geridos. Estas lacunas resultam inúmeras vezes da incapacidade para reconhecer a influência difusa da cultura, que conduzem à aplicação de estratégias e objetivos inadequados, à ausência de uma percepção comum dos objetivos e o acordo entre partes envolvidas, à evidente incapacidade para gerar nos indivíduos o compromisso com os objetivos, à inexistência de linhas claras de autoridade e responsabilidade ou ainda à ausência de mecanismos de feedback e de controlo que permitam detetar precocemente os problemas. Por último, os autores salientam que as questões relativas ao fator humano comprometem verdadeiramente o sucesso dos projetos internacionais, visto que são os funcionários que implementam as estratégias, compõem e desenvolvem as estruturas organizacionais e que utilizam as tecnologias disponíveis no mercado. Depreende-se assim que as questões e os grandes desafios que envolvem o fator humano situam-se no

planeamento estratégico, na seleção, no recrutamento e na formação das pessoas certas para enviar para as missões internacionais (O'Sullivan, 2010; Plessis & Beaver, 2008). Neste sentido, como argumentam Brewster (2011), Kealy et al (2006), Noe et al (2009), Scullion & Starkey (2000) e Wood (2009), o sucesso dos projetos internacionais depende da aptidão dos gestores de topo para encontrar, atrair, formar e manter funcionários com os talentos, as capacidades e as habilidades necessárias para enfrentar um desafio intercultural e, para assumir que as habilidades exigidas para operar num contexto diferente *não são similares aquelas que provavelmente ditaram o seu sucesso doméstico*. Contrariamente ao espetável como salienta Wood, vivemos num período onde comunidade internacional procura desesperadamente por este tipo de talentos, no então assiste-se a *uma oferta decrescente de indivíduos dotados com as competências necessárias e com o desejo de aceitar este desafio*.

Ao analisarmos especificamente os Projetos e Programas de Cooperação Internacional, compreende-se que novas variáveis são incrementadas a toda esta problemática, nomeadamente questões e desafios que resultam da natureza social da sua atuação (sem fins lucrativos), da multiplicidade de intervenientes envolvidos e da *intangibilidade dos resultados que revestem as questões ligadas ao desenvolvimento* (Khang & Moe, 2008). No âmbito da CID, compreende-se que a dimensão social dos projetos expressa, de forma direta ou indireta, a necessidade de melhorar a qualidade de vida das populações-alvo, através do *desenvolvimento de capacidades, habilidades e do know-how* necessários para que possam *satisfazer as suas próprias necessidades* (Diallo & Thuillier, 2004; Ellerman, 2006). No entanto, a natureza social que reveste o principal objetivo da CID torna-o muito menos tangível, na medida em que os resultados são *menos visíveis e mensuráveis*, quando comparados aos objetivos económicos que revestem a atuação de uma organização privada (Khang & Moe, 2008). Este aspeto, levanta desde logo um desafio especial quando se procura avaliar o impacto ou os resultados obtidos com este tipo de programas e projetos, na medida em que a intangibilidade implica desenvolver e adaptar ferramentas de avaliação únicas que permitam compreender o verdadeiro grau de concretização dos objetivos delineados. Como referem Khang & Moe (2008), ignorar este aspeto conduz frequentemente a uma



*tendência para se medir o grau de mobilização dos recursos, quando se deveria medir os resultados, uma vez que são estes que permitem analisar e compreender se existem melhorias positivas e se a sustentabilidade está garantida quando a ajuda externa chega ao fim.*

Outra característica singular apontada aos programas ou projetos afetos à CID reside no facto de serem compostos por uma *teia complexa de intervenientes, interesses e objetivos*, que claramente diferem dos pressupostos que fundamentam a atuação nos projetos industriais ou comerciais, característicos do setor privado (Ahsan & Gunawan, 2010; Khang & Moe, 2008). Como refere Kang & Moe (2008), no setor privado verifica-se que a relação estabelecida entre os intervenientes é pautada pela simplicidade e pelo controlo, uma vez que existe um cliente que paga um projeto e que pretende obter benefícios, e um executante que é pago para gerir o projeto e atingir os objetivos propostos pelo cliente. Nos Programas e Projetos de Cooperação Internacional a simplicidade que envolve a relação estabelecida entre cliente/executante é substituída por um modelo complexo composto por múltiplos intervenientes envolvidos, nomeadamente uma agência que financia, uma entidade promotora que implementa e os beneficiários que usufruem dos resultados (Ahsan & Gunawan, 2010). Na prática, a multiplicidade de intervenientes introduzem diversas implicações na gestão deste tipo de projetos, nomeadamente ao nível da prestação de contas, na definição dos requisitos que conduzam a uma maior responsabilização, na perceção das diferenças culturais e das necessidades reais pelo doador e por fim, na compreensão dos objetivos da ajuda por parte do país recetor (Khang & Moe, 2008).

Por último, mas não menos relevante, salienta-se que os aspetos que fundamentam a estruturação das equipas de expatriados nos programas e projetos revelam-se igualmente peculiares. Contrariamente ao setor privado, onde se assiste na generalidade dos casos à deslocação dos RH da sede para uma subsidiária, as entidades promotoras dos projetos ligados à CID recorrem massivamente à seleção e à contratação dos melhores especialistas disponíveis num mercado global. Esta questão levanta desde logo um grave problema, como destaca Ellerman (2006), *todos aqueles que ganham a vida com profissões ligadas à ajuda encontram-se numa posição paradoxal de trabalhar*

*para eliminar o seu próprio emprego, quando realmente tentam ajudar as pessoas a se ajudarem a elas próprias.* Isto porque, não possuem um posto de trabalho garantido quando retornam ao país de origem, como um funcionário deslocado da sede para uma empresa subsidiária. Deste modo, compreende-se que estas profissões peculiares sejam, na maioria dos casos, *organizadas de forma a gerar carências, incapacidades e impotência*, para que os seus titulares possam garantir e *perpetuar o seu próprio sustento* (Ellerman, 2006). Por todas as razões anteriormente indicadas, parece plausível afirmar que as especificidades únicas que envolvem os Projetos e Programas de Cooperação Internacional, torna-os extremamente dependentes dos fatores relacionados com o desempenho da componente humana (Rota & Zanassi, 2011)<sup>44</sup>. A natureza social que reveste a CID, implica que os RH possuam a flexibilidade, a adaptabilidade, a sociabilidade e a capacidade de comunicação necessárias para trabalhar e interagir direta ou indiretamente sobre a vida das populações afetadas à ajuda (Kealy, Protheroe, MacDonald, & Vulpe, 2006). Neste sentido, facilmente se depreende que a *eficácia e o sucesso das operações*, inerentes à Cooperação Internacional, dependem dos laços de confiança entre gestores e equipa de expatriados e *da dedicação, das contribuições organizacionais e operacionais* de todos os RH, estabelecendo mesmo a *diferença entre uma ajuda eficaz e uma ajuda ineficaz* (Aid, 2003; Rota & Zanassi, 2011).

Apesar de possuírem essências substancialmente diferentes, os Programas e Projetos de Cooperação, partilham da complexidade e dos inúmeros desafios que envolvem o estudo da gestão de pessoas nas corporações multinacionais, nomeadamente da Gestão Internacional de Recursos Humanos (GIRH). Neste sentido, compreende-se que muitos dos princípios que envolvem a GIRH poderá ser adaptada e absorvida pelas entidades promotoras na área da Cooperação Internacional. De facto, a análise dos pressupostos que fundamentam a GIRH poderá representar um caminho válido para colmatar a ausência permanente de estudos sobre as práticas e os desafios de gerir

---

<sup>44</sup> Segundo Rota et al (2011) a eficácia e o sucesso dos Programas e Projetos de Cooperação Internacional são influenciados por fatores relacionados com o lado humano que compõe a estrutura organizacional, nomeadamente pelas práticas de GRH (como o recrutamento, seleção, avaliação, remuneração), pela cultura organizacional (que define a maneira de fazer as coisas) e pelo clima organizacional (que deriva das perceções que os funcionários detêm sobre os eventos, as práticas, os procedimentos ou dos comportamentos esperados).

pessoas nos Programas e Projetos de Cooperação Internacional. Esta falha lamentável e, de certo modo incompreensível, como afirma O'Sullivan (2010), seria um pré-requisito fundamental para se avaliar corretamente os comportamentos e as práticas de GRH, para identificar as lacunas existentes, para corrigir e conseqüentemente atingir um desempenho superior dos RH e da própria CID. Assim, a ausência de estudos nesta área contribuiu de forma significativa para a formação de paradigmas e estratégias erradas que, posteriormente viriam a condicionar o desempenho dos RH, a restringir a amplitude dos benefícios gerados e o próprio sucesso dos Programas e Projetos de Cooperação Internacional.

### ***A complexidade da gestão de pessoas numa dinâmica internacional***

No final da década de 80, com a crescente pressão da competitividade as organizações compreendem que toda a lógica de mercado estava diferente, bem como as regras que o sustentavam. Com estas transformações as organizações foram obrigadas a repensar as suas estratégias de gestão e ir muito para além de uma estratégia de exportação e transferirem-se elas próprias para um contexto internacional. De acordo com Bartlett & Ghoshal (1992), a competitividade extrema levou as organizações a procurarem a dimensão internacional com o intuito claro de *amortizarem o mais possível o investimento* resultante da pesquisa e desenvolvimento de novos produtos. No entanto, compreende-se que os pressupostos que fundamentavam a gestão induziam a construção pressupostos para a gestão internacional que não se coadunavam com as dinâmicas impostas pelos novos contextos de atuação, traduzindo-se na maioria dos casos, em repatriações precoces dos expatriados<sup>45</sup> ou em avultadas perdas financeiras para as organizações. Este facto, rapidamente despertou a atenção e o interesse dos teóricos ligados à gestão e à GRH, compreendendo que os desafios impostos pelo ambiente internacional implicavam o desenvolvimento de capacidades e habilidades diferentes das

---

<sup>45</sup> Dowling et al (2008) atribuem o termo expatriado a um funcionário que resida e trabalhe num país estrangeiro.

utilizadas num ambiente doméstico (Gerhart, 2008; Noe et al., 2009). Deste modo, uma abordagem à complexidade que reveste a gestão de pessoas num contexto internacional implica desde logo analisar as principais diferenças entre a GRH doméstica e a GIRH.

Apesar de alguns autores relativizam esta complexidade, como Torrington (1994)<sup>46</sup>, outros teóricos como Wood (2009), Lazarova (2006), Dowling, Festing & Engle (2008) e Plessis e Beaver (2008) salientam que a GIRH distingue-se da GRH doméstica por introduzir *camadas adicionais de complexidade às operações que fundamentam a atuação das organizações*, uma vez que necessitam operar em ambientes e sobre culturas distintas, gerenciar diferentes tipos de funcionários e assumir um novo nível de exposição ao risco.

Na realidade, os conhecimentos que as organizações detêm quando operam num ambiente familiar permitem a focalização nas variáveis que determinam a dinâmica competitiva, colocando em segundo plano *o cunho económico, cultural e político* que caracteriza esse mesmo contexto (Ansoff & McDonnell, 1993). Este facto, permite que os departamentos de RH centrem as atenções num *programa de GRH único* que reflete, direta ou indiretamente, um conjunto comum de princípios culturais, sociais e legais, validados e aceites não só dentro da organização mas também pelo sistema judicial do país originário (Dowling, Festing, & Engle, 2008). No entanto, na GIRH a amplitude de atuação do departamento de RH revela-se mais amplo e abrangente (Figura 10), implicando ir para *além das questões funcionais da GRH doméstica* e abordar temas relativos à expatriação dos funcionários, coordenar diferentes estratégias de GRH (nacionais e internacionais) e ainda *alinhar os padrões de atuação* da organização com o sistema institucional e legal, com os valores, os princípios e a cultura do país de acolhimento (Brewster, Sparrow, Vernon, & Houldsworth, 2011; Finuras, 2011; Wood, 2009). Perante a necessidade concreta de coexistirem diferentes culturas e alcançar um sentimento de unidade nos projetos internacionais, onde se incluem os Programas e Projetos de Cooperação Internacional, torna-se imperativo que as estruturas

---

<sup>46</sup>Torrington (1994), referindo que a GIRH é um processo muito similar à GRH *doméstica*, sendo os conceitos diferenciados apenas por uma escala diferente de atuação, o que inevitavelmente incrementou um novo grau de complexidade.

organizacionais desenvolvam mecanismos de comunicação e ferramentas de trabalho especiais e únicas. Daqui, emerge o primeiro grande desafio ao nível da gestão de pessoas nos projetos internacionais, uma vez que se procura conciliar uma complexa rede de interesses, diferentes objetivos e padrões de comportamento únicos que são validados por culturas desiguais que, paralelamente inviabilizam a implementação de medidas e ações padronizadas (Kealy et al., 2006; Wood, 2009).

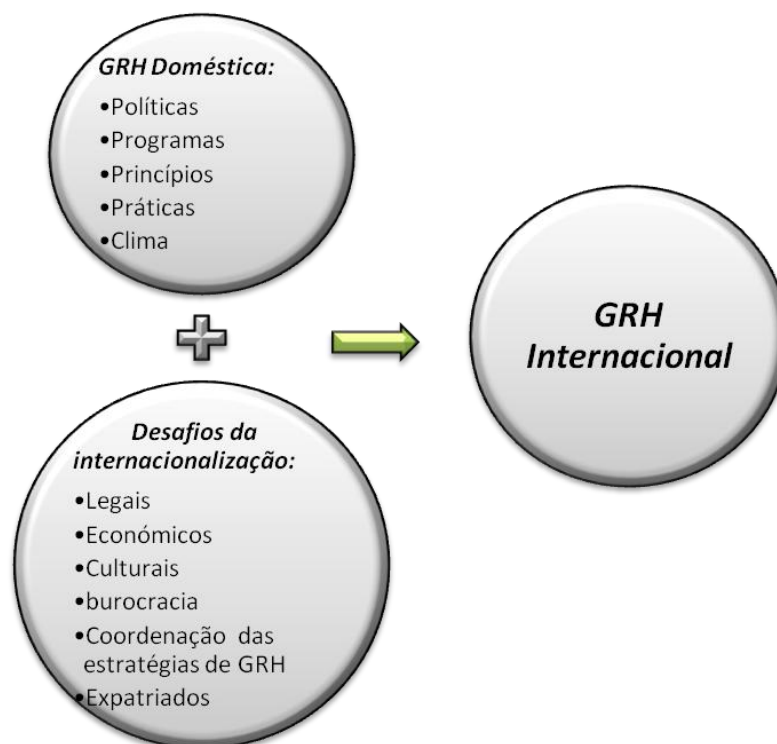


Figura 10 - Componentes do Sistema de GIRH, construído pelo autor a partir de (Brewster et al., 2011; Dowling et al., 2008; Lazarova, 2006; Wood, 2009).

### ***O desafio intercultural da GIRH e da CID***

A intensificação da globalização e conseqüente internacionalização das organizações promoveu a criação da designada *aldeia global, constituída por um mosaico multicultural* onde imperam as diferenças (Cunha & Rego, 2009). Apesar de inicialmente colocadas em segundo plano, sobretudo pela objetividade e racionalidade técnica que sustentava a área da gestão, as diferenças que compõem o mosaico multicultural intensificavam não só a exposição das organizações a novas mudanças como também o

risco de choques entre culturas<sup>47</sup> (Finuras, 2011). Com a crescente consciencialização em torno desta realidade, os teóricos da área da gestão, com o auxílio das ciências humanas e sociais, começaram a convergir em torno do *domínio interdisciplinar* dos estudos culturais de modo a compreender e explicar os fatores de *união, diferenciação e hierarquização* que compunham as sociedades (Domingues & Bueno, 2008). Lentamente começava-se a relacionar a eficácia das organizações e dos projetos internacionais<sup>48</sup> à necessidade de compreender a cultura do país que as acolhe com o intuito de encontrar novas formas de interagir e gerir pessoas. Esta ligação seria vital para entender a *identidade de um povo, o modo como encara o mundo, como constroem as relações sociais*, e ainda para compreender *o seu modo de trabalhar, de organizar, gerir e liderar pessoas* (Cunha & Rego, 2009).

No caso concreto dos Programas e Projetos de Cooperação Internacional, pela natureza social que os reveste, esta necessidade adquire um relevo ainda maior, uma vez que *a cultura é o ponto de partida para o entendimento e para que a gestão aprenda o significado do desenvolvimento, os valores que guiam as ações das pessoas ou o comportamento dos administradores* (Staudt, 1991). No entanto, também aqui os teóricos da área da gestão procuraram numeralizar as dimensões subjetivas que compunham a natureza da CID e transforma-las em dados objetivos para construir equações e padrões universais de sucesso. Esta manobra utópica, aproxima-se do que Ellerman (2006) definia como processo de reengenharia social, dando como exemplo os programas de ajustamento estrutural difundidos um pouco por todo o continente africano. Ainda hoje, os projetos ligados à CID são estruturados segundo a perspetiva hegemónica que o país doador tem dos problemas, das necessidades, do caminho a seguir e do contexto cultural vivido no país recetor. Importa assim questionar como poderemos *ajudar as pessoas a ajudarem-se a si mesmas*<sup>49</sup> se não procuramos

---

<sup>47</sup> De acordo com Finuras (2011), o fenómeno da globalização obriga as organizações a operarem numa *dimensão multidoméstica* que permita responder às novas culturas e aos novos valores. Para o autor, esta dimensão é formada pela introdução de novos atores, novos mercados, novas regras, novos instrumentos de comunicação e por mudanças nos paradigmas na gestão.

<sup>48</sup> No setor privado.

<sup>49</sup> Expressão utilizada por Ellerman (2006) relativamente ao que deveria ser verdadeira essência da Cooperação Internacional.

compreender as necessidades reais do recetor? Qual a amplitude de uma ajuda que não reconhece as especificidades da cultura onde será inserida? Como se constrói um programa e definem objetivos se não se reconhecem os desafios?

Na atualidade, estas questões continuam a aguardar uma resposta efetiva, visto que as diferenças e as assimetrias entre países continuam a ser ampliadas. Esta realidade desperta para a necessidade de se saber lidar com as diferenças culturais quando se procura alavancar verdadeiramente o desenvolvimento dos países recetores. Neste sentido, torna-se crucial analisar os pressupostos abrangidos pelo conceito de cultura, assim como a complexidade que esta dimensão incrementa à GIRH e aos Programas e Projetos de Cooperação Internacional.

Após a análise da literatura disponível sobre a construção do conceito de cultura, compreende-se que foi amplamente estudado e explorado, o que contribuiu para a proliferação de definições disponíveis e para a inexistência de uma definição clara que fosse aceite pela generalidade dos teóricos. No entanto, a definição avançada pelo Projeto Globe<sup>50</sup> parece reunir muitos dos pressupostos que fundamentam a multiplicidade dos conceitos, apontando a cultura como *os motivos, os valores, as crenças, as identidades, as interpretações ou os significados dos eventos, que são partilhados pelos membros de uma coletividade, resultantes das suas experiências comuns e que se transmitem ao longo de gerações.*

*Outros conceitos de cultura:*

- *Programa mental coletivo da mente humana (...), um sistema de padrões e significados acerca da forma de pensar, sentir e agir sobre os problemas comuns (...) que caracterizam e distinguem um grupo ou categoria de pessoas de outro grupo ou categorias (Finuras, 2011).*
- *Conjunto de valores, crenças e premissas partilhadas pelos membros de uma dada sociedade e que as distinguem das outras sociedades (Cunha & Rego, 2009).*

---

<sup>50</sup> O Projeto Globe (Global Leadership and Organizational Behavior Effectiveness) foi concebido em 1991 por Robert House com o intuito de desenvolver uma teoria que permita compreender e prever o impacto das variáveis culturais na liderança, na organização dos processos e na eficácia desses processos nas organizações.

*-Programação mental coletiva, que distingue uma nação da outra, um conceito que não é diretamente observável, mas inferida a partir de declarações verbais e outros comportamentos (Plessis & Beaver, 2008).*

*- Padrão de variações numa dada sociedade ou, mais especificamente, um padrão de valores profundos e assunções associadas à eficácia social partilhados entre o grupo de pessoas que formam uma sociedade (Kluckhohn & Strodtbeck, 1961).*

Deste modo, compreende-se que os comportamentos, as assunções, as crenças assim como os valores que fundamentam a gestão das organizações são *condicionados pelo quadro de valores e de atuações que emolduram a cultura* (Cunha & Rego, 2009). Na realidade, como salienta Beer (2003), todos nós possuímos *um cordão umbilical cultural*, que nos força a operar *sob o guarda-chuva do nosso software mental e emocional*, que nos transmite as *sementes que fundamentam* os valores e definem os nossos comportamentos, o que conseqüentemente se repercute dentro e fora das organizações. Na literatura, Geert Hofstede apresenta-se como o pioneiro no estudo das influências que as culturas nacionais incrementam na gestão das organizações<sup>51</sup>. De acordo com Hofstede (2010), a cultura nacional poderia ser analisada como um *mapa de programação coletiva* composto por um conjunto de valores partilhados que influenciam de forma significativa o funcionamento das organizações e o comportamento dos indivíduos. Deste modo, torna-se perceptível que os valores representam o núcleo central de uma escala crescente de incidência, uma vez que a cultura nacional flui, condiciona e influencia a atuação dos indivíduos que constroem e formam as organizações. De forma quase inevitável, as práticas de gestão de RH, sobre as quais giram as culturas organizacionais, acabam por refletir direta ou indiretamente os valores partilhados pela maioria dos indivíduos que compõem uma determinada sociedade. Na verdade, o controlo social exercido pela partilha de valores revela-se o *principal efeito que a cultura possui* enquanto mecanismo gerador de *diferentes comportamentos individuais e coletivos* (Finuras, 2011).

---

<sup>51</sup> No estudo realizado por Hofstede, o autor determina que a realidade cultural seria composta por quatro dimensões distintas, nomeadamente a distância hierárquica, a relação Individualismo/coletivismo, o controlo da incerteza e a relação masculinidade/feminilidade. De acordo com Finuras (2011), estas dimensões refletem *um conjunto de problemas comuns a todas as sociedades humanas, independentemente da sua localização no espaço e no tempo.*



Logo, verifica-se que o mosaico cultural é determinado pela intensidade que as sociedades atribuem aos valores, ou às dimensões como refere Hofstede, na medida em que os diferentes graus de centralidade ou de aceitação que cada sociedade atribui aos valores, torna-a diferente de qualquer outra. Como refere Finuras (2010, 2011), mesmo nos países desenvolvidos onde tudo parece próximo e similar verifica-se que existem diferentes *sistemas de valores* que despertam formas distintas *de pensar, sentir, estar e agir* perante os problemas e os desafios<sup>52</sup>. A utilização de metáforas por inúmeros autores, como a do Iceberg (Figura 11), permite compreender que a cultura *dos outros é um labirinto sem fundo* composto por aspetos invisíveis que moldam os comportamentos e as atitudes, podendo escapar com relativa facilidade à análise de um avaliador externo (Finuras, 2010).

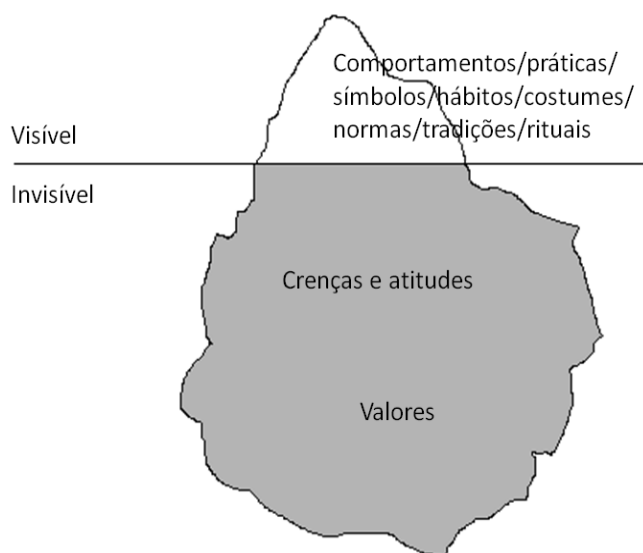


Figura 11 - A cultura como um Iceberg, construído pelo autor a partir de Finuras, 2010.

No caso concreto da CID, percebe-se que a perspetiva hegemónica que serviu durante décadas de princípio orientador para a formulação e implementação dos projetos, pelas entidades promotoras, delimitou-se apenas na análise do campo visível do Iceberg, deixando escapar as bases reais pelas quais se regem as sociedades. De certo

---

<sup>52</sup> Ao serem analisadas as bases teóricas que fundamentam a GRH nos EUA e na Europa, torna-se perceptível que os princípios assumidos como universais na GRH revelam-se distintos em contextos diferentes. De acordo com Brewster (2007), nos EUA o modelo de gestão de pessoas é pautado pelo individualismo e pela fraca intervenção do Estado, sendo na Europa substituído por um modelo assente no coletivismo e na forte regulamentação do trabalho.

modo, esta análise contribuiu para a incompreensão dos problemas estruturais e das necessidades reais que colocam entraves ao desenvolvimento nos países recetores. Isto porque, como salienta Finuras (2011), uma observação externa da cultura não permite ultrapassar a importância dos valores culturais e o facto de *seremos sempre estranhos à cultura, (...) e aos acontecimentos que a agitam*, inviabilizando assim qualquer hipótese de conhecer um país, compreender uma cultura ou reconhecer as necessidades dos indivíduos. Em virtude da essência social que fundamenta a atuação no âmbito da CID, a análise das diferenças culturais entre doador e recetor assume-se como crucial para se promoverem avanços e se concretize verdadeiramente o desenvolvimento. Neste sentido, torna-se perceptível que o desenvolvimento apenas será materializado quando a comunidade doadora compreender que o desajuste cultural das estratégias e dos objetivos, que conduzem à incompreensão por parte dos países em desenvolvimento podem culminar desde logo na rejeição e na ineficácia dos Programas e Projetos de Cooperação Internacional. Assim, revela-se crucial que as entidades promotoras compreendam o alcance dos valores que caracterizam a cultura do país recetor e que os equacionem quando estruturam, desenvolvem estratégias e implementam os Programas e Projetos de Cooperação Internacional. Como facilmente se depreende, mudar mentalidades e coordenar pessoas quando não se detém um conhecimento profundo dos valores, das crenças, de como se comunica, lidera ou age no país de acolhimento revela-se uma tarefa de todo impossível (Cunha & Rego, 2009; Finuras, 2010, 2011).

### ***A relevância da GRH nos Projetos e Programas de Cooperação Internacional***

Na atualidade, revela-se fundamental que as diferenças culturais assumam um papel de destaque no processo de estruturação dos modelos que definem os Programas e Projetos de Cooperação Internacional, e sobretudo nas práticas de GRH. No entanto, a realidade mostra que tanto os modelos estratégicos como as práticas de GRH foram sendo desenvolvidas tendo com base a ponta visível de um iceberg cultural, a partir da qual as entidades promotoras construíam o seu *mapa mental de como tudo funcionava*

(Black & Gregersen, 1999). Este facto, permitiu que a maioria das entidades promotoras ligadas à CID, à imagem do que ocorreu no setor privado, adotassem padrões de atuação universais que culminariam na transferência massiva de princípios, normas, estratégias ou hábitos domésticos, sobretudo na área da GRH, sem que se questionassem os desafios ou a validade de tais pressupostos nos contextos onde iriam ser implementados.

Na realidade, negligenciar estas variáveis traduziu-se num ineficiente alinhamento da estratégia de GRH com a estratégia global, que conduziram a graves erros no processo de seleção dos gestores internacionais e das equipas de expatriados ou à desvalorização da necessidade de formação prévia, vitais para extrair níveis de desempenho elevados das equipas no terreno. Na prática, a rejeição das diferenças socioculturais entre o país de origem e o país de acolhimento contribuiu, na maioria dos casos, para o retorno prematuro de expatriados, para a intensificação dos conflitos entre equipas e entidades promotoras, e de certo modo para a redução dos índices de eficácia dos Programas ou Projetos de Cooperação Internacional. Como se depreende, no âmbito da CID os aspetos culturais influenciam ainda mais o desempenho dos RH e da GRH, no entanto esta dimensão continua a ser ignorada pelas entidades promotoras deste tipo de programas e os projetos.

É neste contexto que emerge a relevância estratégica da GRH, na medida em que o alinhamento entre as práticas de GRH e a missão global permite aos gestores *pensar globalmente e agir localmente* e assim reduzir, contornar e ultrapassar a maioria dos desafios impostos pela natureza social e reduzir o desajuste cultural que marcou a maioria dos Programas e Projetos de Cooperação Internacional (Aid, 2003; Torrington, 1994). Na verdade, um alinhamento efetivo contribui ativamente para a construção de um ciclo de aprendizagem contínuo e flexível (Figura 12), que facilita o recrutamento e seleção das pessoas com o perfil adequado às funções propostas, para o desenvolvimento de mecanismos de formação e avaliação do desempenho, e para a exploração de vetores motivacionais que permitam elevar o nível de eficácia organizacional e o desempenho dos RH deslocados para o terreno.

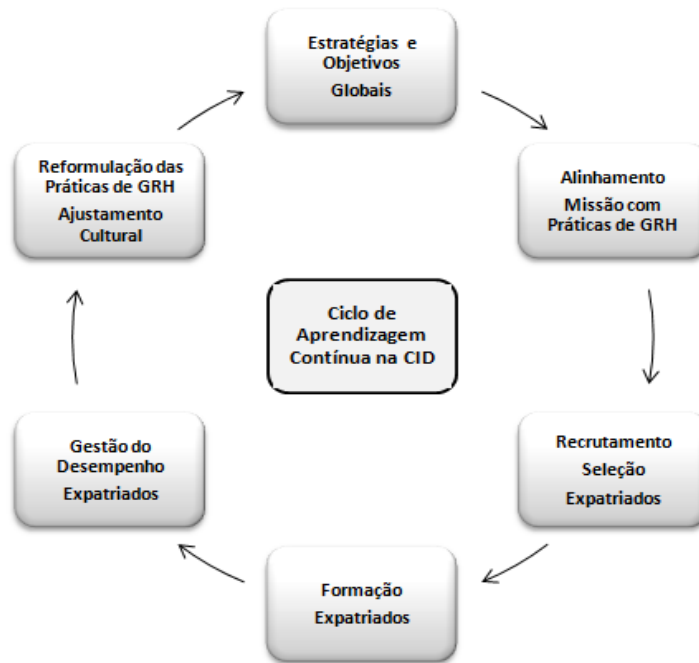


Figura 12 - Ciclo de Aprendizagem Contínua na CID, construído pelo autor.

Um dos principais desafios dos gestores de GRH nos Programas e Projetos de Cooperação Internacional reside na necessidade de encontrarem um gestor/coordenador internacional e formarem uma equipa de expatriados sólida e eficiente que permita ultrapassar os desafios do contexto sobre o qual atuam, ou seja estruturar a *melhor equipa para operar nos piores locais e ambientes* (O’Sullivan, 2010). No entanto, durante décadas todo este processo foi estruturado e fundamentado por um conjunto de suposições erradas que negligenciavam a importância dos desafios culturais e a verdadeira natureza que reveste os objetivos da CID. De certo modo, estes pressupostos contribuíram para que o processo de recrutamento e seleção fosse focalizado no estudo das competências dos candidatos, com recurso à análise dos comportamentos observáveis, das habilidades e dos conhecimentos técnicos. Isto permite regressar novamente à analogia do Iceberg e compreender que todo o processo, à imagem do que ocorreu no âmbito da cultura, fosse centrado numa análise superficial e incompleta das características que definem o perfil dos candidatos (Figura 13). Esta análise, apesar de extremamente valiosa, não permitia prever, com qualquer grau de certeza, as reações dos indivíduos quando expostos a um novo ambiente, uma nova cultura, a novas pessoas ou a novos graus de pressão. Inevitavelmente, esta estratégia culminou na seleção

equipas formadas por *indivíduos tecnicamente avançados* mas com *fracas competências soft*<sup>53</sup> e *culturalmente analfabetos*<sup>54</sup> (Black & Gregersen, 1999; Kealy et al., 2006).



**Figura 13 - Iceberg das Competências, construído pelo autor a partir de (Ceitil, 2006).**

Neste sentido, compreende-se que um alinhamento da estratégia de GRH com a missão da organização permite, à-priori, que sejam identificados corretamente os objetivos e os desafios globais e os objetivos que fundamentam cada função dentro dos programas ou projetos. Esta identificação prematura dos desafios amplifica a probabilidade de se definirem corretamente as competências e os critérios necessários para a elaboração de um plano de seleção coerente, que permita ao gestor de topo abordar e explorar as competências *soft* dos candidatos que fundamentam a parte oculta do iceberg das competências (inputs), nomeadamente os traços de personalidade, as crenças ou as motivações. Isto permitirá, selecionar *as pessoas* que possuem as competências e o perfil psicológico necessários para gerir e integrar as equipas que operam em contextos multiculturais (Figura 14), ou seja, selecionar *as que revelam maior probabilidade para concretizarem o ajustamento sociocultural* e os estilos de liderança

---

<sup>53</sup> De acordo com Kealy *et al* (2006) o processo de seleção de expatriados continua a negligenciar as competências *soft* como a adaptabilidade, a sociabilidade e a capacidade comunicativa. Segundo o autor, a avaliação deste tipo de competências, em primeiro lugar, seria um passo crucial para *a produção e concretização das metas de rentabilidade* impostas aos projetos internacionais.

<sup>54</sup> Para Black & Gregersen (1999), a seleção e expatriação de indivíduos pressupõe uma análise ampla das competências, na medida em que os candidatos podem ser dotados de habilidades técnicas extraordinárias mas não conseguirem ajustar-se a *diferentes costumes, perspetivas e práticas*.

corretos, em função dos critérios que sejam assumidos como relevantes para um desempenho superior dos RH no local onde decorre a missão (Cunha & Rego, 2009). Da mesma forma, a análise dos elementos que compõem a camada imersa do iceberg das competências permite ao gestor de GRH determinar o perfil psicológico global das equipas de expatriados, de modo a antecipar, reduzir ou gerir os conflitos entre indivíduos e promover a construção de um ambiente de trabalho *confortável que potencie a inovação e a criatividade dos RH* (Noe et al., 2009).

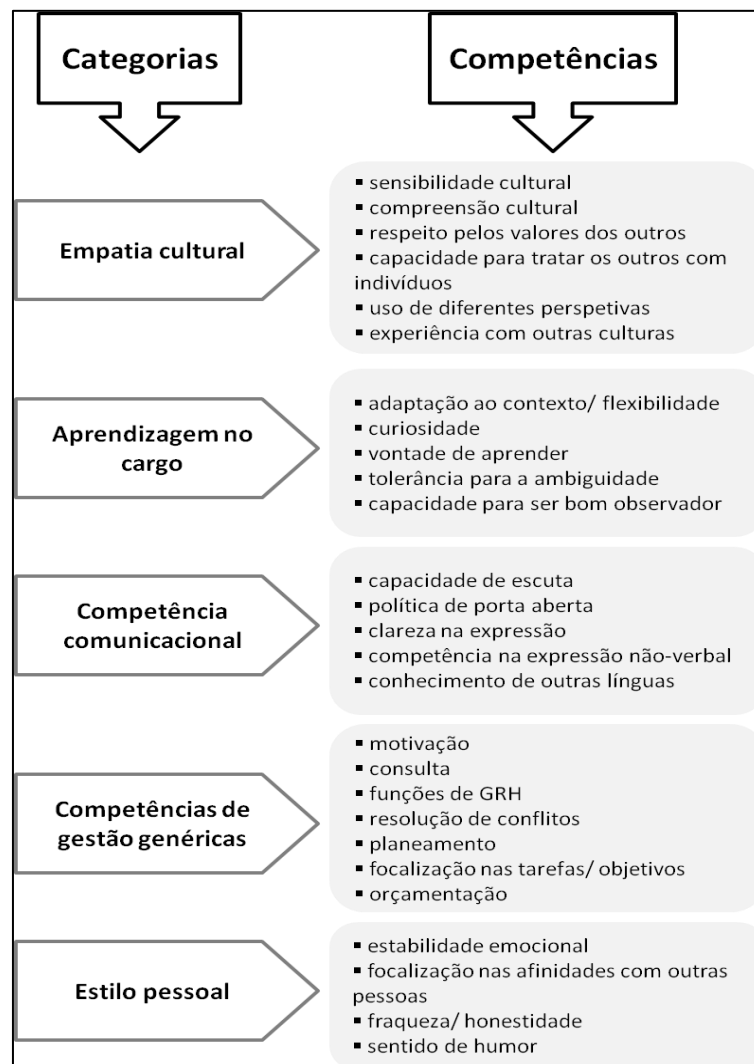


Figura 14 - Competências para gerir equipas multiculturais, construído pelo autor a partir de (Cunha & Rego, 2009).

O alinhamento estratégico dos RH com a missão global das organizações é igualmente importante para a compreensão dos desafios reais que as equipas de

expatriados enfrentam diariamente no terreno. Esta compreensão revela-se vital para a definição prévia de planos de formação que contribuam para a preparação e desenvolvimento de capacidades e habilidades adicionais que permitam às equipas atuar com sucesso e cumprir os objetivos definidos para cada Programa ou Projeto de Cooperação Internacional.

No entanto, o plano de formação não deve ser restringido à necessidade de especializar os indivíduos nas tarefas que irão desempenhar, mas composto por uma abordagem mais ampla que integre os vários aspetos e dimensões que revestem o ajustamento cultural (Figura 15) do expatriado no país de acolhimento (Cunha & Rego, 2009; Dowling et al., 2008; Finuras, 2011; Plessis & Beaver, 2008). Na realidade, os estudos recentes revelam que o fator principal que conduz ao fracasso e à repatriação precoce dos expatriados reside no desajustamento sociocultural e psicológico, superando mesmo a incompetência técnica dos indivíduos (Andreason, 2003). De acordo com Cunha & Rego (2009), a formação transcultural revela-se crucial para *melhorar o processo de ajustamento ao novo quadro cultural* e conseqüentemente para minimizar o *choque cultural*<sup>55</sup>.

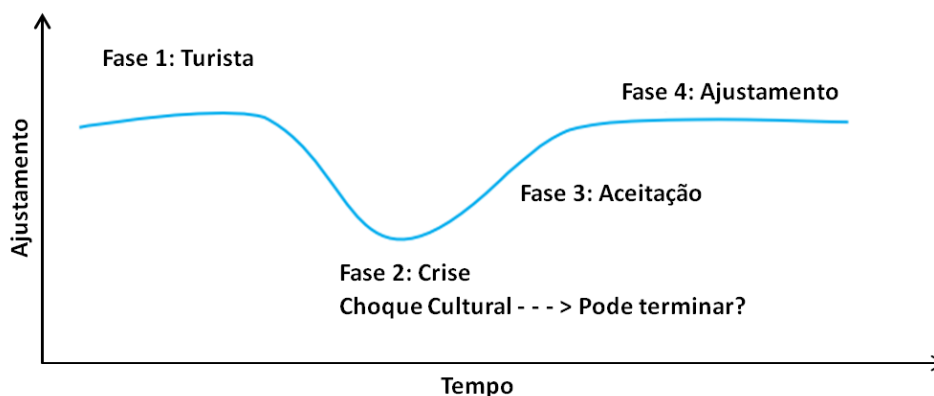


Figura 15 - Fases do Ajustamento Cultural, construído pelo autor a partir de (Dowling et al., 2008).

Como se compreende, a formação assume um papel crucial para se construir uma dinâmica de equipa baseada na confiança, favorecendo a adaptação rápida às restrições

<sup>55</sup> Para Cunha & Rego (2009), a formação contribui ativamente para o sucesso da missão, na medida em que permite reduzir as probabilidades de existência de problemas psicológicos e psicossomáticos, o isolamento, a incapacidade para compreender o contexto ou ainda de cometerem equívocos.

do ambiente e, paralelamente o desenvolvimento de uma cultura de equipa que favorece a compreensão dos processos, das necessidades, as prioridades e dos objetivos centrais subjacentes à missão (Pinto, Pinto, & Prescott, 1993; Rota & Zanassi, 2011). No caso concreto dos gestores/coordenadores internacionais, apesar de não representar a realidade no seu todo, a formação contribui de forma significativa para a construção de um conhecimento atempado dos desafios ambientais e humanos. Isto permitirá ao gestor analisar cada uma das componentes de forma isolada ou globalmente, e construir o estilo de liderança que melhor potencie o desempenho da equipa de expatriados e se adegue ao meio envolvente<sup>56</sup> (Figura 16).

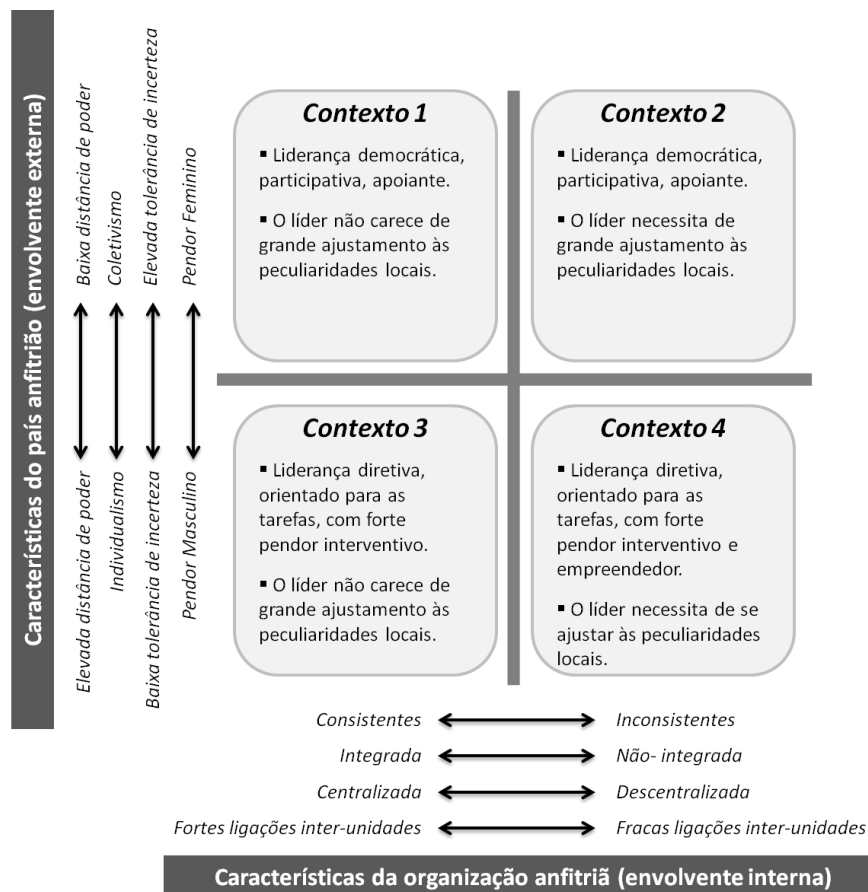


Figura 16- Estilos de Liderança e o Meio Envlovente, construído pelo autor a partir de (Cunha & Rego, 2009).

<sup>56</sup> Segundo Plessis & Beaver (2008), o gestor/coordenador internacional necessita considerar, a cultura organizacional da organização na qual desempenha funções, a cultura nacional do país anfitrião, as leis que fundamentam o trabalho no país originário e no país anfitrião, as expectativas de remuneração, as condições de trabalho, as práticas de integração, os procedimentos e o perfil dos elementos da equipa que gere.



Ainda no campo da formação, importa salientar que os gestores de topo continuam a negligenciar a verdadeira natureza que envolve os programas e projetos ligados à CID, nomeadamente a obrigatoriedade de, direta ou indiretamente, desenvolverem as capacidades, as habilidades ou transmitirem o *know-how necessário* para que os RH locais possam *satisfazer as suas necessidades* e garantir a sustentabilidade dos Programas ou Projetos de Cooperação Internacional quando se esgotam os recursos disponibilizados para a ajuda externa (Ellerman, 2006). De certo modo, esta realidade permite questionar se a CID ao longo das últimas décadas abordou a questão certa do desenvolvimento e se as entidades promotoras incutiram e formaram os gestores/coordenadores internacionais e as equipas de expatriados para as verdadeiras responsabilidades da sua atuação. Como referido anteriormente, para operar sob a verdadeira essência da CID, estes profissionais deveriam travar uma luta diária para eliminar o posto de trabalho que ocupam, contudo a atuação destes profissionais não foi baseada na essência mas nos aspetos técnicos que vigoram nos contratos de trabalho, sendo que na maioria dos casos se excluiu a responsabilidade de formar e capacitar os RH locais. Perante este paradoxo, compreende-se que as peculiaridades que revestem estas profissões reforçam a necessidade de serem realizadas análises rigorosas pelos gestores de topo, de modo a incrementar esta dimensão nos contratos e que se desenvolvam planos de formação e de recompensas específicas que motivem verdadeiramente as equipas a capacitar e formar os RH locais. Neste sentido, a valorização estratégica dos RH através da formação das equipas de expatriados revela-se crucial não só para reforçar o desempenho ou as probabilidades de sucesso das equipas no terreno mas também para construir uma alternativa viável que permita reduzir as assimetrias existentes entre doadores e recetores e, paralelamente garantir a sustentabilidade futura dos programas e projetos no âmbito da CID.

Por último, a relevância das práticas de GRH nos Programas e Projetos de Cooperação Internacional é demonstrada pela importância e pelos contributos que gestão do desempenho dos RH pode incrementar no sucesso e na eficácia deste tipo de projetos. Do estudo da literatura sobre esta componente da GRH, torna-se perceptível que

a ideia de avaliar o desempenho dos RH não é nova, que se baseou na análise do desempenho em relação aos objetivos propostos e que foi restringida às funções de maior relevo dentro das organizações, revelando pouco ou nenhum pendor estratégico. No entanto, com a GRH a gestão do desempenho ganha uma dimensão verdadeiramente estratégica, ao ser aplicada a todos os funcionários da organização ou do projeto com o intuito claro de *maximizar o seu potencial de desempenho atual e futuro* (Lucas, Lupton, & Mathieson, 2007). Ao transformar os RH em fatores estratégicos, as práticas de GRH procuram incorporar mecanismos de avaliação do desempenho que permitam não só compreender o grau de realização dos objetivos propostos como também alinhar as metas individuais com os objetivos globais da missão. Esta última etapa, do processo de aprendizagem contínua delineado anteriormente para a CID, fornece a oportunidade para aproximar os gestores das equipas e discutir o trabalho realizado, compreender o grau de concretização dos objetivos traçados individualmente e coletivamente, investigar os métodos de atuação e analisar o grau de adequação do perfil pré-determinado para cada função com as competências reais necessárias no terreno.

Esta análise, permite aos gestores de topo reduzir o efeito da distância, absorver os conhecimentos, experiências e as perspetivas de cada um elementos e eventualmente identificar lacunas, novos desafios ou identificar conflitos internos no seio das equipas de expatriados. Paralelamente, as práticas ligadas à gestão do desempenho contribuem para o reconhecimento e valorização do trabalho resultante do desempenho individual do expatriado, para identificar lacunas no processo de seleção e formação dos RH e ainda para criar uma cultura e um clima organizacional que potencie o desenvolvimento individual e das equipas. Por outro lado, o processo de avaliação revela-se vital para enquadrar, ajustar ou reformular os programas de compensação (remunerações, recompensas ou prémios) disponibilizados aos expatriados, de modo a promover índices motivacionais superiores fundamentais para a melhoria do desempenho e da produtividade dos RH em geral. Deste modo, torna-se perceptível que a gestão de desempenho é um importante mecanismo de comunicação e feedback, responsável por alargar a amplitude de informações disponíveis aos gestores de topo e, conseqüentemente por alargar o campo de análise que irá fundamentar o alinhamento

entre os objetivos globais dos Programas ou Projetos de Cooperação Internacional e as práticas de GRH. Ao ser ampliada a base que sustenta esta análise, o gestor tem à sua disposição informações que permitem reduzir o impacto das diferenças culturais, compreender os desafios no terreno, promover o crescimento individual dos expatriados e das equipas ou ainda clarificar a relação entre os objetivos para a missão global e as necessidades reais das populações afetas à ajuda. Os resultados da avaliação do desempenho dos RH contribuem assim ativamente para atingir o sucesso e a eficácia, na medida em que permitem à gestão de topo identificar precocemente as condicionantes do desempenho dos RH e aplicar medidas corretivas, tanto ao nível das práticas de GRH como através do reajuste dos objetivos gerais que fundamentam os Programas ou Projetos de Cooperação Internacional.

Neste sentido, as práticas de GRH como o recrutamento/seleção, a formação e a avaliação do desempenho revelam-se ferramentas cruciais para elevar os índices de eficácia organizacional, para a promoção do desenvolvimento das capacidades individuais e coletivas dos gestores de topo e da equipa de expatriados e para moldar, direta ou indiretamente, as atitudes, os comportamentos e o clima organizacional. As práticas de GRH revelam-se cruciais para a construção de laços de confiança e o compromisso necessário entre a gestão de topo e as equipas, sendo estes vitais para ultrapassar as barreiras culturais e, conseqüentemente explorar e colocar em prática os programas de formação e capacitação dos RH locais.



# Considerações Finais

---

No presente estudo assumiu-se como principal objetivo analisar o grau de relevância da Gestão de Recursos Humanos no sucesso dos Programas e Projetos de Cooperação Internacional. Deste modo, pretendeu-se articular duas áreas de conhecimento distintas, a Administração ou Gestão de Pessoas, centrada sobretudo na GRH, e a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, com o intuito de aprofundar a reflexão em torno dos potenciais contributos que a interação entre ambas poderá incrementar na eficácia da ajuda ao desenvolvimento.

Para o efeito, tornou-se relevante compreender as raízes e os ideais do desenvolvimento e os paradigmas que fundamentaram a CID nas últimas décadas. Como referido anteriormente neste estudo, a intensificação das relações entre os povos e a consequente globalização dos mercados conduziu a um aumento significativo da complexidade e à incapacidade para controlar um sistema financeiro cada vez mais descentralizado, e no qual as assimetrias de conhecimento e poder existentes atribuíam aos diversos atores posições de partida distintas. Estas assimetrias viriam a comprometer o trajeto de desenvolvimento dos países, intensificando e agonizando as desigualdades entre estes, o que favoreceu o egoísmo desenfreado dos países mais desenvolvidos e a escalada da dependência externa por parte dos países em desenvolvimento. A crescente ambição dos países desenvolvidos e o desejo de atingir a supremacia global rapidamente culminou em confrontos reais, as duas Guerras Mundiais, que viriam a alterar o rumo da história. Perante a devastação promovida pela Segunda Guerra Mundial, o conceito de desenvolvimento assumiria como princípio orientador o crescimento económico das nações, sustentado sobretudo por uma filosofia de industrialização. Contudo, o reconhecimento de que este ideal de desenvolvimento ampliava as assimetrias e aumentava os índices de pobreza nos países em desenvolvimento, resultou na construção de novos paradigmas e objetivos para a CID, materializados na definição dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio.

Na atualidade, os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio expressam uma vontade clara de integrar todos os países num sistema global baseado na convergência e na equidade da redistribuição dos recursos e pautado pela promoção de uma maior justiça social e pela defesa dos direitos humanos. Apesar de notória esta vontade, os países desenvolvidos continuam a não espelhar o alinhamento necessário para atingir os objetivos propostos, nomeadamente ao nível do financiamento. De facto, esta revelou-se a matéria sobre a qual residiam as principais dúvidas e preocupações, tanto da parte dos doadores como dos países recetores. Como foi desenvolvido ao longo do estudo, alguns autores argumentaram que o volume de ajuda disponibilizado não é suficiente quando se analisavam verdadeiramente os problemas, outros pelo contrário salientaram que a ajuda atualmente disponibilizada revelava-se excessiva e prejudicial para o desenvolvimento dos países beneficiários. No entanto, como argumentam Ellerman (2006) e Riddell (2007), o debate em torno do desenvolvimento continua a não incidir sobre os aspetos e matérias relevantes que podem estabelecer a diferença. Para estes autores, o verdadeiro debate sobre o desenvolvimento não deveria ser sustentado por teses que procuram analisar se o financiamento é ou não suficiente, mas por análises racionais que permitissem compreender a eficácia da distribuição da ajuda e o grau de adequação dos objetivos delineados com as necessidades reais das populações. Deste modo, a ausência de um alinhamento entre os objetivos propostos para os Programas e Projetos de Cooperação Internacional com as necessidades e a cultura do país recetor revelou-se como o principal fator responsável pela existência de baixos índices de eficácia na CID.

Na realidade, o desajuste cultural evidenciado tanto por gestores como pelas entidades promotoras favoreceu a definição de estratégias e objetivos gerais utópicos, que não se coadunavam de modo algum com a realidade, sendo perceptível que na maioria dos casos os beneficiários não compreendiam a essência e a validade dos projetos. Contrariamente ao observado no setor privado, a natureza social que reveste a CID implica coordenar múltiplos intervenientes para atuar sobre a vida das populações beneficiárias, com o intuito de, direta ou indiretamente melhorar a qualidade de vida das pessoas. Deste modo, torna-se evidente que a prossecução deste tipo de resultados, menos visíveis e mensuráveis, exige que as entidades promotoras detenham um

conhecimento amplo e profundo das diferenças culturais, nomeadamente que compreendam os motivos, os valores, as crenças e as necessidades que regem os comportamentos das pessoas. A integração das questões culturais no processo de estruturação e formulação das estratégias, nos objetivos gerais e nas práticas de gestão dos RH revela-se assim crucial para alavancar o desenvolvimento dos países beneficiários e, conseqüentemente retirar verdadeiros dividendos e ampliar a eficácia da CID. No entanto, constatou-se que os modelos estratégicos que fundamentaram os Programas e Projetos de Cooperação Internacional foram moldados e estruturados tendo como ponto de partida a percepção que os doadores tinham da realidade, nomeadamente da parte visível de um iceberg que viria a mostrar-se mais complexo do que o previsto.

Por outro lado, a desvalorização das questões culturais contribuiu para que as entidades promotoras deste tipo de programas ou projetos adotassem modelos padronizados de gestão, sobretudo no domínio da gestão de pessoas, que refletiam uma negligência total dos desafios e peculiaridades inerentes ao contexto de atuação. Perante a ausência de estudos sobre esta temática, procurou-se junto da GIRH colmatar esta lacuna, na medida em os projetos desenvolvidos pelas organizações do setor privado partilham da mesma complexidade e da maioria dos desafios impostos aos Programas e Projetos de Cooperação Internacional. Apesar de possuírem essências de atuação distintas, este paralelismo permitiu compreender que a valorização estratégica dos RH promovida pela GRH contribui ativamente para ultrapassar a maioria dos desafios inerentes aos programas e projetos no âmbito da CID.

Ao longo do estudo tornou-se perceptível que as políticas e práticas de GRH fornecem às organizações as ferramentas necessárias para gerir os RH e transformá-los em fontes de vantagem competitiva e assim atingir os objetivos organizacionais, na medida em que permite extrair conhecimentos mais abrangentes, elevados índices de motivação e comprometimento dos funcionários e ainda criar sinergia entre as equipas (Tan & Nasurdin, 2011). Estas ferramentas fundamentam a construção de um ciclo de aprendizagem contínuo e flexível crucial para compreender as necessidades reais das populações, os desafios impostos aos Programas e Projetos de Cooperação Internacional e para delinear as estratégias e os objetivos globais.

Neste sentido, tornou-se evidente que o alinhamento entre a missão global e a estratégia de GRH permite direcionar os RH para os objetivos estratégicos, e assim garantir a contribuição e desempenho do capital humano na concretização dos objetivos. A valorização dos contributos do fator humano altera substancialmente a ênfase atribuída às competências técnicas no processo de recrutamento e seleção dos gestores e das equipas de expatriados, procurando-se analisar outras dimensões que compõem o iceberg das competências, nomeadamente as designadas habilidades *soft*. Isto permite selecionar os indivíduos que possuam o perfil psicológico mais adequado para concretizar o ajustamento sociocultural, para gerir e simultaneamente reduzir os conflitos internos.

O alinhamento entre a missão e as práticas de GRH revela-se igualmente importante para reforçar a necessidade e a validade da implementação de planos de formação contínua que permitam não só especializar os indivíduos nas suas funções, mas também contribuir para um rápido ajustamento cultural do expatriado no país de acolhimento. Ainda neste domínio, os planos de formação mostram-se vitais no desenvolvimento das competências necessárias que permitam às equipas de expatriados formar e capacitar corretamente os RH locais, garantindo assim a autonomia e a sustentabilidade futura dos Programas e Projetos de Cooperação Internacional.

Outro aspeto relevante da GRH reside nos contributos que os mecanismos de gestão de desempenho podem assumir no sucesso de programas e projetos com esta natureza. A dimensão estratégica atribuída aos RH transforma a gestão de desempenho tradicional num mecanismo evidente que pretende maximizar o potencial de desempenho de todos os expatriados (Lucas et al., 2007). Neste sentido, a gestão de desempenho não se restringe à avaliação do grau de realização dos objetivos mas transforma-se num mecanismo de feedback crucial para reduzir o efeito da distância, absorver novos conhecimentos, identificar as lacunas inerentes ao processo de seleção e formação, para avaliar e clarificar as estratégias e os objetivos gerais, e ainda para compreender as necessidades reais do país recetor.

Num momento em que as fontes de financiamento são especialmente escassas e a competitividade por fundos no âmbito da CID é elevadíssima emerge a necessidade de rentabilizar ao máximo os recursos disponibilizados para a ajuda ao desenvolvimento,



tornando-se fundamental que as entidades ligadas à CID promovam iniciativas reais que permitam desenvolver uma maior autonomia dos Países em Desenvolvimento e deste modo reduzir verdadeiramente as assimetrias existentes.

Ao longo do presente estudo, tornou-se perceptível que a atuação das entidades promotoras continua a ser representada por um movimento unidirecional e estático, que não permite aproximar e conjugar perspetivas e realidades distintas, no caso concreto dos Países Desenvolvidos e dos Países em Desenvolvimento. É neste ponto que GRH poderá desempenhar um papel crucial no aumento da eficácia dos Programas e Projetos de Cooperação Internacional ao fornecer as ferramentas de trabalho necessárias para a construção de um ciclo de aprendizagem contínua. Este ciclo de aprendizagem permite não só ultrapassar os desafios inerentes ao ambiente e à cultura, como desenvolver mecanismos de comunicação e feedback fundamentais para compreender as necessidades reais dos Países em Desenvolvimento e amplificar a eficácia dos Programas e Projetos de Cooperação Internacional e da CID.



# Anexos

---

Tabela 2 - Metas para a concretização dos ODM'S (2015)

	2006	2010	2010	2006- 2010	Concretização ODM's
	APD/RNB (%)	Compromisso	APD/RNB (%)	Variação	Variação
Alemanha	0,33	0,51	0,38	-0,13	-0,32
Áustria	0,33	0,51	0,32	-0,19	-0,38
Bélgica	0,5	0,7	0,64	-0,06	-0,06
Dinamarca	0,8	0,8	0,9	0,1	0,2
Espanha	0,33	0,6	0,43	-0,17	-0,27
Finlândia	0,41	0,57	0,55	-0,02	-0,15
França	0,47	0,6	0,43	-0,17	-0,27
Grécia	0,3	0,51	0,17	-0,34	-0,53
Holanda	0,82	0,8	0,81	0,01	0,11
Irlanda	0,5	0,6	0,53	-0,07	-0,17
Itália	0,33	0,51	0,15	-0,36	-0,55
Luxemburgo	0,9	1	1,09	0,09	0,39
Portugal	0,33	0,51	0,29	-0,22	-0,41
Reino Unido	0,42	0,59	0,56	-0,03	-0,14
Suécia	1	1	0,97	-0,03	0,27



## Bibliografia

Afonso, M., & Fernandes, A. (2005). *Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento*. Lisboa: Revista Forum DC.

Ahsan, K., & Gunawan, I. (2010). Analysis of cost and schedule performance of international development projects. *International Journal of Project Management*, 28(1), 68-78.

Aid, P. i. (2003). *Code of good practice in the management and support of aid personnel* (32). London.

Alajloni, M., Almashaqba, Z., & Al-Qeed, M. (2010). The Classical Theory of Organisation and it's Relevance. *International Research Journal of Finance and Economics*(41), 60-67.

Andreason, A. (2003). Expatriate adjustment to foreign assignment. *International Journal of Commerce and Management*, 13(1), 42-60.

Ansoff, H., & Mcdonnell, E. (1993). *Implantando a Administração Estratégica*. São Paulo: Atlas.

Araújo, P. (2006). *A capacitação para o Desenvolvimento das ONGD Portuguesas*. Universidade Aberta, Lisboa.

Armstrong, M. (2003). *A Handbook of Human Resource Management Practice* (10 ed.). United Kingdom: Kogan Page.

Arthur, J., & Boyles, T. (2007). Validating the human resource system structure: A levels-based strategic HRM approach. *Human Resource Management Review*, 17(1), 77-92.

Auty, R., & Le Billon, P. (2007). Managing Revenues from Natural Resources and Aid. In M. H. Oli Brown, Sonia Moreno and Sebastian Winkler (Ed.), *Trade, Aid and Security: An Agenda for Peace and Development* (158-189). London: Earthscan.

Ayllón, B. (2007). La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Carta Internacional*, 2, 32-47.

Bachelard, G. (1985). *El Compromiso Racionalista* (4 ed.). Espanha: Siglo XXI Editores.

Baird, L., & Meshoulam, I. (1988). Managing Two Fits of Strategic Human Resource Management. *Academy of Management Review*, 13(1), 116-128.

Banfield, P., & Kay, R. (2012). *Introduction to Human Resource Management* (2 ed.). United States: Oxford University Press.

Bartlett, A., & Ghoshal, S. (1992). *Gerenciando Empresas no Exterior: a Solução Transnacional*. São Paulo: Makron Books.

Beer, L. (2003). The gas pedal and the brake? Toward a global balance of diverging cultural determinants in managerial mindsets. *Thunderbird International Business Review*, 45(3), 255-273.

Beer, M., Lawrence, P., Mills, D., & Walton, R. (1984). *Managing Human Assets*. United States: Free Press.

Berg, E. (1993). *Rethinking technical cooperation: reforms for capacity building in Africa*. New York: UNDP.

Bilhim, J. (2009). *Gestão Estratégica de Recursos Humanos* (4 ed.). Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa.

Black, J., & Gregersen, H. (1999). The right way to manage expats. *Harvard Business Review*, 77(2), 52-63.

Blyton, P., & Morris, J. (1992). HRM and the Limits of Flexibility. In P. Blyton & P. Turnbull (Eds.), *Reassessing Human Resource Management* (268). London: SAGE.

Boone, C. (2003). *Political topographies of African state: territorial and institutional choice*. United Kingdom: Cambridge University Press.

Boxall, P. (1993). The significance of human resource management: a reconsideration of the evidence. *The International Journal of Human Resource Management*, 4(3), 645-664.

Braillard, P., & Djalili, M. (1988). *Les Relations Internationales*. Paris: Presses Universitaires de France.

Bratton, J., & Gold, J. (2007). *Human Resource Management: Theory and Practice* (4 ed.). London: Palgrave Macmillan.

Breuning, M. (2012). Re-Constructing Development Assistance: Analogies, Ideas and Norms at Down of the New Millennium. In V. Shannon & P. A. Kowert (Eds.), *Psychology*

and Constructivism in International Relations (21). Michigan: University of Michigan Press.

Brewster, C. (2007). Comparative HRM: European views and perspectives. *The International Journal of Human Resource Management*, 18(5), 769-787.

Brewster, C., Sparrow, P., Vernon, G., & Houldsworth, E. (2011). *International human resource management* (3 ed.). United Kingdom: Chartered Institute of Personnel and Development.

Brown, C. (2004). *Political Theory and International Relations*. London: Sage.

Campos, L., & Canavezes, S. (2007) *Introdução à Globalização. Formação da CGTP-IN* (pp. 165). Évora: Instituto Bento Jesus Graça.

Carvalho, A. (2005). *A gestão da flexibilidade no emprego através da gestão de recursos humanos: o caso das grandes consultoras de gestão*. Univeridade do Minho, Braga.

Ceitol, M. (2006). *Gestão e Desenvolvimento de Competências* (1ª ed.). Lisboa: Edições Sílabo.

Chenery, H., Ahluwalia, M., Bell, C., Dully, J., & Jolly, R. (1974). *The Economic Framework Redistribution with Growth*. London: Oxford University Press.

Chiavenato, I. (2000). *Introdução à Teoria Geral da Administração* (6 ed.). Rio de Janeiro: Campus.

Comission, E. (2010). *EU fiscal consolidation after the financial crisis. Lessons from past experiences*. Brussels: European Union.

Cunha, M., & Rego, A. (2009). *Manual de Gestão Transcultural de Recursos Humanos* (1 ed.). Lisboa: Editora RH.

Cunha, M., Rego, A., Cunha, R., Cardoso, C., Marques, C., & Gomes, J. (2010). *Manual de Gestão de Pessoas e do Capital Humano* (2 ed.). Lisboa: Edições Sílabo.

Dang, H., Knack, S., & Rogers, H. (2009) *International Aid and Financial Crises in Donor Countries*. Policy Research Working Paper Series (pp. 37): World Bank.

Delery, J., & Doty, H. (1996). Modes of Theorizing in Strategic Human Resource Managment: Tests of Universalistic, Contingency, and Configurational Performce Predictions. *Academy of Management Journal*, 39(4), 802-835.

Devanna, M., Fombrun, C., & Tichy, N. (1981). Human Resources Management. *Organizational Dynamics*, 51-67.

Devarajan, S., Miller, M., & Swanson, E. (2002) Goals for Development History: history, prospects and costs. Policy Research Working Paper Series: The World Bank.

Diallo, A., & Thuillier, D. (2004). The Success Dimensions of International Development Projects: The Perceptions Of African Project Coordinators. *International Journal of Project Management*, 22(1), 19-31.

Diallo, A., & Thuillier, D. (2005). The success of international development projects, trust and communication: an African perspective. *International Journal of Project Management*, 23(3), 237-252.

Dollar, D., & Burnside, C. (2004) Aid, policies, and growth: revisiting the evidence. Vol. 3251. Policy Research Working Paper Series: World Bank.

Domingues, C., & Bueno, J. (2008). Gestão Internacional e Cultura Nacional Brasileira: retratos das abordagens e pontos de contacto. *Revista Brasileira de Estratégia*, 1(1), 89-105.

Dowling, P., Festing, M., & Engle, A. (2008). *International Human Resource Management: Managing People in Multinational Context* (5<sup>a</sup> ed.). London: Thomson Learning.

Dubin, R. (1951). *Human Relations in Administration - The Sociology of Organization*. Michigan: Prentice-Hall.

Durkheim, E. (1977). *A divisão do trabalho social* (Vol. 2). Lisboa: Editorial Presença.

Easterly, W. (1999). The Ghost of Financing Gap. *Journal of Development Economics*, 60, 423-438.

Easterly, W., Levine, R., & Roodman, D. (2004). Aid Policies and Growth: Comment. *The American Economy Review*, 94(3), 774-780.

Economides, G., Kalyvitis, S., & Philippopoulos, A. (2007). Does foreign aid distort incentives and hurt growth? Theory and evidence from 75 aid-recipient countries. *Public Choice*, 134(3-4), 463-488.

Edgar, F., & Geare, A. (2005). HRM practice and employee attitudes: different measures - different results. *Personnel Review*, 34(5), 534-549.



Ellerman, D. (2006). *Helping People, Help Themselves* (1 ed.). United States of America: The University of Michigan Press.

Esteves, M. (2008). *Práticas de Gestão de Recursos Humanos e Atitudes e Comportamentos de Trabalho*. Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, Lisboa.

Faria, F., & Ferreira, P. (2007). *Situations of Fragility. Challenges for an European Response Strategy*. Netherlands: European Centre for Development Policy Management.

Fearon, J. (1998). Bargaining\_enforcement and International Cooperation. *International Organizational*, 52, 269-305.

Ferreira, J., Neves, J., & Caetano, A. (2001). *Manual de Psicossociologia das Organizações*. Lisboa: McGrawHill.

Ferris, G., & Judge, T. (1991). Personnel/Human Resource Management: A Political Influence Perspective. *Journal of Management*, 17(2), 447-488.

Filho, M. (2008). Perspectivas co-construtivistas na educação. *Revista Diálogo Educativo*, 8, 265-275.

Finuras, P. (2010). *Humanus: Pessoas Iguais, Culturas Diferentes* (1 ed.). Lisboa: Edições Sílado.

Finuras, P. (2011). *Gestão Intercultural: Pessoas e Carreiras na Era da Globalização* (3ª ed.). Lisboa: Edições Sílabo.

Fombrun, C., Tichy, N., & Devanna, M. (1984). *Strategic Human Resource Management*: John Wiley and Sons.

Freire, J. (2006). *Sociologia do Trabalho: uma introdução* (4 ed.). Porto: Edições Afrontamento.

Freitas, N. (2006). Desenvolvimento humano, organização funcional do cérebro. *Ciências Cognitivas*, 9, 91-96.

Friedman, M. (1999). *Understanding Globalization*. New York: Farrar, Straus & Giroux.

Friedman, M. (2002). Globalization: Stiglitz's Case. *The New York Review of Books*, 49(13).

Gerhart, B. (2008). Review Essay The growth of international human resource management. *The International Journal of Human Resource Management*, 19(10), 1989-1994.

Giddens, A. (1990). *The consequences of Modernity*. California: Stanford University Press.

Giddens, A. (2004). *Sociologia* (4 ed.). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Goldschmidt, P. (2010). *The Financial Crises: International cooperation appears stuck in its contradictions*. Institut Thomas More. Brussels.

Gowa, J. (1986). *Anarchy, Egoism, and Third Images: The Evolution of Cooperation and International Relations*. *International Organization* 40(1), 167-186.

Guest, D. (1987). *Human Resource Management and Industrial Relations*. *Journal of Management Studies*, 24(5), 503-521.

Gupta, S., Pattillo, C., & Wagh, S. (2006) *Are Donor Countries Giving More or Less Aid?* IMF Working Paper WP/06/1: International Monetary Fund.

Hansen, H., & Tarp, F. (2000). *Aid Effectiveness Disputed*. *Journal of International Development*, 12, 375-398.

Hjertholm, P., & White, H. (2004). *Survey of Foreign Aid: history, Trends and allocation*. Department of Economics University of Copenhagen. Denmark

Hofstede, G. (2010). *Culture and Organizations: Software of the mind* (3 ed.). United States of America: McGraw-Hill.

Inglis, D. (2010). *Civilizations or Globalization(s)?: Intellectual Rapprochements and Historical World-Visions*. *European Journal of Social Theory*, 13(1), 135-152

Inyang, B. (2010). *Strategic Human Resource Management (SHRM): A Paradigm Shift for Achieving Sustained Competitive Advantage in Organization*. *International Bulletin of Business Administration*(7), 23-36.

IPAD. (2006). *Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa*. Lisboa: Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento.

IPAD. (2008). *Uma Parceria Global para o Desenvolvimento*. Lisboa: Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento.

IPAD. (2010a). *Memorando da Cooperação Portuguesa 2010*. Lisboa: Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento.

IPAD. (2010b). *Uma leitura dos últimos quinze anos de Cooperação para o Desenvolvimento Cooperação Portuguesa* (528). Lisboa: Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento.

Jackson, R., & Sorensen, G. (2007). *Introduction to International Relations: Theories And Approaches* (3 ed.). New York, USA: Oxford University Press.

Kalyani, M., & Prakashan Sahoo, M. (2011). Human Resource Strategy: A Tool of Managing Change for Organizational Excellence. *International Journal of Business and Management*, 6(8).

Kealy, D., Protheroe, D., MacDonald, D., & Vulpe, T. (2006). International Projects: Some Lessons on Avoiding Failure and Maximizing Success. *Performance Improvement*, 45(3), 38-46.

Kelman, S., & Hong, S. (2012). "Hard", "Soft", or Tough Love: What kinds of Organizational Culture Promote Successful Performance in Cross-Organizational Collaborations. Cambridge: Harvard Kennedy School.

Keohane, R. (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Economy*. New Jersey: Princeton University Press.

Khang, D., & Moe, T. (2008). Success criteria and factors for international development projects: A life-cycle-based framework. *Project Management Journal*, 39(1), 72-84.

Kluckhohn, F., & Strodtbeck, F. (1961). *Variations in Value Orientations* (1 ed.). Texas: Row, Peterson.

Kuper, A., & Kuper, J. (1996). *The social science encyclopedia* (2 ed.). London and New York: Routledge.

Lacombe, B., & Tonelli, M. (2001). O Discurso e a Prática: o que nos dizem os Especialistas e o que nos mostram as Práticas das Empresas sobre os Modelos de Gestão de Recursos Humanos. *RAC*, 5(2), 157-174.

Lawler, E. (2005). *Strategic Human Resources Management Center for Effective Organizations*. Los Angeles: University of Southern California

Lazarova, M. (2006). International Human Resource Management in a Global Perspective. In M. Morley, N. Heraty & D. Collings (Eds.), *International HRM and International Assignments* (1 ed.): Palgrave Macmillan.

Legge, K. (2005). *Human Resource Management: Rhetorics and Realities* (Anniversary Edition ed.). Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Lengnick-Hall, C., & Lengnick-Hall, M. (1988). Strategic of Management Review. *Academy of Management Review*, 13(3), 454-470.

Lengnick-Hall, M., Lengnick-Hall, C., Andrade, L., & Drake, B. (2009). Strategic Human Resource Management: The evolution of the field. *Elsevier*, 19(2), 64-85.

Lerner, D. (1968). *Modernization: Social Aspects*. New York: The Macmillan Company & the Free Press.

Likert, R. (1961). *New patterns of management*. New York: McGraw-Hill.

Lopes, A. (1996). Bachelard: o filósofo da desilusão. *Caderno Brasileiro de Ensino da Física*, 13, 248-273.

Lucas, E., Lupton, B., & Mathieson, H. (2007). *Human Resource Management in an International Context*. United Kingdom: Chartered Institute of Personnel and Development.

Lumsdaine, D. (1993). *Moral Vision in International Politics: The Foreign Aid Regime, 1949-1989*. New Jersey: Princeton University Press.

MacGregor, D. (2000). The Human Side of Enterprise. *The Sol* 2(1), 6-15.

Martín-Alcázar, F., Romero-Fernández, P., & Sánchez-Gardey, G. (2005). Strategic human resource management: integrating the universalistic, contingent, configurational and contextual perspectives. *The International Journal of Human Resource Management*, 16(5), 633-659.

Mayhew, L. (1982). *Talcott Parsons on Institutions and Social Evolution*. United States of America: The University of Chicago.

Merton, R. (1973). *The Sociology of Science. Theoretical and Empirical Investigations* (2 ed.). Chicago: University of Chicago Press.

Miles, R. (1999). Human relations or human resources? In Routledge (Ed.), *Human Resource Management: Critical Perspectives on Business and Management*. London: Routledge.

Miles, R., & Snow, C. (1984). Designing Strategic Human Resource Systems. *Organizational Dynamics*, 13(1), 36-52.

Milner, H. (1992). International Theories of Cooperation among Nations. *World Politics*, 44, 466-496.

- Milner, H. (2004). Why Multilateralism? Foreign Aid and Domestic Principal-Agent Problems. Paper presented at the Delegation to International Organizations, California University.
- Minbaeva, D. (2005). HRM practices and MNC knowledge transfer. *Personnel Review*, 34(1), 125-144.
- Moreira, J. (1996). *Ética, Economia e Política*. Porto: Lello & Irmão.
- Moreira, J. (2002). *Ética, Democracia e Estado. Para uma Nova Cultura da Administração Pública* (1 ed.). Cascais: Principia.
- Morgenthau, H. (1962). A Political Theory of Foreign Aid. *The American Political Science Review*, 56(2), 301-309.
- Nations, U. (2006). *The Millennium Development Goals. The Way Ahead*. New York and Geneva.
- Nations, U. (2010). *The Millennium Development Goals Report*. New York.
- Nations, U. (2011). *The Millennium Development Goals Report*. New York: United Nations.
- Naudé, W. (2009) *The Financial Crisis of 2008 and the Developing Countries*. United Nations University. Finland: United Nations University.
- Neandis, K., & Varvarigos, D. (2009). The allocation of volatile aid and economic growth: Theory and evidence. *European Journal of Political Economy*, 25(4), 447-462.
- Neves, J. (2000). *Gestão de Recursos Humanos: Evolução do Problema em Termos de Conceitos e das Práticas*. In J. Vala & A. Caetano (Eds.), *Gestão de Recursos Humanos: Contextos, Processos e Técnicas* (3ª ed., 5-30): Editora RH.
- Noe, R., Hollenbeck, J., Gerhart, B., & Wright, P. (2009). *Human Resource Management: Gaining a Competitive Advantage*. New York: McGraw-Hill/Irwin.
- Noel, A., & Therien, J. (1995). From Domestic to International Justice: The Welfare State and Foreign Aid. *International Organization*, 49, 523-553.
- O'Neill, K., Balsiger, J., & VanDeveer, S. (2004). Actors, Norms, and Impact: Recent International Cooperation Theory and the Influence of the Agent-Structure Debate. *Annual Review of Political Science*, 7(1), 149-175.

O'Sullivan, S. (2010). International human resource management challenges in Canadian development INGOs. *European Management Journal*, 28(6), 421-440.

OECD. (2010). Development Assistance Committee - Portugal. Development Assistance Committee.

OECD. (2011). Development Co-Operation Report 2011. 50th Anniversary Edition.

Okada, K., & Samreth, S. (2012). The effect of foreign aid on corruption: A quantile regression approach. *Economics Letters*, 115(2), 240-243.

Osaghae, E. (2007). Fragile States. *Development in Practice*, 17(4-5), 691-699.

Osório, J. (2009). *Learning Organizations: As Práticas de Gestão de Recursos Humanos e o Papel da Cultura Organizacional*. Universidade do Minho, Braga.

Parsons, T. (1966). *Societies; evolutionary and comparative perspectives*. Califórnia: Prentice-Hall.

Piaget, J. (1970). *Psicologia e pedagogia*. Rio de Janeiro: Forense.

Pinto, M., Pinto, J., & Prescott, J. (1993). Antecedents and Consequences of Project Team Cross-functional Cooperation. *Management Science*, 39(10), 1281-1297.

Plessis, A., & Beaver, B. (2008). The Changing Role of Human Resource Managers for International Assignments. *International Bulletin of Business Research Papers*, 4(5), 166-181.

Powell, R. (1991). Absolute and relative gains in international relations theory. *The American Political Science Review*, 85(4), 1303-1320.

Powell, R. (1994). Absolute and relative gains in international relations: the neorealist-neoliberal debate. *International Organization*, 48(2), 313-344.

Prahalad, C., & Hamel, G. (1990). *The Core Competence of the Corporation*. Harvard Business Review.

Price, A. (2007). *Human Resource Management in a Business Context T. Learning (Ed.)*

Price, A. (2011). *Human Resource Management (4 ed.)*. United Kingdom: Cengage Learning.

Proença, F. (2009) *Avaliando a Cooperação para o Desenvolvimento e a Cooperação Descentralizada*. Vol. 80. Lisboa: Centro de Estudos sobre África e do Desenvolvimento.

Rabello, E., & Passos, J. (2008). O que é o Desenvolvimento Humano? Retrieved from <http://www.josesilveira.com> em 9-11-2011

Ramírez-Djumena, N. (2011). Africa: Look into the future. *Finance & Development*, 48.

Ramirez, A., Gustav, R., & Stewart, F. (1998). Economic Growth and Human Development. QEH Working Paper Series, 1-47.

Ramos, J. (1990). Motivação no Trabalho: Abordagens Teóricas. *Psicologia-USP*, 2, 127-140.

Riddell, R. (2007). Does foreign aid really work? United States of America: Oxford University Press.

Rollo, F. (1994). Portugal e o Plano Marshall: história de uma adesão a contragosto. *Análise Social*, 29, 841-869.

Roque, S. (2010). Paradoxos da Cooperação Internacional Meio século de independências africanas. Lisboa: JANUS.

Rota, C., & Zanassi, C. (2011). Sustainable Relations in International Development Cooperation Projects. *International Journal on Food System Dynamics*, 2(1), 52-66.

Sainsaulieu, R. (1997). *Sociologie de l'entreprise: Organisation, culture et développement* (2 ed.). Paris: Presses de Science Po et Dalloz.

Sala-i-Martin, X. (2005). World Distribution of Income: Falling Poverty and Convergence Period. Columbia University. New York.

Sangreman, C. (2009). A teoria da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e o estado da arte da Cooperação Portuguesa. Lisboa: CESA/ISEG.

Sangreman, C., & Rodrigues, R. (2012). Construção de conhecimento e inovação na Cooperação para o Desenvolvimento Portugal e África: Melhor Cooperação, Melhor desenvolvimento. Lisboa: ACEP.

Sangreman, C., & Santos, T. (2012) Os paradigmas do Conhecimento sobre a Cooperação Internacional. (pp. 21). Lisboa: Centro de Estudos sobre África e do Desenvolvimento.

Schuftan, C. (2003). Poverty and Inequity in the Era of Globalization. *International Journal for Equity in Health*, 2(4), 1-7.

Scullion, H., & Starkey, K. (2000). In search of the changing role of the corporate human resource function in the international firm. *The International Journal of Human Resource Management*, 11(6), 1061-1081.

Sheldrake, J. (2003). *Management Theory* (2 ed.). London: Cengage Learning EMEA.

Sheppeck, M., & Militello, J. (2000). Strategic HR Configurations and Organizational Performance. *Human Resource Management*, 39(1), 5-16.

Spinillo, A. (1999). As relações entre aprendizagem e desenvolvimento discutidas a partir de pesquisas de intervenção. *Arquivos brasileiro de Psicologia*, 51, 55-74.

Staudt, K. (1991). *Managing development: state, society, and international contexts* (2 ed.). London: Sage Publications.

Stiglitz, J. (2003). *A globalização e os seus malefícios* (4 ed.). São Paulo: Futura.

Stiglitz, J. (2006). Making Globalization Work. *The Economic and Social Review*, 39, 171-190.

Storey, J. (2007). *Human Resource Management* (3 ed.). London: Thomson Learning.

Svensson, J. (2000). Foreign aid and rent-seeking. *Journal of International Economics*, 51, 437-461.

Tallberg, J. (2010). The Power of the Chair: Formal Leadership. *International Studies*, 54(1), 241-265.

Tan, C., & Nasurdin, A. (2011). Human Resource Management Practices and Organizational Innovation: Assessing the Mediating Role of Management Effectiveness. *Electronic Journal of Knowledge Management*, 9(2), 155-167.

Tarp, F. (2000). *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future*. London and New York: Routledge.

Torrington, D. (1994). *International Human Resource Management : Think Globally, act locally*. New York: Prentice Hall.

Torronteguy, M. (2010). The role of international cooperation in establishing human rights: Brazil, the Portuguese-speaking African Countries and the right to health. *Reciis*, 4(1), 53-61.

Ulrich, D. (1998). A New Mandate for Human Resources. *Harvard Business Review*, 124-134.



UNDP. (1990). Human Development Report. New York: United Nations Development Programme.

UNDP. (2005). Human Development Report 2005. International Cooperation at a crossroads. New York: United Nations Development Programme.

UNDP. (2010). Human Development Report 2010. The real Wealth of Nations (20 ed.). New York.

UNDP. (2011). Human Development Report 2011. Sustainability and Equity: A Better Future for All (191). New York: United Nations Development Programme.

Vygotsky, L. (1998). Aprendizagem e desenvolvimento intelectual na idade escolar Linguagem, desenvolvimento e aprendizagem (103-117). São Paulo: Ícone.

Walton, R. (1985). From control to commitment in the workplace. Harvard Business Review, 77-83.

Waltz, K. (1979). Theory of International Politics. Michigan: Addison-Wesley Pub. Co.

Wendt, A. (1999). Social Theory of International Politics. Cambridge: Cambridge University Press.

Whipp, R. (1992). Human Resource Management, Competition and Strategy: Some Productive Tensions. In P. Blyton & P. Turnbull (Eds.), Reassessing Human Resource Management (33-55). London: SAGE.

Wood, G. (2009). Human Resource Management: A Critical Introduction. New York: Taylor & Francis.

Wren, D., & Bedeian, A. (2009). The Evolution of Management Thought (6 ed.). United States of America: John Wiley & Sons.

Wright, J., & Winters, M. (2010). The Politics of Effective Foreign Aid. Annual Review of Political Science, 13(1), 61-80.

Wright, P., & McMahan, G. (1992). Theoretical Perspectives of Strategic Human Resource Management. Journal of Management, 18(2), 295-320.

Yucel, R., & Dagelen, O. (2010). Globalization of Markets, Marketing Ethics and Social Responsibility. In K. Deng (Ed.), Globalization-today, tomorrow (61-76). Croatia: Sciyo.

Zartman, I., & Touval, S. (2010). International Cooperation: The Extents and Limits of Multilateralism. United Kingdom: Cambridge University Press.

Zastrow, C., & Kirst-Ashman, K. (2007). *Understanding human behavior and the social environment* (7 ed.). Belmont, CA: Thomson Higher Education.