

A AJUDA AO DESENVOLVIMENTO: O PAPEL DOS AGENTES EXTERNOS EM ANGOLA

Fernando Pacheco . ADRA - Acção para o Desenvolvimento Rural e Ambiente

Antes de entrar propriamente no tema, é necessário fazer dois comentários. O primeiro refere-se ao facto de basear as minhas considerações em reflexões que têm sido realizadas no âmbito da ADRA – Acção para o Desenvolvimento Rural e Ambiente, uma organização da sociedade civil angolana que procura contribuir, com outras, nacionais e estrangeiras, para a construção de uma Angola nova, onde a justiça social, a participação dos cidadãos e o reforço das instituições possam conformar uma ideia de desenvolvimento sustentável¹. O segundo é dirigido para as limitações que qualquer um enfrenta quando tem de apresentar dados estatísticos sobre Angola, pois eles são pouco fiáveis e devem merecer as necessárias reservas, independentemente da sua fonte.

Quem ajuda quem?

A cooperação, entendida na vertente da ajuda ao desenvolvimento, é uma actividade que faz correr rios de tinta em matéria de crítica. Qualquer forma de cooperação pressupõe participação das partes envolvidas de forma equilibrada, sobretudo no que diz respeito ao processo de tomada de decisões.

No entanto, quando se fala de cooperação para o desenvolvimento, estamos, obviamente, perante uma falácia, porque, na realidade, ela é percebida como funcionando num único sentido: um dá e outro recebe, quer se trate de finanças, de bens materiais ou de ideias. Alguém nesta conferência se referiu à cooperação como um processo de «transferência» do Norte, ou dos países ricos, adiantados, para o Sul. Mas David Sogge², um estudioso deste tipo de relações – e bom conhecedor das realidades de Angola e Moçambique –, mostra que, afinal, quem dá não o faz de forma desinteressada ou generosa, pois, frequentemente, os doadores acabam por beneficiar mais do que os receptores. É disso que nos fala o autor quando mostra como as remessas de trabalhadores emigrantes, a fuga de cérebros³, a evasão de capitais, as trocas comerciais, as barreiras ao comércio favorecem mais os países ricos do que os pobres. Em África, diz ele, os fluxos de ajuda são inferiores aos recursos que se transferem dos pobres para os ricos.

Numa outra perspectiva – mais especificamente a partir de dentro de Angola –, encontramos fortes críticas à forma como se processa o jogo da cooperação, das quais destaco a do antropólogo Ruy Duarte de Carvalho⁴, que põe em causa, de forma acentuadamente cáustica, por vezes irónica, a partir da sua experiência pessoal, o modo como os actores de agências multilaterais ou de ONG internacionais impõem – ou tentam impor – as suas ideias sobre os «projectos» de ajuda, sem terem em conta uma realidade que quase desconhecem. A ajuda é ainda posta em causa por parte do governo central, por escapar ao enquadramento das autoridades, perturbar o sistema financeiro nacional e representar um impacto diminuto no orçamento global; pelos agentes da governação local, por se sentirem à margem dos projectos, que consideram pouco realistas; pelas organizações locais (ONG ou comunitárias), que se vêem frequentemente preteridas em favor de ONG internacionais e são, ainda, privadas dos seus melhores quadros por elas e pelas agências multilaterais que podem pagar salários muito mais elevados (chegando a uma diferença de 300%)⁵; enfim, pela opinião pública que acusa a cooperação, em geral, de gastar muito e fazer tão pouco.

¹ Agradeço particularmente a João Neves e Maggie Brown, da JMJ International, a disponibilidade para a troca de informação e de pontos de vista sobre esta matéria.

² Ver David Sogge, *Give & Take – What's the Matter With Foreign Aid?*, Zed Books, Ltd, London, 2002.

³ Segundo um jornal nigeriano de 4/10/2000, citado por Sogge, um em cada três licenciados universitários africanos trabalha fora de África.

⁴ Ver Ruy Duarte de Carvalho, *Actas da Maianga*, Edições Cotovia, Lda, Lisboa, 2003.

⁵ Dois casos são demonstrativos do que acabo de afirmar: mais de 50% do staff de uma ONG estrangeira que trabalha em Angola é constituído por quadros preparados por uma ONG nacional que é «apoiada» por ela. Outra ONG internacional recrutou para seu representante no país, um

Penso que as críticas têm, em regra, fundamento, pois a forma como a cooperação é praticada revela ambiguidades e, sobretudo, traduz pouco respeito pelas necessidades e prioridades de quem está em desvantagem. Um exemplo disso foi a forma como se encarou a Conferência de Doadores para a Reconstrução de Angola depois do acordo de paz de 2002. Os principais doadores – cujo núcleo duro em Angola é constituído pelos EUA, União Europeia, Banco Mundial, Reino Unido, Suécia, Noruega, Holanda, Suíça e Canadá – fizeram três exigências ao governo angolano para que ela pudesse ter lugar: transparência nas contas do petróleo, acordo com o FMI para a implementação de um programa por ele monitorado e aprovação de uma Estratégia Contra a Pobreza (ECP). Alguns passos foram dados pelo Governo, mas, de facto, nenhuma das três condições foi totalmente satisfeita, pois mesmo a ECP não é um programa verdadeiramente assumido – só uma vez o Presidente da República se referiu a ela em público e sabe-se o que isso representa num país com as condições de Angola – e entra em contradição com muitas outras medidas tomadas pelo governo que, claramente, não beneficiam os pobres⁶. Entretanto, o governo está a conseguir empréstimos de vulto, como são os originários da República Popular da China e do Brasil, com os quais iniciou um ambicioso programa de reabilitação de infra-estruturas e agora manifesta o seu interesse numa conferência de investidores que permita a ampliação de tal programa. Colocados à margem, os doadores reconsideram e agora falam da necessidade de construir um ambiente de diálogo com o governo, visando a influência política, e então propõem uma conferência de parceiros, o que expressa o reconhecimento do seu equívoco anterior. Entretanto o tempo passou e foram os angolanos pobres as principais vítimas desta situação.

Apesar de todas estas críticas, não assiste qualquer dúvida de que a ajuda internacional a Angola a partir de 1992 produziu resultados extremamente importantes e seria muito injusto não reconhecê-lo. Garantiu a sobrevivência de milhões de pessoas, deu grande impulso à promoção e defesa dos direitos humanos, favoreceu a aproximação e o diálogo entre as instituições do Estado e a sociedade civil e cidadãos em geral, o que, por sua vez, se traduziu na definição de algumas políticas públicas em favor da justiça social. E, sobretudo, apoiou o crescimento da sociedade civil angolana e a sua gradual autonomia em relação aos poderes nacionais, o que permitiu que, ela própria, a sociedade civil, acabasse por ter influência nos processos citados.

O que mostram os números

Uma análise do Quadro I em anexo mostra que nos desembolsos dos principais doadores a Angola, em primeiro lugar, e com destaque, aparecem os EUA, em segundo lugar as agências multilaterais, e depois o Japão, a Noruega, a França, a Holanda e, surpreendentemente, em sétimo aparece Portugal, numa posição ligeiramente superior à da Suécia, por razões que estarão ligadas, possivelmente, ao seu maior envolvimento na ajuda humanitária, e a um certo desengajamento que a Suécia tem revelado nos últimos tempos em relação à cooperação com Angola em favor de relações de carácter comercial.

Em relação à ajuda humanitária (Quadro II), entre os principais financiadores aparecem em primeiro lugar novamente os EUA, seguidos pela Comissão Europeia e sua agência de ajuda de emergência ECHO, pela Suécia, pela Suíça e pela Holanda.

O Quadro III, relativo aos principais financiadores dos projectos agrícolas em curso em 2005, mostra que as prioridades da ajuda no âmbito do desenvolvimento rural, dirigem-se, sobretudo, por ordem decrescente, para a reintegração de desmobilizados, agricultura e segurança alimentar, capacitação

indivíduo que havia beneficiado de uma bolsa de estudos financiada por essa ONG quando ele trabalhava numa ONG nacional apoiada pela mesma internacional. O argumento de que isso pode representar uma oportunidade para os angolanos influenciarem as agentes das ONG internacionais não colhe, na medida em que se sabe que tais ONG definem normalmente as suas linhas de acção e políticas sem ouvirem os seus representantes nos países onde intervêm.

⁶ Um exemplo é o caso da agricultura. Se é verdade que têm vindo a melhorar as acções viradas para os agricultores pobres, as verbas para eles dirigidas são comparativamente inferiores e outras dirigidas para projectos que dificilmente poderão ser considerados como dirigidas aos pobres, como é o caso do que está a suceder na Caála/ Wako Kungo.

institucional e desminagem. Apesar do elevado montante (mais de 300 milhões de dólares), a ajuda à agricultura e ao desenvolvimento rural ainda é muito inferior às necessidades, se tivermos em conta o papel que ela desempenhou no passado na economia angolana e no que ela pode representar em termos económicos e sociais, na perspectiva de um modelo de desenvolvimento mais sustentável no que respeita à apropriação pelos angolanos e à continuidade sem rupturas.

A leitura dos quadros permite-nos outras reflexões. Enquanto a ajuda humanitária está a decrescer, há um aumento da ajuda ao desenvolvimento. Os EUA, o maior financiador, é o país em que existe um maior equilíbrio entre as dimensões dos negócios, diplomacia e cooperação, o que está de acordo com os seus interesses políticos e geoestratégicos em Angola. Só a Noruega, embora em menor escala, apresenta também um certo equilíbrio entre as três dimensões.

O núcleo duro dos doadores em Angola atrás referido inclui países com menor capacidade e intervenção financeira, porque alguns destes países têm vindo a montar estratégias para ultrapassar o grande obstáculo do desconhecimento da realidade angolana, através do trabalho de centros de investigação, de investigadores individuais, *think tanks*, conferências. Ainda que por vezes de qualidade duvidosa, estas acções emprestam uma certa legitimidade à influência política que esse núcleo procura exercer sobre o governo de Angola.

O governo angolano tem vindo a aumentar a sua contribuição, quer na ajuda humanitária, quer no âmbito do desenvolvimento rural. Porém, nem sempre os projectos reflectem preocupações com o fim da pobreza rural, como é o exemplo do grande projecto da Cela/Waku Kungo, no valor de cerca de 75 milhões de dólares, cuja concepção económica, social e técnica é muito questionada. Por outro lado, depois de um período de desconfiança, a ajuda internacional canalizada através das instituições do Estado tem vindo a aumentar, graças a uma melhoria nas relações entre os doadores e o governo. Apesar disso, as ONG dos países doadores continuam a ser um instrumento importante na concretização da ajuda, o que favorece o seu desempenho na influência que algumas delas procuram exercer sobre o Governo. E, do mesmo modo que existe um núcleo duro de doadores, há um grupo de ONG nacionais e estrangeiras – ligadas aos países desse mesmo núcleo – que exerce uma influência crescente sobre doadores e governo.

Embora se reconheça uma certa preocupação com a priorização do financiamento de projectos e programas que se enquadrem nos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, isto não obedece a uma estratégia concertada entre doadores e governo. O exemplo mais evidente é o da agricultura em que se verificam poucas acções coordenadas e integradas, apesar da existência de um Programa de Extensão e Desenvolvimento Rural aprovado pelo governo em 2004.

Algumas sugestões

Uma boa política de cooperação para Angola deveria ter *objectivos* muito claros. Em primeiro lugar, deveria visar a consolidação da paz e da reconciliação nacional. Em segundo lugar, a construção de um processo democrático a partir de dentro, que tenha em conta o peso da história e a realidade socio-cultural. Num país sem referências democráticas e onde a democracia foi «imposta» sem qualquer reflexão sobre os modelos a seguir, é difícil exigir o cumprimento da bíblia da boa governação, da transparência, da prestação de contas. É isso que me faz pensar no que alguém disse nesta conferência relativamente ao facto de Angola «ter de ser integrada» na comunidade internacional para ser ajudada, o que significa seguir a tal bíblia. Eu vejo as coisas de forma diferente. Países como Angola devem ser ajudados a integrarem-se na comunidade internacional, mas para isso é necessário que eles se sintam respeitados. E isso exige tempo, pois as ajudas impostas do exterior não têm em conta os ritmos dos que necessitam de ajuda. Angola não pode ser integrada de imediato na comunidade internacional como se pretende, porque não tem condições para isso. O insuspeito Ralph Darhendorf diz que eleições podem ser feitas em seis meses, mas a democracia e a sociedade civil (sem a qual dificilmente a democracia

pode vingar em países como Angola na actualidade) levam gerações a ser construídas. É necessário criar um capital social que permita confiança recíproca, e esse objectivo talvez possa ser alcançado se a ajuda ao desenvolvimento permitisse o reforço da sociedade civil em sentido lato – o que inclui as dinâmicas comunitárias em curso em muitas regiões –, que proporciona a criação de espaços onde a democracia não formal possa florescer. Por outro lado, a cooperação deve permitir o desenvolvimento da economia a partir de sectores como a agricultura e a pequena indústria, por forma a criar emprego e permitir que os pobres que hoje integram o chamado sector informal possam conhecer oportunidades para uma vida mais digna. Mais importante que transmitir seja o que for, a cooperação deve promover mecanismos para ajudar aqueles que têm dificuldades a desenvolverem as suas próprias ideias.

Um boa política de cooperação deve igualmente obedecer a *princípios*, como uma clara separação entre política de cooperação e interesses económicos, que quase sempre se relacionam de forma promíscua; deve ser baseada nas metas do milénio e procurar atingir os níveis de ajuda para o desenvolvimento de 0,7% do PIB dos países ricos até 2015; deve fazer participar ao lado do governo as organizações da sociedade civil, não apenas em termos de influência política, mas também para permitir a vigilância das decisões públicas, através da comunicação social ou da criação de observatórios, como começa a acontecer em Angola. Finalmente, ela não deve basear-se apenas em projectos, mas fundamentalmente em processos, como poderá ser a ampliação de espaços cívicos ou novos espaços democráticos onde os cidadãos sem voz podem fazer ouvir as suas necessidades e manifestar as suas prioridades; finalmente, deve incluir não só decisores de nível central, mas também actores de nível local para se garantir que haja mais realismo nas intervenções.

Finalmente...

Relativamente a Portugal, é reconhecido o papel fundamental que o país teve no período de vigência da *troika* ligada ao processo de paz. Mas foi perdendo influência, e hoje a cooperação com Portugal é vista como pouco eficaz e consistente, baseada em projectos sem coordenação. Muitas vezes pensamos que as relações pessoais podem trazer vantagens, mas já vimos que também podem trazer desvantagens. É preciso ter cuidado com o aproveitamento desses aspectos e não sobrevalorizar a língua e a história. Muitas vezes as percepções impedem o conhecimento da nova realidade que começa a nascer em Angola. Portugal, mesmo com poucos recursos financeiros, pode ocupar um lugar importante no núcleo duro de doadores, principalmente se souber tirar melhor partido das agências multilaterais, pois em Angola é quase nula a presença de portugueses nas instituições da União Europeia, do Banco Mundial ou das agências das Nações Unidas. Ultrapassados os complexos de colonizador e colonizado, Portugal pode integrar e influenciar o grupo de amigos que Angola necessita para fazerem a ponte com os países mais poderosos.

Quadro I

Desembolsos dos principais financiadores de *ajuda ao desenvolvimento* a Angola (milhões de dólares)

PAÍSES	2000	2001	2002	2003	2004
Alemanha	11.3	9.9	16.5	13.5	13.0
Canadá	3.6	2.3	2.6	5.6	4.8
Espanha	6.6	5.3	10.7	9.3	9.3
Estados Unidos	28.0	34.8	106.9	154.5	122.6
França	7.7	5.9	9.9	14.3	21.9
Holanda	11.7	20.5	27.7	21.1	19.6
Itália	7.2	11.9	7.1	28.1	8.4
Japão	21.5	20.7	27.2	33.1	25.5
Noruega	16.6	17.5	22.0	24.1	24.4
Portugal	13.4	11.9	14.4	19.5	17.6
Reino Unido	8.3	7.9	10.2	13.8	15.1
Suécia	17.1	13.4	14.1	14.0	17.3
Suíça	3.5	4.3	5.9	6.9	7.1
Outros	9.9	9.4	9.6	16.0	13.1
Total Multilateral	92.6	100.5	118.0	122.3	115.2
CE+ Membros UE	128.0	156.4	183.7	216.2	211.3
TOTAL	259.0	276.2	403.9	495.9	434.6

Fonte: OCDE, 2006

Quadro II

Principais financiadores da *ajuda humanitária* em Angola (milhões de dólares)

PAÍSES	2002	2003	2004	
Agências ONU	3.5	9.1	7.8	4.8 %
Alemanha	10.3	3.6	6.5	4.0 %
Angola	s/d	s/d	4.3	2.6 %
Canadá	6.7	3.4	5.4	3.4 %
Dinamarca	4.9	4.9	5.9	3.7 %
ECHO / CE	50.9	34.8	20.9	12.8 %
Espanha	0.7	0.5	0.9	0.5 %
Estados Unidos	115.5	119.9	47.6	29.2 %
França	6.8	7.6	5.3	3.3 %
Holanda	13.5	11.9	7.3	4.5 %
Itália	15.9	2.2	4.7	2.9 %
Japão	2.4	4.3	5.3	3.3 %
Noruega	4.0	6.0	5.3	3.3 %
Portugal	s/d	2.1	1.1	0.7 %
Reino Unido	6.1	3.1	6.6	4.1 %
Suécia	12.2	11.2	11.3	6.9 %
Suíça	3.9	5.1	7.9	4.9 %
Outros	7.6	8.1	8.7	5.1 %
TOTAL	266.7	242.4	163.5	100.0 %

Fonte: OCDE, 2005

Quadro III

Principais financiadores de projectos em curso no sector da agricultura e desenvolvimento rural em Angola 2005 /2006

DOADORES	CUSTO (USD)
GoA	110.1
Comissão Europeia	68.1
Banco Mundial	41.6
USAID / OFDA	25.3
FIDA	20.5
Doadores Bilaterais	16.3
ONG Americanas	11.4
FAO	10.8
PNUD	8.8
Companhias Petrolíferas	7.5
ONG Europeias	4.5
Outros	0.3
Financiamento Total	325.7

Fonte: Banco Mundial, 2005

Quadro IV

Principais projectos em curso no sector de agricultura e desenvolvimento rural em Angola 2005/2006

PROJECTOS POR CATEGORIA	CUSTO (USD)
Reintegração de Desmobilizados	101.3
Agricultura e Segurança Alimentar	80.3
Construção de Capacidades Institucionais	24.6
Desminagem	22.1
Extensão Rural	20.3
Infra-estruturas	17.1
Pesca	12.0
Investigação	10.0
Comércio Rural	9.6
Multiplicação de Sementes	6.6
Reintegração de Deslocados	6.3
Ambiente	5.8
Acesso e Posse de Terra	4.8
Tracção Animal	2.0
Microcrédito	0.2
Financiamento Total	325.6