

III. O PAPEL DOS ACTORES EXTERNOS EM ANGOLA E MOÇAMBIQUE

Patrícia Magalhães
Ferreira

A realização de inquéritos por entrevista teve por objectivo fazer uma análise das prioridades de actuação – em termos de desenvolvimento e de ajuda externa –, em Angola e Moçambique, e das percepções dos actores externos e internos relativamente à acção de intervenientes bilaterais e multilaterais¹⁰.

Para a concepção dos inquéritos, foram identificados os actores externos, bilaterais e multilaterais, que têm maior influência global em Angola e Moçambique, fazendo uma correlação das três vertentes: diplomacia, cooperação e negócios. A lista final dos actores externos baseou-se numa ponderação da respectiva importância enquanto parceiros de Angola e de Moçambique, tomando em atenção os aspectos políticos, comerciais, do investimento e da ajuda. A lista dos principais actores externos *bilaterais* foi, no caso de Angola e por ordem alfabética: África do Sul, Brasil, China, Estados Unidos, França, Inglaterra, Portugal, Rússia. No caso de Moçambique, os países identificados foram: África do Sul, Brasil, China, Espanha, Estados Unidos, Inglaterra, Portugal, Suécia/países nórdicos. Em ambos os casos, os actores *multilaterais* escolhidos foram a Comissão Europeia, as Nações Unidas (com destaque para o PNUD) e o Banco Mundial.

Os entrevistados foram agrupados segundo a seguinte tipologia: *actores externos não-portugueses* (países e instituições multilaterais), *actores portugueses* e *actores locais* (angolanos e moçambicanos), para os quais foram concebidos três modelos de inquérito, com questões comuns a todos os entrevistados e questões específicas em função desta tipologia. Os dados foram objecto de tratamento quantitativo ou qualitativo, consoante o tipo de pergunta formulado e a informação recolhida.

A escolha dos inquiridos foi feita a partir de uma grelha pré-definida, envolvendo: no caso dos moçambicanos e angolanos, empresários, gestores, personalidades da vida política e da sociedade civil; no caso dos actores externos, foram entrevistados membros de representações diplomáticas e agências de cooperação, organizações da sociedade civil e empresas operantes em cada um dos países.

Foi efectuado um total de 92 inquéritos, dos quais 36 em Angola e 56 em Moçambique. De acordo com a tipologia definida, foram entrevistados 38 actores locais e 54 actores externos, dos quais 20 portugueses. Relativamente às categorias inquiridas, 19 são *personalidades políticas* ou membros de *instituições governamentais* ou *multilaterais* (partidos políticos, ministérios, embaixadas e agências de cooperação), 29 pertencem a *organizações da sociedade civil* (na sua maior parte organizações não-governamentais, mas também associações religiosas e universidades) e 44 trabalham em *empresas* ou *associações empresariais*. Estes números correspondem às percentagens do gráfico da amostra.

10. O tratamento técnico dos inquéritos foi feito pela empresa Pitagórica. Para além dos resultados dos inquéritos efectuados, são igualmente apresentadas neste capítulo algumas considerações e comparações com os resultados alcançados no quadro do projecto «Políticas de Cooperação e Estratégias Empresariais em África» que o IEEI realizou nos anos de 1997/98, no qual foram analisadas de uma forma exaustiva os aspectos relacionados com o investimento directo português nos países africanos, com destaque para os países de expressão oficial portuguesa. Alguns dos quadros elaborados nesse contexto figuram nos Anexos.

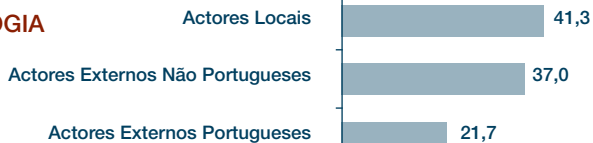
PAÍSES



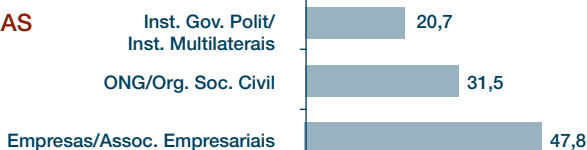
Quadro 1

Amostra recolhida (%)

TIPOLOGIA



CATEGORIAS



De forma resumida, os inquiridos visavam avaliar, em cada país, a percepção dos inquiridos em relação a:

- principais obstáculos à implementação de projectos de cooperação e de investimento;
- importância dos vários tipos de acções de ajuda externa, conhecendo igualmente exemplos positivos e negativos de projectos de cooperação;
- tipo de condicionalidades da ajuda ao desenvolvimento;
- coordenação e desenvolvimento de acções conjuntas entre empresas ou ONG externas e destas com organizações locais;
- diferenças de tratamento, pelos Governos de cada um dos dois países, entre investidores nacionais e investidores estrangeiros, e particularmente no que concerne a investidores portugueses;
- investimentos de natureza social, realizados por empresas externas;
- desenvolvimento de actividades de índole empresarial por parte de ONG;
- importância atribuída ao peso e influência actual dos principais actores externos;
- países prioritários para reforçar e expandir relações futuras;
- exemplos de empresas e ONG externas com boas práticas;
- vantagens comparativas dos actores portugueses relativamente a outros actores externos;
- importância dos apoios diplomáticos que empresas e ONG externas possam receber das respectivas embaixadas ou autoridades governamentais.

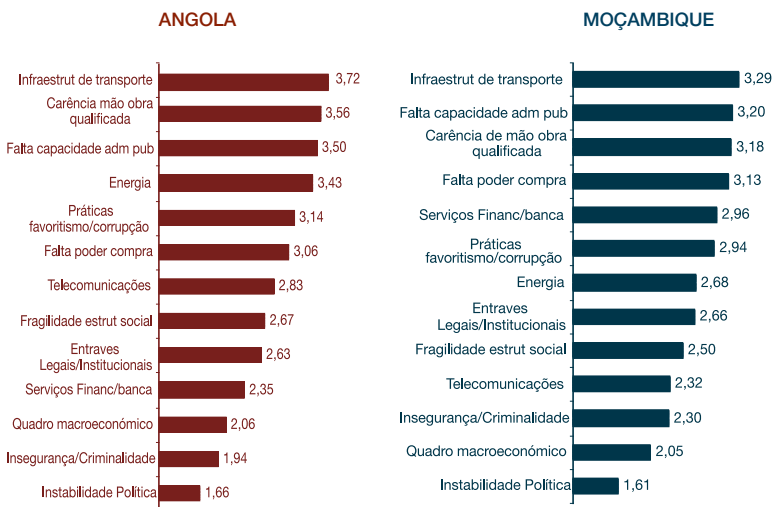
Análise e resultados¹¹

Obstáculos à implementação de projectos

Foi pedido aos inquiridos que classificassem numa escala de 1 a 4 (sendo 1 nada importante e 4 muito importante) vários possíveis obstáculos à implementação de projectos, sejam eles de cooperação ou de investimento, em Angola e em Moçambique.

Quadro 2 Principais obstáculos à implementação de projectos

Nota: responderam todas as tipologias de actores



Os três principais obstáculos referidos coincidem nos dois países: infra-estruturas de transporte deficientes, carências de mão-de-obra técnica e qualificada, e falta de capacidade da administração pública. Se o primeiro destes obstáculos foi referido igualmente pelos actores locais e pelos actores externos, já as carências de mão-de-obra são mais valorizadas pelos inquiridos externos (50,0% dos actores portugueses e 70,6% dos restantes actores externos classifica este obstáculo de «muito importante») do que pelos inquiridos angolanos e moçambicanos (apenas 31,6% atribuiu o grau máximo de importância). As infra-estruturas de transportes são salientadas nos dois países pelo mesmo tipo de justificação, isto é, pelo facto de condicionarem os investimentos no interior e nas áreas não-urbanas, por limitarem a mobilidade e afectarem a transacção de bens. Como exemplo, em Moçambique foram referidas grandes dificuldades de escoamento e de transporte entre províncias, originando situações em que a importação de produtos alimentares tem custos menos elevados do que a utilização de bens produzidos localmente.

Os três obstáculos referidos como menos importantes são igualmente coincidentes. Com efeito, a instabilidade política ou a insegurança e a cri-

11. Todos os dados apresentados e as considerações efectuadas no corpo do texto têm por base os resultados dos inquéritos. São apresentadas em quadros as informações consideradas mais relevantes.

minalidade não foram considerados relevantes para a implementação de projectos, sendo essa opinião comum às várias tipologias de entrevistados¹². Em Angola, respectivamente 91% e 83% da totalidade dos inquiridos classificaram a instabilidade política e a insegurança/criminalidade como sendo obstáculos «pouco importantes» ou «nada importantes» à implementação de projectos. Em Moçambique, estes valores são respectivamente de 86% («pouco importantes») e 64% («nada importantes»), devido ao aumento recente dos pequenos furtos, embora os valores reais da criminalidade sejam inferiores aos verificados em Angola.

Também o quadro macro-económico – relativo a indicadores como a taxa de inflação ou de câmbio – é actualmente considerado estável pela maioria dos inquiridos, o que corresponde ao facto de terem sido registados nos últimos anos progressos significativos na maioria dos indicadores macro-económicos nos dois países. Em Angola, o crescimento acelerado do PIB desde o fim do conflito armado e a estabilização da taxa de inflação (que registava valores acima dos 100% até 2002, tendo depois decrescido para 77% em 2003 e 31% em 2004) contribui para justificar o optimismo expresso pelos inquiridos. Em Moçambique, a maioria dos 29% que consideraram o quadro macro-económico como um obstáculo importante à implementação de projectos, indicou os problemas cambiais decorrentes da depreciação do metical. Relativamente aos restantes indicadores, a evolução real é positiva – saliente-se o crescimento do PIB acima dos 7% nos últimos quatro anos ou a tendência decrescente da taxa de juro interbancária e da inflação.

As questões relativas à energia e às telecomunicações, considerando simultaneamente custos e cobertura de rede, são consideradas obstáculos mais importantes em Angola do que em Moçambique, em resultado da situação mais recente de guerra e das suas consequências sobre a destruição de infra-estruturas e a desestruturação de comunidades na maior parte do território.

Os obstáculos derivados da não existência de leis ou questões relativas à sua regulamentação são referenciados em valores intermédios e considerados menos importantes se comparados com a burocracia, a volatilidade e lentidão do processo decisório e a aplicação prática das leis por parte das instituições – factores que se incluem na «falta de capacidade da administração pública», que é respectivamente o terceiro e o segundo obstáculo mais referido na implementação de projectos em Angola e em Moçambique.

Foram ainda salientados alguns exemplos de desadequação do quadro legal. É o caso da Lei das Terras (referida em Angola pela sua interpretação dúbia); da Lei Laboral (nos dois países, por ser pouco flexível); da lei do associativismo (nos dois países, por ser muito rígida e não prever o estatuto específico de ONG), das leis no sector do turismo e hotelaria (referidas em Moçambique, pela sobreposição e existência de buracos legais), ou da Lei Fiscal (em Moçambique, nomeadamente pela falta de clareza sobre as isenções fiscais no âmbito das importações).

12. O facto de estes factores ocuparem os últimos lugares na hierarquia de obstáculos ao desenvolvimento de projectos denota maior confiança numa evolução positiva e pacífica em ambos os países e contrasta com opiniões expressas 8 anos antes, particularmente em Angola. As opiniões dos angolanos aproximavam-se, então, da maioria das opiniões dos investidores e personalidades portuguesas, ao indicarem a «instabilidade política e a insegurança de pessoas e bens» a par do «quadro macro-económico instável» como obstáculos maiores às actividades empresariais e ao investimento directo. Já no caso moçambicano se verificava, então, um maior optimismo relativamente aos factores indicados, sendo as opiniões comparáveis às actuais. É interessante igualmente verificar que as práticas de favoritismo e corrupção, que foram agora apontadas em valores intermédios na hierarquia dos obstáculos ao desenvolvimento de projectos, já ocupavam a mesma posição nas opiniões expressas, em 1997, pelos moçambicanos e angolanos.

Quadro 3
Obstáculos específicos
na implementação de
projectos na organização
inquirida

Nota: responderam todas as tipologias de actores



Relativamente aos *obstáculos referidos pelas empresas e ONG inquiridas como sendo mais relevantes à sua própria actividade*, as carências de mão-de-obra qualificada ocupam um lugar destacado em Angola, enquanto em Moçambique esse problema é muito menos valorizado. Este facto é consistente com a realidade de terreno, uma vez que em Moçambique existe há mais tempo uma política de quotas locais obrigatórias para a inclusão de quadros locais nas organizações, o que tem favorecido o reforço das capacidades técnicas nacionais. Segundo a opinião de diversos entrevistados, o problema principal não está na carência, mas no processo de aproveitamento e integração no mercado de trabalho dessa mão-de-obra qualificada.

Em Angola, a preferência por recursos locais tem sido mais fluida e muitas das organizações, em parte devido à situação de guerra recente e à desestruturação social que isso implicou, apostam ainda na contratação de quadros externos como via mais rápida para preencherem as qualificações técnicas de que necessitam. Por outro lado, a já de si diminuta mão-de-obra qualificada ao nível médio e em áreas tecnológicas específicas é empregue pelo sector privado (particularmente pelas grandes empresas e com destaque para o sector petrolífero), ilustrando uma incapacidade de retenção de profissionais qualificados por parte do sector público, contribuindo, em última análise, para o enfraquecimento institucional do Estado.

As capacidades institucionais são referidas como um dos obstáculos específicos mais relevantes, tanto em Angola como em Moçambique. Em termos de tipologias e de categorias dos entrevistados, são as organizações locais e as empresas que mais salientam este obstáculo. Ao nível dos organismos do Estado, essa falta de capacidade corresponde à excessiva burocracia e à lentidão na tomada de decisões, o que, segundo a opinião

expressa pela maioria das empresas inquiridas, prejudica o investimento. No caso das organizações da sociedade civil, esta menção diz respeito essencialmente à volatilidade dos mecanismos de financiamento, o que impede muitas vezes o funcionamento regular da organização e afecta de forma considerável a sustentabilidade e continuidade das acções. A dificuldade de angariação de fundos para a capacitação institucional destas organizações contrasta com uma multiplicidade de financiamentos para a implementação de projectos, sobrecarregando instituições já de si débeis. Em Moçambique, foi referido como exemplo positivo o apoio prestado pela USAID à Confederação das Associações Económicas de Moçambique (CTA), que actualmente se constituiu numa plataforma de coordenação de várias associações moçambicanas e de diálogo com o governo, demonstrando que o investimento na capacitação de uma organização local pode ter resultados interessantes.

As práticas de favoritismo e de corrupção, apontadas nos obstáculos gerais em valores intermédios, adquirem uma maior relevância na actividade diária das organizações, sendo referidas por 28% dos inquiridos em Angola e por 36% em Moçambique. No entanto, o tipo de práticas mais referido varia em função do país. Em Angola, salientou-se especificamente a existência de favoritismos e de clientelismos políticos, pelo facto de os interesses privados condicionarem o serviço público, através da ausência de separação entre as duas esferas. Existe a percepção de que os cargos e as instituições estatais são utilizados para favorecer negócios em nome individual ou para adquirir determinadas posições no sector privado. No caso moçambicano, a corrupção é mais identificada como forma de os funcionários públicos obterem recursos adicionais, com as inevitáveis consequências em atrasos e no aumento dos custos dos processos.

O mesmo acontece com os serviços financeiros e a banca, que sendo considerado um obstáculo pouco relevante ao nível geral, devido aos progressos verificados nos últimos anos, relativamente à variedade de serviços disponíveis e à extensão no território, são depois salientados por 24% dos inquiridos em Angola e 25% em Moçambique como um obstáculo específico à actividade das suas organizações. Isto deve-se principalmente ao elevado custo do crédito e à exigência de prestação de garantias bancárias. Especificamente em Moçambique, questiona-se e debate-se, actualmente, a possibilidade de formação de um Banco de Desenvolvimento, que possa fomentar investimentos em condições mais favoráveis.

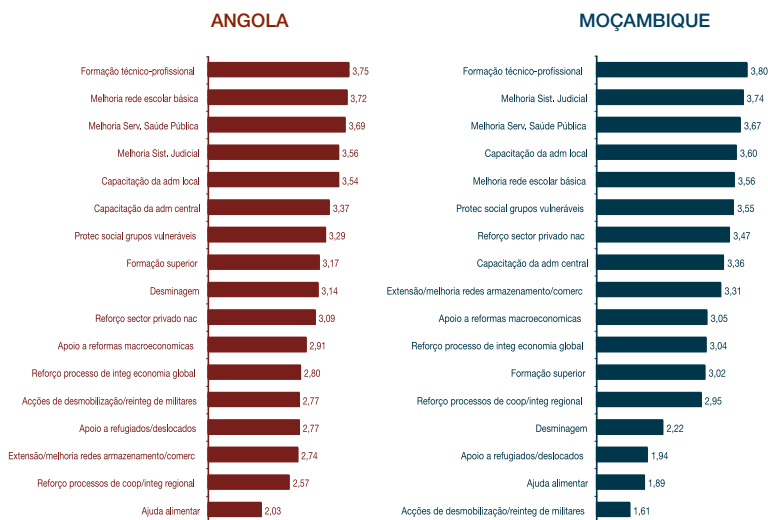
As infra-estruturas ocupam lugares cimeiros como obstáculos à actividade das organizações inquiridas, tendo sido referidas por 28% das organizações em Angola e 29% em Moçambique. Neste obstáculo, incluem-se as infra-estruturas de transportes e comércio, mas igualmente as telecomunicações, saneamento e energia, referidas essencialmente pela deficiente cobertura nacional. As infra-estruturas continuam a dificultar a implementação de projectos fora das principais cidades, não obstante o interesse expresso pelas empresas de se estenderem para o interior do território (principalmente em Angola).

Saliente-se que foram referidos obstáculos específicos que não constavam da tabela inicialmente fornecida aos inquiridos, como é o caso da existência de indefinições e incoerências políticas que muitas vezes representam imprevisibilidade, flutuações ou atrasos importantes no processo de decisão (referido como obstáculo por 16% dos inquiridos em Angola e 21% em Moçambique); da falta de interacção e de diálogo entre o Governo e as organizações da sociedade civil (referido por 8% em Angola e 21% em Moçambique); ou da falta de uma visão e cultura empresarial local (referido por 12% em Angola e 7% em Moçambique).

Prioridades e condicionalidades da ajuda externa

Quadro 4
Importância das acções de ajuda externa no país

Nota: responderam todas as tipologias de actores



Relativamente às *acções de ajuda externa* que são consideradas fundamentais no momento actual para o desenvolvimento do país, e novamente numa escala de importância 1 a 4 (sendo 1 nada importante e 4 muito importante), verifica-se que as cinco primeiras acções referidas como mais importantes são comuns a Angola e a Moçambique. A formação técnico-profissional é o tipo de apoio mais referido, o que coincide com as preocupações expressas na pergunta anterior relativamente às carências de técnicos especializados de nível intermédio. A formação superior, apesar de obter uma média elevada, é considerada menos prioritária, tendo inclusivamente sido referido em Moçambique a incapacidade de as zonas urbanas absorverem o excesso de licenciados em determinadas áreas. A generalidade dos inquiridos salientou a importância da manutenção do apoio dos doadores a sectores mais tradicionais da cooperação para o desenvolvimento, como sejam a melhoria da rede escolar básica (97% dos

inquiridos em Angola e 94% em Moçambique consideram-na uma acção importante ou muito importante) ou a melhoria dos serviços de saúde pública (96% em Angola e 98% em Moçambique). Contudo, enquanto que em Moçambique foram salientadas necessidades em infra-estruturas (escolas e centros de saúde), em Angola enfatizou-se a carência de quadros para assegurarem o funcionamento das redes escolar e de saúde. Neste contexto, foi salientada a necessidade de a ajuda externa ter uma abordagem integrada, enquadrando as várias dimensões.

Embora sejam duas acções consideradas importantes, em qualquer dos países a capacitação da administração local foi mais salientada do que o reforço das capacidades da administração central. Isto é fruto, por um lado, do facto de a maior parte da actuação dos doadores se centrar primordialmente na capital e, por outro lado, da necessidade de descentralização, que esbarra numa grande debilidade das estruturas provinciais. Esta diferença de valorização é comum às várias tipologias de actores, sendo particularmente acentuada na percepção das organizações da sociedade civil (92,0% destas consideram a capacitação da administração local «muito importante», valor esse que é de 48,0% para a administração central). Várias entidades em Moçambique referiram que esse reforço de capacidades poderia resultar num maior acompanhamento das actividades empresariais e dos projectos da sociedade civil ao nível provincial.

A protecção social de grupos vulneráveis, envolvendo acções direccionadas para sectores específicos da população, obtém médias elevadas nos dois países – em Angola como resultado da situação de pós-conflito e em Moçambique essencialmente devido ao fenómeno das crianças de rua e do HIV-SIDA.

Algumas questões derivadas da situação recente de conflito são ainda referidas em Angola, como sejam a desminagem (referida por 74% dos inquiridos como uma acção importante ou muito importante, em contraste com apenas 39% em Moçambique); as acções de desmobilização e reintegração de militares (71% em Angola, 15% em Moçambique); e o apoio a refugiados e deslocados (69% em Angola e 25% em Moçambique). No entanto, vários inquiridos referiram o facto de existirem múltiplos programas de desminagem, envolvendo montantes elevados de ajuda (o que coincide com os números da ajuda externa efectivamente desembolsados), quando o problema se circunscreve a áreas específicas e bem identificadas no território angolano. A relação entre custos e benefícios é, portanto, questionável. Relativamente à tipologia dos actores, a importância destas acções é referida especialmente pelos actores externos e, dentro destes, pelos portugueses.

Verifica-se nos dois países, e particularmente ao nível dos actores locais, uma percepção negativa face à ajuda alimentar enquanto acção continuada, por não solucionar carências estruturais, por acentuar dependências e por afectar capacidades locais de produção de alimentos. Apenas em áreas muito restritas do território e como resposta a situações de emergência pontuais esse tipo de actuação é considerado necessário e benéfico em

Angola e em Moçambique, devendo o enfoque dos doadores ser antes na área da segurança alimentar.

Alguns inquiridos em Angola manifestaram igualmente uma percepção negativa face à ajuda externa em geral no país, por dois tipos de razões: ou por considerarem que a economia angolana gera recursos suficientes para a prossecução destas acções, devendo a ajuda externa confinar-se a situações pontuais de emergência; ou por encararem o investimento externo como o tipo de actuação mais necessário neste momento da realidade angolana.

Relativamente à ajuda externa, exprimiu-se a percepção de que o desenvolvimento cabe primordialmente ao governo angolano e que não deve existir uma desresponsabilização deste perante a disponibilidade da comunidade internacional. A percepção da capacidade endógena de crescimento da economia angolana é ilustrada pela valorização que os inquiridos atribuem a algumas acções externas, como é o caso do reforço do sector privado nacional. Apenas 34,3% dos inquiridos em Angola classifica este sector como «muito importante» para a ajuda externa, enquanto esse valor sobe para 52,7% em Moçambique. Para além disso, são na sua maioria as instituições governamentais e multilaterais inquiridas (incluindo agências de cooperação) que o referem – 66,7% deste tipo de organizações considera este tipo de acção «muito importante», em comparação com 34,5% das organizações da sociedade civil e 44,2% das empresas.

No que respeita à perspectiva de o investimento ser preferível à ajuda, vários inquiridos em Angola salientaram o facto de o investimento directo estrangeiro ser o maior promotor do empresariado local, devido às parcerias e negócios desenvolvidos em conjunto, mais do que qualquer acção de ajuda ao desenvolvimento. Esta percepção, expressa por alguns entrevistados locais, coincide com um momento particular na evolução social e política do país e das suas relações com as instituições multilaterais – marcada pelo impasse relativamente à realização de uma conferência de doadores –, existindo uma certa relutância da comunidade internacional em afectar grandes montantes à cooperação para o desenvolvimento no país.

Em Moçambique, nenhum dos inquiridos exprimiu uma percepção negativa face à ajuda externa no seu todo. Antes salientaram especificamente alguns efeitos negativos de projectos concretos de cooperação, nomeadamente no sector agrícola, por imposição de regras dos doadores que prejudicaram os produtores nacionais (caso da acção do Banco Mundial relativamente à indústria de processamento de cajú), por ausência de resultados concretos ou dificuldades de coordenação entre os múltiplos financiadores (tendo o PROAGRI – Programa Nacional de Desenvolvimento Agrário sido o exemplo negativo mais referido), ou ainda pelo tipo de abordagem (caso de vários programas de combate ao HIV-SIDA que apostam em consultorias e campanhas publicitárias, sem se reflectirem numa melhoria das estruturas de saúde).

Relativamente aos processos de integração regional e global, refira-se que os inquiridos tenderam a considerar mais importantes as acções de ajuda

externa que reforcem a integração no mercado mundial do que propriamente a integração na região, apesar de, no geral, considerarem que as duas acções não são prioritárias. Em Moçambique, referiu-se que o principal papel nestas áreas não cabe à ajuda exterior, mas deve-se antes às prioridades de política externa e à coerência das políticas internas com os equilíbrios globais (como se tem verificado, por exemplo, no caso do Protocolo do Açúcar). Nos dois países, ressaltou a percepção de que, sendo as economias nacionais pouco competitivas e frágeis, se torna necessário, em primeiro lugar, reforçar os sectores produtivos, apostar na diversificação das economias e consolidar mercados internos.

Para além das acções de ajuda externa expressas na tabela fornecida pelo inquérito, alguns inquiridos salientaram ainda outras áreas prioritárias, com destaque para as infra-estruturas, referidas especialmente em Angola. Assim, as deficientes infra-estruturas em termos de transportes, energia e outras, são reconhecidas simultaneamente como um obstáculo ao desenvolvimento e uma oportunidade para os diversos actores externos presentes no país.



Quadro 5
Tipo de condicionalidades que deve ter a ajuda ao desenvolvimento

Nota: responderam todas as tipologias de actores

■ ANGOLA
■ MOÇAMBIQUE

Relativamente ao *tipo de condicionalidades* que deverá ter a ajuda ao desenvolvimento, a maioria dos inquiridos (74,3% em Angola e 54,7% em Moçambique) referiu a transparência e prestação de contas (*accountability*), tendo muitos considerado este factor como o único tipo de exigência aceitável a ser imposta pelos doadores. Alguns inquiridos, principalmente em Moçambique, exprimiram a opinião de que a própria prestação de contas já não constitui uma condicionalidade, mas sim um requisito natural e intrínseco ao relacionamento entre instituições.

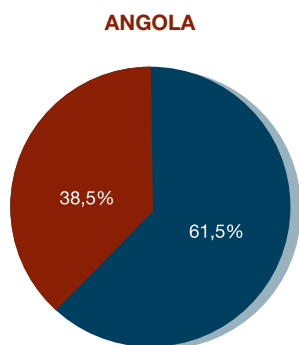
Os critérios de programação, avaliação da eficácia e dos resultados da ajuda recolheram algumas menções. Refira-se a discrepância que existe entre a realidade angolana e moçambicana neste aspecto, uma vez que, no segundo caso, existe, por força da preponderância da ajuda ao orçamento como instrumento da cooperação para o desenvolvimento, uma série

de critérios e de condicionalidades acordados conjuntamente pelo grupo de doadores pertencentes ao grupo de apoio programático (G-18) e pelo governo moçambicano. Desde 2004, com o novo memorando de entendimento entre o executivo e os doadores presentes na Parceria de Apoio Programático (PAP), o diálogo que estava confinado a questões económicas estendeu-se à estratégia, às reformas e aos resultados do combate à pobreza. Dessa forma, foi necessário estabelecer outros mecanismos de coordenação e monitorização, existindo actualmente, através do *Performance Assessment Framework Coordination Group* (PAFCG), uma matriz de desempenho com cerca de meia centena de indicadores. Em Moçambique, a coordenação entre Governo e doadores não se limita apenas ao apoio orçamental, uma vez que os Grupos de Trabalho sectoriais (que vão desde a agricultura, a saúde ou a educação, até ao sector das águas, ou ao sector privado) podem incluir vários tipos de ajuda, como a abordagem por projectos. Como exemplo, refira-se que a USAID não concede ajuda orçamental em Moçambique, mas é membro do PAFCG e preside ao grupo de trabalho sobre o sector privado. A sociedade civil participa também nesta coordenação, nos casos em que há uma identificação clara das partes interessadas – como acontece no grupo do sector privado, onde a Confederação das Associações Económicas de Moçambique é o principal interlocutor moçambicano, não existindo uma contraparte governamental. Outro exemplo é o Observatório da Pobreza, que engloba o governo, os doadores e várias organizações da sociedade civil. Alguns dos inquiridos referiram, contudo, que apesar dos avanços significativos ao nível da complementaridade e da monitorização da eficácia da ajuda em Moçambique, o diálogo é ainda desequilibrado, uma vez que o grande número de grupos de trabalho e a existência de uma multiplicidade de doadores e parceiros, com diferentes agendas e prioridades, representa uma sobrecarga para os ministérios moçambicanos, que acabam por não ter capacidade real de coordenação.

Em Angola, o diálogo entre Governo e doadores encontra-se num nível mais incipiente, existindo uma confusão de competências internas e fraca capacidade de coordenação. A Unidade Técnica de Coordenação da Ajuda Humanitária (UTCAH), apesar de ter sido criada no seio do governo angolano durante um período de emergência, continuou posteriormente a tentar agregar a informação sobre as iniciativas dos vários agentes da cooperação para o desenvolvimento, mas sem grandes resultados.

As condicionalidades políticas (democracia, respeito pelos direitos humanos, Estado de Direito e boa governação), sistematicamente enfatizadas ao nível da retórica das grandes agências doadoras, foram referidas apenas por 2,9% e 5,7% dos inquiridos, respectivamente, em Angola e Moçambique. Neste sentido, alguns inquiridos referiram a necessidade de existir uma despolíticação das condicionalidades e de implementar mecanismos de responsabilização e condicionalidade mútua, isto é, de aplicação de critérios de transparência igualmente aos doadores, condenando certas práticas que favorecem claramente o país que concede a ajuda, como seja

a ajuda ligada. Em Moçambique, foi igualmente salientado que as agendas dos doadores não coincidem necessariamente com as prioridades nacionais, mas que deveriam ser alinhadas segundo estas (expressas em documentos de estratégia como a Agenda 2025 ou no programa de redução da pobreza PARPA II), numa verdadeira «condicionalidade ao contrário». Por outro lado, ressalta uma percepção de que as condicionalidades políticas, na sua interpretação estrita, podem ter deixado de ser realistas ou exequíveis em países como Angola, onde a evolução positiva da economia, impulsionada pelos preços do petróleo, tem conferido alguma margem de manobra ao governo angolano para contornar os critérios de condicionalidade política e económica impostos pelas organizações multilaterais – nomeadamente pelo FMI –, e apostar em novas parcerias ou alianças com actores externos que as não exigem – como a China.



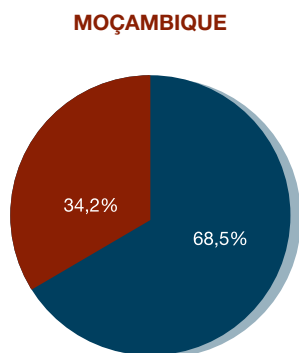
Principais diferenças:

A favor do local	41,7%
Volume de capital/qualidade investimento	20,8%
A favor do estrangeiro	16,7%
Interesses pessoais/ligações a poder	16,7%

Percepções sobre os investidores

Quadro 6
Existe alguma diferença de tratamento local entre o investidor nacional e o investidor estrangeiro?

■ NÃO EXISTE
 ■ EXISTE



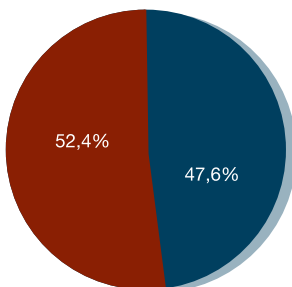
Principais diferenças:

A favor do estrangeiro	72,0%
A favor do local	12,0%
Volume de capital/qualidade do investimento	8,0%

Quadro 7
Existem diferenças de tratamento local entre investidor português e outros investidores estrangeiros?

Nota: responderam todas as tipologias de actores

ANGOLA

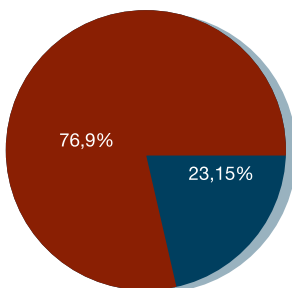


NÃO EXISTEM ■
 EXISTEM ■

Principais diferenças:

A favor do português	33,3%
Interesses pessoais/ligações ao poder	26,7%
A favor dos outros estrangeiros	13,3%
Volume de capital/qualidade investimento	13,3%

MOÇAMBIQUE



Principais diferenças:

A favor do português	33,3%
Volume capital/qualidade do investimento	33,3%
A favor dos outros estrangeiros	22,2%
Sector de actividade	11,1%

Relativamente ao tratamento conferido aos investidores nacionais e aos investidores estrangeiros por parte dos governos angolano e moçambicano, a maior parte dos inquiridos (61,5% em Angola e 65,8% em Moçambique) considerou existirem na prática, não obstante o quadro jurídico formal idêntico, diferenças relevantes de tratamento. No entanto, enquanto em Angola existe a percepção de que essa preferência é conferida ao investidor nacional (41,7%), em Moçambique 72% dos inquiridos consideraram que a diferença é a favor do investidor estrangeiro. No caso de Angola, estes resultados são coerentes com a formação acelerada de uma camada de novos proprietários constituída por membros, antigos membros e familiares de dirigentes e quadros ligados ao Governo e ao partido político dominante. É o que se verifica com a constituição de empresas – nomeadamente nos sectores financeiro, do comércio, da construção civil, da prospecção diamantífera e também nas concessões petrolíferas. Alguns

inquiridos consideraram ser esta a manifestação de uma estratégia de facilitação política, ou seja, de um processo de *empowerment* nacionalista com motivações essencialmente económicas.

Já em Moçambique, o investidor estrangeiro é encarado pelas autoridades como tendo maior credibilidade, profissionalismo e capacidade do que os nacionais, dada a sua qualidade de portadores de capital e *know-how*. Este facto, aliado a uma falta de apoios institucionais ao sector privado nacional, resulta no tratamento preferencial das entidades externas (benefícios fiscais e rapidez nos processos decisórios, por exemplo).

Tanto em Angola como em Moçambique, os inquiridos que referem existir preferência pelo investidor estrangeiro são essencialmente actores locais. Saliente-se ainda que 20,8% dos inquiridos em Angola e 8,0% em Moçambique consideram que a diferença de tratamento por parte do Governo não resulta do facto do investidor ser local ou estrangeiro, mas antes da qualidade e do volume de capital envolvido em cada investimento, o que, na maior parte das vezes, favorece o investidor externo.

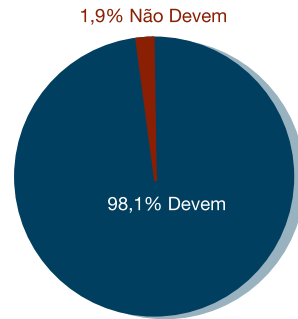
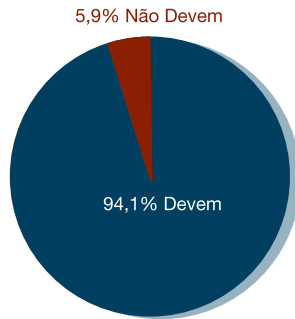
A percentagem dos que consideram haver *diferenças de tratamento* por parte dos Governos angolano e moçambicano entre os *investidores portugueses* e os *outros investidores externos* é de 23,1% dos inquiridos em Moçambique e de 47,6% em Angola. Destes, a maioria – 33,3% nos dois países – indicam existir tratamento preferencial a favor dos portugueses. Um número significativo de inquiridos em Moçambique (33,3%) considera que o factor de tratamento preferencial consiste no tipo e volume do investimento e não na nacionalidade do mesmo. Em Angola, assumem alguma importância factores como a existência de ligações pessoais ou de proximidade ao poder, o que parece exprimir uma percepção de que a relação forjada ao longo do tempo entre os investidores portugueses e as autoridades governamentais angolanas – particularmente em alguns sectores específicos como a banca, a construção civil ou o sector agro-alimentar – é de molde a favorecer um tratamento preferencial relativamente a Portugal. Em Moçambique, essa percepção não existe¹³.

No seio daqueles que consideram existir uma diferença favorável aos outros estrangeiros (13,3% em Angola e 22,2% em Moçambique), os actuais resultados referem especificamente a existência de preconceitos relativamente aos portugueses, em consequência, em parte, da natureza dos investimentos e das características do empresariado: pouco organizado, privilegiando uma estratégia económica baseada no comércio, com um conhecimento da realidade mais presumido que real, assente ainda, por vezes, em abordagens paternalistas.

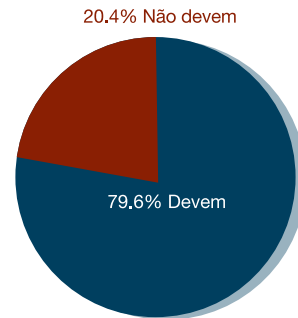
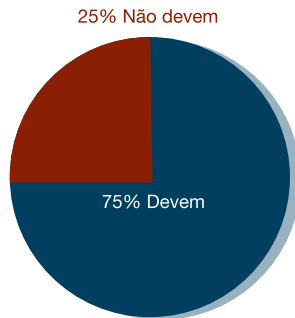
13. É interessante referir que há 8 anos atrás, na opinião dos investidores portugueses, havia uma preferência de tratamento a favor de Portugal, quer em Angola, quer em Moçambique, o que fazia antever uma lógica de vantagens comparativas estáticas que, pelo menos na percepção actual dos moçambicanos inquiridos, já não se verificam.

Quadro 8
As empresas estrangeiras devem prever investimentos de responsabilidade social no país?

Nota: responderam todas as tipologias de actores



Se Sim, devem ter benefícios fiscais ou de outro tipo:



A quase totalidade dos inquiridos (94,1% em Angola e 98,1% em Moçambique) afirma que as empresas – tanto externas como nacionais – devem realizar *investimentos de responsabilidade social* no país (como a construção de escolas ou postos de saúde, acções de formação profissional, criação de bibliotecas, postos de água e outras), por considerarem que a inserção da empresa no meio social e ambiental envolvente é fundamental para o sucesso empresarial e para o desenvolvimento local. Atrair não só mais investimento, mas também melhor investimento, com uma perspectiva de longo-prazo, deverá ser, segundo a opinião geral, uma prioridade nos dois países. Só algumas organizações não governamentais manifestaram a sua oposição a este tipo de actividades por parte das empresas.

Dos inquiridos que afirmam concordar, a grande maioria (75,0% em Angola e 79,6% em Moçambique) é favorável à existência de incentivos fiscais para os investimentos sociais, tendo alguns referido a necessidade de estes serem devidamente regulamentados e não funcionarem como factores de distorção da política fiscal. A este propósito, vários inquiridos em Moçambique referiram o facto de existir uma Lei do Mecenato que não está a ser devidamente aproveitada pelas empresas, enquanto os inquiridos angolanos afirmaram a necessidade de uma lei desse tipo. Foi referenciada, no caso moçambicano, que a imposição de um limite das isenções fiscais a um máximo de 5% dos lucros da empresa, desde que aplicados no apoio social, deveria ser revisto, para incentivar maiores investimentos deste tipo.

Os inquiridos que se exprimiram contra os incentivos fiscais fizeram-no, na sua maioria, por considerar que esses investimentos devem fazer parte integrante da actuação corrente de qualquer empresa, não devendo por isso merecer tratamento especial ou preferencial.

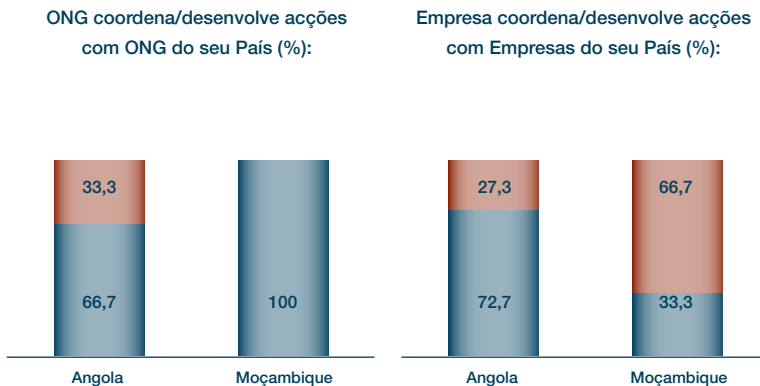
Em Angola, alguns inquiridos alertaram para o facto de diversas empresas, nomeadamente no sector da construção civil e da banca, ainda fornecerem alguns apoios na área social no âmbito de uma lógica caritativa e não de responsabilidade social. Outros referiram que no sector petrolífero, mais importante do que a construção de equipamentos sociais, seria a transparência nas contas e a clarificação das transferências de fundos.

A principal empresa externa apontada pelos inquiridos como um exemplo de boas práticas em Angola foi a petrolífera BP, devido à política de transparência na prestação de contas e também aos investimentos de responsabilidade social realizados no país. No caso de Moçambique, os exemplos mais referidos correspondem aos dois principais investimentos em curso no país: a Mozal (fábrica de alumínio) e a Sasol (que faz o transporte de gás da zona central de Moçambique para a África do Sul). No caso da Mozal, referida por 84,2% dos inquiridos como exemplo de boas práticas, salientou-se a existência de uma abordagem integrada que engloba investimentos sociais, por via de uma fundação formada especificamente para o efeito, bem como a criação de dinâmicas de desenvolvimento paralelas através de *linkages* industriais. Isto porque a empresa trabalha com fornecedores moçambicanos, o que impulsionou o desenvolvimento de várias áreas no sector privado local (por exemplo, ao nível dos serviços, das indústrias metalo-mecânicas, ou da assistência técnica). A Visabeira é a empresa portuguesa mais referida em Moçambique como exemplo de boas práticas, patrocinando actualmente diversas iniciativas de carácter social, cultural e desportivo. No caso moçambicano, foi ainda referido o facto de a responsabilidade social das empresas poder ser incentivada pelo poder político, sendo exemplo a rede «Olhar de Esperança» promovida pelo Ministério da Educação, que visa cativar o sector privado para o realização de investimentos e acções na área da educação e que conta com a participação de diversas empresas: Microsoft, BIM, BP, Total, Visabeira, entre outras.

ONG e empresas

Quadro 9
Empresa/ONG coordena e desenvolve acções com outras empresas/ONG do seu país

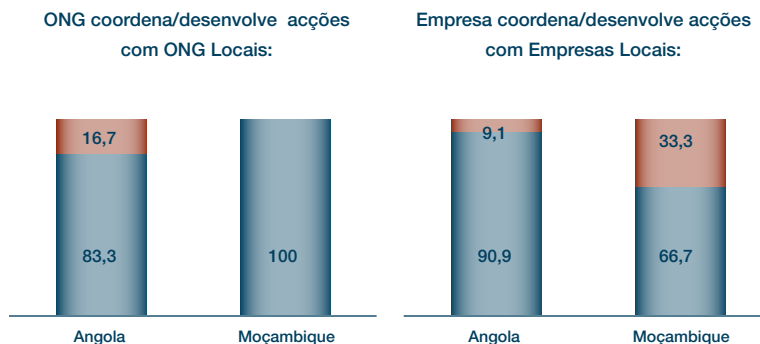
NÃO COORDENA E NÃO DESENVOLVE
 COORDENA E DESENVOLVE



Quadro 10
A Empresa/ONG coordena e desenvolve acções com outras empresas/ONG locais

Nota: nas categorias, responderam empresas e ONG; nas tipologias, actores portugueses e actores externos não-portugueses.

NÃO COORDENA E NÃO DESENVOLVE
 COORDENA E DESENVOLVE



Relativamente à *coordenação das acções das empresas e das ONG* de determinado país com as *congéneres do seu país* ou com as *organizações locais* (angolanas e moçambicanas), os resultados do inquérito apontam para valores elevados de coordenação. No total, 85,7% das ONG e 55% das empresas inquiridas afirmam coordenar acções com as ONG e empresas do país de origem. No entanto, as respostas específicas à pergunta formulada parecem não coincidir com os comentários posteriores dos inquiridos e com a própria realidade.

Dos exemplos concretos de projectos conjuntos ou de acções de coordenação referidas pelos entrevistados, verifica-se que, na prática, há uma maior coordenação entre as organizações da sociedade civil do que entre as empresas, devido à própria natureza das acções desenvolvidas. Relativamente às empresas, essa coordenação expressa significa normalmente apenas a troca de informação, o estabelecimento de contactos, ou uma manifestação de intenções, mais do que a realização de acções conjuntas.

A totalidade das ONG externas inquiridas em Moçambique afirma coordenar as acções com outras ONG, do seu país e locais. Estes valores descem para 66,7% relativamente às ONG do seu país e 83,3% relativamente às parcerias com ONG locais, no caso de Angola, o que exprime contudo índices de coordenação bastante elevados. A isto não é alheio o facto de as regras de financiamento dos doadores induzirem as ONG internacionais a procurar parceiros locais e/ou a formar consórcios entre várias organizações externas, forçando, assim, a existência de projectos conjuntos. No caso de Angola, foi referida a dificuldade em encontrar parceiros locais, devido ao facto de, além de escassas, as ONG angolanas estarem vocacionadas principalmente para questões de emergência e não terem ainda reorientado a sua actuação para projectos de desenvolvimento.

Saliente-se a existência de um fenómeno particularmente relevante em Moçambique e não equacionado nesta pergunta, que diz respeito ao facto de muitas ONG externas terem sido forçadas a alterar a sua estratégia devido à diminuição dos fundos concedidos directamente pelos respectivos governos. Isto aconteceu, nomeadamente, no caso do Reino Unido, que reorientou grande parte da sua ajuda para o apoio directo ao orçamento. Várias ONG estabeleceram filiais locais para acederem aos fundos concedidos pelo Governo moçambicano. Como exemplos podem ser referidas a Care Moçambique ou a Action Aid.

Também ao nível empresarial, esta questão tem de ser analisada tendo em conta o facto de, em Angola, as exigências legais levarem à criação de empresas de direito angolano com a maioria ou a totalidade de capitais estrangeiros.

A coordenação entre empresas do mesmo país é baixa, devido ao facto de serem concorrenciais. Em termos de tipologia dos actores entrevistados, a ausência expressa de coordenação é particularmente relevante no caso dos actores portugueses: 56,3% dos actores portugueses, contra apenas 10,5% dos outros actores externos, afirma não desenvolver acções conjuntas com outras organizações do seu país. Da opinião dos inquiridos resulta a conclusão de que, muitas das vezes, é mais fácil realizar parcerias com empresas de outros actores externos do que com empresas portuguesas, devido à cultura empresarial de desconfiança mútua ainda dominante em Portugal.

Assim, os resultados obtidos em Moçambique – onde 66,7% das empresas declaram não desenvolver acções com outras empresas do seu país – parecem mais consentâneos com a realidade do que as opiniões expressas em Angola –, onde apenas 27,3% admite não coordenar as acções.

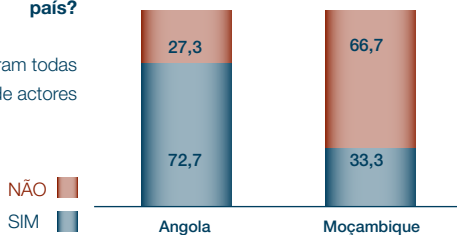
Também relativamente à coordenação das empresas externas com empresas angolanas ou moçambicanas, verifica-se, na prática, que há um desenvolvimento de negócios ou a subcontratação de empresas locais – o que é particularmente relevante no caso angolano e em função das necessidades de reconstrução –, mas não uma verdadeira coordenação de acções. Em Angola, assiste-se igualmente a um fenómeno recente de empresas externas, e nomeadamente portuguesas, que procuram parcerias com o sector privado local apenas para conseguirem o acesso a 30% da linha de crédito chinesa para projectos de infra-estruturas no país – percentagem que está reservada às empresas com maioria de capital angolano. Particularmente no caso português, não existindo uma cultura de cooperação empresarial, alguns inquiridos salientaram a oportunidade (não aproveitada) que as cooperações tripartidas poderiam ter para a actuação portuguesa, nomeadamente com outros parceiros europeus ou com actores externos emergentes, como é o caso do Brasil.

Contudo, saliente-se que 100% das entidades locais inquiridas exprimiram a opinião de que a existência de parcerias entre entidades externas e locais deveria merecer prioridade, por considerarem que traz benefícios para ambas as partes, sendo uma forma eficaz de reforçar as capacidades institucionais, técnicas e financeiras locais (nomeadamente pela transferência de tecnologia e *know-how*) e de fomentar o processo de integração na economia global. Isto se as parcerias forem efectivas e não apenas baseadas na exigência de parceiros locais para a obtenção de fundos.

Naturalmente isso não substitui a necessidade de as organizações locais reforçarem os seus mecanismos de financiamento e de capacitação institucional. A fragilidade da sociedade civil local em Angola e a existência de uma certa desconfiança do poder político relativamente a estas organizações é evidente, apesar do crescimento, do dinamismo e do aumento da pressão sobre as estruturas governamentais. No caso moçambicano, foi igualmente referida essa fragilidade e a dificuldade da sociedade civil em ter força como interlocutor válido do Governo.

Quadro 11
Concorda que as ONG desenvolvam actividades de índole empresarial no país?

Nota: responderam todas as tipologias de actores



Se SIM	ANGOLA	MOÇAMBIQUE
Desde que submetidas ao enquadramento geral	7,9%	51,5%
Em áreas remotas sem alternativa empresarial	30,8%	12,1%
Desde que os lucros sejam reinvestidos nos projectos sociais	57,7%	21,2%
Sempre	3,8%	15,2%

A maior parte dos inquiridos (78,8% em Angola e 61,2% em Moçambique) concorda que as *ONG desenvolvam actividades de índole empresarial no país*¹⁴, embora as condicionantes expressas a essa resposta indiquem que a opinião prevalecente é a de que essa actuação não deverá fazer parte, por questões de princípio e da natureza das próprias organizações, das suas actividades correntes. Não obstante, 3,8% dos inquiridos em Angola e 15,8% em Moçambique concorda que essa actividade seja desenvolvida sem qualquer condição prévia. Isto pode ser justificado por duas ordens de razões: por um lado, pelas vastas necessidades de desenvolvimento destes países; por outro lado, pela volatilidade dos financiamentos internacionais a estas organizações, que impõe uma procura de meios próprios de sustentação para assegurar o seu funcionamento.

No entanto, a maioria aponta algumas condicionantes, com uma preocupação mais legalista em Moçambique (respeito pelo enquadramento legal) e mais pragmática em Angola (permissiva ao desenvolvimento de actividades empresariais em áreas remotas sem alternativas).

Uma das condicionantes é que os lucros dessas actividades sejam reinvestidos nos projectos sociais da ONG (57,7% dos inquiridos em Angola e 21,2% em Moçambique referiram este factor). No global, este elemento é referido, na sua maioria, pelos actores locais entrevistados (50,0%, contra 18,25% de portugueses e 31,8% de actores externos não-portugueses) e pelas organizações não-estatais (59,1%, em comparação com 31,8% de respostas das empresas e 9,1% das instituições governamentais ou multilaterais)

Outra das condicionantes estabelece que essa actividade apenas é aceitável em áreas remotas sem alternativa empresarial. Cerca de um terço dos entrevistados em Angola refere esta condição, pelo facto de o controlo efectivo do território pelo Estado e o desenvolvimento de actividades económicas e produtivas fora das principais localidades estar numa fase mais incipiente do que em Moçambique, em parte por força das consequências do ainda recente conflito armado. Em Moçambique, 51,5% dos inquiridos concorda que as ONG desenvolvam actividades empresariais desde que submetidas ao enquadramento legal das empresas, sendo de salientar que são, na maioria, as próprias empresas que exprimem esta opinião. Este resultado fica a dever-se ao facto de, no geral, se considerar que as ONG não devem beneficiar da isenção fiscal e simultaneamente visarem o lucro como um fim para as suas actividades, acabando por fazer concorrência às próprias empresas.

Neste âmbito, vários inquiridos em Moçambique salientaram a necessidade de ultrapassar o actual sentimento de desconfiança entre empresas e ONG e a possibilidade de criar sinergias entre os dois tipos de actuação, particularmente em zonas rurais com grandes necessidades. No desenvolvimento rural, foi referido que as ONG podem promover a compra de sementes de determinadas empresas; nas acções de combate ao HIV-SIDA, as ONG podem realizar projectos de sensibilização e educação dos trabalhadores das empresas; podem ainda realizar parcerias na construção de infra-estruturas sociais, etc.

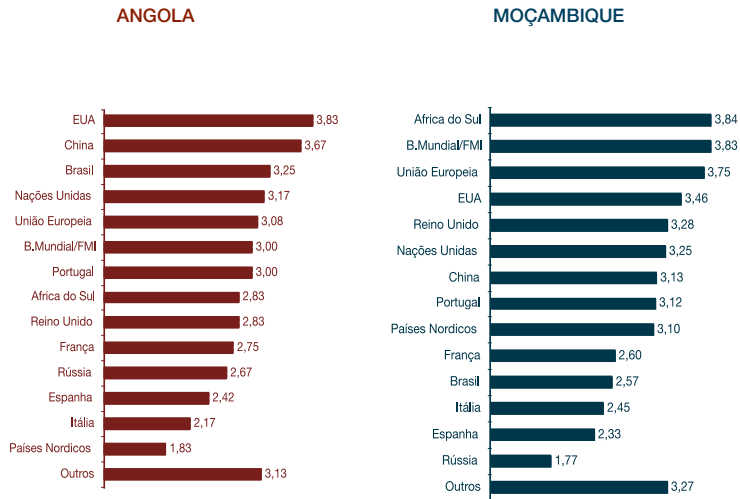
14. Comparando estas respostas com as obtidas em 1997 de actores angolanos e moçambicanos é interessante ver como as posições eram, então, menos favoráveis ao desenvolvimento de actividades de índole empresarial pelas ONG, particularmente no caso moçambicano.

Relativamente às *ONG externas com melhores práticas*, a maior parte dos inquiridos em Angola salientou o trabalho desenvolvido pela canadiana Development Workshop (com 33% de referências por parte dos inquiridos). Esta organização permaneceu no país durante o conflito armado e tem realizado projectos nas áreas da promoção da paz, do microcrédito, da educação e do saneamento, trabalhando, inclusivamente, em parceria com empresas do sector petrolífero para implementação de projectos sociais – como é o caso da Chevron ou da BP. Em segundo lugar, aparecem organizações como a Fundação Friedrich Ebert, a Worldvision, os Médicos sem Fronteiras, a Oxfam, ou a portuguesa AMI. Em Moçambique, não houve qualquer referência a ONG portuguesas, sendo que a maior parte dos inquiridos apontou a Oxfam (26%), a Save the Children UK (26%) e a norte-americana Technoserve (11%) como organizações com boas práticas.

Peso dos actores externos e papel das diplomacias

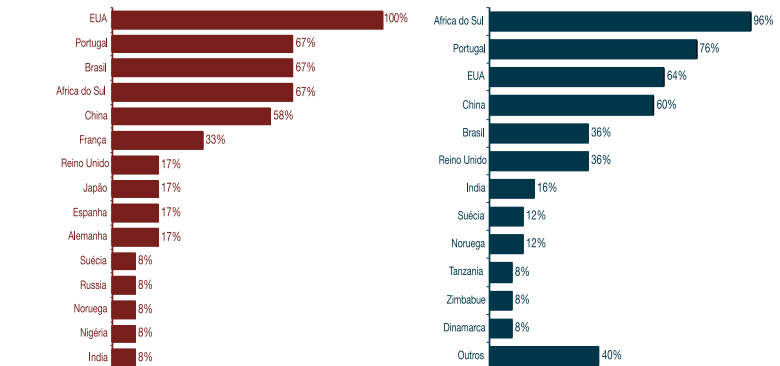
Quadro 12
Importância atribuída ao peso e influência actual dos principais actores externos

Nota: responderam os actores locais.



Quadro 13
Principais países com os quais é prioritário o reforço das relações externas no futuro

Nota: responderam os actores locais.



Os entrevistados exprimiram a sua opinião sobre o *peso e influência actual de vários actores externos*, fazendo uma ponderação global da sua importância relativa enquanto parceiros de Angola e Moçambique e atribuindo uma classificação de 1 a 4 (de «nada importante» a «muito importante») a uma tabela pré-existente de países e instituições multilaterais. Foi-lhes igualmente pedido que indicassem os países com os quais deveria ser *prioritário, no futuro, o reforço e expansão das relações diplomáticas e empresariais* de Angola e de Moçambique.

Em Angola, a percepção sobre o peso dos diferentes parceiros externos e as suas formas de actuação tem sido, particularmente nos últimos 4 anos, influenciada por vários factores de ponderação, como sejam o facto de o país se encontrar numa fase de pós-conflito e de reconstrução, ou o seu posicionamento face à situação actual do mercado petrolífero mundial. Os resultados do inquérito são consistentes com esta realidade. Os Estados Unidos aparecem em primeiro lugar, tanto em termos de peso actual como nas prioridades futuras, essencialmente pelo facto de serem o principal parceiro no sector do petróleo, o maior investidor, o maior parceiro comercial e o principal doador, quer em termos de ajuda humanitária quer na ajuda ao desenvolvimento, com forte presença da agência norte-americana de cooperação USAID e de várias ONG americanas. 91,7% dos inquiridos angolanos consideraram «muito importante» a influência dos EUA.

Os inquiridos conferiram igualmente grande importância a países que nos últimos anos têm vindo a adquirir um maior protagonismo na área económica e, particularmente, nos investimentos e financiamentos para a reconstrução do país. É o caso da China que, em termos comerciais, foi já destino de cerca de 1/4 das exportações angolanas em 2004 e tem em Angola o principal parceiro comercial do continente africano (fruto das suas necessidades energéticas)¹⁵; por outro lado, a linha de crédito no valor de quatro mil milhões de dólares¹⁶ tornou-a no principal actor da reconstrução em Angola, com uma forte presença no sector da construção civil, reabilitação de infra-estruturas e vias de comunicação. É por isso valorizado como o segundo país com maior influência actual em Angola, sendo o seu peso classificado como «muito importante» por 50% dos inquiridos e igualmente referido por 58% como uma prioridade futura do relacionamento externo.

Outro exemplo importante é o Brasil, que procura agora estender ao domínio económico – por exemplo através da concessão de linhas de crédito ou de investimentos como os realizados pela Odebrecht – as afinidades culturais e as relações políticas existentes desde longa data. Com efeito, a linha de crédito brasileira é a segunda principal fonte de financiamento externo bilateral para o programa angolano de investimentos públicos no período 2005-2007. Prevê-se, assim, que os investimentos programados nas áreas mineira, imobiliária e de energia venham a reforçar, a curto prazo, o papel do Brasil como um importante parceiro externo de Angola, o que é consistente com o facto de aparecer em segundo lugar nas expectativas futuras dos inquiridos (a par com Portugal e a África do Sul). Foi referida especificamente a combinação do potencial económico brasileiro – no-

15. De Janeiro a Março de 2006, Angola foi o maior fornecedor de petróleo à China, à frente da Arábia Saudita. Nos dois primeiros meses do ano exportou para a China 456 mil barris por dia, o que corresponde a 15% do total das importações petrolíferas chinesas.

16. Em Março de 2004, o governo chinês concedeu a Angola, através do Eximbank, um crédito no valor de 2 mil milhões de dólares, o qual foi duplicado em Junho de 2006, para financiar o programa de reconstrução e desenvolvimento nacional.

meadamente com a existência de um número considerável de pequenas empresas – com o facto de estar culturalmente muito próximo de Angola. Também em Moçambique se privilegiou a percepção económica, conferindo um lugar cimeiro (tanto em termos actuais como de perspectivas futuras) à África do Sul, cuja vizinhança geográfica se manifesta numa influência significativa em termos de comércio e investimentos. Em termos percentuais, 88% dos inquiridos classifica o seu peso actual de «muito importante» e 96% considera que é um país prioritário no relacionamento externo futuro. Os Estados Unidos e o Reino Unido são os países que aparecem, respectivamente, em segundo e terceiro lugares na actualidade, muito em virtude da influência política que lhes é atribuída. A China é igualmente um actor emergente, já com presença significativa no sector da construção civil, tendo sido referida por 60% dos inquiridos como uma prioridade no futuro. Relativamente ao Brasil, reconhece-se que o seu peso actual ainda não é significativo, mas que o reforço das relações a médio-prazo deve ser uma prioridade para Moçambique, como referiram 36% dos inquiridos. Com efeito, várias respostas deram grande importância a técnicos brasileiros contratados por várias organizações da sociedade civil e agências de cooperação, que os preferem a técnicos de outras nacionalidades, por aliarem o conhecimento da língua a remunerações mais baixas. Ao nível empresarial, há a percepção da penetração recente dos produtos brasileiros no mercado moçambicano e a adaptabilidade das tecnologias e abordagens das empresas brasileiras à realidade do país. O recente anúncio de investimento da Companhia do Vale do Rio Doce no projecto de mineração de carvão em Moatize (província de Tete) constitui um impulso importante no aumento da importância económica do Brasil em Moçambique¹⁷.

O peso e influência dos países nórdicos é mais valorizado em Moçambique do que em Angola, uma vez que os inquiridos moçambicanos tenderam a enfatizar o seu papel impulsionador em termos de cooperação para o desenvolvimento e o envolvimento sustentado e neutral no país (inclusivamente durante o conflito e no processo de paz), enquanto os inquiridos angolanos evidenciaram o facto de o papel activo destes países na ajuda humanitária não se reflectir no nível de relacionamento económico e político. No geral, foram especialmente as organizações da sociedade civil que referiram estes países como prioritários no relacionamento externo, em termos de futuro.

Relativamente às instituições multilaterais, verificamos que é atribuído à ONU um peso maior em Angola do que em Moçambique, essencialmente devido ao papel que as diversas agências das Nações Unidas têm desempenhado nas questões da ajuda humanitária em todo o território. Em Moçambique, diversos inquiridos referiram um certo esvaziamento da acção da ONU – e particularmente do PNUD – no terreno após o fim do conflito, correspondente também a uma perda de protagonismo na coordenação dos diversos parceiros da ajuda ao desenvolvimento, uma vez que esse foco foi transferido, em grande parte, para os doadores bilaterais e para os grupos de trabalho da ajuda directa ao orçamento de Estado.

A influência das instituições de Bretton Woods é percebida como sendo

17. O investimento, no valor de 2 mil milhões de dólares, dará origem à maior mina de carvão do hemisfério sul e colocará Moçambique em concorrência directa com a África do Sul, actualmente quarto exportador mundial deste minério. O investimento, que começará a produção em 2007, poderá impulsionar uma série de infra-estruturas e actividades relacionadas, como um novo porto de mar na Beira e novas centrais térmicas de produção de energia, entre outras.

muito mais significativa em Moçambique do que em Angola, sendo o segundo actor externo mais referenciado naquele país. Isto coincide, nos últimos anos, com a importância das renegociações e perdas da dívida externa moçambicana, bem como com a influência destas instituições ao nível da política macro-económica, dos programas de desenvolvimento e da ajuda ao orçamento. O mesmo acontece relativamente à União Europeia, cujo protagonismo em termos de cooperação para o desenvolvimento resulta numa maior valorização do seu peso actual em Moçambique. Já em Angola, as percepções reflectem o actual momento de relacionamento com o FMI, marcado pela imposição de condicionalidades, nomeadamente na transparência das contas do sector petrolífero, e pelas problemáticas negociações que se têm arrastado ao longo dos últimos anos.

Refira-se ainda que, no plano multilateral e regional, alguns inquiridos salientaram o peso actual de várias organizações não indicadas na lista inicial: é o caso da SADC (referida em Moçambique e em Angola), da União Africana (em Angola), do Banco Africano de Desenvolvimento, da Liga Árabe, do Banco Árabe de Desenvolvimento e da Commonwealth (em Moçambique).

O posicionamento actual de *Portugal* aparenta um peso e influência medianos em ambos os países, quer ao nível económico – em sectores de actividade bem identificados –, quer no plano político e subjectivo. Não obstante, quando colocados perante as perspectivas futuras, verificam-se expectativas muito elevadas relativamente ao relacionamento com Portugal no médio-prazo, mostrando que, independentemente de recorrentes críticas à actuação portuguesa, existe uma predisposição para reforçar as relações e até uma consciência da importância de aumentar a influência de Portugal em algumas áreas (nomeadamente ao nível da educação e formação e em alguns sectores da actividade económica, por contraposição à rápida emergência de outros actores). Apesar de, em termos de influência actual, ser o quarto país mais valorizado em Angola e o quinto em Moçambique, relativamente às prioridades futuras aparece em segundo lugar na opinião dos inquiridos, tendo sido referido por 67% dos entrevistados angolanos e 76% dos moçambicanos. Vários inquiridos expressaram também a opinião de que o relacionamento futuro com Portugal deve ser reforçado devido ao peso e influência que pode ter por via da sua pertença à União Europeia.

Verifica-se igualmente que, apesar dos cinco países prioritários em termos de relacionamento futuro serem coincidentes em Angola e Moçambique (EUA, África do Sul, Portugal, China e Brasil, embora por ordem diferente), outros países são referidos pelos inquiridos angolanos ou moçambicanos. No caso de Angola, há referências à França (em grande parte devido à presença no sector petrolífero e aos investimentos na prestação de serviços); ao Japão (um actor emergente na fase pós-conflito, com níveis de ajuda ao desenvolvimento significativos e tendo anunciado uma linha de crédito de longo-prazo para garantia das empresas japonesas que pretendam investir em Angola); à Espanha; à Alemanha (referida pelo seu peso na Europa); à Rússia (cuja influência durante o conflito em termos políticos e

de fornecimentos militares é agora substituída pelo surgimento de alguns investimentos importantes na área mineira); e à Nigéria (devido ao sector petrolífero, tendo sido referida como uma potência africana incontornável com a qual vai ser necessário partilhar posições).

Já em Moçambique, as outras referências dizem essencialmente respeito a países com forte presença no campo da ajuda ao desenvolvimento (Suécia, Noruega, Dinamarca), ou a países com os quais se considera ser importante reforçar as relações no contexto regional (Tanzânia, Zimbabué). Apesar da sua importância como doador, o Japão não mereceu destaque particular.

Quadro 14
Governos estrangeiros
com diplomacias activas
de apoio às respectivas
empresas e ONG

Angola	%	Moçambique	%
EUA	58,3	África do Sul	40,0
França	33,3	EUA	35,0
Reino Unido	25,0	Países Nórdicos	35,0
Brasil	25,0	Reino Unido	25,0
Espanha	16,7	Itália	20,0
Alemanha	8,3	França	15,0
Portugal	8,3	Portugal	15,0
Países Nórdicos	8,3	Brasil	5,0
		Espanha	5,0
		Japão	5,0
		Holanda	5,0

Nota: responderam os actores locais.

Tendo sido perguntado aos actores locais se conheciam *governos que desenvolvem uma diplomacia activa de apoio às suas empresas e ONG* no país, em Angola os países mais referidos foram, por ordem de importância, os EUA, a França, o Brasil e o Reino Unido (aparecendo Portugal, a par com a Alemanha e países nórdicos), enquanto em Moçambique as referências mais frequentes foram a África do Sul, os EUA, o Reino Unido e a Itália. Portugal foi referido por 8,3% dos inquiridos em Angola e 15,0% em Moçambique¹⁸.

Um primeiro aspecto interessante a referenciar resulta da comparação das respostas agora obtidas e as que versaram sobre o peso e influência dos actores externos em Angola e Moçambique. No caso de Angola, a França e o Reino Unido, que surgem aqui nas segunda e terceira posições no apoio que prestam às suas empresas e ONG, ocupavam a sétima e sexta posições nas respostas anteriores. Esta diferença poderá resultar do pouco peso atribuído à influência destes países sobre o governo angolano. No caso de Moçambique, as posições relativas dos diversos países são, regra geral, coincidentes com as das respostas agora obtidas.

Saliente-se que a África do Sul não mereceu qualquer referência em Ango-

18. Nos inquéritos realizados em 1997, as respostas a questões similares colocaram Portugal em posições não relevantes, sendo os primeiros lugares ocupados pelos EUA, seguindo-se a França, no caso de Angola, e a África do Sul, no caso de Moçambique. Esta comparação de resultados mostra opiniões consistentes sobre os países com diplomacias mais influentes e interventivas.

la, o que é consentâneo com uma opinião geral desfavorável a este país. O países nórdicos aparecem com importância relevante em Moçambique, principalmente pelas acções de acompanhamento das respectivas organizações da sociedade civil.

Dos tipos de apoio mais referenciados, destaca-se o *lobby* (50% dos inquiridos nos dois países), o acompanhamento directo das empresas (referido por 58,3% dos inquiridos angolanos); o acesso a centros de decisão e a resolução de entraves burocráticos (respectivamente, 22,2% e 16,7% dos inquiridos moçambicanos). Um dos aspectos salientados pelos entrevistados é que, tão ou mais importante do que o apoio local que possa ser concedido, é a definição, a partir da sede, de apoios específicos, como é o caso da criação de fundos de incentivo ao investimento externo, linhas de crédito e outros.

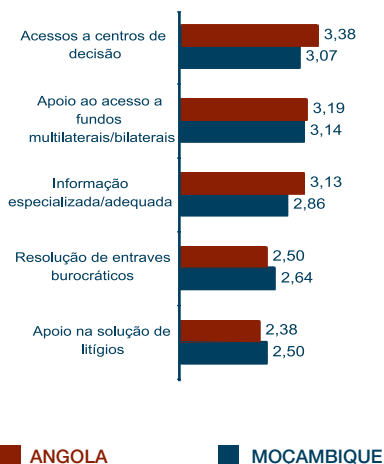
Em Angola, alguns inquiridos referiram também que, por vezes, são as empresas ou ONG presentes há décadas no território que fornecem informação aos organismos políticos (caso da Chevron-Exxon em Angola, ou de várias ONG nórdicas em Moçambique). O mesmo foi ilustrado relativamente à Espanha em Moçambique, em que são os níveis de ajuda ao desenvolvimento e o facto de ter sido considerado pelo Plano Director da Cooperação como país prioritário para a cooperação espanhola que acabou por motivar um relacionamento político mais forte.

Foi referido o facto de vários países trabalharem com as suas ONG, enquanto parceiros e agentes privilegiados de implementação da cooperação. Os exemplos dos Estados Unidos em Angola, da Espanha e dos países nórdicos em Moçambique foram os mais referidos.

Um último aspecto particularmente interessante a referenciar é o da ausência de menções à China, enquanto exemplo de diplomacia activa em apoio às empresas chinesas, o que contrasta com o peso que lhe é atribuído enquanto parceiro, quer em Angola quer em Moçambique. Uma possível explicação para esta ausência de menções poderá ter a ver com a percepção de que as empresas chinesas actuam a mando ou em consonância com o governo chinês.

Quadro 15
Valorização dos apoios diplomáticos que as empresas/ONG possam receber das respectivas embaixadas e autoridades governamentais

Nota: responderam as empresas e ONG, nas tipologias: actores portugueses e actores externos não-portugueses



Foi perguntado a empresas e ONG externas presentes em Angola e Moçambique se tinham recebido algum *apoio diplomático* relativamente aos projectos e investimentos que desenvolvem no país. No total, a maioria das organizações – 66,7% em Angola e 68,8% em Moçambique – respondeu positivamente.

No entanto, a diferença entre actores portugueses e outros actores externos é significativa: enquanto 43,8% dos primeiros afirmam não ter recebido qualquer apoio diplomático, apenas 20% dos actores externos não-portugueses diz não ter beneficiado desses apoios. Especificamente em Moçambique, foi referido que os contactos entre a embaixada portuguesa e as empresas ou ONG presentes no território são feitos numa base informal e *ad hoc*, pelo que podia ser útil a institucionalização de um mecanismo de contacto formal que promovesse a concertação e troca de informação. Relativamente às organizações da sociedade civil, a tentativa da embaixada de realizar encontros periódicos e criar uma rede das ONG portuguesas presentes em Moçambique poderá ser um passo positivo de conhecimento sobre as necessidades e a actuação destas organizações no terreno.

Relativamente à valorização que as empresas e ONG fazem dos apoios diplomáticos que possam receber das respectivas embaixadas e autoridades governamentais, verifica-se que são considerados mais importantes os apoios resultantes da actuação política dos diplomatas (por exemplo, o acesso a centros de decisão) e menos os que estão relacionados com questões técnicas (como a resolução de litígios ou de entraves burocráticos). Esta opinião resulta, em grande parte, do facto de se considerar que essa não deve ser a função das entidades político-diplomáticas, mas sim das próprias organizações que estejam envolvidas em questões litigiosas¹⁹.

19. Nos inquéritos realizados há 8 anos atrás, os investidores portugueses indicavam igualmente o apoio ao acesso aos centros de decisão como intervenção preferida, seguida pela promoção do investimento (créditos e subsídios).

Alguns inquiridos expressaram a opinião de que a principal função das instituições políticas e diplomáticas é, em primeiro lugar, criar um quadro institucional e um ambiente político favorável ao investimento. No caso de Angola, foi referida a actuação concertada do Brasil, em que a introdução de produtos no mercado angolano é resultado, em grande medida, do reforço recente das relações políticas e de cooperação, bem como de medidas económicas de enquadramento, como a concessão de uma linha de crédito substancial a empresas brasileiras.

Verifica-se também que as diferentes organizações inquiridas não valorizam de igual forma os apoios diplomáticos, sendo que as empresas lhes atribuem maior importância do que as ONG.

Em Angola, o «acesso a centros de decisão» é o tipo de apoio mais valorizado (81,3% considera-o «importante» ou «muito importante»), em consonância com o facto de se considerar que os interesses pessoais e as ligações ao poder podem ter relevância nas decisões de investimento. Em Moçambique, o «apoio ao acesso a fundos multilaterais e bilaterais» assume lugar de destaque (85,8% dos inquiridos classifica-o de «importante» ou «muito importante»), devido à multiplicidade de financiamentos e à influência que as agências internacionais assumem no desenvolvimento do país.

No entanto, o tipo de apoio mais valorizado pelos actores externos não-portugueses é o fornecimento de «informação especializada e adequada» – referido por 38,5% destes inquiridos como «muito importante» –, factor que não é tão valorizado pelos actores portugueses (apenas 25% lhe atribuem essa classificação).

Neste sentido, foi referida a necessidade de existirem recursos humanos especializados nas embaixadas, por forma a poderem prestar o necessário apoio técnico às suas empresas e ONG. Particularmente em Moçambique, alguns inquiridos salientaram a importância de existir uma capacidade de participar activamente e de dar *inputs* nos grupos de trabalho e reuniões de doadores, por forma a assim poder influenciar a tomada de decisões nestes *fora*. Neste sentido, a capacidade dos diversos doadores varia consideravelmente, uma vez que os países nórdicos e o Reino Unido, enquanto impulsionadores da ajuda ao orçamento moçambicano, possuem quadros técnicos no terreno para participação nos variadíssimos grupos sectoriais, de monitorização e avaliação. Porém, a intervenção ou influência dos doadores não é determinada pela quantidade de recursos humanos ou pelos montantes financeiros concedidos. Foi enfatizada a actuação italiana como um exemplo positivo de um pequeno doador cuja abordagem pró-activa nos grupos de trabalho tem conseguido resultados importantes na definição de políticas, enquanto a inexistência de técnicos da cooperação na embaixada portuguesa foi apontada como exemplo negativo. Outro factor referido como potenciador de sinergias e promotor de maior eficiência na gestão dos fundos disponíveis foi a contratação de recursos locais por parte das agências de cooperação bilaterais, como acontece com a Espanha.

Vantagens comparativas dos actores externos portugueses

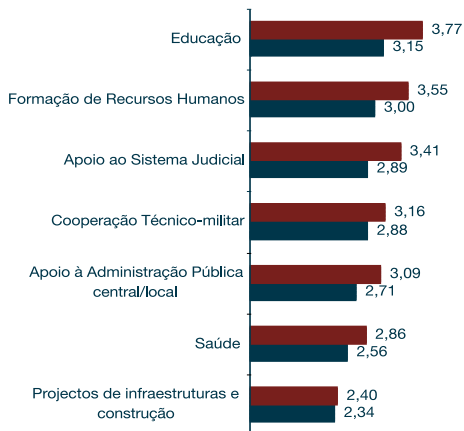
Quadro 16
Factores de vantagem comparativa de actores portugueses em relação aos outros actores externos



Quadro 17
Vantagens comparativas dos actores portugueses por sector de actividade

São apresentadas as médias numa escala de 1 = Nada Importante a 4 =Muito Importante.

Nota: responderam os actores portugueses e os actores locais.



■ ANGOLA

■ MOÇAMBIQUE

Foram analisadas as percepções relativamente às possíveis *vantagens comparativas de Portugal* relativamente aos outros actores externos, em Angola e Moçambique. Em termos de factores que possam estar na base de uma eventual vantagem comparativa, as opiniões são praticamente coincidentes nos dois países, sendo a língua comum e as ligações pessoais os elementos mais valorizados, o que coincide, no geral, com o discurso político.

Actualmente, a «existência de uma língua comum» é mais valorizada pelos actores locais – 73,7% atribuem-lhe a classificação «muito importante», em comparação com 35,0% dos actores portugueses, que consideram este factor como «importante».

No entanto, em Angola, alguns inquiridos – tanto portugueses como angolanos – referiram o facto de o factor ligações pessoais privilegiadas poder conduzir a práticas de uso de canais informais que não favorecem o profissionalismo e o rigor na execução dos projectos. Assim, esta preferência afectiva e pessoal, não sendo na sua essência um factor negativo, pode colocar alguns entraves à actuação portuguesa ou acarretar perdas de posicionamento e competitividade, num contexto de globalização em que os vários parceiros competem livremente pelos mercados.

O que é mais importante referir é o facto de a influência da diplomacia portuguesa aparecer em ultimo lugar no *ranking* de vantagens comparativas²⁰. Este posicionamento deve ser, porém, relativizado, devido ao facto de os actores empresariais e locais denotarem uma atitude céptica sobre o papel da diplomacia no desenvolvimento dos negócios.

No respeitante aos factores de vantagem comparativa de Portugal, são as instituições governamentais e políticas que mais os valorizam.

Em relação aos sectores de actividade onde as vantagens comparativas portuguesas são percebidas como mais relevantes, a educação e a formação de recursos humanos ocupam os lugares cimeiros, com um número considerável de inquiridos a considerar a existência de vantagens nestas áreas, principalmente, por via da língua comum. O sistema judicial aparece igualmente com uma média elevada, essencialmente pela similitude entre os quadros institucionais e de legislação. A cooperação técnico-militar continua a suscitar opiniões positivas por parte dos inquiridos, embora se saliente que a vantagem comparativa está especificamente na área da formação. No que diz respeito à administração pública, vários inquiridos em Angola referiram que, não obstante a potencial vantagem comparativa de Portugal, as empresas de consultoria brasileiras têm estado a prestar assessoria técnica nesta área, uma vez que também beneficiam da vantagem da língua comum, preconizando simultaneamente uma abordagem institucional mais adequada às necessidades do sistema angolano. As vantagens comparativas decorrentes da língua estão também a ser actualmente aproveitadas pelo Brasil ao nível da formação de recursos humanos em geral, sendo esta percepção válida em Angola e em Moçambique.

A saúde e a construção civil são menos valorizados por se considerar que o posicionamento de Portugal nestes sectores tem vindo a ser recentemente ultrapassado por outros actores externos.

20. É interessante verificar que as opiniões expressas em 1997 pelos investidores portugueses vão no mesmo sentido, com a particularidade de secundarizarem a importância de visitas de Estado ou ministeriais com forte representatividade empresarial (tão gratas às práticas mais visíveis da diplomacia económica portuguesa).

No caso da construção civil, pela China, em ambos os países, e pela África do Sul, em Moçambique. A este propósito, vários inquiridos em Angola salientaram que o sucesso das empresas portuguesas neste sector tem dependido essencialmente da sua actuação individual e de uma presença cimentada ao longo de décadas, não existindo qualquer estratégia governamental ou empresarial portuguesa de penetração nos mercados.

Na saúde, foi salientado especificamente pelos inquiridos moçambicanos a influência de Cuba e da África do Sul, sendo o papel de Portugal importante em algumas áreas específicas que não figuram no âmbito do sistema nacional de saúde, como é o caso do Instituto do Coração, ou nos casos de evacuação urgente de doentes.

Para além da listagem dos sectores apresentados *a priori* aos inquiridos, os produtos culturais e a promoção da língua foram referenciados especificamente como áreas onde Portugal poderia ter importantes vantagens comparativas. Não tendo capacidade financeira para fornecer gratuitamente professores ou cursos – como é política corrente do Reino Unido ou da França –, alguns inquiridos referiram outras acções de baixo custo que poderiam criar sinergias – como é o caso da cooperação descentralizada (através, por exemplo, de acordos entre universidades) ou de acções culturais.

Outro dos sectores acrescentados pelos entrevistados é a agro-indústria, que pode ser um mercado importante para a penetração das pequenas e médias empresas portuguesas, funcionando simultaneamente como factor de criação de emprego, de desenvolvimento da agricultura e da pequena indústria local. Este sector foi referido principalmente em Angola, onde a necessidade de diversificação da economia para além do sector petrolífero (cujos dividendos tardam em reflectir-se numa melhoria das condições de vida das populações) representa uma oportunidade potencial para os empresários portugueses, apesar de ser uma área com concorrência sul-africana.

No geral, a média atribuída nos diversos sectores às vantagens portuguesas é maior junto dos actores portugueses do que dos actores locais. Por exemplo, 83,3% dos actores locais considera as vantagens de Portugal na área da formação de recursos humanos «importante» ou «muito importante», subindo esse valor para 95%, no caso dos actores portugueses. Na educação, as percentagens são de 83,4% e 100%, respectivamente, para os entrevistados locais e portugueses. A única excepção é a área das infra-estruturas e construção, onde há uma valorização maior atribuída pelos actores locais (25,0% considera-a «muito importante», enquanto nenhum entrevistado português lhe atribuiu a classificação máxima).

Refira-se que a percepção das vantagens comparativas portuguesas é mais acentuada em Angola do que em Moçambique, revelando expectativas mais elevadas relativamente à cooperação com Portugal. Nos dois países, a maioria dos inquiridos exprimiu a opinião de que, não obstante a existência clara de potenciais vantagens comparativas, estas são ainda em grande parte desaproveitadas na prática e as oportunidades não capitalizadas, por falta de visão estratégica e de *timing*. A diplomacia portuguesa não foi valorizada como factor de vantagem comparativa.