

Paradoxos da cooperação internacional

Cinquenta anos de independências africanas coincidem com cinquenta anos da cooperação internacional com África.

O balanço destes dois processos simultâneos não é muito animador: “os países que mais ajuda receberam são os que estão em pior situação” diz um economista queniano¹ e acrescenta “se os países industrializados quiserem realmente ajudar os africanos, devem cancelar essa terrível ajuda”. Para outros, a ajuda ao desenvolvimento tem sido uma forma de reproduzir por toda a parte uma cultura tecnológica ocidental que não reduz a miséria, mas a reproduz. Os receptores da ajuda são normalmente culpados pelos fracos resultados, são demasiado tradicionais, a sua cultura não é a correcta, ou são preguiçosos ou corruptos². Há mesmo quem considere a ajuda como uma extensão do domínio colonial por outros meios. Segundo Duffield³, a descolonização pode ser vista apenas como uma retirada imperial face a um modelo de exploração e domínio territorial que já não compensava, podendo ter emergido um novo modelo de domínio. Preconiza-se assim a transformação progressiva das sociedades e das suas disfunções em sociedades modernas, liberais, de mercado, supostamente promovendo a estabilidade nacional e internacional. De facto, não parece haver uma ligação directa entre ajuda e desenvolvimento. Cinquenta anos de promessas de progresso e de aprofundamento de uma indústria e de uma mitologia do desenvolvimento não se reflectem na melhoria de condições de vida dos africanos. Os países africanos continuam no topo inferior da tabela do índice de desenvolvimento humano. A esperança média de vida continua a ser quase metade da esperança de vida de um europeu. Isto porque a cooperação não cria desenvolvimento. O pior pesadelo dos que conseguem afastar-se criticamente da indústria da cooperação actual é perceber que não produziu nenhum desenvolvimento, que este tem sido feito a partir de cada Estado e sociedade, normalmente à custa de violência, violações de direitos humanos e permanência de desigualdades. Devido à incapacidade e falta de vontade de algumas

AS TENDÊNCIAS GLOBAIS DA ESPERANÇA DE VIDA AO NASCER E RENDA PER CAPITA, (1960-2000)

Regiões	1960		2000		Valor da E.V. ¹ adquirido em termos de média anual	Taxa de crescimento anual da renda total (em %)
	E.V. ¹	Renda por habitante	E.V. ¹	Renda por habitante		
Europa e Ásia Central	68	\$6.810	76	18.281	\$1.809	2,7
Ásia Oriental e Pacífico	42	\$1.317	71	5.866	\$2.600	4,8
América Latina e Caraíbas	56	\$3.459	70	7.161	\$1.365	2,3
Médio Oriente e África do Norte	48	\$1.935	69	5.525	\$1.817	3,4
América do Norte	70	\$12.380	77	32.880	\$2.804	2,7
Ásia do Sul	44	\$892	63	2.346	\$635	3,1
África Subsariana	41	\$1.470	46	1.573	\$72	0,3
50% dos países mais pobres em 1960	41	\$896	64	3.092	\$1.456	4,1
50% dos países mais ricos em 1960	65	\$7.195	74	18.162	\$2.076	2,6
Mundo	49	\$2.983	67	7.236	\$1.627	2,8

¹ E.V. — Esperança de vida.

A renda por habitante corresponde ao PIB por habitante nos preços internacionais de 1996, ajustados pelos termos de câmbio (Penn World — tabela 6.1). A esperança de vida corresponde à esperança de vida à nascença (Indicadores de desenvolvimento mundial, Banco Mundial). As médias regionais foram calculadas em função da população de cada país. A tabela inclui 96 países que representam mais de 82% da população mundial. O valor da aprendizagem em termos da esperança de vida é baseado nos cálculos dos autores.

Fonte: BECKER, Gary S.; PHILIPSON, Tomas J. e SOARES, Rodrigo R. — “The Quantity of Life and the Evolution of World Inequality”. *American Economic Review* 95, n.º1 (2005): 277-91.

elites produzirem desenvolvimento tem-se dado esta atribuição a vários outros actores, como os da ajuda internacional. Mas esta atribuição pode provocar ainda mais caos, dada a diversidade de estratégias, múltiplas e desconexas intervenções que as políticas económicas globais e os interesses de cada Estado, organização, grupo ou empresa produzem.

A dependência como paradigma de organização dos Estados africanos

A dependência externa tornou-se, em muitos casos, um paradigma central na organização interna dos Estados e das sociedades africanos, incentivado, ora por uma visão que sacraliza o desenvolvimento como progresso e modernização, ora por uma visão pragmática de obtenção de recursos. No momento das independências, os Estados africanos tinham muito poucos recursos para cumprir as promessas de desenvolvimento e distribuição da riqueza que eram a base da sua legitimidade⁴. Falhadas as ideologias fortes que legitimavam os novos Estados — nacionalismo, socialismo — muitas vezes por via de guerras e instabilidade interna induzida pelo contexto de Guerra Fria e delapidação de recursos, a promessa do desenvolvimento ver-se-ia adiada uma vez mais com a ortodoxia neoliberal desde finais da década de 70.

Grande parte dos Estados pós-coloniais não estava interessada⁵ em criar capacidade produtiva e organizativa. Ou não tinha a capacidade para isso. O modelo de modernização e progresso era uma camuflagem do verdadeiro interesse em criar processos de controlo interno do poder. Favorecidos por um processo de “assimilação recíproca das elites”⁶, o que significa que elites potencialmente concorrentes são assimiladas para uma única classe dominante que controla o acesso aos recursos do Estado e que se torna um elemento de integração dos vários grupos ou actores sociais que pretendem aproveitar o melhor possível os recursos a que este dá acesso, alimentando as redes de clientela. Uma das formas de alimentação é a relação com os actores externos, chamada extravasão. Os políticos africanos seriam então meros peritos em manipulação das organizações internacionais, governos e agências de desenvolvimento. O discurso da modernidade — desenvolvimento, cidadania, direitos — seria utilizado apenas para mobilização de recursos e para dar uma aparência de “normalidade” e “confiança”, mas nunca teve implementação profunda nem na sociedade, nem no Estado, por oposição à dimensão chamada “informal”. Neste caso, seria necessário ainda diferenciar a construção estatal “para fora” e “para dentro”, sendo que a legitimação para fora

predominaria na prática. Esta forma de governação pode ser vista de várias maneiras, quer como uma forma de manipulação da dependência a partir de dentro, dando uma aparência de submissão, quer revelando alguma resistência ou *agency*, quer como uma forma simplesmente de criminalização e de corrupção, privando a população do acesso aos recursos externos e aumentando a luta das elites pelo acesso aos mesmos. O golpe de misericórdia sobre os Estados africanos revelou-se juntamente com a percepção de que a bondade nas relações Norte-Sul teria um preço: a do Ajustamento Estrutural, ainda que à custa dos impactos sociais e ambientais. Os resultados da liberalização e desregulação económica e financeira não foram a diminuição da clientela, do patrimonialismo, senão o seu acentuar. Os grupos informais que se apoderavam do Estado assim mesmo se encarregaram das privatizações, foram promotores de caos e não de desenvolvimento, da atracção de capitais especulativos e da criação de elites em lugar da concorrência, criminalização das economias⁷. A reforma económica e a liberalização do mercado contribuíram para facilitar a comercialização paralela de recursos e o abastecimento das novas guerras, e o ajustamento estrutural encorajou a expansão e internacionalização da economia paralela⁸. Com a percepção das limitações do Consenso de Washington e suas consequências, o desenvolvimento passa a ser encarado como um problema das instituições, da sociedade, da cultura, passa a ser uma questão de transformação das sociedades no seu todo⁹. Este “relaxar” do Consenso de Washington traz também uma nova ênfase sobre o papel do Estado responsável¹⁰. Os doadores viram-se obrigados a enfrentar o facto de a condicionalidade económica ter sido, em muitos casos, um fracasso. Os doadores lançaram então a condicionalidade de “segunda geração”¹¹, conhecida por condicionalidade política. A solução defendida nos anos 90 para melhorar a ajuda foi a democratização dos países receptores. Assistimos à proliferação de democracias de fachada ou de democracias externamente governadas, verificando-se, em alguns casos, uma cres-

cente transferência do poder e das decisões governamentais para os actores internacionais. Como a sobrevivência e poder das elites nacionais depende, em grande medida, da continuação do apoio internacional, a sua responsabilização perante as instituições financeiras internacionais e os doadores bilaterais sobrepõe-se, frequentemente, à sua responsabilização perante as populações. As políticas de cooperação internacional fazem parte de um complexo processo de degradação de vários Estados pós-coloniais, sem nunca o reconhecer e insistindo na manutenção de uma aparência de legitimidade e funcionalidade. Pede-se aos destinatários das receitas tudo ao mesmo tempo: mais Estado, menos Estado, boas finanças, etc., inclusive políticas contraditórias, políticas que diminuem o Estado e suas políticas sociais e que ainda assim o querem efectivo, quando os rendimentos são fracos, quando existem cada vez mais desigualdades, informalidade, criminalidade.

O carácter sagrado do desenvolvimento e a ausência das sociedades reais

Desde finais de 90, as periferias do sistema-mundo, sobretudo o continente africano, passam a ser encaradas como uma caixa de “problemas” para o sistema internacional onde imperam ameaças como o subdesenvolvimento crónico e a corrupção, os conflitos armados e os refugiados, ou ainda os chamados Estados “falhados” ou o terrorismo. Com uma imagem negativa de África contrasta uma construção muito positiva do desenvolvimento, como meio de contornar estes males. Apesar dos insucessos, repetidos a cada década proclamada pelas Nações Unidas, a ideia do desenvolvimento transformou-se numa ferramenta fundamental de hierarquização e catalogação dos lugares de Estados nas relações internacionais, ao mesmo tempo que a indústria do desenvolvimento se transformou numa “máquina de geração de esperança”¹². Mesmo quando se reconhece que as desigualdades aumentam, que os laços comunitários se rompem sem encontrar novas formas de coesão, o desenvolvimento vai mantendo, nos discursos e práticas dominantes, bem como

no imaginário social, um estatuto de certeza e verdade impressionante, um estatuto que confere uma legitimidade do qual poucos parecem duvidar.

Este estatuto provém da capacidade de permanente adaptação ideológica, política e técnica do topo do sistema de ajuda, através de uma apropriação de discursos inicialmente marginais (desenvolvimento comunitário, *empowerment*, redução da pobreza, participação) para alimentação e adaptação do discurso dominante, sem necessariamente alterar as práticas e o núcleo duro das políticas, sustentando uma imagem de humanização, exemplo das Estratégias de Redução da Pobreza. Estamos portanto perante um sistema que se autorecria, que tem capacidade de criar uma imagem de si próprio e fazer corresponder àquilo em que se quer acreditar. É um sistema baseado num ciclo sem fim de grandes expectativas, desilusão e falhanço¹³, em que as falhas vêm já com recomendações para novas (e falhadas) receitas. Consoante as necessidades de reprodução, “cria a sua própria realidade” incluindo, em alguns casos, “grupos-alvo” e populações desfavorecidas¹⁴.

A percepção positiva do desenvolvimento opõe, normalmente, a modernidade à tradição, percepção responsável por uma generalizada visão centrada no presente e na ideia de que a modernização e a visão contemporânea significam sempre uma passagem para um momento e um mundo melhores. Esta percepção positiva associa-se cada vez mais à sua relação com a segurança. Cada vez mais se afirma que desenvolvimento e segurança não existem um sem o outro, o que se tornou no grande axioma dos nossos tempos. Na realidade, a primazia é dada à segurança (dos países ricos e das elites globais) em detrimento das questões de desenvolvimento das populações pobres e marginalizadas.

Esta mitologia do desenvolvimento e a sua sacralização são operacionalizadas por uma multiplicidade de actores – instituições internacionais, consultores, ONG, empresas, agências públicas – e suas estratégias e instrumentos concretos que levam a cabo esta missão civilizadora do nosso tempo. São tantos e com objectivos tão diversos

que dificilmente se poderia ter uma ideia dos seu impacto real nas sociedades em que intervêm. Uma vez porque a acção não passa dos estudos e dos discursos, outras vezes porque não existe cultura de aprendizagem nem de memória que reúna todas as intervenções num dado tempo e espaço. De facto, para além de, muitas vezes, apenas reproduzir estruturas de alimentação da ajuda, intermediários locais, já que se baseia no princípio de não ajudar directamente a população, que não tem conhecimentos técnicos que permitam preencher todos os requisitos de funcionamento, tendo esquecido quase por completo a produção. Na realidade, alguns autores alertam para o facto de o desenvolvimento se ter tornado um negócio em si mesmo¹⁵. À medida que se vão expondo mais falhas nas capacidades locais, novos órgãos são chamados a preencher esses vazios, multiplicando-se as actividades e as organizações. A prosperidade das instituições de ajuda, bem como as carreiras dos que as dirigem, dependem da eficácia com que fazem fluir o dinheiro, existindo uma grande pressão para a doação ou empréstimo de grandes montantes em curtos períodos de tempo, por vezes com base no princípio de que ‘um mau projecto é melhor que nenhum projecto’¹⁶. O desenvolvimento tornou-se uma função pulverizada pelo Estado, empresas e “sociedade civil”, criando complexas redes de

dependências; esta multiplicação tem ainda efeitos perversos em termos de descoerência de estratégias de implementação (embora as políticas a montante tendam para a harmonização) que respondem perante objectivos e interesses múltiplos e, por vezes, inconciliáveis.

Resultam destas constatações pelo menos duas grandes tendências da indústria do desenvolvimento. A primeira diz respeito à padronização de fórmulas de actuação vagas e mecanismos de implementação da ajuda independentemente do contexto em que se inserem, como se de efeito automático se tratasse: a capacitação institucional, a implementação da democracia, a boa governação, a formalização do mercado, a privatização. A segunda tendência que tende a reforçar-se é a despolíticação. Para grande parte dos actores no sistema, o problema nunca está em como se opera a ajuda, nos seus fundamentos (porque vistos como inevitáveis e intrinsecamente positivos), mas sim na forma como as populações ou dirigentes locais não respondem ou não se adequam àquilo que seria, no seu entender, positivo, por falta de capacidades técnicas, por falta de apropriação e participação local. Ficam de fora as tensões e relações de poder dentro das sociedades africanas, bem como o seu potencial de reivindicação e transformação política, neutralizadas pela linguagem da ciência e da técnica.¹⁷ ■

¹ Cit. in DIAS, José Sousa — “Um continente à procura da independência”, Revista *Ubuntu*, ano I, 2 de Abril de 2006.

² GALTUNG, Johan, 1994 — *Direitos Humanos: uma nova perspectiva*. Lisboa: Instituto Piaget, p. 16.

³ DUFFIELD, Mark, 2001 — *Global governance and the new wars, the merging of development and security*, London and New York: Zed Books.

⁴ STRANGE, Susan, 1996 — *The Retreat of the State: the Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge University Press, Cambridge.

⁵ BOONE, Catherine, 2003 — *Political topographies of the African state: territorial and institutional choice*, Cambridge: Cambridge University Press.

⁶ BAYART, Jean-François, 1993 — *The State in Africa: The Politics of the Belly*, Londres: Orient Longman.

⁷ GENTILI, Anna Maria — “Ethnicity and citizenship in Sub-Saharan Africa”, manuscrito.

⁸ DUFFIELD, Mark, 2001 — *Global governance and the new wars, the merging of development and security*, Londres e Nova Iorque: Zed Books., p. 194.

⁹ STIGLITZ, Joseph, 1998 — “Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies, and Processes”, *Prebisch Lecture Papers*, 19 de Outubro, Genebra: UNCTAD.

¹⁰ WOODWARD, Susan, 2004 — “The State Failure Agenda: from Sovereignty to Development”, *Conference Peace and Development: New Challenges, New Responses*, 21 de Outubro de 2004, Madrid.

¹¹ SOGGE, David, 2002 — *Give & Take: What's the Matter with Foreign Aid?* Londres: Zed Books, p. 128.

¹² NUJITEN, Monique, 2004 — “The hope-generating machine and the positionality of the anthropologist”, in Ananta Kumar Girir, Anton Van Harskamp, Oscar Salemik (eds.) — *The Development of Religion, The Religion of Development*, Eburon Delft, p. 51.

¹³ Idem, p. 52

¹⁴ MILANDO, João, 2005 — *Cooperação sem desenvolvimento*, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais e SCHIEFFER, Ulrich, 2002 — “...firmly looking the other way. Dissipative economy, evaluation and the end of the development paradigm”, *The 5th European Evaluation Society Conference, on Three Movements in Contemporary Evaluation: Learning, Theory and Evidence*, 10-12 Outubro de 2002, Sevilha.

¹⁵ ROY, Arundhati, 2004 — “Les périls du tout humanitaire”, *Le Monde Diplomatique*, Outubro de 2004, (disponível em <http://www.monde-diplomatique.fr/2004/10/ROY/11569>) e SOGGE, David, 2002 — *Give & Take: What's the Matter with Foreign Aid?* Londres: Zed Books.

¹⁶ SOGGE, David, 2002 — *Give & Take: What's the Matter with Foreign Aid?* Londres: Zed Books.

¹⁷ NUJITEN, Monique, 2004 — “The hope-generating machine and the positionality of the anthropologist”, in Ananta Kumar Girir, Anton Van Harskamp, Oscar Salemik (eds.) — *The Development of Religion, The Religion of Development*, Eburon Delft, p. 53.