

Ajuda internacional e consolidação da paz em Angola

Conclusões e recomendações

Reunião – Luanda, 24 de Abril de 2007

1. Contexto e sua relação com as dinâmicas de ajuda internacional em Angola

Frequentemente catalogado como um Estado “frágil” ou “falhado”, Angola poderia ser mais correctamente descrito como um Estado que está a falhar com os seus cidadãos, devido à deficiente prestação dos serviços sociais básicos, a uma legitimidade discutível devido à quebra do pacto social e à ausência de um consentimento traduzido por processos democráticos, caracterizado por instituições e processos económicos e políticos sequestrados por práticas patrimoniais e por um predomínio de práticas informais e ilegais. Com o final do conflito em 2002, a atenção internacional tem-se centrado mais especificamente sobre o papel que a governação centralizada e autoritária tem desempenhado na perpetuação e incremento das desigualdades gritantes que o país apresenta, e na sua relação com a cultura dominante de participação e responsabilização limitadas e com a ausência de justiça social.

A classificação de Angola como um “estado frágil” resultou num maior condicionalismo da ajuda e num declínio dos montantes da ajuda em termos globais. A actual transformação das relações de ajuda e a mudança de política dos doadores em relação a Angola, com uma diminuição considerável dos montantes de ajuda ao desenvolvimento, é justificada tanto por razões de redireccionamento da ajuda para outros países mais prioritários e pela maior competição internacional por fundos, como pelo cansaço face ao incumprimento das suas exigências por parte do governo angolano e à sua incapacidade de conseguir resultados num país detentor de imensas riquezas e recursos.

Contudo, o país apresenta-se como um caso particular dentro do sistema internacional da ajuda e, ao contrário da Guiné-Bissau e de Moçambique, Angola não é, hoje em dia, um exemplo de dependência face à ajuda externa. O peso da ajuda internacional em Angola é, em termos macro, praticamente irrelevante, tanto para o Orçamento Geral de Estado, como para a definição da sua política macroeconómica e financeira e dos planos nacionais de desenvolvimento. Esta realidade tem implicações claras tanto no tipo de relacionamento entre a comunidade doadora e o país receptor, como na capacidade internacional de impor qualquer tipo de condicionalidade ao país. Na verdade, Angola apresenta uma especificidade em relação a outros países em contextos semelhantes, no

que diz respeito à sua relação de não dependência face à comunidade internacional, tanto em relação à ajuda para o desenvolvimento como em relação às habituais políticas de condicionalidade política e económica geralmente promovidas pelas Instituições Financeiras Internacionais em contextos de reconstrução pós-guerra, gerindo a sua relação com os actores internacionais num jogo político inteligente e numa clara afirmação da sua soberania nacional.

No entanto, durante as várias fases de conflito armado em que o país esteve submerso, nomeadamente entre 1992 e 2002, Angola apresentava uma situação muito diferente, nomeadamente enquanto país receptor de assistência humanitária e ajuda internacional. Esta realidade produziu um contexto de dependência junto de alguns sectores da população, influenciou extraordinariamente a forma como o país encara a comunidade internacional no geral e o sistema internacional de ajuda em particular e condicionou a situação actual da maior parte das organizações não governamentais (ONG) nacionais, criadas no contexto de emergência e muito dependentes dos financiamentos e agendas dos doadores internacionais. Para além disso, os efeitos desta dependência da assistência humanitária – em que a comunidade internacional assumiu muitas das funções sociais básicas do Estado – contribuíram também para reforçar a já existente desconexão e distanciamento entre o Estado e a maior parte da população angolana. Apesar do papel fundamental indiscutível que esta ajuda assumiu, ao garantir a sobrevivência de milhões de angolanos e ao apoiar a emergência de uma sociedade civil local, ajudou também a reforçar e legitimar o estilo e direcção da governação interna actual. A prestação de ajuda por parte da comunidade internacional poderia ter constituído um factor de controlo, de *checks and balances*, mas acabou por substituir o Estado quando o deveria ter complementado. A comunidade internacional colocou Angola no topo da agenda doadora, mas ao considerá-la uma emergência e não uma crise estrutural prolongada, concentrou-se em curar sintomas e não causas, ignorando a fragilidade institucional do Estado e a falta de reciprocidade entre a elite dominante e a sociedade.

Ainda assim, hoje não existe em Angola uma tendência para aceitar a imposição de agendas dos doadores por parte da elite governamental, nomeadamente no que diz respeito às opções estratégicas de desenvolvimento nacional. De facto, embora ao nível

do debate político e negocial haja uma aparente aceitação teórica de alguns modelos padronizados promovidos pelo Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional ou Comissão Europeia – que veiculam uma visão externa de desenvolvimento e crescimento económico associado a programas de reconstrução pós-conflito, transparência da governação e luta contra a pobreza –, em última análise, Angola tem acabado sempre por definir as suas próprias políticas e ritmos de implementação, à margem da pressão internacional. De facto, esta aparente aceitação aparece muito mais evidente a um certo nível de apropriação dos discursos do que propriamente na aceitação de programas e práticas externamente concebidas e impostas, embora transpareça existir uma agenda interna de “limpeza de imagem” no que diz respeito à questão da transparência, nomeadamente com vista à obtenção de crédito nos mercados internacionais e para atrair mais investimento directo externo.

Ao contrário do que seria de esperar, Angola tem sido um bom exemplo de gestão de um processo pós-conflito ao nível macro: a paz militar não tem sido perturbada e o processo de reconciliação tem conhecido alguns progressos, ainda que principalmente ao nível das elites políticas e não tanto junto das comunidades. Por outro lado, este clima de convivência social é resultado, também, dos esforços das Igrejas e várias outras organizações da sociedade civil nos últimos anos do conflito, com vista a criar uma atmosfera de rejeição da guerra e promoção da reconciliação nacional. No entanto, apesar de se verificarem melhorias consideráveis em várias áreas e de não existirem à partida condições para um retorno ao conflito, não foi construído ou negociado um projecto nacional de reconciliação que envolvesse as diferentes forças políticas e sociais e tivesse por objectivo o envolvimento de toda a população no processo e a ultrapassagem dos estigmas da guerra, da violência e da intolerância. Assim, há espaços, dimensões e dinâmicas nacionais que traduzem perpetuações de violências em tempo de paz, ao nível político, institucional, económico e social. Assistimos, por exemplo, em Luanda, a uma disseminação da violência ao nível urbano e familiar, com o aumento da criminalidade organizada e relatos crescentes de situações de violência doméstica, bem como a uma crescente frustração de expectativas da população face ao Estado, o que se traduz frequentemente em estratégias individuais de sobrevivência assentes numa competição individual absoluta e na incapacidade de recuperar ou criar novos laços e redes sociais. As consequências da guerra, associadas a políticas e práticas de

governança desadequadas que promovem um investimento nas cidades em detrimento dos espaços rurais, são também particularmente graves nas áreas rurais. A destruição das infra-estruturas económicas e dos equipamentos sociais, o colapso ou a deterioração dos serviços à população mais pobre, a redução drástica das actividades produtivas dessa população e o aumento significativo do desemprego são alguns dos indicadores dessa situação. Tudo isso contribui para o aumento dos níveis de pobreza, para a diminuição dos índices de desenvolvimento humano e para o incremento da exclusão e da desigualdade social. Os níveis de confiança da população, de capital social e de auto-responsabilização estão severamente afectados.

2. Dinâmicas locais de desenvolvimento e paz

O processo de consolidação da paz angolano está em boa verdade a ser dirigido pelo Estado, sem grande interferência da comunidade internacional. Ao contrário de muitos outros contextos africanos em situação de pós-conflito, as políticas governamentais e o investimento público em Angola continuam a não girar em torno da ajuda externa e o país continua conhecido entre a comunidade doadora como um actor difícil e não cooperante.

Nesse sentido, e tendo em consideração a natureza centralizada e autoritária da governação no país, parece-nos fundamental analisar algumas dinâmicas locais de diálogo político, desenvolvimento e de promoção de paz em curso, que se apresentam como visões e práticas de organização social, governação e desenvolvimento alternativas ao modelo dominante, ainda que a uma escala muito micro: dinâmicas locais de governação e desenvolvimento locais, tanto endógenas, como induzidas/promovidas pela ajuda internacional.

Durante os anos do conflito armado, a população angolana foi desenvolvendo uma certa capacidade de lutar e procurar soluções para os seus problemas, quer através de esforços individuais, quer de pequenos grupos ou de outras formas de acção colectiva, procurando resgatar ou recriar formas organizativas e dinâmicas sociais que haviam sido perdidas por influência ou pressão do Estado, das igrejas, do mercado e das ONG. É o caso, por exemplo, de algumas instituições do poder “tradicional” como os

onjango's, que não são reconhecidas do ponto de vista jurídico-legal pela actual Lei Constitucional, mas representam um espaço de moderação do poder das lideranças, de participação dos membros na vida comunitária e de resolução de conflitos. É isto que explica, em grande medida, a gestão e a preservação da paz e a reconciliação a nível das famílias e das comunidades locais, a ausência de conflitos graves de raiz inter-étnica e as iniciativas para a reorganização da vida das pessoas e das comunidades, o que é expresso, por exemplo, na recuperação das economias familiares, na reactivação dos mercados rurais, no incremento das trocas informais entre as cidades e as áreas rurais e na reinserção social de deslocados de guerra e de antigos militares.

Como já referimos, no período de maior intensidade da guerra, parte das funções do Estado foram assumidas por algumas igrejas e por ONGs internacionais e nacionais financiadas por doadores tradicionais, principalmente no que diz respeito aos serviços sociais básicos e à assistência em factores de produção agrícola. A intervenção mais estruturada de algumas ONGs, com recurso a metodologias mais participativas, à qual se associaram alguns programas e agências do Estado influenciados e financiados por organismos bilaterais como o Banco Mundial e a Comissão Europeia, permitiu a criação de grupos e associações comunitárias que, não passando inicialmente de meros intermediários entre os sistemas interventores e as famílias ou comunidades, evoluíram com alguma frequência para prestadores de serviços – em domínios como o acesso ao micro crédito e a *inputs* agrícolas, água e educação – ou para organismos representativos e defensores dos interesses das comunidades junto dos poderes públicos que estão mais próximos deles, tratando de aspectos como a negociação e legalização de terras, projectos agrícolas ou prioridades de desenvolvimento. É o caso de associações de agricultores, núcleos de mulheres, comissões de pais, grupos de gestão e manutenção de infra-estruturas sociais, comités de água, entre outros. Muitas destas estruturas são resultado da apropriação, pelas comunidades, de dinâmicas induzidas no passado por instituições do Estado ou outras. Esta acção colectiva padece de fragilidades como o nível de participação efectiva dos membros e não apenas das lideranças, o ainda débil protagonismo das mulheres, a dificuldade de prestação de contas de forma sistemática e os excessivos benefícios das lideranças, mas está a contribuir para a criação de novas dinâmicas de governação ao nível comunitário e de uma cultura mais democrática.

Estas dinâmicas associativas locais – endógenas ou induzidas – estão a proporcionar o desenvolvimento do capital social, a acção colectiva e a criação de espaços de participação a dois níveis: um interior às comunidades (grupos, associações) e outro exterior a elas (relacionamento com as instituições do Estado, ONGs e outras agências), que, por sua vez, estão a contribuir para uma maior autonomia das comunidades. Como consequência, estão a surgir outros espaços mais alargados designados por “fóruns” ou “quadros de concertação municipal”, no âmbito de intervenções protagonizadas por ONGs e por agências governamentais com os referidos financiamentos e influência externos (UE, BM, entre outros) onde as organizações e grupos comunitários interagem com as Administrações e que são vistos pelas comunidades como um avanço no reconhecimento da sua cidadania, o que representa uma mudança significativa em relação ao passado.

Todos estas dinâmicas enquadram-se no que alguma literatura anglo-saxónica tem vindo a designar por “*new democratic spaces*” (Robinson and Friedman, 2005) ou novos espaços de participação (que surgiram em grande medida como resultado da pressão de ONG e de agências multilaterais e bilaterais) e representam oportunidades para os cidadãos deliberarem sobre assuntos de natureza e interesse comuns, como crédito e preços, e mesmo outros que constituem o foco do actual debate político, como, por exemplo, a questão das eleições legislativas e presidenciais ou os direitos sobre a terra. Como em Angola a discussão política é restringida aos espaços de “democracia formal”, com pouca ligação com a população, mesmo que não haja influência política, as organizações da sociedade civil desempenham uma importante função democrática quando proporcionam aos cidadãos uma esfera independente, fora do controle do Estado, de associação e participação, onde eles podem manifestar as suas opiniões e prioridades e começam a assumir a sua cidadania, ainda que de forma embrionária.

RECOMENDAÇÕES

1. Ter noção do impacto limitado da ajuda no país

Tanto pelo tipo de relação de Angola com o sistema de ajuda internacional, como pelo facto de a ajuda, mesmo nas condições actuais, ir ter sempre um papel limitado enquanto não houver uma dinâmica mais profunda dentro da sociedade civil angolana que promova e direcione os seus objectivos noutra sentido.

2. Redireccionar a ajuda

Existem vários tipos de ajuda, para além do apoio financeiro. De facto, a ajuda prestada a Angola carece de uma dimensão qualitativa, mas o principal desafio reside em identificar a base desta dimensão. Assim, assume-se como fundamental que as organizações da sociedade civil e os actores locais angolanos sejam capazes de recomendar aos doadores a necessidade de estes pensarem a ajuda ao país com base no que é estratégico para as necessidades e limitações do país, e no que poderá realmente significar uma diferença em termos qualitativos.

Uma das recomendações mais veemente expressas pelos participantes na reunião incide sobre a necessidade de reorientar o pensamento estratégico da ajuda internacional para com Angola, pensando menos em termos de apoios e fluxos financeiros (cujo impacto é muito limitado) e mais em formas de capacitação e formação de recursos humanos; de intercâmbio de ideias e de conhecimento a vários níveis da sociedade; de partilha de experiência e de projectos comuns de pesquisa (com equipas internacionais e locais), devido ao grande capital social e de conhecimento que algumas das ONG angolanas têm e que desejam desenvolver e disseminar interna e externamente.

3. Medir o impacto da ajuda

Esta recomendação implica uma reflexão individual e de conjunto de cada doador sobre as suas contribuições positivas e negativas para o contexto nacional e não apenas relativamente a projectos e iniciativas específicos. Encontra-se, adicionalmente, no centro da necessidade de ultrapassar o fosso enorme que existe entre intervenções baseadas em projectos e os processos e impactos mais amplos ao nível da democratização social e política.

4. Aprofundar análise de contexto e conhecimento nacional e internacional

Os doadores bilaterais e multilaterais devem aprofundar o seu diálogo com os actores locais e o seu nível de entendimento da realidade nacional, das experiências passadas e das lições retiradas na concepção e implementação de projectos de desenvolvimento. Isto contribuirá também para reforçar a memória institucional das organizações.

5. Aprofundar a discussão sobre a natureza e a pretensa fragilidade do Estado angolano

Esta discussão deve ser desenvolvida entre académicos nacionais e internacionais, em conjunto com a sociedade angolana. Dever-se-á prestar atenção especial à questão relativa a ‘que tipo de Estado’ está em discussão. O Estado angolano é extremamente eficaz e tem uma capacidade de adaptação e de sobrevivência muito forte. Algumas propostas sugerem que esta análise deve considerar que o que enfraquece o Estado é a participação limitada da sociedade civil, a falta de recursos humanos qualificados para implementar e monitorizar os programas governamentais, o uso indevido dos recursos públicos e a falta de uma discussão abrangente e participativa sobre o modelo de desenvolvimento nacional, entre outros. Deve ainda ser considerada a não dependência de Angola face aos mecanismos internacionais de controlo da corrupção, boa governação e direitos humanos, bem como as percepções, discursos e práticas sociais face ao Estado.

6. Promover dinâmicas positivas em curso e a descentralização dos fundos da ajuda

É fundamental que os actores internacionais apoiem iniciativas positivas em curso, nomeadamente nas áreas de protecção e promoção de direitos humanos; prevenção de conflitos e promoção da paz; reconciliação ao nível comunitário; apoio à reintegração de antigos combatentes; desenvolvimento rural comunitário; e combate à pobreza.

7. Repensar as fórmulas de intervenção

O discurso dominante dos doadores na fase pós-conflito assume um modelo praticamente sequencial de transformação top-down, em que o nível micro, quando considerado, é relegado para a fase final. A experiência de Luanda e do Huambo (as duas províncias que receberam um olhar mais atento no decorrer deste estudo) sugere

que apesar de a consolidação de um quadro macro ser essencial, em termos práticos, as dinâmicas de participação, transformação e democratização não esperam que este quadro macro esteja implementado. O estabelecimento de elos entre as experiências locais de “novos espaços democráticos” e processos de nível macro de mudança política é um elemento fundamental para assegurar o êxito e significado deste tipo de transição. O apoio a iniciativas de desenvolvimento agrícola (como elemento fundamental do desenvolvimento económico e de independência face ao petróleo) faz também parte desta recomendação.

8. Utilizar politicamente o argumento da soberania nacional

Esta recomendação é dirigida especificamente às ONG angolanas, assumindo que a especificidade de Angola face à comunidade internacional poderia ser aplicada ao jogo político das organizações não governamentais no espaço doméstico. Por exemplo, as ONG podem usar o argumento da soberania e da não dependência face ao exterior (à semelhança do que o Angola angolano faz internacionalmente), na sua aproximação ao Estado para dialogar e para começar a discutir processos de financiamento nacional das suas acções, através de concursos públicos e transparentes de projectos específicos de modo a ter acesso a fundos e conquistar gradualmente algum espaço político.

É fundamental pensar em e apoiar mecanismos que desenvolvam abertura e trabalho conjunto entre as ONG e o governo, financiado pelo Estado, sem comprometer os seus princípios e com isenção.

9. Conceito de parceria como fundamental

O conceito de parceria com órgãos do Estado é uma componente importante de desenvolvimento, a ser tomada em conta pelos doadores, mas devem também ser identificados novos e diferentes parceiros estratégicos: por exemplo, as Igrejas têm uma dimensão fundamental na sociedade angolana, nomeadamente no campo da reconciliação e do apoio social, e têm uma excelente capacidade para alcançar todo o território nacional e mobilizar comunidades, mas são entidades completamente alheadas pelo sistema de ajuda.

10. Importância de pressão internacional por reformas

É fundamental que os doadores e os seus cidadãos nacionais apoiem os movimentos internacionais de pressão por reformas de governação global que possam ter algum impacto real.

11. Analisar as condições que concorrem para a intensificação ou disseminação da violência

Por um lado, o fim da guerra não significou o fim da violência e das suas causas e, por outro, a questão da reconciliação nunca chegou a muitas comunidades, sendo pois de importância máxima a identificação e apoio a mecanismos locais de resolução de conflitos, particularmente em contextos de reintegração de refugiados e de antigos combatentes. De igual relevância é o apoio a iniciativas com vista a ultrapassar a cultura de medo. Além disso, com o aumento da exclusão social, assiste-se a um ampliar da insegurança política, económica, social e cultural e a um reforço da competição individual, que é uma estratégia de sobrevivência muito representativa da sociedade angolana, conduzindo à intensificação das condições que concorrem para a violência social e transformando o espaço público num espaço informal.