

# OS HOMENS E AS MULHERES PELO MEIO

## O FACTOR HUMANO NA AJUDA AO DESENVOLVIMENTO EM MOÇAMBIQUE

Marc De Tollenaere

“Desenvolvimento” tem sido um quadro que tem definido uma parte considerável das relações de Moçambique com o resto do mundo nos últimos vinte e cinco anos, habitualmente formalizado por meio de acordos, memorandos, orçamentos, contratos e relatórios. São estes documentos formais que normalmente constituem a referência para descrever e analisar a relação entre Moçambique e os seus parceiros de desenvolvimento. Mas este não será o objectivo deste artigo. O enfoque será na própria prática do desenvolvimento, um dos aspectos geralmente negligenciados nas análises usuais. Políticas e acordos têm de ser postos em prática através do factor humano composto por oficiais de desenvolvimento, funcionários públicos e activistas da sociedade civil.

A abordagem é mais comportamental e antropológica do que norteadada por políticas, como bem dito pela observação de David Mosse de que “modelos de políticas não são bons guias para compreender os acontecimentos e as práticas e os efeitos dos agentes do desenvolvimento” (Mosse, 2005: 231). No seu ponto de vista, as políticas funcionam, antes de mais, para mobilizar e manter apoio político, e servem mais para legitimar do que para orientar a prática. Mosse acrescenta que as intervenções de desenvolvimento não são determinadas por políticas, mas antes pelas exigências das organizações (que giram em torno da preservação de regras, da ordem administrativa e das relações de clientelismo) e da necessidade de manter relações. Assim sendo, escrever a história das relações entre Moçambique e os seus parceiros de desenvolvimento com base em políticas e documentos formais é, na melhor das hipóteses, limitado, e, muito provavelmente, enganador.

Também não é a eficiência nem a pertinência da ajuda ao desenvolvimento que aqui se discutirão. Há ampla literatura sobre o que funciona e porquê (ou porque não), sobre os benefícios e os malefícios das intervenções externas nos países em desenvolvimento. Essas análises concentram-se geralmente na eficácia das soluções técnicas, na adequação da assessoria externa, na adequação dos recursos e na eficiência da sua gestão. Mais uma vez, o que nelas em grande medida se ignora é a interacção humana entre funcionários públicos, agências de apoio ao desenvolvimento e activistas da sociedade civil (Eyben, 2014: 22). Pessoas de carne

e osso, com preferências individuais e colectivas, motivações e perspectivas tendenciosas, têm de articular a ligação entre as políticas e a prática nas interacções do dia-a-dia. Gibson *et al.* (2005: 234) põem a questão da seguinte forma:

*A prática da ajuda ao desenvolvimento é muito difícil. É constituída por relações complexas entre muitos actores diferentes, cada qual com preferências diferentes e níveis de informação e recursos variados. Muitas vezes é direccionada para áreas com os problemas mais espinhosos. E é permeada por incentivos perversos a cada passo.*

Este artigo é influenciado por vinte anos de prática de desenvolvimento em Moçambique e com Moçambique. A perspectiva é a de alguém que, nesse contexto, seria categorizado como “oficial de apoio ao desenvolvimento” durante a maior parte desse período. O artigo inscreve-se num novo género que Eyben (2014) designou como “prática reflexiva” e que descreve como um questionamento das ligações entre o pessoal e o sistémico, um estudo de como e porquê um indivíduo entende o mundo ao seu redor de uma certa maneira, o que se decide saber e ignorar, o que permanece oculto e a forma como tudo isso afecta a acção individual e sistémica. Trata-se da interacção entre vidas individuais e políticas, discursos e instituições. Robert Chambers também aplicou a prática reflexiva na sua carreira no desenvolvimento (Chambers, 2014). Afirma ele que “o que acontece no desenvolvimento resulta em grande parte da acção humana, das escolhas e das acções dos intervenientes” (Chambers, 2014: 18). É a acção colectiva de diversos actores que constitui o cerne do desenvolvimento (Gibson *et al.*, 2005: 15). Uma situação de acção colectiva ocorre sempre que um resultado conjunto requer o contributo de vários indivíduos. As situações de acção colectiva tornam-se problemas de acção colectiva quando os intervenientes na situação escolhem acções que produzem efeitos que são avaliados como sendo menos desejáveis do que outros efeitos que também lhes estão disponíveis. Este artigo aborda algumas situações de acção colectiva e problemas de acção colectiva.

Dado que é muito delicado atribuir culpas e há uma relação tradicionalmente tensa entre crítica e boas intenções, também é importante à partida deixar claro que esta prática reflexiva não é de modo nenhum um julgamento dos outros, mas sim, antes de mais, um exercício de consciência epistemológica. A convicção de que os outros não sabem o que estão a fazer é bastante comum entre os profissionais de desenvolvimento e surge da competição entre diferentes receitas para o progresso. Mais comum ainda é a crítica externa, que apresenta as agências de desenvolvimento como relativamente ignorantes, ou então como agentes cuja agenda, através de doações financeiras, é perpetuar o domínio ocidental sobre os pobres e impotentes países em desenvolvimento. Esse estereótipo simplista fundamenta-se ideologicamente nalguma

forma de “terceiro-mundismo”<sup>1</sup>. Embora exista sempre uma relação entre um estereótipo e a realidade, quase sempre um estereótipo esconde também grandes partes da realidade, começando pela diversidade e pelas *nuanças*, e evita a contradição. Os estereótipos encerram a reflexão e o debate em padrões predeterminados, levando a conclusões que também são, afinal, o ponto de partida da análise. Um argumento de círculo fechado que, de cada vez, provará consecutivamente que a pessoa tem sempre razão. A ideia é contribuir para a reflexão e para o debate com um olhar diferente, por uma perspectiva de um ângulo diferente, afastando-se do sendeiro batido dos estereótipos e aventurando-se no mato por desbravar da prática reflexiva. Começa então com a questão preliminar das razões que levam alguém a trabalhar numa agência de desenvolvimento. Parte-se geralmente do princípio de que a pessoa o faz por ter uma vontade genuína de fazer do mundo um lugar melhor. Isso pode ser feito de várias maneiras. Algumas pessoas querem ajudar, viver uma vida de solidariedade com os menos afortunados. As pessoas em que predomina essa motivação geralmente vão parar ao mundo das organizações não-governamentais (ONG). Mas esse não é um grupo homogêneo. Algumas transformam essa vontade em activismo que procura capacitar as pessoas pobres e sem possibilidade de escolha, outras dão-lhe expressão através de caridade fraterna, ajudando directamente as pessoas necessitadas. Outros acabam em agências maiores, bilaterais ou multilaterais, onde, crêem elas, o trabalho de desenvolvimento visa produzir mudanças mais duradouras e mais sistémicas. O trabalho de desenvolvimento torna-se então trabalho de escritório, uma labuta diária com procedimentos, orçamentos, relatórios a elaborar, propostas de projectos a redigir ou rever, estudos para ler e muitas reuniões. O desenvolvimento torna-se um empreendimento mais abstracto e, como tal, mais difícil de definir a contribuição individual. É uma vida de ritmo acelerado, ao sabor de prazos curtos e recorrentes. A motivação pessoal é geralmente de natureza mais racional. O idealismo é transportado em formato de bolso – fácil de esconder, quando for imprópria a sua exibição, e fácil de agarrar e de se agarrar a ele em períodos mais difíceis. Não é uma pré-condição necessária para continuar a trabalhar no sector. Dinheiro, segurança no emprego, ambição profissional também são factores que incentivam a continuar no sector (nesse sentido, não é diferente da maioria das outras profissões). Algumas pessoas sobem na hierarquia das agências de desenvolvimento. Outras, mais atraídas pelo trabalho com questões técnicas do que com administração, optam por consultorias; outras ainda passam a gerir projectos. Alguns acabam saindo, por vontade própria, porque se sentem desapontados, ou contra a sua vontade, por falta de oportunidades. É a participação na versão abstracta do trabalho de desenvolvimento que constitui o enfoque destas reflexões. Não é uma qualidade do sector, mas, para as pessoas de fora, o funcionamento das agências de desenvolvimento é difícil de entender. É difícil explicar à família e aos amigos na terra natal o que se faz ao

<sup>1</sup> “Terceiro-mundismo” no seu sentido mais restrito de culpar os países ocidentais pelas provações e pela pobreza dos países em desenvolvimento.

certo no dia-a-dia, de uma maneira que descreva a realidade de forma justa. Como é que uma pessoa explica que o desenvolvimento se efectua principalmente através de uma série interminável de reuniões e de produção de grandes quantidades de documentos? Não é fácil. As siglas, o jargão e os manuais com procedimentos complexos, que não param de crescer, criam um mundo fechado que requer um conhecimento específico para nele se orientar. Isso cria um sentido de comunidade, de acesso privilegiado aos meandros e às complexidades do desenvolvimento. A familiaridade com os procedimentos e cultura organizacional de uma determinada organização é de grande importância nos requisitos para contratar consultores externos, geralmente de maior importância do que a capacidade temática, criativa ou analítica do indivíduo. Muitos consultores passam mais tempo a ajudar as agências de desenvolvimento a executar os seus processos internos em vez de trabalharem na prestação directa da ajuda. O sentido de comunidade fechada pode ser motivador e gratificante para quem está por dentro, mas distancia sem dúvida a actividade das pessoas de fora, que, no final, têm de legitimar o compromisso de trabalho de desenvolvimento (e os orçamentos para esse apoio).

Após estas observações introdutórias, passemos a uma breve apresentação sobre como se enquadrar o desenvolvimento em Moçambique desde meados da década de 1990, na perspectiva de um profissional de desenvolvimento. Isso completará o contexto no qual se pode explorar as características do factor humano no desenvolvimento. Faremos isso através da descrição dos dilemas comuns enfrentados pelo profissional de desenvolvimento em Moçambique ao longo dos últimos vinte anos. O facto de o artigo assentar em casos isolados não constitui terreno fértil para deduzir conclusões abrangentes, pelo que não será tirada nenhuma conclusão. Quando muito, serão propostas algumas hipóteses sobre como o factor humano influenciou a relação entre Moçambique e os parceiros de desenvolvimento e o que isso poderia significar para o futuro.

## ALGUMAS LINHAS DE RUPTURA HISTÓRICAS

O “desenvolvimento” determinou uma boa parte das relações internacionais de Moçambique, mas o seu enquadramento não tem sido estático. Há seguramente várias maneiras e critérios para interpretar como o desenvolvimento foi sendo reformulado ao longo do tempo. Neste caso, distinguem-se três fases no enquadramento do desenvolvimento. Uma primeira fase começa simbolicamente com a assinatura do Acordo Geral de Paz, em Outubro de 1992. Este acontecimento cria as condições políticas e operacionais para levar à prática o apoio externo em larga escala a Moçambique, devastado pela guerra e pela crise. O enfoque é na consolidação da paz, no estabelecimento da democracia e na adopção de políticas económicas e financeiras em consonância com o Consenso de Washington. Este período dura cerca de uma década e caracteriza-se por um desmedido optimismo, sobretudo por parte dos parceiros

de desenvolvimento que colhem com gratidão os frutos fáceis do progresso mais ao seu alcance, em troca de generosos envelopes de ajuda ao desenvolvimento. Rapidamente, boa parte das rotinas diárias do Governo passa a ser lidar com doadores e projectos financiados do exterior. Durante esta fase, os casos em que os fundos dos doadores não são utilizados para os fins pretendidos são, em geral, considerados parte integrante de um processo de aprendizagem. Cavalgando a crista da terceira onda de democratização, o estabelecimento e a consolidação de um sistema democrático são um dos objectivos fundamentais do apoio externo, mas isso logo se revela mais difícil de realizar do que o previsto: a polícia estava interessada em treino e equipamentos, mas rejeitava reformas institucionais; o Parlamento estava interessado num novo edifício e em equipamento, mas não em profissionalizar o seu secretariado; um programa de múltiplos doadores para apoiar a imprensa independente teve de ser co-gerido por uma agência da ONU e uma instituição do Governo; a Renamo boicotou as primeiras eleições municipais financiadas pelo exterior, etc. Tudo isto, porém, não chegou para destruir o ambiente de optimismo e de firme crença no progresso linear, graças a uma trajectória de desenvolvimento orientada por modelos externos e um governo colaborativo. Após a viragem do milénio, o “desenvolvimento” foi substancialmente reformulado. A nível global, a ajuda teve de se tornar mais “eficaz”, e a melhor maneira de o fazer seria através de novas modalidades de ajuda, nomeadamente apoio orçamental, primeiro experimentado em alguns sectores e depois convertido em apoio orçamental geral. Pensava-se que a confusa miríade de projectos de desenvolvimento tinha custos de transacção demasiado elevados e constituía um entrave a uma implementação coerente das políticas. Os parceiros de desenvolvimento disponibilizariam agora maiores volumes de dinheiro, de forma coordenada (ou seja, múltiplos doadores utilizando os mesmos mecanismos de desembolso e apresentação de relatórios), em função de políticas acordadas e com base num diálogo aberto regular, confiança mútua e avaliação conjunta do progresso, a partir de indicadores estabelecidos em conjunto.

A erradicação da pobreza (posteriormente “redução da pobreza”) tornou-se o novo mantra. Desapareceu o apoio à democracia, que tinha uma forte carga política, e veio substituí-lo a reforma tecnocrática do sector público. Tratava-se agora de um melhor desempenho do sector público, que conseguisse prestar os tão necessários serviços aos pobres. Os Moçambicanos, no seu direito soberano, resolveriam a questão do desenvolvimento político e garantir-se-ia um mínimo de respeito dos princípios democráticos pelo Governo de Moçambique através dos chamados “Princípios Subjacentes” dos acordos de apoio orçamental<sup>2</sup>. Dado que essas transacções (somam relativamente grandes de dinheiro para financiar as políticas

<sup>2</sup> Foram especificados compromissos ou condições semelhantes noutros acordos, como o Acordo de Parceria de Cotonou entre a UE e os países ACP, firmado em 2000, em que estes compromissos ou condições são designados como “elementos essenciais”.

de desenvolvimento acordadas) assentavam na confiança, a corrupção tornou-se uma preocupação mais saliente. Devia ser combatida de forma mais agressiva pelo Governo e estreitamente monitorizada pelos doadores. Nesse período, houve uma grande expansão das agências de desenvolvimento. Muitas tiveram de se mudar para escritórios maiores (USAID, DFID, UE...) e um número considerável de funcionários, formados e “programados” para lidar com projectos, tinham agora de trabalhar em coordenação e diálogo, num número cada vez maior de “grupos de trabalho”, incluindo ou não o Governo. Obviamente, esta reformulação do desenvolvimento viria a afectar as interacções humanas entre o Governo e os funcionários da ajuda ao desenvolvimento.

Uma terceira fase começa principalmente com a descoberta de que há depósitos maciços de gás que podem ser explorados a curto prazo (início de 2012). Para o Governo e para a administração, era como se fosse uma segunda libertação. Finalmente, uma fonte alternativa de rendimento libertá-los-ia da constante interferência de doadores exigentes e pedantes. Ao mesmo tempo, a crise financeira internacional de 2008 atingiu profundamente muitos parceiros de desenvolvimento de Moçambique. A diminuição apoio público desses países à utilização do dinheiro dos seus impostos para financiar progressos pouco claros em países distantes tornou mais difícil a agenda da ajuda ao desenvolvimento, mas a perspectiva de participar no boom económico anunciado em Moçambique constituía um argumento de peso para continuar. “Esqueçam a governação, temos uma crise com que temos de lidar no nosso país”, disse um embaixador de um país conhecido como doador social e flexível. “O desenvolvimento será inevitável com a exploração deste volume de recursos naturais”, disse outro embaixador, “só temos de o deixar acontecer.” Uma situação completamente nova que afectaria, mais uma vez, a interacção entre esforços individuais e o desenvolvimento em geral.

O que se reitera aqui é que ao longo do tempo, o desenvolvimento vai-se enquadrando, em tendências e acontecimentos contextuais, como descrito atrás, mas não só. Argumenta-se aqui que também determina as relações humanas e é determinado por elas, e não apenas por grandes ideias e paradigmas que se alteram. Dá-se muito pouca atenção, porém, a esse aspecto do trabalho de desenvolvimento – talvez porque não mereça muita atenção, mas não parece irrazoável dedicar algumas páginas à questão. Afinal, nos últimos vinte e cinco anos, houve um grande número de moçambicanos a interagir com milhares de profissionais de desenvolvimento a vários níveis: internacional, nacional, local e comunitário. Os profissionais<sup>3</sup> de ambos os lados têm um papel fundamental: traduzir para a prática a teoria e os pressupostos. O pressuposto clássico é que se trata aqui de implementar políticas acordadas. Parece simples, mas, quando começa a trabalhar, o profissional de desenvolvimento depara invariavelmente

<sup>3</sup> O termo “profissionais” (*practitioners* no original, nota do tradutor) cobre um domínio diversificado de actores: decisores políticos, gestores, funcionários de programas, pessoal de projectos, consultores, etc. O enfoque neste caso é no nível intermédio de pessoal, a quem cabe conceber.

com múltiplos dilemas. Esses dilemas determinam em grande medida o factor humano na relação com o país parceiro, neste caso Moçambique.

## ALGUNS DILEMAS QUE DEFINEM O FACTOR HUMANO NO DESENVOLVIMENTO

O primeiro dilema é o *dilema do progresso ou da eficiência*. “Desenvolvimento” é modernização planificada. A sua prática assenta-se numa miríade de planos que seguem todos eles uma lógica de progresso gradual e linear. Os praticantes são obrigados a dar conta desse progresso, mas, ao mesmo tempo, são continuamente confrontados com o desapontamento de uma realidade do dia-a-dia que diverge do que prescrevem as políticas. As sedes das organizações e instituições têm de se assegurar de que as suas políticas estão correctas e de que o dinheiro é bem gasto, e o profissional está na linha de frente para produzir essa confirmação. Mosse (2005) leva isso mais longe e assinala que podem não ser as políticas a determinar a prática, mas sim o inverso. O confronto com limites e restrições práticas obriga os profissionais de desenvolvimento a manterem representações coerentes da realidade no terreno, independentemente dos factos e dos acontecimentos. Planos, objectivos, relatórios e avaliações são formatados de forma a responderem às políticas e não à realidade.

Eyben (2014) explica este comportamento usando os dois estados da negação de Stanley Cohen (Cohen, 2001). Um é a *negação interpretativa*: os eventos são reformulados para evitar a necessidade de uma determinada acção (o progresso tem de ser planificado). Trata-se aqui de uma forma de negação muito comum para justificar uma certa intervenção. Recompõem-se determinados dados e elementos da realidade, de modo a formar um argumento convincente a favor de uma intervenção pré-seleccionada, e ignoram-se outros dados e elementos. Um exemplo simples é uma proposta de projecto para fazer furos e instalar bombas de água numa determinada zona. A proposta sublinhará a grande necessidade de água limpa (grande população, número limitado de pontos de acesso à água potável, risco de doenças, etc.), mas pode não mencionar o número de bombas e poços que foram já construídos na mesma área e que agora não funcionam por falta de manutenção – um destino provável para as novas bombas agora propostas.

Uma segunda forma é a *negação implicatória*. Aqui, não são contestados os factos, mas nega-se a implicação de qualquer acção de resposta. Esta forma de negação é mais usada no mundo do desenvolvimento para lidar com obstáculos mais delicados. Um exemplo clássico seria um funcionário do Governo encarregado de um programa financiado pela ajuda externa que não apresenta justificativos para algumas despesas. O programa não seria suspenso nem cancelado, já que isso afectaria negativamente a população que dele devia beneficiar (há que dar conta do progresso realizado). Bem vistas as coisas, a população não tem culpa; logo, como pode ser castigada? A lógica da consequência sobrepõe-se à lógica da adequação (March, 1994).

Por outras palavras, os resultados de uma suspensão ou de um cancelamento do programa (a consequência da acção) contam mais do que manter os valores e princípios que regem as transacções da ajuda (adequação). Portanto, a acção da resposta será negada. É certo que a inacção também pode ser motivada por “razões políticas” (quando estão em jogo interesses mais altos do que a perda de um pouco de dinheiro da ajuda ao desenvolvimento) ou por um oportunismo calculado (fechar os olhos e deixar a operação continuar serve para obter boa vontade e influência do Governo).

Um efeito mais estrutural desses estados de negação é o surgimento da cumplicidade. Num *dilema de cumplicidade* (Dasandi & Erez, 2015), os efeitos positivos que o profissional de desenvolvimento procura alcançar (os beneficiários podem continuar a desfrutar dos resultados do programa) aliam-se aos efeitos negativos causados pelo transgressor (fundos desviados da sua finalidade inicial). O profissional de desenvolvimento não aprova a conduta do infractor e até a condena veementemente, mas, no final, a transgressão é perdoada.

O *dilema de cumplicidade* tem estado omnipresente entre os profissionais de desenvolvimento em Moçambique. O optimismo desenfreado com que se actuou nos anos 1990 criou as condições para isso acontecer. Não se tratava de uma concepção de mentes perversas tentando corromper a governação moçambicana e os fluxos de ajuda, como alguns analistas e observadores repetidamente afirmaram. O processo por detrás está mais próximo do que Thomas Schelling descreve como “micromotivos que determinam macro comportamento” (Schelling, 1978). Isto funciona mais ou menos da seguinte forma: protejo o meu próprio projecto, mesmo que isso implique fechar os olhos quando necessário, porque é a melhor opção. Se todos fizermos o mesmo, surge um macro-comportamento que não é necessariamente criado de propósito, nem dirigido a nível central, mas que, apesar disso, não é menos real na determinação da acção e da reflexão. É como um bando de aves, não há organização central, o comportamento colectivo resulta de um alinhamento do comportamento de cada um com o dos seus pares mais próximos. O dilema da cumplicidade ocorre também a nível institucional. Torna-se muito visível quando os doadores recorrem a condicionalidades políticas<sup>4</sup>. Um caso clássico foi o braço-de-ferro após as eleições gerais de Outubro de 2009. Um novo partido da oposição (MDM) foi impedido de concorrer em seis províncias. As justificações técnicas e processuais dadas pelas autoridades<sup>5</sup> não eram convincentes. Este facto, a que se juntou ainda a frustração acumulada relativamente à falta de progresso no combate à corrupção, levou a que os doadores decidissem que havia

<sup>4</sup> Tradicionalmente, isto significa um compromisso para com as regras do jogo democrático (principalmente eleições livres e justas, prestação pública de contas, promoção da participação, pluralismo político, independência do poder judiciário, liberdade de expressão) e um compromisso de promoção da probidade e da integridade nos assuntos públicos.

<sup>5</sup> Um quadro superior da CNE falou de “mau vento” no momento em que o MDM apresentava as suas candidaturas. Foi uma explicação bastante desesperada para o desaparecimento dos ficheiros com a candidatura do MDM. Por causa disso, o MDM só poderia concorrer em cinco dos onze círculos de eleição de deputados à Assembleia Nacional. Alguns observadores interpretaram os acontecimentos como uma manipulação de precaução (“matar o crocodilo quando ainda é pequeno”) para evitar um avanço do MDM a nível nacional.

uma violação dos Princípios Subjacentes do apoio orçamental<sup>6</sup>. O grupo dos doadores, em meados de Dezembro de 2009, decidiu não fazer nenhum desembolso de apoio orçamental até o Governo apresentar propostas que restaurassem a confiança. Os doadores previram que o Governo encetaria um diálogo político para encontrar um caminho a seguir, a fim de restaurar o fluxo de fundos. O Governo não o fez. Não houve convite para discutir o assunto. Após alguns contactos informais, o Governo enviou uma carta na qual prometia uma série de reformas políticas (relativamente a corrupção, eleições, etc.). Os doadores rejeitaram a oferta e quiseram compromissos mais tangíveis. Não era suficiente. O DFID era o primeiro a fazer um desembolso em 2010 e tinha de o fazer antes do fim do ano fiscal do Reino Unido (fim de Março). Após insistência dos doadores, o Governo enviou uma segunda proposta, desta vez sob a forma de uma matriz, mas o conteúdo não era diferente. Apenas parecia mais executável. Esta proposta foi rapidamente aprovada pelos doadores, porque insistir significaria não desembolsar, e não desembolsar significaria perder o orçamento. A última coisa que se queria era “privar o país de recursos”, mas, obviamente, o gestor de ajuda também não quer ver o seu orçamento reduzido (e, com ele, o seu estatuto e a sua influência, reais ou percebidos). Reformas prometidas, desembolso feito, caso encerrado. Parece claro que funcionou aqui o dilema da cumplicidade.

Intimamente ligado a isso está o *dilema do samaritano*<sup>7</sup>. O doador quer dar (é a sua atribuição principal), o profissional tem de o tornar possível, a contraparte entende que pode ou não colaborar. A contraparte entende que o dinheiro vem, mesmo com pouca colaboração (às vezes, pode ser suficiente fazer promessas), e não há incentivo para ir além do mínimo necessário. Uma causa importante do dilema do samaritano é a necessidade individual e colectiva de gastar dinheiro. Na prática, não oficialmente, o primeiro e principal dever do profissional de desenvolvimento e da agência de desenvolvimento é gastar o dinheiro. Muitas vezes, isto não é um objectivo pessoal genuíno, mas continua a ser um critério fundamental para avaliar o desempenho de uma organização e está intimamente ligado à capacidade de influenciar pessoas e processos dentro e fora da organização. É um incentivo permanente e real à cumplicidade. O dilema do samaritano está presente nas interacções quotidianas. Frequentemente, o ónus de realizar uma transacção (um projecto; um programa; apoio orçamental) recai sobre os operadores do lado da agência de desenvolvimento e não sobre o beneficiário.

Considera-se isto injusto e que vai contra a ordem natural das coisas, mas se o profissional de desenvolvimento não se esforçar, nem sequer será capaz de assumir compromissos

<sup>6</sup> Fazia parte desses princípios subjacentes que o Governo se comprometia com o respeito e a promoção da governação democrática, e isso incluía eleições justas.

<sup>7</sup> Buchanan (1970: 38-39): um interveniente profundamente preocupado com o bem-estar dos outros confronta uma situação em que alguém pode precisar de ajuda. O samaritano pode escolher entre ajudar e não ajudar. O recipiente da ajuda decide que quantidade de esforço tem de fazer para obter ajuda do samaritano, muito ou pouco. Ao samaritano convém sempre ajudar, faça o ajudado o que fizer (aumentar a ajuda é a estratégia dominante). Quando o ajudado compreende isso, a sua estratégia dominante é ficar-se por um baixo nível de esforço.

orçamentais – quanto mais gastar o seu orçamento. Perder o seu orçamento é perder a sua razão de ser. O mais importante nem é tanto a frustração a curto prazo gerada por esse dilema, mas antes o facto de ele gradualmente corroer qualquer sentido de parceria. Os interesses individuais de ambos os lados (o interesse em dar, de um lado da mesa, e, do outro lado, o interesse de receber) prevalecem sobre interesses e metas comuns que deveriam constituir a base de uma parceria.

Nos últimos anos, contudo, as coisas mudaram. Há cada vez mais casos em que o Governo já não está disposto a desempenhar o seu papel e, portanto, diz aos doadores que podem ficar com o seu dinheiro<sup>8</sup>. Isto prejudica muitos profissionais de desenvolvimento. São precisos dois para dançar o tango. Os doadores continuam a querer doar, mas os governos dispõem-se menos – ou simplesmente não se dispõem – a colaborar. Isso pode muito bem ser um sinal de que as relações estão a mudar de forma mais profunda do que geralmente se pensa.

Outro determinante do factor humano no desenvolvimento é o *dilema do fracasso*. A crença profundamente enraizada no progresso linear e a insegurança relativamente à prestação de contas do dinheiro dos contribuintes da parte do profissional de ajuda ao desenvolvimento levam a que se torne difícil lidar com o fracasso. Críticas a políticas e intervenções são frequentemente discutidas entre colegas, mas sobretudo em termos informais e bastante confidenciais. A aprendizagem deve ser feita a partir de casos de sucesso (“melhores práticas”), não de intervenções que falharam. No máximo, os esforços que fracassaram são vistos como um hiato entre teoria e prática (o chamado “défice de execução”); uma lacuna que precisa de ser colmatada através da negociação de melhores políticas e de melhores intervenções. O desenvolvimento é uma actividade de novos começos, é prospectivo, centrado no futuro. O passado serve principalmente para justificar um novo começo, para justificar uma intervenção nova e melhorada. Os prazos são curtos e os processos de consulta são longos. Há pouco ou nenhum tempo para reflexão. É muito difícil praticar a crítica construtiva, o debate aberto e a aprendizagem individual e institucional, se alguém for impelido ou forçado a ignorar os esforços que falharam.

Mas os profissionais da linha da frente vivem constantemente o fracasso, sobretudo porque a ambição que é necessário exprimir nos objectivos de uma intervenção é quase sem excepção impossível de satisfazer. As grandes ambições alinham-se pelas políticas, mas servem principalmente para justificar uma dotação orçamental. Com objectivos modestos, cautelosos, simplesmente não se pode obter a aprovação de um orçamento. Aqui está uma receita para o fracasso. Mesmo que um projecto funcione relativamente bem, os resultados serão, quase sem excepção, insignificantes em relação às ambições iniciais. Os profissionais do desenvolvimento criam constantemente esse hiato (são eles que escrevem os ambiciosos objectivos) e têm de

<sup>8</sup> Em certa medida em Moçambique, mas sem dúvida noutros países, como o Zimbabwe, a Tanzânia ou o Uganda, os governos resistem às condições dos doadores e procuram financiamento alternativo.

o preencher com relatórios acrobáticos e recorrendo a alterações imprevistas do contexto. Quando, faz agora uma década, um grupo de doadores começou a apoiar uma organização virada para a anticorrupção, um doador perguntou, ao fim de seis meses, se havia alguma evidência de que a corrupção estava a diminuir, conforme as metas acordadas. Não havia, mas a organização estava a fazer um excelente trabalho.

O dilema do fracasso tem dois efeitos comportamentais nos profissionais do desenvolvimento. Um deles é o que Hirschman chama “*fracasomania*” (Hirschman, 1970: 337): uma propensão a centrar-se no que corre mal, a armadilha do pessimismo, quando, de facto, se devia celebrar o progresso. O outro é o que Flaubert chama “*la rage de vouloir conclure*”, “a exasperação de querer concluir”: ignorar análises e processos para se chegar a um melhor entendimento e saltar directamente para as recomendações práticas que “deveriam” resolver o problema de uma vez por todas.

O sector também é suscetível a críticas externas de académicos e grupos de reflexão, mas ainda mais perigoso, às dos meios de comunicação social. Artigos negativos na imprensa local podem chegar às mãos da comunicação social e dos políticos no país de origem das organizações de apoio, e podem daí resultar cortes orçamentais (os estudos académicos raramente têm esse alcance). O dilema do fracasso obriga os profissionais do desenvolvimento a ginásticas intelectuais como o “*grand écart*” (“grande distanciamento”) da corrupção: critica-se a falta de progresso no combate à corrupção, nas reuniões dos doadores e às vezes nas comunicações com o Governo, mas, nos relatórios para os países de origem, elogia-se o empenho e os esforços do Governo para lutar contra a corrupção.

As estruturas de incentivos nas organizações de ajuda ao desenvolvimento e nas embaixadas são de tal ordem que é difícil admitir o fracasso, excepto quando um recém-chegado herda a chefia de um programa de um antecessor que tem pouco a mostrar. Nesse caso, culpa-se o antecessor, que já não pode ser responsabilizado. Mas a grande ideia do novo assessor, de que ele esforçadamente convenceu a sua hierarquia e o seu parceiro governamental, não pode dar maus resultados (muitas vezes, a pessoa já se foi embora quando começam – ou não – a aparecer os resultados). Se os resultados não forem o que se planeou e se esperava, entra-se em negação interpretativa. O medo de perder a credibilidade, a apreensão causada pela ideia de que se poderia perder um orçamento ou ver manchada a sua reputação, as perspectivas de carreira e a necessidade de avaliações positivas criam um ambiente em que não há lugar para o fracasso. Isto tem dois efeitos institucionais. O primeiro é que anula à partida muito potencial de aprendizagem com os erros ou fracassos, porque estes servem principalmente para serem substituídos por novas iniciativas. Na maioria dos países europeus, cerca de 50% dos novos projectos do sector privado fracassam, mas isso é considerado normal. No mundo

<sup>9</sup> Nota do tradutor: assim mesmo, só com um s, porque a expressão de Hirschman deriva da palavra espanhola *fracaso*, e não da palavra portuguesa.

do desenvolvimento, essa taxa de sucesso simplesmente não é aceitável. O segundo é que os fracassos repetem-se. O falecido humorista britânico Peter Cook disse uma vez: “Estudei cuidadosamente os meus erros e tenho a certeza de que posso repeti-los com exactidão.” Em Moçambique, isto seria exemplificado (e tem sido exemplificado) por funcionários dos doadores que insistem em iniciativas que já fracassaram várias vezes antes como estratégia para o sector agrícola, apoio à Assembleia da República ou reforma eleitoral. Alguns têm uma certa crença de que, se algo se repetir um número suficiente de vezes, um dia funcionará, apesar da evidência empírica de que as probabilidades são de facto demasiado pequenas para se fazer uma aposta.

Por último, mas não de menos importância, há ainda um *dilema “de políticas”* que determina também o factor humano na esfera do desenvolvimento. O profissional de desenvolvimento é certamente um tecnocrata e a sua hierarquia espera dele que não se meta com a política, ou encare a política como algo em que não se mexe. Este profissional de desenvolvimento trabalha, porém, num ambiente altamente politizado, complexo de apreender, mas essencial para entender o que irá avante e o que não irá.

“Porque é que algo funciona e algo não?” Esta questão ocupa a mente de muitos profissionais do desenvolvimento em Moçambique, mas é de difícil resposta se nos for dito para não nos metermos na política. James Ferguson chamou a isto de “máquina antipolítica”<sup>10</sup>:

*O Estado é considerado um instrumento imparcial para implementar planos e o governo uma máquina de prestar serviços sociais e um engenho de crescimento (...). Na verdade, nem o estado nem os projectos de “desenvolvimento” a ele ligados são máquinas apolíticas imparciais, que existem apenas para prover serviços sociais e promover o crescimento económico. As agências de desenvolvimento atribuem-se a si próprias o papel de artesãos politicamente neutros que utilizam projectos de “desenvolvimento” como ferramentas para agarrar e transformar uma parte do país, segundo um plano predefinido (...). Não se considera a estratificação social, os ideais políticos, e o uso de cargo oficiais e do poder do Estado. A ineficiência burocrática e a corrupção são consideradas um problema e não uma questão política, mas antes o infeliz resultado da má organização ou falta de formação (Ferguson, 1994: 178).*

A máquina antipolítica em Moçambique foi o resultado de duas forças: (i) uma visão económica do desenvolvimento predominante e (ii) uma forte convicção de que se devem separar as questões técnicas das questões políticas. Os economistas das embaixadas e agências de ajuda ao desenvolvimento, mais assertivos na segunda fase do enquadramento de desenvolvimento, estavam em melhor posição de decidir as prioridades políticas e os instrumentos a utilizar.

<sup>10</sup> O termo vem de uma análise de projectos de desenvolvimento seminal no Lesoto, nos anos 1980, realizada por James Ferguson. As suas conclusões permanecem surpreendentemente válidas.

A lógica dominante era considerar o desenvolvimento como um processo tecnocrático e de gestão, em que as políticas eram os instrumentos-chave para produzir os efeitos desejados. Alguns economistas chegavam mesmo a considerar processos políticos como a descentralização e as eleições como distrações que tendiam a retardar o progresso<sup>11</sup>. É a consequência de noções de desenvolvimento fundamentalmente diferentes (Carothers & de Gramont, 2013: 4): a economia enfatiza ideias consensuais sobre como promover a prosperidade e reduzir a pobreza, ao passo que a essência da política são visões e objectivos antagónicos. A economia lida com metas definidas, objectivas e mensuráveis, e a política lida com valores subjectivos, com um progresso sobre o qual é difícil chegar a acordo, quanto mais medir. Os profissionais de ajuda ao desenvolvimento geralmente preferem metas (económicas) objectivas e métodos técnicos, na esperança de que isso os ajude a evitar controvérsias e a superar a desconfiança local, nos países em desenvolvimento, sobre o que uns estrangeiros, em princípio bem-intencionados, andam ali a fazer. A perspectiva “economicista” dominante de como se deveria processar o desenvolvimento de Moçambique contou assim com o aval da grande maioria dos profissionais, que preferiam evitar a política.

Por sua vez, os chefes das missões (embaixadores) assumiram a política como o seu feudo exclusivo<sup>12</sup>. Só eles estavam bem colocados e preparados para lidar com os meandros e complexidades da política. Isso resultou numa divisão bastante nítida entre eles e os profissionais de desenvolvimento que tinham de pensar em soluções técnicas e ter diálogos “técnicos” com o Governo. A análise política não era algo a fazer no âmbito do desenvolvimento, pois isso poderia criar grandes confusões e pôr em risco as boas relações.

A infeliz, mas propositada, divisão entre a técnica e a política criou mal-entendidos e frustração na relação com as contrapartes moçambicanas. Do lado dos doadores, a política correspondia a uma interacção de alto nível e a formulação de políticas ao nível técnico/operacional. A administração moçambicana, porém, que é altamente politizada, não faz distinção entre a política e a elaboração de políticas. Muitos quadros superiores públicos são formados por uma cultura em que a tomada de decisões é, por definição, política e não técnica; os mais jovens, que não receberam essa preparação, adoptaram o mesmo ADN. Desconfiava-se de que as propostas dos doadores que visavam apenas – mas de forma ingénua – resolver um problema de desenvolvimento técnico fossem cavalos de Tróia com uma agenda política oculta. Os mesmos doadores deixavam passar em claro as implicações políticas das suas propostas, não tomavam consciência delas ou simplesmente atribuíam às dimensões políticas uma importância secundária relativamente a potenciais benefícios “objectivos” do desenvolvimento.

<sup>11</sup> Alguns defensores radicais das virtudes e modalidades do novo paradigma de ajuda ao desenvolvimento preferiam (parafraseando Sinclair Lewis no seu romance *Arrowsmith*) “morrer da terapia correcta do que ser curados pela terapia errada”.

<sup>12</sup> Houve certamente excepções que podem considerar injusta esta afirmação, mas, mais uma vez, consideramos aqui a perspectiva predominante.

As propostas do Governo eram mal interpretadas como solução genuína de problemas, desinteressadas e sem prioridades políticas. A realidade nunca foi tão a preto e branco como descrito acima, o exagero serve para sublinhar a ideia de que a negação da dimensão política das intervenções de desenvolvimento era uma realidade<sup>13</sup>. Como o era também a crença de que as dimensões políticas e técnicas do trabalho de desenvolvimento poderiam ser bem separadas. O diálogo assente em maneiras de pensar muito diferentes (uma profundamente política e outra fundamentalmente tecnocrática; uma baseada em como o país era e a outra em como o país deveria ser) foi difícil desde o início e foi-se tornando cada vez mais problemático ao longo dos anos.

O resultado foi uma relação eivada de tensão, fricção e frustração de ambos os lados, ao ponto de o termo “parceria” se ter tornado um exagero, na medida em que significa a procura genuína dos mesmos objectivos num espírito construtivo de colaboração. No final da segunda fase, os parceiros ainda eram legalmente casados, mas decerto que não dormiam juntos, e estavam ambos cada vez mais irritados com a constante necessidade de discutir coisas práticas. No final da segunda fase e início da terceira, os doadores aceitaram gradual e parcialmente que as motivações políticas dos actores e os efeitos políticos das intervenções têm um papel importante. Os profissionais reconheceram com alguma hesitação, que

*ajudar um governo a oferecer aos seus cidadãos melhores resultados socioeconómicos reforçará a posição política do governo. Se a ajuda for canalizada para governos autoritários, ela pode legitimar regimes repressivos e os fluxos de ajuda ao desenvolvimento podem aumentar a centralização e enfraquecer os mecanismos de controlo e equilíbrio democrático (Carothers & de Gramont, 2013:8-9).*

Esse reconhecimento foi causado pelos resultados decepcionantes da abordagem do desenvolvimento assente em políticas: na maior parte dos sectores, as políticas reflectiam melhores práticas e modelos teóricos, mas os resultados eram geralmente decepcionantes (excepto para a maioria dos indicadores macroeconómicos).

## E ENTÃO?

O conjunto de dilemas, todos agindo simultaneamente, mas com forças variadas, mostra que a prática do desenvolvimento está sujeita, e produz um intrincado e complexo factor humano. Pode também mostrar que não faz muito sentido ver os profissionais de desenvolvimento como

<sup>13</sup> Isto foi de certa forma sintetizado num comentário feito numa reunião de chefes de missão, em que se discutia a crescente indistincção entre o partido e o Estado. Um país opôs-se à discussão em si, alegando que trabalhava com o Governo e não com o partido (neste caso, a Frelimo), pelo que a questão não era relevante. Eis um bom exemplo de um apelo à negação implicatória, já que os mais destacados membros do Governo também tinham cargos superiores no partido.

ingénuos benfeitores nem como pérfidos agentes da dominação do Ocidente. Os dilemas não dizem nada sobre o valor moral ou normativo da prestação de ajuda ao desenvolvimento, mas mostram antes que prestar ajuda – neste caso, a Moçambique – não é apenas uma questão de definir e acordar determinadas políticas. A complexidade do factor humano envolvido na questão, o tratamento individual e colectivo dos múltiplos dilemas determinam, em grande medida, como o desenvolvimento se processa.

*A ajuda ao desenvolvimento vive com um hiato punitivo entre o poder do interesses básico de desenvolvimento e o poder das forças, em muitos países, que bloqueiam o progresso rumo ao desenvolvimento* (Carothers & de Gramont, 2013: 268).

Os dilemas que determinam o factor humano diminuem ou amplificam esse brecha. As evidências mostram que, nas últimas duas décadas, o factor humano contribuiu para aumentar a distância entre o progresso visado e o progresso real. Sem premeditação e sem intenção, mas, ainda assim, de forma irrefutável.

Dois últimos pontos. O primeiro é que o factor humano nas relações entre os doadores e Moçambique afectou a forma como o desenvolvimento foi estruturado e operacionalizado. O factor humano produziu uma complexa teia de dilemas que definem as interacções do dia-a-dia, como descrito atrás. A forma como estes dilemas se desenvolveram nas últimas duas décadas moldou e influenciou a dinâmica da relação entre Moçambique e os seus parceiros de desenvolvimento, juntamente com importantes factores contextuais, como a potencial extracção de recursos naturais em grande escala (e o acesso a crédito comercial que daí decorre, em vez do financiamento dos doadores) e o surgimento de parceiros alternativos (Brasil, China, Índia).

O segundo ponto é que começamos a observar mudanças em vários dilemas: governos menos dispostos a desempenhar o seu papel no dilema do samaritano, doadores menos dispostos a participar em cumplicidades, uma aceitação cada vez maior de que a política é fundamental no desenvolvimento, as várias disposições para “fazer desenvolvimento de outra maneira” e alguma aceitação que começa a aparecer da experimentação e do fracasso. A partir dessas mudanças, deduzimos a hipótese de que se tenha iniciado uma mudança mais fundamental na relação entre o País e os seus parceiros de desenvolvimento, com toda a certeza uma relação que gira menos em torno da ajuda. Mas, se não for em torno da ajuda, gira em torno de quê?

## REFERÊNCIAS

- Buchanan, J.M. (1977). *Freedom in Constitutional Contract*, 160-180, Texas: UP.
- Carothers, T. & de Gramont, D. (2013). *Development Aid Confronts Politics: the almost revolution*. Carnegie Endowment.
- Chambers, R. (2014). *Into the Unknown. Explorations in Development Practice*. Practical Action Publishing.
- Cohen, S. (2001). *States of Denial: knowing about atrocities and suffering*. Cambridge: Polity Press.
- Dasandi, N. & Erez, L. (2015). The donor's dilemma: thinking politically about difficult choices. *Research Paper*, 35. Development Leadership Programme.
- Eyben, R. (2014). *International Aid and the Making of a Better World. Reflexive Practice*. Londres: Routledge.
- Ferguson, J. (1994). The anti-politics machine. "Development" and bureaucratic power in Lesotho. *The Ecologist*, 24(5), 176-181.
- Gibson, C., Andersson, K., Ostrom, E. & Shivakumar, S. (2005). *The Samaritan's Dilemma: the political economy of development aid*. Nova Iorque: Oxford University Press.
- Hirschman Albert O. *Development Projects Observed*, The Brookings Institute (1967).
- Hirschman, A. (1970). The search for paradigms as a hindrance to understanding. *World Politics*, 22(3), 329-343.
- March, J.G. (1994). *A Primer on Decision Making: how decisions happen*. Washington DC.: The Free Press.
- Mosse, D. (2005). *Cultivating Development, An Ethnography of Aid Policy and Practice*. Londres: Pluto Press.
- Schelling, T.C. (1978). *Micromotives and Macrobehavior*. Nova Iorque: Norton.