

iscte

INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

Projectos vs. Processos de Desenvolvimento: implicações da limitação ao longo prazo na prática do Desenvolvimento

Filipa Palma Zacarias

Mestrado em, Estudos Africanos

Orientador:

Doutor, Ulrich Schiefer, Professor Auxiliar com Agregação,
ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa

Dezembro, 2020

Projectos vs. Processos de Desenvolvimento: implicações da limitação ao longo prazo na prática do Desenvolvimento

Filipa Palma Zacarias

Mestrado em, Estudos Africanos

Orientador:

Doutor, Ulrich Schiefer, Professor Auxiliar com Agregação,
ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa

Dezembro, 2020

Em memória de Evaristo Cristino (1969-2018)
«Todos os caminhos iam dar a ele. Para onde vamos agora ?»

«For those who are last
And those who put them first»
Chambers 1983

Agradecimentos

Agradeço à ONGD VIDA, nomeadamente a Patrícia Maridalho Chefe da Divisão de Projectos e a Ana Gaspar Nunes Directora Executiva e Vice-Presidente, os dados usados na elaboração deste trabalho bem como todas as oportunidades de clarificação. Agradeço-lhes também por 7 anos de trabalho em Moçambique, da maior realização e sofrimento.

Ao Professor Ulrich Schiefer pela orientação segura e fomentadora de debate.

À Doutora Marina Padrão Temudo por todas as leituras e reflexão conjunta e pela salvaguarda de um espaço académico multidisciplinar no Instituto Superior de Agronomia de Lisboa.

A Maria Hermínia Cabral, Directora do Programa Gulbenkian Parcerias para o Desenvolvimento e a Aurélio Floriano, Consultor em Gestão de Projectos e M&E e anterior Coordenador Nacional em Moçambique dos Médicos do Mundo e da OIKOS, agradeço a oportunidade das entrevistas concedidas.

Sou grata a Merlin Leunda pelas sugestões úteis e ajuda no decurso da escrita da tese.

Agradeço aos colegas de equipa na VIDA em Moçambique, Ernesto Tembe, Flora Matusse, Francisco Chembene, William Tembe, Armando Mangué. Agradeço também a Evaristo Cristino a título póstumo. Estamos juntos. Agradeço à Sara Sangareau pela continuidade comprometida de um trabalho muito importante.

Agradeço finalmente à minha família Pepe e Palma pelo acolhimento incondicional no meu regresso a Portugal após 10 anos em Moçambique.

Resumo

O campo teórico e prático da Cooperação e Desenvolvimento existe sob a condicionante fundamental do distanciamento à realidade determinando a sua dependência absoluta da produção de discurso, bem como da fixação de categorias formatando interações e procedimentos de tendência conservadora. A principal consequência é a deslocação entre o dizer e o fazer e o estrangulamento das oportunidades de financiamento; particularmente do que possa gerar impactos transformadores. Um destes conceitos é o tabu da dependência da ajuda. A tese defendida é que se a drenagem e dissipação de recursos são um problema sistémico do complexo da Ajuda, é um problema que se alimenta mais do que menos do facto do terreno ser na prática do Desenvolvimento um território desabitado. A conjuntura aponta entretanto para a reorientação da avaliação no sentido da medição de impactos que pode ser a oportunidade de uma reforma ao sistema a partir de dentro. A VIDA é uma ONGD portuguesa com longos prazos nos terrenos de Desenvolvimento em que trabalha. Usamos a oportunidade do seu caso junto de uma União de produtores rurais de Matutuine, Moçambique para exemplificar que tipo de impactos se poderão procurar, como foram gerados e financiados e ponderar as alterações necessárias para um sistema que as possa vir a validar.

Palavras-chave: Cooperação e desenvolvimento; ONG; dependência; isolamento rural.

Abstract

Development's theory and practice exists under the encompassing constraint of being physically and conceptually detached from its own reality determining its absolute dependence of discourse production and categories shaping conservative interactions and procedures. The main consequence is the disconnection between speech and action and the tightening of funding opportunities for small-scale development interventions, particularly of those most likely to generate change. One of these concepts is the dependency taboo. This thesis defends that if drainage and dissipation of resources are Development's systemic problem, also true is that it is fed by the absence of witnesses bearing decision authority in its field and not solved by it. The present moment, however, presses changes towards an evaluation system focusing on outcomes over outputs. This could present an opportunity to reform the system from within. VIDA is a Portuguese NGO practicing continuity where they work. We use the opportunity of Matutuine's farmers Union case, Mozambique, to exemplify the kind of impacts that could point out to meaningful change, how these impacts were generated and funded and to ponder over the necessary adjustments to the system validating deeper and more sensitive Development interventions.

Keywords: Development; NGO; dependency; remoteness.

Índice

1	Introdução	1
2	A Ajuda Internacional ao Desenvolvimento	9
2.1	O momento actual do pensamento e discurso da Ajuda	11
2.2	Evolução da linha da pobreza e da categoria ‘extremamente pobre’	16
2.3	O sub-sistema português da Ajuda	20
3	A presença do longo prazo em Desenvolvimento: o caso da ONG VIDA	26
3.1	O longo prazo da VIDA em Matutuíne	31
3.1.1	O financiamento do longo prazo da VIDA em Matutuíne	35
3.2	Impactos: a União de Matutuíne	39
4	Conclusões	42
5	Bibliografia	43

1 Introdução

Não me apregoem sistemas completos, não me enfileirem conquistas.

Fernando Pessoa

Lisbon revisited, 1923

No jogo de forças em que se articula e implementa o Desenvolvimento Internacional, o período de duração da Ajuda e a dependência criada relativamente a esta Ajuda, são tidas como duas variáveis correlacionadas de forma directa, universal e inexorável. Mas 40 anos passados do Desenvolvimento a olhar para si próprio e seus pontos cegos – âmbito da Antropologia do Desenvolvimento – quais os resultados da limitação dos períodos acessíveis por concurso às organizações da sociedade civil e à interdição do horizonte do longo prazo? O que está realmente a acontecer quando insistimos (1) num *impacto transformador* medido exclusivamente em números; (2) na ênfase colocada nas *estratégias de saída* sem considerar o significado da ausência de *estratégias de entrada*; (3) ou em curvas do tempo avaliadas contra a sustentabilidade (que é sempre a financeira) das acções desenvolvidas, mesmo quando em cima da mesa estão ganhos sociais e inter-geracionais? Estas foram perguntas que aprendi a formular durante os anos de actividade em Moçambique entre 2007 e 2019, transferindo a ineficácia da Ajuda ao Desenvolvimento de pergunta teórica em desafio pessoal e o desafio pessoal em etnografia. O texto que se segue tem por isso implícitos dois arcos narrativos: o global, da norma da Ajuda ao Desenvolvimento e sua crítica, da qual sobreviveram linhas de financiamento bastante limitativas da actividade e sobrevivência das organizações da sociedade civil (particularmente das posicionadas fora da empreitada social e da força de *lobby*, comprometendo de forma sensível a sua competitividade em concursos); e o pessoal, etnográfico, como participante-observadora¹ na disposição de deixar a posição teórica e distanciada sobre um mapa Global da Ajuda, indo para Moçambique em 2009 e a partir de 2011 até 2018, como Coordenadora de projectos de uma ONG portuguesa, a VIDA², com trabalho contínuo em Moçambique desde 1992 e num Distrito do extremo sul do país desde 1999. Em 2015, numa visita do então Vice-Presidente do Camões, Instituto da Cooperação e da Língua a Maputo, ouvi-o introduzir o encontro dizendo que a Ajuda ao Desenvolvimento não existia para resolver os problemas de um Distrito ou Comunidade em particular mas sim para

¹ Trocando a ordem de referência usual da posição do etnógrafo, de observador-participante.

² ONG portuguesa fundada em 1992 e desde esse ano com trabalho contínuo em Moçambique. Em 1997, em reconhecimento do valor da sua contribuição o Administrador do Distrito de Boane convidou a ONGD a ser titular de uma concessão de terra por 25 anos no Distrito vizinho de Matutuíne. Desde 1999 que a ONGD centra o seu trabalho em Moçambique a partir dessa área, povoado e Distrito; onde construiu o CDCD – Centro de Desenvolvimento Comunitário de Djabula. Construir e manter um Centro numa área marginal (como é Matutuíne e Djabula, em particular) é uma antítese de termos e um esforço permanente para nivelar esta desvantagem mas que se mantém até hoje porque é a posição a partir de onde o trabalho em Desenvolvimento Rural é mais coerente e eficaz; no geral e também para Matutuíne.

testar Modelos e Abordagens (à escala planetária, presumi). Todas as respostas que recolhi nos 10 anos em que colaborei de forma permanente e a vários níveis em Moçambique com o seu Desenvolvimento apontaram no sentido contrário. Enquanto não for para resolver problemas reais, com presenças devidamente calibradas e validadas pelos Distritos ou Comunidades, o Agente de Desenvolvimento ainda não começou a trabalhar.

Uma vez que avanço com uma proposta de desconstrução de pressupostos teóricos pela lente de uma narrativa pessoal, devo deixar a descoberto as minhas condições de partida. Assumo um princípio de ‘acção radical’, pelo qual entendo a adesão do melhor que se sabe com as decisões que se tomam e de um alinhamento entre princípios e biografia. Nesse sentido qualifica-se como uma ideologia do teste empírico, na medida em que a prerrogativa é colocada nas escolhas possíveis dentro de espaços de contingência mais do que na identificação de falhas num sistema ao qual nunca se tenha dado a oportunidade da dúvida plausível e da verificação – ou arriscado as perdas para esta verificação (de pontos de vista, recursos, oportunidades, família científica etc). Pessoalmente assiste-me a predisposição para equilibrar com genuína curiosidade e espírito de aventura uma posição no nível de trabalho e geografia onde a realidade aconteça mas onde também a estrutura de apoio é mais frágil. Os resultados que seguem neste trabalho resultam por isso dos testes que fiz aos limites de acção do que seriam os melhores princípios de intervenção dentro do Desenvolvimento que sabia existir, durante 10 anos. Também devo acrescentar que em todos os momentos tive presente o âmbito auto-mandatado da minha presença, de estar a viver e a entregar outputs que em primeiro lugar eram importantes para mim. Considero este acto de contrição intelectual relevante a todos que actuam ou que em várias formas se dediquem ao aconselhamento a comunidades, instituições (países) em áreas onde a cultura e a forma de organização social sejam uma componente preponderante. No quadro-síntese dos operadores de desenvolvimento, suas representações e práticas sociais proposto por Milando (2005, p. 146-147) situar-me-ia entre a ‘Teórica da indução impossível’ e a ‘Operacional da indução estratégica/dissonante’, subscrevendo as referências propostas de Escobar, Illich e Rahnema, às quais acrescentaria Castiano, Ferguson, Chambers e Temudo. Precisaria de pescar do perfil da ‘Teórica-operacional da indução apriorística/transcendental’ os interesses de classe dado que é o único perfil onde poderia encaixar um princípio de acção ética, como interesse num conceito de *Bem comum* (que no perfil é qualificado ‘transcendental’) ou na ausência de interesse formal em ganhos materiais ou corporativistas. Receio que a mesma dificuldade que senti em me posicionar nesta grelha seja sentida por qualquer operador de desenvolvimento igualmente aberto à estereotipificação. Mas felicito o autor pela tentativa e escolha de grupo-alvo, ainda que feita da tal posição distanciada, a partir de onde a topografia do terreno se esbate.

O Arco da Etnografia

Ingressei em 2006 no Mestrado de Estudos Africanos do ISCTE enquanto estagiária de investigação no antigo Instituto de Investigação Científica Tropical IICT com claros objectivos profissionais e confiança no contributo do produto de missões de curta duração em terrenos específicos do Desenvolvimento em África. Esta confiança era composta em parte pelos resultados positivos que tinha obtido na conclusão da minha licenciatura³, no terreno da Reforma Agrária no Brasil, com um período de vivência num Assentamento Rural; e por outro, pela crença numa *praxis* do Desenvolvimento à escala global. Sem saber sucumbia ao mito universalista do pensamento eurocêntrico⁴. Vim a descobrir as arestas desta esfera pouco tempo depois. Em 2007, na aldeia de Mitúcuè, no topo do inselberg que domina a paisagem de Cuamba a nascente, esforçava-me por ver sentido, volume, história, emanar das entrevistas e das 6 semanas lá passadas para as realizar. Como perguntou o Mestre Malangatana à minha mana Pat, pondo-lhe a mão pesada no ombro “tem feitiço na cabeça ?” – tem que ter se está a trabalhar na aldeia. Olhando para as folhas preenchidas dos inquéritos, para os cadernos com recolha indexada a indicadores-chave; não me assistia feitiço nenhum. Só fome, cansaço e a Filomena (a mulher do régulo) sempre em cima de mim. Se não se traz o sentido da aldeia do terreno não vai ser na análise de frequências e correlações que ele vai à frente aparecer e foi assim que já em Lisboa tomei a decisão solitária de me abster de sustentar uma tese na leitura de dados avulsos.

No Brasil, quatro anos antes, não só não precisei de tradutor, como exibia um tipo étnico e sotaque perfeitamente enquadráveis na diversidade das suas proporções continentais – chamavam-me a ‘moça do Maranhão’ porque não faziam ideia do que era Portugal e partiam do princípio que devia ser um sítio no Maranhão. No Niassa sabiam bem o que era Portugal, eu não falava Macua e a minha tradutora (a Filomena) que falava pessimamente o português, não me arranjou ninguém de propósito para ser ela a ficar com as galinhas de boas-vindas que me ofereciam nas visitas. Além dos inquéritos realizados a arranhar palavras, foi todo o contexto à volta que perdi, tão mais fundamental quanto menor a permanência no terreno de onde se tenha que retirar um fio condutor.

³ Pré-bolonha, 300 ECTS (5 anos)

⁴ «Unless they are subjected to severe criticism, the preponderant Eurocentric myths of universalism, objectivity, and classical traditions retain a provincial European cast. Scholarship rooted in such myths obviously lacks either historical or conceptual authenticity. The aggressive seizure of intellectual space, like the seizure of land, amounts to occupying someone else’s territory and claiming it as one’s own. When this occurs, cultural analysis takes a back seat to galloping ethnocentric interpretations of phenomena.» (Assante 1998, p. 10). Castiano revendo Asante na sua exploração e proposta de fundação de um quadro de ‘Referenciais da Filosofia Africana’ «Os ‘mitos eurocentristas’ preponderantes nas práticas científicas são, segundo Asante, o universalismo, a objectividade e as tradições clássicas. Esses mitos fazem com que uma boa parte dos teóricos africanos, e também europeus, continuem a usar formas e métodos provincianos de interpretação da realidade fenomenológica, sem, no entanto, eles próprios estarem conscientes disso.» (Castiano 2010, p.131) Um pouco mais à frente no mesmo texto: «Nos métodos de pesquisa científica, o mito do universalismo manifesta-se na tradição positivista. Para Asante, o positivismo é uma situação intelectual terrivelmente triste.» (Castiano 2010, p.132)

Na decisão de abandonar os dados de Mitúcuè o impacto foi a perda do trabalho mas também o ter-me dado conta, que se esta perda não fosse uma renúncia voluntária, auto-reprovando a falta de adesividade às dinâmicas relevantes no povoado, ninguém mais estaria em plenas condições de o fazer por mim. Dando um exemplo concreto retirado das bases de dados dessa missão, se apresentasse em resultado a correlação positiva encontrada entre a sua segurança alimentar e a busca de terra para cultivo numa comunidade vizinha para acesso a áreas mais férteis, ninguém teria efectivamente como a validar a importância dessa evidência no quadro geral da perda de áreas de cultivo em quantidade e qualidade e das estratégias compensatórias de ocupação desenvolvidas; bem como a validade intrínseca do número em si. É ao investigador e não à Estatística que cabe distinguir correlação de causalidade. Só o investigador pode prevenir a intromissão de regressões espúrias⁵ da sua análise e o enviesamento da investigação no sentido do erro. O método de cálculo não investiga, computa o que é investigado e fornecido como matéria-prima: «statistical tables are constructs, which depend on assumptions, models, concepts, decisions about what data to use, how to combine data for different years in a consistent fashion, etc. Tables should be seen as working hypotheses»⁶ - não como conclusões *per se*.

Deparar-me com esta limitação sistémica na ciência revista por pares em contexto de estudos de caso em África foi uma revelação marcante. Quando mais ninguém conhece a mesma aldeia (o que é comum, em territórios tão vastos e remotos) quem estará em posição de fazer valer a ciência, detectando parcialidade e inconsistência? Vi-nos a todos na personagem caricatural de Papalagi⁷, tão condicionados pelo conceito de ‘objectividade’ como outro qualquer povo pelas suas construções culturais, mais turistas que participantes de transformação social⁸, fetichizando a luta de classes (Žižek) e no limite, compactuando tacitamente com a edificação de pseudo-realidades por troca de produção científica e sustentação da carreira. Acima de tudo, com utilidade de esforços muito questionável, nem respostas ao porquê e para quem. Usando as perguntas de Castano (2010) às etnociências: «Qual é o sentido destas disciplinas? Qual o seu uso real? Qual é o benefício que têm as populações locais destes estudos sobre os seus saberes? Ou só beneficiam

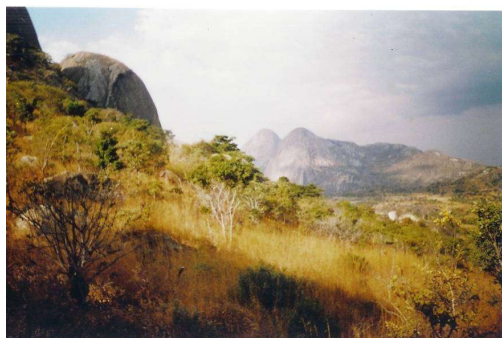
⁵ Regressões espúrias são variáveis de progressão numérica ajustável, com coeficiente de correlação significativo mas sem qualquer implicação mútua real. Por exemplo, comparando o comprimento médio das pétalas de um determinado lote de n túlipas com a série de preços do trigo de n anos de um país, podemos encontrar que numericamente se ajustam e com um bom coeficiente de correlação. Porém são eventos absolutamente dissociados e de forma óbvia; processá-las como par preditor-resposta é um erro que se imputa ao momento da sua selecção.

⁶ Szirmai, 2005 p.xx

⁷ “O Papalagi” (Papalagi) é um livro de Erich Scheurmann publicado em 1920, contendo descrições da vida europeia na época contada pelo olhar do personagem Tuiavii, um chefe do arquipélago das ilhas Samoa.

⁸ «Eu estava com fome e você pesquisou os efeitos da revolução verde e dos alimentos geneticamente modificados; eu estava sem tecto e você estudou as favelas e cortiços; eu estava desempregado e você falou sobre as conquistas da medicina e a melhoria na expectativa de vida; você estudou todos os aspectos da minha vida – e eu continuo com fome, doente, desabrigado e sem emprego.» (Machungo cit. Ratner *in* Mosca 2011, p.15).

às sociedades ocidentais e ao próprio estudioso e pouco as populações locais detentoras destes mesmos conhecimentos ? Ou por outra e questionando ainda mais a fundo: constituem as etnociências verdadeira alternativa metodológica e em termos do conteúdo do saber colecionado para o processo da reapropriação do saber pelos seus produtores locais ?» (Castiano 2010, p.61). A conclusão deste processo foi no fundo abdicar da sobrevivência profissional. Não iria procurar trabalho numa ONG porque não queria ser mais um furo conivente na grande mangueira *dissipativa* (Schiefer 2002) e despedia-me da investigação. Quando me reconciliei com a aspiração de ser agrónoma onde mais falta fazia produzir alimentos, comecei a procurar trabalho em empresas agrícolas e em 2009 fui contratada para chefe de campo no Gurúè, na Província da Zambézia, a escassos 120 km de Cuamba onde tinha estado 2 anos antes. Em Mitúcuè no Niassa em 2007, o horizonte a sul era delimitado pelo mesmo maciço montanhoso que agora me delimitava a norte e no sopé do maciço zambeziano produzi batatas durante 1 ano.



Fotografia 1 – Mitúcuè, Niassa, Junho de 2007



Fotografia 2 – Gúruè, Zambézia, Junho de 2010

A realidade das condições de trabalho da mão-de-obra agrícola (talvez em Moçambique como noutras partes do mundo do sul e do norte) foi uma revelação impactante no período na empresa. Sendo inegável o enorme factor diferenciador de um salário no final do mês em comunidades rurais, onde os 2 USD dia não são extrapolação diária de um total mensal mas um valor que efectivamente todos os dias se sai de casa para obter; liderar brigadas de trabalhadores braçais nas condições que tínhamos disponíveis na empresa causou-me algum desconforto moral. Colocar o lucro no topo de uma cadeia de distribuição tão desigual é confrangedor, pelos salários (que reflectiam a pauta salarial legislada) e pelas condições de trabalho, considerando a intensidade da carga física e o risco de acidentes graves. A preparação da segunda campanha de batata começou também a mostrar que os atrasos no suprimento dos factores de produção que tínhamos tido se iriam reproduzir (falha crítica para actividades posicionadas sobre um calendário agrícola) e senti que o meu tempo na empresa tinha terminado. Comecei a prestar mais atenção às ofertas de trabalho e em Novembro de 2010 respondi ao anúncio da VIDA para Coordenadora do projecto de dois anos «Conhecimento e Inovação – Associações em Acção no Distrito de Matutuíne» financiado pelo Camões, Instituto da Cooperação e da Língua CICL, a iniciar a 01 de Janeiro de 2011.

No período em que coordenei projectos desta ONG em Matutuíne, de 2011 a 2018, aprendi lições fundamentais para a navegação do espaço entre o ideal e o possível em Desenvolvimento. Estava prevenida que o campo disponível às organizações da sociedade civil tinha três limitações sistémicas fundamentais: (1) curta memória organizacional; (2) orçamentação económica dissipativa; (3) prerrogativa da sobrevivência na tomada de decisões. Mas nos 7 anos de resposta à sede desta organização não as encontrei. No recrutamento fui entrevistada presencialmente pela que viria a ser a minha chefe directa (então no país em visita anual de avaliação ao projecto que terminava). A implementação do projecto iria decorrer no mesmo Distrito onde ela tinha sido coordenadora de 2002 a 2004; e o qual desde então acompanhava. Desde o primeiro contacto percebi que a história e a causalidade eram preocupações presentes na ONG. Nos anos que se seguiram testemunhei que esta preocupação era prerrogativa mesmo quando no outro prato da balança pesava a sobrevivência da organização – e do bolo salarial na sede, inferior aos das presenças expatriadas nos países de implementação dos projectos. Outros colegas noutras organizações dispndiam de uma parte do ano para se concentrarem na ‘época de concursos’, onde a salvaguarda nos seus termos de referência era não deixar passar a *call* sem responder. Na definição dos meus termos de referência a falha era deixar de ser uma presença no acompanhamento directo à implementação das actividades no terreno. Cada *call* era avaliada perante a pergunta fundamental: pode ou não fornecer os recursos de continuidade que se precisam a cada momento? A resposta sendo não, a ONGD não ía concurso. A partir do projecto de 2011, conseguiram-se aprovar mais dois projectos em continuidade: com a Fundação Calouste Gulbenkian em 2013 e com uma outra ONG espanhola e fundos da Junta da Andaluzia co-financiados pelo CICL em 2015. Em Junho de 2018 a VIDA inaugurou a primeira Casa Agrária de Matutuíne com o grupo de Associações do projecto de 2011 e onde a União Agrária que constituíram (em 2014) passou a ter sede. Para um observador externo, a Casa Agrária é construída entre 2016 e 2018⁹; mas a realidade é que a Casa Agrária de Matutuíne começa a ser construída com o primeiro caminho aberto neste Distrito pela ONG (28 km) para o povoado de Djabula em 1999. Este longo prazo foi fulcral para se poder abrigar um movimento social de base (o da primeira União distrital em Matutuíne) – que não era um dado de partida nem existia como objectivo – e só ocorre num espaço de oportunidade para a reflexão e pensar o futuro prévio às chamadas a propostas. Com esta perspectiva apresenta-se a excepção que não deve confirmar a regra mas antes fornecer dados para a sua revisão; oferecendo inputs para uma revisão de âmbito particular e institucional e defendendo o aprofundamento do desenho dos indicadores de desempenho e resultados, que sobreponha ao quadro lógico a última prova de eficácia e reciprocidade que é a *demand-pull* (Chambers 1983): a validação do circuito dos

⁹ No relatório de Avaliação Externa o Avaliador que classifica o impacto do projecto como “Alto” coloca analisa também que «La suma de resultados y metas establecidas, podrían considerarse en cierta medida “ambiciosas”, teniendo en cuenta la duración del proyecto, las características socioeconómicas y de dispersión del contexto y comunidades de intervención.» (p. 2)

recursos não a montante (*upstream*) mas a jusante (*downstream*); não pelo financiador mas pelo beneficiário: «os infundáveis debates acerca dos benefícios e dos prejuízos da ajuda obscurecem frequentemente aquilo que realmente importa: não tanto de onde vem o dinheiro, mas para onde é que vai.» (Banerjee e Duflo 2011, p. 21) - e para quê.

O quadro conceptual de análise

A presente dissertação tem como objectivo buscar contexto e entendimento para a dificuldade de comunicar o terreno numa área de trabalho que justamente a ele se destina. A sua motivação veio de um período prolongado implementando projectos de desenvolvimento rural e da necessidade de procurar melhor definição em categorias que à partida não só excluem do conhecimento geral muito do trabalho feito na primeira linha do Desenvolvimento, como excluem por omissão, principalmente o melhor: o que orçamenta com parcimónia, recorrendo a um mínimo de recursos humanos expatriados, ganhando modestamente e com a prerrogativa de presença no terreno ao invés de no escritório e cidade (onde a visibilidade está). Se todo o sistema estiver calibrado pela prerrogativa da dissipação¹⁰, à imagem da serpente ouroboros, em esquema circular, alimentando-se de si própria; que espaço existe de trabalho e representação para as instituições que efectivamente não estejam simplesmente ao serviço da sua sobrevivência e expansão ? Paraphraseando Boaventura Sousa Santos¹¹ talvez a ausência de soluções modernas para os problemas modernos tenha a ver com a sua configuração. Resolver problemas declarando-os irresolúveis não configura um silogismo ? Este trabalho proporcionou pela primeira vez em 10 anos, espaço para organizar respostas ponderadas num quadro teórico alargado. Os resultados, como tal, pertencem simultaneamente ao conjunto formado pelos elementos da revisão teórica e do terreno que permitiram encerrar um circuito de representação e significado concreto. O terreno presente nesta tese não ocorreu a partir do delineamento com base em objectivos de pesquisa. Resulta de um amplo espaço de prática profissional e vivência revisitado para dele retirar os elementos específicos que permitissem articular e ilustrar a questão fundamental escolhida para análise – o longo prazo em Desenvolvimento. Ocupando teoria e prática em Desenvolvimento lugares extremos em actividade e contexto, a primeira pergunta era se seria possível encontrar na revisão teórica a delimitação ou a antecipação das principais limitações à qualidade da intervenção encontradas no terreno. A resposta foi afirmativa no conceito-chave de ‘impacto’. A partir deste conceito o terreno foi recapitulado para apresentar o impacto da presença de longo prazo de uma ONG construído projecto a projecto: (i) dos projectos derivando mas gerado pela sua renovação; (ii) como ‘produto’ mas principalmente como ‘externalidade; e (iii) enquanto externalidade fora da grelha de

¹⁰ O que já acontece, limitando a existência da estrutura mínima de apoio à implementação nomeadamente escritório, salários e carro.

¹¹ «we are facing modern problems for which there are no longer modern solutions.» (cit Escobar 2017, p.5)

avaliação, porque a avaliação está orientada não para impactos (*outcomes*) mas para resultados (*outputs*). O conceito de ‘impacto’ (pressupondo sempre transformação durável, sancionada quando ocorre *demand-pull*) em textos operativos ou teóricos, não tem tradução prática fora do longo prazo. A ausência do longo prazo em Desenvolvimento e avaliações na base de *outputs* são por isso as duas faces da mesma moeda. O projecto é uma unidade auditável transmissora de recursos, não de transformação social. Esta reflexão termina com a deslocação da linha que faz coincidir a ineficácia do Desenvolvimento com o Desenvolvimento induzido, para uma linha onde a eficácia cabe ao desenvolvimento endógeno (o que ocorre naturalmente a cada momento no seio das comunidades e sociedades) e a uma parte do Desenvolvimento induzido – o que é feito com a profundidade e consistência contingentes ao longo prazo. Esse movimento significa que o Agente que ‘induz’, passa de elemento ‘externo’ a ‘interno’.

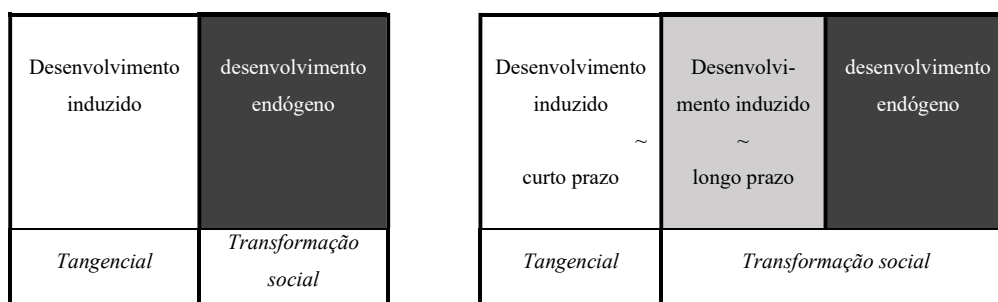


Figura 1 – Esquematisação do desdobramento do desenvolvimento induzido de tangencial a transformador por introdução do vector do longo prazo.

Atendendo à totalidade do espaço do Desenvolvimento, este trabalho tem a seguinte localização: componente da Ajuda Pública ao Desenvolvimento acessível por concurso à Sociedade Civil -> Bilateral portuguesa -> Mecanismo de cofinanciamento -> Contingências do espaço de intervenção para maximização dos impactos. Estamos portanto no espaço de execução dos 1,43% da APD¹², reflectindo sobre as formas de fazer mais e melhor com os mesmos recursos aplicados. O ‘estudo de caso’ que mais adequadamente seria substituído por ‘apresentação de caso’, na introdução deste trabalho. Ainda que a oportunidade de participar em Desenvolvimento de que aqui se parte, tenha sido longitudinalmente marcada pela pós-graduação em Estudos Africanos e suas balizas conceptuais, oferecendo sempre uma certa profundidade de observação principalmente em momentos marcantes; o terreno não foi orientado por uma pergunta de partida.

O índice do trabalho desenvolve-se com uma estrutura simples de duas partes (2) teórica (3) prática . A parte teórica, foi desenvolvida na busca de respostas a três perguntas: (2.1) Como se

¹² Em 2018, dos 150 mil milhões de euros da Ajuda Pública ao Desenvolvimento [ODA Official Development Assistance] a proporção acessível à Sociedade Civil (I.A.2.) foi de 4,5%. Se desta linha separarmos a proporção disponível por concurso às ONG dos países doadores (em cooperação bilateral), chegamos aos 1,43% (I.A.2.1.a.) [Fonte: <https://stats.oecd.org/qwids/>: I.A.2. Bilateral core contributions & pooled programmes & funds, I.A.2.1. Core support to NGOs, other private bodies, Public-Private Partnerships PPPs & research institutes: I.A.2.1.a. Core support to donor country-based NGOs & civil society].

desenvolvem os argumentos que apresentam o Desenvolvimento (a) como estratégia de subordinação de uma parte do mundo por outra e os que em oposição, (b) o validam moral e cientificamente ? (2.2) A principal prova material da ineficácia do Desenvolvimento é a persistência da pobreza extrema. Em que medida persiste ? Procurámos quantificar os seus números actuais e como têm evoluído. (2.3) De que forma o sub-sistema português da Ajuda¹³ traduz o momento actual do financiamento ao Desenvolvimento ? E de que forma o transmite às organizações da sociedade civil que são a sua principal extensão aos países parceiros ? Na parte prática apresenta-se o caso concretizando a construção de um longo prazo por parte de uma ONG portuguesa em Moçambique; e a constituição da União das Associações Agrárias de Matutuíne UAAMAT como impacto. A principal conclusão é de que todos os projectos geram resultados por omissão, bastando que decorram. Gerar impactos, só quando a realidade os sanciona, interagindo, participando, desenvolvendo as propostas e demandando mais.

2 A Ajuda Internacional ao Desenvolvimento

No território historicamente rico e ideologicamente complexo do Desenvolvimento, a terminologia raramente faz corresponder por relação unívoca palavra e sentido. A preocupação com o jargão técnico não deixa de ser sintomática de uma área com relação tão desproporcionada entre a produção de discurso e o contacto com a realidade da sua última aplicação. Para efeitos de calibragem deste texto, Ajuda, Cooperação Internacional e Desenvolvimento¹⁴ serão considerados termos intercambiáveis para designar (i) os fluxos internacionais financeiros, logísticos e de conhecimentos cobertos pela Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD)¹⁵; e (ii) a racionalidade determinando a sua alocação. Acrescendo a este vector (de montantes e orientação de Ajuda), ao conjunto das instituições que enquadram o seu movimento, da origem dos fundos ao terreno; definimos o conjunto chamado de ‘Sector do Desenvolvimento’, onde se incluem: as Agências multilaterais (Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, ONU, Fundo Europeu de Desenvolvimento e Bancos de Desenvolvimento), os sistemas públicos da Ajuda (Ajuda Pública ao Desenvolvimento ou Governamental), as instituições privadas de Ajuda (Fundações e Empresas orientando parte dos seus lucros para a Ajuda) e as Organizações Não-Governamentais. Muitas vezes o ‘Sector do Desenvolvimento’ é referido por ‘Indústria do Desenvolvimento’. A associação do termo ‘Indústria’ associado ao de ‘Desenvolvimento’ propõe (por definição de indústria,

¹³ Sistema português da Cooperação para o Desenvolvimento.

¹⁴ Idem para ONG, ONGD e OSC (respectivamente Organização Não Governamental, Organização Não Governamental para o Desenvolvimento e Organização da Sociedade Civil); e para beneficiários e grupo alvo (outros beneficiários que não o grupo alvo não pertencem ao âmbito deste trabalho).

¹⁵ ODA Official Development Assistance (em inglês) corresponde aos fluxos oficiais e concessionais destinados à Ajuda contabilizados pelo CAD Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE.

geradora de produtos e lucros) a deslocação sectorial desta área de actividade do não lucrativo para o lucrativo (produtivo) e marca a introdução de uma cisão fundamental na cultura de conhecimento desta disciplina. Essa cisão trouxe actualizações à prática do Desenvolvimento no seu todo: à estrutura dos financiamentos, representação de instituições e actores e âmbitos de intervenção; e a promoção da figura da ONG como o exemplo perfeito da ineficácia de todo este sistema. Porém, como Herman Hesse fez o príncipe Siddharta dizer «[doutrinas] não têm dureza ou moleza, cores, arestas, cheiro, gosto, nada têm senão palavras» Como pedra não há nada que a pedra possa ser além de pedra mas como palavra, foi o que permitiu ao frade cozinhar a sopa mais completa da culinária portuguesa sem dispôr de nenhum ingrediente – além da fome e da imaginação. Se há recurso crítico em Desenvolvimento, são pessoas para produzir palavras. No ponto seguinte procedemos à recapitulação dos aspectos fundamentais da actualidade do pensamento em Desenvolvimento, a partir da referência da realidade.

E onde fica esta realidade ? O corpo do Desenvolvimento tem um ponto gravitacional alto, contando a partir do nível do terreno onde temos que fixar a origem do seu referencial e realidade. Este ponto gravitacional alto significa que a sua massa se distribui em altura assentando numa interface reduzida: e onde poucos estão (um colosso sobre palitos). Esta distribuição acarreta um risco aumentado de alienação do discurso das realidades concretas da sua implementação. Para muitos a realidade do Desenvolvimento visualiza-se como reunião numa sala bem equipada ou (versão lobby) duas pessoas com fatos executivos a conversar no corredor de um edifício moderno numa capital do Norte ou Sul global. Mas ao pé da letra, recuperando o exercício fundamental do sentido (antes da pedra ser nabo, batatas, couve e chouriço): a realidade do Desenvolvimento coloca-se por definição onde a pobreza está. Mesmo em Cooperação Estado-Estado ou Agência Multilateral-Estado, o beneficiário¹⁶ não é o Ministério, Secretaria ou Direcção da administração pública; não é o Hospital (mesmo que seja o equipamento reforçado) e também não é a ONG/sócio local: o beneficiário unitário do Desenvolvimento é sempre uma pessoa. Estatisticamente a probabilidade maior é desta pessoa viver numa aldeia remota em África. A segunda maior probabilidade é de que o volume salarial dedicado à presença próximo desta aldeia, realizando e acompanhando o último segmento do trajecto da Ajuda, seja ínfimo relativamente ao volume salarial total – sendo que a localização dos volumes salariais indicam os centros de tomada de decisão. O ponto seguinte, as principais linhas de pensamento determinando sub-texto e pensamento em Desenvolvimento são revisitadas e resumidas tendo presente esse ponto de abstracção, gerado essencialmente por o terreno ser um lugar praticamente desabitado. Este bypass consuma-se numa representação esboroada de todo o nível da acção – parafraseando Chambers (1983), invisibilizando não só os «últimos» mas também aqueles que os coloquem «primeiro».

¹⁶ Termo 'beneficiário' aqui usado como 'grupo-alvo'.

2.1 O momento actual do pensamento e discurso da Ajuda

A década de 90 trouxe a publicação obras fundamentais de desconstrução do Desenvolvimento como conceito hegemónico, legitimador do controle e expropriação de uma parte do mundo por outra; um esforço epistemológico enquadrado no Pós-Estruturalismo ou Pós-Modernismo, inspirado Ivan Illich e Michel Foucault (Ziai 2015, p.834), tendo como autores principais Esteva (1987), Escobar (1988), Rahnema (1990) e Sachs (1992). Foi o momento em que se anunciou o fim do Desenvolvimento¹⁷ que jazia inerte sobre a terra como um cadáver por enterrar¹⁸. O Desenvolvimento entretanto não morreu, a APD continua a fluir e todos os anos novos profissionais concluem a sua formação e são libertados para este mercado de trabalho, inclusive os treinados no quadro conceptual pós-estruturalista (anti-Desenvolvimento). Pelo contrário, como sub-produto não antecipado – porque se lançavam as bases para ‘alternativas ao Desenvolvimento’ e não para um ‘Desenvolvimento alternativo’ – desde então o seu corpo de pensamento, discurso e orientações para a acção, revitalizou-se¹⁹, ganhando uma profundidade sem paralelo até então. O próprio Development Dictionary (Sachs 1992) tem tido várias reedições desde então, a mais recente em 2019. A crítica e a crítica da crítica – pós-desenvolvimento vs. estudos de desenvolvimento – permanecem irreconciliáveis apesar de ambas existirem profissionalmente no espaço do Desenvolvimento e de gerarem entre si uma dinâmica de debate que alarga e aprofunda o escopo da disciplina no seu todo²⁰.

O Pós-Desenvolvimento surge historicamente na sequência da década perdida para o Desenvolvimento (e das três décadas que a precederam), trazendo um novo *ethos* na forma de confronto e exigência em relação ao seu desempenho²¹. Aponta principalmente o carácter velado da sua formulação²², historicamente fixado no discurso de 1949 do Presidente Truman; e pela constatação desse princípio de aspiração hegemónica em formato Cavalo de Tróia (uma oferta grávida de invasão e conquista), o pós-desenvolvimento conclui não restar outra alternativa além da terminação. No final da 2ª Guerra Mundial os Estados Unidos eram uma potência produtiva formidável

¹⁷ «The last forty years can be called the age of development. This epoch is coming to an end. The time is ripe to write its obituary. (...) The idea of development stands like a ruin in the intellectual landscape.» (Sachs 2010, p. 27-28)

¹⁸ «From the unburied corpse of development, every kind of pest has started to spread.» (Esteva 1992, p.1)

¹⁹ «Development is one of those zombie categories that have long since decayed, but still wander around as a worn-out utopia.» (Sachs 2019, p.1)

²⁰ «The free flow of ideas exposes tacit assumptions, implicit value-judgements, and ethical breaches that undermine the discipline's erstwhile claim to be a value-neutral field of inquiry» (Autumn 1996, p.480)

²¹ (Esteva 1992, p. x)

²² Tornada pública no discurso de tomada de posse do Presidente Truman a 20 de Janeiro de 1949 «The old imperialism – exploitation for foreign profit – has no place in our plans. What we envisage is a program of development based on the concepts of democratic fair dealing.» (cit. Esteva 2010, p. 1)

e incessante (Esteva 2010, p.1), galvanizada pelas descobertas de Kuznets lançado as bases científicas do ‘trickle-down’ (Picketty 2013, p.31-33). Com a constituição das Bretton Woods a banca é pela primeira vez lançada à escala global, financiando Estados e no limite, detendo a sua soberania como garantia de pagamento²³. Independentemente das margens concessionais, a banca é um negócio. Como conceito e potencialidade de grande aventura global, o Desenvolvimento ficou de forma indelével conotado de forma dúbia por este início.

Para os Estudos de Desenvolvimento a questão coloca-se de forma radicalmente diferente. As utilizações não resumem o instrumento. Os empréstimos e aplicações feitos em nome do Desenvolvimento não provam ser tudo o que há para realizar, nem que dele se tenha realizado a maior ou melhor parte. A ideia de uma sociedade *nova* e um homem *novo* é anterior ao Desenvolvimento (Cooper & Packard 2005, p.132), a ela se dedica o primeiro artigo da declaração dos Direitos do Homem²⁴ e a consequência ética da acção em conformidade. Neste sentido, ao conceito de Desenvolvimento pertence tanto o que se manifesta quanto o seu devir (como a hipérbole para a assíntota), carregando os votos imemoriais de uma sociedade que transita da competição para a cooperação, possivelmente tão antiga quanto o Homem. De forma mais directa, a crítica do Pós-Estruturalismo, acusa-o essencialmente de relativismo moral²⁵. Criticando o Desenvolvimento mas ocupando-se de um espaço por ele gerado²⁶, abstraindo de ponderação a «situação potencialmente desastrosa dos grupos politicamente silenciados e oprimidos» e de que «a utilidade da crítica anula-se sem um contributo para uma prática melhorada» (Autumn 1996, p.480). No fundo as perguntas de Bertold Brecht a Um Homem Bom²⁷.

²³ Por exemplo «Kicking away the ladder: the real history of free trade», Chang 2003. Também Hanlon (2008, p. 89-102) sobre o caso do caju em Moçambique em que a concessão de um pacote de ajuda em 1996 veio com a condição da liberalização total (taxa 0%) da exportação da castanha em bruto, conduzindo nos anos seguintes ao encerramento das fábricas de processamento, com a perda de 10 000 postos de trabalhos, a expansão da antracnose e oídio nos cajueiros de todo o país e a produção de castanha processada caindo de 5000 t em 1998 para 340 t em 2003. Até 1977 Moçambique era o maior exportador de castanha de caju processada. Em 1976 o país exportou 21 000 t, um tecto de produtividade ao alcance do país (com edafo-climatologia excepcional para esta cultura) e que em 1998 estava em plena recuperação após o impacto da Guerra Civil. O pacote de desenvolvimento estrutural foi um rombo nessa trajetória, até hoje.

²⁴ «Os Homens nascem e são livres e iguais em direitos. As distinções sociais só podem fundamentar-se na utilidade comum.» Art.1.º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, 1789

²⁵ «(...) there is no place for any morally evaluative or politically committed stance within the disintegrating logic of post-structuralism. It is fundamentally nihilist (...)» (Gardner & Lewis cit Leonardo 2005, p.353)

²⁶ Os autores do pós-desenvolvimento como professores e autores nas áreas do Desenvolvimento, pagos por Universidades e Centros de Investigação para produzir e difundir conhecimento em Desenvolvimento e que dessa forma capacitam para a acção presentes e futuros profissionais das áreas que configuram como moralmente comprometidas; ou pagos pela própria APD, como consultores ou investigadores para Agências multilaterais/Agências públicas de cooperação/ONG internacionais ou em projectos de Desenvolvimento.

²⁷ «Avança: ouvimos dizer que és um homem bom./Não te deixas comprar, mas o raio que incendeia a casa, também não pode ser comprado./És corajoso./Mas contra quem?/És sábio./Mas para quem?» (cit Žižek 2008, p.41)

Estas duas abordagens pretensamente disjuntas assumem pela sua polarização, posições coerentes com a sustentação de um meta-sistema: como os dois focos de uma elipse, sendo a elipse o próprio Desenvolvimento, por um dos focos confirmado, pelo outro desmentido. De ambas abordagens o FED, BM, FMI, UN recolhe contributos; com recursos fornecidos por ambas se articula o discurso e imagem em angariação de fundos; em nome de ambas se constituem movimentos sociais de base e organizações da sociedade civil: e de tudo isto se faz o Desenvolvimento. Simultaneamente Pluriverso²⁸ e Universo por produto, não por mútua exclusividade. No seu artigo Ziai (2015) esquematiza as linhas principais com que se costura esta profunda e complexa interdependência²⁹.

Em termos concretos, os seus autores oferecem alguns indícios de como vêm traduzida a realidade do campo teórico, inerentemente amplo e vago. Atendendo à preocupação legítima de calibrar participações eficazes em Desenvolvimento estas concretizações oferecem uma cartografia vital para o terreno ético (ou no mínimo ciente da posição que ocupa). Esteve em conversa com Escobar (2017) apresenta a proposta de Bobone, de uma divisão baseada nos 3 Sachs (p.2): the Goldman Sachs, the Jeffery Sachs the Wolfgang Sachs. Na primeira categoria classifica o nível macro e da política internacional determinando a alocação dos fluxos da Ajuda. Na segunda, as abordagens de confiança no valor do Desenvolvimento enquanto crescimento económico, sem reconciliar a incongruência do impacto que crescimento económico baseado no capitalismo tem na perpetuação dos ciclos de pobreza³⁰ e promovendo medidas essencialmente despolitizantes³¹. Aqui o autor classifica «Well-meaning people like [Jeffrey] Sachs, [Bill] Gates and major US and European NGO's.» (p.2). Na terceira categoria considera estar a consciência e experiência (não necessariamente em discurso) de «milhões ou bilhões» de pessoas «comuns» em todo o Mundo que estão 'Além do Desenvolvimento' (p.2). Se procurarmos nesta categoria por um agente de Desenvolvimento ético não iremos encontrar; aqui apenas estão: os «círculos [intelectuais] e departamentos [académicos] críticos do Desenvolvimento»; os intelectuais desprofissionalizados; e os líderes «indígenas». Um grupo restrito, podemos ir para casa. No mesmo artigo um pouco à frente o autor abre uma margem à intervenção por 'agentes de desenvolvimento' genuinamente preocupados com os problemas do mundo com o conceito «Um 'Não' milhares de 'Sins'»: os muitos caminhos válidos tomados por pessoas em todo o mundo pelos quais ele admite voltar

²⁸ Pluriverse: A Post-Development Dictionary, editado por Ashish Kotari, Ariel Salleh, Arturo Escobar, Federico Demaria, Alberto Acosta (2019)

²⁹ Crítica ao Pós-Estruturalismo: (i) rejeição incondicional da modernidade e do desenvolvimento; (ii) romantização dos movimentos sociais de base; (iii) relativismo cultural; (iv) paternalismo; (v) política do meio (Pôncio-Pilates); (vi) défices metodológicos (pp 835-836). Crítica aos Estudos de Desenvolvimento: integraram os principais argumentos do Pós-Estruturalismo sustentando ao mesmo tempo serem intrinsecamente antítese (p. 844). Ambos Pós-Estruturalismo e Estudos de Desenvolvimento convergem em torno do grande objectivo político que é a suspensão e neutralização das condições sistémicas de opressão no sistema social e económico (p. 844-845).

³⁰ «They stand for a chicken in every pot, a mosquito net over every bed and a condom on every penis.» (p.2)

³¹ No sentido de Ferguson em «The Anti-Politics Machine» (1994).

atrás e acrescentar à primeira categoria – a do ‘Além do Desenvolvimento’ (p.4). Escobar fica alarmado por esta última concessão e propõe a seguinte clarificação de categorias (p.6): (i) Cooperação como Ajuda ao Desenvolvimento, (ii) Cooperação como ou para a justiça social, (iii) Cooperação para as transformações civilizacionais ou para a autonomia. Para a primeira categoria, englobando «a forma convencional de Desenvolvimento» praticada pelos grandes financiadores do Desenvolvimento internacional e ONGs «mainstream»; Escobar preconiza um veemente e firme ‘Não’³². A segunda categoria é considerada descrita pelo modelo de intervenção ‘Oxfam’. A esta categoria aceita conceder o benefício da dúvida, desde que mantendo sobre ela pressão no sentido de promover a sua passagem de categoria (ii) a (iii), sendo no fundo a categoria (ii) provisória. A terceira categoria está reservada para domínio natural dos «aliados radicais do Pós-Desenvolvimento» (p.6). Curioso Escobar notar que pela sua configuração e contemporaneidade, a terceira categoria chega dissolvendo o falso disjuntivo ‘nós’ que ajudamos e o ‘eles’ que precisam (em favor de uma multitude de presenças niveladas pela internalização dessa dualidade, liberta também de uma circunscrição geográfica). Porém, nessa mesma passagem, reconfigurando as tipologias de participação em Desenvolvimento, reproduz nas duas categorias que propõe um novo ‘nós’ (moral) versus ‘eles’ (habilitadores ou executores de opressão). A verdadeira Universalidade parece estar sempre a um passo de distância – e o Desenvolvimento, na sua substância, demasiado perto.

Do lado da Economia do Desenvolvimento, Banerjee e Dufflo (2011) recorrem à imagem dos ‘Wallahs’, provedores de artigos essenciais na sociedade indiana, para exemplificar as posições pró e contra intervenções em Desenvolvimento, nas categorias dos ‘Wallahs da oferta’ (p.97) e dos ‘Wallahs da procura’ (p.100) respectivamente. Os ‘Wallahs da oferta’, os optimistas da ajuda, preconizam as medidas de disponibilização de serviços e recursos a preços subsidiados ou gratuitos e as metas abrangentes, como os ODM/ODS; como autor referencial indicam Jeffrey Sachs e o sentido do Desenvolvimento *top-down*. Os ‘Wallahs da procura’, os pessimistas da ajuda, defendem a posição *laissez-faire*, que não adianta prover serviços ou recursos a custos reduzidos porque conduz inevitavelmente ao seu desperdício; como autor referencial indicam William Easterly e o Desenvolvimento, a ocorrer, só nascendo nas próprias sociedades, pelo progresso de alguns criando nichos de demanda de qualidade de vida; gerando renovação social e política dos países (perspectiva Pós-Moderna do desenvolvimento económico). Segundo Dufflo e Banerjee o caminho será uma via do meio, da «ajuda» em vez de «Ajuda»³³, dedicando atenção a um

³² «let’s keep the doors tightly closed on them» (p.6)

³³ «falar acerca dos problemas do mundo sem falar acerca de algumas soluções acessíveis é a via para a paralisia e não para o progresso» (Banerjee e Dufflo 2011, p.23) «Poderemos não ter grande coisa a dizer a respeito das políticas macroeconómicas ou da reforma institucional, mas não deixem que a aparente modestia do empreendimento vos iluda: as pequenas mudanças podem ter grandes efeitos. Falar de lombrigas poderá ser o último assunto a quererem ver tratado durante um encontro amoroso, mas os miúdos do Quênia que foram tratados das lombrigas na escola durante dois anos, em vez de um (ao custo de 1,36 USD em

problema específico de cada vez, devidamente calibrado pelo seu contexto local, provendo um contributo de aspiração modesta mas de forma eficaz (p.23); e unindo esforços a «milhões de pessoas bem-intencionadas em todo o mundo – funcionários e burocratas eleitos, professores e trabalhadores das ONG, académicos e empresários» (p. 311). Para estes autores as estratégias da oferta e da procura não têm razão para ser mutuamente exclusivas (p.107) e lembram-nos que «quanto mais ricos somos mais as decisões ‘certas’ são tomadas por nós»³⁴ (p.307) – residindo na integração dos diferenciais referentes a essas decisões críticas, o ‘nível económico de ataque’ da intervenção em Desenvolvimento.

Chambers (1983) apresenta uma leitura paralela à da oferta/intervenção vs. procura/*laissez-faire* a que ele chama *as duas culturas* «a negative academic culture, mainly of social scientists, engaged in unhurried analysis and criticism; and a more positive culture of practitioners, engaged in time-bounded action.» (p.28). Se para a cultura académica «practitioners are narrow-minded philistines and at best naive reformists, part of a system of exploitation of which they are largely unaware» (p.29) para a cultura de intervenção, as leituras da academia estão preenchidas por melancolia e catástrofe (p.32), sendo que a diferença entre intervir e não intervir não se conjuga em campo teórico estante mas sobre-exposto por cenários concretos de privação, condicionando a reacção (p.33). Partindo de perspectivas opostas, ambas as culturas estabelecem com a realidade uma relação *top-down* e por isso uma *terceira cultura* é proposta, a que estabelece os *role-reversals* (p.168): em vez de *top-down*, *bottom-up*; em vez de centros nas sedes (regionais, nacionais, distritais), instalar centralidades nas periferias; em vez do ritmo do escritório, que é o da comunicação à origem dos fundos, que seja dada prioridade ao ritmo do terreno. Chambers apresentou desta forma em 1983 a proposta de uma inversão radical dos sentidos da geografia, perspectiva e prioridade das interações. Esta proposta é vanguarda até hoje.

Para efeitos de retenção destas categorias e sua aplicação como origens de um referencial para as diferentes formas de participar em Desenvolvimento, concluímos sistematizando-as com a seguinte disposição relativa:

Sentido	Centro	Categorias	Quem representa ?
---------	--------	------------	-------------------

paridade de preços por criança e por ano, tudo incluído), ganharam 20% mais, quando adultos, todos os anos, o que significa 3296 USD em paridade de preços, ao longo da vida. (...) não temos uma alavanca que garanta erradicar a pobreza, mas, desde que o aceitemos, o tempo joga a nosso favor.» (p. 311)

³⁴ «[aqueles de nós que vivem na pobreza] não têm água canalizada e, portanto, não beneficiam do cloro que o governo municipal introduz no fornecimento de água. Se quiserem água potável, têm de ser eles a purificá-la. Não têm dinheiro para comprar cereais de pequeno-almoço com suplementos e, portanto, têm de se certificar de que eles e os seus filhos consomem os nutrientes suficientes. Não têm qualquer forma automática de poupar, como planos de reforma ou uma contribuição para a segurança social, por isso têm de descobrir uma maneira de se certificarem de que pouparam. Estas decisões são difíceis para toda a gente (...) Para [quem vive na pobreza], tudo isto é acrescido ao facto de as suas vidas serem já de si muito mais exigentes do que [as de quem vive em sociedades prósperas]» (Banerjee e Dufflo 2011, p.307)

Esteva cit. Bobone (2017)	Top-down	Global	(i) Goldman Sachs (ii) Jeffrey Sachs	(i) BM, FMI, Mega-projectos de exploração (ii) Fundação Gates (Ex.), APD, ODM/ODS-NU
	Bottom-up	Local	«I No 1000 Yeses»	«to create a world in which many worlds can be embraced (...) people studying development can accompany and support them [grassroots movements]» (p.4)
	n/a	n/a	Wolfgang Sachs	«This approach corresponds today to the awareness and experience, not necessarily the discourse, of millions, perhaps billions of ordinary men and women around the world who are increasingly ‘beyond’ development» (p.2)
Escobar (2017)	Top-down	Global	Cooperation as development aid	BM, USAID & mainstream NGOs
	Bottom-up	Global e Local	Cooperation as/for social justice	Intervenções do modelo da OXFAM
	n/a	n/a	Cooperation for civilizational transitions/autonomy	«coalitions and meshworks of autonomous collectives and communities from both the Global North and the Global South. There are no ready-available models for this kind of solidarity cooperation, but there are groups here and there that approach it» (p.6)
Banerjee & Duflo (2011)	Top-down	Global	Wallahs da oferta <i>Ajuda</i>	ODM/ODS-NU Jeffrey Sachs – Projecto das Aldeias do Milénio
	n/a	n/a	Wallahs da procura <i>Anti-Ajuda</i>	William Easterly e Dambisa Moyo <i>Laissez-faire</i>
	Bottom-up	Local	<i>ajuda</i> (com ‘A’ minúsculo)	Ex. ONG Pratham (Índia); ONG Seva Mandir (Índia) ONGs de metodologia baseada em terreno extensivo e (auto)avaliação sistemática dos seus impactos
Chambers (1983)	Top-down	Global	Cultura dos ‘Académicos’	“Political economy cluster” – outsiders
	Top-down	Global	Cultura dos ‘Agentes de Desenvolvimento’	“Physical ecology cluster” – outsiders
	Bottom-up	Local	Terceira Cultura	Pluralismo – role reversals Outsiders que reposicionem os seus ‘centros’ em novos centros instalados no terreno (periferia)

Quadro 1 – Esquematização das ideias de Esteva cit. Bobone, Escobar, Banerjee&Duflo e Chambers a respeito do enquadramento da acção em Desenvolvimento.

2.2 Evolução da linha da pobreza e da categoria ‘extremamente pobre’

Partindo do percepção comum de que não só a pobreza como fenómeno global, particularmente aquela alvo do Desenvolvimento (nos países menos desenvolvidos), não tem sofrido alívio como

se tem vindo a agravar, procuramos neste ponto concretizar com alguns números que possam oferecer contexto em que essa percepção se esteja a apoiar.

A linha de 1 USD/dia para o limiar da pobreza extrema, foi estabelecida pela primeira vez no 13º World Development Report (Banco Mundial, 1990) – WDR90 – dedicado ao tema da Pobreza, onde se lançam as bases estatísticas de um esforço de longo alcance não só de medir, mas de informar melhores e mais acertadas intervenções. Nas palavras do seu editor Lyn Squire (2015) em retrospectiva, o objectivo deste esforço de aperfeiçoamento de medidas, não era apenas «measurement for measurement's sake» mas sim fornecer instrumentos que permitissem ampliar a percepção de como a dinâmica do crescimento económico-desigualdade-pobreza se estabelece, conferindo maior definição aos contornos de uma realidade que por definição exclui de contacto quotidiano, quem pensa as soluções de quem delas precisa³⁵. A linha da pobreza acumula dois níveis de cálculo: (1) a determinação dos padrões de consumo dos níveis mais severos de pobreza nos países mais pobres do mundo; (2) a conversão do seu custo absoluto em Paridades de Poder de Compra³⁶. O dólar em que é expressa a Linha da Pobreza, é por isso um dólar ‘internacional’, uma unidade monetária fictícia, gerada exclusivamente para efeitos de comparação global. A linha inicial da pobreza foi determinada usando as paridades de preços de 1985 e progressivamente actualizada em 1993 para 1,08 USD, em 2005 para 1,25 USD; e em 2011 para 1,90 USD, onde se encontra actualmente (Ferreira et al, 2015)³⁷.

O Objectivo de Desenvolvimento do Milénio de reduzir para metade o número das pessoas que em 1990 viviam abaixo do limiar da pobreza extrema (com base no WDR90), foi alcançado globalmente 5 anos antes da meta. Esta redução ocorre contudo, com assimetrias regionais marcadas o suficiente para por exemplo, absorver os números da África Subsariana, onde efectivamente a pobreza extrema aumentou. Por outro lado, o posicionamento da linha da pobreza nos 1,90 USD estabelece-se com a crítica de que se encontra num nível estatisticamente questionável e imoralmente baixo, deixando subestimado o número de pessoas que no mundo vivem efectivamente em pobreza extrema (Hickel The Guardian Nov 1st 2015; Lahoti & Reddy 2015) e que este é um problema recorrente no cálculo desta linha (Reddy & Pogge 2005; Edwards 2006). Edwards defende no seu artigo de 2006 que mantendo o Banco Mundial os argumentos e estrutura de cálculo da ‘linha da pobreza internacional’ (International Poverty Line – IPL) que se estabeleça paralelamente uma ‘linha ética da pobreza’ (Ethical Poverty Line – EPL) entre os 2,70 – 3,90 USD/dia

³⁵ <https://www.brookings.edu/blog/future-development/2015/01/22/the-1990-world-development-report-how-poverty-looks-25-years-later/> (consultada em 10/10/2020)

³⁶ As Paridades do Poder de Compra, são os preços universais de um produto, deflacionado dos efeitos das economias e que permitem por isso o estabelecimento de padrões comparativos internacionais, como é o caso da Linha da Pobreza.

³⁷ <https://blogs.worldbank.org/developmenttalk/international-poverty-line-has-just-been-raised-190-day-global-poverty-basically-unchanged-how-even> (consultada em 10/10/2020)

(p. 387). Reddy & Lahoti (2015) indicam que no decurso do último processo de actualização da linha da pobreza, foi também considerada pelo Banco Mundial a possibilidade de a estabelecer nos 3,10 USD, do que entretanto se abdicou (p.2). No artigo de 2005 «How not to count the poor», Reddy e Pogge citam o resultado do estudo de 1999 realizado pelo Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (USDA) ‘The Thrifty Food Plan’:

«Adopting a thorough and careful analytical methodology, the Plan estimates that the least cost of meeting a minimal calorie constraint (varying between 1600 and 2800 calories depending on age and gender) and a set of other minimal nutrient constraints (while minimizing the deviation from the existing pattern of consumption of low-income Americans) is \$98.40 (1999) per week for a reference family consisting of a male and female ages 20 to 50, and two children ages 6 to 8 and 9 to 11 (ibid., ES-1). This least cost amounts to \$3.51 (1999) per day per person in the reference family.» (p. 8)

Edwards (2006) cita a linha de pobreza usada pela ONU, que já em 2002 se situava nos 4 USD/dia (p. 389). A preços de 2015, a sua ‘linha ética’ situar-se-ia nos 7,4 USD/dia (Hickel 2015). Além de subestimar as necessidades alimentares mínimas e de «contaminar a tradução de pobreza nas unidades monetárias de cada país» (Reddy & Lahoti 2015, p.7); a linha da pobreza exclui também do cálculo as dimensões adicionais da sobrevivência, que não se prendem exclusivamente com a alimentação. Daí que a pergunta de Hickel melhor se formularia, não tanto se conseguiria viver com 1,9 USD/dia mas como. Nos 7,40 USD/dia, a linha da pobreza cobre 4,2 biliões de pessoas (60% da população mundial); nos 1,90 USD/dia 689 milhões. Em 2018, 4 em cada 5 pessoas vivendo com menos de 1,9 USD/dia, vive em zonas rurais; e em 2020, entre 88 – 115 milhões de pessoas serão arrastadas para baixo desta linha em consequência dos problemas de disponibilidade e acesso a alimentos gerados pelo Covid³⁸. O número que se encontra uniformemente difundido para a pobreza extrema é o de 800 milhões de pessoas, correspondendo a 11% da população mundial.

(i) A previsão de agravamento em consequência do Covid corresponde ao primeiro agravamento deste número desde 1998 (idem). (ii) Compilando dados do PIB e de distribuição doméstica dos rendimentos de 1970 a 1998, Sala-i-Martin (2002) estimou que nesse período o número de pessoas vivendo abaixo do limiar da pobreza tinha reduzido entre 300 a 500 milhões. Colocando em sequência (i) e (ii) retira-se que a pobreza extrema tem vindo a conhecer uma redução sensível e

³⁸ <https://www.worldbank.org/en/topic/poverty/overview> (consultada em 10/10/2020)

constante de 1970 a 2020. Em 1978 este número traduzia a situação de 800 milhões de pessoas no mundo (WDR 1978)³⁹, 20% da população mundial na altura⁴⁰.

O reconhecimento das limitações de representação da pobreza como linha de consumo (consumo e rendimento sendo conceitos intercambiáveis), (1) linearizando um fenómeno eminentemente complexo e multidimensional, (2) limitando a percepção da sua profundidade e irreversibilidade e desse modo (3) limitando a definição dos retratos e análises que daí resultem; conduziu à formulação dos Índices de Desenvolvimento Humano⁴¹ em 2010 (Haq e Sen para o PNUD), da Pobreza Humana⁴² em 1997 e Multidimensional da Pobreza⁴³ em 2010. O mais recente Índice Multidimensional da Pobreza foi criado pela Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI) e PNUD, substituindo o HPI. Tanto HDI e HPI procedem aos cálculos a partir das bases agregadas nacionais, o MPI é o primeiro índice global que enumera ao nível das famílias (Ravallion 2011, p.4). Este aperfeiçoamento condicionou a base de países sobre os quais o índice é calculado, resumindo-se a 107 países do grupo dos menos desenvolvidos. A introdução do MPI trouxe a oportunidade de visualizar com clareza: a ocorrência correlacionada entre incidência e severidade da pobreza⁴⁴; a correspondência entre sub-grupos populacionais ao nível de país e possibilidade de cruzamentos entre países e indicadores compostos do índice⁴⁵. Nos países dos quais se dispunham simultaneamente indicadores de pobreza monetária e multidimensional, verificou-se que a pobreza multidimensional caiu mais depressa em termos absolutos do que a monetária (OPHI e PNUD 2020, p.13). Esta tendência manteve-se inclusive em países que no período estudado tiveram um agravamento da sua pobreza monetária, como foram os casos de São Tomé e Príncipe (2008/2009 – 2014), Uganda (2011 – 2016), Zimbabwe (2010/2011 – 2015),

³⁹ A década de 70 foi a da integração do conceito de inclusão ao do desenvolvimento económico (p.ex., McNamara 1973, p.11-12): «It is important to remember that indices of the increase in gross national product implicitly weight the growth of each income group according to its existing share of total national income. Since in the developing countries the upper 40% of the population typically receive 75% of all income, the growth of GNP is essentially an index of the welfare of these upper income groups. It is quite insensitive to what happens to the poorest 40%, who collectively receive only 10-15% of the total national income. Were we to fashion a new index (...) we would get a much different picture of development in the past decade. (...) and it would insure that important questions of equity became an integral part of project evaluation procedures (...) We are, in fact, beginning to develop this approach in the World Bank.»

⁴⁰ «In recent decades, the world has made remarkable progress in human development. The proportion of people living in extreme poverty has dropped by half. Billions of people gained access to drinking water. Millions more are in school. Thank to major inroads against malaria, tuberculosis and other deadly diseases, people are living longer, healthier lives.» (António Guterres, Secretário-Geral das Nações Unidas, discurso inaugural Belt and Road Forum, China, 2017; consultado em <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2017-05-14/secretary-general%E2%80%99s-belt-and-road-forum-remarks>)

⁴¹ Human Development Index HDI

⁴² Human Poverty Index HPI

⁴³ Multidimensional Poverty Index MPI

⁴⁴ Quanto maior número de pessoas em pobreza num país, maior será a proporção vivendo num estado de pobreza severa: $MPI = H \times A$, onde H representa a pobreza e A a severidade (UNDP 2015, p.26).

⁴⁵ Ver p. ex. no relatório global do Índice Multidimensional de Pobreza de 2020 (OPHI e PNUD), a Figura 8 (p.12), onde se assinalam os países com maiores melhorias por indicador das três famílias de indicadores (educação, saúde e modo de vida).

Senegal (2005 – 2017) e Madagáscar (2003/2004 – 2008/2009). Este comportamento oposto revelado pela análise comparativa dos dois índices: em primeiro lugar demonstra a pertinência e valor do MPI; em segundo, que literalmente não é uma só linha mas muitas descrevendo um sistema complexo, que p. ex. manifeste mais rapidamente melhorias nas condições de vida e na proteção social das famílias do que nos seus rendimentos⁴⁶. Em termos regionais, as maiores reduções absolutas anuais do índice ocorreram na África Sub-Sahariana e Sul da Ásia (OPHI e PNUD 2020, p.15, Figura 11).

Da compilação de indicadores de Desenvolvimento e Pobreza, Rosling, Rosling e Rönnlund (2017)⁴⁷, verificaram para a África Sub-Sahariana que nos sessenta anos desde a sua libertação colonial, estes países «expandiram a educação, electricidade, água e as infraestruturas sanitárias, com a mesma rapidez contínua que foi alcançada pelos países da Europa, quando passaram pelos seus próprios milagres.» (p.179). África continua a ser a casa da maioria das pessoas vivendo em pobreza extrema (62,5% do número global) porém «todos os 50 países a sul do Sara reduziram a sua taxa de mortalidade infantil mais depressa do que fez a Suécia» (p.179). Lembram também que após o crash de 2008, os países no mundo que registaram melhores taxas de crescimento económico foram países menos desenvolvidos – Gana, Nigéria, Etiópia, Quénia (e Bangladesh na Ásia) – e que o pessimismo em relação ao progresso destes países e continente direccionou os fundos de pensões mundiais (FMI) para apostas menos rentáveis: países desenvolvidos mas cujas economias no mesmo período cresceram abaixo dos 3% (p.180).

2.3 O sub-sistema português da Ajuda

O Camões, I.P., é o organismo da Administração Pública portuguesa responsável pela supervisão, direcção e coordenação da cooperação para o desenvolvimento, cabendo-lhe a condução dessa política pública e pela política de promoção externa da língua e da cultura portuguesas. Prossegue atribuições do Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE) sob superintendência e tutela do respectivo ministro (Decreto-Lei n.º 21/2012 - Diário da República n.º 21/2012, Série I de 2012-01-30).

A recente configuração deste instituto público resultou da contração dos anteriores IPAD e Camões em 2012, que desde então acumula o duplo mandato da Cooperação e da Língua. Esta passagem afectou particularmente a componente Cooperação, que além da perda de capacidade

⁴⁶ «(...) in certain areas with a very strong presence of the state or NGOs, households who do not reach the minimum income level may access goods and services anyway.» (UNDP 2015, p.30).

⁴⁷ Todas as bases de dados e descrições das fórmulas de cálculo disponíveis em <https://www.gapminder.org/>.

financeira e de recursos humanos; acarretou também perda de visibilidade com a perda do nome, sendo que diplomaticamente as relações do âmbito da promoção da cultura e língua e as da cooperação, são independentes e de sentido contrário⁴⁸. Num trabalho de auscultação a vários actores deste sector em Lisboa, Bruxelas e países parceiros, esta transição foi resumidamente descrita como um *downgrade* (IMVF 2015, p.46, 66 e 96) e indicativo da posição política do país face à Cooperação. No relatório entre pares do Comité da Ajuda ao Desenvolvimento⁴⁹ da OCDE de 2016, esta transição foi descrita como motivada pelos objectivos de alcançar maior eficiência e maximizar sinergias⁵⁰. O programa de ajustamento estrutural determinou uma queda de 19,7% da APD portuguesa em termos reais (CAD/OCDE 2016, p.43). O orçamento do Camões, I.P., passou de 52,20 milhões de Euros em 2010 (então IPAD⁵¹) para 27,32 milhões de Euros em 2014, valores executados (IMVF 2015, tabela 4, p.45). Posteriormente fizeram-se alterações à estrutura do Camões no sentido do reforço do seu mandato na Cooperação, (1) criando na sua rede externa, os centros portugueses de cooperação; (2) dividindo a Direcção de Serviços de Cooperação em (i) Direcção de Serviços de Cooperação Multilateral e Europeia e (ii) Direcção de Serviços de Cooperação Bilateral⁵². O Camões, I.P. é uma das 57 entidades públicas (distribuídas por vários Ministérios), compondo o sistema português da Cooperação para o Desenvolvimento; e respondendo por uma fracção minoritária da totalidade da APD executada anualmente (7,3%, no último relatório entre-pares CAD/OCDE a Portugal, 2016 p.18). No trabalho de consultas ao sistema da cooperação português do IMVF (referido em cima), 28,6% dos entrevistados mencionaram esta descentralização de actores estatais como uma «mais-valia» (p.96). Os restantes alertam para o «grande défice de envolvimento dos vários actores do sistema de cooperação, verificando-se frequentemente uma abordagem das instituições e intervenientes ‘fechada’, ‘virada para dentro’, focada em ‘acções soltas e fragmentadas’, de ‘desconfiança e competição’, em que são ‘sempre os mesmos a participar’ nas acções desenvolvidas, ou em que ‘há grande dificuldade de trabalhar em conjunto’.» (p.73). A cooperação portuguesa acaba desse modo apresentando-se de forma descoordenada perante os países parceiros, prejudicando a sua imagem e arriscando superficialidade dos protocolos e medidas por redundância (p.71). No relatório entre pares do CAD/OCDE

⁴⁸ As primeiras do interesse do país doador, as segundas do país parceiro.

⁴⁹ CAD

⁵⁰ «The merger, driven by a public sector reform programme, was aimed primarily at achieving efficiencies, but it was also hoped that it would enhance Portugal’s development co-operation impact by enabling greater synergies.» (relatório do CAD/OCDE 2016, p.18).

⁵¹ Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (2003-2011).

⁵² A Direcção de Serviços de Cooperação Multilateral e Europeia é composta pela Divisão de Assuntos Multilaterais; pela Divisão de Assuntos Europeus; e pela Divisão de Parcerias Estratégicas. A Direcção de Serviços de Cooperação Bilateral é composta pela Divisão de Acção Humanitária, Sociedade Civil e Cidadania; e pela Divisão de Assuntos Bilaterais.

de 2016 conclui-se que o mandato de coordenação do Camões, I.P., não é suportado pelas condições financeiras e de legitimidade administrativa para o desempenhar⁵³.

Entretanto externamente a participação portuguesa na Cooperação e Desenvolvimento é reconhecida nos seus pontos fortes: (1) forte sensibilidade política, conhecimento, realismo, pragmatismo (p.56), determinando a qualidade das relações de cooperação estabelecidas com os países parceiros (p.64); (2) campeão global da cooperação triangular (CAD/OCDE 2018, p.1); (3) Estados frágeis, relação Segurança-Desenvolvimento e questões ligadas aos Estados de Direito e Governança; e (4) alocação da APD para países menos avançados⁵⁴ acima da média da OCDE⁵⁵: «Nos fóruns internacionais, e dada a crescente dificuldade dos países mais pobres e marginalizados se fazerem ouvir – face por exemplo à preponderância dos emergentes como no G-77 –, Portugal tem actuado frequentemente na defesa das suas posições, sendo reconhecido como um parceiro útil e como um *honest broker*.» (IMVF 2015, p.67). Apesar do compromisso europeu de condicionar 0,15-0,20% da APD bilateral aos países menos avançados «os países menos avançados representam uma fatia cada vez mais pequena da APD europeia. (PP ONGD 2019, p.56). «Assistimos a uma concentração dos recursos para o desenvolvimento nos países vizinhos da União Europeia, a um desvio dos fundos europeus do combate à pobreza para questões relacionadas com as migrações e aspectos securitários e a uma agenda Europa-África cada vez mais focada nestas questões.» (p.66). «A UE deve assegurar a coerência das suas políticas e não utilizar a Cooperação para o Desenvolvimento enquanto mecanismo de externalização das suas fronteiras terrestres e marítimas e de controlo das migrações» (p.70).

Portugal é signatário da Declaração de Busan de 2011, subscrevendo os seus 36 artigos para uma Cooperação para o Desenvolvimento Eficaz, desenvolvidos nos seguintes pontos: (1) *Termos introdutórios* relativos à pertinência e momento da cooperação para o desenvolvimento internacional num mundo em mudança, onde a agenda do desenvolvimento é mais global e nivelada do que nunca (países emergentes que acumulam a posição de beneficiários e doadores de ajuda, surgimento da cooperação Sul-Sul e triangular) e de novos actores de desenvolvimento provenientes do sector privado; orientando-se para um sistema de objectivos partilhados e ganhos comuns; (2) *Reconhecer a mudança: acções complementares para atingir objectivos comuns*, (2.1) inclusão de novos actores, com base em princípios partilhados e compromissos diferenciados, (2.2) melhorar a qualidade e a eficácia da cooperação para o desenvolvimento, (2.3) apropriação,

⁵³ «A more fundamental issue is whether the institute has a realistic mandate, given its organisational set up and financial leverage. As a public institute with only a marginal amount of the ODA budget under its direct control there is a serious question whether it will ever have sufficient authority to coordinate and oversee the line ministries' development activities.» (p.18)

⁵⁴ Least Developed Countries LDC; Países Menos Avançados PMA.

⁵⁵ «In 2018, the LDCs received 57.1% of Portugal's gross bilateral ODA (USD 107 million). This is far above the DAC country average of 23.8%.» (CAD/OCDE 2020, p.9).

resultados e prestação de contas, (2.4) cooperação transparente e responsável, (2.4) promoção do desenvolvimento sustentável em situações de conflito e fragilidade, (2.5) estabelecer parcerias para fortalecer a resiliência e reduzir a vulnerabilidade diante de adversidades; (3) *Da ajuda eficaz para a cooperação para o desenvolvimento eficaz* (3.1) cooperação Sul-Sul e triangular para o desenvolvimento sustentável, (3.2) o sector privado e o desenvolvimento, (3.3) combate à corrupção e aos fluxos ilícitos, (3.4) financiamento das alterações climáticas; e finalmente (4) *O caminho pela frente: parceria para o progresso rumo aos ODM e mais além*. O qualificativo da ‘Eficácia’ transparece em dois pontos agregadores de sentido na Declaração de Busan⁵⁶: mudança da relação doador-beneficiário para uma de parceria na resposta a desafios globais, cabendo a quem recebe liderar o processo do quanto, como e para quê e co-financiando o seu próprio desenvolvimento; quem dá deve provar o valor do que é entregue⁵⁷ mudando de forma sensível a ênfase dos resultados (outputs) para os impactos (outcomes). O trabalho reportado na base de resultados (actividades realizadas, documentos produzidos, equipamentos entregues etc.) é uma das debilidades apontadas ao sistema português⁵⁸. Por outro lado, sendo assinalada também a profundidade do seu envolvimento com os países parceiros e consequentemente do valor dos seus impactos, o espaço para melhorar estará tanto com o ajuste do sistema de avaliação como com uma aprendizagem para comunicar o Desenvolvimento⁵⁹. Porém, enquanto a regulação do sistema de avaliação se situa sob mandato dos países doadores, o encontro a meio caminho na linha da participação auto-determinada por parte dos países beneficiários, não; sendo que um dos pressupostos deste envolvimento é o compromisso destes governos (beneficiários) com a causa pública dos seus países e a ausência de prioridade à causa pública nas decisões de governação um dos determinantes principais dos seus problemas.

⁵⁶ A Declaração decorre das Declarações dos Fóruns de Alto Nível anteriores: Roma (2003), Paris (2005) e Acra (2008). Nesse sentido os elementos da sua formulação são citados apenas pela contemporaneidade e porque não pertence ao âmbito deste trabalho o histórico das suas ideias, além do que delas se possa entrever da recapitulação feita no ponto 2.

⁵⁷ «In 1994 and 1995 there was a flow of people and goods coming to help the Zapatistas. At one point, the famous subcomandante Marcos produced a communiqué in which he stated that he was now forced to carry in his backpack a red high heel, just to remember what was happening. In one of the many boxes with charity for the communities came that red high heel, just one, not the pair, for the jungle.» (Esteva 2017, p.8)

⁵⁸ «Portugal still has some way to go to be able to capture the development outcomes and impacts of its projects and programmes in the countries and regions in which it works. Ensuring all country programmes have a clear set of outcome-orientated results will improve [Camões, I.P.] ability to assess ODA projects within these countries and could help the institute and Portugal’s other development actors to adjust their project designs, where needed, to ensure greater impact.» (CAD/OCDE 2016, p.69).

⁵⁹ «Camões, I.P., has developed its own communication strategy (...). Despite this new strategy there is considerable scope for Camões, I.P. to tell more stories to external audiences about the impact of Portugal’s entire development co-operation system.» (CAD/OCDE 2016, p.20). «Aprender a comunicar o Desenvolvimento, o que não passa apenas por questões de divulgação ou visibilidade, mas sim pela valorização do trabalho desenvolvido pelas organizações, pela prestação de contas, pelo investimento feito e pela sensibilização de vários setores da população; tal deve ser feito através de uma estratégia operacional e concreta de comunicação e do aproveitamento efectivo dos instrumentos e suportes existentes, para que se tornem pólos de conhecimento, de recursos e de sensibilização nesta área.» (IMVF 2015, p.91).

De 2013 a 2017 a APD portuguesa destinou em média 53% à cooperação multilateral e 47% à bilateral⁶⁰. Em 2018, 58% da APD foi paga em contribuições a plataformas multilaterais, sendo a União Europeia de longe a que recebe a maior fatia (74% em 2018)⁶¹. A Plataforma Portuguesa das ONGD assinala a tendência de migração de APD alocada da bilateral para a multilateral (PP ONGD 2019, p.17) e que «não existindo obrigatoriedade formal para canalizar determinada percentagem do orçamento para a APD multilateral, esta decisão de dedicar uma parte significativa da APD a organismos multilaterais é uma decisão estratégica deste governo que carece de uma discussão pública.» (idem, p.16-17). De 2017 para 2018 registou-se uma quebra de 8,9% da APD multilateral (CAD/OCDE 2020, p.4).

Da APD bilateral, 71% são executados em intervenções de tipo ‘projecto’ (PP ONGD 2019, p.19). Nesta componente, as linhas abertas às ONG por concurso são as de (i) cofinanciamento e (ii) as subvenções no âmbito de linhas europeias delegadas, ambas exclusivamente pela via de projecto (não ‘contratos convénio’ e de apoio institucional a programas). São 6 os critérios de elegibilidade dos projectos: estratégico, geográfico, sectorial, organizacional, da execução geral e da execução orçamental. O âmbito estratégico diz respeito ao alinhamento com os objectivos das políticas de desenvolvimento dos países e com os objectivos da política externa de Portugal; o geográfico é o dos países de língua oficial portuguesa; o da execução orçamental estabelece o máximo financiado em 75% do montante global do projecto e a vantagem competitiva dos projectos em que o Camões, I.P. entre como financiador minoritário; e o critério de âmbito organizacional estabelece a preferência por projectos realizados no âmbito de consórcio.

Na linha do Cofinanciamento, a maioria dos montantes aprovados (em 2013 esta maioria correspondeu a mais de 70%) são iguais ou inferiores aos 100 000€ para 2-3 anos. Em 2020, financiaram-se 16 projectos (primeiros e segundos anos), para um global de 1 850 000€⁶². Esta fragmentação da Ajuda em montantes reduzidos e elevado número de projectos e instituições a dar seguimento e reportar, corresponde a uma sobrecarga de gestão por unidade de APD⁶³ aplicada e são recomendações recorrentes das avaliações periódicas da OCDE: (i) diminuir o número de projectos aprovados, financiando mais por projecto; e (ii) abrir paralelamente ao cofinanciamento uma linha de financiamento a programas⁶⁴. O financiamento a programas (por exemplo, o mecanismo

⁶⁰ Fonte: Camões, I.P./GPPE.

⁶¹ (CAD/OCDE 2020, p.3-5).

⁶² <http://coop.instituto-camoes.pt/bdcoopfrontend>

⁶³ «All these small projects require co-ordination and take up precious administration, monitoring and evaluation capacity for Portugal and its partners. These costs could be reduced if projects were larger.» (CAD/OCDE 2016, p.47)

⁶⁴ «Portugal has yet to fully develop strategic relationships with selected CSOs partners. While it has established more multi-year partnerships with its CSOs, it still only funds them on a project-by-project basis and does not have a mechanism for supporting their overall framework of programmes. Framework partnerships could reduce transaction costs and enable Portugal to engage in deeper more flexible relationships with CSOs.» (CAD/OCDE 2016, p.19) «[Camões, I.P.] has not yet managed to move from project based

dos ‘contratos convénio’ para a Cooperação como existe em Espanha, executados pela Agência Espanhola de Cooperação, AECID) permitiria não só diminuir a sobrecarga de gestão, como aprofundar as relações de trabalho com as ONG, conformando por omissão, um sistema de implementação orientado por *outcomes* – outro dos objectivos em reserva. Esta estrutura de alocações não deixa, porém, de ser reflexo da própria paisagem organizacional do país, à qual se procura dar resposta: elevado número de organizações (em 2020 são 59 as ONG inscritas na Plataforma Portuguesa de ONGDs) dispendo de reduzidos fundos patrimoniais. O momento actual da Ajuda não lhes é favorável. Sendo-lhes por um lado reiterada a confiança no papel intransmissível que desempenham⁶⁵, atendendo a que são o único Actor da Cooperação a quem é delegado o terreno, «assiste-se a um aumento da restrição externa face à actuação da Sociedade Civil, devido a legislações que não estimulam ou que impedem o envolvimento da sociedade civil e restrições de financiamento a nível nacional e internacional» (PP ONGD 2018, p.16).

«És uma ONG, não tens estatuto diplomático, tens que te sujeitar a uma enorme burocracia só para poderes trabalhar. Raramente tens a liberdade de fazer os teus projectos onde queres, com quem queres nem como queres; raramente tens recursos suficientes para implementar os projectos e os projectos duram sempre menos do que deveriam. Mas aquilo que ainda me parece mais interessante é perceber o tipo de intervenções que fazem as ONG: elas trabalham com as pessoas directamente, são os únicos Actores da Cooperação que fazem isso e aí está o grande desafio. Depois a maioria dos projectos tem a ver com mudança de comportamento. Isso é realmente impossível de conseguir, embora para o projecto ser aprovado tenhas que dizer “sim sim”. Nem com todos os recursos de um Estado se conseguem mudar comportamentos. Há quantos anos se andam a fazer campanhas para não fumar ou se conduzir não beba ?» (Aurélio Floriano⁶⁶, Maputo, 18/06/2020).

«Apoio ao nível de programa que diz, são 4-5 anos. Portugal não tem condições no momento para dar esse passo. Tomemos o caso dos 20 anos da VIDA em Matutuine: isso é muito devagarinho para o financiador. Os ciclos de financiamento premeiam a eficácia

funding relationships to strategic framework agreements that support NGOs entire set of programmes.» (idem, p.64)

⁶⁵ 22º Artigo de Busan «As OSCs desempenham um papel vital ao permitir que as pessoas reivindiquem os seus direitos, na promoção de abordagens baseadas nos direitos, na definição das políticas de desenvolvimento e parcerias, e na fiscalização da sua implementação. As OSCs também fornecem serviços em áreas que são complementares às dadas pelos Estados. Reconhecendo isso, iremos: (a) aplicar plenamente os nossos respectivos compromissos para que as OSCs consigam exercer o seu papel como actores de desenvolvimento independentes, com um foco particular na promoção de um ambiente favorável que maximize as contribuições das OSCs para o desenvolvimento, em consonância com os direitos internacionalmente acordados. (b) Incentivar as OSCs à implementação de práticas que fortaleçam a sua responsabilização e a sua contribuição para a eficácia do desenvolvimento, guiadas pelos Princípios de Istambul e pelo Enquadramento Internacional das OSCs para a Eficácia do Desenvolvimento.»

⁶⁶ Anterior Coordenador Nacional em Moçambique dos Médicos do Mundo e da OIKOS. Actualmente Consultor em Gestão de Projectos e M&E no mesmo país.

mas o que é esta eficácia ? A OCDE que citou tem sido grandemente responsável por isto [massificação dos indicadores de resultados]. Os mecanismos de avaliação estão sempre a ser revistos, o que é que isso nos diz ? Que o anterior não estava a capturar o que era efectivamente eficaz. Mas a cada momento é com esse que temos que trabalhar. A configuração do sistema [de financiamento e avaliação em Desenvolvimento] está permanentemente em revisão e aperfeiçoamento.» (Maria Hermínia Cabral⁶⁷, Lisboa, 16/07/2020).

Neste momento, a Sociedade Civil portuguesa depende da sua capacidade de adaptação institucional aos novos contextos. «Os pequenos actores do sector privado e da sociedade civil terão que se organizar em rede, em consórcios ou em parcerias público-privadas com instituições locais para poderem apresentar e gerir projectos de maior dimensão, ou ter acesso a financiamentos para projectos de menor dimensão geridos por entidades locais.» (IMVF 2015, p.39). «As ONGD portuguesas são muito pequenas: sem entrarem em consórcios não irão conseguir.» (Maria Hermínia Cabral, Lisboa, 16/07/2020). Um dos elementos competitivos de maior peso para a aprovação pelo Camões, I.P. em Cofinanciamento – a par da qualidade da proposta –, é ser convocado como financiador secundário, particularmente em projectos da UE.

3 A presença do longo prazo em Desenvolvimento: o caso da ONG VIDA

A VIDA é uma ONG portuguesa fundada em Lisboa em 1992 por Maria da Luz de Vasconcelos e Sousa, após uma missão de curta duração a Boane, Moçambique no ano anterior, que a marca profundamente. O trabalho da ONG inicia-se primeiro neste país e pouco tempo depois, em 1994, também no Sector de Oio na Guiné-Bissau. Aparte de Portugal, onde se implementam os projectos de Educação para o Desenvolvimento, Moçambique e Guiné-Bissau são desde então os dois países onde a ONG trabalha de forma contínua. Em 1998 na Guiné-Bissau a Missão Católica de Suzana (região de São Domingos, Sector de Cacheu) pede auxílio para atender a população refugiada no período do conflito armado no país. Em 1998 em Moçambique a Administração de Boane convida a organização a fixar o seu trabalho no país de forma perene, destinando-lhe um DUAT⁶⁸ no povoado de Djabula, Distrito vizinho de Matutuíne. Suzana e Djabula tornam-se desde então os dois pontos a partir de onde o trabalho da organização se começa a desenvolver com maior profundidade e impacto, na Guiné-Bissau e em Moçambique respectivamente. O histórico de trabalho desta organização nos dois países – de resto totalmente independente e respondendo a contextos nacionais e locais completamente diferentes – volta-se a espelhar, 20 anos

⁶⁷ Directora do Programa Gulbenkian Parcerias para o Desenvolvimento da Fundação Calouste Gulbenkian.

⁶⁸ Direito de Uso e Aproveitamento de Terra, título concessionário de ocupação de terra. «Na República de Moçambique a terra é propriedade do Estado e não pode ser vendida, ou por qualquer outra forma, alienada, hipotecada ou penhorada.» (<https://www.portaldogoverno.gov.mz/por/Cidadao/Informacao/Direito-do-Uso-e-Aproveitamento-de-Terra>).

depois, quando em ambos, no decurso da implementação de projectos de Desenvolvimento rural que então decorriam e apenas com a diferença de poucos dias; a ONG tem a oportunidade de entregar à UBOMAL em Suzana a 12/07/2018 a Casa Agrícola de Suzana e à UAAMAT em Salamanga a 22/06/2018 a Casa Agrária de Matutuíne⁶⁹.

Em Moçambique é criada em 1994 uma contraparte local dotada de autonomia, a VIDA Moçambique, para a implementação dos projectos conseguidos pela VIDA em Portugal. Em 2002 cessa a ligação entre a VIDA e a VIDA Moçambique, passando os projectos a ser executados de forma directa por um (1) coordenador expatriado⁷⁰; até 2004 em regime de voluntariado, a partir de então (de 2004 ao corrente projecto iniciado em 2019) com salários entre os 1000 e os 1800 €, variando consoante as possibilidades em orçamento – não por traduzir actualização ao custo de vida no país. A estrutura da equipa neste país manteve-se sempre a mesma: 1 expatriado por período para a coordenação dos projectos e representação no país (em alguns momentos 1 expatriado geriu mais do que 1 projecto) e restante equipa local. Esta estrutura reflecte por um lado a dimensão dos projectos e por outro o princípio de não se contratar mais do que 1 expatriado por projecto a não ser quando o projecto tenha réplicas em escala e distâncias que tornem incomportável acumular. Na Guiné-Bissau não foi criada contraparte sendo os projectos implementados desde o início por um coordenador expatriado e representante de país; sendo que este ano de 2020 e pela primeira vez, a organização tem um representante de país nacional – Olálio Trindade, guineense, responsável financeiro do projecto para os centros de saúde dos Sectores de São Domingos e Bigene financiado pelo Camões, I.P. e Unicef. Em 2010 pela primeira vez são aprovados dois projectos sobrepostos no calendário, por cada um respondendo um coordenador; e a partir de 2012, com a contratação da VIDA pela Unicef para a implementação do PIMI-Saúde Comunitária⁷¹ em 3 Sectores do País (Cacheu, Biombo e Bissau) a presença de expatriados desta organização no país atinge por um período um máximo de 10 – 8 do PIMI-SC⁷² (distribuídos pelos 3

⁶⁹ UBOMAL Associação de Mulheres de Suzana. A Casa Agrícola de Suzana foi construída no âmbito do projecto “Kopoti pa cudji nô futuro” financiado pela União Europeia e Camões, I.P.. UAAMAT União das Associações Agrárias de Matutuíne. A Casa Agrária de Matutuíne foi construída em parceria com a ONG espanhola CESAL no âmbito do projecto “Machambeiros de Matutuíne” financiado pela Junta da Andaluzia e Camões, I.P..

⁷⁰ Expatriado designando alguém de nacionalidade diferente da do país beneficiário e respondendo a uma sede situada também num país diferente; mesmo sendo a presença desta pessoa no país beneficiário prévia à da missão que o enquadre como expatriado.

⁷¹ Programa Integrado para a redução da mortalidade Materno-Infantil.

⁷² O PIMI-Saúde comunitária trouxe à ONG neste país a responsabilidade por um acompanhamento de enorme escala que na primeira linha correspondia a 2500 Agentes de Saúde Comunitária, responsáveis pela promoção das 16 práticas familiares essenciais junto de cada família do seu bairro ou aldeia; cuja qualidade do trabalho e reposição do kit de tratamentos era preciso garantir. Os Agentes eram seguidos pelos Supervisores Operacionais de Terreno (SOT) e era no seguimento aos supervisores que se situava a linha de presença da ONG neste projecto, recuando do seu normal que seria junto do ACS e famílias acompanhadas. A linha de presença é a do conhecimento quotidiano e pessoal do beneficiário (neste caso um SOT) por um centro de decisão no âmbito do cumprimento dos seus termos de referência; no princípio de que ao nível de decisão no país o terreno não é delegável.

sectores e respondendo no global a uma equipa de cerca de 2600 pessoas), 2 de outros dois projectos em curso⁷³ – com salários variando entre os 1800 e os 2800 €. A diferença dos salários da ONG não responde tanto a contextos particulares de um e outro país mas dos projectos implementados, a Guiné-Bissau e Moçambique sendo casos muito diferentes o que se reflecte a nível dos projectos financiados para um e outro país. Ao contrário de Moçambique, muito poucas organizações se encontram a trabalhar na Guiné-Bissau onde por esse motivo, para as que estão, a escala do trabalho é naturalmente maior. Em Moçambique além disso a VIDA trabalha num Distrito imenso com baixíssima densidade populacional onde o que seria necessário fazer para dar uma resposta cabal às necessidades traria rácios de investimento por beneficiário muito pouco interessantes para qualquer financiador⁷⁴. As respostas dadas nos projectos são uma negociação interna entre as necessidades que se sabem existir e os recursos que se poderão mobilizar. Outro aspecto da implementação que pertence ao método, é o elevado envolvimento de parceiros locais: institutos de investigação, institutos técnico-profissionais, universidades, ONG locais e internacionais com os quais por partilha de objectivos ou grupos-alvo se possam ampliar resultados com os mesmos recursos; e sempre com o envolvimento das autoridades de tutela sectorial, dos níveis local ao central. Na sede da VIDA, até 1997 o trabalho foi assegurado em exclusivo pela fundadora e Presidente da ONG. A partir de 1997 são contratadas as primeiras duas pessoas para o escritório da ONG que se estabiliza em 3. A Presidente da ONG mantém-se nessa função até ao seu falecimento em 2012, tendo o seu trabalho sido sempre voluntário. Desde 2017 a VIDA conta com 4 pessoas permanentes na sua sede, correspondendo no seu conjunto a um encargo com salários de 6500 € mensais (brutos), todos os contratos sendo temporários e nenhum imputado por inteiro a um projecto, estando o seu valor dividido pelos projectos acompanhados de forma proporcional ao tempo que lhes é dedicado. O escritório pertence ao património deixado pela fundadora à ONG.

No caderno de campo de 1997 de Maria da Luz pode-se ler a seguinte passagem:

«Reforço a ideia de que todo o trabalho tem de ser feito de acordo com 2 critérios estruturantes: (1º) As necessidades tal como elas são sentidas a nível da comunidade local, ou seja, as necessidades devem ditar não só o objecto de intervenção como o método. Pois as soluções propostas ou encontradas em conjunto com a comunidade correspondem aos conceitos de desenvolvimento assimilados culturalmente (...). É portanto essencial partir da necessidade expressa da forma mais pessoal, quotidiana e concreta possível. (2º) A

⁷³ Kopoti pa cudji no futuro, da UE, co-financiado pelo Camões, I.P.; e da Mutualidade de Saúde financiado pelo Camões, I.P., pela Fundação Calouste Gulbenkian e pela DGS (Portugal).

⁷⁴ Onde reside o dilema da decisão crucial na geo-estratégia da Ajuda: intervir onde há maior número de pobres ou maior severidade da pobreza? O Distrito de Matutuine é um exemplo paradigmático de negligência sustentada no tempo por enquadramento no segundo caso: pouca população distribuída à razão de 7 pessoas por km².

existência de uma presença capaz de trabalhar ao nível descrito e capaz de ir introduzindo conceitos culturais novos de uma forma assimilável pela cultura e comportamento social da comunidade-alvo.» (Notas pessoais no caderno de campo, 01/10/1997)

Esta ideia surge posteriormente formulada por outras palavras na declaração de Missão da ONG, animada pelos princípios de que «não há pobreza sem exclusão» e de que «precisamos uns dos outros como de ar para respirar»:

«Viver e trabalhar com as comunidades mais vulneráveis e isoladas, desenvolvendo as capacidades das pessoas e o potencial da terra em que vivem, construindo caminhos de esperança solidários que libertam da pobreza.»⁷⁵

«A pertinência de tudo o que fizemos e que possamos vir a fazer vem do ‘estar com’. Trabalhar com a realidade é a única garantia de sucesso que conhecemos.» (Ana Gaspar Nunes⁷⁶, Almada, 08/07/2020)

A diferença entre o pressuposto de presença e legitimidade de representação atribuído às iniciativas da sociedade civil e a presença e representação que efectivamente se verificam define um espaço [vazio] crucial a focar e analisar em detalhe, no discurso e prática do Desenvolvimento. Primeiro, por ser uma ausência criada do lado do financiador mas que passa a existir por mútuo acordo – ainda que tácito – a partir do momento em que a ONG é financiada; segundo porque sendo uma ausência criada pelo financiador só pode ser reformulada pelo financiador: a presença não sendo certificada não traz qualquer marca distintiva às ONG que efectivamente destinem o nível da coordenação ao terreno. Visibilidade (junto do financiador) e presença (junto do grupo-alvo) tornam-se assim dimensões mutuamente exclusivas.

A Ajuda troca fundos por relatórios, mas não são efectivamente fundos que são canalizados ao terreno. O que se entrega são bens e serviços. O pressuposto de que são bem escolhidos (mais por irrelevância do que por comprovada legitimidade) reflecte-se nos meios de verificação contratados pelo financiador com a ONG: fotografias, listas de presenças, relatórios de implementação pelo implementador, auditorias ao implementador. O nível do beneficiário vai passando a segundo plano num processo cumulativo de omissões até ao ponto em que desaparece totalmente, ficando só os orçamentos e os seus meios de verificação⁷⁷. Também, a ONG fica a saber que todos os esforços adicionais à execução para estar efectivamente presente e trazer expectativas reais de ajuda à proposta, poderá fazê-los por si; seja alocando fundos próprios à execução (p.ex. mais

⁷⁵ <http://vida.org.pt/sobre-nos/>

⁷⁶ Gestora financeira da ONG na sede desde 1997 e desde 2012 também Directora Executiva e Vice-Presidente da VIDA.

⁷⁷ «Não existe o sem voz. Existem os preferencialmente não ouvidos ou os deliberadamente silenciados.» Arundathi Roy

reuniões, implicando mais combustível para ir mais vezes até onde seja necessário e mais chá com pão para as manhãs) ou sobrecarregando recursos já alocados (p.ex. mais tempo do coordenador consumido junto de parceiros locais chave para garantir que a acção não decorre sem os seus contributos, sendo que no regresso ao escritório tem à sua espera a mesma pasta de facturas para verificar ou lançar que possivelmente terá que fazer fora das horas de expediente). Os termos de referência para a elaboração de propostas são formulados por forma a gerar unidades de execução auditável – não unidades de transformação social. Como se responde à execução de um projecto? Responde-se com dois relatórios, um narrativo e um financeiro mas em que o narrativo não é mais do que um desdobramento do financeiro; uma oportunidade adicional para triangular informação e abrir vias adicionais de escrutínio. Mesmo que esteja a ocorrer transformação nas formas de apropriação e solicitação de aprofundamento (*demand-pull*) das actividades do projecto o facto de não existir espaço à ONG para o transmitir é por si só uma conclusão. Adicionalmente o nível de exigência de resposta contabilística e dos procedimentos de gestão que lhe estão associados é cada vez maior e a verba alocável ao funcionamento (escritório, salários e combustível) cada vez menor.

«A capacidade de gestão que cada vez mais é pedida às ONG para trabalharem é no fundo o dinheiro que se tem nas contas, para fazer a pescadinha de rabo na boca que é o rico ficar cada vez mais rico e o pobre cada vez mais pobre. Depois como só se paga o mínimo o lógico é cada vez arriscar menos» (Patrícia Maridalho⁷⁸, Lisboa, 30/11/2020)

A tabela seguinte desdobra a Ajuda transmitida em dois níveis de demanda (necessidades expressas): o pressuposto no acordo definido pelo contrato de subvenção, que não diferencia realidade de representação; e a real.

NÍVEL ACTOR	Local	Interface Local/Global	Global
	Beneficiário ↓	ONG ↓	Financiador ↓
Contrapartidas da Ajuda <i>Financiador ← Beneficiário</i>	Participação	Meios de verificação	Indicadores quantitativos; visibilidade em tempo real
<i>Materialização:</i>	Folhas de presenças; registos fotográficos	Relatórios financeiro e narrativo	Validação da prestação da ONGD para futuros financiamentos
<i>Provisão assegurada pelo contrato de subvenção?</i>	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>

⁷⁸ Coordenadora de projectos da ONG em Moçambique de 2002 a 2005, gestora de projectos na sede desde 2005. Desde 2012 também Chefe do Departamento de projectos e Administradora no Conselho de Administração da ONG.

Expectativas da Ajuda <i>Beneficiário ← Financiador</i>	Informação, proximidade, tempo de qualidade	Coerência e consistência entre os níveis da coordenação e da implementação	Validação de indicadores qualitativos; longo prazo
<i>Materialização:</i>	Confiança, legitimação local da ONG&Doador – <i>demand-pull</i>	Formatação de novas propostas ajustadas à realidade local	Vaga percepção de qualidade do trabalho da ONGD, difícil de fixar em critérios de avaliação, de se traduzir em ‘value for money’ para a ONGD e de acrescentar de forma durável impacto transformador à Ajuda por unidade monetária aplicada.
<i>Provisão assegurada pelo contrato de subvenção ?</i>	<i>Não</i>	<i>Não</i>	<i>Não</i>

Quadro 2 – Esquematização dos fluxos de informação esperados pelo financiador vs. beneficiário subjacentes à Ajuda.

Se só se pudesse mudar uma coisa em todo o sistema do Desenvolvimento por unidade de valor aplicada, nada seria mais transformador do que reposicionar a prioridade de mais presença de nível de decisão no terreno⁷⁹. Delegar o terreno é alienar realidade e Desenvolvimento.

O diferencial entre a validação institucional imediata e o que se considera necessário fazer é assumido pela ONG que assenta assim o seu método em 5 princípios de trabalho: (1) presença contínua e de longo prazo; (2) projectos integrados; (3) participação comunitária; (4) tecnologias adaptadas e sustentáveis; (5) trabalho em parceria e com equipas locais.

3.1 O longo prazo da VIDA em Matutuíne

Em reconhecimento do trabalho desenvolvido no Distrito de Boane de 1992 a 1997, a VIDA foi convidada a aceitar uma concessão para construir em Moçambique uma base permanente de trabalho. Esta área inicialmente prevista ser em Boane, passa para o Distrito vizinho de Matutuíne;

⁷⁹ «Um Sol alaranjado estava a pôr-se por trás das acácias na savana da região de Bandundu, a sul do rio Congo, a meio dia a pé do fim da estrada pavimentada. É aqui que se encontram as pessoas que vivem na pobreza extrema: estão presas por trás daquela montanha, para lá do sítio onde a estrada acaba. O meu colega Thorkild e eu tínhamos passado o dia a entrevistar pessoas nesta remota aldeia acerca da sua nutrição e, agora, queriam dar uma festa em nossa honra. Nunca ninguém andara até tão longe para inquirir acerca dos seus problemas.» (2019, p.153) Pessoalmente, a pergunta mais marcante que já ouvi no terreno foi «como é que nos descobriu aqui ?». Saber que se existe para o Mundo. O terreno não é delegável. A especificidade e magnitude do isolamento rural em contextos de Desenvolvimento só pode ser testemunhado em primeira mão antes de qualquer medida poder ser recomendada.

no Distrito de Matutuíne, estando inicialmente prevista ser em Hindane (junto à estrada de ligação de Boane a Bela-Vista, vila sede de Matutuíne) passa para Djabula, 20 km para o interior sem estrada. Em Djabula a comunidade ainda tenta empurrar esta concessão para a comunidade vizinha de Ncassani mas não consegue e é aí que são então delimitados os 300 ha que lhe estavam destinados: no limite meridional de Djabula, onde confronta com Ncassani.

«Esta organização quando chegou em Djabula e começou a falar connosco nós não acreditávamos, por esta razão que a afastamos do centro de Djabula para a instalar onde está agora no limite de Ncassani mas depois quando começámos a ver os benefícios que o projecto trazia pensámos tirar de novo para cá para zona centro o que já não foi possível porque já tinha começado com as suas construções.» (Jaime Nguenha, Djabula, 26/08/2020)

A ocupação do espaço é pensada para um Centro de todas as áreas ‘descentralizadas’. A originalidade deste princípio pode ser testemunhada até hoje: o Centro é um espaço de liberdade. Fica chamado de Centro de Desenvolvimento Comunitário de Djabula, designado normalmente pela sua sigla CDCD.

«Nunca tinha visto uma coisa assim. Até [havia] aqueles que diziam “Mas um projecto desta natureza para se implantar numa zona destas ?” [Assim se vê] quando as coisas estão bem planificadas, quando estão bem traçadas é possível o desenvolvimento, desenvolver um projecto no meio de uma mata daquelas que eu conheci em 1999.» (Ernesto Magaia⁸⁰, Tinonganine, 10/10/2016)

A partir de 2002 a VIDA passa a contar com a presença permanente de uma coordenadora no país. Essa presença permite aos projectos crescer em complexidade e uma vez terminada a fase de construções no Centro, o trabalho aprofunda-se junto da comunidade de Djabula e vizinhas de Ncassani e Manheane. Com o projecto de 2004 do ‘Desenvolvimento do Sector Agro-Pecuário a nível do sector familiar de Djabula’, reforça-se a manada e o programa de fomento pecuário, abrem-se os campos experimentais no Centro em parceria com o IIAM e ICRISAT e iniciam-se de forma sistemática os treinamentos à comunidade. Os treinamentos, incidem sobre actividades geradoras de rendimento (agricultura, pecuária, criação de galinhas, corte e costura) mas também capacitando para a aquisição de conhecimentos básicos em saneamento e educação para a saúde. São a partir de então também reforçadas as infraestruturas de água e saneamento na comunidade de Djabula com a abertura de poços e reabilitação de 60 casas com colecta de água das chuvas e latrinas. Nos primeiros contactos com Djabula, os impactos da guerra civil eram palpáveis, 7 anos decorridos do cessar fogo. A população que se tinha refugiado nos países vizinhos da Swazilândia e África do Sul, de cujas fronteiras Djabula dista apenas algumas dezenas de quilómetros,

⁸⁰ Chefe da Localidade de Tinonganine (quadro da Administração pública).

começava aos poucos a regressar. Mas ninguém se atrevia a reerguer as casas. Durante anos após o regresso os abrigos eram plásticos esticados por baixo das árvores e o modo de vida mantido em mínimos apenas equiparáveis a um campo de refugiados – neste caso já regressados ao seu povoado natal. O apoio à habitação e saneamento básico era por isso extremamente necessário. Foi feito um processo de consulta à população apresentando as alternativas: menos casas mas todas em alvenaria; ou método composto por cimento e materiais locais que permitiria construir mais casas; mantendo as casas na tradicional ocupação dispersa; ou construindo um bairro. A escolha foi unânime por método de construção de cimento e materiais locais e mantendo a ocupação tradicional dispersa (e privativa).

«Esta organização chegou em Djabula em 1999. Quando recebi a eles muitas pessoas falavam mal, diziam que vendi espaço para uma organização que não vai ajudar em nada entrámos em conflito também com a comunidade de Ncassani. Mas quando o projecto começou a construir a Escola em Ncassani, os de Ncassani ficaram sem palavra e quando começou a construir casas melhoradas, poços, a fazer o fomento pecuário em Djabula, os de Djabula também ficaram sem palavra.» (Venâncio Tembe⁸¹, Djabula, 26/08/2020)

«Uma coisa que me impressionou na VIDA que nunca tinha visto noutra projecto ou ONG onde tenha trabalhado e que constituiu uma grande aprendizagem para mim é o facto de se trabalhar numa “cadeia de saberes” completa para promover mudanças e melhorar a vida das pessoas... pois, ora vejamos, nós trabalhamos e formamos os produtores em aspectos básicos ligados à saúde, nutrição, segurança alimentar, agricultura e até finanças, quando podíamos apenas nos centrar na agricultura mas isso criaria um vazio nestes outros campos de extrema importância para uma pessoa.» (Ionilde Cuinhane⁸²)

«Podíamos construir só e entregar. Fazer uma coisa fácil. Mas depois olhamos e vemos tudo o que está à volta que falta e fazemos o quê ? Podíamos só fazer o fácil mas escolhemos fazer o difícil.» (Patrícia Maridalho, Lisboa, 30/11/2020)

Além do fomento de gado pecuário, que se tornou um programa de continuidade entregando de 2006 a 2018, 15 animais por ano e fazendo de Djabula o povoado com maior número de pequenos criadores (menos de 20 cabeças por criador) do Distrito de Matutuíne; as actividades dos últimos dois anos de trabalho da ONG em exclusivo junto das comunidades de Djabula, Ncassani e Manheane incidiram sobre o desenvolvimento de produtos de artesanato que pudessem trazer alternativas à produção de carvão. Apoiou-se a criação das Associações de Djabula (‘Pfukani’ Djabula) e Ncassani (‘Hundzuka’ Ncassani) onde ficou sedado o know-how de 5 linhas de produtos:

⁸¹ Secretário de Djabula.

⁸² Agrónomo do projecto Machambeiros de Matutuíne, Newsletter Dezembro de 2017 http://vida.org.pt/wp-content/uploads/2017/12/Newsletter_dez-2017.compressed.pdf.

escultura em madeira, batik, cestaria, papel reciclado e chá príncipe. É também criada a Marca ‘Djabula’ para a sua comercialização e construído um ponto de venda em Boane.

Em 2010, a organização começa a ponderar em conjunto com os Serviços Distritais de Agricultura o primeiro projecto saindo de Djabula para o Distrito. É feita uma listagem preliminar das Associações activas com a qual se avança para a proposta (onde estão as Associações de Djabula, Ncassani e Manheane) e pensado um plano abrangente através do qual se possam aportar recursos técnicos e materiais no imediato às Associações mas principalmente criar oportunidades para o estabelecimento de redes entre as Associações e entre as Associações e parceiros distritais ou mesmo provinciais e nacionais; que permitam fazer bypass ao enorme isolamento que de um Distrito de 5000 km² sem estradas. A aprovação deste projecto muda de forma permanente o cooperativismo rural de Matutuine com a criação da sua primeira União de produtores rurais em 2014⁸³. Posteriormente mais dois projectos são aprovados em sequência, onde se mantém o enfoque nas redes e na integração regional, (1) permitindo acolher a União até à sua legalização e emancipação com a primeira renovação de órgãos sociais e a capacidade patrimonial e organizacional para cativar e gerir parcerias; e (2) criando a primeira rede de Activistas dentro das produtoras da União, para a vigilância alimentar e nutricional de proximidade, nas suas Associações e comunidades. A ONG parceira da implementação do último projecto cobrindo o período de 2016 a 2018 convida a VIDA a ficar para o projecto de continuidade mas com a inauguração e entrega da Casa Agrária de Matutuine em Junho de 2018, a VIDA dá o seu trabalho por terminado com a União, coloca o seu escritório em caixotes, indemniza todos os trabalhadores da equipa (3 trabalhadores rurais, 2 técnicos agrários e 1 auxiliar de escritório⁸⁴) com fundos próprios pela não continuação de actividade e encerra a sua actividade no país. A precariedade da ONG significa não ter como saber se o fim de um projecto sem outro aprovado será apenas um ‘entre-projectos’ ou mesmo o fim pelo que é o fim que determina o plano que é feito.

Entretanto 1 dos técnicos agrários, Evaristo Cristino, responsável pelo CDCD desde a sua construção, decide usar a sua indemnização para investir no Centro e reabilitar o aviário onde inicia a criação de galinhas por conta própria; e a última coordenadora da ONG que permanece em Moçambique mantém-se voluntariamente como representante da organização no país. Em Agosto de 2018 o Camões, I.P. abre uma nova linha de Cofinanciamento a projectos de Acção Humanitária à qual a VIDA concorre com uma proposta de aumento da resiliência alimentar e ambiental, (i) promovendo a integração regional das 3 redes de Activistas existentes no Distrito (da UAAMAT,

⁸³ Eleição da Comissão Instaladora a 01/03/2013; Eleição dos Órgãos Sociais na Ambleia Constituinte a 29/04/2014; Empossamento dos Órgãos Sociais a 31/07/2014. Publicação dos Estatutos em Boletim da República III Série – Número 101 p. 4-5 de 21/12/2015.

⁸⁴ Trabalhadores em projectos da ONG desde 2000, 2001 e 2006 respectivamente.

dos Agentes de Saúde Comunitários⁸⁵ e das Activistas da Peace Parks Foundation, da zona da Reserva dos Elefantes e Machangulo) ao sistema dos Serviços Distritais de Saúde, Mulher e Acção Social e (ii) promovendo a recuperação das áreas desmatadas para carvão, com práticas conservadoras da água e solo e repovoamento com espécies florestais nativas; sendo um dos 4 projectos aprovados⁸⁶. O projecto arranca em Abril de 2019, com a reativação do CDCD na centralização das actividades (encontros e treinamentos) e a possibilidade de reabilitar e reativar o seu viveiro florestal para as plantas a distribuir no projecto.

3.1.1 O financiamento do longo prazo da VIDA em Matutuíne

Até 2006 os projectos são implementados em parceria com a ONG espanhola CESAL, através da qual se consegue acesso aos sistemas de cooperação dos dois países (Portugal e Espanha), estando contudo a formulação das propostas e sua implementação com a VIDA independentemente de ser ou não proponente, assim como a contratação das equipas e demais respostas administrativas e legais no país. Nos Quadros 3 e 4 encontram-se listados todos os projectos da VIDA em Matutuíne de 1998 a 2020. No Quadro 4 os financiamentos encontram-se ordenados por ordem crescente e separados por proponente do projecto ao financiador. A separação por proponentes é relevante por dois motivos. Primeiro porque o implementador que não encabeça a proposta, relaciona-se aos fundos mediado pelo proponente, não tendo por isso o benefício dos custos indirectos do projecto nem independência de negociação de alterações ao orçamento que sejam necessárias introduzir. Segundo porque quando elabora a proposta que vai implementar mas não a encabeça desaparece perante o financiador. Para o financiador quem ‘realiza’ o projecto é a ONG que o apresenta. Desta forma a ONG que apenas se resume a canalizar fundos ao terreno, ganha as margens associadas à execução financeira do projecto e o currículo, sem o trabalho da implementação além da apresentação dos relatórios de execução ao financiador. A partilha de benefícios e riscos é por isso muito diferente a partir de cada uma das posições (proponente ou não), acrescida do custo implícito da partilha da autoria da sua história. No período dos 22 anos da VIDA em Matutuíne a VIDA foi proponente de 63% dos fundos que implementou; dos restantes 37% foi apenas implementador (e autor).

Do Quadro 4, podemos comparar a estrutura dos financiamentos obtidos por Espanha com os obtidos por Portugal. Dos financiamentos em que a VIDA foi a entidade proponente, 50% do montante global financiado no curso do 22 anos, foi obtido a partir de financiamentos entre os 1000 e os 40 000€; os restantes 50% provieram de 5 projectos entre os 130 000 e os 300 000€.

⁸⁵ APE Agente Polivalente Elementar.

⁸⁶ https://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao2/site_resultados_AH_2018.pdf

Comparando com os financiamentos obtidos e canalizados através da CESAL, encontramos uma estrutura de montantes muito diferentes: o menor montante aportado foi de 30 000€ e 84% do volume global veio de financiamentos entre os 140 000 e os 300 000€. Estas diferenças indicam: (1) a busca do co-financiamento que esteve sempre com a VIDA, como proponente ou implementador (pela autoria do projecto e da história); (2) a busca de financiamento para acções paralelas e de continuidade aos projectos (extra-cofinanciamento); (3) a escala do sub-sistema espanhol da Cooperação para o Desenvolvimento que grosseiramente está para o português como o PIB de Espanha está para o de Portugal. Consequência directa da diferente estrutura de montantes, a carga de relatórios por unidade financiada é elevada. No total do período foram produzidos 47 relatórios (conjunto financeiro+narrativo) sendo que o valor mínimo a gerar relatório foram 1000 € (num global de 1 890 000€).

Finalmente, comparando no Quadro 5 a origem dos financiamentos a projectos encabeçados pela VIDA, verificamos que 65% vieram da Cooperação Portuguesa e 20% de Outros financiadores não UE. A média dos financiamentos obtidos da Cooperação Portuguesa ronda os 100 000€ por projecto. A média dos financiamentos obtidos de outros financiadores ronda os 20 000€ por projecto.

PERÍODO	FINANCIADOR	PROPONENTE	Nº DE RELATÓRIOS	MÍNIMO VALOR EM RELATÓRIO
Fazenda VIDA Bela - 260 000 €				
1ª fase de construção do Centro de Desenvolvimento Comunitário de Djabula, compra da manada e do tractor				
1998-2000	AECID	CESAL		
Apoio aos Camponeses de Djabula - 70 000 €				
Apoio à reconstrução após as cheias de 2000				
2000-2001	ICP	VIDA	2	35 000 €
2000-2001	Presidência da República Portuguesa	VIDA		
Centro de Formação e Comércio Rural de Djabula - 195 000 €				
Conclusão das construções do Centro, início do programa de fomento pecuário				
2002	Gobierno Vasco	CESAL	5	7 000 €
2002	ICP – Ano 1 (total 76000€)	VIDA		
2002	Fundação Millenium BCP – Ano 1	VIDA		
2002	AVSI	VIDA		
2003	IPAD – Ano 2	VIDA		
2003	Fundação Millenium BCP – Ano 2	VIDA		
Desenvolvimento do Sector Agro-Pecuário a nível do sector familiar Djabula - 403 000 €				
Início dos treinamentos à comunidade, construção dos celeiros melhorados, abertura dos 8 poços na comunidade, abertura dos campos experimentais, vedação dos 300 ha do Centro				
2004	IPAD – Ano 1 (total 130000€)	VIDA	4	31 000 €
2004	Diputación Foral de Álava	CESAL		
2005	UE	CESAL		
2005	IPAD – Ano 2	VIDA		
Projecto Escola Neassani - 128 000 €				

Construção da Escola de Ncassani com alojamento para os professores e cisterna (armazenamento água da chuva)				
2005	IPAD – Ano 1 (total 53000€)	VIDA	6	3 000 €
2005	Fundação Millenium BCP	VIDA		
2005	Nabeiro, Lda.	VIDA		
2006	IPAD – Ano 2	VIDA		
2006	Groundforce	VIDA		
2006	Diputación Foral de Álava	CESAL		
Utomi la lintwa' Nova Vida - 197 000 €				
Construção de 60 habitações familiares com latrinas, educação para a saúde da comunidade				
2006	Gobierno Basco	CESAL	2	61 000 €
2006	IPAD	VIDA		
Capacitação das comunidades rurais para o Desenvolvimento participativo - 440 000 €				
Programa de treinamentos à comunidade, legalização das Associações Pfulkani Djabula, reforço da manada, início do fomento pecuário, programa de apicultura com instalação de 10 colmeias e da estação de cresta				
2006	UE – Ano 1 (total 298000€)	VIDA	10	6 000 €
2006	IPAD – Ano 1 (total 73000€)	VIDA		
2006	Nabeiro, Lda.	VIDA		
2006	Fundação Millenium BCP – Ano 1	VIDA		
2007	UE – Ano 2	VIDA		
2007	Fundação Millenium BCP – Ano 2	VIDA		
2007	IPAD – Ano 2	VIDA		
2008	UE – Ano 3	VIDA		
2008	IPAD – Ano 3	VIDA		
2008	Fundação Millenium BCP – Ano 3	VIDA		
Desenvolvimento do Comércio Rural Comunitário para a conservação da Biodiversidade - 35 000 €				
Recolha e desenvolvimento de produtos artesanais locais, treinamento das Associações de Djabula e Ncassani em usos sustentáveis dos recursos da floresta				
2008	IPAD	VIDA	1	35 000 €
Associações rurais juntas para o Desenvolvimento - 243 000 €				
Criação da marca rural artesanal 'Djabula', apoio à promoção da marca e participação em feiras de artesanato, construção de uma loja em Boane				
2009	IPAD – Ano 1 (total 206000€)	VIDA	3	37 000 €
2010	IPAD – Ano 2	VIDA		
2010	AFD – Embaixada de França em Moçambique	Associação Pfulkani Djabula		
Conhecimento e Inovação - 165 000 €				
Mobilização das Associações de Matutuine para as práticas melhoradas em agricultura e pecuária, reforço da rede distrital de extensão, fomentar oportunidades para o encontro e partilha de experiências entre Associações congéneres do mesmo Distrito				
2011	IPAD – Ano 1 (total 134000€)	VIDA	3	12 000 €
2011	AVSI	VIDA		
2012	IPAD – Ano 2	VIDA		
2012	CEPF	VIDA		
Conhecer, produzir e nutrir - 234 000 €				
Promoção de culturas de alto valor nutritivo, apoio à inclusão de Matutuine nos levantamentos provinciais e nacionais de Segurança Alimentar, reforço da rede de Agentes comunitários de saúde, legalização da União de Matutuine				
2013	FCG – Ano 1 (total 81000€)	VIDA	4	33 000 €
2013	CICL – Ano 1 (total 153000€)	VIDA		
2014	FCG – Ano 2	VIDA		
2014	CICL – Ano 2	VIDA		
Promoção da Marca rural artesanal 'Djabula' - 1 500 €				
Conclusão e abertura ao público da loja de Boane				
2014	FPP – Embaixada de Portugal em Moçambique	Associação Pfulkani Djabula	1	1 500 €
Reforço da Segurança Alimentar e Nutricional em Matutuine - 16 000 €				

Acções de continuidade junto da rede de Agentes comunitários de saúde e da União de Matutuine				
2015	FCG	VIDA	1	8 000 €
2015	VIDA – fundos próprios	VIDA		
Apoio à Abertura da Escola Profissional de Djabula - 1 000 €				
Aquisição de alguns recursos básicos para as salas de aula e alojamento dos professores				
2016	FPP – Embaixada de Portugal em Moçambique	SDEJT Matutuine	1	1 000 €
Machambeiros de Matutuine - 426 000 €				
Construção da sede da União de Matutuine, reforço dos seus equipamentos de produção, promoção da passagem da produção de subsistência para a produção comercial e criação da rede de Activistas SAN da União				
2016	CICL – Ano 1 (total 126000€)	VIDA	3	20 000 €
2017	CICL – Ano 2	VIDA		
2018	CICL – Ano 3	VIDA		
2016-2018	Junta da Andaluzia via CESAL (VIDA sócio local/implementador)	CESAL		
Prémio para elaboração de um programa piloto para o Pré-Escolar - 9 700 €				
2018	FCG	VIDA	1	9 700 €
O Nosso Futuro é Hoje - 208 000 €				
Consolidação das redes de Agentes comunitários e Serviços de Saúde e Acção Social, Escola para a Agro-ecologia no Centro de Djabula com campos-réplica nas Escolas Primárias das zonas mais vulneráveis de Matutuine				
2019	CICL	VIDA		<i>em curso</i>
2019	Fundación Ayuda en Acción	VIDA		

Quadro 3 – Listagem dos projectos e financiamentos ao trabalho da VIDA em Matutuine, de 1998 ao corrente.

PROJECTOS PARA MATUTUÍNE 1998-2020			3 000 000 €
VIDA Proponente			1 890 000 € - 63%
1	2016	FPP Emb. Portuguesa - abertura da Escola Profissional de Djabula	0,05
2	2014	FPP Emb. Portuguesa - Loja de Boane	0,08
3	2005-2006	Groundforce - Escola Ncassani	0,16
4	2005-2006	Fundação Millenium BCP - Escola Ncassani	0,26
5	2005-2006	Nabeiro, Lda. - Escola Ncassani	0,26
6	2002-2003	AVSI - Centro Formação Djabula	0,37
7	2015	FCG - Reforço da Segurança Alimentar e Nutricional	0,42
8	2018	FCG - Prémio Pré-Escolar	0,51
			<i>2% dos financiamentos < 10 000€</i>
9	2011-2012	CEPF - Conhecimento e Inovação	0,63
10	2011-2012	AVSI - Conhecimento e Inovação	1,00
11	2002-2003	Fundação Millenium BCP - Centro Formação Djabula	1,05
12	2006-2009	Nabeiro, Lda. - Desenvolvimento integrado e participativo de Djabula	1,79
13	2000	ICP - Cheias 2000	1,84
14	2000	Presidência da República Portuguesa - Cheias 2000	1,84
15	2006-2009	Fundação Millenium BCP - Desenvolvimento integrado e participativo de Djabula	1,84
16	2008	IPAD - Comércio rural para a Biodiversidade	1,84
17	2009-2010	AFD - Assoc. rurais para o Desenvolvimento	1,95
			<i>10 000€ < 14% < 50 000€</i>
18	2019-2020	Fundación Ayuda en Acción - O Nosso Futuro é Hoje	2,79
19	2005-2006	IPAD - Escola Ncassani	2,79
20	2006	IPAD - Utomi 'la lintwa'	3,21
21	2006-2009	IPAD - Desenvolvimento integrado e participativo de Djabula	3,84
22	2002-2003	ICP - Centro Formação Djabula	4,00
23	2013-2014	FCG - Conhecer, produzir e nutrir	4,26
24	2016-2018	CICL - Machambeiros de Matutuine	6,63
25	2004-2005	IPAD - Desenvolvimento Sector Agr-Pec. Djabula	6,84
			<i>50% provindo de financiamentos < 130 000€</i>

26	2011-2012	IPAD - Conhecimento e Inovação	7,05	
27	2013-2014	CICL - Conhecer, produzir e nutrir	8,04	
28	2019-2020	CICL - O Nosso Futuro é Hoje	8,15	
29	2009-2010	IPAD - Assoc. rurais para o Desenvolvimento	10,84	
30	2006-2009	UE - Desenvolvimento integrado e participativo de Djabula	15,67	130 000€ < 50€ < 300 000€
CESAL Proponente			1 110 000 €	- 37%
1	2004-2005	Diputación Foral de Álava - Desenvolvimento Sector Agr-Pec. Djabula	2,76	
2	2005-2006	Diputación Foral de Álava - Escola Ncassani	5,52	97,24% dos financiamentos > 31 000€
3	2002-2003	Gobierno Vasco - Centro Formação Djabula	8,19	
4	2006	Gobierno Vasco - Utomi la lintwa	12,11	140 000€ < 84% < 300 000€
5	2004-2005	EU - Desenvolvimento Sector Agr-Pec. Djabula	21,55	
6	1998-2000	AECID - Fazenda Vida Bela	23,15	
7	2016-2018	Junta da Andaluzia via CESAL - Machambeiros de Matutuine	26,71	

Quadro 4 – Listagem das subvenções recebidas por ordem crescente de montantes e por proponente encabeçando a proposta (VIDA ou CESAL)

COOPERAÇÃO PORTUGUESA	65%
Valor médio por projecto da COOP. PORTUGUESA: 100 000 €	
OUTROS FINANCIADORES	35%
<i>OUTROS FINANCIADORES excepto UE</i>	<i>20%</i>
PGPD	5,42
Fundação Millenium BCP	3,29
Fundación Ayuda en Acción	2,8
Nabeiro, Lda.	2,14
AFD - Embaixada de França em Moçambique	2,03
Presidência da República Portuguesa	1,92
AVSI	1,43
CEPF	0,66
Groundforce	0,16
FPP - Embaixada de Portugal em Moçambique	0,14
Valor médio por projecto de 'OUTROS FINANCIADORES não UE': 20 000 €	

Quadro 5 – Aporte aos projectos pela Cooperação Portuguesa e Outros Financiadores.

3.2 Impactos: a União de Matutuine

Um projecto é um sistema bidimensional tornado tridimensional pela implementação. Havendo espaço para acolher a realidade que vai ocorrendo, um projecto transforma-se de processo burocrático em processo de execução criativa, realizando mais do que a soma das partes pelas externalidades que vão sendo geradas. Um projecto no seu fecho deve provocar um certo assombro em quem o implementou. Essa foi a história da União de Matutuine, ao longo de 3 projectos implementados em sequência entre 2011 e 2018.

Matutuine é um Distrito de 5000 km² e 40 000 mil habitantes entre a África do Sul e Maputo, a capital descentralizada do país. A sua localização privilegiada é apenas aparente. A linha

delimitando Matutuíne da capital é marcada no mar e o seu vasto território ocupado à razão de 7 habitantes por km². A descontinuidade por terra associada à ausência de estradas e ligação ao resto do país até 2018 foi como colocar no meio da baía, de frente para a capital um enorme espelho. O que se conhecia do território era tudo o que se pensava já saber. A começar pelo próprio nome da capital, sendo ‘o’ Maputo o rio que cumpre todo o seu trajecto no país e desagua do lado de lá. Para toda a população do Distrito, inclusive para os funcionários do Estado lá colocados (professores, técnicos de saúde e quadros da Administração pública) os trajectos a cumprir compõem-se até hoje de longas horas a pé. A lista de Associações com que a VIDA inicia o trabalho em 2011 em 4 dos 5 Postos-Administrativos de Matutuíne⁸⁷ é por isso uma lista de Associações que se desconhecem entre si e que os próprios Serviços Distritais também em certa medida desconhecem porque o número 13 extensionistas e 2 motas fica aquém da cobertura territorial.

O primeiro projecto tinha como objectivo geral “fomentar redes e partilhas dentro das Associações congéneres do Distrito e outras dos Distritos vizinhos”. O segundo projecto – formulado para questões da segurança alimentar e nutrição – tinha dentro do segundo grupo de objectivos específicos o resultado esperado “formalização e legalização da União”. Mas a criação da União não esteve escrita em nenhum. O que esteve previsto e se realizou no primeiro projecto foi um número massivo de deslocações para ir até onde estava cada uma destas Associações e as trazer para um ponto central onde todas se encontrassem num momento comum de treinamento ou discussão. Teria sido mais simples e barato deslocar a equipa do projecto em vez de deslocar todas as Associações para um mesmo local – o CDCD – mas se tivesse sido assim, possivelmente, a UAAMAT não existiria hoje.

Em Junho de 2013 recebemos uma chamada do então Director Distrital de Agricultura, Eng^o Domingos Guambe, para reunir. A FDC⁸⁸ tinha convocado todas as Associações do Distrito à sala do Governo para assinarem legalizando uma ‘União de Matutuíne’ mas as Associações envolvidas desde o projecto de 2011 recusaram assinar dizendo que eram União. Recusaram na sala de actos do Governo Distrital, perante a ONG e os representantes do Governo local que a ladeavam; e o Director estava a pedir um encontro com a coordenadora da FDC para resolver o impasse. Recorrendo aos mesmos termos invocadas por exemplo a nível dos Ministérios e Direcções Provinciais para recusar pareceres favoráveis e tornando meras renovações de autorização para trabalhar no país processos extraordinariamente penosos de prosseguir e concluir: ao encontro na

⁸⁷ Todos excepto Machangulo, que fica separado do Distrito pela Reserva Especial de Maputo, um grau de isolamento acima de todo o resto do território e onde só recentemente a VIDA conseguiu chegar com o trabalho dirigido especificamente às redes de apoio comunitário e onde foi integrada a parceria ao grupo das Activistas da Peace Parks Foundation baseada lá.

⁸⁸ Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade, fundada e presidida por Graça Machel e a maior ONG moçambicana.

Bela-Vista, anfitriado pela Agricultura Distrital chegou a ONG estrangeira vinda do interior de um Distrito rural e uma nacional vinda da cidade-capital. Termo-nos cruzado foi de uma importância extraordinária e isto a União deve ao Director Distrital. A FDC tinha pressa, porque o projecto terminava em pouco tempo, tinham que criar uma União e pediam-nos que ‘fizéssemos’ as Associações assinar. Conseguimos entretanto defender um trabalho de divulgação e consulta às Associações e que a FDC concordasse em expandir o apenas ‘mais 1’ encontro em ‘mais 5’ e uma prorrogação de Agosto de 2013 a Julho de 2014 para que todo o processo se pudesse realizar com uma oportunidade genuína de participação – e apropriação por todos. Caso a FDC não tivesse aceite e prosseguido sozinha, legalizando ‘a sua’ União sem o consenso de ser o órgão de todas as Associações de Matutuíne, todas as Associações rurais do Distrito teriam perdido. Em pouco tempo Matutuíne teria passado de nenhuma União para duas, ambas diminuindo-se em reconhecimento público, legitimidade política e capacidade de lobby. Também esta etapa foi de importância extraordinária e a União deve-a à FDC.

A VIDA submete entretanto a financiamento a proposta de construção de uma sede polivalente (escritório, armazém e loja de recursos de produção) para a União à Cooperação portuguesa, que vem a ser recusado. A sua ONG parceira de construção do Centro de Djabula e Escola de Ncassani de 1998 a 2004 a CESAL, estava na mesma altura à procura da oportunidade de reactivar o seu trabalho em Moçambique e o projecto de construção da sede da União foi dessa forma submetido e aprovado à Junta da Andaluzia. No decurso deste último projecto, a entrada da CESAL vai assinalando à VIDA a oportunidade de sair. Os órgãos directivos da União vão dando provas de apropriação integral da União enquanto plataforma política e económica e apesar de ainda continuarem a precisar de apoio, têm na CESAL um parceiro com muito mais poder económico do que a VIDA. A VIDA foi necessária para trazer estas Associações para um ponto central; a partir do ponto central são outros termos de referência que melhor se adequam. O terreno para a União construir a sua sede – Casa Agrária de Matutuíne – é cedido pela Localidade de Salamanga, no Bairro de Ngovoza. 1 ha de terra junto à estrada que em 2016 começa a ser pavimentada, integrada no traçado de ligação de Maputo a Durban na África do Sul que inclui a ponte ligando Maputo à Catembe. A Casa Agrária é entregue em cerimónia pública a 22/06/2018 e a ponte Maputo–Catembe é inaugurada cinco meses depois, a 10/11/2018. A coincidência de um processo tão complexo como o que trouxe a Matutuíne a sua primeira União e Casa Agrária com a inauguração da ponte e estrada ligando Matutuíne ao resto do país foi uma feliz coincidência mas para quem viveu o processo, iniciado de tão longe, feito de tantas arbitrariedades; nunca será ‘apenas’ uma feliz coincidência. «O mundo é muito mais do que se vê» (Rodrigues⁸⁹) e seria importante que o

⁸⁹ <http://vida.org.pt/wp-content/uploads/2019/05/newsletter-maio-2019.pdf>

sistema de avaliação visse e validasse a complexidade dos processos de desenvolvimento em toda a sua profundidade.

4 Conclusões

Os impactos que o sistema não paga mas que todos querem ver (de preferência escritos num papel associados de foto) é como a árvore desconhecida que ao dar fruto ninguém sabe como comer. Não há formato nem espaço para os comunicar. Também não há tempo. Porém, à margem do sistema e enquanto estamos todos muito ocupados a enumerar resultados e a escrever relatórios sobre listas de pagamentos, dizendo (ou ouvindo) que como nada está a mudar um dia a torneira fecha; a árvore vai dando os seus frutos.

Se a fileira do Desenvolvimento fosse uma frente de combate e dependesse do seu próprio vocabulário para dirigir as operações, o seu batalhão estaria disperso (ou morto) em pouco tempo. É esta ausência de realidade e consequências que torna a prática do Desenvolvimento um lugar inóspito e incoerente. Iremos todos continuar a falar e principalmente escrever mas tudo de bom que venha a ocorrer será mera correlação até que o sistema assuma as suas contradições e regenere procedimentos a partir das suas próprias instituições.

Pequenas ONG como a VIDA não têm capacidade de influenciar alterações aos mecanismos de financiamento, como a ampliação das linhas de cofinanciamento a contratos-programa, recomendada pela OCDE e existentes noutros sistemas de cooperação como no espanhol. A construção de processos de desenvolvimento vai-se continuar a fazer como tem sido feita até aqui: com precariedade e oportunidades fortuitas.

5 Bibliografia

Autumn, S., (1996). Anthropologists, Development, and Situated Truth, *Human Organization*, Vol.55, No.4, pp.480-484.

Banerjee, A., V., & Duflo, E. (2011). *Poor Economics – A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty*. Lisbon, Portugal: CONJUNTURA ACTUAL EDITORA.

Castiano, J., P. (2010). *Referenciais da Filosofia Africana: Em busca da Intersubjectivação* (1ª ed). Maputo, Mozambique: Sociedade Editoria Ndjira Lda.

Chambers, R. (1983). *Rural Development: Putting the last first*. Essex, England: Longman Group Limited.

Chang, H.J. (2003). Kicking Away the Ladder: The “Real” History of Free Trade. *Foreign Policy In Focus Special Report*. <http://www.fpif.org/papers/03trade/index.html>

Cooper, F. & Packard, R. (2005). The History and Politics of Development Knowledge. In Edelman, M. & Haugerud, A. (dirs.), *The anthropology of development and globalization: from classical political economy to contemporary neoliberalism* (pp. 126-139). Oxford, United Kingdom: Blackwell Publishing.

Edward, P. (2006). The Ethical Poverty Line: a moral quantification of absolute poverty. *Third World Quarterly*, Vol. 27, No.2, pp.377-393.

Edwards, M. (1999). *Futuro positivo*. Lisboa, Portugal: Instituto Piaget.

Escobar, A., (1988). Power and Visibility: Development and the Invention and Management of the Third World, *Cultural Anthropology*, No.4, pp.428-443.

Escobar, A., & Harcourt, W. (2018). Post-development Possibilities: A Conversation. Society for International Development, <https://doi.org/10.1057/s41301-018-0184-3>.

Esteva, G., & Escobar, A. (2017). Post-Development @ 25: on ‘being stuck’ and moving forward, sideways, backward and otherwise. *Third World Quarterly*. DOI: 10.1080/01436597.2017.1334545

Gardner, K. & Lewis, D. (2005). Beyond Development?. In Edelman, M. & Haugerud, A. (dirs.), *The anthropology of development and globalization: from classical political economy to contemporary neoliberalism* (pp. 352-359). Oxford, United Kingdom: Blackwell Publishing.

Hanlon, J., & Smart, T. (2008). *Há Mais Bicicletas – mas há Desenvolvimento?*. Maputo, Mozambique: Missanga Ideias & Projectos Lda.

Magalhães Ferreira, P., Faria, F., & Jorge Cardoso, F. (2015). *O papel de Portugal na Arquitetura Global do Desenvolvimento: Opções para o Futuro da Cooperação Portuguesa*. https://www.imvf.org/wp-content/uploads/2017/12/estudocooperacaoportuguesa_net-1.pdf

Milando, J. (2005). *Cooperação sem desenvolvimento*. Lisboa, Portugal: Imprensa de Ciências Sociais.

- Mosca, J. (2011). *Políticas Agrárias de (em) Moçambique (1975 – 2009)*. Maputo, Moçambique: Escolar Editora, Editores e Livreiros, Lda.
- OECD (2015), *OECD Development Co-operation Peer Reviews: Portugal 2016*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264248571-en>
- OECD (2020), *Development Co-operation Profiles – Portugal*. <https://doi.org/10.1787/2dcf1367-en>
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2018). *Portugal Mid-term Review, 3rd April 2018, Lisbon*. <https://search.oecd.org/dac/peer-reviews/DAC-mid-term-Portugal.pdf>
- Piketty, T. (2014). *O capital no século XXI*. Lisboa, Portugal: Temas e Debates.
- Plataforma Portuguesa das ONGD. (2019). *A Ajuda Pública ao Desenvolvimento Portuguesa e Europeia: um compromisso para o futuro?* <https://www.plataformaongd.pt/uploads/subcanais2/relatorio-apd-portuguesa-e-europeia-ppongd.pdf>
- Plataforma Portuguesa das ONGD. (2018). *Cooperação para o Desenvolvimento*. <https://www.plataformaongd.pt/uploads/subcanais2/ficha-tematica-de-cooperacao-para-o-desenvolvimento.pdf>
- Rosling, H., Rosling, O., & Rosling Rönnlund, A. (2019). *Factfulness – Ten reasons we’re wrong about the world – and why things are better than you think*. (1st ed). Lisboa, Portugal: Temas e Debates.
- Sachs, W., (2019). *The Development dictionary: A guide to knowledge as power*. London: Zed books.
- Sachs, W., (2010). *The Development dictionary: A guide to knowledge as power*. London: Zed books.
- Sala-i-Martin, X., (2002). The Disturbing “Rise” of Global Income Inequality, NBER Working Paper, No.8904.
- Sumberg, J., Thompson, J., Woodhouse, P., (2013). Why agronomy in the development world has become contentious, *Agriculture and Human Values*, 30:71-83. DOI: 10.1007/s10460-012-9376-8.
- Sumberg, J., Thompson, J., Woodhouse, P., (2013). The changing politics of agronomy research, *Outlook on Agriculture*, Vol.42,No.2, pp.81-83. DOI:10.5367/oa.2013.0122.
- Szirmai, Adam (2005). *The Dynamics of Socio-economic development: an introduction*. Cambridge University Press.
- Ziai, A., (2015). Post-Development: Premature Burials and Haunting Ghosts, *Development and Change*, Vol.46, No.4, pp.833-854. International Institute of Social Studies, The Hague.
- Žižek, S. (2009). *Violência – Seis Notas à Margem*. Lisboa, Portugal: Relógio D’Água Editores.

