

5 Moçambique no campo: a cooperação Sul-Sul como uma “politics machine”?

Esta dissertação buscou explorar tensões emergentes do crescente engajamento dos chamados provedores Sul-Sul no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento, discutindo alguns de seus efeitos sob o comportamento de governos receptores, doadores Norte-Sul e estruturas de governança no espaço social em questão. Beneficiamo-nos principalmente das noções de “campo” e “cultura de auditoria” de Pierre Bourdieu e Marilyn Strathern, respectivamente. Por meio dessas, descrevemos a trajetória da cooperação internacional para o desenvolvimento a partir da segunda metade do século XX, ressaltando o papel do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) na elaboração e manutenção de princípios organizadores e práticas dominantes no campo.

Enfatizamos o plano simbólico ao narrar a oposição histórica entre cooperação Norte-Sul e Sul-Sul, sugerindo conexão inextricável entre a emergência da última e à crítica no campo à agenda da eficácia da ajuda. Exploramos os efeitos das tensões entre cooperação Sul-Sul e Norte-Sul na dimensão local a partir de um estudo de caso sobre Moçambique, avançando as noções de “dependência simbólica” e “efeito BRICS” a fim compreender tendências e impactos sob o comportamento do Governo do país, doadores Norte-Sul e suas condicionalidades, e o processo de consolidação democrática no país. Recuperamos nas páginas seguintes argumentos centrais de nosso trabalho a fim de traçar reflexões sobre o estado de fluxo do campo e apontar possíveis linhas de pesquisa futura.

No capítulo anterior, argumentamos que a dominância do CAD e seus integrantes no campo fundamenta-se em práticas semelhantes àquelas que subjazem a cooperação internacional para o desenvolvimento dos mesmos em Moçambique. Estas representam parcialmente realizações da cultura de auditoria que permeia o espaço social em questão. Mostramos que uma análise dos Planos Estratégicos de Redução da Pobreza e do Memorando de Entendimento que formalizou e regulamentou o PAP revela o vetor histórico de alinhamento entre governo de Moçambique e doadores. Concluimos, assim, que apropriação, no

contexto da agenda de eficácia da ajuda, tinha como fim principal solucionar problemas de legitimidade enfrentados pelo Comitê e seus membros no campo, ao invés de representar um princípio destinado a garantir a autonomia de países receptores na determinação de suas políticas de desenvolvimento.

A partir das considerações realizadas, propomos que a noção de dependência simbólica da ajuda capturaria melhor o posicionamento do governo de Moçambique nos anos 1990 e início dos anos 2000 no campo. Ainda que baseada no volume de apoio financeiro recebido de doadores, particularmente através das modalidades de apoio direto ao orçamento, a dependência simbólica revelar-se-ia também na voluntariedade com que Moçambique seguiria políticas determinadas exteriormente, bem como ausência de alternativas de desenvolvimento possíveis ao Governo. Contudo, demonstramos que a relação de dependência simbólica, ainda que hierárquica, é relacional e mútua. Em outras palavras, doadores precisariam de que o governo de Moçambique convencesse como “owner”, dada a fragilidade crescente do posicionamento de provedores Norte-Sul no campo.

Em livro seminal intitulado *The Anti-Politics Machine: "Development," Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho* (1990), James Ferguson argumentou que o discurso empregado por profissionais e agências de desenvolvimento teria como uma de suas funções construir seu objeto como passível de intervenções “técnicas”, fundamentadas em representações descoladas da realidade local. Em seu estudo de caso, o autor demonstrou como o que ele denominou a “invenção do isolamento”, associado simbolicamente ao modo de produção baseado em agricultura de subsistência “tradicional”, forneceria justificção para “‘introduce’ roads, markets and credit (...) [to] bring about the ‘transformation’ to a ‘developed’, ‘modern’ economy which would enable Lesotho’s agricultural production to catch up with its burgeoning population and cut labour migration” (FERGUSON & LOHMANN, 1994, p.177).

Análises que pautaram a cooperação internacional em Moçambique, tanto nos anos 1980 como após o o Acordo Geral de Paz de 1992, poderiam ser descritas de modo semelhante. Segundo Ferguson, o resultado das práticas e linguagem do desenvolvimento seria, inevitavelmente, o fracasso dos projetos

realizados. Paralelamente à sua reinvenção como sucessos, projetos fracassados promoveriam despolitização e fortalecimento burocrático do Estado em questão. David Mosse vai além de Ferguson ao ressaltar que a construção social do sucesso por agências de desenvolvimento também tem como efeito o fortalecimento burocrático dessas mesmas agências (no campo). Nesse sentido, fracasso ou sucesso não fazem sentido se não se levar em conta os efeitos de uma sua representação no campo. Do ponto de vista da burocracia, fracassos e sucessos são felizes na medida em que possibilitam às burocracias mais recursos, sejam estes financeiros ou simbólicos. Nesse sentido, buscamos compreender dinâmicas em dois sentidos: do campo à Moçambique e de Moçambique ao campo.

De acordo com Ferguson, projetos de desenvolvimento impediriam, ou ao menos limitariam, a possibilidade de desafios políticos (democráticos) emergirem, processo que ocorreria independentemente das motivações subjacentes às ações dos profissionais estrangeiros envolvidos. Por isso associar à noção de desenvolvimento a expressão “anti-politics machine” (FERGUSON & LOHMANN, 1994, p. 180). Mosse tende a equacionar a perspectiva de Ferguson ao que ele denomina visão crítica da *policy*, que terminaria por negar a agência no local e velar a complexidade de uma intervenção pela ênfase na dominação resultante de políticas de desenvolvimento. À mesma visão o autor associa os escritos de Escobar contemporâneos às obras de Ferguson em questão.

Como discutido anteriormente, afastamo-nos da visão crítica da *policy* tal como formulada por Mosse pela recusa de uma abordagem funcionalista pessimista em favor da ênfase em contestação e disputa no campo¹. Nossa abordagem permite salientar dominação e ilusão do controle – sob ações e efeitos – bem como contemplar complexidade e subversão criativa. Nesse sentido, aproximamo-nos de Mosse pela ênfase em complexidade e agência, sem desacentuar dinâmicas de dominação. Tal aproximação é possibilitada crença na homologia parcial entre estruturas sociais e mentais, discutida mais amplamente no capítulo 2.

¹ A visão crítica explicaria *policy* como a racionalização de um discurso técnico que esconderia propósitos de dominância burocrática, que constituiriam a “verdadeira intenção” do desenvolvimento. Esse autores tomariam, portanto, o fracasso dos projetos de desenvolvimento como autoevidente. Retornar às seções 1.2 e 2.1 para breve discussão sobre as visões instrumental e crítica da *policy*.

Em nosso estudo de caso, sugerimos que o maior engajamento de países que mobilizam o regime simbólico da CSS em Moçambique, particularmente os BRICS, estaria propiciando a reversão da consolidação democrática em direção a um maior autoritarismo por parte do governo. Estimulada por recentes descobertas de recursos naturais em Moçambique, principalmente gás e minérios, tal inflexão seria possibilitada pela redução da dependência simbólica de Moçambique em relação a doadores. Associamos a esta o efeito BRICS, que, no âmbito da estratégia da cooperação Sul-Sul mobilizada por esses agentes, vem tensionando categorias e princípios que fundamentam a dominância dos membros do CAD no campo. Caso aplicássemos a lógica de Ferguson de maneira estrita, seríamos levados a concluir que a CSS promoveria lógica de desenvolvimento semelhante à “anti-politics machine” elaborada pelo autor. Entretanto, isso significaria ignorar as implicações do maior engajamento de agentes que mobilizam o regime simbólico da cooperação Sul-Sul para o campo da cooperação internacional para o desenvolvimento, elemento que discutimos a seguir ao recuperar os capítulos 2 e 3 deste trabalho.

Ao longo desta dissertação, procuramos demonstrar que aquilo que Ferguson denomina discurso de desenvolvimento, assim como o caráter de suas representações passíveis de intervenções técnicas, é produzido e renegociado historicamente no âmbito de uma estrutura social – o campo da cooperação internacional para o desenvolvimento. Esta estrutura dota determinados agentes de influência e orienta, em maior ou menor grau, suas ações. Ao apresentar o modo pelo qual se constituiu o campo e sua trajetória histórica, ressaltamos o papel do CAD e algumas de suas práticas (definição, monitoramento e avaliação). Sugerimos que estas seriam fundamentadas em uma cultura de auditoria, cujo desenvolvimento no campo foi causa permissiva e condição de possibilidade da emergência da agenda da eficácia. A agenda da eficácia, transubstanciada em instituições particulares de gestão, planejamento, aquisição e outras, assim como a ênfase em indicadores numéricos/quantitativos, possibilitaram a despolitização de debates sobre desenvolvimento no campo a partir da tecnificação.

Embora possamos identificar pequenas divergências históricas, os termos básicos que pautaram as negociações simbólicas que permitiram transformações na agenda do desenvolvimento internacional durante a segunda metade do século

XX permaneceram inalterados. Mais que isso, nunca foram seriamente ameaçados até o início dos anos 1990. Retrospectivamente, ainda que no plano simbólico MNA, NOEI e G77 tenham representando desafios, seu caráter revisionista era demasiado amplo e suas implicações financeiras muito pequenas, possuindo impacto pouco relevante na dominância Norte-Sul no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento. Entretanto, movimentos semelhantes não foram sem significação, tendo possibilitado as bases simbólicas que potencializam hoje o desafio representado por provedores de cooperação como os BRICS. Além disso, seus efeitos em outros âmbitos da política internacional foram bastante importantes (e.g. comércio internacional).

Ao nos referirmos a princípios que permaneceram em larga medida inalterados, podemos citar como exemplo a associação entre fornecimento de AOD, fluxo até então característico do campo, e o grau de compromisso de provedores para com o desenvolvimento internacional. A explicação reside no fato de que princípios semelhantes assumiram ao longo da segunda metade do século XX caráter universal, naturalizando-se como “verdades” e limitando a possibilidade de alternativas. Em outras palavras, sua consolidação permitiu a despolitização do campo. Isto implica, em certa medida, reconhecer que a trajetória particular do campo, tida internamente como única possível, correlacionou-se ao fortalecimento burocrático de instituições como o CAD.

Ora, a dinâmica exposta possui aspectos semelhantes àqueles explanados por Ferguson. A diferença fundamental reside na dimensão discutida. Assim, poderíamos associar o conjunto de implicações da re-visibilização crescente da cooperação Sul-Sul no campo, amplamente relacionada à emergência de países de renda média entre os quais os BRICS desempenham papel central, à re-politização do campo da cooperação internacional para o desenvolvimento. Por re-politização devemos entender o desvelamento de um particular naturalizado historicamente como universal, permitindo a rediscussão dos princípios que devem fundamentar o jogo da cooperação internacional. Ou seja, mostramos que o campo é caracterizado por dinâmicas de dominação e subversão, tecnificação e re-politização. Ao contrário do que parecem sugerir análises como a de Ferguson e Escobar, a cooperação internacional para o desenvolvimento é um campo, não um aparato. Nesse sentido, a “anti-politics machine” de Ferguson não deveria ser

tratada como a “máquina infernal” de Bourdieu (BOURDIEU & WACQUANT, 1992, p.102). Ou seja, as condições históricas específicas que permitiriam um campo funcionar, no limite, como aparato, nunca se apresentaram no espaço social em questão².

Ao apresentarmos o estudo de caso de Moçambique, denominamos a dinâmica de re-politização referida de efeito BRICS, destacando o papel desse grupo de países no movimento em questão. Ao insinuarmos, portanto, que a cooperação Sul-Sul atua como uma “politics machine”, ressaltamos dinâmicas relacionadas à intensidade e duração/permanência do seu efeito politizador, sem no entanto, deixar de verificar agência. Cabe comentar que, à primeira vista, a re-politização bem-sucedida do campo em meados dos anos 2000 parece ser consequência direta de um reposicionamento dos grandes provedores de cooperação Sul-Sul, inclusive na forma pragmática de mobilizar simbolicamente o passado. Parece-nos que isso se contrapõe diretamente ao projeto da NOEI ou da Comissão Sul, no seio dos quais a re-politização do campo parece ter sido tratada desde o início como um objetivo.

De maneira possivelmente contra-intuitiva, sugerimos que o efeito BRICS não necessariamente traduz-se diretamente em consolidação democrática em nível de Estados e de governos que ocupam posições subalternas no campo. Pelo contrário, a agressividade empresarial de países emergentes em Moçambique, em larga medida permitida simbolicamente por princípios da CSS como benefícios mútuos e relacionamentos win-win, cria incentivos à transformação na relação Estado-sociedade civil em Moçambique, impactando, possivelmente, os níveis de corrupção no país, por exemplo. Entretanto, argumentamos que dinâmicas negativas semelhantes não podem ser analisadas senão à luz do papel que a ajuda

² Segundo Bourdieu, a noção de aparato seria o “cavalo de Tróia” do que ele chama de funcionalismo pessimista, uma máquina infernal programada para alcançar objetivos específicos independentemente de qualquer coisa, tempo ou lugar. Ainda que dominantes no campo possam, em certa medida, fazer com que este funcione de modo a favorecê-los, precisam lidar com a resistência e reivindicações de dominados. Ou seja, dominantes também precisam fazer política. Nesse sentido, aparatos puros representariam um caso limite, que poderia ser considerado um estado patológico dos campos. Contudo, mesmo nos ambientes mais repressivos, tal limite – que implicaria o cessar da história e dialética constitutivas do campo – não seria nunca atingido de fato (BOURDIEU & WACQUANT, 1992, p. 102).

condicionada do chamado Norte desempenhou na estruturação do Estado moçambicano, e entrincheiramento prévio de determinadas elites. Não apenas não cremos que as tendências observadas em Moçambique sejam irreversíveis, mas também não cremos ser possível realizar extrapolação direta para outros contextos. Ainda que a dinâmica ocorra no campo em sua dimensão global, os efeitos sob o local dependem do sítio em que ocorrem – algo que podemos chamar de refração. Introduzimos a noção de refração na seção 2.3 a fim de nos referir às particularidades adquiridas pela cultura de auditoria no campo da CID³. Aqui, no entanto, generalizamos esta ideia, sugerindo que efeitos externos são desviados ao se realizarem num campo particular, adquirindo características peculiares relacionadas à estrutura do mesmo.

Extrapolando o argumento de Ferguson, podemos equacionar a despolitização do campo (e do discurso do desenvolvimento) à despolitização local. Entretanto, buscamos mostrar que a re-politização do campo não se traduz automaticamente em re-politização local. Um olhar sobre Moçambique demonstra indícios de que, ao menos no curto prazo, a dinâmica estaria conectada à intensificação da despolitização anterior. Isso evidencia que verificar lógicas de dominação nas práticas no campo não implica ignorar criatividade e transformação. Mais do que isso, a despolitização não é sempre menos propositada do que a politização, e dinâmicas de resistência podem ser tão (in)conscientes quanto dinâmicas de dominação. Dito de outro modo: não existe controle total, nem pelos agentes nem pela estrutura.

Esta é uma linha de pesquisa aberta. Questões semelhantes possuem importância significativa para formulação de políticas de desenvolvimento. Analisar o engajamento de países emergentes e seus efeitos sob o comportamento de governos e doadores em países historicamente subalternos no campo da cooperação internacional permitiria identificar de maneira mais clara fatores ligados ao comportamento do efeito BRICS em contextos variados. A complexidade do espaço social não nos impede de divisar variáveis particularmente relevantes na orientação de uma refração particular do efeito

³ Naquela sugestão, sugerimos que as particularidades e impactos gerados pela refração revelar-se-iam no objeto controlado – os fluxos de cooperação internacional –, no modo distinto de racionalizá-la – como necessária à promoção eficaz da ajuda com vistas a redução da pobreza, – e nas práticas e sistemas por meio das quais a cultura de auditoria seria realizada.

BRICS. Desde de que se reconheça os limites do analista e das ferramentas analíticas utilizadas, o empreendimento poderia contribuir para melhor avaliação prospectiva de possíveis consequências do efeito BRICS e, ao menos, melhor formulação de políticas flexíveis destinadas a orientá-las.

Tal como na introdução, a narrativa centrada nas transformações em andamento nos leva a refletir sobre seus resultados, possíveis e prováveis. Ainda que não pareça ter havido uma re-acomodação da estrutura, e, portanto, não possamos discernir com clareza seus saldos, podemos observar algumas tendências gerais. O reinado da AOD como fluxo característico do campo está em fase decadente e sua re-ascensão sem transformações significativas é mais do que duvidosa. Discussões sobre o que significa promover desenvolvimento internacional e, conseqüentemente, acerca de mecanismos de mensuração de graus de compromisso para com o desenvolvimento internacional, são acompanhadas de preocupações com outros fluxos e fontes de geração de divisas. Discussões novas e renovadas abordam comércio, investimento público e privado, mobilização de recursos domésticos a partir de estruturas fiscais e impostos, e remessas internacionais.

O contexto é também propício à inovação, ou à apresentação de ideias antigas enquanto tal. Agentes como fundos de investimento de impacto social, mega-entidades filantrópicas, parlamentares e prefeitos vem reivindicando espaço. A exemplo dos development impact bonds⁴, emergem novos produtos financeiros portando grandes promessas. Ao promover adaptação em terrenos movediços, agências de desenvolvimento tradicionais despendem crescentemente recursos e esforços em se mostrarem como inovadoras. Parte importante da energia tem sido gasta no desenvolvimento de conceitos pertinentes ao novo relacionamento dessas agências com o setor privado: Global Development Partnerships (USAID), aid as a business partner (DfID), e Development Partnerships with the Private Sector (GIZ) são apenas algumas das noções em jogo.

Partimos do pressuposto de que a cooperação Sul-Sul teria sido o principal disruptor simbólico da AOD no período recente, o que implica afirmar que ela

⁴ Ver <http://www.cgdev.org/page/development-impact-bond-working-group>. Acesso em: 29 abr. 2014.

teria facilitado a reivindicação por espaço de outros agentes, bem como fluxos e debates por eles defendidos. Analisar como esses agentes e suas pautas reorganizam-se na agenda, e identificar suas “constituencies” ao longo do tempo, torna-se uma agenda de pesquisa relevante.

Esta agenda de pesquisas conecta-se ao acompanhamento dos mecanismos de coordenação à nível global no campo. Aliás, reconhecer a perda de relevância da AOD enquanto fluxo característico do campo não deveria se traduzir automaticamente em autópsias do CAD. Sugerimos que a constituição da Parceria Global para uma Cooperação Eficaz é menos representativa da perda de influência do CAD do que das mobilizações ainda ocorrentes pela manutenção de sua dominância no campo. Independentemente seu sucesso ou fracasso nos próximos anos, a Parceria tem representado um ameaça simbólica a países como os BRICS.

Durante a redação desta conclusão, realizou-se a primeira Reunião de Alto Nível da Parceria Global para uma Cooperação Eficaz. Como notou Jonathan Gleenie, “China was the elephant not in the room [ênfase do autor]”⁵, alegando-se preocupada com as relações formais entre a Parceria e órgãos semelhantes nas Nações Unidas. A Índia também não se fez representada, alegando passar por processos eleitorais de altíssima complexidade. Participantes demonstraram-se frustrados com a pequena relevância da delegação sul-africana. Por seu turno, o Brasil, que há muito explicita sua preferência pelo Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento da ONU, afirmou categoricamente na plenária que não era parte da Parceria, o que não o impediu de fazer diplomacia por telefone durante a reunião (GLEENIE, 2014).

Poderíamos analisar a fraca participação dos mais relevantes provedores de cooperação Sul-Sul como um fracasso da Parceria. Contudo, pode-se também enfatizar a contribuição do seu desenvolvimento para o enfraquecimento do regime simbólico mobilizado por tais cooperantes, na medida em que se consolida a divisão entre países capazes de se autorrepresentarem como Sul integrantes e não integrantes da Organização. Com países provedores de CSS como México, Indonésia e Turquia e a grande maioria dos receptores tradicionais defendendo a

⁵ Disponível em: <http://www.theguardian.com/global-development/poverty-matters/2014/apr/22/development-partnership-co-operation-conference>. Acesso em: 23 abr. 2014.

Parceria, torna-se mais difícil para os BRICS justificarem seu comportamento, tanto global como localmente, a partir do guarda-chuva simbólico que representa seu pertencimento ao Sul. É possível supor que danos simbólicos decorrentes provoquem reversão à conformação desses últimos a normas constituídas no campo, o que representaria um sucesso indireto da Parceria. Ambos os cenários existem na condição de possibilidade, e sua respectiva fruição depende de negociações políticas imprevisíveis que serão realizadas nos próximos anos. Em outras palavras, por conta da cooperação Sul-Sul, dificilmente se chegará a um consenso significativo no futuro próximo a partir de discussões “técnicas”; haverá que se fazer política.