

PRÁTICAS SOCIAIS E POLÍTICAS DAS ONGS EM ANGOLA. METODOLOGIAS E RELAÇÕES DE PODER. O CASO DA ADRA E DA VISÃO MUNDIAL

Joaquim Assis¹

Em Angola, os processos de desenvolvimento rural nas duas últimas décadas foram marcados pela presença e actuação das ONGs. Neste artigo, procura-se analisar as práticas sociais e políticas destas ONGs, bem como algumas questões ligadas aos diferentes contextos do país no âmbito da intervenção socioeconómica ligada ao meio rural, nomeadamente, quais são as práticas políticas e sociais das ONGs em Angola? De que maneira ocorrem as relações de poder nos espaços de intervenção? Como são percebidas as questões ligadas à participação popular? Qual tem sido a contribuição das ciências sociais em relação às dinâmicas rurais do país?

Partindo da contribuição de diferentes autores e perspectivas teóricas, nomeadamente a análise processualista, a perspectiva orientada ao actor (POA) entre outras, buscam-se respostas às questões levantadas acima e a outras questões relevantes ligadas à mediação das ONGs, com destaque para o período emergencial, a fase pós-conflito e a fase de reconciliação nacional, até por volta de 2010.

Contexto de surgimento das ONGs em Angola

Em África, a década de 1990 ficou marcada por importantes transformações socio-políticas que culminaram com a abertura ao multipartidarismo. Em Angola, a transição de um sistema de partido único para um sistema multipartidário que ocorreu em 1991 com a assinatura dos Acordos de Bicesse, aumentando deste modo, o leque de forças políticas e

¹ Faculdade de Ciências Sociais, Universidade Agostinho Neto, Luanda, Angola. E-mail: Joaquimassis65@yahoo.com.br

sociais e possibilitando o surgimento de Organizações não-Governamentais (ONGs), respaldadas pela lei que passou a vigorar.

Neste período, as expectativas dos angolanos em geral estavam voltadas para os processos de reconstrução nacional, uma vez que, em 1992, terminava o conflito armado que durava desde a altura da independência nacional, em 1975.

Numa perspectiva mais ampla, a realização de eleições multipartidárias de 1992 e os discursos relativos à necessidade de realização de esforços em prol da superação das “feridas” da guerra, animavam a actuação governamental e dos demais actores que se propunham superar os graves problemas infra-estruturais e a precariedade social em que se encontravam amplos estratos da sociedade angolana. A recomposição do tecido socioeconómico do país ocupava lugar de destaque no contexto político e social da época.

No entanto, o retomar da guerra em finais de 1992, logo a pós a realização das primeiras eleições multipartidárias da história do país, frustrou as expectativas de reconstrução nacional e acelerou a actuação e a entrada de novos actores na vida socio-económica e política de Angola, dentre eles, as ONGs – todos alçados ao exercício da mediação social. Entendemos aqui por mediação, um conjunto de acções sociais nas quais um agente, o mediador, articula outros, os mediados, a universos sociais que se lhes apresentam relativamente inacessíveis.

O movimento que conduziu a chegada à Angola de diversas agências internacionais, organizações sociais ligadas às igrejas e organizações não-governamentais internacionais era internamente completado com o surgimento das primeiras ONGs nacionais, cujos primeiros passos de estruturação tiveram início antes da abertura democrática. Tornando o contexto de mediação mais denso, as primeiras ONGs nacionais e locais mostraram-se ávidas pelo estabelecimento de relações de parceria com as organizações estrangeiras recém-chegadas, cujo apoio financeiro, institucional e técnico era condição indispensável para a concepção e implementação de projectos sociais que viessem a atenuar os efeitos da guerra prolongada, recém-terminada com a implantação do multipartidarismo em Angola.

Com o recrudescimento da guerra em 1992, em tempo relativamente curto, crescia o número de ONGs nacionais e internacionais em actividade no território angolano, procurando, quase na totalidade delas, centrar as suas acções de intervenção social, em projectos de ajuda humanitária emergencial.

As ajudas humanitárias cresceram rapidamente, na medida em

que a intensidade da guerra degradava cada vez mais o quadro económico e social e, em muitas regiões do país, as doações de bens alimentares, o apoio médico-sanitário emergencial e a criação provisória de condições de habitabilidade constituíram a base da sobrevivência de muitas famílias rurais e urbanas afectadas pelo retorno da guerra.

Anos depois, numa fase mais avançada da intervenção emergencial, muitas ONGs, igrejas, agências humanitárias internacionais e organizações especializadas do sistema das Nações Unidas, como o Programa Alimentar Mundial (PAM), o Fundo das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), passaram a adoptar uma perspectiva de trabalho que requeria algum tipo de contribuição por parte dos beneficiários² dos programas e projectos implementados por estas diferentes organizações.

Nesta fase adiantada da intervenção, uma das características relativas ao discurso de muitas ONGs dizia respeito à ideia segundo a qual era premente estabelecer parâmetros organizativos e operacionais que viessem a contemplar o envolvimento e a co-responsabilidade dos beneficiários das ajudas nas decisões das iniciativas implementadas.

As ONGs: período pós-eleitoral e anos recentes

O crescente número de ONGs no período referido estendia as suas acções aos mais diversos locais do país. Diante das insuficiências do trabalho social dos órgãos governamentais, várias igrejas, ONGs nacionais e internacionais e agências internacionais continuaram a oferecer o seu apoio à população mais afectada pela guerra, em diferentes domínios como ajuda alimentar, educação, saúde, saneamento básico, entre outros.

Em várias regiões do país, a intensificação da guerra afectava cada vez mais, tanto a população urbana como a rural, muita da qual passava a condição de “deslocada de guerra”. Nessas regiões, como foi o caso do Planalto Central de Angola, o acesso às áreas rurais tornava-se cada vez mais difícil mas, algumas ONGs conseguiam alcançar e apoiar uma parcela da população rural que não havia migrado para as cidades e dependia, quase exclusivamente desses apoios para sobreviver.

Dada a complexidade do momento, em termos de rumos e perspectivas políticas a seguir pelo país, o governo angolano definiu um conjunto de prioridades para adequação de demandas ao contexto de guerra

² A perspectiva de “food for work”, ou seja, “comida por trabalho”, surge em Angola neste contexto em que se requeria a contribuição das comunidades nas acções de intervenção implementadas por diferentes agentes ligados aos problemas socio-económicos da época.

generalizada que ameaçava crescentemente as grandes áreas urbanas de Angola, particularmente, aquelas situadas fora das regiões litorâneas, menos propensas à dominação e controlo pelos avanços da guerrilha da União Nacional da Independência Total de Angola (UNITA) em diferentes direcções do território nacional.

À época, as prioridades estabelecidas para os gastos governamentais, situavam-se no domínio da defesa e segurança, levando a que a cooperação internacional, através de várias agências nacionais e internacionais (ONGs, agências, igrejas), deixasse o seu papel complementar no apoio social, passando a ocupar um lugar central na implementação de projectos para apoio à população.

Nas dinâmicas de intervenção social no meio rural, nas quais muitas ONGs e agências humanitárias se inseriram, os mecanismos de controlo adoptados pelo governo tinham como uma de suas preocupações centrais a definição de prioridades em termos de tipos de projectos e potenciais áreas geográficas aptas à intervenção humanitária, dado o interesse da UNITA em usufruir também desse apoio e a possibilidade de que o mesmo viesse a garantir a esta organização, a obtenção de dividendos políticos junto à população residente nas áreas sob seu controlo e influência reconhecidamente visível.

Em meados dos anos 90, no contexto da intensificação das acções de guerra, uma medida governamental relevante adoptada, foi a criação de mecanismos de coordenação das ajudas humanitárias. Na altura, a comunidade internacional preferia canalizar as “ajudas” através de organizações do sistema das Nações Unidas, bem como de ONGs nacionais e internacionais, ao invés de fornecê-la directamente ao governo angolano.

Em termos de discurso (maioritariamente velado, mas generalizado), este procedimento era justificado, por um lado, pela reputação dessas organizações resultante de experiências acumuladas de intervenção sociais bem-sucedidas e, por outro, pelos receios quanto à possibilidade de utilização das ajudas para fins políticos.

A medida que estas organizações se foram consolidando no cenário nacional e capitalizando os ganhos de legitimidade adquiridos, muitas delas passaram também a apresentarem-se como vozes críticas contra aquilo que consideravam pouco empenho do governo em relação à situação social da população, em particular, das comunidades rurais deslocadas devido à guerra³. Muitas ONGs dedicaram-se à tarefa de documentar e publicar

3 Segundo dados do Relatório de Progresso MDG/NEPAD (ANGOLA/MINISTÉRIO DO PLANEAMENTO 2003), o número de deslocados de suas áreas de residência e de exercício de actividades económicas, em razão da guerra, em Angola atingiu a cifra de quatro milhões de pessoas.

situações de pobreza extrema e a indignação passou a ecoar além-fronteiras, levando a comunidade internacional a exigir maior envolvimento e maiores iniciativas por parte do governo na esfera social⁴.

A criação, por parte do governo angolano, de agências como o Fundo de Apoio Social (FAS), foi percebida, entre vários grupos sócio-profissionais em Angola, como uma resposta às críticas em relação ao desempenho social do governo, na época. Inicialmente, o FAS baseou suas práticas intervencionistas em métodos e procedimentos similares aos das ONGs mais experimentadas nas acções de intervenção social e, gradualmente, adquiriu vida própria, assegurada por fundos provenientes do governo angolano. No final da década de 90, era perceptível o contraste entre a situação financeira do FAS em relação à situação financeira de muitas ONGs, sobretudo as nacionais.

A dependência de muitas ONGs em relação aos recursos financeiros externos abalou, pela primeira vez, no fim da década de 90, a sua capacidade de intervenção social, quando os doadores – ONGs e agências internacionais ligadas ao desenvolvimento – começaram a adoptar uma postura de questionamento sobre os destinos das receitas petrolíferas angolanas, num contexto caracterizado, por um lado, pela alta dos preços internacionais do crude⁵ e, por outro lado, pela crise humanitária aguda.

O fim da guerra, em 2002, e o contexto energético internacional favoreceram o fortalecimento do governo angolano diante das pressões vindas do exterior, relativamente aos quadros sócio-económicos que Angola apresentava, dado o interesse de várias empresas e países nos recursos energéticos de Angola, particularmente o petróleo. Os novos e mais favoráveis empréstimos da China, sem imposição de condicionalidades como boa governação, transparência e direitos humanos, geralmente apresentados pelos países do ocidente, permitiram ao governo angolano, de modo soberano, traçar os seus próprios planos e as agendas de desenvolvimento do país (Vidal 2009).

Com o alcance da paz, diversas organizações estrangeiras que actuavam em Angola (ONGs e agências de cooperação) passaram a adoptar um discurso mais brando em relação às atitudes do governo frente aos problemas sociais em Angola. Presume-se que tal mudança de discurso, em parte, esteja associada à mudança de contexto político e, em parte também, aos interesses económicos dos membros mais influentes da comunidade

4 Vidal (2009) refere que, em resposta às pressões de organizações sociais angolanas e da opinião pública internacional, o governo angolano adoptou uma postura selectiva de fornecimento de serviços sociais, baseada em conveniências políticas.

5 Crude é o termo utilizado no mercado internacional para se referir ao petróleo bruto, antes da refinação.

internacional em Angola, fossem eles países, organizações ou empresas.

No novo contexto de paz, o aumento da capacidade do governo angolano em exercer soberania sobre a vida política, económica, social e territorial no país, coincidiu com o pensamento desenvolvimentista internacional que agora, ao contrário dos anos 1980-90, passava a considerar a necessidade de reforçar as instituições do Estado, apoiando projectos e parcerias com as estruturas governamentais e procedendo à canalização de fundos através dessas estruturas.

Nesta nova perspectiva de desenvolvimento, várias ONGs, organizações sociais ligadas às igrejas, agências nacionais e internacionais de desenvolvimento, passaram a actuar, muitas vezes, como parceiras ou como organizações subcontratadas pelo governo para intervirem como implementadoras de programas e projectos de reabilitação, reconstrução e desenvolvimento voltados para a população em geral. Igualmente, a inclusão de sectores e órgãos governamentais em programas e projectos das ONGs, ou o estabelecimento das mais variadas relações institucionais com órgãos e sectores governamentais que, desde os primeiros momentos da paz, passaram a avançar e a agir soberanamente sobre populações e territórios até então fora do seu controlo, devido à guerra.

A ONG angolana ADRA- história, práticas sociais e políticas

A ADRA é uma ONG angolana fundada em 1990 e legalizada em 1993, estando o seu surgimento ligado às dinâmicas que conduziram ao processo de abertura multipartidária. A percepção entre grupos de intelectuais angolanos, de que os efeitos da guerra no meio rural tardariam a ser superados e seus questionamentos quanto à real capacidade de intervenção dos órgãos governamentais na vida socioeconómica no meio rural representam algumas das principais inquietações que conduziram à criação desta instituição.

Baseada em estruturas e sistemas organizativos e de gestão flexíveis, a ADRA estruturou-se em diferentes escritórios provinciais, sob a designação de Antenas⁶ e, nas várias províncias onde passou a actuar, criou

⁶ As Antenas são os órgãos autónomos de coordenação provincial da ADRA, que possuem uma ligação directa com a sede desta organização em Luanda (capital do país) e com os projectos de terreno na sua circunscrição, para além de servirem de elo de apoio para intervenções em províncias próximas, onde esta organização não possui um escritório. As Antenas da ADRA têm por objectivo a gestão e a implementação de políticas, decisões e recomendações dos órgãos sociais e de direcção desta organização. Em termos de expansão provincial, a ADRA possui Antenas no Huambo, Benguela, Huila e Malange, todas ligadas à sua sede nacional em Luanda.

igualmente escritórios locais em regiões onde as acções de intervenção mostraram-se mais promissoras para continuidade ao longo do tempo.

Em seu documento de proclamação, em 1991, a ADRA, definiu inicialmente, como objectivos principais, dentre outros, a actuação compartilhada e inclusiva das comunidades nos seus processos de trabalho, levando em conta as necessidades e objectivos dessas, tendo em atenção a diversidade étnica e plural das referidas comunidades rurais, a implementação e apoio de acções baseadas no conhecimento das realidades e práticas locais, a busca e o reforço de melhorias de vida da população, visando contribuir para os processos de democratização em Angola

A visão de sociedade em que se baseou a criação da ADRA estava assente num conjunto de princípios, como o resgate de valores culturais, valorização dos activos comunitários e respeito pelos recursos naturais, partilha de conhecimentos e vivências, respeito à diversidade e ao pluralismo social, defesa dos direitos humanos e da cidadania e luta pela democracia.

Em termos contextuais, a ADRA surge a partir de processos nos quais várias das principais figuras⁷ que estiveram na origem de sua criação eram conhecidas pelo governo angolano e suas iniciativas não eram percebidas como “possíveis ameaças” opositoristas a interesses políticos e partidários do partido no poder, o MPLA.

Desde o começo de sua actuação, a ADRA conferiu ênfase ao desenvolvimento agrário, aproveitando a vaga e o potencial de um conjunto de quadros qualificados em diferentes domínios das ciências rurais, sobretudo, que migravam do aparelho público para diversas ONGs, dentre outras razões, em busca de melhorias salariais⁸.

Apesar do empenho da ADRA, nos anos 1990, estar voltado para o atendimento à população rural, sobretudo aquela deslocada pela guerra e desprovida de bens para enfrentar os desafios da vida no ambiente urbano, levantavam-se vozes que se recusavam a considerar a ADRA como uma organização não-governamental, por esta ter sido fundada e por integrar na sua estrutura várias pessoas que haviam participado com o governo angolano. Este facto sugeria poucas chances desta organização vir a assumir algum posicionamento crítico em relação à governação, atendendo às expectativas em relação às práticas das ONGs, que prevaleciam no decorrer da maior parte daquela década.

No contexto emergencial, o apoio alimentar à população, através

7 Vários dos fundadores da ADRA tinham desempenhado cargos nos altos escalões de governação ou no âmbito das estruturas partidárias do MPLA.

8 Nos anos de 1990, Angola chegou a atingir elevadíssimos índices de inflação e o poder de compra do pessoal das ONGs era nitidamente superior ao do funcionalismo público.

de doações, constituía uma das principais políticas assistencialistas das entidades que intervinham junto da população necessitada. No entanto, nem a ADRA, nem as demais organizações não governamentais angolanas que foram surgindo detinham, então, suficientes recursos e conhecimentos para a operacionalização de processos de apoio humanitários tão intensos e prolongados, como exigia a proliferação da crise angolana devido à guerra e sua intensidade. De acordo com Pain (2007), em Angola, a ausência de anteriores experiências de apoio, em magnitude semelhante aquelas em estavam a ocorrer, colocava as ONGs angolanas na necessidade de procurar soluções externas, quer para questões organizativas e institucionais, quer para aquelas relativas às metodologias a aplicar nas acções de “terreno” que estavam sendo desenvolvidas.

Apesar de a ADRA e várias outras ONGs terem definido o meio rural como foco geográfico de sua actuação, a evolução da situação social e política, a penúria urbana e o êxodo rural acabaram por justificar as mais diversas acções de intervenção nas periferias urbanas e nas cidades, buscando minimizar, buscando atenuar, conjuntamente com os respectivos beneficiários, as carências nos domínios alimentar, de água potável e saneamento, educação infantil e agricultura, dentre outras.

Em seu histórico, a ADRA enfrentou diferentes tipos de obstáculos. Em meados dos anos 1990, por exemplo, esta organização experimentou uma crise relacionada com o seu rápido crescimento, em razão da dificuldade em assegurar a manutenção das equipas em algumas províncias⁹. O crescimento da estrutura da ADRA, em termos de recursos humanos, ameaçava a canalização dos recursos financeiros para as acções de intervenção directamente ligadas aos beneficiários, devido ao peso dos salários nos orçamentos de projectos e programas desta ONG angolana.

A persistência de um conturbado contexto de guerra que apontava para um maior envolvimento de agentes e a crise associada ao peso excessivo dos recursos humanos no orçamento da ADRA impuseram a esta organização, urgentes reajustamentos, os quais culminaram com a criação de um Programa de Desenvolvimento Institucional (PDI). Desde meados dos anos de 1990, até ao final da primeira década dos anos 2000, o PDI¹⁰ procurou alcançar a meta de ter na ADRA uma organização mais estruturada, mais profissionalizada, mais interactiva e com um leque maior

9 No contexto dos anos 90, na maioria das províncias sobtensão provocada pela guerra, a administração pública e as ONGs eram praticamente os únicos empregadores oficiais de jovens ávidos pela obtenção de um emprego.

10 Parte do PDI da ADRA teve o apoio da organização holandesa NOVIB que, além de apoiar financeiramente esta iniciativa, dedicou-se também a acções de capacitação desta e de várias outras ONGs.

de conhecimentos acumulados.

Do ponto de vista das práticas de intervenção social, logo após a sua fundação, a ADRA passou a beneficiar de apoio técnico e metodológico de agentes internacionais como a ONG britânica OCORD e a ONG portuguesa OIKOS, através de processos de permanente adequação e adaptação aos diferentes momentos do contexto angolano, bem como da adequação dos conhecimentos adquiridos junto aos parceiros¹¹ às exigências práticas do quotidiano.

Uma das dimensões importantes das actividades de intervenção social da ADRA, ao longo dos anos de guerra, foi o estabelecimento de parcerias com as instituições religiosas (basicamente com as igrejas Católica e Protestante). Tais parcerias proporcionavam ganhos à ADRA, em decorrência da lisura com que eram vistas as denominações religiosas e da sua credibilidade junto das comunidades socioeconomicamente carentes, não obstante a ADRA divergir destes parceiros quanto ao pendor marcadamente assistencialista das acções destas organizações religiosas.

Uma tensão básica que aflorou nas diversas parcerias entre a ADRA e os órgãos governamentais durante o período emergencial – cujos reflexos se estenderam aos períodos de reabilitação e reconstrução nacional – está relacionada com a visão discordante da ADRA, em relação ao governo, quanto à adopção de soluções paliativas que caracterizaram os acordos de parceria. Para a ADRA, o envolvimento comunitário e o desenvolvimento de acções que viessem a conduzir, cada vez mais, ao auto-sustento das comunidades, contrastava com o apoio pontual, circunstancial e efêmero de várias acções de intervenção em que esta ONG actuava conjuntamente com o governo, no enfrentamento de problemas como a seca, assistência social, fornecimento de insumos e em actividades geradoras de renda e emprego agrícola duradouros, no âmbito de políticas de Estado.

Próximo da virada do milênio, ainda num contexto dominado pela guerra, a ADRA iniciou, em algumas localidades, processos de intervenção socioeconómica que procuravam romper com as práticas assistencialistas predominantes na maior parte dos projectos sociais implementados por esta mesma organização, por outras ONGs e pela maioria dos demais agentes envolvidos em tais processos de intervenção. Os programas de micro-crédito da ADRA, inseridos ainda num contexto socioeconómico desfavorável, marcado pela guerra e pela elevada inflação, são mencionados por esta ONG como uma das primeiras tentativas de romper com as lógicas assistencialistas e estimular a responsabilização dos beneficiários, de

¹¹ Em 1991, a ADRA procedeu a alguns contactos e visitas de estudo a organizações africanas do Senegal, Guiné-Bissau e Moçambique, para conhecer filosofias, experiências e métodos de actuação.

modo a contribuir para a sua auto-realização, dentro de uma perspectiva emancipatória.

No seu percurso de intervenção social ao longo dos anos, a ADRA orgulha-se das iniciativas de crédito que implementa junto das comunidades rurais e do apoio que recebe de doadores internacionais, visando a composição de fundos para operar junto dessas mesmas comunidades. De acordo com o discurso desta organização, tais fundos contribuem para romper com a perspectiva assistencialista ao serem operacionalizados como empréstimos com previsão de devolução, o que contribui crescentemente para o abandono do “espírito de doações” vigente entre muitos agentes de desenvolvimento rural. Para Pain (2007), o crédito passou a ser assumido como uma estratégia central dos projectos de apoio às comunidades, implementados pela ADRA, desde a fase final do conflito angolano.

No âmbito das mudanças de contexto político e social que começavam a desenhar-se no país, em 2001, a ADRA passou a adoptar um pensamento estratégico de longo prazo, baseado nos anos de experiência e nas suas propostas de acção futura¹². Por volta de 2004-2006, no momento da reabilitação socioeconómica de Angola, a ADRA colaborou activamente com os órgãos governamentais e com os demais agentes de desenvolvimento, em particular, com os bancos comerciais, no sentido do alargamento das iniciativas de crédito, buscando através desta e de outras parcerias, influenciar e ajudar na criação do Programa de Extensão Rural do Ministério da Agricultura e do Desenvolvimento Rural (MINADER).

Mais recentemente, no âmbito dos processos de reconstrução nacional, além da participação em parcerias com órgãos governamentais e com os demais agentes de desenvolvimento, a ADRA vem mantendo programas e projectos ligados a diferentes vertentes do desenvolvimento rural, combinando acções no terreno, com a busca e a reafirmação de suas ideias políticas sobre o rural angolano.

A ONG internacional Visão Mundial/Angola- história, práticas sociais e políticas

A Visão Mundial (World Vision) é uma ONG internacional de origem norte-americana, fundada em 1950. Esta organização actua em mais de 70 países da África, Ásia e América Latina. Em Angola, a Visão Mundial está presente desde o período 1989/90, através de uma iniciativa humanitária

¹² O Plano Estratégico da ADRA, para o período de 2005-2009, definiu a re-centragem desta organização em acções de desenvolvimento rural apenas, abandonando algumas acções de intervenção residuais voltadas para os centros urbanos e periurbanos.

da igreja protestante¹³. A intervenção social da Visão Mundial em Angola está ligada à acção humanitária na região mineira da Jamba, na província da Huila, por causa da severidade das catástrofes naturais que atingiram o sul de Angola, particularmente, a estiagem prolongada¹⁴ ocorrida nos anos de 1989/90.

À época da sua chegada a Angola, a Visão Mundial tinha como foco de intervenção acções de assistência social. Contudo, ao longo de sua experiência com a realidade nacional, esta ONG passou a incorporar no seu trabalho, questões ligadas ao desenvolvimento socioeconómico da população, com ênfase para a mediação junto de camponeses e em outras tarefas de desenvolvimento rural.

Em meados dos anos 90, e no âmbito das acções de intervenção humanitária, as tarefas de intervenção social consistiam, entre outras, no fornecimento de milhares de toneladas de alimentos, principalmente destinados à população carente, com destaque, entre a população rural. Nesse período, a Visão Mundial, por exemplo, além das tarefas distributivas, passou também a desenvolver actividades de treinamento no domínio agropecuário, junto às famílias do meio rural e, mais tarde, junto às associações e grupos de camponeses.

Muitas das associações e grupos foram criadas com o apoio da Visão Mundial, na perspectiva de facilitar a intervenção da organização junto das comunidades, em conformidade com os princípios defendidos por esta organização, muitos deles de cariz religioso.

Dentre as características mais marcantes da Visão Mundial em Angola, pode-se mencionar a sua reduzida, embora sólida, base de grandes doadores e, também, as pequenas doações provenientes dos membros da igreja protestante espalhados pelo mundo. Dada a sua actuação nos mais variados contextos, a Visão Mundial possui características organizativas e de gestão bastante próprias.

De acordo com Commins (1997), desde o início dos anos 1980, a Visão Mundial internacional estabeleceu-se no mundo como uma base de parcerias internacionais cujos gestores são provenientes de mais de 70 países do mundo. Em Angola, a Visão Mundial actua em diferentes

13 Algumas informações em relação ao surgimento da Visão Mundial destacam que o aparecimento desta ONG está ligado especificamente à igreja Baptista, e não a igreja protestante, em sentido genérico.

14 Em Angola, a seca é um fenómeno cíclico, mas, em determinados anos, chega a atingir níveis de severidade elevados, causando fortes danos sobre a vida humana e sobre a pecuária, principalmente nas províncias da Huila, Cunene e Namibe, onde se concentra a maioria do gado bovino do país.

províncias¹⁵, de norte ao sul do país, mas mantém, ininterruptamente, apenas dois escritórios, designadamente, a Sede desta ONG em Luanda e o escritório do Huambo. Além disso, a Visão Mundial, em muitos casos, tem mantido representações locais nos municípios em que opera.

Outra característica visível da Visão Mundial em Angola tem sido a presença, nos cargos de gestão e direcção desta ONG, de um conjunto de cidadãos expatriados, provenientes das mais diversas nacionalidades¹⁶. Dentre os técnicos e coordenadores de projectos da Visão Mundial, raramente se encontra pessoal expatriado, cabendo, geralmente, estes postos de trabalho, ao pessoal nacional. No nível de técnicos de “terreno”, a Visão Mundial em Angola opta geralmente por técnicos locais de cada província, mas exhibe um grande poder de mobilidade dos seus quadros intermediários, como coordenadores de programas e projectos, por exemplo.

Entre o pessoal expatriado e nacional, não obstante as diferenças condicionadas pela posição laboral na hierarquia desta ONG, os salários pagos pela Visão Mundial em Angola sempre se mostraram superiores à média das ONGs e têm servido como factor de atractividade na busca de empregos melhor remunerados¹⁷.

Outra característica importante ligada a actuação da Visão Mundial em Angola, tem sido o seu distanciamento em relação a programas e abordagens de temáticas como advocacia e defesa de direitos das comunidades rurais com quem trabalha, mediando, primordialmente, “questões técnicas” do trabalho rural, tais como o provimento de bens e serviços e as intervenções

15 Apesar de restringir os seus escritórios a apenas duas províncias, ao longo dos anos de intervenção socioeconómica, a ONG Visão Mundial tem desenvolvido programas e projectos, no âmbito de parcerias com órgãos governamentais e outros agentes de desenvolvimento rural nas províncias de Malange, Kwanza Norte, Uíge, Kwanza Sul, Moxico, Luanda, Benguela, Bié, Huambo e Kuando Kubango.

16 Contrariamente à abordagem de Commins (1997), em Angola, as lideranças desta ONG, nas diferentes épocas, têm sido assumidas por representantes expatriados entre os principais gestores do escritório e dos programas a serem implementados. Existem referências verbais de agentes nacionais desta ONG inclusive, mencionando que, o surgimento de um dado programa ou projecto, vem acompanhado da colocação de um gestor expatriado no “topo” desse mesmo programa ou projecto.

17 Para além dos salários relativamente melhores do que a maioria das ONGs que operavam em Angola, a Visão Mundial garantia um conjunto de direitos aos seus funcionários. Por exemplo, entre os expatriados, as possibilidades de férias bianuais, o repatriamento de salários de acordo com o interesse do funcionário, as despesas de representação do pessoal em viagem, o avultado seguro pessoal e familiar, o aluguel de residência pago por esta organização e o pagamento do oneroso ensino privado dos filhos de funcionários expatriados em Luanda, constituem algumas das condições atractivas proporcionadas por esta ONG. Entre os funcionários nacionais, o aluguel de residências para funcionários vindos de outras províncias e o salário, constituíam os principais factores de atractividade.

nos diferentes domínios da agrotecnia. Esta característica contrasta com o perfil desta ONG em outros países do mundo e contrasta também com as referências feitas ao foco de actuação internacional desta organização, no qual se destacam “as acções da Visão Mundial de promoção e defesa de direitos das comunidades” em vários outros países. Do ponto de vista temático, esta organização parece apresentar um deslocamento de foco, em termos de sua agenda de mediação social em Angola.

Diferentemente daquilo que Commins (1997) assinala relativamente a outros países do mundo, em Angola, as parcerias da Visão Mundial com o governo, raramente envolvem a utilização de fundos governamentais na implementação de programas e projectos tutelados por esta organização¹⁸ não governamental. A captação de fundos para as actividades próprias desta organização e para as suas parcerias tem ocorrido, de um modo geral, no exterior de Angola e, quando ocorre internamente, os fundos provêm, normalmente, de empresas petrolíferas¹⁹ norte-americanas ou da representação da USAID²⁰ em Angola.

Um olhar retrospectivo sobre a actuação desta ONG em Angola permite assinalar que, longo dos anos de 1990, no contexto emergencial, grande parte das políticas assistenciais da Visão Mundial traduziam-se, na prática, através da combinação de doações de bens alimentares com a entrega de kits para a produção agrícola e o fornecimento de outros bens de utilização imediata, por parte da população carente, como água potável, materiais de construção para alojamentos provisórios e medicamentos.

No final dos anos de 1990, a Visão Mundial foi uma das organizações decisivas no apoio às populações rurais deslocadas e em situação de graves carências alimentares face a agressividade da guerra, graças à considerável capacidade logística mostrada por esta organização, na fase final do conflito angolano. Na virada do milênio e, em vista da sua respeitável disponibilidade

18 No âmbito do processo de reabilitação pós-bélica, uma situação excepcional em relação à utilização de fundos governamentais pela Visão Mundial na província do Huambo, foi o Programa de reinserção Social de Ex-militares, do qual participaram esta e várias outras ONGs, na província, entre 2005-2006.

19 Não obstante a ambiguidade existente nos discursos dos agentes desta ONG em relação à captação de fundos, há indícios de que muitas ONGs internacionais têm procurado disputar e obter, internamente, fundos petrolíferos, com possíveis vantagens sobre os demais concorrentes, quando a ONG e a empresa petrolífera são do mesmo país ou quando a disputa se dá entre ONGs nacionais e estrangeiras, em razão das desvantagens das ONGs nacionais, com relação às exigências dos termos de referência, como por exemplo, o idioma exigido nas propostas dos projectos apresentados, a oportunidade de captação e as exigências burocráticas de prestação de contas.

20 USAID é a sigla que significa United States Agency for International Development e constitui uma das principais agências internacionais dos Estados Unidos da América a actuar em Angola, no domínio da ajuda ao desenvolvimento.

financeira para apoio às acções do período de recuperação pós-bélica, uma vez mais, a Visão Mundial em Angola, mostrou-se uma organização activa e parceira do governo angolano, tanto no apoio alimentar como na criação de condições iniciais de transporte e de (re) alojamento para os deslocados que pretendiam abandonar as miseráveis condições das periferias urbanas e regressar à vida incerta nas suas áreas de origem.

Por volta de 2002-2005, durante o período de reabilitação socioeconómica do país, entre os programas e projectos da Visão Mundial, sobressaíam basicamente duas vertentes na mediação em prol do desenvolvimento rural. Em primeiro lugar, no meio rural, a Visão Mundial procurou um maior envolvimento da população beneficiária na implementação das acções de terreno, através da interacção com as cooperativas e associações existentes localmente ou em criação sob sua influência organizativa. Em segundo lugar, no âmbito da busca de influência no plano político-institucional, a Visão Mundial, ao mesmo tempo em que procurava estabelecer parcerias técnicas com as fragilizadas instituições governamentais, chegou também a desempenhar acções de reforço da capacidade logística e operacional dos órgãos estatais, inclusive através da doação de viaturas e equipamentos diversos para o funcionamento de órgãos locais voltados para a agricultura e o desenvolvimento rural, como aconteceu no Huambo.

Por volta de 2006, como consequência das mudanças no contexto socioeconómico angolano e da retração de fundos financeiros entre muitas ONGs nacionais e internacionais, a Visão Mundial também procurou adequar-se à passagem da fase de reabilitação para o novo momento de reconstrução nacional. Foi visível a diminuição do número de programas e projectos implementados, o início da cessação acentuada de contratos de trabalho do pessoal angolano, e, principalmente, a concentração, em um único projecto, de várias componentes e temas de trabalho, até então vigentes em programas e acções individualizadas.

Metodologias e relações de poder

O impacto das mudanças socioeconómicas decorrentes do alcance da paz, em 2002, repercutiu-se, no meio urbano, no meio rural e também, entre os próprios agentes de mediação social. O aumento da presença do Estado nas áreas rurais, à retração das acções de intervenção por parte de algumas ONGs, a mudança de foco por parte de outras, a cessação de operações de diversas ONGs e entidades nacionais e internacionais ligadas à acção humanitária, bem como a “morte” de diversas ONGs nacionais,

incapazes de sobreviver e adaptar-se às mudanças exigidas pelo novo contexto, exemplificam esse conjunto de transformações.

Apesar dessas transformações, vigora a tendência, nos discursos de vários mediadores de desenvolvimento rural (estatais e não governamentais), em considerarem que o uso de metodologias participativas, constitui uma característica constante da sua actuação nas tarefas de “terreno”. A alusão à processos de intervenção baseados em metodologias participativas tem sido associada à questão da legitimação dos processos e formas de actuar junto das comunidades com quem trabalham. No entanto, conforme se verificou, repetidamente, durante uma pesquisa de campo na província do Huambo, na acção prática de vários mediadores de desenvolvimento ficaram evidentes as dificuldades desses agentes em discorrer sobre metodologias participativas²¹.

Por exemplo, entre os técnicos da ADRA/Huambo questionados sobre noções relativamente à participação, observou-se que a maioria deles apresentava argumentos plausíveis sobre o assunto; entre os técnicos desta organização não governamental, foi unânime a opinião segundo a qual, a ADRA actua com base no chamado Método de Desenvolvimento Comunitário (DC).

Na Visão Mundial/Huambo, as respostas sobre as metodologias de trabalho utilizadas por esta organização, variaram entre referências às “escolas de campo”, o Método de Desenvolvimento Comunitário (DC), e o método designado “dias de campo”. No geral, fica visível que a percepção dos vários mediadores quanto às ideias sobre participação popular exhibe importantes diferenças, entre os significados, discursos e práticas dos agentes.

Uma questão igualmente importante, ligada à maneira como os mediadores de desenvolvimento rural se relacionam com os destinatários e os demais agentes inseridos nos contextos de actuação, são as relações de poder e a maneira como estas ocorrem nas dinâmicas de intervenção social. De acordo com Neves (2007), nos processos de mediação social, as práticas adotadas pressupõem a interligação de mundos diferenciados por saberes e por formas de poder distintas, implicando em lutas sociais e a emergência de conflitos de interesses distintos.

Um conhecimento mais aprofundado sobre as acções dos diferentes agentes externos ajuda a compreender os processos que envolvem as relações de poder existentes entre os camponeses e os mediadores; implicam em

21 O trabalho de campo realizado na Caála que serve de suporte a este artigo demonstrou a dificuldade dos técnicos da EDA e do IDA em explicitarem as diversas vertentes e o sentido prático das metodologias participativas, em seu trabalho.

entender, por um lado, a maneira como se dá a complementação entre os vários agentes de desenvolvimento (público e privados) e, por outro lado, a maneira como as lutas e interesses em jogo ajudam a conformar as realidades dos processos de desenvolvimento rural e saber em que medida a participação e o controlo social, aludidos pelos mediadores dos processos sociais no meio rural, são efectivos.

Para explicitar a questão das relações de poder existentes entre os mediadores e, entre estes e os mediados, apresentamos aqui três iniciativas de desenvolvimento rural implementadas no município da Caála, entre 2008 e 2012, nomeadamente o projecto Meios de Vida implementado pela ADRA, o projecto PRORENDA, implementado pela Visão Mundial e o Programa de Crédito Agrícola de Campanha, implementado pelo governo angolano. A apresentação de três iniciativas resulta da indissociabilidade de processos que decorriam num mesmo momento, no município da Caála.

Na Caála, em 2010, a consolidação e o avanço dos órgãos do Estado aos locais e territórios mais recônditos, vinha ocorrendo de maneira visível, situação que contribuía para somar a expansão dos órgãos de desenvolvimento rural estatais, à acção de outros mediadores sociais, como era o caso das ONGs.

A vigência do programa de Crédito Agrícola de Campanha entre as associações de camponeses legalmente constituídas, ajudou a revitalizar o interesse organizativo destes e elevou as suas expectativas em relação ao apoio público. Vários camponeses da Caála, outrora marginalizados do apoio público e até mesmo do apoio privado das ONGs, viram neste programa de crédito estatal, um incentivo à auto-organização, à semelhança de outros camponeses já organizados em cooperativas, associações e grupos solidários locais em outras localidades.

No município da Caála, apesar do interesse e das expectativas geradas pelo programa de Crédito de Campanha, a articulação dos camponeses situa-se, geralmente, aquém das expectativas criadas por estes. A organização dos camponeses marginalizados em cooperativas, associações e grupos tem sido reduzida, quando comparada com a expansão e o avanço dos órgãos estatais sobre os territórios e as populações até então inacessíveis, devido à guerra. De igual modo, no âmbito das associações e cooperativas já legalizadas, a participação dos camponeses na tomada de decisão, no âmbito das parcerias com os agentes estatais, como aconteceu no Programa de Crédito de Campanha, foi nitidamente menor do que a expressão da vontade dos órgãos do Estado, acerca daquilo que deve ser feito em nome dos camponeses.

Nesta relação, em que o crescimento dos mediadores do

desenvolvimento rural ocorre em maior grau do que o crescimento da participação dos camponeses percebe-se que a vontade destes últimos não tem sido, necessariamente, incorporada ou ao menos considerada nas acções e decisões dos sectores afins que dominam os processos de desenvolvimento rural. Os padrões de dominação são determinados por lutas sociais disseminadas por múltiplas arenas existentes na sociedade (Migdal et al. 1997). Nos dias actuais, algumas das arenas de luta sociais mais sensíveis, no que tange a interacção entre camponeses e agentes externos, estão relacionadas com a capacidade de prestação de assistência técnica, suporte financeiro e organizativo por parte dos agentes externos diante de demandas que ultrapassam as competências específicas de cada órgão ou entidades voltadas para a intervenção rural junto dos camponeses.

Os mecanismos institucionais criados para dar suporte às decisões colegiadas ao nível de municípios, tais como os Conselhos de Concertação e auscultação social (CACs) são ainda ineficazes em relação à garantia do “exercício regular, irrestrito e efectivo da participação” relativamente às políticas governamentais e, também, em relação às formas de intervenção pública por parte de outros agentes de desenvolvimento. A vigência do Crédito de Campanha e de outros programas e projetos tutelados por ONGs tem mostrado que o exercício da mediação reproduz distanciamentos sociais entre os actores locais e os agentes de mediação.

Os mecanismos e as metodologias de cunho participativo constituem formas de acção política. Rowlands (2003) sublinha que, as abordagens de desenvolvimento têm em si imbutidas a questão do poder. A escolha de engajar-se ou desengajar-se das acções políticas e as possibilidades de sucesso de tais iniciativas são condicionadas pelo acesso dos actores aos recursos de poder (Bratton 1997). A probabilidade de sucesso da participação dos camponeses nas iniciativas tuteladas pelos diferentes sectores ligados ao desenvolvimento rural tem estado muito dependente do contexto político, dos interesses dos actores que dominam os processos de desenvolvimento e do tipo de questões que estiverem em jogo. Dificilmente se tem configurado uma relação horizontalizada entre as partes envolvidas nesses processos.

Lutas das ONGs pela legitimidade dos Pprocessos e das acções

As formas e os mecanismos de legitimação constituem uma das bases da acção política. O envolvimento dos camponeses nos projectos e a busca pelo envolvimento destes nas acções dos programas e projectos, por exemplo, tem sido apontada pelos mediadores como um importante

factor para o sucesso da intervenção planeada. Deste modo, têm sido várias as escolhas. De acordo com Bratton (1997), a escolha em engajar-se ou desengajar-se das acções e as possibilidades de sucesso de tais iniciativas são condicionadas pelo acesso dos actores aos recursos de poder.

Na Caàla, a probabilidade de sucesso do engajamento dos camponeses nas iniciativas tuteladas pelos diferentes mediadores ligados aos processos de desenvolvimento rural tem estado dependente do contexto político, dos interesses dos actores que dominam os processos de desenvolvimento e do tipo de questões que estiverem em jogo. Dificilmente se tem configurado uma relação horizontalizada entre as partes envolvidas nesses processos rurais, independentemente do agente de mediação (público ou privado).

No caso, várias ONGs que actuam na província do Huambo, uma das características pela qual estes mediadores têm procurado definir o seu trabalho tem sido o carácter alternativo por si atribuído a sua própria actuação. Pelo menos no plano discursivo, as ONGs ressaltam aspectos como o aumento da consciencialização, a organização, apropriação e acção colectiva de grupos e comunidades por si impulsionados e a satisfação de interesses individuais e colectivos através do exercício de direitos de participação política na sociedade em geral.

No contexto rural angolano, várias ONGs têm afirmado o seu estímulo à livre expressão de ideias e a busca pela pluralidade de expressões em relação aos problemas e realidades vividas, particularmente nos projectos tutelados por essas organizações, junto dos camponeses. A ideia de terem assegurada a legitimidade da sua intervenção, por via da pluralidade de expressões, tem estado presente no domínio discursivo dos vários mediadores. No entanto, no projecto PRORENDA, por exemplo, a maioria dos camponeses referiu que se sente à vontade em exprimir suas ideias, apenas quando se encontra junto dos membros das respectivas comunidades, sejam eles líderes comunitários ou os demais camponeses.

Contrariamente, os coordenadores do projecto PRORENDA, mencionaram que as discussões e decisões que ocorreram nesse projecto são obtidas legitimamente, pois contemplaram a participação e a opinião “irrestrita, equitativa e livre” seja dos camponeses, seja das lideranças ou ainda dos técnicos envolvidos neste projecto rural. De acordo com Chambers (1995), as vozes dos pobres podem não ser ouvidas em reuniões públicas da comunidade, nas quais é costume serem apenas as personalidades (locais e de fora) a apresentarem os seus pontos de vista. Para a legitimação de suas acções, a maioria dos mediadores tende a privilegiar a interacção com as lideranças locais e a manter um diálogo reduzido com o resto das comunidades.

Existem também casos em que a legitimação da intervenção dos mediadores tem estado sujeita à interferência e ao questionamento por parte dos camponeses, transformando a luta pela legitimação de acções, em processos mais complexos. Este foi o caso da disponibilização de crédito em dinheiro, no projecto PRORENDA, tutelado pela Visão Mundial.

A maioria dos programas e acções de crédito implementados pela Visão Mundial na Caàla tende a fornecer os empréstimos em espécie, e não em dinheiro. No entanto, após debates intensos, a Visão Mundial foi pressionada pelos camponeses a mudar de posição, sob pena de ver a sua intervenção fracassada por rejeição e abandono dos beneficiários do projecto.

No decorrer na intervenção, a Visão Mundial mudou de opinião, prevalecendo a posição dos camponeses, e por isso, procedeu-se então a concessão de crédito, subdividindo-o em crédito espécie e crédito em dinheiro, conforme o interesse dos camponeses. De acordo com Long (2007), os grupos locais (neste caso, os camponeses) formulam e perseguem activamente os seus próprios «projectos de desenvolvimento», os quais podem chocar com os interesses dos agentes externos, ou seja, os mediadores. A interferência dos camponeses, neste caso, não apenas mudou o rumo da acção planeada pela Visão Mundial, mas tornou mais complexo o processo de legitimação da intervenção desta ONG, enquanto mediador social.

Neste caso, o processo de diálogo entre a Visão Mundial e os camponeses em relação aos novos rumos seguidos pela questão creditícia acima referida, emergiram como uma preocupação central que passou a cobrir a satisfação e o interesse dos camponeses, embora, em muitos contextos de intervenção, vários factores, inclusive a competição entre mediadores, coloca num plano secundário, as demandas dos camponeses.

Nos diferentes cenários de intervenção, vários mediadores (organizações públicas e privadas) parecem apresentar preocupações em torno da defesa da sua imagem diante do público e, deste modo, têm procurado também apresentar-se como actores cujo trabalho desfruta inquestionavelmente de legitimidade. Elas são organizações externas que trabalham com população desfavorecida, mas não são membros das organizações de base da população (Haan 2009).

Em maior ou menor grau, os interesses dos mediadores, muitas vezes, parecem sobrepor-se aos reais desafios do desenvolvimento e a dominação do “outro” parece estar no cerne de muitos processos de legitimação. A análise de mais programas e projectos de intervenção protagonizados por diversos mediadores pode contribuir para compreender como estes mediadores têm construído a sua legitimidade e qual as relações

e implicações dessas construções no exercício de poder e nas tramas de desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

- Bratton, M. 1997. “Peasant-State Relations in Postcolonial Africa: patterns of engagement and disengagement”, In *State Power and Social Forces. Domination and Transformation in the Third World* edited by Migdal; Kohli; Shue (Eds.). Cambridge University Press.
- Chambers, R. 1995. *Desenvolvimento Rural. Fazer dos Últimos os Primeiros*. Luanda: ADRA Acção para o Desenvolvimento Rural e Ambiente.
- Commins, S. 1997. “World Vision International and Donors: To Close For Comfort?” In *NGOs, Sates and Donors* edited by Hulme; Edwards (Eds.). New York: Saint Martin’s Press/Save the Children.
- Haan, A. 2009. *How the Aid Industry Works. An Introduction to International Development*. USA: Kumarian Press. USA.
- Long, N. A. 1992. *Battlefields of Knowledge. The interlocking of theory and practice in social research and development*. London & New York: Routledge.
- Migdal, J., Kholi A., Shue, V. 1997. *State Power and Social Forces. Domination and Transformation in the Third World*. Cambridge University Press.
- Neves, D. P. 2008. “Mediação Social e Mediadores Políticos”. In D. P. Neves (Org), *Desenvolvimento Social e Mediadores Políticos*, 21-22. Porto Alegre: UFRGS/PGDR.
- Pain, R. S. 2007. “Desafios da Participação Social em um País Agudo: Estudo A Partir da ONG Angolana Acção Para o Desenvolvimento Rural e Ambiental”. Thesis, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio do Janeiro.
- Rowlands, J. 2003. “Beyond the Comfort Zone: some issues, questions and challenges in thinking about development approaches and methods.” In *Development and Methods Approaches. Critical reflections* edited by Eade, D. (Ed.). Oxford (UK): OXFAM, GB.
- Vidal, N., Andrade, J. 2008. *O Processo de transição Para o Multipartidarismo em Angola*. Lisboa: Firmamento & Livraria Nobel.

RESUMO

O artigo que se inicia tem como principal objetivo analisar as práticas sociais e políticas das Organizações Não-Governamentais (ONGs) que atuam em Angola. Partindo da contribuição de diferentes autores e tendo como perspectiva teórica a análise processualista, busca-se responder quatro questionamentos acerca destas práticas, a saber: quais são as práticas políticas e sociais das ONGs em Angola? De que maneira ocorrem as relações de poder nos espaços de intervenção? Como são percebidas as questões ligadas à participação popular? E qual tem sido a contribuição das ciências sociais em relação às dinâmicas rurais do país? Feito isso, espera-se concluir que, em maior ou menor grau, os interesses dos mediadores ligados aos processos de desenvolvimento rural, muitas vezes parecem sobrepor-se aos reais desafios do desenvolvimento, e a dominação do “outro” parece estar no cerne de muitos processos de legitimação.

PALAVRAS-CHAVE

Desenvolvimento; Mediação; Legitimidade; Intervenção social.

Recebido em 27 de novembro de 2015.

Aprovado em 11 de maio de 2016.