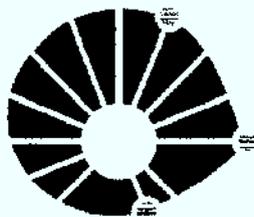




TCC/UNICAMP
F391a
IE

Monografia - Vitor



UNICAMP

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA

CEDOC - IE - UNICAMP

AJUDA EXTERNA, DESENVOLVIMENTO E REDUÇÃO DA POBREZA NO
AFEGANISTÃO DE 2002 A 2010

Monografia de conclusão de curso
apresentada como requisito parcial à obtenção
de grau de Bacharel em Ciências Econômicas
na Universidade Estadual de Campinas.



Aluno: Vitor Bukvar Fernandes

Orientador: Bastiaan Phillip Reydon

CAMPINAS

2010

TCC/UNICAMP
F391a
1290004897/IE

CEDOC - IE - UNICAMP

9137000000

Vitor Bukvar Fernandes

AJUDA EXTERNA, DESENVOLVIMENTO E REDUÇÃO DA POBREZA DE 2002 A
2010

Monografia apresentada junto ao Curso de Ciências Econômicas da Universidade Estadual de Campinas, na área de concentração de Desenvolvimento Econômico, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel.

Orientador: Bastiaan Phillip Reydon

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Dr: Ana Karina da Silva
Universidade: PUC Campinas

Campinas, 7 de Junho de 2010.

Agradecimentos

A realização deste trabalho dependeu de diversas pessoas, dentre elas meus pais, amigos e professores e, especialmente, de meu orientador, Bastiaan Reydon. Por estes motivos vai aqui meus sincero agradecimento a todos estes que, de alguma forma, me ajudaram a levar a diante a elaboração da minha monografia.

Algumas pessoas foram, porém, essenciais.

Meu orientador foi quem acreditou desde o começo numa idéia um tanto distante dos estudos elaborados aqui no Instituto de Economia – devo a ele a maior parte dos meus agradecimentos devido ao seu suporte e incentivos, os quais foram decisivos ao não me deixar desacreditar no meu projeto de estudo.

Ao carinho e apoio incondicional dos meus pais devo meu agradecimento sempre, especialmente nos momentos de dúvida nos quais sempre encontrei refúgio na presença deles.

Aos moradores e amigos da minha república, devo meus agradecimentos por aturarem minha companhia e discussões nem sempre convenientes. Não citarei seus nomes por alongar muito esta seção – eu sei que entenderão.

Aos meus amigos Marcos Favaretto, Roberto Simiqueli, Gabriel Lutti, Felipe Kamia e André Acosta devo também meus agradecimentos por diversas discussões sobre economia – as quais me lembro sempre e tento seguir seus exemplos como exímios debatedores desta ciência.

“Poverty is pain; it feels like a disease. It attacks a person not only materially but also morally. It eats away one’s dignity and drives one into total despair. A person feels poverty every moment without even noticing it.”

A woman in Moldova

“Don’t ask me what poverty is, you have met it outside my house. Look at the house and count the number of holes. Look at my utensils and the clothes that I am wearing. Look at everything and write what you see.”

Poor man, Kenya

RESUMO

Após a derrubada do regime do Talibã, em 2001, o Afeganistão tem experimentado um grande fluxo de recursos classificados como ajuda externa tendo em vista sua reconstrução através do suporte à criação de um Estado democrático que possa promover o desenvolvimento social e econômico visando reverter a situação atual de pobreza extrema na qual os habitantes do país se encontram mergulhados. O propósito deste estudo é compreender a relação da ajuda externa com a redução da pobreza e, mais especificamente, qual a capacidade da ajuda externa de impactar na redução da pobreza através do desenvolvimento socioeconômico sustentável – sem perder de vista as especificidades históricas e geográficas do país. Assim, passa-se pela discussão teórica sobre como definir a pobreza e o que seria a eficácia da ajuda externa, e por uma análise holística destas categorias no contexto afegão, avaliar quais são suas falhas e seus potenciais e dar recomendações visando uma inversão na dramática situação de miséria que aflige a população do país.

ABSTRACT

After the fall of the Taleban regime, in 2001, Afghanistan has experienced a great inflow of resources categorized as external aid directed to its reconstruction through supporting the creation of a democratic State that can promote social and economic development in order to reverse the actual extreme poverty scenario in which the country's inhabitants are immersed. The purpose of the study is to comprehend the relation between external aid and poverty reduction and, more specifically, assess external aid's capacity of impacting the reduction of poverty through sustainable socioeconomic development – without losing from sight the county's historic and geographical specificities. Therefore, moving through a theoretical discussion of defining poverty and what would aid efficiency be, and through a holistic analysis of this categories in the afghan context, address the problems and potentials and give recommendations aiming at a inversion in the dramatic situation that afflicts the country's population.

Sumário

Introdução	1
1. Antecedentes Históricos: análise da especificidade histórico-geográfica para compreensão da atualizade afegã	4
1.1. Breve descrição do país	5
1.2. História do Afeganistão até o fim do regime comunista (até 1988).....	7
1.3. Regime Taliban, Al-Qaeda e Osama bin Laden	15
1.4. Invasão dos EUA e Acordo de Bonn – o Afeganistão de 2001 até os dias de hoje	26
2. Definições: ajuda externa, eficácia e eficiência da ajuda, pobreza.....	31
2.1. Definição: Ajuda Externa	32
2.2. Definição: Eficácia e Eficiência da ajuda.....	35
2.2.1. <i>Definição de multiplicador keynesiano</i>	39
2.3. Definição: Pobreza.....	41
2.4. Justificativas do enfoque do estudo	46
3. Ajuda externa e redução da pobreza: análise da ajuda externa e sua relação com a redução da pobreza no Afeganistão	48
3.1. Caracterização da estrutura do Afeganistão	49
3.2. Pobreza e as Metas.....	57
3.3. Análise da ajuda externa no país	70
3.3.1. <i>Volume</i>	71
3.3.2. <i>Distribuição da ajuda externa</i>	73
3.4. Análise integrada	83
Conclusões	99
Anexo I.....	110
Bibliografia	111

INTRODUÇÃO

Espalhados pelo mundo, em diferentes épocas, são inúmeros os países que necessitaram de ajuda de outros países e organizações em tempos de catástrofe – alguns por períodos curtos e pontuais, outros recorrentemente ou até por longos períodos.

Dentre estes casos chama à atenção o caso do Afeganistão, um país castigado por séculos de conflito, sempre disputado por potências históricas e locais – desde o Império de Alexandre, o Grande, passando pela Inglaterra, Rússia, grupos extremistas religiosos como o Taleban e, ultimamente, os EUA. A situação do país veio novamente à tona aos olhos internacionais com a invasão norte-americana e derrubada do Taleban do poder, de onde se iniciou um esforço internacional atrás de um complicado processo de construção da paz e desenvolvimento sócio-econômico num país arrasado pela invasão em precedentes décadas de guerra civil ininterruptas.

Um país em condições de pobreza extrema, insegurança, de terreno árido e montanhoso, de constituição étnica e religiosa heterogênea e permeada por uma mentalidade de sobrevivência tão arduamente testada durante décadas – estas são as configurações deste país que tornam extremamente complicado e sensível o planejamento e implementação de estratégias de aplicação da ajuda externa provida, necessário tanto para garantir ajuda emergencial de curto prazo quanto para fundar as bases para promover o desenvolvimento socioeconômico e soberania.

Desde a invasão americana e o Acordo de Bonn em dezembro de 2001, os diversos atores globais têm se organizado num esforço conjunto e em larga escala para amparar o novo governo afegão e sua população em condições de adversidade extrema.

Ciente da condição de miséria e instabilidade do país, o propósito deste estudo é avaliar se a ajuda externa investida no país desde 2001 foi capaz de reduzir a miséria no país e

se, na data deste estudo (2010), esta ajuda foi capaz de promover em algum grau o desenvolvimento socioeconômico de maneira sustentável.

O cenário afegão é caracterizado por um Estado frágil, derivado de um equilíbrio informal entre as forças internas, com conflito armado caracterizado pela insurgência recorrente de grupos contrários ao corrente pacto de poder em diversas de suas sublocalidades, e o tênue equilíbrio que ainda dá esperança para a continuação do processo de construção da paz. Através da mitigação do conflito aberto, internalizando-o para a esfera política, ainda é largamente dependente da atuação da comunidade internacional, em especial os doadores de recursos (*donors*) e organizações internacionais como a ONU e diversas ONGs.

Neste contexto, nosso objetivo central é verificar a eficácia da ajuda externa na redução da pobreza. Pode-se resumir este objetivo na seguinte pergunta de pesquisa: A ajuda externa ao Afeganistão contribuiu significativamente à redução da pobreza de modo sustentável, através do desenvolvimento sócio-econômico?

A hipótese que norteia esta pesquisa é que a ajuda externa contribuiu para redução sustentável da pobreza humana (aspecto mais amplo que pobreza econômica) através do desenvolvimento sócio-econômico.

Tendo em vista o propósito deste estudo, explicitado acima, o mesmo foi dividido basicamente em 3 capítulos: (1) contextualização histórico-geográfica, (2) definições dos conceitos de ajuda externa, pobreza, eficácia e eficiência da ajuda externa, (3) ajuda externa e a redução da pobreza e, por último, as conclusões.

O capítulo 1 foi incluído com o motivo de ressaltar a importância de se levar em conta as especificidades do país e entender melhor o contexto no qual está inserido antes mesmo de começar a inferir sobre os impactos da ajuda externa no desenvolvimento socioeconômico do mesmo. Nele estão apresentadas informações pertinentes sobre sua

geografia e localização, seguido de um panorama histórico e incluindo os principais eventos históricos que aconteceram previamente a publicação deste estudo.

No capítulo 2 parte-se para a definição dos conceitos-chave para a análise da ajuda externa e sua interação com a redução da pobreza no país, incluindo esclarecimentos, exposição e o posicionamento deste estudo em relação aos debates teóricos sobre o que é definido como ajuda externa, a diferença e definição da eficácia e eficiência da ajuda seguido de uma revisão do debate teórico recente sobre as mesmas, incluindo o posicionamento deste estudo em relação a este debate, e um esclarecimento sobre as diferentes dimensões da pobreza e o que será tomado como pobreza neste estudo, explicitando-se os principais pontos deste estudo e a justificativa metodológica da redução do escopo que acabou por ser adotada no decorrer da pesquisa ao se deparar com problemas como a falta de disponibilidade de dados para uma análise geral quantitativa.

No capítulo 3 tratar-se-á mais diretamente do tema central, ou seja, a ajuda externa e seu impacto na pobreza no Afeganistão. Partir-se-á para a caracterização da estrutura do país, incluindo sua economia e um panorama dos dados sobre a situação atual e evolução da pobreza, seguido da apresentação qualitativa e quantitativa dos fluxos de ajuda externa e sua distribuição ao chegar no país, além de seus impactos locais e interações, dando atenção especial ao caso do multiplicador keynesiano da ajuda externa e o efeito do mesmo sobre a redução da pobreza no país.

Por último, conclui-se o estudo ao deixar as principais recomendações para melhorar a eficácia e eficiência dos fluxos de ajuda externa para o desenvolvimento socioeconômico do país, e a conseqüente redução sustentada da pobreza através deste.

CAPÍTULO 1

Antecedentes Históricos: análise da especificidade histórico-geográfica para compreensão da atualidade do Afeganistão

Introdução ao Capítulo

Situado entre três civilizações, o Afeganistão é a ponte entre o Sul e o Centro da Ásia e conecta o Oriente médio com o Sudeste Asiático. Sua importância geográfica estratégica sempre foi de interesse e o país passou por uma série de guerras e efeitos degradantes da interferência externa e tentativas de ocupação. O país e seus habitantes existem desde antes de Cristo e, apesar de vários golpes severos em forma de levantes, guerras civis e invasões, o país conseguiu manter, de certo modo, suas etnias bem definidas espalhadas pelo seu território nacional.

A luta constante contra o clima agressivo, a configuração desértica do território e as incessantes guerras civis, além das implicações de sua localização estratégica, determinam os traços austeros do povo afegão, verdadeiros sobreviventes organizados em inúmeras tribos e diferentes etnias, ainda mais se tomarmos em conta a inexistência de um Estado ou unidade outra que não a unidade temporária baseada na religião islâmica na luta contra invasores “infieis”.

Figura 1A.

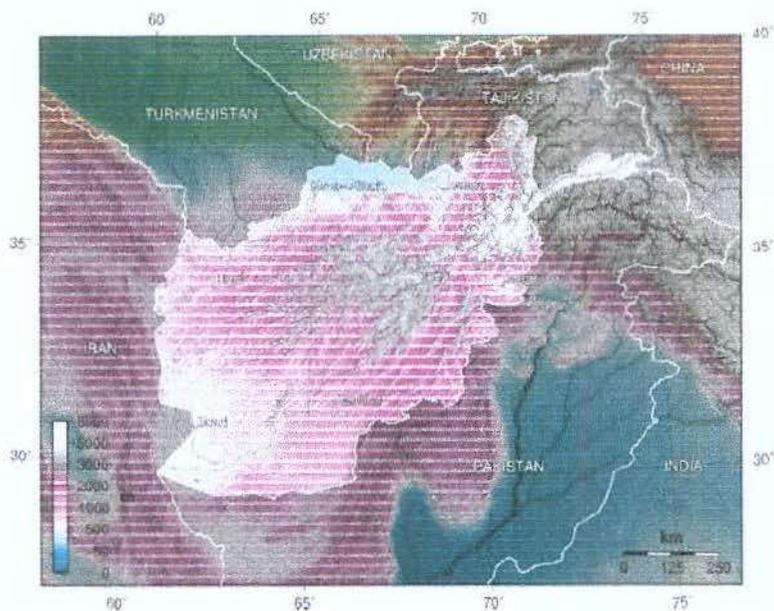


Conhecer o *background* passado que implica nesta configuração territorial, social, cultural e política e no que estes fatores implicam na forma como são estruturadas as atuais dificuldades, é de extrema relevância para se ter uma visão orgânica que leve em conta as especificidades do país, sem a qual é impossível meditar sobre soluções permanentes para seus problemas. É este o objetivo, trazer à luz as especificidades histórico-geográficas do Afeganistão, que buscamos neste capítulo.

1.1. Breve descrição do país

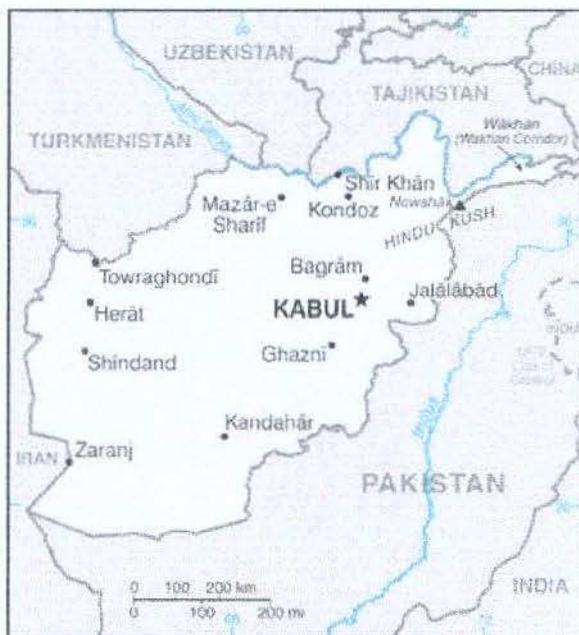
O Afeganistão é um país montanhoso localizado ao redor da cadeia de montanhas do Hindu Kush com aproximadamente três quartos do país coberto por montanhas (figura 2.1A).

Figura 1.1A



Ao norte o Afeganistão faz divisa com três repúblicas (figura 2.1B): Turcomenistão, Uzbequistão e Tadjiquistão; ao leste com o Tadjiquistão e China; ao sul com o Paquistão; e a oeste com o Irã. Devido ao clima continental do país – invernos rigorosos e verões quentes e extremamente secos, impactando na disponibilidade de água doce e também no transporte – a maioria dos habitantes vive nos vales criados pelos rios Kabul, Harirud, Andarab e Hirmand. O país tem apenas 12,13% de terra arável, ocorrência de terremotos perto da cadeia de montanhas do Hindu Kush, além de enchentes e secas freqüentes, o que faz da localização e composição geográfica do país uma das grandes dificuldades para a sobrevivência da população: há um suprimento limitado de água fresca natural, suprimento inadequado de água potável, alta degradação do solo, crescente desmatamento e desertificação.

Figura 1.1B



A República Islâmica do Afeganistão é constituída por muçulmanos (99% da população) e o ramo mais presente do Islã, aproximadamente 80% dos afegãos, é o islamismo

sunita da escola hanafita. A estimativa de população para 2009 foi de 28 milhões 396 mil habitantes (idade média de 17,6 anos), com um PIB (com paridade de poder de compra) de US\$ 22,27 bilhões (US\$ 758 per capita), sendo que a população é primariamente rural, com aproximadamente 80% deles engajados na agricultura, outra parte é composta por nômades e uma minoria urbana - com destaque para Kabul, a capital e maior cidade afegã, com algo entre 3,5 e 5 milhões de habitantes. A variedade étnica é extremamente rica, sendo os grupos majoritários os Pashtuns (aproximadamente 39-42% da população), seguidos pelos Tajiks (27-37%) e os Hazara (8-10%)¹ – etnias em confronto desde a morte de Maomé (conflito entre xiitas e sunitas). Em muitas ocasiões estes conflitos abrangem também a luta contra o capitalismo que desvirtua as tradições islâmicas, dado que o Estado e a religião se confundem para muitas tradições islâmicas.

1.2. História do Afeganistão até o fim do regime comunista (até 1988)

Sem nos alongarmos na história antiga do Afeganistão – por motivos de concisão, não de falta de importância -, tem-se documentos sobre a região desde 330 AC, datados da época da invasão de Alexandre, o Grande, que conquistou o país, mas não conseguiu dominar a população que se revoltou incessantemente². Em meados do século I, devido ao intercâmbio de mercadorias entre o Império Chinês e Romano através da Rota da Seda beneficiou a região onde hoje se encontra o Afeganistão visto que esta se encontrava numa das únicas rotas para as caravanas, gerando um relativo florescimento devido ao fluxo de comércio. A processo de determinação de sua especificidade começa aproximadamente em 642 DC, com a sua introdução do islamismo – antes da qual os líderes locais (Shahi) passaram um período sob influência da dinastia Tang, da China -, sendo seguido pela dinastia islâmica Ghaznavid (962-

¹ BASHIRI (2002) e CIA World Factbook. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/AF.html>.

² Disponível em: <http://www.afghan-web.com/history/chron/index.html>.

1140)³. Avançando rapidamente no tempo, é impossível ignorar o período de invasão e dominação mongol, iniciado pelas hordas de Genghis Khan em 1200 DC e continuado com dinastias mongóis até 1500 DC.

Em 1747, com o assassinato de Nadir Shah (líder persa), Ahmed Shah Abdali (Durrani) toma o poder e organiza uma frágil aliança entre chefes tribais de províncias fragmentadas que compartilhavam de uma forte identidade cultural Pashtun⁴, fundando o Império Durrani, que, após seu declínio, engendrou décadas de anarquia.

Em 1826, Dost Mohammad Khan, que tinha sob seu controle as cidades de Kabul e Ghazni, se autoproclamou Amir. Nesta data um general britânico, Sir Henry Rawlinson, observa:

“The nation consists of a mere collection of tribes, of unequal power and divergent habits, which are held together, more or less loosely, according to the personal character of the chief who rules them. The feeling of patriotism, as known in Europe, cannot exist among Afghans, for there is no common country.” (citado em RASANAYAGAM, 2003, p. xvi).

Ironicamente, o imperialismo europeu foi quem acabou dando ao Afeganistão um nome e um território – Dost Mohammad em pessoa foi quem pediu ajuda aos britânicos em 1836 para resistir à Ranjit Singh e seus Sikhs. Os britânicos, por medo das intrigas do Império Russo ameaçarem seus interesses na Índia, substituem o independente Dost Mohammad pelo governante fantoche Shah Shuja em 1839, ao mesmo tempo em que mandaram uma expedição militar (pomposamente nomeada *Army of the Indus*⁵) para combater os persas que, com apoio militar dos russos, estavam tentando tomar Herat, iniciando a primeira Guerra

³ <http://www.afghan-web.com/history/chron/index2.html>

⁴ RASANAYAGAM, A. (2003), p. xv: “It was a loose alliance of tribes sharing a strong Pashtun cultural identity. Their common aim was conquest, pillage, and the extraction of tribute from conquered peoples and territories”.

⁵ Exército dos Hindus – tradução livre minha.

Anglo-Afegã (1839-42) e dando início ao Grande Jogo - onde o Afeganistão era considerado um *buffer state* disputado pelas zonas de influência russa e britânica. Depois seguiram mais duas Guerras Anglo-Afegãs, a segunda em 1878-80 e a terceira em 1929.

Entre 1880 e 1901, o governo de Abdur Rahman Khan serviu para dar sustentação ao processo de coesão territorial do Afeganistão, sendo este período marcado por uma liderança rígida e violenta, conforme atesta Lord Curzon, em seu diário:

“In the thirteen years that elapsed before my visit, the Amir had consolidated his rule over one of the most turbulent peoples in the world by force alike of character and of arms, and by a relentless savagery that ended by crushing all opposition out of existence, and leaving him the undisputed but dreaded master of the entire country. No previous Sovereign had ridden the wild Afghan steed with so cruel a bit, none had given so large a measure of unity to the kingdom; there was not in Asia or in the world a more fierce or uncompromising despot” (CURZON, citado em RASANAYAGAM (2003), p. 13).

O período que se segue pode ser denominado, de acordo com Rasanayagam, como “A Monarquia Afegã”, compreendendo o reinado do filho de Abdur Rahman Khan (“O Amir de Ferro”), Habibullah (1901-19), Amanullah (1919-29), Nadir Shah (1929-33) e Zahir Shah (1933-73). Data deste período o surgimento da elite urbana, em contraposição com o centro tradicional da sociedade rural, a comunidade local (*qawm*). Este novo arranjo está ligado diretamente com os conflitos que aflorarão durante a existência do Afeganistão até a atualidade, qual seja, a interação da força do estado, simbolizada por Kabul e sua burocracia de um lado e, do outro, o poder da comunidade local.

Os acontecimentos deste período podem ser sintetizados em: a) 3ª Guerra Anglo-Afegã, conhecida como a guerra de independência; b) primeiro contato com os socialistas soviéticos; c) tentativas de modernização (principalmente no tocante à separação dos poderes religiosos e estado e emancipação das mulheres) foram no máximo temporárias e repelidas

pela parcela conservadora da população; d) durante o reinado de Amanullah, pela primeira vez, estudantes de famílias ricas foram mandados para completar seus estudos no exterior, gerando uma nova força (apesar de sempre pequena em relação à população) nacionalista, revolucionária e dissociada do conservadorismo rural – movimento que foi impulsionado com a criação da Faculdade de Medicina, o que viria a ser a Universidade de Kabul. Nas palavras de Rasanayagam,

“The University was to become a confused hotbed of dissident in the 1950s and 1960s, spawning liberals and progressives of all hues, including Marxists and outright atheists, as well as Islamists and other Muslim radicals. If there was one experience they had in common, it was that they had no place in the traditional establishment. Through their education they became a kind of middle class in a socially backward pre-industrial country that lacked a true middle class, and with no economic opportunities for such a class outside the limited confines of the state bureaucracy and army. They were to come into their own in the 1960s and 1970s. But as the blinkered slaves of imported ideologies, they invited unprecedented disaster”. (RASANAYAGAM, 2003, pg. 24);

e) durante o reinado de Zahir Shah, principalmente durante o período de reformas modernizadoras do primeiro ministro Daoud, nota-se o início do movimento de abandono da tradicional política de neutralidade do Afeganistão e aproximação da União Soviética – visto a indiferença dos EUA para com os pedidos de financiamento e apoio ao Afeganistão; f) na década de 50 e 60, houve um significativo aumento de vagas e criação de universidades, criando uma classe de estudantes esclarecidos que não mais se identificavam com a mentalidade atrasada e conservadora das comunidades rurais, e que constituiriam a base crítica do período seguinte; g. surgimento do PDPA (“People’s Democratic Party of Afghanistan”⁶), de orientação marxista e do movimento progressivo Islamista (Islamic

⁶ Partido Popular Democrático do Afeganistão – tradução livre do autor.

Youth); h. crescimento de volume intenso da economia impulsionado, tradicionalmente, por recursos externos.

Durante os anos de 1973-78, onde houve a abolição da monarquia e a presidência de Daoud, foi marcante a polarização de forças, basicamente dividindo a esfera política entre os conservadores rurais tradicionais, as forças de cunho marxista e as de embasamento Islamista.

De um lado, a elite rural composta por ulemás (teólogos treinados e jurisperitos) e chefes tribais antiprogressistas. Nas cidades, as forças progressistas se dividiram entre o movimento Islamista e o PDPA marxista, os primeiros baseados no Jamiat-i-Islami (Sociedade do Islã), composto por professores e alunos - sem ligação formal com os ulemás conservadores -, que argumentavam que a tecnologia e ciência são neutras e, portanto, não incompatíveis com o Islã. Seus membros buscavam a constituição de um Estado Islâmico progressista, mas leal às leis islâmicas (shari'a). Rasanayagam cita Oliver Roy:

“... for Islamists, the shari'a is 'just a part of the agenda ... They address society in its entirety, in politics, economics, culture and law.' Their aims are highly political, to gain power and establish an 'Islamic state', divested of 'un-Islamic' laws and other trappings influenced by Western concepts and ideals. Socially they draw their leaders and adherents not from the unlettered classes, but from Western-type high schools and universities, particularly from technical institutes, as they argue that science and technology are ideologically neutral and not incompatible with Islam”.

O movimento marxista começou com grupos de estudo clandestinos que, em seguida, levaram à formação do PDPA em 1965. Desde o início do partido já era visível que os membros estavam em desacordo, dividindo-se entre linhas tribais e étnicas do Afeganistão, o que ficaria explícito durante o golpe de estado comunista, anos à frente, com a Revolução de Saur, em 1978. A divisão que se dava era basicamente entre três líderes e “não eram ideológicas, mas sim pessoais, refletindo as suas diferentes origens sociais e suas diferentes

aproximações para com a revolução”⁷ - ou seja, todos concordavam com a necessidade de uma revolução, porém tinham aproximações diferentes quanto a estratégias para sua implementação.

A tensão entre os dois grupos foi-se escalando, e chegou até o ponto de ataques islamistas contra as mulheres que desrespeitavam as designações da shari'a: mulheres que não usavam o véu tinham suas faces borrifadas com ácido, e as que saíam à rua com as pernas expostas tinham suas pernas baleadas por armas com silenciadores.

A Revolução Saur consistiu num golpe de estado dos comunistas contra o regime vigente, em 1978. Esta mesma se configurou como uma “revolução” de cima para baixo, onde a configuração do poder em si era dividida em três partes, e o que se pensava que seria uma divisão igualitária entre as diferentes orientações dentro do partido acabou por tornar o governo imobilizado, dividido entre três facções, deixando pronto o “tabuleiro” do jogo de onde um dos integrantes emergiria como líder.

A implementação da revolução de cima para baixo se sustentava em três pilares: repressão (possível apenas na medida em que existia um exército leal e bem equipado); reforma agrária (com a qual pensaram que teriam apoio da população rural); e uma campanha de alfabetização em massa (que tornaria possível a propagação da ideologia comunista e também como forma de afastar a população da influência do clero). A falta de conhecimento dos mecanismos internos (ou a opção de ignorá-los) que geriam a sociedade afegã, principalmente no interior rural, levou abaixo a funcionalidade da implementação das reformas comunistas, em especial a reforma agrária, que visava quebrar as estruturas sócio-econômicas tradicionais, e que representou um ataque frontal às tradições conservadoras islâmicas do interior rural visto que a propriedade de terra é considerada sacrossanta pelo Islã,

⁷ RASANAYAGAM (2003), p. 49 – tradução livre do autor.

e acabou gerando incessantes insurgências e revoltas – culminando numa intensa instabilidade e guerra civil.

Após o golpe do PDPA, a disputa do poder resultou na liderança de Amin, conseguida através de intrigas políticas e perseguição velada, porém no seu reinado de cem dias os dados já estavam lançados contra ele. Três quartos do país estavam em rebelião e a eliminação dos outros dois membros que disputavam o poder não foi bem vista pela URSS, visto que Amin era tido como um líder nacionalista que não estava disposto a ceder para o jugo soviético – sem contar as atitudes desesperadas de Amin que, ao ter sua proposta de auxílio militar soviético para controle das insurgências recusada, voltou-se para os EUA e o Paquistão para pedir ajuda, o que disparou o movimento de invasão soviética subsequente, tratado aqui como o período de sovietação do Afeganistão (1979-89).

A sovietação do Afeganistão após a invasão do país pela URSS representou em grande parte a continuação dos problemas estruturais do país. Neste período de dez anos foram aplicadas políticas de repressão contra qualquer força que fosse contra o regime comunista, além de uma intensa massificação forçada da cultura e ideologia comunista – incluindo todo tipo de educação enviesada, principalmente no que tange as crianças e adolescentes, visando à formação de futuros membros leais ao partido. Assim, apesar do viés de interesse na manutenção do domínio do país, os investimentos em infra-estrutura despendidos pelos soviéticos (educação, saúde, relativa integração regional, agricultura – investimento em unidades básicas de armazenagem, mecanização e irrigação – e comunicações) refletiram em um pequeno benefício para a população afegã.

A repressão contra as insurreições afegãs, principalmente na parte sudoeste do país, gerou um grande influxo de refugiados para o Paquistão, onde se formou um centro da resistência ao regime comunista apoiados pelos interesses paquistaneses anti-soviéticos e pela

ajuda dos EUA.⁸ A ajuda norte-americana ao Paquistão veio de basicamente em pacotes de ajuda econômica e militar, a partir de setembro de 1981 quando o então presidente Reagan assinou um pacote de US\$ 3.2 bilhões distribuído por seis anos. Um grande esforço foi feito para treinar e equipar a resistência (composta de *mujahideen*⁹ afegãos) - o treinamento foi supervisionado pela CIA que capacitou os instrutores paquistaneses e também varreu o globo em busca de armas soviéticas – para que o auxílio direto através da distribuição de armas de fogo não pudesse ser vinculado aos EUA. No outono de 1984, o presidente Reagan assinou uma diretiva do Conselho Nacional de Segurança deixando claras as intenções de retirar as forças soviéticas do Afeganistão por todos os meios possíveis, aumentando em grande monta o financiamento da resistência afegã e dissipando subitamente qualquer hipótese de que os EUA não estavam diretamente envolvidos na guerra afegã.

O regime comunista - claramente mantido à custa do suporte logístico, financeiro, tecnológico e, principalmente, militar da URSS – foi gradualmente perdendo força e teve uma guinada decisiva em direção ao fim da ocupação soviética na primavera de 1985, com a promoção de Mikhail Gorbachev ao cargo de secretário geral do Partido Comunista da União Soviética, que colocou em prática seu plano preparando terreno para a retirada das tropas soviéticas do Afeganistão, deixando o líder fantoche do país, Babrak Karmal, em maus lençóis visto que sem o apoio da URSS seu governo não tinha chances de continuar. Em 1986 Karmal foi convocado para Moscou e Najibullah foi eleito secretário geral do Comitê Central do PDPA com unanimidade, garantindo um regime pró-soviético após a retirada das tropas da URSS. Najibullah colocou em prática sua política de reconciliamento propondo um governo de coalizão e uma nova constituição, que foi adotada ao fim de 1987.

⁸ RASANAYAGAM (2003), p. 102. – “From an estimated 80,000 refugees in Pakistan at the end of 1978, their numbers reached 400,00 by 1980”.

⁹ Um *mujahid* (plural *mujahideen*) é uma pessoa que está comprometida com um *jihad* – ou guerra santa islâmica.

Em fevereiro de 1989 todas as tropas soviéticas tinham se retirado do Afeganistão. A opinião geral paquistanesa e norte-americana era de que o regime de Najibullah iria entrar em colapso em questão de semanas, com o triunfo dos *mujahideen* comemorando a vitória do seu jihad em Kabul. Nada disso aconteceu. O que foi visto como uma retirada apressada dos soviéticos na verdade uma ação muito bem planejada de distribuir tropas do governo nas principais cidades e bases antes ocupadas pelos primeiros para garantir as linhas vitais de comunicação para, assim, poder travar uma guerra defensiva.

1.3. Regime do Taliban, al-Qaeda e Osama bin Laden

O que se seguiu, contrário às expectativas gerais, foi a sobrevivência do regime de Najibullah através de uma estratégia de forte autonomia local com generosos subsídios em dinheiro e armas para as comunidades rurais, com intenção de criar centros que pudessem operar contra os insurgentes *mujahideen* de maneira autônoma – garantindo assim o início da fase de exacerbação da fragmentação do Afeganistão. A lealdade dos líderes locais era comprada com subsídios, subornos e a licença de poderem enriquecer através do tráfico de equipamentos e drogas, datando deste período o incentivo massivo à produção do ópio. O país estava se fragmentando cada vez mais em feudos, dividido entre lideranças tribais sem uma coesão interna baseadas nas lideranças dos grupos de ex-refugiados de Peshawar.

A primeira tentativa de uso de força em Kabul ocorreu em 1990, com uma tentativa de golpe pelo ministro da Defesa, o General Shahnawaz Tanai, bombardeando o palácio presidencial e rompendo com a barreira de segurança ao sul da capital para entrada dos batalhões de Hekmatyar. O golpe falhou, em parte por intervenção norte-americana, e Tanai fugiu para o Paquistão, onde Hekmatyar o nomeou comandante do seu Exército do Sacrifício.

Najibullah, com a cessação de ajuda soviética em 1991, viu-se impotente ao comandar um governo falido e fragmentado e resignou-se do cargo. O comandante Massoud, um dos maiores representantes da etnia *tajek*, e que tinha as forças mais bem organizadas e disciplinadas, enxergou claramente que era necessário um novo arranjo de poder - visto que ele por si não detinha o controle da capital, que estava ocupada pelos seus rivais (Hizbi-i-Islam de Hekmatyar e o Wahdat Shi'ite dos Hazaras) - convocando os líderes Peshawar para um acordo. O Acordo de Peshawar de 24 de Abril de 1992 foi o resultado deste esforço, que estabelecia um governo temporário e um prazo de 18 meses para convocar eleições nacionais. O mesmo acordo tornou-se inoperante logo em seguida devido à intransigência de Hekmatyar em assiná-lo – este fato deu início a um período de constante conflito armado em Kabul, com início em 1992 com o bombardeamento de Kabul por Hekmatyar. Em 1994, Hekmatyar ordenou o pior ataque que Kabul já vira, de acordo com Rasanayagam:

“...Hekmatyar unleashed the most ferocious artillery and rocket attacks that Kabul had ever experienced. These attacks destroyed half the city, took some 25,000 civilian lives, and caused tens of thousands of Kabulis to seek safety in Pakistan or in the north”.¹⁰

Nisto Hekmatyar conseguiu o inverso do que queria, exacerbando as condições anárquicas que abriram caminho para o surgimento do Taliban, deixando até mesmo os Islamistas em posição desvantajosa e com descrédito pelos seus apoiadores. Falhando em conquistar Kabul ele perdeu o apoio do Paquistão ao não se provar apto para estabelecer um governo clientelista no Afeganistão e também se tornou odiado pelos *mujahideen* que alegavam que ele matou mais *mujahideen* durante a jihad que os comunistas.

O surgimento do misterioso Taliban (plural em persa e pashtu para a palavra árabe *talib*, que significa estudante religioso, de status social humilde que recebeu treinamento

¹⁰ RASANAYAGAM (2003), p.142.

baseado no Corão e no hadith) se deu em meados de 1994, com o “resgate” de um comboio comercial paquistanês no caminho de Quetta para o Turcomenistão. O misterioso novo ator tinha tido um pesado envolvimento paquistanês no que tange armamento e treinamento nas *madrasas* no noroeste do Paquistão e eram, literalmente, “filhos do jihad” – jovens nascidos em campos de refugiados que estavam em contato com a guerra desde o nascimento. Sua educação era dada nas *madrasas* influenciadas pelas escolas teológicas de Deoband na Índia (local onde foram treinados gerações de *ulemás* afegãos), caracterizadas pelas suas interpretações fundamentalistas do Islã, em oposição ao *ijtihad* (inovação na adaptação à novas condições), sua oposição à qualquer papel significativo para mulheres fora de suas casas e sua oposição à estruturas feudais e tribais. A ofensiva do Taliban se deu através de suas táticas de guerra até então desconhecidas em solo afegão, com soldados bem treinados em forças coesas, com larga mobilidade, precisão nos ataques de artilharia e capacidade de comunicação impressionante – graças ao treinamento fornecido por ex-oficiais pashtuns do exército PDPA, que tinham o *know-how* profissional, enquanto os estudantes providos pelas *madrasas* tinham a motivação e disciplina. Acontece que, ao desenrolar do conflito, o tiro do Paquistão “saiu pela culatra”, visto que o movimento do Taliban desenvolveu sua própria agenda, não se submetendo ao controle do primeiro. Antecedente a isso, é notável a relação do Paquistão ao Taliban: os elos sociais e ideológicos à elementos institucionais dentro da sociedade paquistanesa que providenciaram a influência necessária para a legitimação do suporte e financiamento. Aproveitando-se do elo com o Paquistão e, mais notavelmente, com a região anárquica das Agências Tribais no noroeste do Paquistão (teoricamente parte do Paquistão, porém o último não tem jurisdição *de facto* na região), o Taliban estabeleceu um lucrativo posto de tráfico ilegal, aproveitando-se da falta de fiscalização e corruptibilidade dos oficiais da região. Após a concretização do poder do Taliban, o cultivo de papoula para

transformação em ópio e heroína tornou-se uma atividade generalizada, que acabou por tornar-se uma grande fonte de renda do regime.

Durante a corrida do Taliban ao poder, especialmente após a queda de Herat, em 1995, a hostilidade anti xiita foi percebida pelo Irã como uma ameaça nacional - mais que isso, foi percebida como era: um plano norte-americano para isolar o Irã na região. Entretanto, os esforços norte-americanos para conter a instabilidade no Oriente Médio foram mal estruturados visto que ao tentar conter o fundamentalismo xiita iraniano não perceberam que, na verdade, o maior causador de instabilidade era o wahhabismo – que emanava, principalmente, da Arábia Saudita, aliada dos EUA. O apoio continuado dos EUA aos *mujahideen* afegãos deu as condições materiais e políticas para alavancar os extremistas do movimento Islamista cuja maior manifestação foi o Taliban. A política dos EUA com relação ao oriente médio foi tomada com base em evitar a repetição do “Grande Jogo”, mas o perigo maior se encontrava no fato geopolítico que o oriente médio é onde o quintal da eurásia se encontra – um quintal sem lei, como um “buraco negro” contendo uma enorme concentração de material combustível sócio-político.¹¹ Mais adiante mostraremos como esta política dos EUA teve um efeito contrário ao proposto.

Ao fim de 1996, o Taliban mantinha 70% do país sob controle militar. Ao não aceitar nenhum tipo de pacto de divisão de poder para estabelecer um governo legítimo, a saída utilizada foi a pura repressão e controle militar, sendo que um dos primeiros atos do Taliban ao entrar em Kabul, em 1996, foi violar as premissas diplomáticas das Nações Unidas, onde Najibullah tinha encontrado refúgio desde 1992, ao torturar e executá-lo além de

¹¹ RASANAYAGAM (2003), p.172 “[...] Central Asia is where all of Eurasia’s backyards meet. Backyards, particularly those that are unfenced and untended, are also where neighbors, their children and their dogs come to poke, prod and rummage. Zbigniew Brzezinski called Central Asia a ‘black hole’ containing a concentration of socio-political combustible material”.

dois companheiros seus, de maneira brutal, e expor seus corpos mutilados numa praça da capital.¹²

Ao fim de 1996, os conflitos geraram uma crise humanitária no Afeganistão, contando com mais de 50 mil refugiados de guerra – mais uma vez, recursos de ajuda externa foram destinados ao país para tentar aliviar o duro sofrimento causado pelos conflitos. A violência que marcou o radicalismo do Taliban pode ser ilustrada com um episódio de 1997, quando a etnia Hazara tomou a cidade de Mazar. A repressão do Taliban foi rápida: fecharam todas as estradas e fizeram um bloqueio de todo e qualquer carregamento de comida – a primeira vez em 20 anos de conflito em que o bloqueio de comida foi usado como arma de guerra. Comboios de comida organizados pelo *World Food Programme*, que sempre foram deixados passar pelas forças em conflito, mesmo muitas vezes tendo que pagar taxas em dinheiro ou em espécie, foram negados de passar, mesmo depois de árduas negociações entre o Taliban e a ONU e o WFP. Após a reconquista da cidade (em 1998) pelo Taliban o que ocorreu foi um massacre étnico sangrento:

“What followed was a massacre of Hazara civilians in Mazar that was genocidal in its frenzy and intensity. In revenge for their losses in the city the previous year, the Taliban drove their pick-ups through the narrow streets shooting at everything that moved: men, women, children, even goats and donkeys. [...] as people ran for shelter to their houses, armed Taliban barged in and massacred whole households. Women were raped. [...] Thousand of Hazaras were taken to the main jail, and when it was full they were dumped in locked containers and suffocated. Some containers were taken to the desert outside Mazar and their piteous human contents, if still alive, were massacred. [...] Their aim was to clear the north of the Shi’ite Hazaras who had settled there over the years.”¹³

¹² RASANAYAGAM (2003), p. 152-153.

¹³ RASANAYAGAM (2003), p.157.

Quando Mullah Mohammad Omar foi nomeado emir, em 1996, vestindo a “Capa do Profeta” que garantia a legitimidade islâmica do seu título no Afeganistão, deu-se início ao período de administração sem planos econômicos e sociais para o país, enfocada apenas na aplicação rígida da lei islâmica (*shari'ia*) e da manutenção do poder pela opressão militar contra insurgentes. Além de ignorar totalmente o desenvolvimento do país, o governo representou um retrocesso brutal no que tange a qualidade de vida da população durante o período. Houve um êxodo das classes educadas, fechamento de universidades e expulsão do que restava da burocracia, impedindo a reconstrução do Estado. Vinte anos de invasões estrangeiras, guerra civil e anarquia num dos países mais pobres do mundo resultou no maior fluxo de refugiados da segunda metade do século XX – mais outra vez, a ajuda de entidades humanitárias foi necessária na região para aliviar o sofrimento das muitas vítimas do conflito. Depois da tomada de Mazar-i-Sharif o Taliban conseguiu o que queria: uma virtual *pax talibana* ao controlar 90% do território através da imposição de força militar – fechando as portas para o diálogo com a ONU e propostas de arranjos de poder. As atitudes extremistas do Taliban trouxeram novos dilemas para a comunidade internacional: o primeiro um dilema prático de como as agências de ajuda internacional lidariam com um grupo que clamava ser o governo, mas que não assumia nenhuma função governamental, que não tinha nenhuma capacidade administrativa e parecia ter abdicado da responsabilidade pelo bem-estar da população afegã; o segundo dilema tratava de algumas importantes questões de princípio, com o fechamento de todas as escolas para mulheres, proibição do emprego feminino (o que significou que a maioria das escolas masculinas fechariam também, visto que a maioria das profissionais da educação eram mulheres), confinamento das mulheres às suas casas, imposição da *burqa* (uma vestimenta que só deixa aparecer os olhos das mulheres) em mulheres aventurando-se fora de casa e a proibição dos médicos homens de atender suas pacientes mulheres nas poucas instituições de saúde que funcionavam. Além disso, inspirados na sua

própria interpretação bizarra da *shari'ia*, o Taliban estipulou o tamanho correto de comprimento de barba para homens adultos, insistiu que as casas com mulheres tivessem suas janelas escurecidas, instituiu uma lista de nomes para serem dados aos filhos, aboliu festivais tradicionais considerados não-islâmicos, proibição de todo tipo de música e dança e também a posse de vídeos e fitas, e proibiram também o ato de empinar pipas.

Uma ressalva há de ser feita com relação ao conceito de “estado falido” para o Afeganistão, visto que o fato não é necessariamente ruim: o sistema descentralizado baseado na *qawn* sobreviveu mesmo depois de inúmeras invasões e tentativas de se impor um Estado centralizado ao estilo ocidental, visto que o sistema de solidariedade dos clãs contribuía para estabilidade em tempos de tormenta.

A incapacidade ou falta de vontade do Taliban com relação à construção de um estado, com o desenvolvimento social e econômico voltado para o bem estar da população é clara, de acordo com Ahmed Rashid:

“The limited reconstruction which the Taliban has undertaken is entirely limited to improving the efficiency of smuggling and drugs trafficking, such as repairing roads, setting up petrol pumps, and inviting US businessmen to set up a mobile telephone network which will qualitatively speed up the movement of drugs and illicit trade”¹⁴

O Taliban caracterizou-se por não assumir as responsabilidades de governo, mas foi extremamente eficiente no uso e manutenção do monopólio da força. Um exemplo disto foi a proibição, em julho de 2000, a produção de ópio – exigência essencial da ONU para conseguir reconhecimento diplomático internacional, que após esta primeira aparente mudança em direção à uma política mais amena, se reinverteu quando as negociações chegaram a um impasse com o advento da negação da extradição do terrorista internacional Osama bin

¹⁴ RASHID (2000), p. 213.

Laden¹⁵. Dado a falta de centralização política histórica, o papel de construir as instituições de um Estado e assumir as responsabilidades pelo bem estar econômico e social da população foi deixado nas mãos da comunidade internacional das agências da ONU e ONGs financiadas por doadores externos – entretanto, longe de colaborar com elas, o Taliban insistiu em criar dificuldades. Suas prioridades estavam focadas em outro plano: lutar contra seus inimigos e engajar-se numa campanha pan-islâmica inspirada por perigosos grupos terroristas estrangeiros.

Pelo seu comprometimento com o pan-islamismo o Taliban mostrou-se incompatível com a relação interestados. O mesmo acolhia diversos grupos e líderes radicais islâmicos perseguidos em seus países de origem, como é o caso de Osama bin Laden. A lógica do Taliban só faz sentido se a analisarmos tomando em conta o *background* cultural islâmico extremista e como é articulado o pensamento dentro dessa lógica interna.

Para entendermos o movimento que foi se articulando e culminou nos ataques de 11 de setembro de 2001, é preciso entender a vida de um dos seus líderes: Osama bin Laden. Nascido em 1957, o 17º de 52 filhos do imigrante do sul do Iêmen, Mohammed bin Laden, que chegou à Arábia Saudita em 1930, extremamente pobre. Mohammed enriqueceu com uma companhia de construção, mais tarde sob favor da família real. Osama era descrito como um rapaz solitário – talvez porque se sentia um estranho em meio à classe alta saudita, visto que seu pai era um imigrante do Iêmen, sua mãe era Síria e pertencia ao secto Alawita, que fazia parte da classe dominante síria, mas era considerado herege pelos sunitas. Osama se formou em engenharia civil no Cairo, onde conheceu seu mentor Dr. Abdullah Azzam, teólogo doutorado no Cairo, impedido de manter sua profissão de educador na universidade devido à sua atitude anti-secular provocativa – é atribuído a ele, já estabelecido em Peshawar e considerado “emir” do *jihād* contra os comunistas no Afeganistão, a frase: “*Jihad and the*

¹⁵ RUBIN (1998), resposta do Taliban às sanções impostas pelo Conselho de Segurança da ONU, por Mullah Omar “We will never hand Osama over to anyone and [will] protect him with our blood at any cost”.

rifle alone, no negotiations, no conferences and no dialogues”¹⁶. Bin Laden se envolveu com o *jihad* no Afeganistão através de Azzam, auxiliando o esforço de luta angariando fundos a partir da sua influência na extensa rede de contatos. A “derrota” soviética no Afeganistão foi vista pelo mundo árabe e muçulmano como uma vitória para o *jihad* e a atuação de bin Laden, largamente noticiada, garantiu-lhe fama de herói da causa, geralmente pintado como o guerreiro que abandonou o conforto e riqueza pela vida áspera no confronto contra os infiéis no Afeganistão. A importância destes fatos para a militância islâmica se dá, de acordo com Gilles Keppel:

“The Afghan jihad plays a central role in the evolution of the Islamist movement around the world. It replaces the Palestinian cause in the Arab imagination and symbolizes the movement from [Arab] nationalism to Islamism”.¹⁷

O que se segue então é a formação de uma nova organização chamada al-Qaeda, numa reunião sediada em um campo *mujahideen* em Khost, Afeganistão – metade dos membros eram egípcios, incluindo o Dr. Ayman al-Zawahiri. Al-Qaeda, ou “a Base” em árabe, era uma associação livre de indivíduos *mujahideen* árabes e grupos estabelecidos como o Jihad Islâmico de Zawahiri. A evolução da al-Qaeda como uma organização só ocorre depois que bin Laden foi forçado a buscar refúgio no Sudão.

Um ponto de inflexão para os muçulmanos árabes em geral, e que seria a fonte inspiradora da al-Qaeda futuramente, se deu com a vitória decisiva de Israel na Guerra dos Seis Dias, em 1967:

“They lost not only their armies and their territory but also faith in their leaders, in their countries and in themselves. For many Muslims, it was as though they had been defeated by a force far larger than

¹⁶ Citado em RASANAYAGAM (2003)

¹⁷ Citado em RASANAYAGAM (2003), p. 220.

the tiny country of Israel, but something unfathomable – modernity itself. A newly strident voice was heard in the mosques, one that answered despair with a simple formulation: Islam is the solution”.¹⁸

Com a Guerra do Golfo, em 1989, bin Laden volta à Arábia Saudita para protestar contra a presença de soldados dos EUA em solo saudita, propondo-se a organizar um grupo militar árabe para proteger os poços de petróleo do país. Sua oferta foi recusada pelos líderes sauditas em prol da ajuda norte-americana, com a promessa de que os soldados estrangeiros iriam embora ao fim da guerra. Um ano depois do fim da guerra, a presença de tropas em solo saudita permanecia – Osama sentiu-se traído e, por suas críticas, foi pressionado a sair da Arábia Saudita, mudando-se para o Sudão. Lá encontrou uma recepção calorosa pelo Dr. Hassan al-Turabi, líder do partido islamista Frente Nacional Islâmica, que proporcionou à bin Laden as condições e proteção para desenvolver as operações internacionais antiamericanas da al-Qaeda. Os recursos da organização provinham tanto de negócios legítimos e ilegítimos administrados por bin Laden, quanto de doações dos ricos homens de negócios da Arábia Saudita, Kuwait e dos Emirados Árabes Unidos que simpatizavam com a sua causa e também incluíam fontes como fundos de caridade islâmicos, parte da nebulosa rede financeira que desembocava nas contas da al-Qaeda. Neste ponto, a organização já contava com a participação ativa do Dr. Ayman al-Zawahiri – um extremista religioso com *background* terrorista, inspirador do *modus operandi* da al-Qaeda -, que bin Laden tinha em alta estima, visto sua afinidade em relação à política e interpretações religiosas.

Dentre os ataques terroristas de autoria da al-Qaeda neste período, podemos citar o incidente na Somália (1993) onde dois helicópteros *Black Hawk* foram atingidos resultando na morte de 18 *marines* norte-americanos, o atentado com carro bomba (1995) em Riyadh que matou cinco norte-americanos e dois indianos e a explosão de uma bomba instalada num

¹⁸ WRIGHT, citado em RASANAYAGAM (2003), p. 226.

caminhão tanque (1996) que matou 19 americanos e feriu centenas de outros em Dahrán, incluindo sauditas.

Depois de atentados contra a vida de bin Laden e seu associado, Zawahiri, e as brutais retaliações do último, incluindo a condenação e morte de dois garotos considerados traidores, a al-Qaeda perdeu o apoio do governo sudanês que, além de tudo, estava sendo pressionado pelos EUA e autoridades internacionais a entregar bin-Laden para julgamento. Com isso, bin-Laden e Zawahiri acabaram indo para os braços acolhedores do Taliban, no Afeganistão – para o qual bin-Laden havia contribuído em larga escala na escalada ao poder -, uma base de operações ideal visto ser o primeiro estado islâmico totalmente comprometido com a implementação do *shari'ia*. No que se segue, entre 1992 e 2001, houve uma série complexa e crescente de atentados terroristas espalhados ao redor do mundo tendo em comum sua ligação com a al-Qaeda. É importante notar o padrão original dos ataques: não diferenciavam civis de militares, e o sucesso ou fracasso dos atentados não importava, contato que gerassem medo. Como exposto em Rasanayagam:

“So what went wrong? ‘What went wrong was we fitted bin Laden and al-Qaeda into existing paradigms of terrorism and terrorist organization. But that doesn’t work. He is something entirely different, entirely new.’ What security experts came to realize was that al-Qaeda is neither a traditional hierarchical organization with a leader, deputies and a cell structure, nor merely an association of vaguely like-minded, loosely affiliated individuals. It is both and neither.”¹⁹

A escalada da al-Qaeda culminou no incidente divisor de águas que foi o atentado terrorista de 11 de Setembro de 2001.

¹⁹ RASANAYAGAM (2003), p. 242.

1.4. A Invasão dos EUA e Acordo de Bonn - o Afeganistão de 2001 até os dias de hoje (2010)

Com o final da Guerra Fria, os EUA tinham clara posição de superpotência. O evento de 11 de Setembro significou uma janela de oportunidade para testar como os EUA iriam exercer seu poder imperialista. A coalizão contra o “terror” tem implícita em si a cooperação dos outros estados sob a liderança dos EUA e, nisso, a aceitação dos EUA como superpotência.

Ao final da invasão norte-americana, a ONU enviou uma força multinacional de assistência à segurança para Kabul, com o propósito de evitar vinganças e um possível massacre étnico. Em dezembro de 2001 foi assinado o Acordo de Bonn, abrindo caminho para a criação de uma nova constituição através um arranjo de poder que incluía todas as etnias, que seria seguido pela implementação de um governo transitório e depois eleições presidenciais. Entretanto a implementação formal do Acordo de Bonn deixou muitas questões não respondidas. Do Acordo de Bonn até agora, houve um processo significativo rumo à democracia, enquanto se reconstruía as instituições políticas, sociais e de segurança. Entre as conquistas temos o estabelecimento de uma constituição razoável (janeiro de 2004), uma eleição presidencial bem sucedida (outubro de 2004), eleições parlamentares (setembro de 2005), ao mesmo tempo em que se dava a criação de um exército e uma força policial nacional, desarmamento de milícias, estruturação de uma base econômica “a partir do nada”, melhora do *status* e do futuro das mulheres afegãs. Embora o país tenha cumprido com os prazos estabelecidos em Bonn, ainda não conseguiu estabelecer a paz e estabilidade que constituíam o ponto principal do Acordo de Bonn.

Através de tudo que foi examinado aqui, podemos tirar algumas lições sobre a especificidade afegã, especialmente no que tange a estruturação de um novo Estado afegão.

Um dos objetivos chave seria impedir o país de tornar-se um “Estado rentista”²⁰, ou seja, um Estado que depende permanentemente de ajuda externa para manter, desenvolver ou expandir sua infra-estrutura. Isto depende em larga escala da qualidade da ajuda internacional a ser prestada, tema de análise deste estudo.

Temos que ter em mente claramente o que a especificidade histórica afegã tem a nos dizer. Uma das lições mais claras é que, de 1747 a 1973, a estruturas tribais antigas formaram a base de um federalismo cru, mas funcional, liderado por um rei que a autoridade central raramente era muito forte – visto que o poder sempre foi personificado devido à falta de instituições. Estas estruturas sobreviveram depois de duas décadas catastróficas de guerra e anarquia. Mas o modo tribal de funcionamento estabelecido, baseado no talento bélico e distribuição de favores de cima pra baixo, também sobreviveu e vai caminhar sempre contra a implementação de políticas públicas centralizadas, dificultando a construção de uma sociedade civil e mecanismos de mercado necessários para a construção de um Estado moderno. Para contornar estes obstáculos, deve-se garantir o monopólio da violência ao Estado, além de se estabelecer um sistema federativo sob o qual as tribos e grupos étnicos tornem-se parceiros, e não rivais, de um governo nacional.

Tem-se, atualmente, uma situação ainda nebulosa, visto que o país encontra-se, ainda, numa encruzilhada. O progresso desde 2001 é dramático, porém frágil e pode ser perdido se o *momentum* não for sustentado. Quanto a governança, o país encontra-se rumando ao monopólio dos meios de coerção, mas continua buscando a centralização por meio de diferentes atores sem uma estratégia unificada, como é o caso dos últimos anos, o que constitui um meio inadequado ou, ao menos, dramaticamente mais complexo, de se conseguir estes objetivos dado às especificidades do país. Por outro lado, a luta contra o terrorismo não deve ser superestimada, visto que o Estado afegão tem também outros inimigos como o perigo

²⁰ *Rentier State.*

constante de disputa de poder com comandantes de milícias, traficantes de drogas, administradores corruptos de províncias e distritos e a incompetência governamental – todos indo contra o movimento de formação do Estado afegão. A garantia de segurança é essencial para dar credibilidade aos projetos de longo prazo do governo sem a qual a população torna-se avessa ao risco, mais cautelosa, devida à memória recente de conflitos. A reforma do setor de segurança (baseado em 5 pilares: exército, política, antinarcóticos, DDR: desarmamento, desmobilização e reintegração, e justiça) tem enfrentado alguns problemas sérios, em especial a forte dependência de recursos internacionais e a falta de uma abordagem integrada entre os pilares. Por outro lado, a presença de uma força militar internacional ainda é necessária para lutar contra insurgências e manter o esforço de reconstrução, dada a atual capacidade limitada de segurança nacional. O problema das drogas (ópio e heroína) ocorre na medida em que o país é responsável por 90% da produção mundial de ópio. O comércio do ópio equivale entre 50 a 60% do PIB lícito (e cerca de 30 a 40% do PIB total), mas apenas 1% fica com os agricultores, e menos de 10% com os traficantes afegãos²¹. Apesar de estar diminuindo, é necessária muita cautela, pois não se pode correr o risco de eliminar o cultivo de papoula imediatamente sem criar oportunidades para os agricultores – ao custo de eliminar 30% do PIB do país e causar extrema instabilidade.

Por outro lado, há um esforço concreto para utilizar a dinâmica regional como sinergia para o crescimento através da recente inclusão do país na Associação de Cooperação Regional Sul Asiática, adoção da “Declaração de Kabul” sobre cooperação entre os 12 países participantes da conferência em 2005, além do comprometimento, em 2004, entre Afeganistão, Irã, Tajequistão e Uzbequistão sobre a construção de rotas de trânsito – o que tem ajudado a tornar o Afeganistão num centro de intercâmbio econômico inter-regional.²²

²¹ Afghanistan Millennium Development Goals Report 2005

²² JALALI (2006)

A adoção, em 2005, ao programa de Metas do Milênio (que traremos à análise mais adiante neste estudo) deu novo fôlego à confiança dos doadores internacionais com relação ao comprometimento do governo, que elaborou um plano de médio prazo para que sejam cumpridas as Metas (Estratégia Nacional de Desenvolvimento Afegão, ou em inglês ANDS²³) até 2020.

Os eventos recentes da guerra no Afeganistão parecem indicar para um momento crítico de transição. No dia 1º de dezembro de 2009 o presidente dos EUA, Barack Obama, anunciou que iria enviar um contingente adicional de 30 mil soldados, propondo também o começo da retirada dos mesmos após 18 meses (contando daquela data) e até o momento atual a insurgência armada não parece se encaminhar para o fim. As mulheres que ocupam altos postos no governo em várias partes do país estão sujeiras a ameaças rotineiras e intimidação, e várias mulheres já foram assassinadas sem que os perpetradores dos crimes fossem levados à justiça²⁴. Além disso, o Afeganistão, em novembro de 2009, subiu 3 posições no ranking da ONG Transparência Internacional, classificado como o segundo país mais corrupto do mundo, atrás somente da Somália.²⁵ Em janeiro de 2010, na Conferência Internacional sobre o Afeganistão, em Londres – um evento que reuniu 70 países e organizações, o presidente afegão, Hamid Karzai, reeleito através de um pleito largamente criticado por sua falta de transparência, se pronunciou aos líderes mundiais que ele pretendia se comunicar com o alto escalão do Taleban acenando uma iniciativa de paz. As notícias mais recentes indicam que Karzai vai “apresentar seu plano de ‘reconciliação e reintegração’ buscando convencer os guerreiros Talibans a acabar com a violência”, além disso, já iniciou o esforço de reunir uma *Jirga* de paz (reunião com líderes tribais do país), marcada para o mês atual (maio de 2010)²⁶. Os resultados dos acontecimentos atuais podem ser múltiplos e estão ainda nebulosos,

²³ Afghanistan National Development Strategy

²⁴ HUMAN RIGHTS WATCH (2009)

²⁵ TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2009)

²⁶ AL JAZEERA (2010)

variando de um cenário otimista onde as negociações de paz podem realmente ter legitimidade e começar com um movimento de desestruturação do conflito armado (que seria, ao menos, o começo do processo para se alcançar a paz e equilíbrio político no país) a um cenário pessimista onde esta seria apenas mais uma manobra política que acabaria não acarretando nenhuma mudança no cenário do conflito recorrente com os insurgentes contrários ao governo de Karzai, por falta de interesse de uma das partes ou ambas.

Conclui-se que o Afeganistão ainda se encontra numa situação delicada, dependente da ajuda internacional – situação que parece crônica se olharmos para o passado afegão tratado aqui – principalmente no que tange a segurança e assistência econômica até pelo menos 2020, além do comprometimento da liderança doméstica em sustentar o projeto de reforma do país. A manutenção da ajuda internacional, por maiores que sejam suas falhas, ao não terem eliminado, ainda, a dependência do Estado afegão dela, e que aparentemente mostra-se como um custo elevado, é justificada e extremamente importante dado o impacto potencial de um estado falido afegão num mundo globalizado.

CAPÍTULO 2

Definições: ajuda externa, eficácia e eficiência da ajuda, pobreza.

Introdução

Atualmente a definição do que é caracterizado como ajuda externa é conflituosa. O que se pode depreender das mais variadas definições é que, seja pelo alívio ou pela redução sustentada, ela está ligada se não diretamente, majoritariamente, com a pobreza. Assim, definir ajuda externa sem definir pobreza seria incorrer num erro crasso, visto que em ambos os conceitos há um grande debate sobre qual seria a melhor definição a ser adotada. Este capítulo visa então, primeiramente, esclarecer as definições que serão tomadas sobre ajuda externa e pobreza para construir-se uma estrutura para as análises pretendidas por este trabalho.

A existência de ajuda por entidades externas - com finalidade altruísta, com interesses implícitos ou ainda declarados - está presente desde muito tempo atrás, provavelmente desde o início da estruturação humana em sociedades. Nos últimos séculos, ocorreu um movimento de formalização de diferentes tipos de ajuda.

Um destes “tipos de ajuda”, a ajuda humanitária, é composta pela assistência material ou logística com propósitos humanitários (alívio, ou *relief*). Seus objetivos primários são salvar vidas, aliviar o sofrimento e manter a dignidade humana – diferenciando-se assim de outro tipo de ajuda, a ajuda para o desenvolvimento (*development aid*).

Assim, procura-se adotar uma definição de pobreza que não seja por demasia simplista (i.e.: análise somente da renda) e, portanto, incompleta para a realidade afegã - nem tampouco uma definição cujas conclusões que se possam tirar com base nelas sejam

superficiais demais pela falta de dados (visto que as estruturas de coleta e compilação de dados inexisteram durante o período de 23 anos de guerra pelo qual o país passou, e começaram a ser implementadas somente após 2001) –, assim como também se procura definir precisamente o que se enquadra como ajuda externa para, mais adiante neste estudo, tornar possível analisar a relação de uma com a outra.

2.1. Definição: Ajuda Externa

Quanto à ajuda temos várias categorias, entretanto para o presente estudo utilizar-se-á apenas dois: ajuda humanitária e ajuda externa visando o desenvolvimento – que, em vias de simplificação, será chamada apenas de ajuda externa.

Quanto à ajuda humanitária, proposta para aliviar o sofrimento imediato, não existe ainda um padrão universal para defini-la, mas algumas iniciativas podem elucidar melhor este conceito. O Projeto Sphere teve início em 1997 com o objetivo de desenvolver padrões mínimos nas áreas centrais de assistência humanitária. O alvo do projeto é melhorar a qualidade da assistência provida a pessoas afetadas por desastres, e melhorar o nível de responsabilidade do sistema humanitário nas respostas aos mesmos:

“The project objective is to develop a humanitarian charter and associated set of minimum standards in collaboration with leading NGOs, interested donor governments and UN agencies, to both disseminate the resultant products widely within the international humanitarian system and to encourage their formal adoption and practice by relief agencies and their donors.”²⁷

²⁷ http://www.sphereproject.org/about/ph1_proposal.htm , acesso em 23 de junho de 2009.

O projeto terminou em 2004, com a divulgação da segunda edição do *Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response*²⁸. Os princípios elucidados são:

1. O direito a vida com dignidade: direito refletido em medidas legais para garantir o direito à vida, um padrão adequado de vida e liberdade de tratamento ou punições inumanas, cruéis ou degradantes – de importância vital quando se trata de populações civis, onde a lei humanitária internacional obriga as partes em conflito a concordarem com a provisão de ajuda humanitária e imparcial sempre que a população civil estiver com falta de suprimentos essenciais;
2. A distinção entre combatentes e não combatentes: necessidade de diferenciação dos que não tem papel ativo em hostilidades (civis e outros, como doentes e feridos) dos que estão engajados no conflito – os não combatentes estão protegidos pela lei humanitária internacional, e estão intitulados à imunidade de ataque;
3. O princípio de *non-refoulement*: que estipula que nenhum refugiado deve ser mandado de volta ao seu país de origem no qual sua vida ou liberdade for ameaçada por parte de raça, religião, nacionalidade, membro de algum grupo social em particular ou opinião política; ou onde há argumentos suficientes para acreditar que ele ou ela estaria em perigo de ser torturado.

Além dos princípios, o Projeto Esfera estipulou algumas definições sobre que iniciativas se enquadram como ajuda humanitária, que se resume em entidades determinadas a garantir às pessoas afetadas por desastres os mínimos requerimentos (água, higiene, comida, nutrição, abrigo e cuidados médicos) para satisfazer seu direito de vida com dignidade. Vale lembrar que esta não é uma definição universal, apenas um esforço de definição sensato e bastante aceito no meio internacional.

O Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, por exemplo, declara como missão:

²⁸ <http://www.sphereproject.org/content/view/27/84/lang,English/>, acesso em 23 de junho de 2009.

4. Prevenir e amenizar o sofrimento humano em todas as circunstâncias.
5. Proteger a vida e a saúde e fazer respeitar a pessoa humana, em particular em tempos de conflito armado e em outras situações de urgência.
6. Trabalhar na prevenção de doenças e na promoção da saúde e do bem estar social.
7. Encorajar a ajuda voluntária e a disponibilidade dos membros do Movimento, além do sentimento universal de solidariedade com todos os que têm necessidade desta proteção e assistência.

O Movimento, dentro de sua missão, é guiado pelos Princípios Fundamentais: humanidade, imparcialidade, neutralidade, independência, voluntariado, unidade e universalidade.²⁹

Já no caso da ajuda externa para o desenvolvimento, o propósito não é aliviar o sofrimento imediato, mas (ao menos teoricamente) focar os recursos da ajuda para promover o desenvolvimento socioeconômico sustentável – conceito que será definido mais adiante neste capítulo. Uma definição bastante aceita de ajuda externa para o desenvolvimento caracteriza a Assistência Oficial para o Desenvolvimento (*Official Development Assistance*, ou *ODA*) como assistência em que “haja promoção do desenvolvimento econômico e bem-estar dos países em desenvolvimento como seu principal objetivo”³⁰ – o que não inclui o suporte militar e relacionados. A definição de ODA inclui também os recursos despendidos pelas entidades de ajuda humanitária.

Para os objetivos deste estudo serão considerados, salvo quando explicitado o contrário, os movimentos de recursos destinados ao Afeganistão do tipo Assistência Oficial para o Desenvolvimento – que inclui tanto a ajuda externa para o desenvolvimento quanto à ajuda humanitária. É importante notar que algumas organizações não governamentais (ONGs) e doadores da comunidade internacional não divulgam o modo como se deram seus gastos, logo há certo grau de imprecisão que, no entanto, não é suficiente para inviabilizar as conclusões do estudo.

²⁹ <http://www.icrc.org/web/por/sitepor0.nsf/htmlall/movement>, acesso em 23 de junho de 2009.

³⁰ OECD (2009)

2.2. Definição: Eficácia e Eficiência da Ajuda

Nos últimos anos um número pequeno, mas crescente, de acadêmicos tem examinado os efeitos da intervenção externa e se perguntado se estes podem produzir resultados não esperados ou não desejados. Com base nesta indagação, alguns acadêmicos como RAUCHHAUS têm constatado que a intervenção humanitária e administração de conflitos é geralmente movida e influenciada pelo idealismo nos prováveis resultados. O que é aceito amplamente como premissa é a ajuda é eficaz em promover o crescimento em casos que existam boas *policies* e organização institucional.

Atualmente não há consenso teórico sobre os impactos da ajuda externa. Alguns críticos argumentam que, longe de conseguir um alto crescimento econômico sustentável através da ajuda externa, reduzindo assim a necessidade de continuidade da mesma, muitos países se tornaram mais dependentes dela³¹. Esta corrente teórica conclui que a eficácia da ajuda não tem um resultado estatisticamente significativo no crescimento dos países receptores – apesar de alguns estudos desta corrente concluírem que a ajuda externa tem impacto positivo em alguns países com boas *policies*, mas a ajuda não estimulou a adoção destas boas *policies*, acenando, na opinião destes autores, que uma maior seletividade na alocação da ajuda externa poderia ter levado a uma melhor performance no crescimento e alívio da pobreza nos países receptores.

MCGILLIVRAY e outros autores suportam a idéia de que a ajuda externa é fundamentalmente eficaz, mas a intensidade de seus efeitos varia de acordo com o contexto do país receptor - e também, mas não só, das suas *policies* -, tirando das suas análises dois pontos a serem enfatizados: os governos dos países classificados como *donors* devem

³¹ FMI, *Aid Effectiveness: A Survey of the Recent Empirical Literature*. 1998. Pg 2.

continuar se esforçando para entregar ajuda de acordo com o critério de desenvolvimento e não de acordo com seus interesses políticos próprios e entregar a ajuda através de canais pelos quais a ajuda contribua mais à redução da pobreza – já que, de acordo com os autores que suportam este enfoque, a ajuda pode reduzir a pobreza através de seu impacto no crescimento econômico, mas sua eficácia em promover o crescimento varia de acordo com uma gama de fatores, além de suportarem a idéia de que a ajuda pode reduzir a pobreza através de outros canais como, por exemplo, o impacto da ajuda no investimento público *pro-poor* (direcionado às pessoas que se localizam na base da distribuição de riqueza)³². Entretanto estes pontos são de difícil comparação entre os estudos especialmente por divergências quanto ao que constitui desenvolvimento.

De acordo com TARP (2000), que realizou um estudo extenso sobre as três gerações de trabalhos sobre a eficácia macroeconômica da ajuda externa,

“existe um padrão consistente de resultados: a ajuda aumenta a poupança agregada; a ajuda aumenta o investimento; e há uma relação positiva entre ajuda e crescimento nos novos modelos reduzidos (*new-growth-theory reduced form models*). A conexão positiva existente entre ajuda e crescimento é um resultado robusto das três gerações de modelos”.

Ainda, continua ele:

“Descobrimos que em todas as gerações de estudos, aqueles argumentando que a ajuda tem impactos negativos são claramente a minoria. Quando todos os estudos são considerados como um grupo, a evidência positiva [entre ajuda e crescimento] é convincente. O paradoxo micro-macro não existe. Estudos microeconômicos indicando que a ajuda é benéfica são consistentes com as evidências macroeconômicas.” (TARP, 2000)

³² MCGILLIVRAY (2003)

Quanto às condições necessárias para que haja eficácia da ajuda, menciona ainda que “a ajuda é eficaz, mas apenas em um ambiente onde haja uma boa política econômica (*good policy environment*)” – este resultado intrigante, que esta largamente de acordo com a definição de desenvolvimento do “consenso de Washington”, sugere como os doadores (*donors*) e receptores da ajuda podem aprender com os erros do passado e favorecer a eficácia da ajuda.

O autor realça uma antítese da eficácia da ajuda, elucidando que, por um lado, os países que menos precisam da ajuda são os países nos quais a ajuda é mais eficaz e, por outro, os países que não têm boas *policies* são os que mais precisam da ajuda para trazê-las ao eixo. Assim, pode-se depreender que estes últimos necessitariam de formas diferentes de ajuda, modeladas de acordo com as suas especificidades – já que a alocação da ajuda de forma “mecânica”, como generalização com base em casos específicos, não são guias para os que definem a política econômica (*policy makers*). Fica claro então, através do estudo da eficácia da ajuda em relação ao crescimento econômico, que o desenvolvimento é um processo complicado com interações entre variáveis econômicas e não econômicas.

Por último, conclui que:

“[...] a questão não solucionada sobre a eficácia da ajuda não é se ela funciona ou não, mas como e se podemos fazer os diferentes tipos de instrumentos de ajuda em mãos funcionarem melhor nas variáveis circunstâncias dos países”. (TARP, 2000)

Outros, como WALDMAN (2009), ainda sustentam uma análise menos técnica e mais ampla e qualitativa, argumentando que a eficácia da ajuda é fortemente impactada pelo ambiente social, econômico, legal, político e de segurança no qual ela está inserida – uma definição que vai além da análise específica do desenvolvimento econômico baseado somente no crescimento. Assim, reformas em várias esferas seriam necessárias para maximizar a

eficácia da ajuda externa, especialmente no caso do Afeganistão, ao se tratar de um país no qual a segurança tem se deteriorado e onde existem problemas da ótica humanitária, como o crescente fluxo de refugiados e IDPs (internally displaced people) – apesar disso estes teóricos acreditam que a ajuda tem, sem dúvidas, um impacto positivo, mas um conjunto de falhas na entrega da ajuda econômica tem arrojado fortemente sua capacidade de reduzir a pobreza³³. Já se tratando especificamente da análise da eficácia da ajuda para o Afeganistão – ressalva feita para se tomar cuidado de não incorrer numa falácia de composição ao generalizar uma análise do contexto específico afegão -, autores do Peace Dividend Trust (PDT) como BONTJER (et al, 2009), rebatem as críticas mais contundentes quanto às falhas da ajuda externa, que serão mais detalhados adiante ainda neste estudo³⁴.

Ainda para BONTJER (et al, 2009), em seu estudo *Spending Development Dollar Twice*³⁵, existe uma diferença conceitual complexa entre eficiência (*efficiency*) e eficácia (*effectiveness*), onde a primeira é basicamente quanto do dinheiro investido realmente gerou impactos econômicos e a última seria se a ajuda gasta trouxe os resultados que eram esperados dela. Isto nos traz a um impasse neste estudo visto que os mesmos autores (notando que seu estudo analisou os anos de 2005, 2006 e 2007) não optaram por um aprofundamento da análise da eficácia da ajuda no Afeganistão devido à falta de dados confiáveis para esta análise – o objetivo do estudo se deu na análise de um ângulo da eficiência da ajuda: a análise de quanto da ajuda impactou economicamente no mercado local afegão, trabalho que fizeram com maestria visto as dificuldades e o tempo que tiveram para isso.

Apesar de muitos assumirem uma abordagem simplista ao analisar a relação entre ajuda externa, os conflitos e o desenvolvimento, separando um do outro ou assumindo que a intervenção vai acabar com o conflito ou preveni-lo, ou ainda que falhará em conseguir algum

³³ WALDMAN (2008)

³⁴ A saber: risco de Doença Holandesa (*Dutch Disease*), inflação e sustentabilidade dos efeitos econômicos da ajuda externa.

³⁵ BONTJER, HOLT e ANGLE (2009)

efeito (ou simplesmente gerar desenvolvimento apesar do conflito), o tom da abordagem deste estudo com relação à ajuda externa, o conflito e a redução da pobreza é um pouco mais abrangente e qualitativo – o que traz inúmeros problemas, abrindo muito mais brechas para abordagens equivocadas ou incoerentes neste estudo³⁶.

2.2.1 Definição de multiplicador keynesiano da ajuda

No estudo de BONTJER (et al, 2009) referido anteriormente, o foco principal é determinar o impacto econômico local da ajuda externa, para isso eles se utilizam do conceito do multiplicador keynesiano aplicado para os fluxos de ODA que entram no país.

O multiplicador keynesiano mede o impacto geral de um estímulo fiscal, ou seja, quantas vezes uma unidade monetária digamos, um dólar, adicional circula pela economia – entretanto, cada vez que o mesmo circula uma parte é retirada, este vazamento é associado a parcela desta unidade que é poupada, a parcela que é gasta com impostos e o tanto que é gasto com importações.

BONTJER (et al, 2009) adicionam que os principais beneficiários das missões internacionais de ajuda são aqueles que ganharam emprego diretamente com a missão ou indiretamente através da expansão na provisão de serviços para o *staff* internacional, além daqueles que ou tinham terras para alugar ou capital para expandir seus negócios. Enquanto parcela da população total o número empregos nacionais gerado é geralmente baixo e, portanto, o número de beneficiários primários é também pequeno como parcela da população. É razoável supor que estes beneficiários ocupam a parcela de cima da distribuição de riqueza e tem um padrão de vida confortável para que poupem uma parte desta renda adquirida. Mais ainda, estas pessoas também estariam atentas à natureza transitória da presença internacional,

³⁶ Detalhamento e discussão deste problema no capítulo 4.

sendo razoável supor também que elas não gastariam toda a renda adquirida com este fenômeno. Na ausência de dados mais concretos, é postulado pelos autores do estudo que a taxa de poupança desta renda deve estar entre 15-30%.

Ao determinar o vazamento devido à importações é importante lembrar, dizem os autores, que por estarem no topo da distribuição sócio-econômica, o gasto com consumo de importações tende a ser maior que o do consumidor médio daquela sociedade. Os autores chamam a atenção à dois fatores: primeiro que na maioria dos países receptores de ajuda externa, a produção doméstica de bens de consumo e serviços é escassa e se restringe basicamente a alimentos, mobília básica e construção civil básica; em segundo lugar, na maioria dos países receptores de ODA a economia é caracterizada por conter muito pouco de indústrias intermediárias que se caracterizam por agregarem valor – a maioria da produção envolve a transformação de matérias primas ou produtos importados diretamente em produtos finais o que significa que o teor de importação do consumo vai ser sempre mais alto que num país onde há uma grande variedade de indústrias intermediárias. O único valor agregado que não é ligado à importação é ou matéria-prima natural ou o trabalho do negócio realizando a produção. Estes dois fatores tomados em conta juntos sugerem que o vazamento relacionado às importações pode ser bastante elevado.

Em termos de quantificar estes efeitos, assumindo uma taxa de poupança de 15-20%, um gasto com impostos em torno de 5-10% e uma propensão marginal a importar entre 25-30% têm-se um multiplicador keynesiano com um teto de dois. Discussões com a *staff* de campo da ONU, FMI e Banco Mundial sugerem que esta estatística seja próxima do que é observado. Balanceando as probabilidades, os autores chegam a conclusão que o multiplicador é, com grandes chances, menor que dois, possivelmente perto de 1,5 do que 2.³⁷

³⁷ BONTJER, HOLT e ANGLE (PDT, 2009)

2.3. Definições: Pobreza

Com a constituição do projeto *Millenium Development Goals*³⁸, que foi bastante aceito pela comunidade internacional, ficou definido como objetivo maior a redução da pobreza extrema, sendo o grau com o qual ela se reduz tido como indicador do desenvolvimento humano. Neste contexto, é de suma importância definir o que é pobreza, quem faz a pergunta e quem a responde. Tendo isto em mente, podem-se identificar ao menos cinco tipos de definição de pobreza:

1. Pobreza relacionada à renda (*income porverty*), que é comumente medida pela sua *proxy*, a pobreza relacionada ao consumo (*consumption poverty*). Muitos, em especial economistas, se referem a pobreza com base nesta definição.
2. Escassez ou desejo material (*material lack or want*), que inclui além da renda a falta ou escassez de riqueza e falta ou baixa qualidade de outros bens como abrigo, móveis, meios pessoais de transporte, rádios e televisões, falta de ou reduzido acesso à serviços, etc.
3. Privação de capacidade (*capability deprivation*), derivada de Amartya Sen, referindo-se ao que podemos ou não fazer e ser. Esta definição vai além da escassez ou desejo material, incluindo também capacidades humanas, como perícia e habilidades físicas e auto-respeito na sociedade.
4. Mais ampla ainda, há uma quarta definição multidimensional de pobreza como privação, onde a escassez ou vontade material é apenas uma das varias dimensões que se reforçam mutuamente (incluindo 12 pontos de referência que interagem entre si: falta de informação, falta de educação/capacidades, acesso às instituições, pobreza de tempo, dimensões sazonais, localização dos pobres, insegurança, mal-estar físico, pobreza material, relações sociais, inferioridade legal e falta de expressão política).
5. Por último, temos a definição de pobreza com base na multiplicidade dos significados de pobreza com base na expressão deles, “os pobres”. Esta visão se constrói com base na interpretação de que os capacitando a entender e definir, de acordo com as suas próprias especificidades, o que é pobreza para

³⁸ Metas de Desenvolvimento do Milênio. Mais informações em: <http://www.un.org/millenniumgoals>

eles, pode-se conseguir um enfoque mais preciso do que precisa ser feito e, portanto, um resultado mais eficiente no sentido de capacitá-los a conseguir o bem-estar que aspiram.

Sendo assim, a mais ampla e verossímil definição de pobreza pode tomar forma apenas ao incluir e capacitar “os pobres” a analisarem sua própria condição e expressarem o que seria necessário para que atingisse o bem-estar, na forma como eles o definirem, idéia esta expressa por CHAMBERS³⁹:

“If we are serious pro-poor professionals, the answer to 'What is poverty' is 'That is the wrong question'. It is our question, not theirs. The question of those who are poor, marginalized and vulnerable is more likely to be, in varied forms and many languages with different nuances: 'What can you do to reduce our bad experiences of life and living, and to enable us to achieve more of the good things in life to which we aspire?'”.

Trazendo a discussão teórica às possibilidades reais, encontra-se dificuldades na implementação destas categorias mais completas e amplas de análise da pobreza por um simples fato: falta de dados. No que tange a realidade objetiva do Afeganistão, há uma enorme deficiência quanto aos dados, especialmente durante os períodos de guerra e do regime do Taliban, visto que houve um processo de deterioração, senão extinção, das poucas instituições que eram responsáveis pela coleta e análise de dados sobre o bem-estar da população – ou mal-estar, se se puser como observador mais próximo.

Tendo esta dificuldade em vista, tomando em conta os dados disponíveis e intencionando ao máximo fugir da abordagem simplista em demasia que é a análise “operacional” da pobreza – que leva em conta apenas a definição de 1990 do Banco Mundial de linha da pobreza como um divisor de mares entre os “pobres”, que recebem US\$ 1 por pessoa por dia (a preços de 1985), e os “não-pobres, que recebem mais que isso. Para

³⁹ CHAMBERS, Robert (2006), pp. 2.

complementar esta análise quantitativa ainda simplista devido à falta de dados para outro enfoque mais aprofundado, no capítulo 4 esta discussão será complementada com a inserção de aspectos qualitativos extraídos de diversos estudos e relatórios que tenham como foco outras esferas de análise que não só a econômica.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) constitui uma ferramenta de medição do desenvolvimento humano através da observação das condições da educação, saúde e prosperidade econômica, entretanto, como não entram na formação do IDH categorias de análise como liberdade política, participação na comunidade, segurança física e o governo das leis, o índice não reflete completamente a profundidade do desenvolvimento humano.

Sem entrar diretamente nos pormenores do cálculo do IDH⁴⁰, temos sua composição através de três variáveis, numa forma de tentar esclarecer mais sobre o desenvolvimento de uma sociedade que um indicador monodimensional, são elas:

1. Expectativa de vida ao nascer;
2. Nível de educação (medido pelo nível de alfabetização entre os adultos e o número de estudantes matriculados em nível primário, secundário e terciário, em porcentagens);
3. Produto Interno Bruto (PIB) per capita em Paridade de Poder de Compra (Purchase Power Parity - PPP);

Tendo em vista a insuficiência do IDH na medição da pobreza, utilizar-se-á também como complemento para aprofundar a análise as Metas de Desenvolvimento do Milênio assim como outras abordagens qualitativas de diversas outras esferas como forma de aumentar a compatibilidade entre a esfera teórica e a realidade objetiva da pobreza no país.

De acordo com o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PDNU), as Metas de Desenvolvimento do Milênio (MDMs) representam uma parceria global que cresceu

⁴⁰ Mais informações em UNITED NATIONS (2008).

de compromissos e alvos estabelecidos pelas reuniões de cúpula mundiais da década de 1990. Respondendo aos principais desafios mundiais quanto ao desenvolvimento e aos chamados da sociedade civil, as MDMs promovem redução de pobreza, educação, saúde materna, igualdade de gênero, e têm como objetivo combater a mortalidade infantil, a AIDS e outras doenças.

Estabelecidas para o ano 2015, as MDMs são um acordo específico de objetivos que pode ser alcançados se todos os atores trabalharem juntos e fizerem suas respectivas partes. Países pobres se comprometeram a governarem melhor, e investir em sua população através de cuidados médicos e educação. Países ricos se comprometeram a apoiá-los, através de ajuda externa, alívio de dívidas e troca mais justa.

Antes de os objetivos acordados serem apresentados cabe aqui uma ressalva: o Afeganistão não participou das reuniões de cúpula durante a década de 1990, e só passou a adotar as MDMs mais tarde, na reunião de cúpula da ONU em Nova Iorque, em setembro de 2005. Isto fez com que fosse prorrogada a data limite de 2015 para 2020, além de ser acordada, na adoção, uma chamada “afeganização” das MDMs, visando nivelar a entrada tardia e as especificidades do país modelando os objetivos para a realidade afegã, além de incluir um 9º objetivo (Melhorar a segurança em geral).

Dada as ressalvas acima, os oito objetivos e seus subobjetivos acordados em 1990 foram:

4. Erradicar a pobreza extrema:

1. Reduzir em 50% a proporção das pessoas vivendo com menos de US\$ 1 por dia;
2. Conseguir emprego produtivo e trabalho decente para todos, incluindo mulheres e jovens;
3. Reduzir em 50% a proporção das pessoas que sofrem de fome;

5. Conseguir educação primária universal:

1. Garantir que todos os garotos e garotas completem a escola primária;

6. **Promover igualdade de gênero e fortalecer a mulher:**
 1. Eliminar a disparidade de gênero na educação primária e secundária preferencialmente até 2005, e em todos os níveis até 2015.
7. **Reduzir a mortalidade infantil:**
 1. Reduzir em dois terços a mortalidade entre crianças com menos de 5 anos;
8. **Melhorar a saúde materna:**
 1. Reduzir em três quartos a mortalidade materna;
 2. Conseguir, até 2015, acesso universal à saúde reprodutiva;
9. **Combater a AIDS, malária e outras doenças:**
 1. Parar e começar a reverter a difusão da AIDS;
 2. Conseguir, em 2010, acesso universal ao tratamento de AIDS para todos os que necessitam;
 3. Parar e começar a reverter a incidência de malária e outras doenças principais;
10. **Garantir sustentabilidade ambiental:**
 1. Integrar os princípios de desenvolvimento sustentável nas *policies* e programas dos países; reverter a perda de recursos ambientais;
 2. Reduzir a perda de biodiversidade, conseguindo, em 2010, uma redução significativa da taxa de perda da mesma;
 3. Reduzir em 50% a proporção de pessoas sem acesso sustentável à água potável e saneamento básico;
 4. Conseguir melhoras significativas nas vidas de pelo menos 100 milhões de moradores de favelas, em 2020;
11. **Desenvolver uma parceria global para o desenvolvimento:**
 1. Desenvolver mais um sistema financeiro e de troca aberto, baseado em regras, previsível e não discriminatório;
 2. Enumerar as necessidades especiais dos países menos desenvolvidos;
 3. Enumerar as necessidades especiais dos países em desenvolvimento fechados (sem acesso ao mar) e países em desenvolvimento que sejam pequenas ilhas;
 4. Resolver compreensivamente os problemas de dívidas dos países em desenvolvimento através de medidas nacionais e internacionais para tornar as dívidas sustentáveis a longo prazo;

5. Em cooperação com companhias farmacêuticas, prover aos países em desenvolvimento acesso aos medicamentos essenciais, a preços razoáveis;

Em cooperação com o setor privado, prover o acesso aos benefícios das novas tecnologias, especialmente a de informação e de comunicação;

3.1. Justificativas do enfoque do estudo

Desde o começo considerou-se que a diferença marcante deste estudo se daria a partir da concepção básica de que desenvolvimento expressa um conceito maior que simplesmente desenvolvimento econômico, por mais que este último tenha um grande peso na constituição do primeiro, para assim poder-se evitar incorrer numa falácia de composição ao generalizar as conclusões obtidas pela análise restrita do desenvolvimento econômico para explicar a multidimensionalidade do desenvolvimento.

Dentre as dificuldades encontradas ao decorrer do estudo a mais restritiva foi a falta de dados, especialmente dados confiáveis, para se buscar uma análise quantitativa dos conceitos explicitados anteriormente neste estudo – uma dificuldade que abalou fortemente a tentativa de se aplicar a teoria na prática, ao menos pelos métodos imaginados inicialmente. Para isso, em via de manter a sustentabilidade da análise e seus resultados, resolveu-se restringir a análise quantitativa de cunho técnico-econômico aos dados que pudessem ser analisados com um mínimo de confiabilidade e, como pilares sustentadores desta análise técnico-econômica, apresentar as análises de cunho qualitativo para os campos onde não existiam dados confiáveis – ou para os campos onde uma análise de dados não é relevante ou eficaz.

Assim, torna-se um imperativo do estudo explorar, paralelamente a análise técnico-econômica, as relações de um estado frágil com as outras esferas de análise e, principalmente,

com os determinantes da pobreza – visto que um estado frágil inibe sinergias da ajuda externa com todas as outras áreas, que também se influenciam entre si.

CAPÍTULO 3

Ajuda externa e redução da pobreza: análise da ajuda externa e sua relação com a redução da pobreza no Afeganistão.

Introdução do capítulo

Nos capítulos anteriores foram expostas a história e caracterização geográfica do país, permitindo uma visão mais ampla englobando um escopo além do que se analisa nos enfoques puramente técnicos trazendo assim à percepção do leitor uma caracterização do contexto histórico no qual o país está inserido – o que é de extrema importância se se considera como premissa que a esfera econômica não existe como esfera isolada e alheia às influências da constituição histórica, social e política do país. Em seguida a isso foram definidos os principais conceitos que seriam usados nas análises do estudo, com o objetivo de diminuir as ambigüidades quando se tratando da análise em si, aparelhando o estudo com um ferramental mais sólido para possibilitar a obtenção de resultados mais concretos com a análise.

Este capítulo trata então da análise *per se* do foco do estudo, agora que os conceitos a serem tratados já estão definidos. Num primeiro momento, apresentar-se-ão justificativas para o enfoque adotado pelo estudo visto que durante o decorrer do mesmo foram encontradas restrições que reduziriam a consistência dos resultados. Após estas ressalvas será apresentado a caracterização da economia do país com base nos conceitos definidos nos capítulos anteriores, seguido pela caracterização da pobreza e depois da ajuda externa no contexto afegão. Por último será unido o que foi exposto nos subcapítulos anteriores, adicionando a isto uma discussão sobre áreas que influenciam (e são influenciadas por) o objeto de análise do estudo para assim se obter uma análise integrada que possibilite expor quais são as

relações concretas entre a ajuda externa no contexto afegão e seus impactos na redução da pobreza.

3.1. Caracterização da estrutura do Afeganistão

Neste capítulo serão expostos e discutidos brevemente os dados mais recentes sobre a composição da economia afegã em si, principalmente os dados obtidos sobre o governo do país.

O Afeganistão que, como vimos anteriormente, passou por décadas de conflito após o golpe comunista de 1978 e é um dos países menos desenvolvidos economicamente no mundo. Depois da intervenção encabeçada pelos EUA e conseqüente retirada do governo Taliban do poder foi instituído um governo e se deram eleições presidenciais em 2004 e parlamentares em 2005. Apesar destes avanços a economia do país ainda tem muitas fragilidades devido a sua falta de infra-estrutura, à insurgência do Taliban (ligada ao plantio de ópio e aos traficantes), à corrupção e inabilidade do governo de estender o domínio da lei na maior parte da área rural do país, determinando assim um estado frágil e ainda incapaz de garantir sua autonomia, motivo pelo qual este ainda depende da ajuda externa.

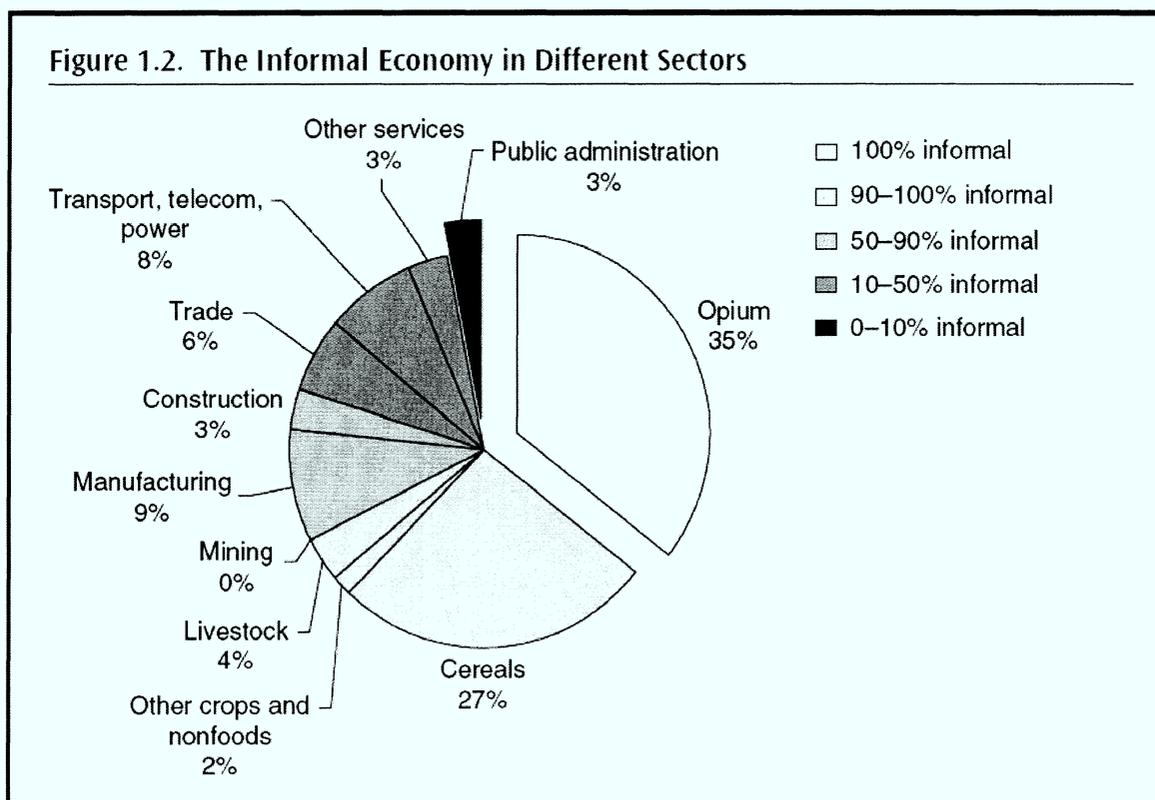
O relatório sobre a construção do Estado no Afeganistão⁴¹, do Banco Mundial, expõe a estrutura econômica do país de modo didático, independente dos vieses e da relativa desatualização, visto que é de 2005.

De acordo com o estudo do Banco Mundial, a economia afegã, na época do estudo, era dominada pela agricultura (32% do PIB), na sua maioria baseado em cultivo de cereais, e pela economia ilegal do ópio (estimada em 35% do PIB). Os outros setores eram relativamente pequenos (vide gráfico 3.1A), incluindo manufaturas (9%) – na sua maioria

⁴¹ WORLD BANK, *Afghanistan State Building*. WB, 2005.

atividades de processamento agrícola de pequena escala -, construção (3%) e administração pública (3%).

Gráfico 3.1A



Fonte: UN – Afghan State Building (2005).

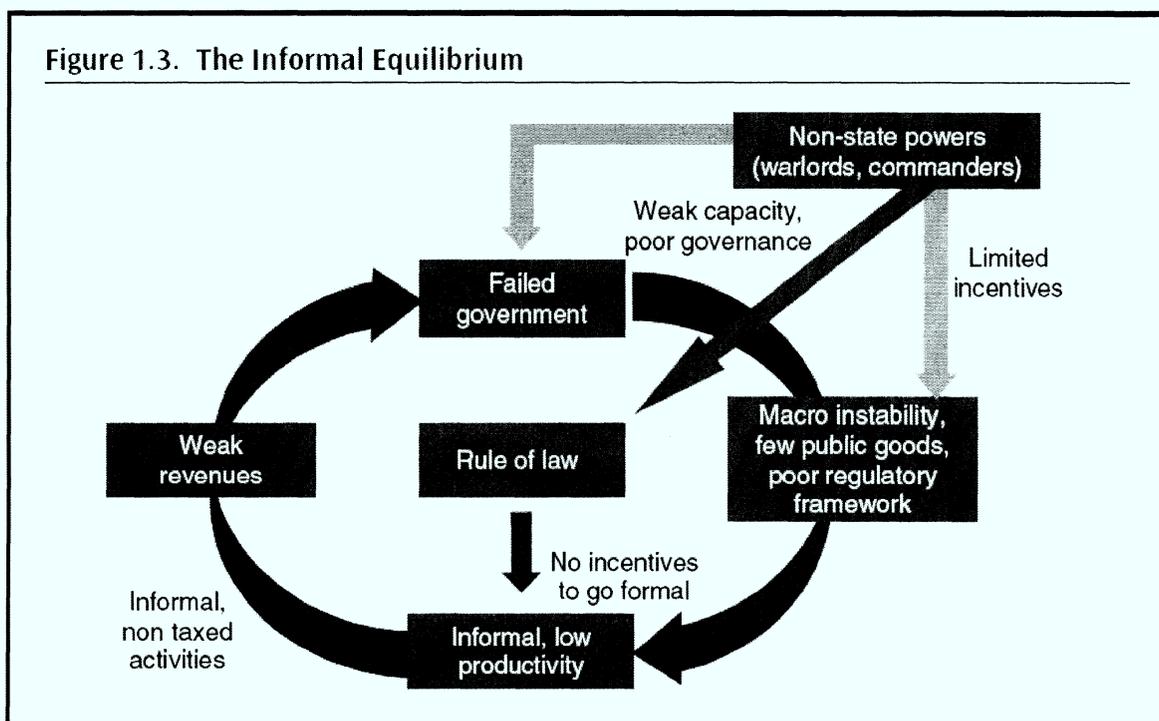
Uma das características marcantes da economia afegã (até a presente data) é a presença do setor informal, não só na agricultura e na indústria de narcóticos (ilegal), como também na maioria dos outros setores. Uma grande parte da oferta de energia, por exemplo, é provida por geradores de pequena escala no setor informal. É difícil estimar o tamanho da economia informal afegã, o consenso girando em torno de 80-90%.

O maior problema causado pela informalidade da economia afegã é que ela inibe a própria formação de um governo estável. A predominância da informalidade na economia representa um equilíbrio “vicioso” auto-sustentado. Como o governo não tem o monopólio da

violência não lhe é possível garantir segurança, dando espaço para os poderes locais assumirem esta função (líderes tribais e comandantes), o que gera menores receitas para o governo e, portanto, menor capacidade para tomar o papel de garantidor da segurança. Os poderes locais não têm nem incentivos nem capacidade para desenvolver uma infraestrutura e criar um clima de investimento favorável o que, por sua vez, reduz as oportunidades para serviços financeiros e de troca. Assim, é mais lucrativo para os poderes locais promoverem atividades ilícitas como forma de financiarem suas forças armadas – o que acontece geralmente em seguida é a tentativa de controlar os seus mercados através do monopólio de seus *protégés*, aleijando o domínio da lei e fazendo com que os empreendedores não tenham nenhum interesse em se formalizarem visto que isto não traria a eles nenhuma garantia de segurança ou bens públicos, mas, pelo contrário, os tornariam presas fáceis para os poderes locais e seus *protégés*. Este círculo vicioso cria uma força (liderado pela indústria de narcóticos) contrária ao fortalecimento do governo central.

Para uma expressão em diagrama, vide a figura 3.1C, abaixo.

Figura 3.1B.



Fonte: World Bank – Afghan State Building. 2005.

Ainda assim, o relatório do Banco Mundial aponta para algumas áreas de potencial que poderiam ajudar a sustentar o crescimento econômico, se incentivadas:

O setor agrícola (73% do PIB, incluindo plantações de papoula) é fortemente orientado para subsistência, e os cereais são predominantes. Outros produtos agrícolas, como uvas, amêndoas e damascos geram mais renda e são potencialmente exportáveis. O setor pecuário produz leite, carne e lã. Expansão da irrigação aumentaria a produtividade das terras cultivadas e abriria novas terras para cultivo; melhores técnicas também aumentariam a produtividade. Esta é talvez uma das melhores saídas para acabar gradualmente com o cultivo ilegal de papoula, visto que não é possível simplesmente erradicar as plantações – o que gera insatisfação dos que tinham como único meio de subsistência a renda gerada pelo cultivo de papoula, que ficariam agora sem nenhuma fonte de renda.

O setor extrativo tem potencial no país por ser muito pouco explorado. Reservas de cobre, carvão, pedras preciosas e materiais de construção são os mais abundantes – isto ilustra a necessidade de criação de incentivos, um sistema regulatório e condições de segurança pelo governo para permitir a exploração dos recursos.

A grande indústria não é desenvolvida no país – o pouco que existia fazia parte do setor público no final da década de 1970, e se tornou uma indústria defunta, desmantelada pelos anos de conflito e falta de investimento ou opera em condições muito precárias. As atividades industriais existentes se limitam a atividades relacionadas com a agricultura, como fertilizantes, e tem um enorme déficit energético aliado a baixa capacidade de importar energia. A indústria da construção é um vetor base para o sustento do crescimento e tem aumentado sua participação, em grande parte devido aos fluxos de ajuda e reconstrução pós-guerra – e espera-se que aumente ainda mais. Ainda assim, é de alta necessidade aumentar a

infra-estrutura e maior oferta de treinamento (advindo do investimento em educação e treinamento técnico), assim como o desenvolvimento do setor financeiro – especialmente microcrédito e empréstimos comerciais – para criar um clima seguro de investimento.

No setor de serviços (13% do PIB), o comércio tem sido muito importante, estimulado pelos restritivos regimes de comércio dos países vizinhos, o que encoraja a troca não oficial (em particular o tráfico). O setor financeiro está quase completamente na economia não oficial, mas a trajetória (mesmo que modesta) de crescimento tem gerado cada vez mais demanda para este setor explorar.

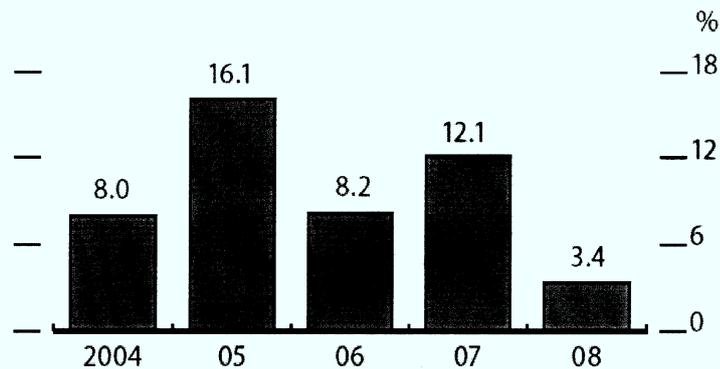
De acordo com o estudo do Banco de Desenvolvimento Asiático⁴², o movimento declinante da economia global, especialmente em 2008, tornou a situação afegã ainda mais difícil: secas severas causaram uma queda aguda na oferta do setor primário e uma queda no PIB lícito (excluído a produção ilícita de ópio) da economia. A menor produção agrícola e o movimento de subida dos preços internacionais dos alimentos e combustíveis elevaram a inflação ao seu maior nível em 5 anos, mas a mesma decresceu a níveis moderados ao final do ano de 2008.

No Ano Fiscal de 2008 (que terminou em 20 de março de 2009), as secas, como dito acima, derrubaram a produção agrícola (que representa cerca de 30% do PIB lícito), mesmo a continuidade da expansão no setor de construção e serviços contrabalanceando este efeito: isto resultou num crescimento estimado de 3,4% para o PIB no ano, mostrado no gráfico 3.1C.

⁴² ASIAN DEVELOPMENT BANK, *ADB Outlook 2009*. 2009, ADB.

Gráfico 3.1C

3.14.1 GDP growth

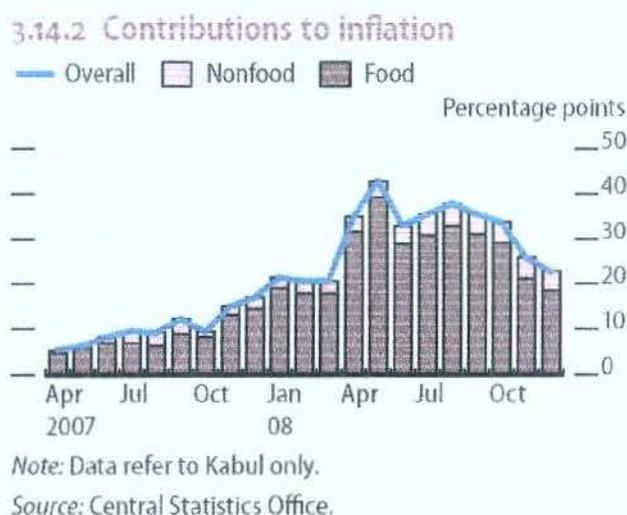


Source: International Monetary Fund, Country Report, February 2008 (unpublished).

No Ano Fiscal de 2008 (AF2008) o país foi assolado por uma crise de alimentos, basicamente devido à colheita 40% menor de trigo no AF2007, aos preços internacionais de alimentos em alta combinados com uma alta dependência de importação de alimentos, e restrições na importação de trigo do Paquistão (a principal fonte de trigo do país). Como a comida representa cerca de 3/5 da cesta de consumo e o trigo é o alimento base na mesma, houve um aumento no Índice de Preços ao Consumidor⁴³ (IPC), que começou no AF2007, subiu 43,2% a.a. até maio de 2008 antes de cair para 22,7% em dezembro do mesmo ano – para o AF2008 a inflação média foi de 28,3%, comparado com 12,9% no ano anterior, como pode ser visto no gráfico 3.1D.

⁴³ Preços monitorados apenas em Cabul.

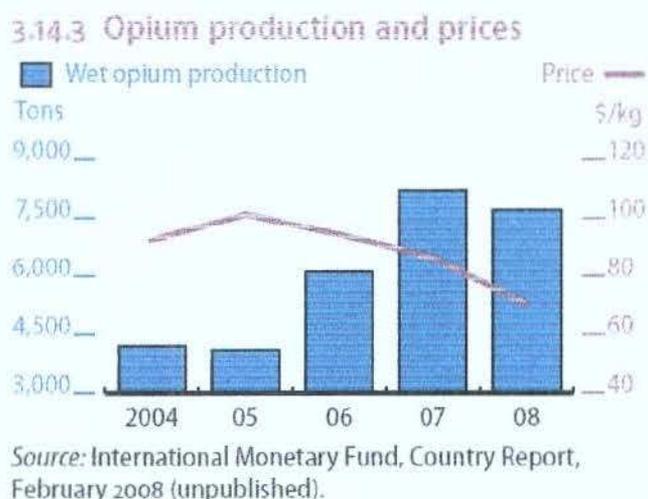
Gráfico 3.1D.



Uma combinação de fatores colaborou para inibir ainda mais o crescimento, especialmente em se tratando da relação entre a deterioração da situação da segurança, a recorrente falta de infra-estrutura (especialmente energética) e a corrupção, fatores que, juntos, aleijaram a capacidade do governo de impulsionar o investimento no setor privado. O investimento não governamental se manteve na faixa de cerca de 8% do PIB no AF2008 (mesmo patamar de AF2007) e o investimento total declinou de 36,7% (FY2007) para 32% (FY2008).

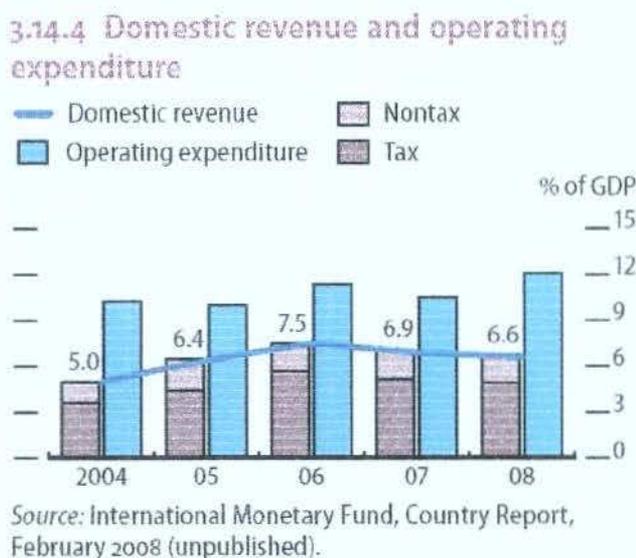
A economia do ópio, que equivale a 20-30% do PIB permanece como um grande desafio visto que apesar da produção do mesmo diminuir em 6% no ano de 2008 – o que, na opinião deste estudo, se deve parcialmente às más condições climáticas mais do que esforços anti-narcóticos – o país ainda é responsável por 90% do ópio demandado mundialmente e o cultivo e venda do ópio ainda é a maior fonte de renda da população rural (cerca de 80%), visto que os ganhos com o cultivo de papoula são muito maiores que outros produtos agrícolas e o financiamento para o cultivo do mesmo é facilmente conseguido através dos traficantes. Detalhes no gráfico 3.1E.

Gráfico 3.1E



Como resultado da baixa receita líquida e gastos não previstos a estrutura fiscal de médio prazo do governo ficou abaixo das expectativas projetadas cobrindo apenas 55% do gasto operacional, o que postergou a data base para sua autonomia fiscal para AF2016 (3 anos a mais que o projetado inicialmente), 11 pontos percentuais a menos que no AF2007 (ver gráfico 3.1F).

Gráfico 3.1F



3.2. Pobreza e as Metas

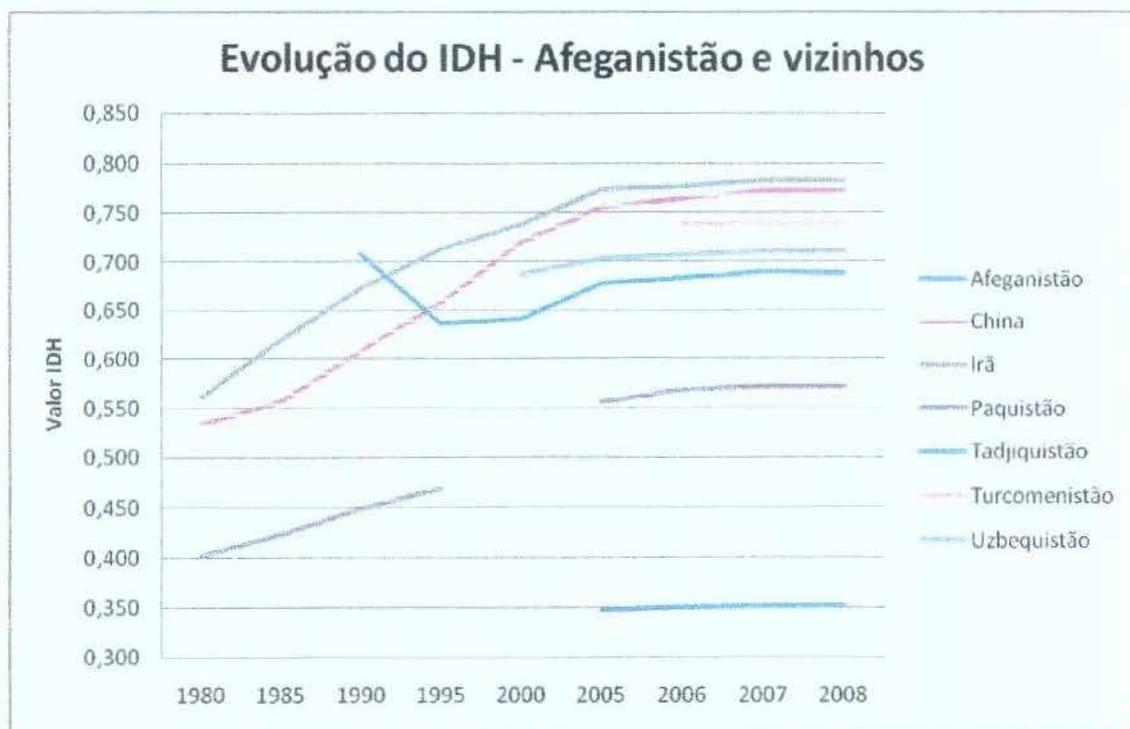
Como forma de situar o grau de pobreza no Afeganistão será apresentado um panorama comparativo do país com seus vizinhos - quais sejam: China, Irã, Paquistão, Tadjiquistão, Turcomenistão e Uzbequistão -, **pretendendo** assim ilustrar a situação de perpetuação das árduas condições de pobreza da população do país.

Devido à falta de dados anuais antes de 2005, é preciso atentar para a escala de anos para que não se cometa uma má interpretação das tendências quinquenais até 2005, dado que os gráficos têm como função, neste estudo, apenas expor a evolução das tendências durante o período usando todos os escassos dados disponíveis.

Quanto ao IDH, os dados disponíveis pelos Relatórios de Desenvolvimento Humano da ONU para o Afeganistão e vizinhos cobrem parcialmente os componentes indicativos do índice, devido à falta, durante certos períodos, de instituições capazes de medir com confiabilidade as estatísticas necessárias. Mais especificamente existem os dados para a série de 1980 a 2009, mas, para o Afeganistão, quanto o PIB per capita PPC em US\$, só há dados a partir de 2004.

Como mostra o gráfico 3.2A, a tendência do IDH no período foi de ligeira ascensão geral, de 0,347 a 0,352 para o Afeganistão, não demonstrando aumento significativo na região, apesar da manutenção da condição afegã como pior índice dentre os comparados.

Gráfico 3.2A.

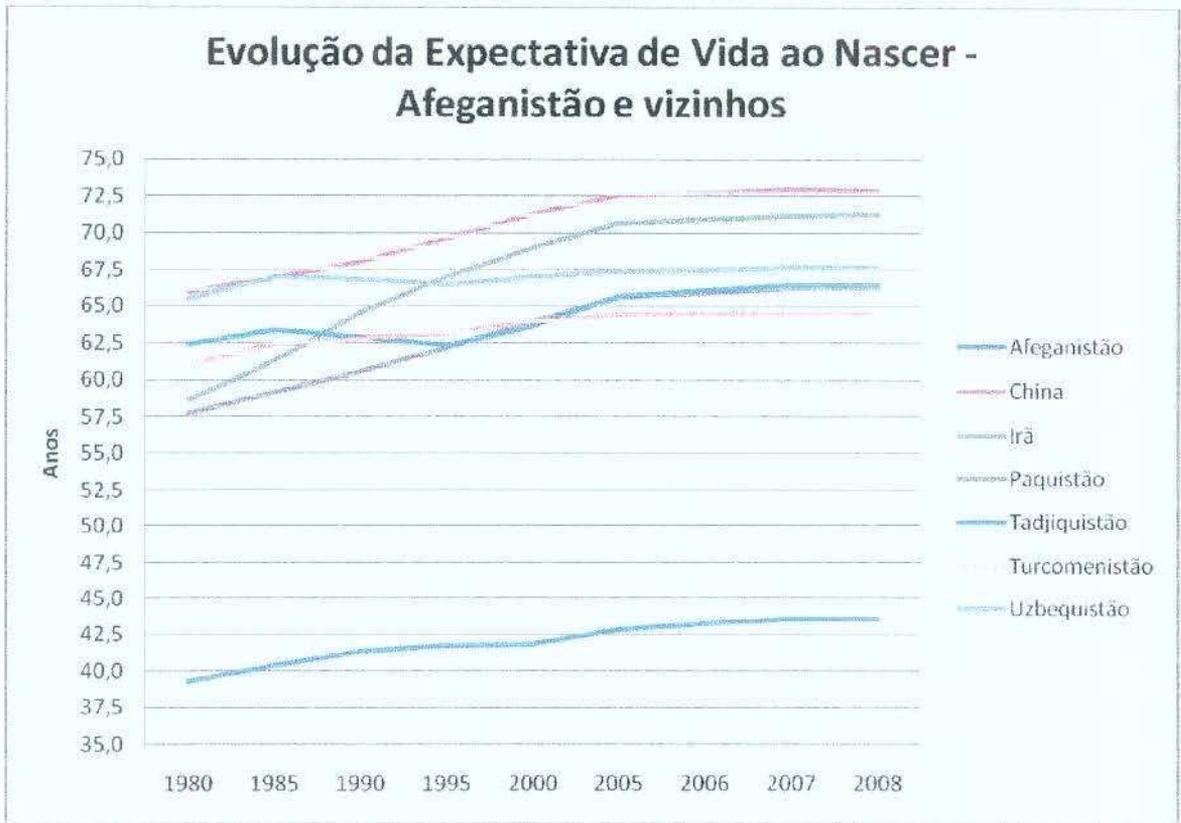


Fonte: Relatórios de Desenvolvimento Humano da ONU.

Abrindo-se o cálculo do IDH, temos as variáveis: expectativa de vida ao nascer, taxa de alfabetização entre adultos (maiores de 15 anos), taxa bruta de matrícula e o PIB per capita PPC em dólares.

Quanto à expectativa de vida (gráfico 3.2B), vemos, para o Afeganistão, uma melhora significativa e gradual de aproximadamente 11% entre 1980 e 2009 – um pouco acima do crescimento mundial da expectativa de vida que foi de 61,71 em 1980 para 67,5 em 2009 (aproximadamente 9%). Quanto à região, temos também um aumento gradual – porém menos significativo que a evolução da mesma variável quanto ao Afeganistão.

Gráfico 3.2B.



Fonte: Relatórios de Desenvolvimento Humano da ONU.

A taxa de alfabetização (gráfico 3.2C) engloba a percentagem da população adulta (com mais de 15 anos) que é alfabetizada, que, no Afeganistão, representa hoje 43% da população - muito baixa se comparada com a média mundial de 83,9% ou com as taxas de alfabetização da região, entretanto com um aumento significativo: em apenas um ano subiu de 28% para 43,6%, deixando claro o esforço educacional despendido pelo governo afegão, apesar de ainda haver deficiência na possibilidade de acesso à educação.

Gráfico 3.2C.



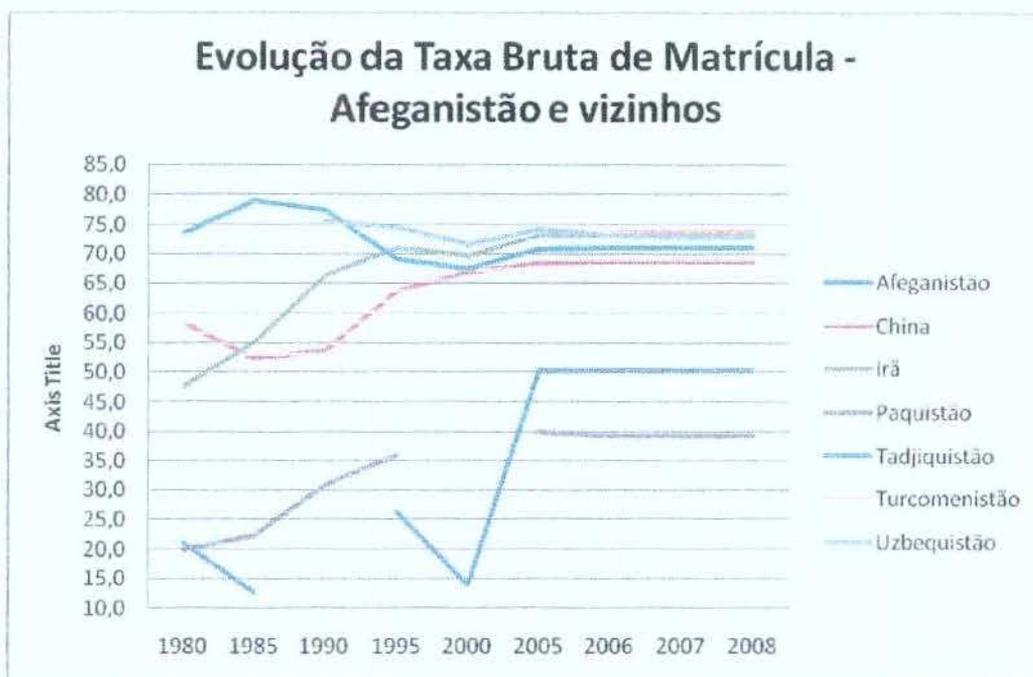
Fonte: Relatórios de Desenvolvimento Humano da ONU.

Já a taxa bruta de matrícula, combina o número de estudantes de educação primária, secundária e terciária, independente da idade, expresso como uma percentagem da população com a idade teórica para os três níveis⁴⁴. Como se pode perceber no gráfico 3.2D, durante o período de 1980-90, no Afeganistão – aproximadamente o período no qual o país esteve sob influência direta da URSS –, vemos um declínio de 26,4% (1980) para 13,8% (1985) e um despoite de 13,8% para 50,1% (2000-2005). Este movimento durante a década de 1980 ocorreu, provavelmente, devido ao período de difícil aceitação do regime soviético (1980-85), ao que se sucederam investimentos em infra-estrutura, mas que se perderam com a destruição do Estado após a subida do Talibã ao poder. Quanto ao contexto regional, é curioso notar a superação do Afeganistão em comparação ao Paquistão no período de 2000-2005, assim como

⁴⁴ Enrolment ratio, gross combined, for primary, secondary and tertiary education: the number of students enrolled in primary, secondary and tertiary levels of education, regardless of age, expressed as a percentage of the population of theoretical school age for the three levels. (UNDP, Human Development Report 2009: Reader's Guide)

as altas taxas, no contexto regional, dos países que estiveram por mais tempo sob o jugo da antiga URSS.

Gráfico 3.2D.



Fonte: Relatórios de Desenvolvimento Humano da ONU.

Por último, no gráfico 3.2E, pode-se reparar quanto à evolução do PIB per capita (em paridade de poder de compra) que não houve, no Afeganistão, mudanças significativas de 2005 a 2009, com um ligeiro aumento de US\$ 18 per capita, representando um aumento de apenas 1,7% (contra os 12% de crescimento do PIB per capita mundial no mesmo período) – o que tende a pensar que, apesar dos altos volumes de ajuda injetados na economia afegã, o modo como estes foram despendidos não contribuiu para ao crescimento significativo da economia afegã. Quanto ao contexto regional, o Irã mantém-se descolado do contexto regional, com um PIB per capita de US\$ 10.955,00 (PPC) – aproximadamente 10 vezes o PIB

per capita afegão -, seguido pela China (US\$ 5.383,00, PPC) – aproximadamente 5 vezes o PIB afegão.

Gráfico 3.2E.



Fonte: Relatórios de Desenvolvimento Humano da ONU.

Expostos os dados comparativos, já se pode situar o Afeganistão em relação aos seus vizinhos. O próximo passo será expor algumas metas definidas oficialmente e, em especial, os indicadores das Metas do Milênio (MDMs), base sobre o que foi montada a EDNA.

As Metas

Entre as mais importantes metas, consta o Compacto do Afeganistão, que foi o resultado da Conferência de Londres sobre o Afeganistão em 2006, e estabeleceu a estrutura para a cooperação internacional com o Afeganistão, até o ano de 2011. O Compacto constitui um compromisso político entre os participantes, e foi o que seguiu a conclusão formal do Acordo de Bonn. Entre os objetivos do Compacto temos, resumidamente:

1. Aumentar a segurança:

- a. Estabelecer o Exército Nacional Afegão, com 70000 homens até 2010.
- b. Formação da polícia afegã para garantir a segurança dentro do país e nas fronteiras.
- c. Redução dos campos minados em 70%.
- d. Desarmamento de todas as milícias ilegais até 2007.

2. Redução das drogas:

- a. Comprometimento do governo a reduzir o cultivo de papoula e cortar o suprimento de ópio bruto do país para evitar a produção e comercialização de heroína⁴⁵

3. Executivo eficaz:

- a. Redução dos cargos para capacitar uma administração pública eficiente.
- b. Aumentar as oportunidades para as mulheres conseguirem cargos no governo e serviços públicos.

4. Desenvolvimento social e econômico

- a. Receitas do governo devem ser dobradas para quase 8% do PIB em 2010.
- b. Prover energia elétrica para 65% das casas nas maiores áreas urbanas e 25% nas áreas rurais.
- c. Prover acesso à água encanada para 50% das casas de Kabul e 30% para as casas de outras grandes áreas urbanas.
- d. Matrícula de pelo menos 60% das garotas e 75% dos garotos em escolas primárias.
- e. Acesso a serviços de saúde básicos para 90% da população.
- f. Diminuir a proporção de pessoas que vivem com menos de US\$ 1 por dia em 3% ao ano.

⁴⁵ De acordo com UNITED NATIONS (2007 – Opium Survey), o Afeganistão é responsável pela produção de 93% dos opiáceos comercializados no mundo.

- g. Diminuir a proporção de pessoas que sofrem com a falta de comida em 5% ao ano.

A Declaração de Paris não influi diretamente sobre a análise da pobreza, como as MDMs, mas sim sobre os problemas com relação à ajuda externa e estabelecimento de metas para aumentar a eficiência dos recursos destinados à ajuda. Sendo assim, em síntese, a Declaração de Paris propõe:

1. **Apropriação:** Os países parceiros exercem liderança efetiva sobre as suas políticas e estratégias de desenvolvimento e asseguram a coordenação das ações de desenvolvimento.
2. **Alinhamento:** Os doadores baseiam todo o seu apoio nas estratégias nacionais de desenvolvimento, instituições e procedimentos dos países parceiros.
3. **Harmonização:** As ações dos doadores são mais harmonizadas, transparentes e coletivamente eficazes.
4. **Gestão centrada nos resultados:** Gerir os recursos e melhorar a tomada de decisões centradas nos resultados.
5. **Responsabilidade mútua:** Os doadores e os países parceiros são responsáveis pelos resultados obtidos em matéria de desenvolvimento.

Por fim, detalhar-se-ão as MDMs. Antes da apresentação dos dados sobre as MDMs, é necessária uma pequena introdução ao método de apresentação e classificação usado no relatório. A classificação das metas apresenta-se em cinco categorias:

1. **MDM Realizada:** o objetivo final já foi conseguido;
2. **Em processo de realizar a MDM:** o país está em processo de realizar a MDM, significando que a mais recente observação é ao menos tão boa quanto o nível projetado para aquele ano;
3. **Realizável:** a última observação está entre 0 e 2 anos atrasada quanto aos níveis projetados para aquele ano;
4. **Difícil:** a última observação está entre 2 e 5 anos atrasada quanto aos níveis projetados para aquele ano;

5. **Off-track (fora de curso):** a última observação mais de 5 anos atrasada quanto aos níveis projetados para aquele ano;

Devido ao fato de o Afeganistão não ter participado da convenção que definiu as MDMs, em setembro de 2000 em conjunto com o fato de sua entrada ser atrasada, somente em 2004, os objetivos para o Afeganistão foram “afeganizados” – as MDMs foram adaptadas levando em conta o contexto do Afeganistão, além de suas metas finais serem para 2020 ao invés de 2015. Além disso, foi decretada uma meta adicional (Meta nº 9), com relação à Segurança, inexistente nos outros países que adotaram as MDMs em 1990.

Abaixo o formato das MDMs e seus objetivos “afeganizados”:

1. **Eradicar a pobreza extrema:**

Objetivo 1: Reduzir em 3% ao ano até 2020 a proporção de pessoas cuja renda seja menor que US\$ 1 por dia;

Objetivo 2: Reduzir em 5% por ano até 2020 a proporção de pessoas que sofram de fome;

2. **Conseguir educação primária universal:**

Objetivo 3: Garantir, para 2020, que as crianças de todas regiões, garotos e garotas, vão poder cursar integralmente a escola primária;

3. **Promover igualdade de gênero e fortalecer a mulher:**

Objetivo 4: Eliminar a disparidade de gênero em todos os níveis de educação até 2020;

Objetivo 5: Reduzir a disparidade de gênero nas áreas econômicas até 2020;

Objetivo 6: Aumentar a participação feminina nos cargos eleitos e apontados em todos os níveis de governo para 30% até 2020;

Objetivo 7: Reduzir a disparidade de gênero no acesso à justiça em 50% até 2015 e completamente (100%) até 2020;

4. **Reduzir a mortalidade infantil:**

Objetivo 8: Reduzir, entre 2003 e 2015, em 50% a mortalidade entre crianças com menos de 5 anos e reduzi-la para 1/3 do nível de 2003 até o ano de 2020;

5. **Melhorar a saúde materna:**

Objetivo 9: Reduzir em 50% a mortalidade materna entre 2002 e 2015 – e reduzi-la para 1/3 do nível de 2003 até o ano de 2020;

6. Combater a AIDS, malária e outras doenças:

Objetivo 10: Parar e começar a reverter a **difusão da AIDS**, até 2020;

Objetivo 11: Parar e começar a reverter a **incidência de malária e outras doenças principais**, até 2020;

7. Garantir sustentabilidade ambiental:

Objetivo 12: Integrar os princípios de desenvolvimento sustentável nas *policies* e programas dos países; reverter a perda de recursos ambientais;

Objetivo 13: Reduzir em 50% a proporção de pessoas sem acesso sustentável à água potável e saneamento básico;

Objetivo 14: Conseguir melhoras significativas nas vidas de todos os moradores de favelas, até 2020;

8. Desenvolver uma parceria global para o desenvolvimento:

Objetivo 15: Lidar compreensivamente e influenciar a provisão de ajuda externa através das medidas apropriadas para possibilitar ao Afeganistão o desenvolvimento sustentável no longo prazo;

Objetivo 16: Desenvolver mais um sistema financeiro e de troca aberto, baseado em regras, previsível e não discriminatório, que inclua comprometimento com a boa governança, desenvolvimento e redução da pobreza;

Objetivo 17: Desenvolver e implementar estratégias para trabalho decente e produtivo para os jovens;

Objetivo 18: Em cooperação com companhias farmacêuticas, prover aos países em desenvolvimento acesso aos medicamentos essenciais, a preços razoáveis;

Objetivo 19: Em cooperação com o setor privado, prover o acesso aos benefícios das novas tecnologias, especialmente a de informação e de comunicação;

9. Aumentar a Segurança:

Objetivo 20: Reformar e profissionalizar o Exército Nacional Afegão até 2010;

Objetivo 21: Reduzir o emprego incorreto de armas de fogo, e reduzir a proporção de armas portadas ilegalmente até 2010;

Objetivo 22: Reformar, reestruturar e profissionalizar a Polícia Nacional Afegã até 2010;

Objetivo 23: Destruir todas as minas anti-pessoais até 2013. Destruir todos os contaminantes explosivos até 2015;

Objetivo 24: Destruir todo o estoque de minas anti-pessoais até 2007. Destruir todos os estoques de explosivos abandonados ou não quistos até 2010.

Objetivo 25: Reduzir a contribuição do ópio no PIB total (lícito e ilícito) para menos de 5% até 2015 e para menos de 1% até 2020.

Os dados mais recentes apresentados no Relatório de 2008 das MDMs no Afeganistão mostram a situação, em relação às variáveis de análise das Metas do Milênio, a configuração atual do país.

Cerca de 42% da população afegã vive abaixo da linha de Custo de Necessidades Básicas (medida alternativa à US\$ 1 por dia), afetando de maneira especialmente severa as províncias de Nimroz, Daikundi, Zabol e Paktika – onde 70% da população vive abaixo desta linha de pobreza. A situação é tão ou mais severa quanto à fome, com 39% da população abaixo da linha de consumo energético mínimo (estimada em 2100 calorias por dia), sendo particularmente mais grave a situação nas províncias de Daikundi e Nimroz, onde 50% das famílias vivem abaixo do mínimo calórico; já em Parwan e Kunara, menos de 10% sofrem abaixo da linha de consumo energético mínimo. Cerca de 39% das crianças afegãs com menos de 5 anos são cronicamente mal-nutridas.

No setor educacional, tem-se que a taxa de matrícula líquida na educação primária é de 37%. A situação é muito heterogênea em se comparando a taxa de matrícula líquida nas diferentes províncias: menos de 1% em Zabul e Uruzgan, menos de 10% em Paktika e Hilmand e, em contraste, 65% das crianças estão matriculadas em escola primárias em Paktia. A taxa de retenção até a 5ª série se deu em torno de 32%, um avanço comparativamente à época do regime do Taliban, mas não o suficiente para se manterem às MDMs. Quanto à taxa de alfabetização da população entre 15 e 24 anos, o Afeganistão está, com uma porcentagem de 36,5% desta população alfabetizada, na última posição do ranking mundial, junto com o Níger e a Etiópia – em comparação com o Paquistão, tem-se lá aproximadamente o dobro de

jovens alfabetizados, enquanto o Irã esta beirando os 100% de jovens alfabetizados (15 a 24 anos). Nas províncias de Hilmand, Paktika, Uruzgan e Zabul, a taxa de alfabetização entre jovens é de menos de 6%, enquanto Kabul é a única província com a taxa acima de 60%.

Apesar do progresso relativo após a queda do regime do Taliban, que proibia o acesso feminino à educação, as garotas ainda estão bastante atrás dos garotos. Cerca de 1/3 de todos os estudantes na escola primária são garotas, mas no ensino secundário esta taxa vai para menos de 4 garotas a cada 10 garotos e no terciário menos de 2 garotas por 10 garotos. As disparidades regionais são gritantes: de acordo com a UNESCO, aproximadamente 90% das mulheres rurais com mais de 15 anos são analfabetas, quanto aos homens rurais com mais de 15 anos a porcentagem é de 65%. Também o número de professoras é muito baixo indo de menos de 1% em Uruzgan até 64% em Kabul. Devido à falta de dados quanto ao emprego no Afeganistão, o indicador substituto usado para medir a disparidade de gênero no emprego foi alterada para a disparidade de gênero quanto aos empregados no governo – que é o maior contratador do setor formal -, com o qual se constata que existem mais de 4 vezes homens do que mulheres empregados no nível central do governo. Entre os representativos eleitos a constituição afegã garante que 25% de todos estes sejam mulheres, mas não surpreendentemente, ao nível provinciano a representação feminina é menor, onde apenas 16% dos assentos são tomados por mulheres. No acesso à justiça, as leis ainda estão em revisão sob tutela de artigos constitucionais que garantem (ao menos teoricamente) o princípio da igualdade e não discriminação entre homens e mulheres, direito à vida, liberdade e dignidade humana, além de observação quanto aos direitos humanos internacionais – apesar disso a violência contra a mulher não é criminalizada no Afeganistão.

No que envolve a mortalidade infantil houve um decréscimo significativo, ficando em cerca de 121 mortes por 1000 nascimentos com vida de acordo com os dados mais recentes. Já quanto à mortalidade materna, tem-se que a proporção de mulheres que recebem

cuidados pré-natais é de 32,3%, a proporção de nascimentos com acompanhamento por profissionais treinados é de apenas 6% e a mortalidade materna por 100,000 nascimentos é de 1600 mulheres. Já a taxa de fertilidade (número de nascimentos vivos por mulher) encontra-se em 7,2, mais que o dobro da meta prevista para 2020. O conhecimento de anticoncepcionais varia muito entre as províncias – 90% das mulheres com conhecimento de como evitar a gravidez usam métodos contraceptivos em Paktika e Samargan, enquanto apenas 5% e 2% os usam em Uruzgan e Laghman. No agregado, apenas 2% da população usa preservativos o que, apesar da baixa incidência de AIDS no país, aumenta muito o risco de transmissão da doença. O número de mortes por tuberculose, em 2006, foi de 32 mortes por 100,000 pessoas, enquanto a porcentagem populacional afetada pela malária, em 2002, estava a nível de 2,6%.

Em relação à sustentabilidade ambiental, apenas 1,3% da área do país esta coberta por florestas. Os níveis de emissão de gás carbônico per capita se mantêm baixo – não por intervenção de políticas do governo, mas simplesmente pelos baixíssimos índices de industrialização do país. Aproximadamente 41,4% da população têm acesso à água potável e apenas 5,2% da população tem acesso a condições básicas de saneamento – nas províncias de Daikundi e Nuristan, o acesso à água é garantido apenas a 3% e 2% da população, respectivamente. Na Índia, Paquistão e Irã, o acesso à água é garantido a aproximadamente 90% da população, enquanto o acesso a condições básicas de saneamento fica em 33% da população para a Índia, 59% para o Paquistão e 79% para o Irã. O acesso à energia elétrica, um dos maiores desafios afegãos, se situa em níveis baixos: é de menos de 20% em grandes áreas do país.

Quanto à melhora da eficácia da ajuda, os doadores têm falhado ao não cumprir com as metas para coordenação da ajuda externa em conjunto com o governo: apenas 12% da ajuda não era do tipo “amarrada” (tied) até 2005, enquanto que apenas 9% da ajuda foi destinada à construção de capacidades. Em relação às taxas de desemprego, é preciso notar

que os pobres não podem arcar com os custos (não só econômicos) de ficar desempregados por muito tempo, então as taxas de desemprego são geralmente baixas em países subdesenvolvidos com baixa renda⁴⁶. A taxa de desemprego entre adultos de 25 a 49 anos é de 3,9%, enquanto a taxa para a faixa etária de 15 a 24 anos é de 7,5% (6% para homens, 12,8% para mulheres). A política do governo de providenciar medicamentos essenciais a preços razoáveis tem possibilitado acesso à estes medicamentos para cerca de 75% da população. Em relação ao acesso à telefonia celular e internet, 21% da população utiliza celulares e 1,7% tem acesso à internet.

Apesar de o país ter realizado reformas significativas em relação à polícia e exército nacionais, a insegurança ainda é uma constante no país. As áreas mais arriscadas ficam ao sul e leste, permanecendo inalcançáveis pelos trabalhadores relacionados à ajuda internacional. A média de acidentes com minas terrestres anti-pessoais foi de 58 pessoas na última estimativa, de 2008 – as áreas que mais contribuíram para esta média foram as regiões ao redor das grandes cidades como Herat, Kandahar e Kabul. Ainda em relação às minas terrestres, o governo já cumpriu sua meta de destruir todos os estoques destas minas.

A produção de ópio contribui negativamente para o estabelecimento de um Estado legítimo, fortalece o tráfico e a corrupção, além de empregar muitos agricultores que são obrigados a contribuir para a produção de ópio ou através de ameaças ou através da falta de opções visto a renda obtida com a produção ilegal de ópio. Em 2007, cerca de 193 mil hectares foram ocupados pelo cultivo de ópio, concentrando-se praticamente no sudoeste do país – onde a insegurança é maior.

3.3. Análise da ajuda externa no país

⁴⁶ A pergunta inicial feita nos primeiros três meses de 2008 foi desqualificada por inadequação metodológica. De acordo com a pergunta desqualificada “Você trabalhou nos últimos 30 dias?” a taxa de desemprego para jovens foi de 47%.

Os dados a seguir visam esclarecer e quantificar os montantes de recursos doados ao Afeganistão, para se ter uma idéia da quantidade bruta e distribuição dos recursos destinados ao país.

Antes de 2001, aproximadamente vinte anos de guerra, desordem e ausência de Estado acabaram com a infra-estrutura e capital humano do país, o que levou a comunidade internacional a se organizar e destinar fundos para recuperar o país e trazê-lo à estabilidade.

3.3.1. Volume

Desde 2002, os doadores de fundos proveram US\$ 25 bilhões em assistência relacionada à segurança, enquanto que apenas US\$ 15 bilhões foram direcionados à reconstrução civil e ao desenvolvimento econômico. Desde 2001 os EUA destinam à guerra no Afeganistão (incluindo a ajuda relacionada à segurança) cerca de US\$ 36 bilhões por ano, o que resulta em aproximadamente US\$ 100 milhões por dia – enquanto o montante anual que é direcionado ao Afeganistão pelos doadores é cerca de US\$ 7 milhões por dia.

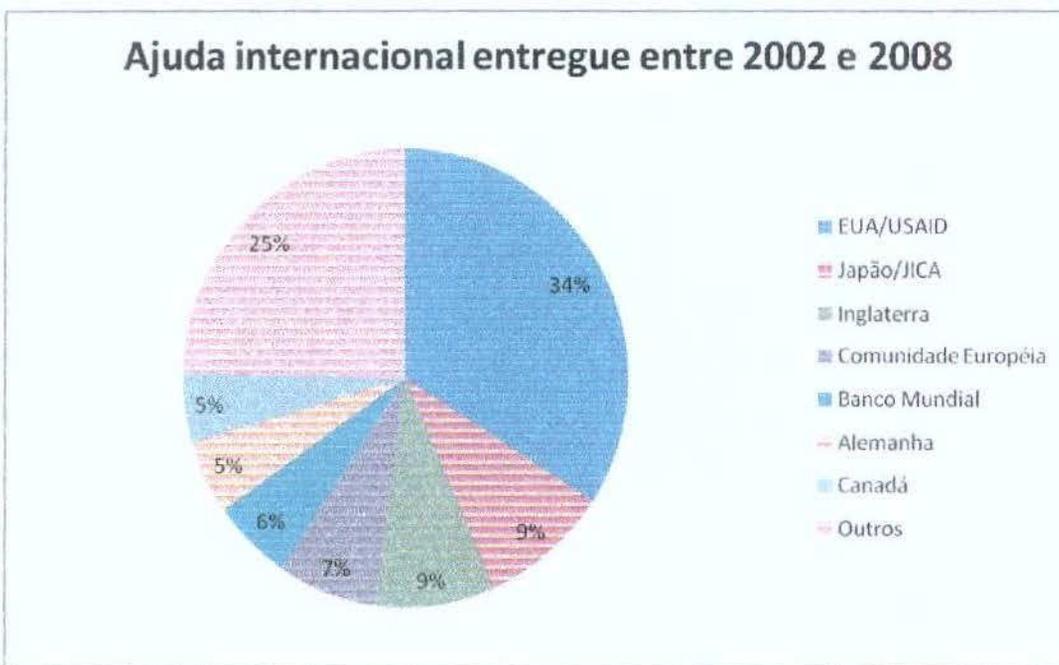
Nos primeiros dois anos seguidos à intervenção internacional em 2001 o Afeganistão recebeu cerca de US\$ 57 per capita, enquanto a Bósnia e o Timor Leste receberam US\$ 679 e US\$ 233 per capita, respectivamente.

Dentre os maiores doadores (donors) encontram-se os EUA (como líder em volume de doação de recursos, representando aproximadamente 1/3 do total recebido desde 2002), Japão, Inglaterra (Reino Unido), Comunidade Européia, Alemanha, Canadá e o Banco Mundial (Gráfico 3.3.1A).

Os doadores, entretanto, caracterizam-se por prometerem mais do que cumprem: no geral, os US\$ 15 bilhões destinados ao Afeganistão no período 2002-2008 representam menos de 2/3 da quantia de US\$ 25 bilhões à qual os doadores comprometeram-se a gastar –

excetuando-se o Japão e Canadá que supriram 90% do que foi por eles prometido (a tabela completa encontra-se no Apêndice I).

Gráfico 3.3.1A.



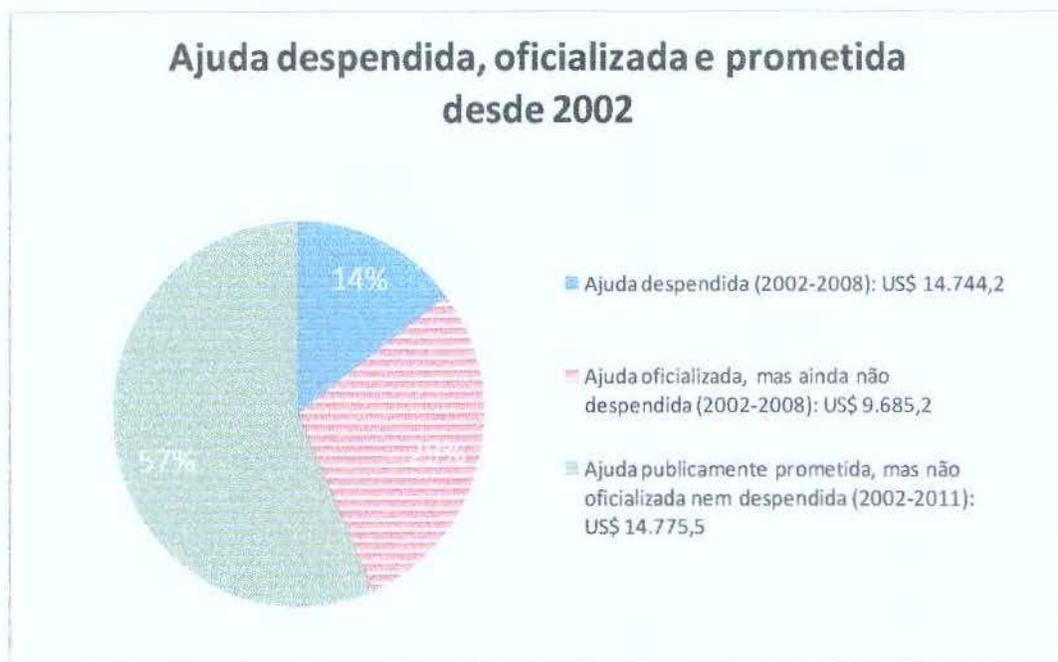
Fonte: Afghan Ministry of Finance

Os doadores comprometeram-se publicamente a destinar US\$ 39 bilhões até 2011, mas, como dito acima, em termos absolutos a quantia que chegou ao Afeganistão até 2008 não passou de 40% deste valor (dados oficiais sobre o ano de 2008 e 2009 ainda não foram disponibilizados).

Esta disparidade entre os recursos gastos (aid disbursed), em andamento para serem gastos (aid committed but not disbursed, ou recursos orçamentados mas ainda não despendidos) e recursos prometidos mas ainda não oficializados (aid pledged but not committed or disbursed, ou recursos prometidos mas não orçamentados nem gastos) – mostradas no Gráfico 3.3.1B - podem ser justificadas, em parte, pela insegurança e corrupção

existentes no país, ou pela necessidade de alguns projetos de serem implementados num prazo mais longo. Estes fatos, porém, só salientam a necessidade dos doadores de focarem-se nestes problemas para que estes recursos gastos sejam absorvidos com maior eficiência.

Gráfico 3.3.1B.



Fonte: Afghan Ministry of Finance

3.3.2. Distribuição da Ajuda Externa

A maioria dos dados concretos sobre distribuição da ajuda externa só se tornou disponível em 2009, com o Primeiro Relatório Anual do EDNA (ANDS⁴⁷), visto que às estruturas responsáveis pela coleta e organização oficial dos dados só se tornaram operantes a partir da implementação do EDNA em 2006, sendo assim, a maior parte dos dados são desta última data em diante.

⁴⁷ Afghanistan National Development Strategy First Annual Report 1387 (2007/2008)

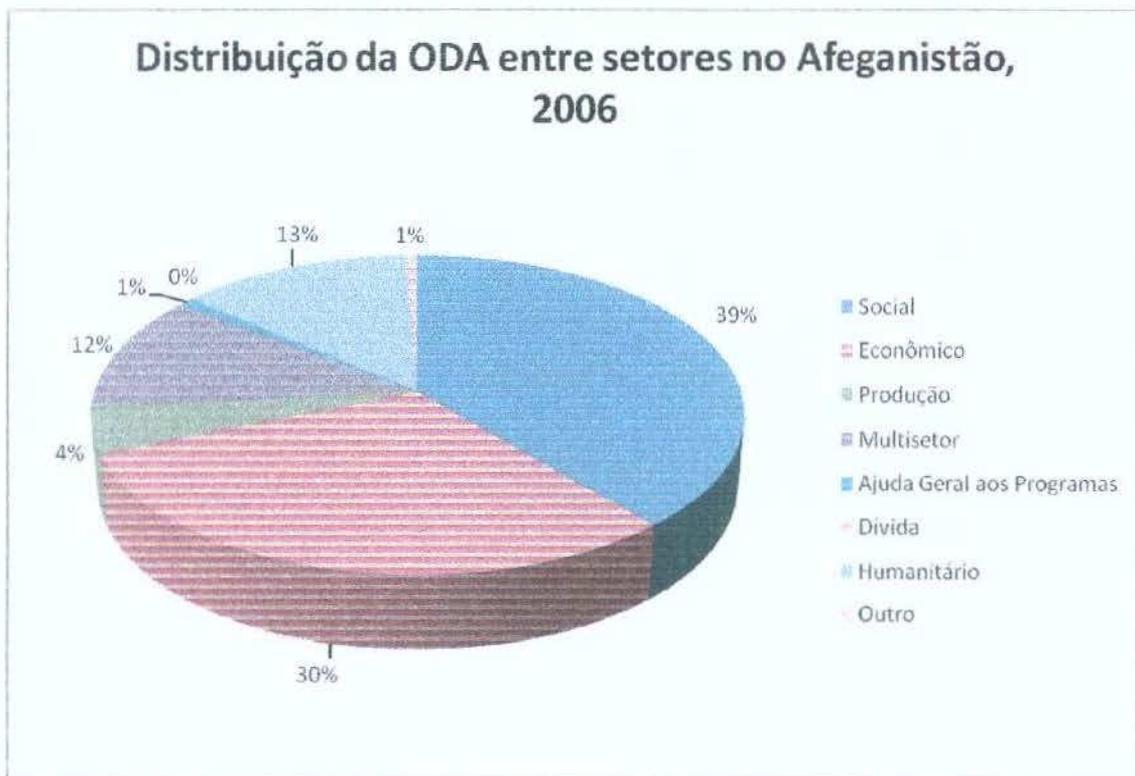
A dinâmica de recebimento e distribuição da ajuda externa gera, basicamente, dois problemas de contabilização dos dados: primeiro chega no país vinda de várias direções (donors) e, segundo, ao entrar no país, se dispersa de modos variados: por vezes encaminha-se ao governo, complementando-lhe o orçamento (na verdade, grande parte do orçamento do governo é custeado pela ajuda externa), ou encaminha-se à projetos de interesse do doador dos recursos, na maioria das vezes projetos multi-setoriais que não envolvem coordenação doador-governo, além de outras opções como recursos destinados à ONGs de menor escala, onde as somas não são nem contabilizadas pelos doadores, nem divulgadas pelas ONGs – não só ONGs tem contribuído para a falta de mensurabilidade concreta dos volumes de ajuda, mas também muitos doadores que não declaram sequer quanto nem mesmo em que setores estão investindo.

Devido principalmente a estes fatores, é de grande monta tomar os dados como ilustrativos, ao contribuírem para ter-se noção dos volumes e distribuição entre setores, mas ter sempre em mente que nem sempre eles podem ser expressão absoluta da realidade afegã.

De acordo com dados da OCDE⁴⁸, o volume de Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (ODA) para o Afeganistão foi de US\$ 3,269 bilhões (gráfico 3.3.2A). Quanto à sua distribuição, temos que, em 2006, os setores que receberam maior aporte de recursos foram o setor social (39%) e o setor econômico (30%).

⁴⁸ Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development)

Gráfico 3.3.2A.



Fonte: OECD – Development Aid at a Glance, 2008 edition.

Ainda de acordo com o relatório da OECD, em 2006 somando todas as doações de múltipla proveniência: o Afeganistão recebeu US\$ 120 milhões para a educação (maior contribuidor: Suécia, US\$ 58 milhões), US\$ 310 milhões para o setor de Saúde (maior contribuidor: EUA, US\$ 172 milhões), US\$ 169 milhões para garantir o acesso e qualidade à água (maior contribuidor: IDA⁴⁹, US\$ 58 milhões).

Devido à falta de dados sobre como foram alocados os recursos da ODA, é preciso procurar formas alternativas de monitoração dos fluxos para descobrirmos, mesmo que parcialmente, onde estes fundos foram alocados. O governo afegão tem, a partir de 2004

⁴⁹ International Development Association (Associação Internacional de Desenvolvimento, agência da ONU filiada ao Banco Mundial)

principalmente, disponibilizado dados confiáveis sobre como foram programados seus orçamentos e como foi dado o gasto, constituindo um bom ponto de referência para a análise da distribuição da ajuda. Com escassas receitas públicas, a assistência internacional representa cerca de 90% de todo o gasto público no país. Ainda assim, cerca de dois terços da ajuda externa não passa pelo governo afegão⁵⁰. Este problema decorre de um ciclo vicioso: devido a uma série de fatores como governança fraca, capacidade humana de governo inadequada, problemas na execução do orçamento e corrupção, os doadores preferem evitar o trâmite dos recursos pelo governo, mas, com a esta atitude dos doadores de não tentar corrigir estes problemas estatais e simplesmente evitá-los, ocorre uma sabotagem dos esforços para se construir instituições estatais eficazes, especialmente a níveis sub-nacionais o que, por sua vez, leva os doadores a evitarem que seus recursos passem pelo governo.

Cerca de 70% do orçamento governamental em operação e manutenção é gasto em Kabul, o que representa um excessivo peso na parte superior da estrutura de distribuição da ajuda, além de centralização em demasia⁵¹. Esta distribuição dos gastos governamentais (que provem em sua grande parte da ajuda externa) despreza a maioria da população afegã, que vive em áreas rurais.

Com relação à distribuição geográfica da ajuda, uma proporção significativa da ajuda tem sido enfocada para suporte de objetivos militares de maneira indireta (lembrando que os gastos militares não fazem parte da definição de ODA) - isso ocorre por diversos motivos, mas não menos porque a ajuda é usada para alavancar fins políticos e militares. O governo americano tem sido explícito em usar recursos de ajuda (disponibilizados pela agência de desenvolvimento do governo norte-americano: USAID) para a realização de objetivos de contra-insurgência: cerca de metade do seu orçamento é concentrada nas quatro províncias

⁵⁰ Dados expostos em WALDMAN (2008).

⁵¹ "Aid is centralized and top-heavy". WALDMAN (2008).

mais inseguras – se a província de Helmand fosse um país, ele seria o quinto maior receptor de ajuda do USAID.

Em compensação, certas províncias que sempre foram mais estáveis ou seguras e províncias em que os esforços para recuperar-se a segurança foram bem sucedidos estão recebendo menos recursos do que se julgaria sensato – uma lógica curto-prazista que não está de acordo com a manutenção da estabilidade e segurança, processo que será elucidado no próximo capítulo, por hora basta saber que a distribuição geográfica da ajuda têm sido pouco equitativa. Esta falha na distribuição pode ser comprovada facilmente ao analisar os recursos destinados às PRTs⁵² (Provincial Reconstruction Teams), que são subordinadas à ISAF⁵³ (International Security Assistance Force) – dados expostos na figura 3.3.2B. Comparando-se o gasto total das PRTs (planejado, em andamento e dispendido), exibidos na tabela abaixo⁵⁴, têm-se um gasto de US\$ 150 per capita nas províncias de Uruzgan e Kandahar, US\$ 75 per capita em Helmand, Paktika e Zabul e somente US\$ 30 per capita nas províncias de Faryab, Daikundi e Takhar. Um dado interessante é que esses dados não se relacionam somente com a insurgência nas províncias do sul: os recursos de ajuda destinados a PRT da província de Panjshir somam US\$ 685 per capita. Os dados ficam mais interessantes se comparar-se a diferença de recursos entre as PRTs e projetos de doadores (donor projects).

⁵² Equipe de Reconstrução Provincial.

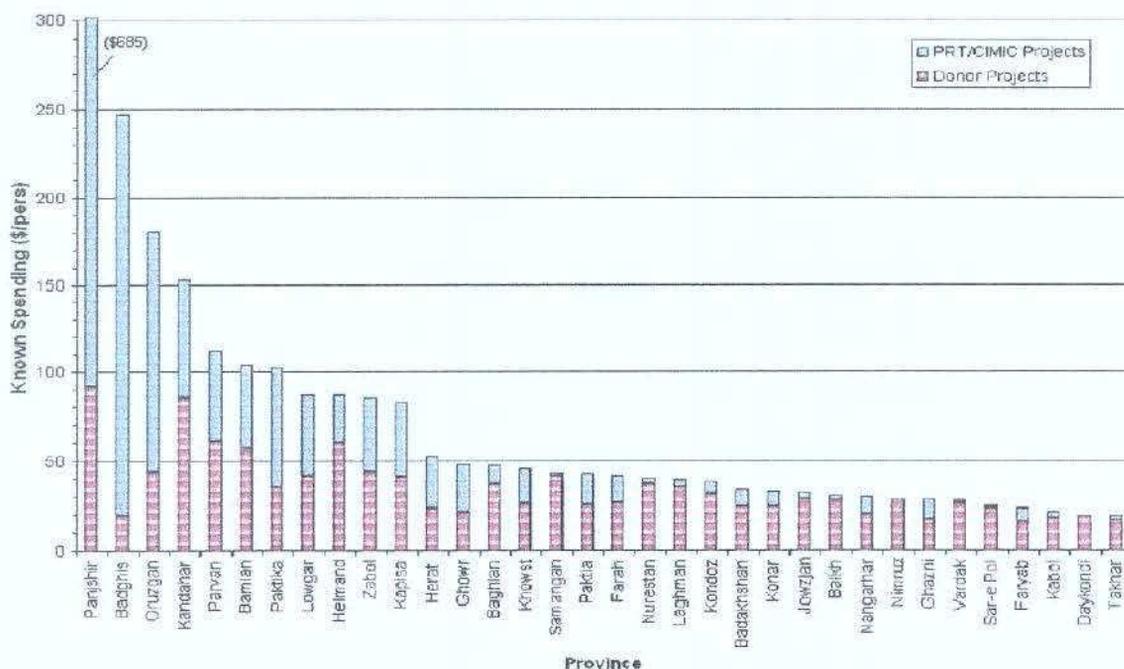
⁵³ Força Internacional de Assistência à Segurança.

⁵⁴ Copiada integralmente de WALDMAN (2008)

Gráfico 3.3.2B

Figure 4 Completed, ongoing, planned and funded PRT spending per capita, per province

Source: ISAF, May 2007



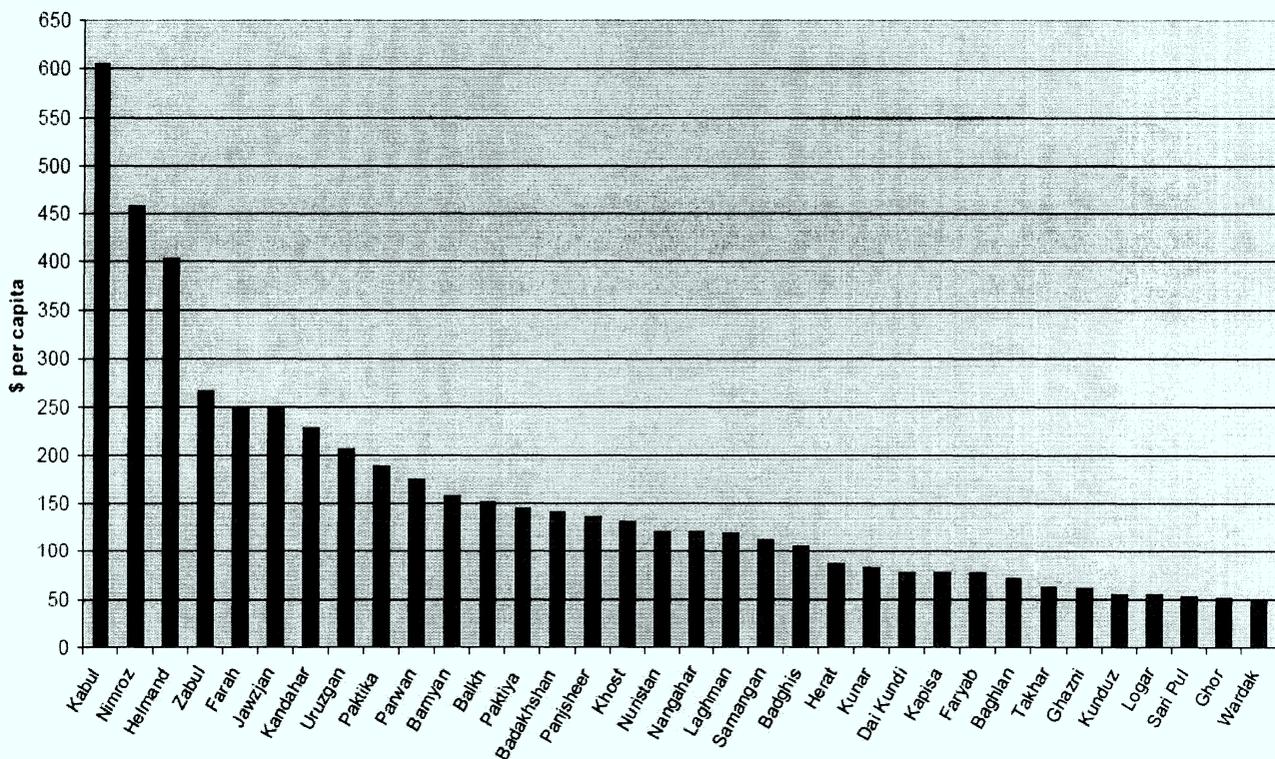
Outra tabela interessante (Gráfico 3.3.2C), mostra o total de gastos planejados pelo governo e relatados pelos doadores per capita por província. Deve-se tomar algumas precauções sobre estes dados visto que eles incluem em parte ajuda externa que não pode ser considerada ODA (como fundos relacionados à segurança) e que eles incluem gastos planejados pelos doadores, o que pode se diferenciar dos dispêndios atuais – ainda assim os dados servem para expressar a disparidade relativa entre as províncias. É notável como a maior parte dos fundos é direcionada a Kabul, com gastos planejados de US\$ 600 per capita. Em certo ponto isto é esperado, devido à presença de ministérios e outras agências do governo, mas isto também reflete certa centralização excessiva. Quanto às outras províncias, nota-se que o gasto é maior onde há maior nível de insurgência e onde a presença militar internacional é maior. As províncias mais inseguras (Nimroz, Helmand, Zabul, Kandahar e Uruzgan) recebem mais de US\$ 200 per capita, enquanto outras províncias recebem cerca de

metade desta quantia. As províncias de Ghanzi, Logar e Wardak, que têm experimentado recentemente um crescente nível de **insegurança**, estão entre as que recebem menor quantidade de recursos per capita de acordo com os dados da tabela.

Gráfico 3.3.2C.

Figure 5 Total planned and committed government and donor spending per capita, per province in 1386 (2007- 08)

Data source: Afghan Ministry of Finance



Antes do desenvolvimento da EDNA, o orçamento do governo era preparado tradicionalmente com base em alocar recursos para categorias econômicas particulares como, por exemplo, alocar fundos para os ministérios baseado no volume de recursos necessários para salários, bens e serviços e aquisição de ativos (capital). Pouca informação era disponibilizada sobre o que seria produzido, quais serviços seriam entregues ou quais os resultados serão alcançados com estes recursos. Com a EDNA, e seu sistema de acompanhamento de resultados, o governo tem adotado medidas que possibilitem a

mensuração do progresso em função da realização das prioridades e políticas de desenvolvimento do governo.

Do relatório Primeiro Relatório Anual do EDNA (para o ano afegão de 1387, que envolve os anos de 2008/2009), tem-se, abaixo⁵⁵, a transcrição exata da tabela onde há a distribuição do gasto do governo (atual e planejado⁵⁶) dividida entre os 8 sub-pilares do EDNA (tabela 3.3.2D).

Tabela 3.3.2D.

Table 2 - Core Development Budget by ANDS Sub-Pillars (All values are in millions of USD)

ANDS Sub-Pillars	1386 Actual	1386 (as % of total)	1387 Budget	1387 Actual	1387 (actual as % of budget)	1388 Budget	1388 (as % of total budget)
Security	29.1	3%	37.91	13.20	34.82%	25.30	1.07%
Governance, Rule of Law and Human Rights	13.7	1%	70.43	17.40	24.71%	76.90	3.26%
Infrastructure & Natural Resources	449.1	47%	935.58	396.90	42.42%	926.90	39.26%
Education & Culture	54.4	6%	214.79	81.70	38.04%	270.40	11.45%
Health & Nutrition	43.4	5%	111.62	64.10	57.43%	149.70	6.34%
Agriculture and Rural Development	315.8	33%	631.14	246.10	38.99%	701.90	29.73%
Social Protection	10.9	1%	15.48	8.40	54.26%	24.90	1.05%
Economic Governance & Private Sector Development	47	5%	140.68	77.40	55.02%	144.50	6.12%
Unallocated	0	0%	89.89	-	0.00%	40.30	1.71%
Total	963.4	100%	2,247.52	905.20	40.28%	2,360.80	100.00%

Source: Ministry of Finance

Comparando-se os anos de 1386 e 1387, notamos uma mudança no padrão de gasto com o gasto com setor de Segurança aumentando para 31% em 1387 e excedendo o gasto em Infra-estrutura, que foi o setor que recebeu mais investimentos em 1386. Isto expressa a segurança declinante e a decisão de aumentar os números no exército e aumentar ligeiramente o salário da polícia. O setor de Agricultura e Desenvolvimento Rural teve, em 1387 um

⁵⁵ Ano afegão 1386: ano 2007/2008; ano afegão 1387: ano 2008/2009; ano afegão 1388: ano 2009/2010.

⁵⁶ Visto que o ano fiscal de 1387 ainda estava em andamento na época de publicação do relatório.

declínio de gastos, em parte devido ao declínio da segurança (principalmente em áreas rurais) e da falta de agilidade na execução do orçamento no Ministério do Desenvolvimento e Reabilitação Rural (MRRD⁵⁷). O gasto com Saúde e Seguridade Social cresceu, mas ainda é comparativamente muito pequeno, contribui para esta situação o fato desses setores serem largamente financiados por recursos externos sem participação do governo. A previsão de orçamento do ano afegão 1388 prioriza os setores de Infra-estrutura, Agricultura e Desenvolvimento Rural, Educação e Saúde, nesta ordem.

Quanto à projeção do financiamento do EDNA para 1388 (fundo central e externo⁵⁸) por setores (na tabela abaixo⁵⁹), temos que há um grande déficit em relação ao fundo total de recursos que eram esperados (cerca de US\$ 3 bilhões), o que resultará em grandes dificuldades de custeamento do EDNA para o período de 1388. Ainda destes dados, de acordo com a tabela 3.3.2E, podemos notar que alguns setores estão recebendo ajuda em excesso enquanto outros estão recebendo muito menos do que o necessário. O maior gap pode ser notado no setor de Infra-estrutura e Recursos Naturais, que foram identificados pelo governo como o setor de mais alta prioridade: somente 22% dos recursos orçamentados para este setor foram liberados. O setor de Agricultura e Desenvolvimento Rural, que também tem alta prioridade para o governo, passa pela mesma situação que o setor de Infra-estrutura, com apenas 55% dos fundos orçamentados tendo sido liberados para gastos. Tem-se aí uma tendência dos doadores de fundos não estarem prezando o suficiente que seus fundos sejam investidos da forma mais produtiva, visto que eles não têm seguido a priorização de setores dada pelo governo afegão com a implementação do EDNA.

⁵⁷ Ministry of Rural Rehabilitation and Development.

⁵⁸ O EDNA conta com dois fundos para sua implementação: um de recursos do governo (*Core Fund*) e outro de recursos doados diretamente para algum dos 8 sub-pilares (*External Fund*).

⁵⁹ Transcrição literal de “ANDS First Annual Report 1387”, de 2009.

Tabela 3.3.2E

Table 4 - Estimated 1388 Sector Allocations for Core and External Budgets (Figures in million USD)

ANDS Sub-Pillars	Total 1388 ODA	%	Domestic Revenue	External Fund	%	Core Fund	%	ANDS Requirement	Funding Gap
Security	2,329	48%	447	2040	60%	289	0%	2,585	191
Good Governance, Rule of Law and Human Rights	566	12%	204	544	16%	23	1%	558	212
Infrastructure & Natural Resources	639	13%	46	199	6%	440	38%	3,093	-2,408
Education & Culture	253	5%	205	140	4%	114	1%	893	-435
Health & Nutrition	196	4%	24	94	3%	102	3%	465	-245
Agriculture & Rural Development	490	10%	19	238	7%	253	24%	921	-412
Social Protection	41	1%	72	26	1%	16	0%	359	-246
Economic Governance and Private Sector Development	183	4%	16	90	3%	93	9%	215	-16
Unclassified	188	4%	198	5	0%	183	24%	198	188
Total	4,886	100%	1,231	3,375	100%	1511	100%	9,287	-3,170

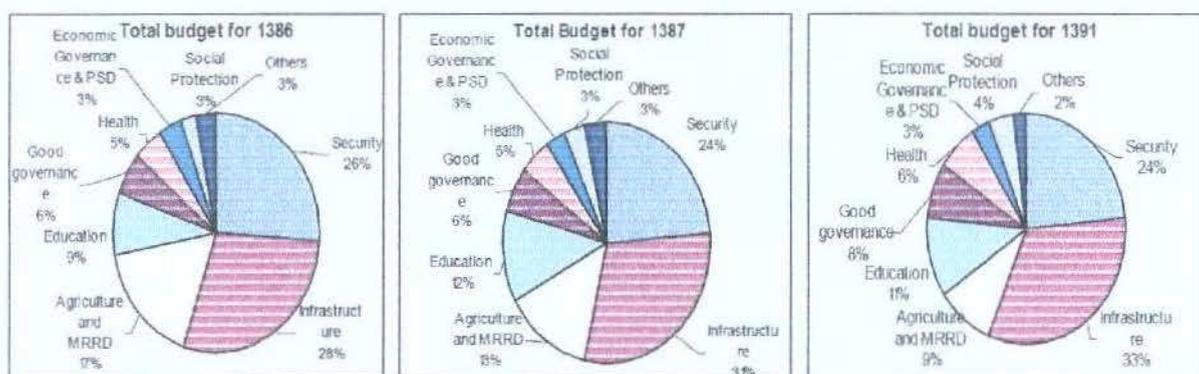
Note: Total Domestic Revenue includes US\$127 million premium from Aynak Copper Mine

Source: Ministry of Finance

De acordo com dados do Ministério das Finanças pode-se analisar a distribuição do orçamento total para 1386 e 1387 e a previsão de mudanças para a alocação de 1391 (ano de 2012-2013), no gráfico 3.3.2F. As mudanças foram baseadas em um consenso do governo, que considerou-as consistentes com as prioridades do EDNA. Foi considerado para isso, tanto a capacidade de implementação quando seqüenciamento dos gastos, além do fato dos doadores terem sido consultados sobre a priorização dos gastos. Relativo às alocações passadas, o setor de Educação recebeu recursos a mais para 1387 (de 8,6% em 1386 para 12,3% em 1387), relativo às prioridades do setor educacional. Os recursos para o setor de Segurança mantêm-se basicamente os mesmos para os próximos cinco anos. O setor de Infraestrutura, que foi priorizado pelo governo, receberá um aumento gradual na sua porcentagem do total, de 28,8% em 1386 para 32,5% em 1391. Quanto ao setor de Agricultura, os dados do gráfico mostram uma gradual diminuição de recursos (de 17% em 1386 para 9,1% em 1391),

justificado pelo Ministério das Finanças devido à “participação maior do setor privado em melhorar o setor de Agricultura”. Ao setor de Saúde planeja-se um aporte crescente de recursos, dada a necessidade de cumprimento de vários objetivos das Metas do Milênio. O setor de Segurança Social tende a aumentar de 2,6% em 1386 para 4,2% em 1391, dadas as necessidades de “melhorar a qualidade de vida da população que se enquadra como vulnerável e inválida”.

Gráfico 3.3.2F



Fonte: Ministério das Finanças do Afeganistão. 2009.

3.5. Análise integrada final

A história nos mostra que altas taxas de crescimento sustentadas por um período de tempo são necessárias para a redução da pobreza, enquanto a distribuição dos benefícios do crescimento econômica determina o impacto sobre a pobreza.

De acordo com o recente estudo da ONU sobre a evolução dos problemas relacionados ao combate à pobreza⁶⁰, os níveis de pobreza não declinaram em vários países mesmo com crescimento econômico – ficando claro que o crescimento econômico é geralmente condição necessária, mas não suficiente, para a redução da pobreza. São pré-requisitos para a redução

⁶⁰ UNITED NATIONS (2010).

da pobreza lidar com a desigualdade e promover inclusão social também. Um das maiores falácias ocorre ao se utilizar a abordagem que dá primazia ao crescimento econômico deixando de lado a distribuição, e que considera a política social como um corretor de conseqüências adversas do crescimento.

A recente crise econômica global nos mostra que as premissas imperantes na política econômica, em particular a crença da primazia dos mecanismos de mercado para otimizar a alocação de recursos e maximizar o bem-estar, são equivocadas – falha que podia ser vista muito antes da crise. As *policies* macroeconômicas focadas em manter a inflação e os déficits fiscais sob controle, e a liberalização econômica voltada ao aumento da eficiência dos mercados e vantagens comparativas não foram capazes de reduzir a pobreza, trazendo como frutos crescimento reduzido e aumento das desigualdades.

Os desafios no Afeganistão são enormes, e envolvem aumentar a segurança, estabelecer uma infra-estrutura básica, combater a produção de narcóticos, melhorar a aplicação da lei, melhorar a gestão das políticas públicas e impulsionar o crescimento do setor privado.⁶¹

Ao analisar as extensas dificuldades que devem ser resolvidas para o país avançar em questão de desenvolvimento, podemos ter uma noção, ao tratá-las juntas, das possíveis sinergias entre diversos planos podendo assim hierarquizar os problemas através de um critério simples, ou seja, começar pelos problemas em pontos que, se tratados, trariam mais sinergias positivas para o maior número de outros pontos deficientes.

As décadas de conflitos pré-invasão dos EUA acabaram por resultar no colapso total do Estado como uma entidade política com o monopólio do uso legítimo da força. Este estado é marcado pela falta de normatização política, insegurança generalizada, falta de capacidade de auto-gestão e dependência externa. Apesar desta situação, incrivelmente as estruturas

⁶¹ ASIAN DEVELOPMENT BANK (2009).

administrativas sobreviveram ao colapso político, através de uma organização baseada na centralização, pode-se até dizer que os arranjos administrativos são compreendidos, mesmo que não respeitados; independente disto a administração governamental está longe de ser eficaz, sofrendo de vários problemas sistêmicos, entre eles:

- Estruturas administrativas fragmentadas com muitas funções repetidas e funções desnecessárias,
- Falta de profissionais treinados e com experiência de gestão – além de um alto grau de disparidades de gênero pós governo Taleban,
- Salários incapazes de atrair, reter e motivar os profissionais civis capacitados,
- Falta de bases meritocráticas para o recrutamento – dando lugar para recrutamento por indicação,
- Mecanismos inadequados de gestão de performance,
- Sistemas administrativos lentos com virtualmente nenhuma delegação de autoridade aos departamentos das províncias.

A estrutura *de jure* do governo é extremamente centralizada, tanto na perspectiva fiscal quanto administrativa, sendo que os cargos locais nas províncias são apontados pelo centro – o que não acontece na realidade *de facto*, visto que o controle central é extremamente fraco, dando poder para os senhores da guerra que comandam receitas substanciais e poder militar nas localidades que controlam. Assim se dá que o setor público é essencialmente autônomo em relação ao governo central.

Estudos anteriores mostram que os servidores públicos sentem orgulho de seus trabalhos – servir no governo é uma marca de distinção, mas sem a motivação adequada, ou recursos para realizar o trabalho, há falta de influência e respeito pela população.

Os motivos pelos quais o Estado afegão é frágil são vários, mas destaca-se a falta de monopólio do estado, devido ao conflito na base do poder entre o estado central e os *power-holders* locais (comandantes e chefes tribais) – visto às questões geográficas e

heterogeneidade étnica que dificulta a união civil -, o que engendra e sustenta a falta de estrutura política, institucional, insegurança, escassez de pessoas qualificadas e corrupção – fatores que impedem também o Estado de se autogerir sustentavelmente sem a ajuda externa.

A reconstrução do Estado das cinzas tem se provado um enorme desafio mas, apesar das dificuldades, tem seguido a diante. No que tange o desenvolvimento de novos estudos para auxiliar na melhor eficiência e eficácia da reconstrução, um dos problemas tem sido a falta de dados. Neste quesito, as agências internacionais e ONGs têm trabalhado para estabelecer padrões e instituições que colem e organizem estes dados para aumentar o alcance dos estudos futuros, o que ainda tem bastante espaço para melhorias.

A falta de um Estado legítimo e soberano, como vimos, é o maior problema afegão visto que esta é a pedra fundamental sobre a qual se dá as bases do desenvolvimento – sem ele se torna impossível a sustentabilidade a longo prazo, visto que ficam latentes todas as fortes sinergias de um Estado sólido soberano com o desenvolvimento, impedindo a internalização da ajuda externa e os efeitos duráveis do combate à pobreza.

Daí podemos apreender que o impacto da ajuda externa na redução da pobreza se dá de vários modos sendo que apenas um deles é sustentável. O foco deste estudo é exatamente a análise dos vetores de redução da pobreza de modo sustentável através da ajuda externa, ou seja, de acordo com o que foi visto até agora, a relação da ajuda externa voltada à redução da pobreza através, primeiramente, da construção de um Estado sólido – sem o qual se perde a maior fonte de sinergias, inviabilizando o foco de sustentabilidade da redução da pobreza a longo prazo - e, em seguida, do amparo às políticas públicas de redução da pobreza (*pro-poor policies*).

BONTJER (et al, 2009), analisando como a ajuda externa impacta na economia local afegã mostram a miríade de fins que os recursos podem levar ao chegar no Afeganistão. Em AF1385 (2006), aproximadamente 37,6% (US\$ 788 milhões de um total de US\$ 2,1

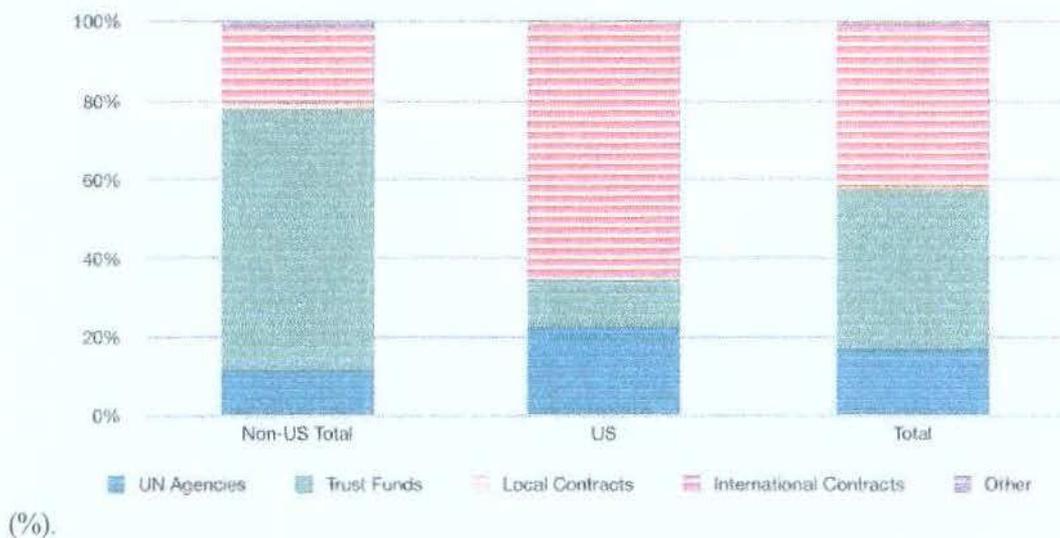
bilhões⁶²) da ajuda externa que foi gasta entrou na economia afegã. Como já foi discutido anteriormente, a definição de ajuda externa que entra na economia afegã é dada através do gasto na forma de salários pagos aos trabalhadores afegãos, aluguéis pagos aos afegãos possuidores de terra, e bens e serviços produzidos por empresas afegãs (menos o valor de importações nesta produção). Outro dado interessante é que os recursos providos através de *trust-funds* e em auxílio ao orçamento do governo geram um impacto consideravelmente maior na economia local (cerca de 80%) em comparação com o impacto das companhias internacionais e ONGs internacionais (cerca de 15%). É importante compreender que o que foi dito anteriormente não implica que toda a ajuda externa deva ser gasta através de *trust-funds* e auxílio direto ao orçamento do governo – enquanto maior impacto econômico local é um fator, os fins da ajuda externa são entregar bens e serviços para suporte do crescimento sustentável, desenvolvimento e redução da pobreza nos países recipientes. É preciso então determinar quais serão os canais de investimento da ajuda tendo em vista a entrega do melhor valor para o dinheiro (*best value for money*), ou seja, pelos canais onde, de acordo com o contexto do serviço ou bem sendo entregue, a eficácia da ajuda externa seja a maior possível – um exemplo inclui a situação onde para entregar os cuidados médicos mais críticos é necessário tornar disponível equipamentos médicos que não são produzidos localmente.

No caso dos canais pelos quais a ajuda é distribuída, é válido analisar os EUA separadamente em comparação com o resto dos *donors* devido grande parcela da ajuda pela qual ele é responsável. Nota-se que a maior parte dos fundos deste *donor* vai para contratos internacionais – o que, empiricamente, gera o menor impacto econômico local (figura 3.5A).

⁶² O estudo estimou que os fluxos analisados equivalem à 70% de toda a ajuda externa provida ao Afeganistão em 2006.

Figura 3.5A – Gasto agregado dos *donors* organizados pelos canais de investimento

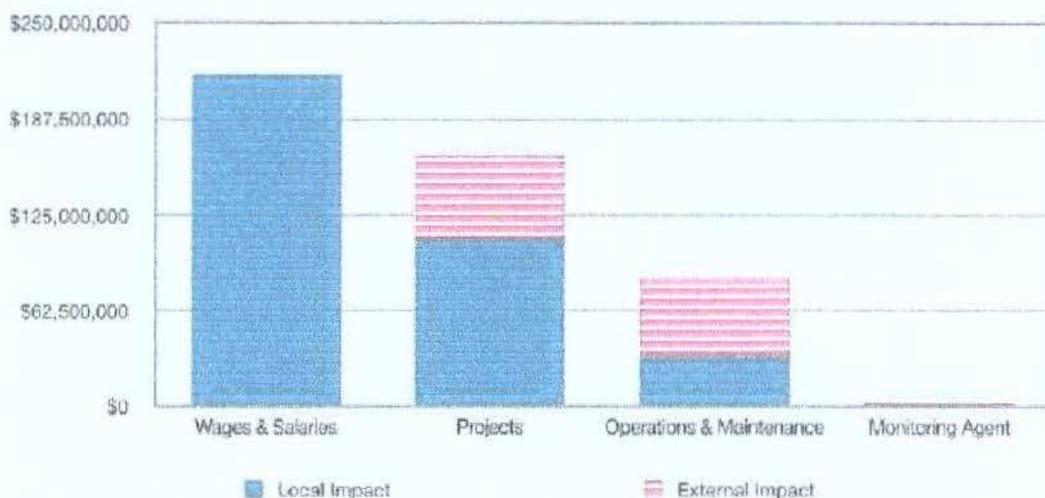
Figure 2: Aggregate Donor Spending Organised by Major Funding Channels (%)



Fonte: PDT – Spending Development Money Twice (2009).

Como caso ilustrativo de *trust-fund*, podemos analisar o impacto econômico local do Afghan Reconstruction Trust Fund (ARTF), que é também o maior deles. Vemos que seu maior impacto se deve à maneira como investiu o dinheiro: o alto grau de impacto local deve-se aos gastos com salários e projetos, ambos com grande componente de internalização da renda na economia afegã (ver figura 3.5B).

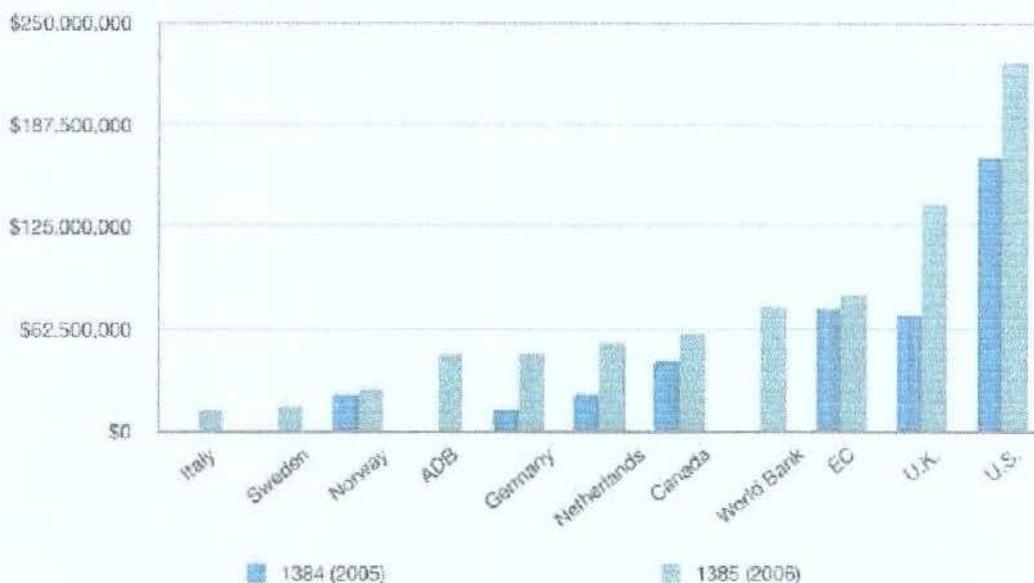
Figura 3.5B, Composição do *trust-fund* ARTF.



Fonte: PDT – Spending Development Money Twice Report 2009

Quanto à porcentagem absorvida localmente dos recursos investidos pelos *donors*, no ano analisado (1386 ou 2006), temos como maiores porcentagens de impacto local dados os recursos investidos o Reino Unido (71%) e Holanda (61,3%), que mudaram suas diretrizes para abarcar maior impacto local. EUA e Suécia ficam, dentre os *donors* analisados pelo estudo, entre os que menos causaram impactos econômicos (respectivamente 22,7% e 34,1%). Em volume bruto absorvido localmente, entretanto, temos outros resultados (gráfico 3.5C): os EUA lideram devido ao volume muito maior de recursos destinados ao Afeganistão, mas, apesar da porcentagem absorvida localmente ser 22,7%, os EUA são os maiores doadores brutos de recursos (US\$ 998 milhões de dólares, dos quais apenas US\$ 227 milhões ficaram na economia afegã), seguidos pelo Reino Unido (US\$ 139 milhões).

Gráfico 3.5C



Fonte: PDT – Spending Development Money Twice (2009).

De acordo com BONTJER (et al, 2009), alguns problemas em potencial merecem considerações: a possibilidade de ocorrer a “Doença Holandesa”, impactos da ajuda externa na aceleração da inflação e o problema da sustentabilidade.

Deve-se tomar em conta que ao olhar do impacto agregado da ajuda também há impactos na economia além dos relacionados especificamente com a procura e o desenvolvimento do mercado privado. Assim, um dos problemas geralmente levantados é o risco de ocorrer a “Doença Holandesa”, ao qual o autor sustenta não serem plausíveis, alegando que este fenômeno é mitigado pelo alto fator de produtividade da ajuda para reconstrução e a maior demanda por bens e serviços domésticos – além do fato de muito da assistência externa ser provida em mercadorias (*in-kind*) ao invés de dinheiro (*cash*). Quanto à inflação, admite-se que os gastos dos *donors* podem impor uma grande pressão no preço dos bens de consumo e aluguéis, mas a inflação tende a ser limitada à uma cesta de consumo pequena composta por bens de ponta (*high end goods*), e os dados indicam ser uma inflação

benigna no contexto da economia local como um todo. O último ponto, o problema da sustentabilidade, também é crítico quando avalia-se o impacto econômico geral da ajuda: horizontes de planejamento curtos geralmente levam a escolhas de investimento de capital ineficientes e custos aumentados para o governo depois que os recursos providos pelos *donors* diminuem.

Outros problemas que restringem a capacidade local de absorver os recursos econômicos podem ser encontrados ao analisarmos a perspectiva dos *donors* e do empreendedor afegão. Os empreendedores afegãos dizem ter observado um ciclo desde 2001 com a intervenção internacional. A maioria diz que o pico dos negócios se deu entre 2004 e 2005, declinando desde então – quando os competidores estrangeiros providos de preços baixos aumentaram a captura de fatias do mercado previamente dominados por empresas locais, de onde pode-se inferir que a capacidade de prover bens e serviços domésticos não acompanhou a demanda pelos mesmos. É estimado que 90% dos bens são importados (entre eles, os que estão em alta demanda, como combustível, cimento, barras de ferro, placas de ferro, outros materiais de construção, equipamento de TI, máquinas, papel, sistemas elétricos e suprimentos médicos) são primariamente importados do Paquistão, Índia, Tajequistão, Emirados Árabes, Irã e China, o que onera o custo dos negócios locais. Além disso, uma das críticas recorrentes do empreendedor afegão é que o mercado tem sido inundado com importações baratas e de baixa qualidade, acenando para que padrões sejam estabelecidos quanto às importações para que a percepção internacional dos produtos afegãos não esteja em risco. Apesar da produção local limitada de bens de base local abranger cimento, tijolos, encanamento de PVC, produtos de lã, espuma, têxteis, móveis, bebidas e comidas, pequenos geradores, mármore, produtos de papel e suprimentos médicos simples (pílulas, gaze, etc), há falta de oferta quanto aos itens de maior demanda (especialmente cimento, item cujo setor tem capacidade para expansão). Os empresários afegãos também relatam que o maior problema

para o crescimento dos negócios é a insegurança, visto que as perdas com incidentes relacionados à falta de segurança são custeadas exclusivamente pela firma. Seguido pela falta de segurança temos a falta de infraestrutura, que continuará limitando o crescimento das firmas de todos os setores e de todos os tamanhos no Afeganistão, visto que os custos para transporte são elevados, há falta de suprimento constante de água, eletricidade e redes de transporte em geral. Também outros problemas sérios como a corrupção – taxas “oficiais” que não necessariamente garantem suporte do governo, que foi classificado como ausente, inativo ou simplesmente não eficiente em dar suporte aos problemas principais que se defrontam com os negócios afegãos, que pode se traduzir em falta de incentivos aos mercado interno e ausência de medidas reais para protegê-lo dos fluxos de importações com preços baixos. Um empresário expressou este sentimento dizendo: “Quando um problema surge ou alguma decisão precisa ser tomada, não há ninguém no comando; quando dinheiro deve ser pago, não há talão de cheques. Mas quando dinheiro precisa ser coletado, todos são o chefe”. Além destes fatores, os empresários reclamam quanto ao processo de oferta de contratos de serviços, que são ditos misterioso, confusos e inacessíveis (tanto em relação a conseguir responder a eles quanto à falta de divulgação das ofertas).

Na perspectiva internacional os principais problemas de se fazer negócio no país são basicamente os mesmos citados acima, particularmente em relação à oferta de bens. Uma tendência empírica interessante é que quanto mais tempo uma empresa opera no país, mais ela tende a contratar mão de obra local. Quanto à oferta de contratos de serviços, muitos donors atestaram que as respostas são geralmente incompletas, com falta de informações básicas e necessárias, além de falta de detalhamento dos dados fiscais, especialmente quanto a contratação local para projetos de larga escala ou de construção de capacidades (capacity building), além da volatilidade da oferta e entrega dos bens e serviços.

O próximo passo agora é integrar à análise as influências da dinâmica da ajuda externa no crescimento econômico e desenvolvimento do Afeganistão. Para isso complementaremos a análise da economia local afegã vista acima resumindo a disposição da ajuda externa, visto anteriormente neste capítulo, e analisando mais a fundo seus problemas e influências no país, baseando-se em WALDMAN (2009).

O aumento da insegurança e criminalidade tem posto em risco o progresso no Afeganistão. Com escassas receitas públicas, a assistência internacional representa cerca de 90% de todo o gasto público no país. Sendo assim, é de grande monta que seja analisado o modo pelo qual estes recursos são gastos, visto que resultam em um impacto enorme na vida de milhões de afegãos. Dada a ligação entre desenvolvimento e segurança, a efetividade da ajuda também tem um enorme impacto sobre a paz e estabilidade do país – ainda assim a ajuda tem sido insuficiente e, em muitos casos, desperdiçada ou não efetiva.

Como já exposto no capítulo anterior, os fluxos de ajuda externa comparados com os gastos militares são apenas uma fração do último (aproximadamente US\$ 100 milhões por dia com gasto militar contra US\$ 7 milhões por dia com gastos para reconstrução, desde 2001), e o gasto per capita recebido pelo Afeganistão foi muito menor que o mesmo gasto per capita recebido por outros países no esforço de reconstrução pós-guerra (US\$ 56 per capita no Afeganistão contra US\$ 679 e US\$233 per capita para a Bósnia e Timor Leste, respectivamente).

A relação entre os recursos prometidos até 2011 e os recursos já gastos desde 2001 é de meros 40%, o que significam US\$ 10 bilhões ainda não entregues (cerca de trinta vezes o orçamento nacional anual para educação) – e ainda assim, cerca de 40% deste valor retornou para os países doadores sob a forma de lucros corporativos e salários de consultores.

Quanto aos maiores doadores em termos absolutos, temos os EUA com um terço de toda ajuda desde 2001, seguido pelo Japão, Reino Unido, Comissão Européia, Banco

Mundial, Alemanha e Canadá; temos também os Países Baixos, Noruega e Suécia com contribuições relativas substanciais, dado o tamanho de suas economias. Muitos doadores têm grandes projetos em execução, entretanto, de acordo com o governo afegão, o Banco de Desenvolvimento Asiático (BDA) e Índia despenderam apenas um terço do que foi orçamentado para o período de 2002 a 2008, enquanto que os EUA despenderam apenas metade. Uma das causas desta falta de dispêndio com relação ao que foi orçamentado pode ser dada pela corrupção, condições de operação desafiadoras, alto nível de corrupção e baixa capacidade de absorção – o que só enfatiza a importância dos doadores de aumentarem seus esforços em relação a mitigar ou se adaptar aos problemas descritos.

Outro problema digno de nota é a falta de comprometimento de alguns doadores com relação a cumprir com o que foi prometido para o período de 2002 a 2011. No total foram prometidos US\$ 39 bilhões até 2011 e até agora só foram gastos cerca de 40% desta soma. Ainda de acordo com o governo afegão, a Espanha despendeu apenas 10%, EUA e Índia apenas 22%; Turquia, China, BDA, Banco Mundial e Arábia Saudita despenderam menos de 40% do que prometeram.

Neste capítulo, a ajuda estrangeira tratada é aquela oficialmente conhecida como Assistência Oficial ao Desenvolvimento (Official Development Assistance, ODA), tem o objetivo fundamenta de reduzir a pobreza (considerada no escopo deste estudo apenas como ajuda externa, como já foi definido no capítulo 3), entretanto os meios pelos quais ela visa promover a redução da pobreza são múltiplos e podem ser indiretos, como medidas amplas de construção estatal e suporte para um crescimento econômico sustentável e igualitário. Ainda assim, a definição da ODA não inclui apoio militar e, embora inclua assistência humanitária, esta não será coberta neste capítulo por não fazer parte da monitoração da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico para a Declaração de Paris.

Muito tem sido feito com a ajuda desde 2001, onde se pode incluir o estabelecimento de instituições democráticas e ministérios, melhoras significativas no setor de saúde, grande expansão da educação primária, construção de estradas e infra-estrutura de transporte, crescimento econômico e a formação das forças de segurança nacionais. Outro caso de ajuda bem sucedida e que fez uma diferença significativa na vida dos afegãos foram os projetos de desenvolvimento rural baseados em comunidades que são parte do Programa Nacional de Solidariedade⁶³.

Ainda assim a maioria da população afegã vive em condições difíceis e milhões em extrema pobreza. Falta aos doadores direcionarem a ajuda às necessidades e preferências evidentes da população, o contrário do que vem ocorrendo: muita ajuda tem sido prescritiva e direcionada pelas prioridades dos doadores: muitos projetos foram desenvolvidos pensando em resultados de efeitos visíveis e de curto-prazo, ao invés de reduzir a pobreza de forma sustentável. Um quarto da ajuda ao Afeganistão foi alocado para assistência técnica, que é direcionada para construir a capacidade de governo, mas ao contrário disso, muita da assistência técnica teve direcionamento pelos doadores e impacto limitado. No planejamento e execução dos projetos, muito pouco tem sido feito para promover as capacidades, status e direitos das mulheres. A ajuda se concentra fortemente em Kabul ou outros centros urbanos, ao invés das áreas rurais onde há maior necessidade de ajuda e onde mais de três quartos da população vive.

Outro problema vem dos doadores de recursos faltarem com as promessas feitas sob o Afghanistan Compact, de usarem mais recursos materiais e humanos provenientes do Afeganistão – quase metade da ajuda é “amarrada” (tied), na qual os doadores geralmente requerem que se usem recursos ou serviços provenientes dos seus próprios países.

⁶³ National Solidarity Programme (NSP).

As ONGs têm um papel vital em relação ao suporte do desenvolvimento rural e são comparativamente eficientes em custo, mesmo assim alguns doadores reduziram os recursos direcionados para ONGs afegãs e internacionais, o que têm limitado suas habilidades com relação à entrega de serviços essenciais, especialmente em áreas rurais, e construir capacidades nas comunidades e governo local.

As PRTs (Provincial Reconstruction Teams ou Equipes de Reconstrução Provincial) que, originalmente, são um grupo misto de militares e civis engajados nos esforços de reconstrução em regiões inseguras com o propósito último de fortalecer os governos locais para governarem mais eficientemente, têm ido muito além disto atuando substancialmente em esforços para o desenvolvimento – com qualidade e impactos muito variáveis. Entretanto vê-se que, apesar de discutivelmente necessárias em regiões extremamente inseguras, os esforços das PRTs têm desviado recursos que poderiam estar indo para as mãos de entidades civis de reconstrução e desenvolvimento, o que tem dificultado a solidificação de instituições do governo nacional e local e outros processos de desenvolvimento civil. Além do mais, elas têm confundido a distinção entre o setor militar e as agências de ajuda, contribuindo para o aumento do risco para os indivíduos engajados no processo de ajuda e reduzindo o espaço e acesso de operações humanitárias por diminuir a legitimidade da neutralidade das agências civis de ajuda.

Com relação à distribuição geográfica da ajuda, há uma série de disparidades, isso ocorre por diversos motivos, mas não menos porque a ajuda é usada para alavancar fins políticos e militares. É clara a desproporção entre os recursos aplicados para as províncias do sul, onde a insurgência tem sido maior: se fosse um estado nacional, a província de Helmand sozinha seria o quinto maior receptor de fundos do USAID no mundo. Uma das maiores influências negativas destas disparidades se dá no fato de nas áreas seguras haver uma

percepção de que a insegurança atrai mais recursos de ajuda, sendo esta uma perigosa perspectiva de curto prazo que tem contribuído para que a insegurança se espalhe.

Devido a problemas como execução de orçamento, baixa governança, capacidade humana de governo inadequada e alta nível de corrupção, cerca de dois terços da ajuda externa contorna o governo afegão, o que tem colaborado negativamente para a construção efetiva de instituições do estado, especialmente a níveis sub-nacionais. É importante elucidar que quanto ao problema da corrupção, o qual os doadores deveriam ter se preocupado mais em atuar contra – vê-se que há uma aparente falta de vontade política para lidar com este problema, especialmente em relação à corrupção nos altos escalões. Ainda assim houve aumento na capacidade de governança dos ministérios das Finanças e Educação, e também melhora nos sistemas públicos de administração financeira.

Os doadores têm falhado em coordenarem-se entre si e com o governo afegão, visto que apenas um terço dos esforços analíticos deles tenham sido operados em parceria. A falta de comunicação e coordenação dos doadores de recursos faz com que o governo afegão não tenha informações com relação à como um terço da ajuda foi gasto (cerca de US\$ 5 bilhões), e o equivalente a metade dos recursos gastos foi gasto em acordo com o governo afegão.

Grande parte da ajuda é perdida em lucros corporativos de contratados e sub-contratados, que chegam até a 50% em um único contrato – a falta de transparência nestes processos impede que haja eficácia e que se estabeleça um nível de competição justa. Outra grande soma da ajuda é absorvida por salários altos, com vários benefícios e outros custos de expatriados trabalhando para firmas de consultoria e contratados – que custam de US\$ 250.000 a US\$ 500.000 por ano, sem contar o excesso de burocracia dos doadores.

A falta de transparência dos doadores, aliada com a falta de mecanismos para monitoração e avaliação também tem criado brechas para processos que influem negativamente na eficácia da ajuda.

Caracterizadas as várias faces dos problemas que suprimem a capacidade dos fluxos de ajuda externa de causarem os impactos desejáveis de início, seguir-se-á para a apresentação de alguns **problemas** específicos relacionados aos instrumentos e métodos de abordagem da pobreza.

Expôs-se até aqui a lente de análise peculiar deste estudo, a caracterização da economia afegã, do volume e distribuição da pobreza e da ajuda externa, além da exposição e análise integrada destes anteriores, as sinergias (e falta de sinergia) entre eles para o desenvolvimento socioeconômico, os problemas dos enfoques atuais em se tratando da redução da pobreza, a dinâmica do Estado frágil afegão, os problemas locais ao se canalizar a ajuda externa para que impacte localmente, a crítica e a resposta à crítica com relação a ajuda externa e a inflação e Doença Holandesa, a visão dos empreendedores e *donors* quanto aos problemas afegãos e a dinâmica da ajuda externa e sua eficácia.

Agora que temos uma visão aprofundada das características e dinâmicas dos problemas afegãos, pode-se passar para o próximo passo, que é também a conclusão deste estudo, onde tentar-se-á fechar as amarras abertas durante o aprofundamento do estudo e, na medida do possível, apontar para as possíveis maneiras e recomendações para que se possam ser sanados os problemas.

CONCLUSÕES

A República Islâmica do Afeganistão consiste num país continental, sem acesso ao mar (*landlocked*), sujeito a um clima rigoroso, de baixa umidade e grandes variações de temperatura. Apesar da sua extensão, possui poucas terras cultiváveis devido, basicamente, ao terreno montanhoso e árido. Devido à sua localização, têm grande importância estratégica tanto comercial (rota de gasodutos, principalmente) quanto militar.

Sua história traz aos olhos um povo sobrevivente, culturalmente rico, dotado de grande determinação apesar das condições rústicas que suportaram, sendo caracterizado como um “povo” que nunca se deixa dominar, inclusive sendo este um dos maiores orgulhos deles próprios. Os eventos históricos ocorridos durante o século XX e XXI marcaram o país com a formação e auto-manutenção de uma elite rentista no controle do país, além uma variedade de conflitos étnicos, de gênero e religiosos. A população é heterogênea étnica e religiosamente, sendo a maioria islâmica. O sistema de poder e as relações sociais são permeados por uma antiga forma de organização política tribal, que se manteve principalmente devido à sua capacidade de funcionar de forma descentralizada (o que tem seu lado bom ao sustentar uma identidade nacional em períodos de crise, mas ao mesmo tempo dificulta a integração centralizada necessária à formação de um estado nacional).

O país passou por regimes monárquicos, pela ocupação soviética e, após o declínio da antiga URSS, mergulhou num período de intensa guerra civil por décadas até o final da década de 90, quando o caótico regime do Taliban tomou o controle do país.

A invasão norte-americana em resposta ao atentado de 11 de Setembro de 2001 derrubou do poder o Taliban, cujo regime, baseado no extremismo religioso islâmico, acolheu Osama bin Laden e mantinha laços com a organização fundamentalista islâmica Al-Quaeda. Após a invasão, instituiu-se o Acordo de Bonn (*Bonn's Agreement*), que abriu caminho para a

CEDOC - IE - UNICAMP

instituição de uma democracia e levou a criação de uma constituição e eleições presidenciais em 2004, eleições parlamentares em 2005 – mas não conseguiu-se cumprir a meta mais importante deste primeiro acordo: estabelecer a paz e estabilidade. Outros progressos foram o compromisso com as Metas de Desenvolvimento dos Milênio em 2005, que serviram de base para a elaboração da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Afegão, um plano de médio prazo para o desenvolvimento do país.

Recentemente, em dezembro de 2009, o presidente dos EUA, Barack Obama, anunciou o envio de tropas adicionais ao país, sinalizando para o mundo que o uso de estratégias militares não tem sido – e talvez nunca o será - suficiente para trazer a paz e estabilidade para o país, pelo contrário, a situação do país parece estar se deteriorando depois de uma aparente melhora que teve seu pico em algum ponto perto de 2007. Em novembro de 2009 o país subiu três posições e agora ocupa o segundo lugar no índice de países mais corruptos do mundo, de acordo com a ONG Transparência Internacional. Por outro lado, ainda há esperança em abordagens não militares visto que em janeiro de 2010, na Conferência Internacional sobre o Afeganistão, o presidente Hamid Karzai, reeleito através de um pleito largamente criticado pela falta de transparência, acenou que vai iniciar esforços para comunicar-se com o alto escalão dos insurgentes do Taliban para apresentar seu plano de reconciliação e reintegração, buscando acabar com a violência que se arrasta pelo país há anos.

Apesar de todos os esforços, até agora a situação de miséria crônica do país não foi superada. Com certeza houve progresso no sentido de se tratar a pobreza extrema à qual o país está sujeito, mas este ainda está muito longe de conseguir seu fim último, que seria a erradicação da pobreza no país. Sendo assim, foi o objetivo deste trabalho analisar mais a fundo a relação da ajuda para o desenvolvimento com a redução da pobreza no Afeganistão. Após trazer o debate sobre as definições do que se enquadra como ajuda externa para o

desenvolvimento e sobre a multidimensionalidade da pobreza e a pobreza dos instrumentos ortodoxos na análise da mesma, analisou-se com maiores detalhes a caracterização e funcionamento da política e da construção do estado afegão, a sua economia, a dinâmica e os fluxos da ajuda externa que incidem sobre o país e a situação extrema da pobreza no país. Após aberta toda a problemática ligada e estes fatores inter-relacionados que restringiram e continuam a restringir o impacto potencial da ajuda externa ao trazer a redução sustentável da pobreza através do desenvolvimento socioeconômico, resta trazermos o caminho para frente, as conclusões e recomendações para que seja possível transformar estruturalmente a situação crônica da pobreza no país rumo à sua erradicação, objeto deste último capítulo.

É preciso, antes de tudo, deixar claro a insuficiência da abordagem usada até hoje no combate a pobreza, é preciso uma mudança do foco atual para o processo de desenvolvimento como um de transformação estrutural e inclusivo, visando o fim da exclusão social. Esta mudança não pode mais se basear na premissa de que priorizar os fins privados seja compatível com a realização dos fins públicos, nem deve ter como foco incentivar as “vantagens comparativas” internacionais ligadas à falta de qualificação e tecnologia.

Não se pode perder de vista, também, que não há uma “*policy* panacéia” ou receita única para conseguir este tipo de transformação visto que o processo difere de país para país, das especificidades das suas estruturas sociais, padrões de acumulação e instituições.

É necessário considerar o papel de um “Estado desenvolvimentista” que possa promover crescimento econômico sustentado e transformações estruturais, incluindo o desenvolvimento inclusivo – indo contra as recomendações do Estado limitado à correção de falhas e imperfeições de mercado. Além disso, as iniciativas macro e microeconômicas e as políticas sociais devem convergir para o objetivo de reduzir a pobreza, para que elas não tenham efeitos opostos para as pessoas pobres. Algumas recomendações gerais para que

sejam geradas transformações e crescimento que tragam benefícios sustentáveis para os pobres⁶⁴:

- A estabilização macroeconômica não deve se restringir ao controle da inflação e déficits comerciais e fiscais, devendo se focar na estabilidade da oferta, renda e emprego reais.
- Os efeitos da política comercial na redução da pobreza e na transformação estrutural dependem de inúmeros fatores específicos de cada país, como padrões do mercado de trabalho, políticas sociais, níveis de desenvolvimento social, padrões de posse de terra e de relações de poder no meio rural, capacidades da oferta de exportação, tecnologia e tamanho do mercado interno.
- Transformações estruturais que aumentem a taxa de crescimento e produtividade na agricultura em países em subdesenvolvidos com baixa renda são necessárias para reduzir a pobreza e exclusão.
- As *policies* deveriam se focar no estímulo ao investimento através da criação de condições que diminuam as restrições ao crédito e animem as expectativas dos investidores – e a liberalização financeira fica longe de conseguir este objetivo. Ao invés disso é necessário priorizar o fomento ao crédito agrícola caso se queira alinhar o setor financeiro com o crescimento inclusivo. Os governos devem repensar as políticas de privatização, incluindo o papel social como “empregador de última instância” e provedor de serviços aos mais necessitados quando da avaliação das empresas estatais.
- A política social deve ser abordada de forma integral pelo processo de desenvolvimento e transformação estrutural - não como um conjunto de medidas paliativas desarticuladas visando corrigir falhas institucionais.
- O objetivo primário das políticas macroeconômicas deve ser a promoção de emprego produtivo e decente para todos.
- Visto a crescente insegurança econômica causada pela globalização (e o decorrente aumento da tendência de informalização no mercado de trabalho), é necessário que haja proteção social básica para todos. Assim, estender a proteção social básica para todos deveria ser um componente de todos os pacotes de estímulos.

⁶⁴ Para uma análise mais aprofundada sobre estas recomendações, consultar UNITED NATIONS – Rethinking Poverty Report, pp 156 em diante.

- Por último, como os pobres são os mais vulneráveis e os primeiros a sofrerem durante uma crise, é necessário salvaguardar os gastos públicos sociais (e até aumentá-los) em tempos de crise (como atualmente) para proteger o investimento em capital humano.

Tendo em vista que as novas diretrizes que devem ser tomadas para se obter a redução da pobreza através do desenvolvimento socioeconômico, e tendo em vista também as condições de dependência da ajuda externa e a fragilidade do Estado no Afeganistão é necessário, antes de tudo, buscar maximizar as sinergias entre a ajuda externa e as instituições públicas para combater a pobreza. Sendo assim, partir-se-á agora para as recomendações com relação ao fortalecimento do Estado no país, rumo ao fim das suas fragilidades, para que este possa tornar-se a pedra fundamental do processo de construção do desenvolvimento inclusivo.

Para tanto é necessário continuar e aprofundar as reformas centrais em andamento. Quanto à administração pública, é necessário ampliar os instrumentos de gestão meritocrática através do fortalecimento de um grupo de administradores públicos capazes de dar cabo da generalização deste programa, capazes de identificar e dar reconhecimento aos indivíduos de talento, o que inclui a criação de centros de treinamento permanentes. Deve-se tomar em consideração um ritmo realista para este processo e o foco a médio prazo deve ser suprir o *gap* que existe entre a administração pública central (Kabul) e a esfera sub-nacional, a qual é dada pouca atenção, encontrando-se muito menos capacitada e organizada em relação à gestão pública. Outros pontos a serem levados em conta envolvem o suporte ao processo de criação das forças armadas, com foco especial na capacitação e reconhecimento da polícia e exército, visando diminuir a susceptibilidade à corrupção. Em relação à gestão fiscal, é preciso providenciar planos de sustentabilidade a longo prazo, visando estruturar a autonomia dos serviços públicos num cenário de ajuda externa decrescente. Em suma, não se pode perder de vista as vantagens de se manter o *momentum* das reformas do Estado.

Levando em consideração o papel fundamental do Estado na promoção, direcionamento e sustentabilidade do desenvolvimento socioeconômico em vias de reduzir a pobreza, já foram tratadas as recomendações quanto à gestão pública. O próximo passo da conclusão consiste nas recomendações quanto aos fatores externos ao Estado, o que consiste em se tratar dos fluxos de ajuda externa para o desenvolvimento e quais diretrizes podem ser recomendadas para que seja maximizado o impacto construtivo deste em relação à diminuição da pobreza.

Para que isso ocorra, deve-se atentar para dois pontos em especial: 1) o direcionamento dos recursos externos para dar fôlego ao Estado – o que, como se mostrou anteriormente, é o melhor meio para maximizar os efeitos *pro-poor* da ajuda externa – e 2) o direcionamento voltado à maximização da absorção local dos impactos econômicos da ajuda tendo em vista aumentar o dinamismo da economia afegã.

Como já se viu, entrega da ajuda externa é altamente influenciada pelo ambiente social, econômico, legal, político e de segurança no qual ela está sendo inserida – e reformas são necessárias nestas esferas para que se possa maximizar sua eficácia especialmente, no caso afegão, para lidar com a segurança declinante. Espera-se que este papel seja desempenhado pelo Estado Afegão, que tem mostrado um grau de comprometimento crescente neste sentido.

No cenário atual ainda permanecem fraquezas na entrega da ajuda, o que contribui severamente a sua capacidade de reduzir a pobreza. A ajuda tem, sem dúvida, um impacto positivo no Afeganistão – mas ainda está longe de exercer seu impacto em potencial. Para que se caminhe neste sentido, serão feitas algumas recomendações a seguir.

Com relação ao volume da ajuda, é necessário que uma maior proporção seja alocado em *trust funds* administrados internacionalmente, diretamente no orçamento do governo e em ONGs afegãs e internacionais. Os *donors* também precisam se comprometer em

entregar efetivamente os recursos prometidos, além de aumentar a previsibilidade dos fluxos de ajuda – em especial o comprometimento com planos pluri-aneais de entrega de ajuda. Além disso, um aumento geral dos recursos destinados ao Afeganistão não deve ser feito em detrimento de outros países subdesenvolvidos, a não ser que haja uma justificativa objetiva. Tendo em vista a extrema desproporcionalidade entre gastos militares e gastos em desenvolvimento, os *donors* deveriam prover maior suporte para atividades de reconstrução civil e para o desenvolvimento em geral.

A distribuição da ajuda deve ser dada tendo em vista o equilíbrio dos gastos entre as províncias e as instituições receptoras (militares, ongs, governo, etc), além de garantir que mais ajuda chegue no meio rural – onde esta é mais desesperadamente necessária. Outro ponto importante a se tomar nota é a necessidade de direcionamento à programas que se proponham a corrigir a desigualdade de gênero no país. Os *donors* devem ficar atentos às prioridades estipuladas no EDNA (*ANDS*) para que possam fazer convergir seus gastos para aumentar a sinergia com as estratégias do governo.

Quanto aos esforços de se aumentar a eficiência e eficácia da ajuda, é necessário aos *donors* e ao governo afegão desenvolverem uma estrutura de indicadores estatísticos para acompanhar o progresso com relação ao impacto, eficiência, relevância, sustentabilidade, responsabilidade e *ownership* da ajuda, além dos contidos na Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda.⁶⁵ Em linhas gerais, o governo afegão deve aumentar sua pressão nos *donors* para que colem estas informações e, em paralelo, criar uma comissão nacional que trate da eficácia da ajuda externa, permitindo assim que se possa analisar e priorizar os setores e regiões que necessitem mais ou menos ajuda urgente, além de estabelecer consensos estatísticos e identificar deficiências na entrega da ajuda. Estes esforços aproveitariam várias

⁶⁵ Em WALDMAN (2008), indica-se os seguintes: "(a) the amount of funds which flow to the Afghan private sector in the management and delivery of the project; (b) the proportion of work undertaken by Afghan partners and Afghan staff; (c) the proportion of supplies and materials which are locally procured; and (d) expenditure on expatriate contractors, consultants, advisers and other staff."

sinergias como aumentar a transparência (tantos com relação aos *donors* quanto ao governo), diminuir a corrupção e aumentar a responsabilidade do governo afegão pelos frutos do processo de desenvolvimento.

Quanto ao aumento da posse de responsabilidade do governo pelo gasto da ajuda, algumas recomendações incluem o aumento das capacidades de execução do orçamento governamental, fortalecimento da gestão fiscal, realização de uma reforma da administração pública, combater a corrupção e promover a posse de responsabilidade da esfera subnacional.

A coordenação e alinhamento entre os *donors* e o governo, assim como a partilha de informação devem ser ampliadas. Para isso recomenda-se que sejam alocados mais recursos humanos e financeiros para a ONU e o JCBM⁶⁶, que haja a entrega das informações quanto aos recursos gastos e programados para serem gastos para o governo afegão utilizando o formato harmonizado definido pelo governo⁶⁷, além de assegurar o cumprimento da meta de que 66% da ajuda dispendida o seja através de programas alinhados com as prioridades nacionais e locais de desenvolvimento do Afeganistão, determinadas pelo EDNA.

Tendo em vista evitar os custos desnecessários relacionados à assistência técnica, é necessário que esta seja provida de acordo com a demanda, bem coordenada e alinhada com as prioridades nacionais. Para isso os *donors* e o governo precisam evitar múltiplas ou duplas contratações de provedores de assistência técnica, assim como *donors* que usam meios de provê-la nos quais lucros corporativos e gastos com consultores expatriados sejam injustificados.

Outra necessidade é a de alinhar as PRTs com as políticas do governo, além de estabelecer uma mudança de foco das mesmas, de desenvolvimento para construção da segurança, permitindo sua presença somente onde a mesma seja justificada por baixas condições de segurança – além de enfatizar o fato de que os militares só devem participar de

⁶⁶ Joint Coordination and Monitoring Board

⁶⁷ HRF, ou Harmonized Reporting Format

trabalhos de ajuda em circunstâncias críticas, ou seja, quando há necessidade crítica de ajuda humanitária e nenhuma alternativa civil, se concentrando em assistência indireta e suporte de infraestrutura. Torna-se necessário também a elaboração de um plano para diminuir a escala das PRTs em áreas seguras, tendo como foco prazos para desarticulação e fechamentos das atividades das mesmas em regiões mais seguras, direcionando seus recursos para o governo nacional.

Por último, em se tratando da absorção local dos impactos econômicos da ajuda, o estudo de BONTJER (et al, 2009) aponta para duas conclusões importantes. Em primeiro lugar, sugere aumentar o impacto econômico local da ajuda externa ao desenvolvimento em geral; em segundo, refere-se a recomendações quanto à análise e coleta de dados – recomendação que serve para todas as outras esferas de análise deste estudo, visto que a falta de dados para análise concreta é uma restrição recorrente para todos os estudos sobre o Afeganistão.

Uma preocupação comum dos *donors* é que os resultados da ajuda não sejam tão eficientes ou eficazes se implementados através de *trust funds* ou pelo governo. Isto é assumido como verdade por eles, apesar de não haver evidências para tanto – na realidade, alguns poucos estudos que existem sobre isso⁶⁸ apresentam evidências que em 14 dos 19 estados frágeis dependentes de ajuda externa estudados o setor governamental obteve uma performance tão boa quanto ou melhor que os recipientes não governamentais.

Tendo em vista o potencial a ser utilizado com relação ao aumento da procura local por bens e serviços, recomenda-se que os atores que recebem recursos provindos da ajuda externa utilizem práticas e *policies* que promovam maior uso do mercado afegão. Sendo assim, estes deveriam requerer que todos os contratantes de serviços e bens procurassem

⁶⁸ GLOBAL FUND (2005)

primeiro localmente, sempre que for prático e eficaz com relação a custos, antes de procurar externamente. Por fim, outras recomendações envolvem:

- Traduzir as ofertas de contratos de serviços em língua local e garantir sua ampla distribuição tendo em vista facilitar o acesso à estes pelas pequenas e médias empresas locais.
- Realizar seminários tanto para as pequenas e médias empresas quanto para os atores internacionais que possam vir a contratar serviços e bens locais para explicar como funciona o processo de procura e suas expectativas.
- Dado a falta de recursos em caixa das pequenas e medias empresas locais, adotar regras menos restritivas quanto aos “fundos em banco” analisando ao invés disso, o acesso ao crédito.
- Estabelecer, entre os contratantes, que o pagamento de contratadas locais ocorram entre 14 e 30 dias, visto que a incerteza quanto ao recebimento dos pagamentos tem sido um grande inibidor das pequenas e medias empresas ao procurar ganhar contratos de serviços.

O Afeganistão ainda está a uma grande distância de eliminar a miséria que sufoca a sua população, mas, no decorrer deste estudo, ficou claro que isto ocorre não devido a uma incapacidade inerente à essência da ajuda externa ou do governo afegão de eliminar a pobreza. Viu-se como a má alocação destes fatores acabou por gerar um impacto superficial – apesar de positivo – na redução da pobreza, mas, ponto de suma importância, viu-se também as potencialidades que podem se realizar caso as recomendações sejam seguidas. A solução para o problema do estudo recai objetivamente na capacidade dos agentes envolvidos atuarem coordenadamente para um fim comum: o de garantir o direito humano universal a uma vida digna à população afegã – um esforço conjunto para construir uma estrutura que possibilite romper com as amarras que prendem, inexoravelmente, a maioria dos habitantes em

condições de pobreza extrema, condição que nenhum deles tem capacidade, individualmente, de inverter definitivamente.

Por fim, conclui-se que falta ao debate sobre o desenvolvimento sócio-econômico inclusivo do Afeganistão a resposta a algumas perguntas cruciais: qual seria a melhor saída para o estabelecimento de um Estado afegão que pudesse dar as bases para o desenvolvimento sócio-econômico inclusivo? Dado toda a especificidade do país, será que a implementação do modelo de Estado ocidental que vem sendo buscada é a melhor recomendação – ou sequer possível de ser implementado? E se for possível, seria isso moralmente aceitável?

Anexo I

Doador (<i>Donor</i>)	Ajuda despendida (<i>Aid disbursed</i>)	Ajuda orçamentada, mas ainda não despendida (<i>Aid committed but not disbursed</i>)	Ajuda publicamente prometida, mas não orçamentada nem despendida (<i>Aid pledged but not committed or disbursed</i>)
	2002-2008	2002-2008	2002-2011
	US\$ milhões	US\$ milhões	US\$ milhões
EUA/USAID	5.022,9	5.377,0	12.389,1
Japão/JICA	1.393,5	16,9	0,0
Inglaterra	1.266,3	188,9	0,0
Comunidade Européia	1.074,1	646,7	19,2
Banco Mundial	852,7	750,7	1.023,8
Alemanha	767,8	458,2	0,0
Canadá	730,7	48,1	338,9
BDA (<i>ADB</i>)	547,8	1.009,7	183,1
Itália	424,4	0,0	0,0
Países Baixos	407,1	85,5	0,0
Noruega	277,0	122,3	0,0
Suécia	217,3	41,2	11,3
Irã	213,9	13,9	126,2
ECHO	207,7	2,2	58,3
Índia	204,3	650,9	86,9
Austrália	194,8	0,0	27,6
Agências da ONU	171,0	0,0	0,0
Dinamarca	152,8	59,4	63,0
Rússia	139,0	0,0	0,0
Fundação Aga Khan	119,3	0,0	0,0
França	79,9	29,5	0,0
Arábia Saudita	76,9	30,0	113,1
Finlândia	64,1	29,9	14,0
Suíça	51,6	44,0	0,0
China	41,0	20,4	84,2
Espanha	25,6	37,2	190,5
Turquia	20,8	22,8	46,4
Total	14.744,2	9.685,2	14.775,5
Fonte: Afghan Ministry of Finance			

BIBLIOGRAFIA

AL JAZEERA. *US 'committed to Afghan security'*. Maio, 2010. Disponível em: <http://english.aljazeera.net/news/asia/2010/05/201051132016505714.html>

ASIAN DEVELOPMENT BANK. *Asian Development Outlook 2009: Rebalancing Asia's Growth*. Mandaluyong City, Phillipines. 2009.

AFGHANISTAN ONLINE. Disponível em: <http://www.afghan-web.com/history/chron/index.html>. Acesso dia 25 de Junho de 2009.

AZIZI, Mohammad Najeeb e HARUNA, Shoji. *What, How and Why Happened in Afghanistan?: A Study of Political Economic History of the Early 20th Century*. 2007. Disponível em: <http://eprints.lib.okayama-u.ac.jp/12404>. Acesso em: 25 de Junho de 2009.

BASHIRI, Iraj. *Afghanistan: an Overview*. 2002. Disponível em: <http://www.angelfire.com/rnb/bashiri/Afghanistan/AfghanOverview.html>. Acesso dia 25 de Junho de 2009.

BONTJER, Richard A. & HOLT, Jennifer P. & ANGLE, Susan. *Spending Development Money Twice: The Local Economic Impact of Procurement in Afghanistan*. Peace Dividend Trust. 2009.

CHAMBERS, Robert “*What is Poverty? Who asks? Who answers?*” in United Nations Development Programme, “Poverty in Focus”. December, 2006.

CIA WORLD FACTBOOK. *Afghanistan*. Disponível em: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/AF.html>. Acesso em 24 de Junho de 2009.

COYNE, Christopher J. & PELLILLO, Adam. *The Traps of Economic Reconstruction*. 2010.

FURTADO, Celso. *Pequena Introdução ao Desenvolvimento*. Companhia Editora Nacional, 1981.

GLOBAL FUND TO FIGHT AIDS, TUBERCULOSIS AND MALARIA. *Global Fund Investments in Fragile States: Early Results*. 2005.

HUMANS RIGHT WATCH. *Afghanistan: Extremist Threat to Women Increasing, Government Failing to Protect*. 7 de dezembro de 2009. Disponível em: <http://www.sacw.net/article1272.html>.

ISLAMIC REPUBLIC OF AFGHANISTAN. *Afghanistan National Development Strategy (ANDS)*. 2006.

JALALI, Ali A. *The Future of Afghanistan*. In: *Parameters*, Spring 2006.

MCGILLIVRAY, Mark. *Aid Effectiveness and Selectivity*. Helsinki: UNU/WIDER. 2003.

OECD. *Glossary of Statistical Terms*. 2003. Disponível em: <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=6043>. Acesso em: 28/10/2009.

PAIN, Adam. *Afghanistan: A Failed State?*. In: *Economic and Political Weekly. Economic and Political Weekly, Vol. 36, No. 44*. 2001. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/4411322>, acesso em: 27/04/2009.

RASANAYAGAM, Angelo. *Afghanistan: A Modern History – Monarchy, Despotism or Democracy? The Problems of Governance in the Muslim Tradition*. I.B. Tauris. 2003.

RASHID, Ahmed. *Taliban: Islam, Oil, and the New Great Game in Central Asia*. London and New York: I.B. Tauris, 2000. 246 páginas.

RAUCHHAUS, Robert W. . *Conflict Management and the Misapplication of Moral Hazard Theory*. 2006. Editora: Routledge, New York.

RUBIN, Barnett. *Afghanistan: Persistent Crisis Challenges the UN System*. London: Writenet, 1998.

TARP, Finn & HANSEN, Henrik, *Aid Effectiveness Disputed*, in: TARP, Finn & HJERTHOLM, Peter, *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future*. Editora Routledge – Taylor & Francis Group, 2000.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Corruption Perceptions Index 2009*. Disponível em: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009/cpi_2009_table.

UNITED NATIONS, *Afghanistan Millenium Development Goals Report 2005*. 2005. Disponível em: <http://www.ands.gov.af/mdgsgroups.asp>. Acesso em: 28 de outubro de 2009.

UNITED NATIONS, *Human Development Report 2009*.

UNITED NATIONS, *Human Development Report 2009 Reader's Guide*. 2009. Em: http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2009_EN_Readers.pdf , acesso em 14/10/2009.

UNITED NATIONS, *Human Development Índices 2008*. Em: http://hdr.undp.org/en/media/HDI_2008_EN_Tables.pdf , acesso em 14/10/2009.

UNITED NATIONS. *Rethinking Poverty: Report on the World Social Situation 2010*. 2010.

WALDMAN, Matt. “*Falling Short: Aid Effectiveness in Afghanistan*”. 2008. Em: http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/ACBAR_aid_effectiveness_paper_0803.pdf, acesso em 14/10/2009.

WORLD BANK. *Afghanistan – State Building, Sustaining Growth, and Reducing Poverty*. Washington D.C. 2005.

Bonn's Agreement. 2001. Disponível em: <http://www.afghangovernment.com/AfghanAgreementBonn.htm>. Acesso em: 25 de junho de 2009.