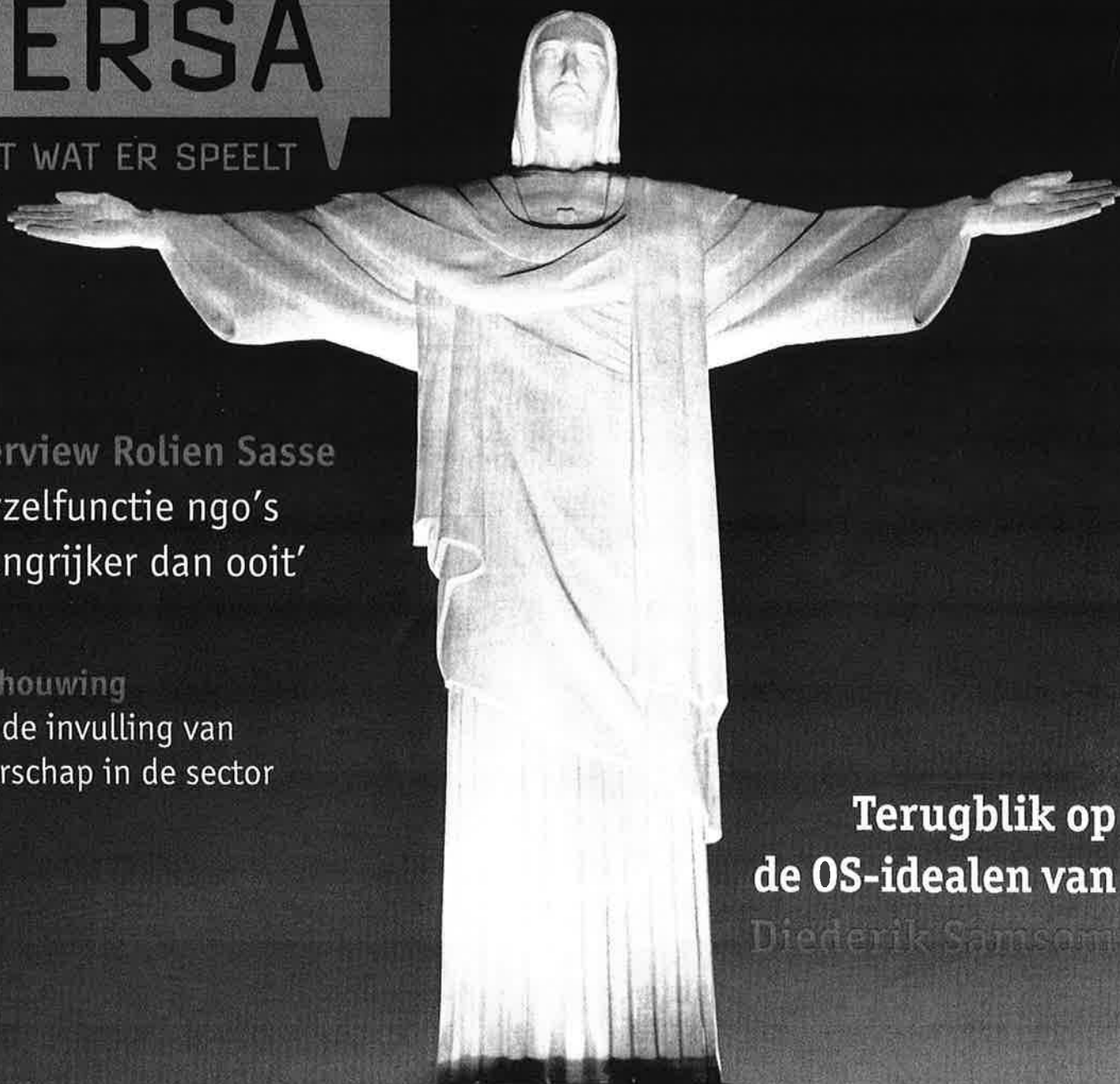


VICE VERSA

#06

WEET WAT ER SPEELT



Interview Rolien Sasse
'Horzelfunctie ngo's
belangrijker dan ooit'

Beschouwing
Over de invulling van
leiderschap in de sector

Terugblik op
de OS-idealen van
Diederik Samsom

WERELDMACHT
BRAZILIË

VAN HULPONTVANGER NAAR NIEUWE DONOR

tekst Stefan Verwer en Marc Broere



BRAZILIEË REDENTOR?



Brazilië is booming. Nadat het eerst grote successen heeft geboekt met binnenlandse armoedebestrijding, is het nu zelf een belangrijke donor aan het worden in Afrika. Toch zijn er heel wat kritiepunten. Want moet een land waar nog steeds zo veel mensen onder de armoedegrens leven wel een buitenlandse donor willen zijn? Stefan Verwer en Marc Broere gingen op onderzoek uit.

Duizenden mensen wurmen zich door de smalle tunnelbuis die het metrostation Consolação verbindt met de Avenida Paulista. Het is een dagelijks ritueel voor de tienduizenden Brazilianen die hun geld verdienen in deze straat. De Avenida Paulista is het bedrijvige hart van São Paulo, de zakenstad van Brazilië. Het is een van de vele indicaties dat Brazilië al lang niet meer het ontwikkelingsland van weleer is. Ook in Rio de Janeiro heerst dezelfde sfeer. De Copacabana floreert als nooit tevoren en het legendarische Maracanã-stadion wordt verbouwd met het oog op het Wereldkampioenschap Voetbal in 2014. Twee jaar daarna zullen de schijnwerpers opnieuw op het land gericht zijn als de Olympische Spelen in Rio de Janeiro plaatsvinden. Het is nog nooit eerder gebeurd dat de twee belangrijkste sportevenementen ter wereld direct achter elkaar in hetzelfde land worden georganiseerd. Brazilië denkt het aan te kunnen, want als er iets opvalt in het land, dan is het wel het enorme zelfvertrouwen.

Europeanen en Noord-Amerikanen hebben jarenlang vooral het carnaval bewonderd, nu wordt het tijd om ook de andere wonderen van het land te aanschouwen. En wonderen, die zijn er. Zo heeft Brazilië spectaculaire vorderingen gemaakt op het gebied van armoedebestrijding. Tussen 2003 en 2009 slaagde de Braziliaanse overheid erin het aantal armen te laten dalen met twintig miljoen mensen. Het heeft al ruim voor de deadline van 2015 het aantal mensen dat honger lijdt en in armoede leeft gehalveerd, en daarmee dit eerste Millenniumdoel gehaald. Weliswaar zijn er nog steeds zestien miljoen mensen over die onder de armoedegrens leven, toch is het land erin geslaagd om de armoede terug te dringen en de voedselzekerheid toe te laten nemen. Brazilië is nu de vierde grootste exporteur ter wereld van voedsel en heeft voldoende productiecapaciteit om aan zowel de interne als de buitenlandse vraag te voldoen.

ZERO HUNGER

Het succes wordt toegeschreven aan de pro-poor politiek van oud-president Lula. Zijn 'Zero Hunger'-beleid was gebaseerd op drie peilers: (1) het programma *Bolsa Familia*, dat een maandelijks uitkering biedt aan bijna 13 miljoen families. Deze schenking is niet vrijblijvend: een gezin krijgt de uitkering alleen maar als het kan aantonen dat de kinderen daadwerkelijk naar school gaan. (2) de *Alimentacao Escolar* deelt dagelijks 47 miljoen gratis schoolmaaltijden uit, terwijl (3) het *Fortalecimento da Agricultura Familiar* via krediet, training, technische

assistentie en kleinschalige verzekeringen probeert de familielandbouw te bevorderen.

Lula heeft daarnaast economische groei weten te combineren met sociale maatregelen zoals het creëren van banen, het verhogen van het minimumloon, het uitbreiden van de toegang tot pensioenen en gezondheidsverzekeringen. Tussen 2003 en 2008 kwamen er 10,5 miljoen banen bij en daalde het werkloosheidscijfer van twaalf naar acht procent. Ook heeft Lula veel buitenlandse steun gekregen van de Wereldbank en de Voedsel- en Landbouworganisatie (FAO). Tot slot wordt ook de rol van de sterke *civil society* in Brazilië vaak genoemd als mede veroorzaker van het succes. Lula komt zelf voort uit de vakbeweging en zijn verkiezingsoverwinning en beleid om de armoede te bestrijden volgde op twintig jaar van acties van ngo's en sociale bewegingen, die met succes het onderwerp van honger op de politieke agenda wisten te krijgen.

Lula werd na twee regeertermijnen in 2011 opgevolgd door Dilma Rousseff. Zij ziet het voortzetten van het werk van Lula als haar belangrijkste opdracht. 'Ik zal niet rusten zolang er Brazilianen zijn die niets te eten hebben', zei ze in een van haar eerste presidentiële toespraken. Volgens Rousseff heeft Lula de manier van regeren van het land veranderd en de Brazilianen geleerd weer in zichzelf te geloven.

WERELDMACHT

Ondertussen wendt Brazilië zijn steven steeds meer naar buiten en profileert het zich als een opkomende wereldmacht. Samen met Rusland, India, China en Zuid-Afrika behoort het tot de zogenaamde BRICS-landen. Naast een actieve rol in politieke fora als de G20 en de Wereldhandelsorganisatie is Brazilië ook in toenemende mate zelf een nieuwe donor aan het worden. Tussen 2005 en 2009 is het Braziliaanse ontwikkelingsbudget verdubbeld. In 2009 gaf Brazilië in totaal bijna 2,5 miljard dollar uit aan ontwikkelingssamenwerking. De bilaterale hulp is ondergebracht bij de Brazilian Cooperation Agency, die net als in Nederland onderdeel is van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Vooral de Portugees sprekende landen in Afrika kunnen op royale Braziliaanse steun rekenen.

Op de grote donorconferentie vorig jaar in Busan bleek dat Brazilië wat betreft aanpak tussen de oude en nieuwe donoren inzit. Terwijl China vooral haar economische belangen voorop lijkt stellen is dat bij Brazilië de wens om politieke invloed te krijgen. En waar China zich



PAULO
PETERSEN

vooral op het aanleggen van infrastructuur richt, focust de Braziliaanse assistentie zich op voedselzekerheid en landbouwprogramma's. Je moet immers doen waar je goed in bent. Toch wordt er over de successen op het gebied van armoedebestrijding in Brazilië zelf en de rol van het land als nieuwe donor verschillend gedacht, zo blijkt tijdens de gesprekken die we hebben.

NIET DUURZAAM

Paulo Petersen is coördinator van AS-PTA, een organisatie die zich met ecologische landbouw bezighoudt. Hij zetelt in een typisch ngo-gebouw van drie verdiepingen in Rio de Janeiro met grote foto's van boeren aan de muur, en wetenschappelijke tijdschriften op het gebied van duurzame landbouw op zijn bureau en op de salontafels. Petersen kijkt met gemengde gevoelens naar zijn eigen land. 'Voor de armsten heeft het beleid van Lula absoluut positieve effecten gehad', zegt hij. Maar dan begint Petersen met een kritische analyse. 'Onder Lula is de Braziliaanse regering met de landhervormingen gestopt omdat de president zo veel mogelijk landbouwgrond nodig had voor op export gerichte landbouw. Dit terwijl landhervormingen essentieel zijn om de situatie van kleine boeren structureel te verbeteren.'

Petersen heeft bedenkingen over het wonderverhaal dat momenteel over Brazilië de wereld overgaat. 'Ons model is gebaseerd op handelsproducten, op het exploiteren van de natuur, op grootschalige landbouw en op mijnbouw. We exploiteren ons ecologisch kapitaal in een korte tijd om ons land te ontwikkelen. Dat is echter niet duurzaam. Wat we produceren is een bubbel. Lula en nu ook president Rousseff geloven dat je ontwikkeling alleen maar kunt bereiken op basis van de export van handelsgoederen. Ze maken zich geen zorgen over de ecologische keerzijde daarvan.'

Petersen is eveneens ongelukkig met de nieuwe rol van Brazilië als donor in bijvoorbeeld Afrika. 'Als we kijken naar het type internationale samenwerking dat wij geven, is dat op hetzelfde model gebaseerd als wij hier hebben. Dan gaat het om het introduceren van handelsgewassen en het exporteren van onze technische knowhow. Brazilië exporteert de Amerikaanse manier van landbouw bedrijven. Wij zijn daar heel bezorgd over en discussiëren hier ook over met civil society-organisaties in Afrika. We willen dat ze zich verzetten tegen de rol van Brazilië in hun land.'

Ook de rol van de sociale beweging in Brazilië zelf gaat hem aan het hart. Petersen vindt dat het maatschappelijk middenveld in Brazilië de afgelopen tien jaar is verzwakt. 'De Braziliaanse vakbonden bijvoorbeeld zijn van oudsher erg sterk geweest. Toen Lula president werd, benoemde hij veel vakbondsleiders en andere mensen uit de sociale beweging in de regering. Dat leidde tot verwarring tussen de regering en het maatschappelijk middenveld.'

Aan de ene kant nam de druk om actie te voeren ook af, beaamt Petersen. De regering ging allerlei sociale programma's uitvoeren om de armoede te bestrijden waarmee een deel van de sociale agenda van ngo's werd ingewilligd. Daar stond volgens Petersen echter ook iets negatiefs tegenover. 'Ngo's lieten zich steeds meer inhuren om officieel regeringsbeleid te gaan uitvoeren. Daardoor werd de politieke autonomie van het maatschappelijk middenveld steeds kleiner.'

Het is een spagaat waar de sociale beweging in Brazilië momenteel nog steeds in verkeert, zegt Petersen. Het beleid van westerse donoren, waaronder Nederlandse ontwikkelingsorganisaties, is daarbij ook niet behulpzaam. 'We verliezen onze autonomie omdat we steeds meer voor de regering werken. Tegelijkertijd zijn we bijna gedwongen om voor diezelfde regering te werken omdat steeds meer westerse ontwikkelingsorganisaties, waaronder die uit Nederland, zich terugtrekken uit Brazilië. Als ze al blijven, lanceren ze economische programma's vanuit een heel liberaal perspectief.'

Petersen licht toe wat hij met die laatste opmerking bedoelt. 'Nederlandse ngo's als ICCO willen arme mensen markttoegang geven, en dan vooral tot internationale markten. Braziliaanse partnerorganisaties krijgen alleen nog maar financiële ondersteuning als wij mensen trainen om te exporteren. Dan gaat het ook nog vaak om monocultuur, zoals organisch katoen. Het is voor ons heel moeilijk om met deze nieuwe benadering van westerse donoren om te gaan.'

GEBLINDEERDE AUTO'S

Nog steeds kent Rio de Janeiro net als São Paulo ook een aantal uitdijende sloppenwijken. Hier wonen de mensen die meestal nog niet uit de armoede zijn gekomen. Iedereen in deze favela's lijkt Nanko van Buuren te kennen en vice versa. De Nederlander is een begrip in de stad. Een bezoek aan de door hem opgerichte organisatie IBISS staat op het programma van de meest uiteenlopende mensen. Van Wim Kok tot Jan Peter Balkenende, en van Danielle Mitterrand tot Bert van Marwijk: allemaal nam Van Buuren ze mee de favela's in. In de auto vertelt hij over de 'pacificatie' van de sloppenwijken die in 2010 is begonnen toen het leger de wijken binnentrad, omdat er volgens Lula anarchie heerste en de overheid geen basisvoorzieningen als gezondheidszorg en onderwijs kon garanderen. 'Pacificatie is een raar woord als je het geweld in de wijken ziet sinds het leger is binnengetrokken', zegt Van Buuren. 'Nu spreekt men officieel van "vredespolitie", maar de grote stenguns en de geblindeerde auto's waarmee ze door de wijken rijden roepen niet bepaald een associatie met vrede op.'

Het heeft Van Buuren zo'n acht jaar gekost om het vertrouwen te winnen, maar nu praat hij met alle drie de drugskartels in de favela's en probeert hij jongeren uit de kartels te halen door hen kansen te geven met een opleiding en werk. Bijna 3500 jongeren hebben sinds de oprichting van IBISS in 1989 al een betere toekomst gekregen. Nadat we op een motortaxi een rondrit door een favela hebben gekregen van een groep ex-bendeleden die nu met hulp van IBISS een coöperatie van motortaxi's zijn begonnen, nemen we plaats op een terras.

Ook met Van Buuren praten we over het armoedebeleid van de Braziliaanse regering. Hij is er kritisch over. 'Ik vind het natuurlijk goed dat arme families nu Bolsa Familia krijgen en hun kinderen naar school kunnen sturen. Als je het heel principieel benadert is er echter sprake van aalmoezenpolitiek.'

De Nederlander voegt eraan toe dat hij vindt dat deze aalmoezenpolitiek is overgewaaid naar het bedrijfsleven. 'Met veel poeha zie je Braziliaanse bedrijven nu ook sociale projecten opzetten, terwijl hun personeel nog steeds op het minimumloon zit. Voor mij betekent maatschappelijk



NANKO
VAN
BUUREN



ADRIANO
CAMPOLINA

verantwoord ondernemen dat het personeel ook echt rond kan komen. Lula verhoogde het minimumloon van 400 naar 520 Braziliaanse reaal per maand (tussen de 150 en 200 euro). Maar door de hogere prijzen kun je tegenwoordig met 520 veel minder kopen dan vroeger met 400.'

Ook bij Van Buuren brengen we de rol van het maatschappelijk middenveld in Brazilië ter sprake. Net als Paulo Petersen vindt hij dat de kracht daarvan aan het afnemen is. 'Overheidsorganisaties zijn zich steeds meer gaan begeven op het terrein van armoedebestrijding, maar volgens de Braziliaanse wet mogen ze maar 48 procent van hun begroting uitgeven aan personeelskosten. Veel gemeenten en overheidsorganisaties zitten nu aan die grens. Vandaar dat ze steeds meer ngo's inhuren om het werk uit te voeren, zoals bijvoorbeeld het bemensen van nieuwe medische posten.'

Van Buuren heeft hier moeite mee. 'Ik vind dit een verkeerde rol voor een ngo. Er zijn nu steeds meer ngo's die naar de pijpen van de overheid moeten dansen en daarom niet meer kritisch kunnen zijn. Anders raken ze hun contracten namelijk kwijt.'

Net als Petersen ziet ook Van Buuren onder westerse donoren een trend ontstaan om de horzelfunctie van ngo's niet meer te ondersteunen. 'Bij ons soort werk, namelijk het werken met sociaal maatschappelijk uitgestoten mensen, is een holistische aanpak het enige wat werkt om echte structurele vooruitgang te krijgen. Hoe schrijnender de situatie is, hoe belangrijker ook je *advocacy*-rol is; je bent een belangenbehartiger van die mensen waarvoor je werkt. Juist die politisering is iets wat de donorgemeenschap steeds minder wil ondersteunen. Als westerse ontwikkelingsorganisaties zich alleen nog maar richten op economische programma's, zonder die rol van belangenbehartiger te willen ondersteunen, zul je altijd bezig blijven met pappen en nathouden.'

We rijden naar een nog niet gepacificeerde wijk waar jongeren met machinegeweren in hun hand en granaatgordels om hun lijf de dienst uitmaken. Van Buuren wordt omhelst door deze 'buurtwacht' en we praten nog even verder over de rol van Brazilië als nieuwe donor. Wat vindt Van Buuren ervan dat Brazilië zelf 2,5 miljard dollar uitgeeft aan ontwikkelingswerk over de grens, terwijl de armoede in de eigen sloppenwijken nog steeds enorm is? 'De verhoudingen zijn een beetje mis', reageert hij gelaten. 'Bij 46 procent van de huishoudens in Brazilië ontbreekt nog steeds riolering. Als ik dan lees hoeveel geld Brazilië stopt in het aanleggen van riolering in Angola, dan denk ik: kijk eerst even naar jezelf. Ik vind het prima dat Brazilië een andere rol op het wereldtoneel wil spelen, maar als je de levensomstandigheden in de favela's hier ziet, dan zijn de sloppenwijken van Nairobi daar nog heilig bij.'

MORELE PLICHT

... Adriano Campolina, de Braziliaanse directeur van Action Aid, fronst zijn wenkbrauwen als hij geconfronteerd wordt met de uitspraken van Van Buuren: 'Het is een logische vraag, die mij elke dag gesteld wordt.' De bevlogen Campolina reisde de wereld door, coördineerde de noodhulp van het internationale netwerk in Haïti en leidde Action Aid's Internationale Food Rights Campagne. Sinds vorig jaar is hij terug in Brazilië, definitief als het aan hem ligt, want het reizen heeft zijn tol geëist. In de boekwinkel van het

'De sociale beweging verliest haar autonomie omdat ze steeds meer voor de regering werkt'

sjeke Ipanema gaat Campolina in op de redenen waarom Brazilië volgens hem toch ontwikkelingshulp moet geven: 'Allereerst is het aantal armen niet de graadmeter of je je internationale verantwoordelijkheid moet nemen of niet: de Verenigde Staten hebben geloof ik 15 miljoen burgers die in armoede leven. Het is een lastige afweging, maar voor mij geldt dat wij als Brazilië een historische schuld hebben: onze ontwikkeling is gebaseerd op de slavenhandel met West-Afrika: we hebben dus een morele plicht om Afrika te helpen.'

Campolina vervolgt dat het ook niet in het belang van Brazilië is om zich te isoleren. Aan de rol die Brazilië aan het begin van deze eeuw inspireerde om een ontwikkelingsbeleid te starten, ligt dan ook een gezonde dosis eigenbelang ten grondslag: 'Brazilië heeft maar een beperkte economische macht, beschikt niet over militaire kracht en moet het dus hebben van haar relaties met de rest van de wereld.' Kortom: Brazilië investeert in *soft power*. Het land kiest er bewust voor om in allerlei fora op te treden als woordvoerder van een grote groep van (voornamelijk) ontwikkelingslanden. Want ook dat is een bewuste keuze die onder Lula is ingezet. En niet zonder resultaat, aldus Campolina: 'Inmiddels is de invloed van Brazilië internationaal gegroeid. Het leidde zelfs tot een grotere stem voor ontwikkelingslanden in het Internationaal Monetair Fonds en voor een verschuiving van de G7 naar de G20 als het grootste platform waar de mondiale economische issues worden besproken.'

ERVARING OPDOEN

Ondanks dat Campolina van mening is dat Brazilië een internationale rol te vervullen heeft, maakt hij zich net als Paulo Petersen zorgen over het feit dat Brazilië zowel de negatieve als positieve kanten van haar ontwikkelingsmodel naar andere landen exporteert. Maatschappelijke organisaties in Brazilië hebben daar nog te weinig oog voor, vooral omdat de Braziliaanse ngo's hiervoor de middelen, het netwerk en de ervaring missen. Wat daarin volgens Campolina niet helpt is dat de Braziliaanse ontwikkelingsinitiatieven zo gefragmenteerd zijn en dat informatie vergaren over wat er nu werkelijk gebeurt erg lastig is, terwijl kritiek geven op het buitenlands beleid ook niet populair is en al snel kan leiden tot de beschuldiging dat je tegen de Braziliaanse belangen bent. Het belangrijkste voor Campolina is echter: 'Wij hebben niet dezelfde ervaring als jullie, en Braziliaanse ngo's weten nog niet zo goed hoe ze het Braziliaanse buitenlandse beleid kunnen beïnvloeden: dat is onze grootste uitdaging op dit moment.' ■