

## Introdução

Luís Carvalho Rodrigues

José França Martins

A razão da iniciativa do Instituto Nacional de Administração, I.P. (INA) em editar este Manual decorre da sua própria natureza. Trata-se da oportunidade de congregar o saber, inerente à formação, e a sua divulgação, procurando fortalecer as pessoas e a inteligência organizacional para uma melhor ajuda ao desenvolvimento.

Um livro em torno deste cuidado em difundir conhecimento fertiliza-se com vários temas, procurando tocar em assuntos ligados aos propósitos contidos nos Objectivos do Milénio – um farol de orientação para um mundo mais justo.

A cooperação internacional afirma-se como um dever dos países, uns perante os outros, dentro dos princípios de subsidiariedade contidos na Carta das Nações Unidas. Quer na relação Estado a Estado, quer de forma multilateral, cooperar significa evitar que os países carenciados sofram uma dependência total do exterior, vivam numa marginalização face ao mundo de suficientes padrões de rendimento e consumo. Todavia, a cooperação exige que os países receptores respeitem os direitos humanos e promovam continuamente os valores democráticos. E, neste particular, deve salientar-se a participação na sociedade, em igualdade, do homem e da mulher, o respeito pela preservação do ambiente, a protecção da criança face à precocidade da entrada na vida activa e, naturalmente, a promoção da boa governabilidade dentro de cada país.

São hoje evidentes as novas respostas provindas da evolução do processo de cooperação, designadamente a necessidade de transferência de tecnologia, a participação dos técnicos dos países beneficiários na concepção e execução dos projectos, a maior responsabilização das populações na utilização dos benefícios colhidos na cooperação. Porque longe vai o tempo da “assistência técnica” como norma. Procura-se, antes, consolidar o princípio da “cooperação técnica”, o que vale por dizer, da parceria entre doador e beneficiário, ou mutuário e mutuante.

Mas há ainda melhorias a introduzir em ordem a evitar as menos valias provoca-

das pela, por vezes enorme, disfunção temporal entre a decisão de cooperar e o início efectivo da execução dessa decisão ou pelo volume excessivo dos custos de gestão dos projectos face ao respectivo valor.

E também persistem, aqui e ali, laivos de isomorfismo que deverão ceder perante as especificidades de cada situação, como são exemplo as aplicações de soluções de administração e gestão territorial e local inassimiláveis em contextos muito diferentes.

Outra preocupação tem a ver com a luta contra o fenómeno da corrupção, combate este subjacente ao desenho e monitorização da agenda de desenvolvimento de molde a permitir criar quadros institucionais que incentivem a adopção de comportamentos éticos pelas administrações dos países beneficiários.

Todo o processo de cooperação necessita, ainda, de se valorizar no seu modo organizativo, a fim de quebrar panaceias, gastos inúteis porque improdutivo, burocracias e redundâncias nas enormes cadeias de formalismos que consomem grande parte do tempo e do investimento sem aparente necessidade. A tal tem de associar-se mais competência técnica dos agentes de cooperação, designadamente das Organizações vocacionadas para a gestão e dos consultores que operam na execução de acções no terreno.

A experiência obtida com a realização do *Diploma de Especialização em Cooperação para o Desenvolvimento*, na sua versão generalista, e do mesmo Diploma na sua focalização sobre os assuntos locais (DECODE e DECODE-L), mostra-se no que os muitos participantes, em cerca de duzentas horas de formação (presencial e estudo dirigido), puderam sintetizar, na apresentação final de trabalhos de elevado nível relativos à concepção de projectos de intervenção. Sustentado por este trajecto, é possível ao INA afirmar que está lançada a qualificação profissional bastante para, no conjunto da cooperação bilateral ou multilateral, diagnosticar, problematizar soluções, engenhar estratégias, enquadrar acções, orçamentar e conceber caminhos críticos para ajudar a resolver questões, saber como coordenar a informação no terreno, como evitar o desperdício de tempo e recursos, como procurar e usar fontes de financiamento que ajudem a desenvolver projectos para melhorar as condições de vida das populações carenciadas.

O livro começa por procurar ajudar a compreender a sociedade e as comunidades locais, condição essencial a uma iniciativa de apoio ao desenvolvimento. Por isso, a abordagem da importância da antropologia cultural: a comunidade, a importância dos ritos e suas formas comunicacionais singulares, a hierarquia social, bem como os modos de produção, obrigando a pensar na questão, tão actual, do confronto entre a tradição e a modernidade.

Outro enquadramento em destaque é a interdependência social e económica mundial e especialmente regional, onde se alicerça a colaboração entre Estados ou entre estes as Organizações Internacionais, assim como o delineamento das políticas de

cooperação e dos instrumentos de política que têm de ser utilizados com vista à cooperação.

A partir da noção de desenvolvimento humano sustentável, dão-se a conhecer os conceitos, dimensões, factores e critérios relevantes para uma boa governabilidade, onde se identificam os valores, as instituições, as organizações, as funções e os critérios relevantes do sector privado, do Estado e da sociedade civil, que permitam aos cidadãos articular os seus interesses, realizar os seus direitos e deveres legalmente constituídos.

Seguem-se as políticas e programas que os países ou regiões carenciadas necessitam para aliviar a pressão sobre a sua adversidade. Muito ligado ao "saber fazer", aparece o ciclo de projecto, quer no caso da ajuda pública ao desenvolvimento por parte da Comissão Europeia, quer de outras instituições. Neste particular, também de salientar a forma como a Cooperação Portuguesa lida com a concepção e implementação das suas acções.

Descendo ao local, várias matérias adquirem relevância, nomeadamente a economia local, a educação e a saúde. Tudo em torno dos conceitos que sustentam o Índice de Desenvolvimento Humano e, de forma pleonástica, a luta contra pobreza.

As matérias que aqui se dão conta não se exaurem. Elas situam-se no enquadramento da questão central: como cooperar melhor. Procuram sugerir o gosto de as aprofundar. Essa motivação tenderá a vir, predominantemente, da experiência e das lições apreendidas com o exercício profissional. E o desejo do INA é que os leitores se sintam suficientemente sustentados pelo conforto de uma visão holista, uma conceptualização actualizada e uma tecnologia de operacionalização realista.

PARTE 1  
CONDIÇÃO CULTURAL

# 1.

## As pessoas e suas comunidades

Luís Carvalho Rodrigues

### Ir ao encontro da dignificação do Ser Humano

Se existe fundamento para cooperar ele justifica-se, até pela sua contextualização, na Carta da Organização das Nações Unidas (1945) que estabelece o compromisso firme a favor da pacificação, na criação do Tribunal Penal Internacional (1998) – corte internacional permanente para julgar os crimes contra a humanidade – e na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948).

Nesta pode ler-se, no preâmbulo: “o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo funda-se no reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e dos seus direitos iguais e inalienáveis. Assim como o desconhecimento e o desprezo dos direitos do ser humano conduziram a actos de barbárie que revoltam a consciência da Humanidade e que o advento de um mundo em que os seres humanos sejam livres de falar e de crer, libertos do terror e da miséria, foi proclamado como a mais alta inspiração do ser humano. É essencial a protecção dos direitos do homem através de um regime de direito”.

Afirmar a elevação dos direitos humanos como questão central do desenvolvimento, funda-se, assim, na consciência histórica dos malefícios originários da força colonizadora, das guerras fratricidas e do abandono dos mais pobres. Tem-se como justa solução, a promoção dos valores de pacificação, o respeito pela soberania das nações, bem como a cedência de meios que levem à sustentabilidade económica, à promoção da igualdade do género, ao respeito pelo ambiente, à melhoria das condições da saúde e da educação dos povos.

É nesta pauta que se deve pensar o dever de cooperar indo ao encontro de um construtivismo em que se conciliem princípios de: (a) harmonização: o desenvolvimento de acordo com as aspirações locais interpretadas e aferidas à cultura; (b) valorização das capacidades humanas: forças que são capazes de liderar e gerir o próprio desenvolvimento (princípio de *empowerment*); e (c) auto sustentação do desenvolvimento (princípio de *ownership*). Deste modo, se procura chegar ao desenvolvimento autêntico, assumido, bem diferente do desenvolvimento deduzido de uma ordem exterior

à interpretação das populações. Um desenvolvimento que afaste a ideia de “povos superiores” e “povos inferiores”, ou, de outro modo, a imposição dominadora que leva a dar e ainda receber em troca dos benefícios económicos da dádiva.

Pode-se acentuar que a cooperação para o desenvolvimento atinge a sua real dimensão se assegurada uma eficácia susceptível de encorajar a relação recíproca entre doador e beneficiário. E a questão de fundo é a consciência plena dos desígnios da dignificação dos povos, como se pode ler logo no artigo 1º da Declaração Universal dos Direitos humanos: “todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos. Dotados de razão e de consciência, devem agir uns para com os outros em espírito de fraternidade”.

Atente-se no seguinte esquema:



Figura 1 - A causalidade do progresso

Repor equilíbrios e aumentar a qualidade de vida é pressupor que determinada sociedade não possui ainda a dignificação que lhe é legítima, face aos direitos humanos que lhe são devidos. Como antes se referiu, ou por nunca ter alcançado o estágio de emancipação humana, ou por usurpação feita por outros: ditadores ou invasores; ou pelas condições catastróficas do ambiente e, ainda, porque determinada sociedade não logrou ter a qualidade de vida humanamente assente numa economia sustentável, na educação, na saúde e gozando um ambiente favorável ao bem estar. O que leva a pontuar, neste caso, como essencialidades para o desenvolvimento humano:

- Gozar de liberdades políticas e civis para participar na vida da sua comunidade;
- Viver uma vida longa e saudável;
- Ser instruído;
- Ter um nível de vida digno;
- Igualdade, em particular do género;
- Responsabilidade na sustentabilidade ambiental.

Estas questões são da partilha comum da humanidade. São direitos e deveres de todos os parceiros de cooperação.

Muitas são as evidências do desprezo pelos direitos humanos. Apenas como exemplo, veja-se o quadro seguinte:

*Declaração Universal dos Direitos Humanos*

*Relatório da Amnistia Internacional, 2010*

Ninguém será submetido a torturas ou a tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes.

Todos têm o direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal.

Todas as pessoas acusadas de um crime têm direito a audiências públicas e justas, em tribunais independentes e imparciais.

Todos são iguais perante a lei e a todos é garantida, sem discriminação, igual protecção da lei.

Tortura: em 2009, a Amnistia Internacional contabilizou que em 61 países, os violadores de Direitos Humanos gozaram de impunidade para práticas de tortura. Pessoas torturadas ou sujeitas a outros maus-tratos em pelo menos 111 países.

Julgamentos injustos em pelo menos 55 países.

Restrição da liberdade de expressão em pelo menos 96 países.

Prisioneiros de consciência detidos em pelo menos 48 países.

Os líderes estão a falhar na protecção dos direitos das suas populações.

Os países que se apresentam como líderes globais têm a particular responsabilidade de dar o exemplo. Apesar disso, muitos dos países do G20 falham no cumprimento das promessas que fizeram.

Em 2009, a Amnistia Internacional documentou a existência de: prisioneiros de consciência em 40% da totalidade de países e em 47% dos países que formam o G20. A restrição à liberdade de expressão em 60% da totalidade de países e em 53% dos países que formam o G20. Julgamentos injustos em 35% da totalidade de países e em 47% dos países que formam o G20.

Nota: "totalidade de países" refere-se aos 159 países abrangidos pelo Relatório Anual da Amnistia Internacional para 2010, que documenta o estado dos Direitos Humanos nestes países no período entre Janeiro e Dezembro de 2009. "G20" refere-se aos 19 países membros, excluindo a União Europeia.

#### *Quadro 1 - Desrespeito pelos direitos humanos*

Assim tem de ser afirmado que a dignificação é o valor supremo da cooperação. É a expressão da consciência e da vivência de um mundo mais justo.

### **A cooperação e a globalização**

A questão do desenvolvimento mostra preocupações de diferenciação e integração

dos povos. Está em exame a globalização, com os seus aspectos positivos e negativos, mas como sendo um caminho inexorável de civilização.

São notórios os factos e os sinais da globalização, designadamente:

- Mercados mundiais em crescimento nos serviços, banca, transportes;
- Novos mercados financeiros a trabalhar 24 horas;
- Desregulamentação das leis anti-monopolistas e proliferação das fusões e aquisições;
- Mercados mundiais de consumo com marcas universais (*franchising*);
- Expansão generalizada da economia de mercado;
- Forte e continuado desenvolvimento, industrialização e investimento;
- Alargamento das áreas à actividade turística;
- Abertura de novas "províncias estratégicas" (Cáucaso/Ásia Central; Argélia e África Ocidental; o extremo Oriente, etc.);
- O desenvolvimento das novas "províncias mineiras" (América Latina, Austrália e Sudoeste Asiático).

Levando a:

- Liberdade de circulação de capitais;
- Investimento directo internacional, subcontratação internacional e alianças empresariais à escala mundial;
- Forte crescimento do comércio internacional de bens e serviços;
- Difusão generalizada de "modelo de consumo" único;
- Funcionamento da economia mundial sob a forma de redes de interesses.

Com novos actores:

- Sociedades multinacionais com produção e comercialização integradas;
- OMC: a 1ª organização multilateral com autoridade para impor regras aos Estados;
- Um sistema internacional de tribunais em desenvolvimento;
- Blocos regionais: EU, Mercosul, NAFTA, ASEAN e outros;
- Agrupamentos de coordenação política e económica: G7, G10, G22, OCDE.

Mostrando sistemas políticos onde:

- A democracia representativa se afirma como sistema em expansão;
- Convenções sobre direitos igualmente em difusão: ambiente, violência, propriedade intelectual, comunicações.

Uma globalização sustentada pelas novas tecnologias de comunicação, informação e fabrico:

- Internet;

- Telefones celulares;
- Transporte aéreo e ferroviário mais rápidos e frequentes;
- Desenho por computador;
- Robótica.

Pondo em perigo:

- Os recursos hídricos;
- Os recursos agrícolas;
- A qualidade do ar;
- A regulação económica (pelas possibilidades "darwinistas" dos mais fortes);
- O sistema cambial alinhado a duas moedas fortes;
- O endividamento público (por má gestão) insustentável.

Um aspecto importante da integração *versus* diferenciação trazida pela globalização é o nascimento de espaços mais restritos de cooperação entre Estados, como forma de defender interesses comuns. Estas formas de integração exprimem-se em blocos, designadamente:

- Zonas de Comércio Livre:
  - Associação de cooperação (abolição de certos direitos e taxas).
- Uniões Aduaneiras:
  - O anterior mais a política comercial comum em relação a terceiros escolhidos. Isto implica haver domínio sobre economias de escala.
- Mercados Comuns:
  - O anterior mais a livre circulação de mercadorias, pessoas e capitais.
- União:
  - O anterior mais políticas culturais, sociais, laborais, estruturais (fundos de coesão), fiscais e normas de controlo de qualidade.

As próprias políticas de relação bilateral evidenciam, hoje em dia, a importância da cooperação de boa vizinhança, bem como as soluções de valorização dos espaços transfronteiriços.

Por tudo isto é bem vivo o interesse em analisar os efeitos da globalização, tendo sempre em conta a clássica e útil discussão sobre *desenvolvimento e progresso*. Questionando-se, assim, se havendo crescimento económico, este implica a garantia de uma distribuição da riqueza, ou se os direitos humanos não são esquecidos em nome de um padrão dito "economicista".

<b>Alertas sobre a globalização</b>			
<i>Três pilares da estratégia de desenvolvimento humano</i>	<i>Necessário para a liberdade</i>	<i>Mas, cuidado....</i>	<i>Políticas multiculturais adicionais</i>
Democracia	A forma de governo consistente com todas as liberdades humanas	Não é suficiente, por vezes, para colher interesses minoritários. Além do que deixa aparecer grupos extremistas violentos	Adoptar políticas de multiculturalismo Reconhecer culturalmente as múltiplas identidades
Crescimento a favor dos pobres	Evitar a exclusão social e económica	Pode não ser suficiente a distribuição de mais riqueza se não forem reconhecidos direitos de apropriação	Programas de apoio ao emprego, ao crédito, à formação Programas de apoio à afirmação positiva
Expansão equitativa de oportunidades sociais	Necessária para compensar a exclusão sócio económica de grupos culturais	Não é suficiente se não houver a institucionalização de diversas práticas culturais	Favorecimento de oportunidades de afirmação cultural (centros cívicos, escolas, etc.)

Fonte: adaptado de Relatório do Desenvolvimento Humano, 2004; Liberdade Cultural num Mundo Diversificado

### **Estimar a carência social**

A forma que se entende mais consistente de medir os apoios da dignificação humana é através de índices, sendo o mais conhecido o Índice de Desenvolvimento Humano, uma medida comparativa usada para classificar os países pelo seu grau de elevação humana. Anualmente (e também em língua portuguesa) é publicado o Relatório de Desenvolvimento Humano onde se dá conta da posição de todos os países relativamente aos resultados deste indicador.

Critérios	Longevidade	Conhecimento	Nível de vida digno	Participação ou exclusão
<b>Índices</b>				
Desenvolvimento humano	Esperança de vida à nascença	Taxa de alfabetização Taxa de escolarização bruta continuada, nos ensinos primário, secundário e superior	PIB <i>per capita</i>	-
Pobreza Humana	Probabilidade à nascença de não viver até aos 40 anos	Taxa de alfabetização de adultos	% de pessoas sem acesso a água potável % de crianças com menos de 5 anos com peso deficiente	-
Pobreza Humana para Países da OCDE de rendimento elevado	Probabilidade à nascença de não viver até aos 60 anos	% de adultos que são funcionalmente analfabetos	% de pessoas que vivem abaixo da linha de privação de rendimento (50% da mediada do rendimento ajustado das famílias)	Taxa de desemprego de longa duração (12 meses ou mais)
Desenvolvimento ajustado ao género	Esperança de vida feminina e masculina	Taxa de alfabetização, M e F Taxa de escolarização bruta continuada, M e F, nos ensinos primário, secundário e superior	Rendimentos auferidos, estimados, M e F	

Fonte: adaptado de Relatório do Desenvolvimento Humano, 2004; Liberdade Cultural num Mundo Diversificado

Quadro 2 - Índices e critérios mais conhecidos de medir o desenvolvimento (sem detalhes)

Ficam, assim, com visibilidade três grandes questões:

- A *esperança de vida*;
- O *conhecimento*, medido apenas pela escolaridade;
- A *dignidade do nível de vida*, trazida redutoramente pela capacidade dada pela economia.

Situando esta última preocupação, é certo que as economias evidenciam problemas sociais que se perpetuam e são criados por via da má distribuição da riqueza. Mas a questão social vai mais longe do que a economia pode ditar.

Estão neste caso as pessoas, os grupos, as comunidades ou mesmo sociedades, que são sistematicamente postos em desvantagem, porque são discriminados por outros por não participarem nos valores dominantes, tendo como base factores exclusivos, ou cumulativos, de:

- |  |  |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- Etnia;</li> <li>- Religião;</li> <li>- Casta;</li> <li>- Ideologias;</li> <li>- Orientação sexual;</li> <li>- Idade;</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Género;</li> <li>- Incapacidade física;</li> <li>- Falta de conhecimento;</li> <li>- Falta de recursos financeiros;</li> <li>- Doença;</li> <li>- Estatuto de emigrante.</li> </ul> |
|--|--|

Esta exclusão ocorre centrada sobre práticas de convivialidade ou espelhadas no próprio direito.

Mas o conceito abarca também:

- Falta de informação;
- Falta de acesso à educação;
- Limitação na procura de meios de vida;
- Rígida estratificação social;
- Insegurança física;
- Abuso por parte dos que detêm poder sobre os mais fracos;
- Frágil organização da comunidade (*disempowerment*);
- Ausência de competências para entrar no mercado de trabalho.

Na exclusão concorrem, assim, fenómenos diferenciados como a pobreza, a marginalidade, a discriminação, o desemprego. A pobreza apresenta-se como a privação de bens económicos e sociais. Na exclusão prevalece a falta de integração social.



Figura 2 - Pobreza e exclusão e privação de direitos

Existem diversos sentidos e diversas escalas nacionais e internacionais de considerar e medir a pobreza.

O seu sentido usual prende-se à falta de suprimento das necessidades do dia-a-dia: comida, abrigo, protecção, cuidados de saúde. Mas o que não pode ser esquecido é uma generalizada falta de consciência do problema por parte daqueles a quem é possível acorrer.

A pobreza engendra círculos viciosos que muito dificilmente se desfazem, obrigando a escolher, em cada caso concreto de intervenção, o factor que mais pode prover a decomposição.



Figura 3 - Uma visão propositadamente caótica de círculos potenciadores de multi causas e multi efeitos da pobreza

As causas estão dispersas em dimensões sincrónicas (do aqui e agora) e diacrónicas (da sua evolução) e mostram-se através de:

- Falta de infra-estruturas;
- Corrupção do governo;
- Excesso de população (conceito relativizado pela cultura e ideologia);
- Factores históricos;
- Falta de mercados livres e protecção agrícola;
- Naturais devido ao clima, à fertilidade do solo;
- Alcoolismo e droga;
- Discriminação de vários tipos (mulher, racial, casta...);
- Falta de barreiras de importação;
- Humanas: guerra;
- Falta de nutrição adequada;
- Doenças devastadoras: HIV, tuberculose, malária, difteria;
- Falta de lei e respeito pela mesma;

- Falta de democracia.

Levando a efeitos perversos como:

- |   |  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fome;</li> <li>- Depressão;</li> <li>- Vulnerabilidade;<br/>a desastres naturais;</li> <li>- Extremismo;</li> <li>- Tráfico de pessoas;</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Crime;</li> <li>- Suicídios;</li> <li>- Violência potenciada,<br/>que pode levar ao genocídio;</li> <li>- Falta de oportunidades para<br/>o emprego.</li> </ul> |
|---|--|

#### Algumas consequências no mundo da exclusão e da pobreza

- 1/3 das mortes anuais (18 milhões) devem-se à pobreza;
- 11 milhões de crianças morrem antes do 5º dia de vida;
- 800 milhões de pessoas vão para cama com fome;
- O PIB das 48 Nações mais pobres (1/4 do Mundo) é metade do dos três mais ricos países;
- 1 bilhão de pessoas entrou neste século sem saber ler ou assinar o nome;
- Menos de 1% do que se gasta no mundo em armamento daria para colocar todas as crianças numa escola;
- O trabalho infantil atinge os 218 milhões;
- No Vietname, o governo estima que, até 2010, 90% da pobreza no país será entre as minorias étnicas;
- Na Bolívia, a taxa de pobreza entre a população não-branca é de 37%, em comparação com 17% para a população branca;
- 100 milhões de idosos no mundo vivem com menos de um dólar por dia;
- As mulheres representam quase 70% dos 1,2 mil milhões de pessoas que actualmente vivem em situação de extrema pobreza;
- No Brasil, quase três vezes mais mulheres negras do que brancas morrem de complicações da gravidez e do parto;
- As mulheres detêm menos de 13% dos assentos parlamentares do mundo, sendo que em países em desenvolvimento detêm menos de 9%;
- A nível mundial, 16-50% das mulheres com relações estáveis foram agredidas fisicamente pelos seus parceiros;
- Em África, 80% das pessoas com 15-19 anos de idade que vivem com HIV são mulheres;
- Na Sérvia e Montenegro, 30% das crianças ciganas nunca frequentaram a escola primária;

Todavia, estes números têm vindo a melhorar. Por exemplo, a pobreza absoluta durante a década de 90 caiu de 28% para 21%. Muita desta melhoria deveu-se ao crescimento económico de países do Este e Sul da Ásia. Porém, na África subsariana passou de 41% para 46%.

Fonte: ONU - Relatório do Desenvolvimento Humano, 2009

A visão integrada do problema da pobreza obriga a uma disciplina de raciocínio que passa pela estruturação da acção para melhor lograr efeitos positivos.

Os Objectivos do Milénio (compromisso assumido em 2000, pelos líderes mundiais que se reuniram na Cimeira do Milénio das Nações Unidas e comprometeram os seus países para se empenharem com mais esforços globais a favor da paz, direitos humanos, democracia, boa governação, sustentabilidade ambiental, erradicação da pobreza – em nome da equidade –, igualdade humana), são um marco da justa vontade de lutar contra um mundo desigual.

É exemplos precedente aos Objectivos do Milénio o acordo de Cotonou (2000), vinculador da União Europeia aos 79 países ACP (de África, Caraíbas e Pacífico), subsequente à Convenção de Lomé de 1975, que por sua vez sucedeu à Convenção de Yaoundé (1963).

### ACORDO DE COTONOU

O Acordo de Cotonu, assinado em 23 de Junho, de 2000, em Cotonou, no Benim, por um período de 20 anos, tem por objectivo criar um novo quadro para a cooperação entre os membros do grupo de Estados de África, das Caraíbas e do Pacífico (ACP) e a Comunidade Europeia. Pretende promover e acelerar o desenvolvimento económico, social e cultural dos Estados ACP, contribuir para a paz e a segurança, e ainda promover um ambiente político democrático e estável.

A parceria baseia-se em cinco pilares interdependentes: (a) Dimensão política global. (b) Promoção de abordagens participativas. (c) Estratégias de desenvolvimento e concentração no objectivo de redução da pobreza. (d) Estabelecimento de um novo quadro de cooperação económica e comercial. (e) Reforma da cooperação financeira.

No que respeita à dimensão política global (...) respeito pelos direitos humanos, os princípios democráticos assentes no Estado de Direito e uma governação transparente e responsável. Estes três elementos representam os elementos essenciais da parceria e do desenvolvimento sustentável.

Também é relevante referir a contribuição dada pelos países africanos signatários da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD). Este acordo constitui um compromisso de Chefes de Estados Africanos para trabalhar no sentido de erradicar a pobreza e promover um crescimento e um desenvolvimento sustentável, participando activamente na vida política e económica mundial. No documento pode ler-se: (...) “uma promessa dos líderes Africanos, baseada numa visão comum e numa convicção firme e partilhada de que eles têm a missão urgente de erradicar a pobreza e colocar os seus países, individual e colectivamente, na via do crescimento sustentável e do desenvolvimento e, ao mesmo tempo, de participarem activamente na economia mundial e na vida política. O NEPAD é igualmente baseado na determinação dos Africanos em livrarem o continente dos males do subdesenvolvimento e da exclusão num mundo em globalização”. Este importante documento foi assinado em 2001, aquando da criação da União Africana para substituir a Organização de Unidade Africana. Esta organização política visa enquadrar e aprofundar a cooperação e a integração regional política e económica entre os Estados africanos e é dotada de instituições importantes para essa finalidade.

### NEPAD (do preâmbulo)

(...) Em África, 340 milhões de pessoas, ou seja a metade da população, vivem com menos de um (1) \$EU por dia. A taxa de mortalidade entre crianças de menos de cinco (5) anos de idade atinge os 140 por 1000 e a esperança de vida ao nascimento é de apenas 54 anos. Somente 58% da população tem acesso a água potável. A taxa de analfabetismo entre pessoas de idade superior a 15 anos atinge os 41%. Existem apenas 18 linhas telefónicas principais para 1000 pessoas em África, comparadas com as 146 para o resto do mundo em geral e 567 para os países de alto rendimento.

(...) 5. A “Nova Parceria para o Desenvolvimento da África” procura inverter esta situação anormal, através da mudança das relações sobre as quais ela assenta. Os africanos são chamados a não continuarem a aceitar o aprofundamento da dependência, através da ajuda, nem a aceitarem concessões marginais.

6. Nós estamos convencidos de que existe uma oportunidade histórica que se apresenta para pôr termo ao flagelo do subdesenvolvimento que afecta a África. Os recursos, incluindo capital, tecnologia e capacidades humanas, necessários para lançar uma guerra generalizada contra a pobreza e o subdesenvolvimento existem em abundância e estão ao nosso alcance. O que é necessário para mobilizar estes recursos e utilizá-los correctamente é uma liderança determinada e esclarecida que esteja verdadeiramente engajada no esforço do desenvolvimento humano sustentado e na erradicação da pobreza, bem como uma nova parceria global baseada na responsabilidade partilhada e no interesse mútuo.

7. Em todo o continente, os Africanos declaram que jamais aceitarão ser condicionados pelas circunstâncias. Nós definiremos o nosso próprio destino e apelamos ao resto do mundo para que complemente os nossos esforços. Já existem sinais de progresso e de esperança. Regimes democráticos que estão empenhados na protecção dos direitos humanos, desenvolvimento centrado no homem e em economias de mercado estão a florescer. As populações africanas começam a manifestar a sua recusa em aceitar uma liderança económica e política medíocre. Estes acontecimentos, porém, são dispersos e inadequados e necessitam de ser acelerados.

8. A “Nova Parceria para o Desenvolvimento da África” é acerca da consolidação e aceleração destes ganhos. É um apelo para um novo relacionamento de parceria entre a África e a Comunidade Internacional, especialmente os países altamente industrializados, para reduzir o fosso de desenvolvimento que não pára de aumentar por causa de séculos de relações desiguais.

### Mobilizar as pessoas

Os Estados devem, então, organizar-se para poderem transferir o saber e o saber fazer, para ajudarem a criar competências locais em favor das populações tendo em conta, na actuação directa, o *capital social*.

O capital social é um *stock de normas* e de redes sociais que as comunidades podem aproveitar para resolver problemas comuns. As redes cívicas tais como associações de vizinhança ou/e cooperativas, são uma fonte do capital social. E a premissa central é que as redes sociais têm valor e que a apropriação desse valor pelos indivíduos leva-os a normas de compromisso. Mas o termo capital social vai para além da sócio afectividade e exprime variáveis importantes como: o grau de crença na relação colectiva e o benefício da reciprocidade.

Reverendo o conceito através dos seus níveis de aplicação, existem três estratos onde o mesmo se pode descrever e desenvolver: *macro*, *meso* e *micro*. No primeiro caso, prevalece a pirâmide social baseada na estratificação social com o seu grupo de topo – o grupo dominante – que tem mais acesso à informação e aos meios de realização e, por isso, pode gerir melhor e tirar o maior benefício para si. No caso *meso* e *micro* estrutural, a teoria diz-nos que as interacções tendem a ser mais efectivas e profícuas entre indivíduos do mesmo estrato que partilham interesses comuns.

O conceito mais restrito de capital social, associado às teses de Putnam<sup>1</sup>, resulta de uma relação de *empenho* cívico, que pode ter consequências económicas importantes, sejam estas relações positivas para o progresso da comunidade, sejam indesejáveis, caso os propósitos assim o determinem. O importante é traduzir o conceito no sentido em que possa haver coordenação e cooperação para que surjam benefícios no seio da sociedade.

Uma outra aproximação provém de Coleman<sup>2</sup> que define o capital social como sendo uma expressão de aportes sociais de diferentes entidades que têm algo em comum: pertencem a uma mesma estrutura social e estão empenhadas em facilitar certas acções aos actores dessa mesma estrutura. Segundo o autor, o capital social inclui:

- Obrigações e expectativas entre indivíduos que cooperam;
- Informação potencial que as redes sociais geram e de que os indivíduos beneficiam;
- Normas e sanções efectivas que servem como mecanismos reguladores para restringir as acções dos agentes;
- Relações de autoridade que fazem com que a comunidade ganhe dentro de si regras sociais de obediência;
- Organização social adequada para se poder criar uma rede de fácil gestão de capital.

Pode, também, considerar-se uma outra acepção, chamada *capital social de conexão* ou *capital social de ponte*, (Woolcock<sup>3</sup>). Estas dimensões referem-se aos laços mantidos entre as pessoas que detêm posições de autoridade, tais como representantes de instituições públicas e privadas. O capital social de ponte, como a metáfora sugere, é essencialmente horizontal, isto é, conecta as pessoas de posição social mais ou menos igual; o capital social de conexão é mais vertical, uma vez que liga as pessoas a recursos políticos chave (e outros) e instituições económicas.

1 - PUTMAN, Robert D. - *Bowling alone : the collapse and revival of american community*; New York: Simon & Schuster, 2000.

2 - COLEMAN, James - *Social Capital in the Creation of Human Capital*; The American Journal of Sociology, Vol. 94, 1988.

3 - WOOLCOCK, M. & NARAYAN, D. - *Capital Social: implicaciones para la Teoría, la Investigación y las Políticas sobre Desarrollo*; World Bank Group, 2002. Acessível em <http://poverty.worldbank.org/library/view/13030>.

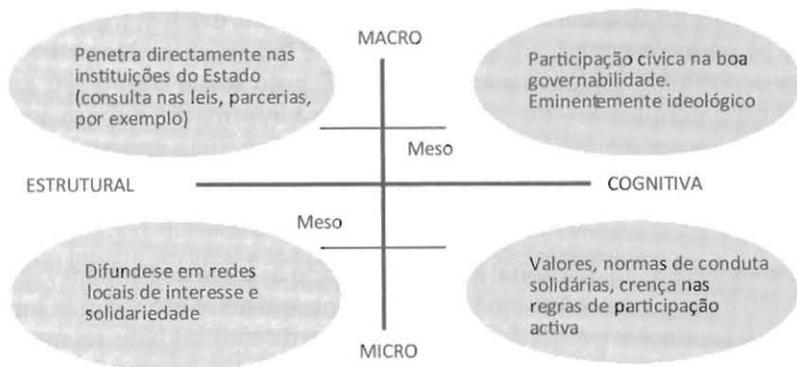


Figura 4 - Distribuição do capital social

A abordagem do capital social nas comunidades impõe que se estudem todas as dimensões, agrupando estas em três grandes grupos:

- Pertença a associações e a redes de interesse. Neste sentido, saber o número de associações que melhor podem ser relacionadas com o fim que se tem em vista;
- Confiança e adesão a normas. Saber das expectativas dos membros face a comportamentos que requerem confiança;
- Realização de acções colectivas de relevo social que não sejam impostas pelos poderes públicos.

Em suma, o capital social é o *stock* de confiança posto nos interesses orientados cooperativamente para um mesmo fim.

### Aproximação aos actores locais: as pessoas e suas comunidades

Segundo as áreas geográficas que se consideram como focos de análise, tem-se o Mundo na sua diversidade e hoje fortemente condicionado pelo fenómeno da globalização; a Região, muito exigente pela necessidade de haver blocos de conveniência económica que melhor defendam interesses de vizinhança; e, naturalmente, o País, o Regional, este por garantir a expressão dos espaços de continuidade de cultura e economia, e o Local.

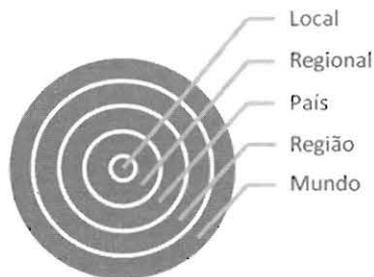


Figura 5 - Geografia da intervenção para o desenvolvimento

Na área “local” não se trata de enfrentar uma dificuldade de menor dimensão. Ouatrossim, da representação desta e de todas as suas extensões inscritas no regional, no país e assim sucessivamente. Daí a expressão – um neologismo – *glolocal*, muito popularizada pelos ecologistas.

Mas o “local” tem especificidades culturais muito arreigadas aos usos e costumes telúricos que o tornam único. Deste modo, existem propriedades localizadas que não existem no país visto no seu todo; como o país tem propriedades que não subsosem o local.

#### Descentralização em Moçambique (2010)

O antigo ministro da administração estatal, Óscar Monteiro, defende a mudança de atitude em todos os segmentos da sociedade civil moçambicana como condição para o sucesso do processo de uma descentralização efectiva. Monteiro explicou que “temos a tendência de pensar que as populações não sabem nada, que estão abaixo de nós e, por isso, temos que lhes dizer o que devem fazer. Eu penso que esse é o principal obstáculo. Afinal a auto-estima que o Presidente da República fala não é isso? É ver o valor de cada um. Não é ver o auto-meu, mas sim o auto-nosso”, disse Monteiro.

“Então no dia em que começarmos a ver isso e tivermos estruturas flexíveis, viradas para um fim e concentrarmos as nossas acções, teremos dado um grande passo (rumo à descentralização)” ressaltou. Para Monteiro, ainda existe um longo caminho a percorrer, pois a descentralização não se circunscreve apenas aos municípios.

(...) Monteiro acredita que o governo também herdou alguns traços da cultura Moçambicana, ou seja aquilo que considera de uma cultura administrativa africana, que engloba duas componentes, sendo uma participativa e outra de dirigismo.

Por isso, Monteiro defende a necessidade de se transformar este dirigismo em liderança.

(...) Segundo o interlocutor, em Moçambique havia estas duas atitudes, ou seja “esperar pelas orientações e os outros em pensar que eram eles que tinham que dar as orientações”.

(...) “Dirigir é também (saber) ouvir. Quer dizer, quando a gente vai a um local e só nós é que falamos não dá. Existem momentos em que temos que falar, mas para falar também temos que ouvir”, disse Monteiro.

(...) “Portanto eu penso que a política não pode ser substituída pela imagem, ou seja falar na televisão, ou ter uma página na internet. Tudo isso é bom, mas continua a ser essencial num país como o nosso... (saber) ouvir convencer e ser convencido. Ou ouvir, ser convencido e convencer”, concluiu.

Moçambique, 1 de Novembro de 2010 - Jornal “A Verdade”

O local exprime-se melhor através do conceito de comunidade. Esta pode ser descrita como um grupo de pessoas que se reconhece ou é reconhecida por outras de fora como sendo capaz de uma partilha comum: cultural, religiosa ou outras características, bem como pelas origens e interesses e que formam um colectivo com identidade.

Uma comunidade pode ser inclusiva e de protecção dos seus membros; mas também pode ser socialmente controlada de fora, tornando difícil para os subgrupos, como são as minorias e grupos marginalizados, expressar as suas opiniões e exercer os seus direitos.

E esta particularidade levanta a questão da abordagem à comunidade. A abordagem baseada em direitos é uma forma conceitual que integra as normas, padrões e princípios do sistema internacional de direitos humanos contidos nas políticas, nos programas e nos processos de desenvolvimento e ajuda humanitária. Tal abordagem baseia-se na participação e capacitação de indivíduos e comunidades para promover a mudança e permitir o exercício dos seus direitos e cumprir os seus deveres. Ela identifica os titulares de direitos (homens, mulheres e crianças) e os portadores de deveres (principalmente o Estado e seus agentes) e visa reforçar as capacidades dos detentores de direitos para fazer as suas reclamações. Para tanto, tem de haver uma atitude nas formas de actuar, estimando a preocupação de as comunidades não serem vistas como beneficiários de ajuda, mas como titulares de direitos.

Deste modo, uma abordagem baseada na comunidade é parte integrante de uma abordagem baseada em direitos.

É importante analisar, com todos os intervenientes, os obstáculos ao exercício das suas responsabilidades e formas de superá-los. Por exemplo, os Estados têm o dever de fornecer educação para as crianças, enquanto os pais têm a responsabilidade de incentivar os seus filhos a frequentar a escola.

No regional prevalecem as questões da interactividade harmonizada pelas comunidades, dentro de padrões culturais próximos ou comuns. O mesmo se passa no país, mas sendo este quadro de uma concepção territorial e política de defesa de interesses comuns, na medida em que podem subsistir várias nações. A Região e o Mundo aparecem como junções de convivência, embora sem desprezar o “ethos” cultural que eventualmente as una.

## A organização social

De uma forma didáctica é possível estruturar a sociedade em três planos, como se conceitua no quadro abaixo:

<i>Sócio Material</i>	<i>Sócio formal</i>	<i>Psico formal</i>
A tradução material do artefactos, das ideias criativas, do discurso civilizacional	A sociabilidade nas suas dimensões singulares e universais	As ideias, os valores e os conhecimentos

Quadro 3 - Planos de abordagem da organização social

Que, por sua vez, são alinhados em quatro estâncias:

<i>Estâncias de análise</i>	<i>Conceito</i>
Institucional	O campo da normatividade, da regra, da imposição do colectivo sobre o individual
Funcional	O campo da instrumentalidade e da resolução de problemas
Produtora	O campo da fabricação dos bens, serviços e ideias que a sociedade requer
Geradora	O campo da edificação da vida social: o ser humano, a natureza, a tecnologia, a sociedade

Quadro 4 - Estâncias para compreender a organização social

Conjugando linhas e colunas podem descrever-se os conteúdos dos coeficientes de uma matriz de aproximação ao sistema social:

	<i>Sócio Material</i>	<i>Sócio formal</i>	<i>Psico formal</i>
Institucional	- Os objectos de significação cultural	- As instituições reguladoras do social	- As ideologias
Funcional	- Os instrumentos de corporização da acção humana	- As normas	- As dinâmicas de motivação colectiva
Produtora	O material e o imaterial que a sociedade "constrói"		
Geradora	As bases infra-estruturais onde assenta a acção humana		

Quadro 5 - Planos e estâncias para compreender a organização social

