

LOPES, C. (2005). *Cooperação e desenvolvimento humano: a agenda emergente para o novo milênio*. São Paulo: Editora UNESP, 210p.

*Paulo Luiz Miadaira**

Carlos Lopes é sociólogo formado em Genebra e PhD em História pela Universidade de Paris 1, Pantheon-Sorbonne. Escreveu e organizou mais de vinte livros e lecionou em diversas universidades do mundo, dentre elas, São Paulo, Coimbra, Zurique e Cidade do México. Esse guineense estudou desde cedo os problemas de seu país, Guiné-Bissau, ex-colônia portuguesa, e referência da pobreza no continente africano. Aos vinte anos de idade, publicou um conjunto de ensaios sob o título *Para uma leitura sociológica da Guiné-Bissau* em que apontou os entraves nas relações dos países pobres com o resto do mundo.

Em 1992, participou de um seminário sobre a História, Desenvolvimento e Reforma Administrativa nos países africanos de língua oficial portuguesa, realizado na Fundação de Desenvolvimento Administrativo de São Paulo — Fundap, em São Paulo, e relatou os problemas estruturais que o continente africano ainda enfrentava nesse final de século XX.

* Paulo Luiz Miadaira é graduado em Economia pela USP e em Administração Pública pela FGV-SP; é mestre em Economia de Empresas pela FGV-SP e doutorando em História Econômica pela USP; é professor da Faculdade São Luís e membro do Núcleo de Estudos sobre a Pobreza — NEPO/FSL. E-mail: paulolmiadaira@uol.com.br

Ainda, demonstrou e criticou as práticas conservadoras e impositivas das relações técnicas e comerciais entre países desenvolvidos e pobres.

*Estamos convictos que a África só estará disponível para uma estratégia de desenvolvimento eficaz se esta permitir uma profunda alteração dos papéis dos principais atores econômicos e sociais. Por outras palavras, se se sair do Estado gregário e de tutoria para o de parceiro credível no diálogo norte-sul. Uma tal redefinição tem conseqüências importantes no seio das nações africanas, já que passa por uma revisão das relações entre Estado e a sociedade civil que, através do fenómeno urbano e a educação formal, começa a ter existência efetiva. Mas, antes de mais nada, a redefinição implica mudanças no tipo de relacionamento existente entre os Estados africanos e os seus parceiros no exterior.*¹

O tema cooperação técnica é foco de uma discussão antiga, pois desde os anos 50 que, durante a Conferência de Bandung, na Indonésia, os países do chamado Terceiro Mundo traçaram novos objetivos para discutir o processo de descolonização e as ameaças do neocolonialismo, e encontrar novos rumos para superar o subdesenvolvimento. Entretanto, o sucesso de Bandung foi, sem dúvida, a identificação dos novos espaços, no sistema internacional, que poderiam ser utilizados pelos países do Sul. A partir da última década do século XX e nos primeiros anos deste, constata-se a crescente participação dos países do Sul por meio do comércio de bens e serviços, apesar das dificuldades impostas pelos países desenvolvidos (protecionismo) e dos fluxos de investimento direto internacionais.

Carlos Lopes iniciou a carreira na ONU em 1988, e, desde então, trabalha em questões vinculadas ao desenvolvimento, particularmente, no contexto dos projetos do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento — PNUD. Depois de viver durante dois anos no Brasil, como representante da Organização das Nações Unidas (ONU), assume, em 2006, o cargo de principal assessor do secretário-geral da instituição, Kofi Annan, para questões relacionadas à política e à segurança internacional.

1. “Provocar o Afro-Otimismo para uma Política de Desenvolvimento a Longo Prazo”, in *Países africanos de língua oficial portuguesa: reflexões sobre história, desenvolvimento e administração*. São Paulo: FUNDAP, 1992. Textos apresentados no “Seminário sobre Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa”.

Nesta obra, *Cooperação e desenvolvimento humano: a agenda emergente para o novo milênio*, Lopes reafirma o seu entusiasmo na erradicação da pobreza no mundo com base em uma efetiva cooperação internacional que respeita as diferenças culturais dos países. Desde o seu ingresso na ONU, trabalhou em questões ligadas ao desenvolvimento, especialmente para o PNUD. De acordo com os seus estudos, o desenvolvimento não deve ser analisado apenas por meio da melhoria das condições materiais de uma sociedade, mas fundamentalmente pela busca da liberdade dos povos e pelo respeito às suas diversidades culturais. É necessário, portanto, que se desenvolvam as condições básicas para a criação de capacidades individuais, coletivas e institucionais de uma nação.

O autor realça os oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio², em que destaca o desenvolvimento humano como o ponto central para o progresso econômico e social sustentável. A finalidade é comprometer a comunidade internacional com uma visão mais ampla de desenvolvimento humano, com o propósito de diminuir as desigualdades entre as pessoas, os países e, principalmente, erradicar a pobreza mundial.

Na Introdução, o autor procura identificar o novo papel do desenvolvimento no mundo globalizado. Afirma que esse fenômeno não é novo; ao contrário, foi até mais intenso em outros períodos do desdobramento do capitalismo, como no final do século XIX com a expansão do grande capital financeiro e do colonialismo europeu. Entretanto, enfatiza um aspecto nesse processo de globalização das últimas décadas: uma forte crise de valores. Por exemplo, aponta a crise da segurança (individual e dos países) e sua relação com a crise da solidariedade. Afora isso, discute a legitimidade das instituições internacionais como instrumentos de garantia de participação de todos os países no desenvolvimento mundial. Da mesma forma, critica as assimetrias existentes entre eles, consequência das “novas” políticas implementadas pelos países desenvolvidos, como os receituários macroeconômicos ortodoxos, a liberalização do comércio e os investimentos internacionais, a desregulamentação e o processo de privatização. Ao mesmo tempo, diversas restrições são criadas, como o livre trânsito de

2. Os oito objetivos de Desenvolvimento do Milênio são: 1) erradicar a pobreza e a fome extremas; 2) alcançar educação primária universal; 3) promover a igualdade dos gêneros e o empoderamento às mulheres; 4) reduzir a mortalidade infantil; 5) reduzir a mortalidade materna; 6) combater HIV/AIDS, malária e tuberculose; 7) assegurar sustentabilidade ambiental e 8) desenvolver uma parceria global para o desenvolvimento.

peças e tecnologia, além das barreiras comerciais defendidas por alguns países e blocos econômicos.

Outra questão relevante apontada pelo autor é a respeito do significado de comunidade internacional. Para definir melhor o seu conteúdo, é necessário entender a sua importância e as suas prioridades. A ideia de comunidade deve ser acompanhada do princípio de solidariedade e de afetividade. Devemos imaginar que uma resolução tomada pela ONU deva representar o interesse e o consenso de diversos países com relativa influência mundial, porém, devem adotar, como referência, a sociedade internacional e um aparato legal que promova a garantia da paz e a preservação do bem-estar. Entretanto, constatamos em algumas situações recentes, a inexistência dessas condições básicas de previsibilidade, ou seja, de segurança e bem-estar individual e social. As recentes crises políticas e econômicas mundiais apontam para uma urgente releitura do papel da ONU e de sua legitimidade na comunidade internacional. As novas formas de legitimidade irão definir as fronteiras demográficas, os limites de exclusão social, o combate às epidemias, a revisão da política ambiental e uma definição de luta contra o terror. O autor enfatiza a necessidade de enxergar o mundo baseado nas diversas culturas para entender o seu pluralismo, fundamental para o desenvolvimento das capacidades nos países. As teses referentes aos conflitos de civilizações, que discriminam determinadas culturas e religiões com o falso argumento de que existe um comportamento ideal de desenvolvimento, são movidas pelo espírito da exclusão e da discriminação de determinados Estados. Para Lopes, o desenvolvimento de uma sociedade está justamente no reconhecimento das diferenças e na garantia das liberdades para todos os seus membros e não na discriminação.

No primeiro capítulo, o autor discute a importância do termo “desenvolvimento de capacidades” para os países pobres e em desenvolvimento na questão das relações comerciais e da cooperação técnica internacional. O objetivo é auxiliar esses países a alcançar seus próprios objetivos, para explorar suas próprias potencialidades. Não há um consenso a respeito da definição de “desenvolvimento de capacidades” — dada a sua complexidade — no debate sobre desenvolvimento. Em uma definição elaborada de acordo com os *Princípios Diretivos do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento*, capacidade representa a habilidade de diversos atores (indivíduos, grupos, organizações, instituições, países) para desempenhar funções específicas de forma eficiente e sustentável (p.45).

Na realidade, o “desenvolvimento das capacidades” significa um processo pelo qual os indivíduos, as organizações e a sociedade incrementam suas habilidades de identificar e enfrentar desafios de forma sustentável, tendo em vista objetivos claros a serem alcançados ao longo de um determinado período. Para tanto, são utilizados conjuntamente: os recursos tangíveis (“capacidades concretas”), como os investimentos em infraestrutura e equipamentos existentes e financeiros; os recursos menos tangíveis, como habilidades individuais, rede de informações, saúde da população; e os recursos intangíveis (“capacidades societais”), representados pelos valores, hábitos e formas de coesão social. Esses, representam as habilidades e o potencial humano em desempenhar um papel efetivo no desenvolvimento permanente de capacidades. Portanto, o “desenvolvimento de capacidades” envolve tanto as habilidades formais, técnico-organizacionais quanto humanas para atingir uma melhor eficiência na perspectiva moderna de cooperação técnica internacional (pp.47-48).

A definição de “capacidades” revela o grau de complexidade e de dificuldade para a implementação de um programa e de sua avaliação voltados para o “desenvolvimento de capacidades”. De acordo com a visão unilateral dos doadores e, conveniente aos seus propósitos, o “desenvolvimento das capacidades representa a “nova base racional” para a cooperação técnica internacional do milênio. Entretanto, é evidente que os doadores utilizam a retórica do “desenvolvimento das capacidades” para justificar novos financiamentos e acordos de cooperação técnica.

Segundo o autor, entender essa visão é fundamental para a transformação de uma nova concepção de cooperação técnica voltada ao desenvolvimento dos países pobres ou em desenvolvimento. A principal constatação e contradição existente na antiga e ainda predominante visão de cooperação técnica diz respeito à forma de concessão de ajuda e aos compromissos com o “desenvolvimento de capacidades”. A principal preocupação dos doadores continua sendo a avaliação imediata, voltada a apresentar relatórios de *performance*, resultados de curto prazo que não revelam as reais necessidades do “desenvolvimento de capacidades” do país receptor. Esse comportamento, que consiste em obter resultados imediatos para justificar a cooperação internacional e o fomento de novas doações, provoca uma forte distorção no objetivo do processo.

Carlos Lopes avalia que o atual estágio da cooperação técnica internacional exige uma revisão dos conceitos válidos até a década de 80, do século passado. Atualmente, os novos desafios de desenvolvimento

demandam programas com maior complexidade e multissetoriais. Portanto, novas abordagens e habilidades de cooperação técnica devem ser discutidas para tratar da questão da pobreza e de outros desafios que enfrentam os países menos desenvolvidos.

Em suma, é fundamental que o “desenvolvimento das capacidades” represente uma mudança gradual e de longo prazo, com impactos em diversos níveis nesta sociedade que recebe doações e cooperação técnica e que o aprendizado não seja uma imposição técnica ou financeira. Os principais objetivos são: melhorar a habilidade ou a capacidade dos indivíduos, grupos e organizações nos países receptores da cooperação técnica internacional, criar uma auto-avaliação de suas capacidades e pensar estrategicamente o seu próprio futuro.

No segundo capítulo, o autor relata inicialmente que o avanço tecnológico e o progresso material das últimas décadas não melhoraram as disparidades entre países pobres e ricos. Esta desigualdade crescente e explosiva, que o mundo assiste nos últimos cinquenta anos, tem provocado o surgimento de instituições e organizações preocupadas com os novos rumos da humanidade. Da mesma forma, há a necessidade urgente de se adotar uma visão mais abrangente, no sentido de avaliar o desenvolvimento humano, com base no aumento das capacidades dos indivíduos, que possibilitam algo mais do que a simples ampliação de rendimentos pessoais. Nesse sentido, o “desenvolvimento das capacidades” assume um papel importante na capacitação das pessoas, por meio *do aumento de suas possibilidades para saber e fazer mais*, como educação, saúde, habilidades técnicas etc. (p.73).

A nova idéia de desenvolvimento deve permear os atuais pressupostos da cooperação técnica internacional. O modelo antigo ignorava as capacidades existentes nos países em desenvolvimento e procurava simplesmente substituí-las por conhecimentos e por sistemas produzidos e implementados em outros locais. Era o chamado desenvolvimento como substituição, em vez de desenvolvimento como transformação. A mudança exige uma parceria efetiva entre doadores e recebedores. O desenvolvimento como transformação representa muito mais do que uma simples transferência de experiências ou de tecnologias modernas. O novo modelo prioriza o aproveitamento e a aplicação dos recursos e das habilidades domésticas/locais, assim como busca expandir as metas e estratégias traçadas pelo próprio país recebedor dos recursos ou da cooperação técnica. O autor destaca a importância do “desenvolvimento das capacidades” ao

considerá-la parte de um processo gradual, onde a sociedade deve ser mobilizada para desempenhar funções, resolver problemas, definir e atingir objetivos nacionais. Critica o modelo tradicional, que procurava desenvolver principalmente as capacidades individuais, e propõe em seu lugar, a criação e formação da chamada “capacidade nacional”, que não representa apenas a soma total de capacidades dos indivíduos. O “desenvolvimento das capacidades” não deve ocorrer apenas nas pessoas, mas entre elas, pois possibilita, segundo o autor, a criação de novas instituições e redes, capazes de garantir as sociedades unidas e mais cooperativas.

Mesmo com todos os esforços desenvolvidos pelos organismos internacionais, o Relatório da Efetividade do Desenvolvimento do PNUD revela que, apesar da melhoria de resultados no âmbito da cooperação técnica internacional no desenvolvimento de capacidades nacionais, maior interação com os recebedores/receptores, permanece preocupante, pois diversos pressupostos do antigo modelo de intervenção se mantêm praticamente inalterados. A crença na mera transferência de conhecimento e a suposta parceria com os recebedores das doações representam dois pressupostos equivocados, que persistem no processo de modernização das relações entre doador e recebedor e sobre conhecimento e capacidade. É preciso inverter o processo de transferência de conhecimento e de aprendizado, ou seja, da simples transferência de um modelo de desenvolvimento dos países mais ricos para os mais pobres, para uma preocupação em conhecer as práticas locais e as capacidades dos indivíduos, instituições e da sociedade recebedora da cooperação. É a idéia de Apropriação que promove a autoconfiança, liderança e autodeterminação entre os recebedores e principais agentes da mudança. Outros novos conceitos são introduzidos para aprimorar a cooperação técnica moderna e transformadora entre os países na última década: o *Empoderamento*, que envolve o controle e a compreensão sobre os direitos para se atingir maior participação e intervenção local; a *Responsabilização*, conceito que enfatiza a questão da transparência dos agentes locais por meio da prestação de contas dos projetos propostos e implementados.

No terceiro capítulo, Carlos Lopes aponta como um dos “velhos dilemas” uma antiga contradição no modelo de acumulação capitalista, construído para a reprodução das sociedades em desenvolvimento: a aquisição e o crescimento provocam uma enorme assimetria e polarização entre ricos e pobres. Portanto, a grande preocupação do desenvolvimento é a luta contra a pobreza. O autor repudia as estratégias de desenvolvi-

mento aceitas nas últimas décadas, baseadas em soluções puramente técnicas (melhor planejamento, estabilidade macroeconômica, assistência técnica etc.), sem levar em consideração as complexas realidades sociais e políticas dos países. A nova visão de desenvolvimento deve ser concebida como sendo um processo de *transformação da sociedade*, que considera fundamental a participação e o controle dos indivíduos sobre essas mudanças. Ressalta, ainda, o pensamento do economista indiano Amartya Sen³, ao citar a liberdade como sendo o grande meio para se atingir o desenvolvimento. Este último deve ser analisado com base na expansão das capacidades humanas, que serão alcançadas com liberdades políticas e direitos humanos. A visão ultrapassada de desenvolvimento se apoiava na suposição de que o processo era semelhante ou padronizado para todos os países, desconsiderando as condições e peculiaridades de cada um. A simples transferência de recursos financeiros, técnicos e de estruturas básicas seriam suficientes para transformar países pobres em países auto-suficientes e desenvolvidos. Como foi dito anteriormente, as capacidades humanas não são influenciadas apenas por oportunidades econômicas, mas também por liberdades políticas e sociais, como a possibilidade de escolha de uma educação, boa saúde, trabalho etc. São liberdades complementares que promovem o desenvolvimento efetivo de um país.

Portanto, a assistência internacional deve incluir novos conceitos (citados anteriormente) como *empoderamento, responsabilização, apropriação, parceria, participação, transparência e interessados primários* (p.139).

No quarto e último capítulo, o autor reflete sobre a nova agenda, ou seja, sobre os novos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, elaborado nas diversas Conferências Globais das Nações Unidas, que teve a sua colaboração ativa e direta. Diante dos diversos equívocos cometidos em nome do Estado ou do Mercado, a realidade mostrou, nos últimos anos, o baixo nível de desenvolvimento principalmente nos países periféricos. Constatou-se claramente que o mercado — venerado no modelo neoliberal das últimas décadas e considerado um instrumento propulsor do desenvolvimento sócioeconômico — e a sua liberalização/desregulamentação não promoveu significativa transformação. A visão de

3. O autor cita diversas passagens do livro *Desenvolvimento como Liberdade*, de Amartya Sen, principalmente a questão que relaciona a pobreza como privação de capacidades. Capacidades são poderes para fazer ou deixar de fazer.

desenvolvimento e as políticas impostas não foram aceitas ou tiveram pequeno impacto nos países recebedores, pois variáveis importantes, como a livre atuação dos indivíduos nesse processo de transformação não foi devidamente considerada. Para o autor, a parceria deve ser construída com o envolvimento de todos os grupos da sociedade, incluindo a sociedade civil, o setor privado, as mulheres e a população pobre (p.146).

A nova visão de desenvolvimento deve reconhecer a importância do crescimento econômico (aumento da riqueza de um país), mas não deve ficar restrita apenas ao aspecto quantitativo da renda. Durante a última década, a percepção de uma estratégia voltada a alcançar o chamado Desenvolvimento Sustentável⁴ criticava a falta de capacitação dos indivíduos ou a privação de liberdades. O foco da Declaração do Milênio e nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio está voltado para a questão do desenvolvimento participativo, ou seja, diversas questões suscitadas pelo processo de globalização — a pobreza e o desenvolvimento das capacidades, a migração e perda de cérebros e o comércio — devem sofrer mudanças e propiciar maior diálogo e radical transformação na política de cooperação técnica internacional.

As Estratégias de Redução de Pobreza (ERPs) foram concebidas no âmbito do Banco Mundial/FMI, com o objetivo de transformar os governos recebedores de novos programas em participantes ativos do desenvolvimento de seus países. Portanto, diante das condicionalidades normalmente impostas pelos conselhos dos respectivos organismos internacionais, o papel do diálogo entre doadores e recebedores tornou-se fundamental nessa nova perspectiva de apropriação com participação. Representa uma sonhada superação de um antigo comportamento de instituições, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, nas questões relacionadas a financiamento, assistência técnica e auxílio financeiro. Carlos Lopes assinala que o “desenvolvimento das capacidades” representa uma estratégia crucial para a redução da pobreza mundial e para atingir os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Segundo o autor, a única saída para a superação da pobreza e das velhas práticas

4. Alguns princípios-chave para as estratégias de Desenvolvimento Sustentável, endossados pelo Comitê de Ajuda para o Desenvolvimento: 1) abordagem centrada nas pessoas; 2) abordagens baseadas em análise compreensiva e confiável; 3) processos conduzidos pelo país e apropriados nacionalmente; 4) abordagens que se apóiam na capacidade existente; 5) manobras que incorporem monitoramento, aprendizagem e melhoria.

de desenvolvimento utilizadas nas últimas décadas, será a capacitação das comunidades locais para o enfrentamento dos novos desafios (p.157).

Outra questão que preocupa os países pobres e em desenvolvimento, diante do processo de globalização, é a migração e fuga de cérebros. Sabemos que houve uma ampla liberalização na circulação de bens, serviços e de capital ao longo das últimas décadas. Em contrapartida, a mão-de-obra continua a ser um fator bastante imóvel internacionalmente, mesmo em uma região como a Europa ocidental e central, a única que avançou de forma mais ampla o seu processo de integração. Os mercados de trabalho, entretanto, permanecem sofrendo uma série de restrições, pois os países desenvolvidos têm imposto severas restrições ao ingresso de trabalhadores originários da América Latina, África e Ásia. As exceções ocorrem com imigrantes que possuem alta qualificação, que são disputados entre os países desenvolvidos, dada a demanda crescente de mão-de-obra com habilidades científicas e tecnológicas. Essa migração de trabalhadores qualificados pode se transformar numa perda de cérebros e comprometer o projeto de desenvolvimento de capacidades. A solução apresentada por Carlos Lopes é transformar “fuga em ganho”, ou seja, implementar políticas de desenvolvimento econômico que garantam benefícios ao trabalhador nos países de origem. A formação de profissionais qualificados e o investimento em tecnologia de ponta no país pode transformar o mercado nacional em forte atração de mão-de-obra e a garantia da manutenção de cérebros no país.

Carlos Lopes aponta outra dificuldade que os países pobres enfrentam para promover o desenvolvimento: a presença de um “déficit de capacidades”, especialmente na área do comércio internacional. É notória a vantagem do chamado bloco de países desenvolvidos nos acordos e negociações comerciais, pois esses procuram persuadir uma agenda comercial global por meio de uma oferta de assistência técnica. Portanto, uma alternativa para a reversão desse quadro é a conscientização das injustiças que o sistema de comércio internacional apresenta, da ineficiência da Organização Mundial do Comércio (OMC) em solucionar os atritos comerciais ou controvérsias provenientes de uma política protecionista e desigual imposta pelos países desenvolvidos. É urgente que ocorra uma coordenação de esforços dos países pobres e em desenvolvimento, com o objetivo de desenvolver capacidades relacionadas ao comércio, além de atitudes ativas na construção de uma agenda mais competitiva para os interesses dos países pobres e periféricos.

Cooperação e desenvolvimento humano: a agenda emergente para o novo milênio, sem dúvida alguma, é um livro fundamental para todos aqueles que buscam compreender as distintas dimensões do processo de inserção dos países pobres e periféricos no debate sobre o desenvolvimento com sustentabilidade, que envolve questões como a fome, pobreza, educação, comércio mundial e, principalmente, a liberdade em definir o seu próprio caminho na trilha do desenvolvimento. Essa realização depende, dentre outros aspectos, segundo a definição de “capacidade” nos relatórios do desenvolvimento do PNUD, do uso mais completo das habilidades humanas e alargamento nas escolhas individuais e sociais. Para tanto, Carlos Lopes propõe que repensemos o tema da cooperação técnica internacional e o Desenvolvimento dos países considerados pobres ou periféricos com maior objetividade e clareza, sem preconceitos e com espírito humanitário, pois a redução das desigualdades entre os países e a erradicação da pobreza são fenômenos complexos que exigem muita coragem e imaginação.