

A cooperação e as condições políticas do desenvolvimento

1. A cooperação, na sua acepção mais comum e politicamente mais significativa, é um domínio de relações relativamente recente: tornou-se semanticamente autónoma a partir do post-guerra, ou mais concretamente, a partir do termo das grandes descolonizações, designadamente a francesa, tendo vindo a substituir progressivamente desde então o conceito inicial de ajuda ou assistência. Embora, no domínio mais estrito da cooperação política, tenha como protagonistas preferenciais os países desenvolvidos do norte e como objectivo a articulação de políticas comuns, sobretudo financeiras e militares, a cooperação *tout court* designa exclusivamente a relação com os países do Terceiro Mundo ou países sub-desenvolvidos e visa a chamada ajuda para o desenvolvimento.

2. A filosofia que presidiu ao estabelecimento desta cooperação, que aparece, nos termos descritos, como instrumento de substituição do antigo relacionamento de natureza colonial, tem uma etiologia complexa, em que razões de carácter ético, emergentes de uma má-consciência puritana que se desenvolveu, curiosamente, nos países que nunca tiveram colónias e junto dos sectores mais radicais das esquerdas metropolitanas, se aliam a razões mais concretas e identificáveis que são coincidentes com o interesse económico das antigas metrópoles na continuidade, sob outra invocação, das relações comerciais com os territórios ultramarinos. Tem ainda a ver com a percepção de que a institucionalização desse relacionamento, facilitado pelo tropismo natural nos antigos colonizados de se aproximarem do colonizador, é importante enquanto meio, inesperadamente mais favorável –

porque liberto dos *incomoda* característicos do colonialismo dos cipaios – de manter, estruturar melhor ou alargar zonas de influências, úteis como instrumento valioso de política externa.

Relativamente aos países mais poderosos, o interesse de tais zonas tendia decerto com o prestígio nacional, mas valia sobretudo pelas suas virtualidades estratégicas, no âmbito do campo de forças definido por uma ordem fundamentalmente caracterizada por dois pólos – os EUA e a URSS – e respectivos espaços de aliança ou satelização. Nos países menos poderosos, aqueles a quem as circunstâncias da sua própria irrelevância no jogo estratégico moderavam as ambições de protagonizarem aí qualquer papel de vulto, importavam todavia outros factores adjuvantes da composição de um espectro apesar de tudo relevante, tanto em termos de posicionamento externo, como de satisfação interna: os ingredientes deste sentimento são vários e prendem-se com a afirmação da língua, a defesa de interesses económicos e comerciais, a eventualidade de uma re-emigração útil do ponto de vista do emprego, a própria transferência das tecnologias tornadas obsoletas.

Do ponto de vista dos novos Estados, a cooperação cedo se tornou um remédio essencial: na verdade, como vieram a dar-se conta tanto os teorizadores da negritude, como os do socialismo africano, as independências políticas prometiam mais do que deram: mesmo na esfera de libertação interior ou do protagonismo da história, como quiserem, o desencanto em breve afogou as esperanças iniciais. Partindo com dificuldades praticamente insuperáveis, dada a fragilidade do tecido social e político em que assentavam os novos Estados e a pulverização da Nação por múltiplas obediências, tanto étnicas como raciais, as independências não souberam ou não puderam evitar a alienação progressiva das massas, ou a continuação, quase sem qualquer intervalo, da alienação que era própria do sistema colonial; os novos governos mais não foram, na maioria das vezes, que substitutos ou prolongamento autóctones do poder alienígena, igualmente divorciados das populações que, em África sobretudo, continuaram a existir num universo próprio, regido por leis, ciclos e dinâmicas que pouco foram influenciados, no sentido do reforço do Estado e da construção nacional, pelos governos post-independência.

Face às dificuldades de toda a ordem, emergentes das fragilidades apontadas e de uma intrínseca pobreza tanto em recursos humanos como em recursos naturais e tecnológicos, os governos do Terceiro-Mundo descobriram o que viria a tornar-se na panaceia perversa da segunda metade do século, isto é, a ajuda internacional, mãe da cooperação.

3. Essa cooperação podia ter tido sorte diferente e resultados também diferentes se não fora a perversidade que lhe constituiu desde o princípio o sentido e a coerência mais profundos e que, como vimos, teve fundamentalmente a ver, do lado dos dadores, com a preocupação ideológico-estratégica emergente do grande cisma do século XX e do combate global pelo domínio político do mundo. E também e paralelamente, com a procura de influências e interesses que, como economias de escala, procuraram garantir-se adentro dos próprios sistemas ou zonas de influência.

Do lado dos que recebiam a cooperação, aquela perversidade consistiu principalmente na irresponsabilidade com que os fundos foram aplicados, nas prioridades que se estabeleceram, dos alinhamentos políticos que se engendraram, na corrupção avassaladora que se instalou.

4. Não seria porém nem verdadeiro nem justo considerar o quadro descrito para além do que pretende ser: um quadro geral, que identifica determinantes e tendências, reflecte a generalidade das situações e caracteriza um período, que conheceu no entanto gradações diversas e que não deixou, por força de factores externos, mas também internos, à relação de cooperação e aos países considerados, de ensaiar, melhor ou pior, o processo da sua própria regeneração. Nem toda a cooperação se perdeu, nem toda se fez em obediências a interesses diversos das populações; muito esforço se empregou com recta intenção, alguns exemplos felizes se podem apontar. Mas no conjunto, o resultado global de anos de ajuda internacional não é encorajante: pelo contrário, se um juízo sintético é possível fazer do que poderíamos, sem grande propriedade, caracterizar como o resultado do primeiro grande período da cooperação, é porventura o que, num dos seus

escritos, Fukiama constata tristemente: a regressão generalizada da África e o seu empobrecimento galopante, que permite afirmar que as diferentes regiões do continente se tornaram tanto mais pobres quanto mais se foram distanciando do colonialismo.

5. A conclusão mais imediata que me parece legítimo tirar do que acabamos de dizer e em que pretendemos caracterizar o primeiro grande período de ajuda internacional ao desenvolvimento, após as independências dos países do chamado Terceiro-Mundo é a de que, descontados os poucos exemplos que atribuímos ao que, porventura com demasiada severidade, chamei de má-consciência puritana, é que essa cooperação foi sobretudo concebida como um instrumento da política externa dos países dadores, numa altura da história em que os países mais internacionalmente relevantes, que acontece serem os mais ricos e os que destinaram maior percentagem do seu produto à ajuda dos países do Sul, tinham interesse directo numa continuada partilha do mundo, já não em termos coloniais ou de ocupação territorial efectiva, mas de influência ideológica, por sua vez veiculadora de interesses económicos ou militares. A filosofia de base que presidiu a este tipo de relacionamento só na aparência traduziu uma real solidariedade com as pessoas e os povos e conduziu, por força do próprio combate ideológico que caracterizou a guerra fria, a sustentar, apoiar, senão mesmo a instalar, governos mais sintonizados com o desígnio da grande estratégia das super-potências que com o serviço público dos países carentes. Este binómio de interesses veio a revelar-se catastrófico para o desenvolvimento da África, que constitui o universo mais paradigmático da teoria de problemas que aqui nos interessam. Tal filosofia conduziu directamente aos regimes de partido único, às extravagantes ditaduras negras, ao descalabro das economias, à má utilização dos dinheiros públicos, à corrupção e à relativa inoperância da cooperação. Como bem se compreende – com governos que constituíram, na grande maioria dos casos, emanção e expressão do único instrumento de poder existente, isto é, o exército, tanto nos regimes pró-ocidentais como nos regimes marxistas-leninistas, que constituíam a maioria – as populações

viram-se postergadas por auto-proclamadas vanguardas e continuaram ausentes, exiladas nos seus próprios países, objecto e não sujeitos da sua própria história.

6. Como deixei dito, o quadro geral esboçado é apenas isso: um quadro geral, que surpreende, na sua globalidade, o conjunto dos fenómenos que marcaram o penoso caminhar do Terceiro-Mundo, desde as independências, e a relativa frustração das esperanças de Bandung. Nesse quadro, a cooperação soçobrou, por vícios inerentes e por dificuldades exógenas, tendo estas a ver com a incapacidade ou com a deliberada perversão dos recipiendários: todavia, e como também pude acentuar, esta visão não esgota a realidade, porque muito se fez, a cargo sobretudo das agências menos politizadas, dos países menos comprometidos em termos de disputa ideológica na área, e das organizações humanitárias, cujo contributo, em sectores tão sensíveis como a Saúde, a Protecção Social, a Educação e a Formação, remou eficazmente contra a maré e pôde evitar, nestes domínios – os menos directamente conotados, de resto, com interesses financeiros ou económicos – que o afundamento das estruturas e a degradação das situações fosse mais acentuada.

7. O que resta no entanto – e mau grado essas pequenas ilhas de relativo êxito da cooperação, no controle das grandes endemias, e na formação de quadros – é para a teorização da cooperação uma grande dose de perplexidade, tanto mais inquietante porquanto incide não já sobre as antigas metodologias facilmente descartáveis por ineficazes e sem sentido, terminada que foi a guerra fria com o desaparecimento da União Soviética, mas ainda e sempre sobre os modelos, cuja querela continua a agitar-se e que reflecte a preocupação – ou o problema – centrais a todo este debate. Refiro-me à querela dos modelos de desenvolvimento, ou, de maneira mais simples, ao problema de saber como ajudar eficazmente um país a desenvolver-se, quando o que conhecemos como processos de desenvolvimento, liberais ou estatais, têm todos a ver com técnicas que foram criadas e aperfeiçoadas no seio e por virtude de uma racionalidade e no âmbito de formas que não

coincidem antes divergem, por vezes radicalmente, das que prevalecem no Terceiro-Mundo.

8. De qualquer modo, algo de muito importante aconteceu entretanto, que veio projectar os seus efeitos em praticamente todas as dimensões públicas da vida e que obrigou a uma maior ou menor redefinição das relações entre os estados e designadamente entre os vários mundos em que é costume catalogar os grupos de países. Esse acontecimento, que só poderia ser antecipado por quem tivesse a consciência de que a história caminha, não tanto linearmente para o seu fim, mas antes de maneira sobressaltada e ressurgente, foi, como sabemos, o fim da União Soviética e com ela, da bipolarização e do conseqüente combate pelo domínio planetário. Os aliados ideológicos na perspectiva desse combate deixaram de ter importância e as zonas periféricas, sem interesse excessivo do ponto de vista comercial, industrial ou tecnológico, perderam igualmente a precária, mas disputada, importância de que gozavam. Começaram deste modo a desenhar-se as condições para libertar a cooperação da instrumentalidade político-ideológica e a operar-se uma conseqüente redefinição nos respectivos pressupostos teóricos e objectivos estratégicos.

9. Libertas assim da ganga ideológica as relações entre o mundo desenvolvido e os universos de pobreza situados ao sul, é possível prever que venha a valorizar-se aquilo que é, na cooperação, o seu fundamento mais lógico e teoricamente o mais correcto e aceitável: isto é, a ideia do dever de solidariedade que constitui uma das componentes essenciais tanto do pensamento ocidental de raiz judeo-cristã como das restantes civilizações que puderam, em nome de uma racionalidade valorizadora do carácter laico e não mágico da relação do homem com as coisas, adaptar e adoptar modelos e técnicas de desenvolvimento e assegurar desse modo níveis elevados de riqueza e bem-estar. Este reposicionamento da relação de cooperação, conducente a uma dimensão em que o resultado tem mais importância que a preservação do *status quo* e da respectiva qualidade político-ideológica,

empresta naturalmente maior dignidade e importância aos protagonistas passivos dessa relação e por força dos novos objectivos estratégicos a que aquela relação tende, torna necessário e imperativo que neles concorra uma nova legitimidade política, social e humana. Se esses protagonistas forem ainda e sempre o governo, ou as autoridades constituídas do país, elas terão de funcionar não já como guarda pretoriana ou vanguarda, mas como intérpretes credíveis e legitimados da população no seu conjunto. Esta rotação na compreensão dos interlocutores, que se tornou empolgante e activa imediatamente após o desaparecimento da União Soviética, de maneira clara por parte dos grandes dadores ocidentais, vinha já a ser antecipada pelas instâncias internacionais de desenvolvimento, designadamente as integrantes do sistema das Nações Unidas, com destaque para o Banco Mundial: não certamente por conversão virtuosa, mas por necessidade emergente da própria lógica das operações que constituem objecto de tais instituições, que se preocupam sobretudo com a saúde financeira dos países, em último termo necessária para que o serviço da dívida e o seu ulterior pagamento possam assegurar-se. Assim é que, desde já há vários anos, as instâncias internacionais de crédito vinham argumentando – e com peso suficiente para que às primeiras reacções negativas se seguisse uma aceitação mais ou menos generalizada – com a necessidade de os países devedores procederem à reforma dos respectivos sistemas políticos, em ordem a suscitarem e estimularem adesão e participação popular, como condição estrita da possibilidade de *démarrage* e de desenvolvimento económico.

10. O fenómeno a que aludimos mais atrás, embora já antecipado por este último, tem todavia motivação não inteiramente coincidente e é a essa luz que alcança significado no contexto da cooperação: esta passa a preocupar-se de certo com as condições políticas do desenvolvimento – e estas coincidem avassaladoramente com a participação e a presença das populações – mas preocupa-se com essas condições não apenas enquanto pressupostos de desenvolvimento económico ou solvência financeira, mas sobretudo na óptica da defesa dos direitos humanos, da decência política, da correcção na

administração, da aplicação justa dos fundos, do estabelecimento correcto das prioridades e da não discriminação.

11. Tal perspectiva, que decorre directamente dessa coisa ainda difusa a que se dá o nome de nova ordem, está a influenciar profundamente a natureza e a qualidade da cooperação: num sentido saudável e tão eficaz que fluxos importantes de ajuda têm sido interrompidos quando as exigências de uma maior justiça e democraticidade no interior dos países não são cumpridas. Cabendo aqui – o que demonstra que a cooperação interessada ou desinteressada de vantagens estratégicas, é sempre uma componente da política externa – dizer que a nova ordem, que se vai construindo rodeada das hesitações, os avanços, os recuos e as fragilidades que acompanham fatalmente as situações de crise, se estrutura realmente sobre uma fundamentação ética inquestionável, que volta a pôr o direito no centro do sistema de relações entre os Estados. A paz deixa de ser uma resultante do terror nuclear, como aconteceu na vigência da guerra fria, para se afirmar como um imperativo moral e jurídico. Esta concepção enforma naturalmente as relações de cooperação, que assumem ou vão assumindo a dimensão nobre que lhe é outorgada pela sua natureza de expressão institucionalizada de solidariedade, radicada na percepção que existe uma fraternidade essencial entre os homens a qual os torne co-responsáveis pela condição de todos e cada um.

12. O que quero no fundo dizer é que a cooperação – a qual pouco tenho abordado nesta fala que lhe é dedicada – não escapa, antes particularmente beneficia, pelo menos no seu *outline* mais alargado, às profundas alterações que o mundo vem experimentando e que foram, não é demais repeti-lo, precipitadas pelo fim insólito da União Soviética. E embora não possamos nem devamos ser ingénuos ao ponto de acreditar ou sustentar que as relações entre o Norte e o Sul, tanto em sede de cooperação como de trato, passaram a tornar-se puras e justas, a verdade é que a perda de importância estratégica na perspectiva bipolar dos países periféricos retirou aos seus

governos poder de manobra e de pressão, enfraqueceu as cumplicidades espúrias e deixou expostos os vícios. Já não é muito possível fazer cooperação em nome apenas dos interesses político-ideológicos dos dadores e do apetite das claques corruptas instaladas no poder. Por outro lado, tampouco o prosseguimento de interesses económicos menos legítimos, sob a capa da cooperação, poderá continuar a gozar de impunidade no novo quadro determinado pela onda de democratização que percorre o mundo e que introduz nos sistemas factores de fiscalização até agora inexistentes.

Se esta leitura for verdadeira quase poderemos dizer que daqui para o futuro a cooperação será justa ou não será, porque a sua justificação terá passado de facto e finalmente a centrar-se no dever de solidariedade para com os mais pobres.

13. Seria pouco, todavia, se ficássemos por aqui: a solidariedade é de certo uma virtude maior, mas infelizmente a virtude é mais uma qualidade individual que um atributo colectivo e se esta solidariedade, que existe e se afirma objectivamente, obedecesse apenas a impulsos de natureza ética, teríamos talvez razões para não lhe augurar um futuro muito dilatado ou um percurso sem subversões. Felizmente, creio que essa solidariedade tem, além daqueles, outros fundamentos mais estáveis e mais vinculativos.

14. Quando se procura antecipar quais as forças que vão modelar o mundo de amanhã e que de resto constituem já as grandes linhas de tendência detectáveis na nossa circunstância presente, avultam sobretudo a explosão demográfica e a ressurgência cultural e religiosa que rapidamente, como escreve Samuel Huntington, está a substituir a ideologia como factor pontual de conflito. É todavia a explosão demográfica, expressa em números assustadores, que mais proximamente constitui motivo de sério alarme. Diferentemente do que aconteceu com o crescimento demográfico verificado nos últimos dois séculos, que pôde, contra as previsões igualmente pessimistas que na época também se fizeram, ser contrabalançado na Europa pelo progresso tecnológico da Revolução Industrial e pelo aumento significativo

de produtividade agrícola e cujos fluxos migratórios procuraram espaços abertos e livres, para onde transportaram níveis elevados de *know-how*, racionalidade e iniciativa, a explosão demográfica dos séc. XX e XXI não vai certamente gerar a partir das suas dinâmicas quaisquer fenómenos positivos de compensação. Pelo contrário e uma vez que, como observa Paul Kennedy no seu último livro, bastante pessimista, o progresso tecnológico não ocorre hoje nos lugares onde se verifica a explosão demográfica – e esses são, numa curiosa e teimosa reivindicação da espécie dos países com maiores manchas de miséria, de doença e de fome – esse crescimento explosivo da população, desacompanhado de crescimento industrial e económico, resultará inelutavelmente em vagas de imigrantes tentando forçar as fronteiras do velho mundo, velho e rico, recriando os cenários que rodearam, por exemplo, a imigração judia na Alemanha e na Austro-Hungria, com trágicas consequências de racismo e paranóia persecutória. O alarme que os países Europeus começam a manifestar e que tem tradução nas novas leis, que vão aparecendo por toda a parte no velho continente, sobre os refugiados e emigrantes, os lamentáveis episódios de Berlim e de Soligen e o ascenso da extrema-direita fascista e do neo-nazismo, são factores premonitórios do que nos estará reservado no próximo século. Se considerarmos ainda que muitos ou a maior parte destes futuros imigrantes serão não apenas jovens, sem qualquer preparação profissional mas ainda militantes dos fundamentalismos religiosos que vão igualmente marcar a face do próximo século, podemos intuir sem dificuldade a natureza explosiva dos movimentos que se avizinham.

15. É a esta luz que, retomando o fio ao discurso, dizia atrás que a solidariedade que surge como renovado fundamento do dever – e, porque não, do direito à cooperação – não tem apenas, ou não tem essencialmente, carácter moral: mais do que isso, creio que essa solidariedade ganhou um carácter estrutural que bem pode vir a inscrever a cooperação, de novo, como elemento de alta prioridade na agenda política do nosso tempo. A razão é simples e briga de novo com interesses que pouco se preocupam com a ética, antes têm a ver com a preservação não só das condições globais de habitabi-

lidade do próprio planeta, no sentido da necessária e urgente travagem dos processos de degradação do meio ambiente provocados pelas multidões famélicas do Terceiro-Mundo, como sobretudo pela igualmente necessária e urgente descoberta de soluções que possam travar os adivinhados movimentos migratórios em busca dos *el-dorados* do Norte. A solução está em criar ou ajudar a criar, tão rápida e eficazmente como as circunstâncias impõem, as condições que tornem a vida suportável nos países carentes do Sul: para tanto, há que promover em bases auto-sustentáveis o desenvolvimento económico, fazer inflectir as curvas demográficas, vencer a doença, controlar as grandes endemias, formar as pessoas, criar as escolas e as universidades, gerar emprego: este é o quadro da cooperação, que tem de passar a olhar mais alto e mais fundo, preocupar-se com o progresso real das pessoas e das comunidades, valorizar as culturas locais, ajudar em suma a que as pessoas se ajudem a si mesmas. Para o fazer, tem de ser mais autêntica, mais verdadeira, mais sensível, mais atenta à especificidade e à diferença. Em nome curiosamente, para aquelas que dão ou a fazem, do seu próprio conforto.

Victor de Sá Machado foi Ministro dos Negócios Estrangeiros e é, actualmente, Administrador da Fundação Calouste Gulbenkian. É colaborador convidado no âmbito da disciplina de «Políticas e Estratégias para a Cooperação», integrada no «Mestrado de Relações Interculturais» da Universidade Aberta.