



CODESRIA



# CODESRIA

# 13

ḡmḡ

Assemblée générale  
General Assembly  
Assembleia Geral  
الجمع العام الثالث عشر

**L'Afrique et les défis du XXIème siècle**  
**Africa and the Challenges of the Twenty First Century**  
**A África e os desafios do Século XXI**

إفريقيا وتحديات القرن الواحد والعشرين

**VERSÃO TEMPORARIA**  
**NÃO CITE**

**Pequenos estados e a governança transnacional:  
Uma redefinição dos contornos da soberania  
estatale a sublevação da sociedade civil:  
um olhar a partir de Cabo Verde**

*Cláudio Furtado*  
*Universidade de Cabo Verde*

**5 - 9 / 12 / 2011**

Rabat Maroc / Morocco

## Contexto e problemática

As dinâmicas actuais no domínio das relações internacionais indiciam uma crise nos mecanismos tradicionais de regulação dos conflitos e da cooperação internacional com o multilateralismo sendo, discursivamente, evocado como uma solução global mas permanentemente torpedeado pelos principais actores internacionais.

Os Estados nacionais, particularmente os pequenos estados, encontram-se submetidos a um conjunto de pressões, seja no quadro de suas filiações regionais ou sub-regionais seja num âmbito mais vasto das organizações bilaterais e multilaterais com as quais são obrigadas a manter um relacionamento privilegiado como condição de sua existência.

Ao mesmo tempo novos actores entram em cena, particularmente a nível da sociedade civil, com ONG e outras OSC a tentar dar novos rumos ao rumo nas relações internacionais. De certa forma, é o terceiro sector a emergir como um actor importante nas relações internacionais<sup>1</sup>.

A emergência desses novos actores aparece de forma dual havendo casos em que foram impulsionados de fora e outros em que emergiram a partir do que se tem convencionado como o alargamento do espaço público não-estatal, ou ainda, do processo de surgimento e/ou consolidação da sociedade civil. Ademais, convém aqui sublinhar que, embora impulsionados de fora muitas dessas organizações revelaram um grau crescimento de autonomia organizacional, política e programática seja em relação aos seus promotores seja das instituições públicas nacionais.

Cabo Verde, um pequeno estado arquipelágico, encontra-se particularmente enredado nesta nova dinâmica seja pela sua inserção em múltiplas organizações regionais, como a CEDEAO e a União Africana, seja no quadro de um processo sinuoso de suas relações “privilegiadas” de cooperação com a União Europeia.

Esta múltipla pertença obriga os diversos actores nacionais de cooperação, o governo, os municípios e as ONG, a um permanente exercício de posicionamentos e reposicionamentos, de fluxos e refluxos em função, por um lado, da necessidade permanente

---

<sup>1</sup> O conceito de sociedade civil tem sido objecto de variadíssimas análises nas ciências sociais, seja na sua acepção estritamente teórica seja empírica. Para o caso africano uma quantidade significativa de reflexões tem sido produzida. No âmbito da XII<sup>a</sup> Assembleia-geral do CODESRIA realizada em Yaoundé, Camarões em 2008, uma pluralidade de comunicações tematizaram esta questão. Para efeitos do presente texto, cinge-se a análise, no contexto cabo-verdiano, à análise das ONG e das Associações Comunitárias de Desenvolvimento, também chamadas Associações de Desenvolvimento Local, excluindo-se notadamente os sindicatos, as igrejas, etc. Para uma análise mais profunda destas questões conferir, de entre outros, GAUTIER, C. 1993, COHEN, J. & ARATO, A. 2000, AVRITZER, L. 1994, IGOE, J. & KELSALL, T. 2005, RUDEBECK, L. (2004).

do financiamento do desenvolvimento e, por outro, das injunções, por vezes, subtis e assentes em **enjeux** nem sempre facilmente perceptíveis.

O presente texto propõe-se mostrar a sinuosidade dos marcos regulatórios no quadro da governança transnacional e os riscos a eles associados, particularmente para países de dimensão territorial de Cabo Verde bem como a forma como se dá o trânsito dos diversos actores, sejam estatais ou não no âmbito das relações internacionais. Dito de outro modo, cada vez mais os Estados Nacionais deixaram de ser os principais actores e articuladores nas relações internacionais sendo, progressivamente obrigados a articular-se, para fazer valer os seus interesses, com outros actores nacionais (empresas e ONG) e internacionais (empresas transnacionais e ONG internacionais), assim como instituições supra-nacionais, regionais ou continentais.

Esta reflexão situada a partir de Cabo Verde, só pode ser heurísticamente significativa, se estiver inserida no quadro mais global dos campos internacionais de inserção do país: num primeiro momento, e por sua condição geográfica e política no continente africano, pensando aqui, de forma particular a União Africana e a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), a União Europeia, como resultado dos fluxos económicos, comerciais, políticos e diplomáticos, bem como em outros espaços não institucionalmente fixados, mas que resultam de interesses estruturais e/ou conjunturais, mas que ganham relevância na estratégias de desenvolvimento do país.

De certa forma, estaremos retomando, uma reflexão iniciada na qual se

“pretende, a partir do sul geográfico e epistémico, como afirma Boaventura Sousa Santos (2009), analisar, no contexto de um mundo globalizado e multipolar, o processo de emergência de novos actores na conformação do processo de governação global e os condicionamentos enfrentados pelos Estados e Organizações da Sociedade Civil do Sul no agenciamento de políticas e programas de desenvolvimento.” (Furtado 2011)

## **1. Da emergência de novos actores e da redução da centralidade dos Estados Nacionais na cena Internacional**

A erosão dos poderes dos Estados no cenário internacional é particularmente significativa e rápida a partir do último quartel do século passado. Com efeito, se é verdade que o multilateralismo ganhar importância, ao menos do ponto de vista do direito internacional, com a emergência da Organização das Nações Unidas, de suas agências

especializadas, a partir do final da II Guerra Mundial, as decisões internacionais, mesmo no quadro dessas organizações, eram tomadas pelos Estados-Parte. Esses eram os sujeitos de direito. Aliás, o aumento dos membros da ONU, em consequência do processo de descolonização, demonstra de forma assaz evidente a centralidade dos Estados nas relações internacionais.

Contudo, e particularmente para o estados africanos, como afirmou Mkandawire (2005), da era da euforia seguiu-se nas décadas de setenta e oitenta do século passado da era da desilusão com a degradação das condições económicas e sociais a que se acrescente as instabilidades políticas, um pouco por todo o continente, bem como de limitação de liberdades políticas e académicas (Mamdani & Diouf: 1994).

A nível global, o sistema de relações internacionais conheceu um influxo significativo com as mudanças políticas ocorridas no “leste europeu” e que, de certa forma, conduziram ao término do bipolarismo e da guerra-fria. O multilateralismo, com um potencial e hipotético aumento dos poderes das Organizações das Nações Unidas, com especial atenção do seu Conselho de Segurança, engendrariam a necessidade de um diálogo maior e da força da diplomacia no processo de tomada de decisões com implicações regionais ou mundiais<sup>2</sup>.

É também neste mesmo momento socio-histórico que o continente africano, na sua quase totalidade, inicia um processo de mudanças políticas profundas reconfigurando os regimes políticos e de governo, na sequência, entre outros, dos impactos das políticas económicas de ajustamento estrutural e da liberalização do sistema económico.

O processo de democratização dos regimes políticos foi acompanhado de um maior dinamismo das sociedades civis nacionais e da retomada da importância das organizações supra-nacionais sejam elas regionais ou continentais.

Com efeito, como sublinha A. Raudu Mustapha (2010):

---

<sup>2</sup> Dizemos “hipotético aumento” do poder da ONU por que, na prática e, em muitos contextos, decisões com implicações internacionais foram tomadas, nomeadamente pelos Estados Unidos da América, à revelia e à margem do Conselho de Segurança das Nações Unidas. A guerra do Iraque é disso um exemplo. Mais recentemente, tem-se discutido se a NATO (Organização do Tratado do Atlântico Norte), no quadro das suas actividades militares na Líbia, não terá, propositadamente, interpretado por demais lato o mandato dado pela resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas, legitimadora dessa intervenção. Com efeito, a resolução n.º 1973/2011, de 17 de Março, foi adoptada por 10 votos a favor, sendo 5 abstenções de: Rússia, China, Alemanha Índia e Brasil. Num dos pontos, a resolução diz:

*“Authorizes Member States that have notified the Secretary-General, acting **nationally or through regional organizations** or arrangements, and acting in cooperation with the Secretary-General, **to take all necessary measures**, notwithstanding paragraph 9 of resolution 1970 (2011), **to protect civilians and civilian populated areas under threat of attack in the Libyan Arab Jamahiriya**, including Benghazi, **while excluding a foreign occupation force of any form on any part of Libyan territory**, and requests the Member States concerned to inform the Secretary-General immediately of the measures they take pursuant to the authorization conferred by this paragraph which shall be immediately reported to the Security Council;”*

Since the late 1980s, Africa has been involved in a process of re-democratization. This process has been shaped by the way previously marginalized groups have entered or reentered public life, interacting with each other and with those in positions of authority, thereby redefining politics through the generation of a 'contentious pluralism' in the public sphere.

Para acrescentar ainda que "This period has also been characterized by an increasing emphasis on civil society organizations, with important implications for the constitution of public life and public policy".

De certo modo, esse processo rápido de democratização, malgrado situações de instabilidade política e militar em alguns países tem conduzido, um pouco por todo o continente, a um aumento progressivo de organizações da sociedade civil no espaço público procurando influenciar nos "negócios públicos". A dinâmica dos movimentos sociais urbanos e rurais e o crescimento de organizações e associações de base comunitária apontam para este sentido. Em suma, o processo de reformatação do estado e do sistema político no continente Africano tem vindo acompanhado de idêntico processo de luta por uma maior participação dos cidadãos na esfera pública e na influência da agenda pública.

No que diz respeito à governação transnacional, tem-se registado a um revigoramento, primeiro da União Africana e, depois, das organizações regionais, com particular realce para a SADC (Comunidade de Desenvolvimento da África Austral) e a CEDEAO (Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental).

Com efeito, a transformação da Organização da Unidade Africana em União Africana não significou apenas uma mudança semântica ou de nomenclatura, ou até mesmo, de estrutura organizacional, mas igualmente de mandato e de visão para o continente.

Aliás, de forma essencial, a grande mudança operada pela UA tem a ver, de entre outras, com a vontade de transformar o continente africano, ou melhor a organização pan-africana numa instituição de povos, portanto, de cidadãos e não apenas de estados. Como sublinha o filósofo S. Bachir Diagne (2010)

En effet, la construction de l'Unité africaine (avec la transformation, sur le plan des institutions et de la philosophie, de l'OUA en Union africaine) se fera sur le fondement d'une citoyenneté africaine qu'il s'agira de développer par une éducation à un « patriotisme constitu-tionnel », pour parler comme Jurgen Habermas. Et qui, ultimement, est la condition fondamentale de la sécurité

humaine car elle seule permet de dépasser durablement, vers le haut, les appartenances qui peuvent engendrer les confrontations.

De igual modo, Belarmino Van-Dúnem (2007), ao analisar a problemática da prevenção de conflitos em África ressalta o novo papel da UA afirmando mesmo que a estabilidade política nacional, regional e continental foi o *leit motiv* principal de sua transformação/criação, mexendo num dos princípios básicos da Carta da OUA, qual seja a não interferência nos assuntos internos dos Estados membros bem como do *uti possideti juris*. Desta forma, e considerando a quantidade de conflitos que o continente africano conheceu nas últimas duas décadas do século passado e no decorrer do presente, o autor sugere, dizíamos que a UA erigiu “ a resolução de conflitos como o principal objectivo da União Africana (UA), organização dotada de poderes constitucionais para intervir nos Estados-membros” (2007:2)

No que diz respeito à CEDEAO idênticas mudanças se têm operado, o que tem feito aumentar, por um lado, a intervenção regional e nacional dessa organização como também um maior interesse dos Estados e dos actores nacionais na vida da instituição e na dinamização das relações inter-estatais. Com efeito, e de forma particular as revisões feitas ao Tratado fundador da CEDEAO em 1993 e depois em 2006 visaram, no primeiro caso, a introdução de mecanismos de controlo e arbitragem (Parlamento da CEDEAO e o Tribunal de Justiça da Comunidade) bem como pela criação de mecanismos financeiros (Banco de Investimento e de Desenvolvimento) e o segundo a criação de uma Comissão no seio da Organização substituindo o Secretariado Executivo (Rocha, 2008:119).

Da mesma forma, iniciativas continentais como NEPAD (Nova Parceria Económica para a África), não obstante os seus resultados por demais mitigados, indiciam uma certa comunidade de vontades que ultrapassa os líderes políticos no sentido de se pugnar por um novo e diferente posicionamento dos países africanos no mundo. Poder-se-ia dizer que, ainda que ponto de vista programático a NEPAD estaria procurando responder a um dos questionamentos do CODESRIA (Conselho para o Desenvolvimento das Ciências Sociais em África), qual seja de “ d’appréhender de manière plus critique les opportunités qui s’offrent à ce continent mais aussi les contraintes qui pèsent sur lui ” e, desde modo, “ savoir comment, pour ce 21ème siècle, opposer à « l’invention de l’Afrique » une « invention du monde » par l’Afrique ? ”, CODESRIA, 2011.

## 2. A Governação global fora dos eixos e a vingança da sociedade civil

Parece haver uma concordância entre os pesquisadores de que novos actores entraram em cena nas relações internacionais. Movimentos sociais transnacionais, nomeadamente no domínio dos direitos humanos, da governação económica e ambiental e de contestação da nova ordem económica neo-liberal mundial têm ganho uma visibilidade e repercussão crescentes. Mais ainda, para alguns a emergência de uma sociedade civil transnacional estaria, de certa forma, associada à uma inflexão nas estratégias e programas de cooperação para o desenvolvimento. Como questiona R. Carrion (2011):

Fréquemment employée par les pays du Nord qui financent le « développement » du Sud, l'expression *société civile* aurait-elle été globalisée et « transformée en un moyen pour une fin, plutôt qu'en une fin en soi » (Wickramasinghe, 2005, p. 458) au service des objectifs des agents de coopération internationale et des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) ?

Para esta autora, ao analisar especificamente o caso cabo-verdiano, e o papel das ONG na reconfiguração dessa nova estratégia de cooperação, a necessidade de buscar recursos para o desenvolvimento conduz o Estado Cabo-Verdiano a aceitar as novas regras e procedimentos sugeridos (seria uma eufemismo) de cooperação e de canalização da ajuda pública ao desenvolvimento, dando às ONG um crescente protagonismo. Contudo, para ela tal procedimento tende a fazer emergir e aumentar a conflitualidade entre o Estado e essas organizações essencialmente pela disputa de recursos escassos, ao mesmo tempo que tende a solapar as bases do sistema democrático já que, segundo, ela

.... il ne faut pas perdre de vue l'orientation néolibérale de la politique économique qui se met en place au Cap-Vert avec le soutien des pays du « Nord » et de l'ONU. La distance entre l'État et la société augmente, et cette distanciation de l'État est indirectement responsable de l'affaiblissement des institutions et de l'émergence d'expressions de nouvelles manifestations de violence. ( Carrion, 2011)

Não havendo bases empíricas sólidas que sustentam *in toto* a as linhas de raciocínio da autora, parece, no entanto, necessária uma análise mais profunda dos nexos múltiplos que conformam a cooperação para o desenvolvimento, com actores diversos e interesses também

eles diferenciados. É verdade que da parte das instituições organizações dos países recipiendários da ajuda ao desenvolvimento existe uma competição pelos recursos escassos e que tal facto é muitas vezes explorado pelos países e organizações doadoras. Todavia, não me parece - e voltaremos a essa questão mais tarde - que isso possa configurar, ou mesmo, caracterizar um malfeito para o sistema democrático.

É verdade, contudo, que o alargamento dos actores gerenciadores dos recursos da cooperação criam conflitualidades, fazem emergir novas lideranças comunitárias e políticas e constituem, em alguns casos, num contraponto às lideranças institucionais, particularmente as que se corporificam nos órgãos do governo central e/ ou municipal.

As consequências macro e microeconómicas das políticas económicas, comerciais e financeiras das últimas décadas, aliás às recentes crises financeiras ligadas à problemática da bolha imobiliária (*sub-prime*), a retracção do mercado de emprego com particular incidência nos jovens e a degradação do poder de compra dos cidadãos conduziram, no norte da África, a um movimento social urbano protagonizado e liderado por uma juventude rebelde que rapidamente conduziu à queda do regime político na Tunísia, espalhando-se para o Egipto, o Marrocos, a Líbia e, de certa forma, à Argélia, com extensão também à Jordânia.

Na África Subsaariana, movimentos de contestação foram verificados nomeadamente em Burkina Faso, Senegal e, recentemente, em Angola.

Em todos estes casos, os movimentos sociais urbanos, particularmente a dos jovens e dos funcionários públicos ganharam particular relevo. O uso das novas tecnologias de informação e comunicação, nomeadamente os telefones móveis e as redes sociais se revelaram fundamentais no processo de mobilização dos cidadãos para a contestação do poder estabelecido.

O “twitter” foi, para muitos, determinante na Primavera árabe na Tunísia e no Egipto, conhecendo-se menos o seu impacto na Líbia.

No caso do Egipto, o exemplo comumente mais citado é a página no Facebook do executivo da Google Wael Ghomim que criou em Janeiro de 2011 a página intitulada “We are all Khaled Al Said, criança que teria em Julho de 2010 gravado num móvel a polícia traficando drogas e que, por isso, foi espancado até à morte. A página criada por Ghomim terá tido um papel importante na mobilização de manifestantes, cuja oposição era antes esparsa e desorganizada.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Ele convidou, por meio da página no Facebook, a realização de manifestações entre os dias 25 e 28 de Janeiro de 2011, para pedir a saída de Mubarak. A manifestação foi tão grande que resultou na enorme manifestação do dia 25. Ghomim ficou preso por uma semana, mas pois foi solto. Esta iniciativa acabou por



Deve-se, contudo, realçar que, de forma particular a partir dos anos noventa do século passado, começa-se a conhecer uma grande dinâmica no aparecimento de organizações da sociedade civil, particularmente das ONG. Uma dinâmica crescente e que visa, em muitos casos, responder às necessidades das populações, ocupando um espaço tradicionalmente cometido aos Estados, qual seja, a de prover os seus cidadãos de bens e serviços essenciais.

A crise por que passaram os Estados Africanos e que conduziram às décadas da desilusão (Mkandawire, 2005) fez recuar os indicadores económicos e sociais de praticamente todos os países do continente. A par disso as crises orçamentais, a corrupção e a instabilidade política solaparam as bases das instituições governativas. Os programas de ajustamento estrutural vieram exacerbar ainda mais a situação de crise, precarizando as condições de vida das pessoas.

Na verdade, como apontam Bazika & Naciri (2010), o continente africano, embora num processo rápido e crescente de globalização, marginalizou-se desse processo. Ou dito de outro modo, a participação do continente africano na globalização se deu pela sua progressiva marginalização e exclusão.

Analisando a situação actual do continente africano, estes autores sublinham que

De 30 pour cent dans les années 60, sa participation au commerce mondial est passée à 2 pour cent aujourd'hui. Les problèmes sociaux continuent de secouer le continent avec le taux de pauvreté le plus élevé au monde (les 30 pays les plus pauvres de la planète sont localisés en Afrique) et de graves problèmes d'éducation et de santé (épidémie du Sida) qui entravent toute stratégie de développement des ressources humaines. Le cadre institutionnel dans la majorité des pays du continent est défaillant, l'absence de démocratie véritable et des droits de l'homme est à l'origine des problèmes de gouvernance, de corruption, d'instabilité et de la formation d'une économie de rente préférant le favoritisme à la compétition ( Bazika & Naciri 2010: 11)

Neste contexto de crise económica, política e social a que se consegue a implementação de políticas económicas neoliberais, desmantelando as estruturas organizativas dos Estados, levando a que muitos chamam de privatização dos estados nacionais, é que emergem os

---

influenciar outras, tal como a intitulada "[We are all Hamza Alkhateeb](#)", referente ao menino mutilado e morto na Síria.

movimentos sociais urbanos e também rurais (Mamdani & Diouf 1994; Moyo 2008, Ben Romdhane & Moyo 2003).

De acordo com dados das Nações Unidas, o continente africano conheceu um forte incremento do número de ONG nas últimas duas décadas. Com efeito, se no primeiro anuário publicado em 1999, o continente contava 1896 ONG recenseados, em 2002 esse número passa para 2.456 em 2002 e para 3.776 em 2004, significando um aumento de 22,8% e 34,9 % respectivamente em 2002 e 2004.

Com efeito, assiste-se nitidamente ao aumento do protagonismo das organizações do terceiro sector, particularmente as Organizações Não-Governamentais em prover as populações de recursos que nem o Estado nem o mercado conseguem responder.

Na verdade, comunidade, estado e mercado constituem três pilares reguladores da modernidade, mas que, no contexto pós-colonial, não têm. Globalmente, funcionado de forma optimal. Neste sentido,

a progressiva centralidade do pilar regulatório “comunidade”, através do terceiro sector, nesses países. Paradoxalmente, como sugere Boaventura de Sousa Santos, as organizações do terceiro sector, ONG e Associações Comunitárias de Desenvolvimento, têm uma forte dinâmica de crescimento graças ao impulso e iniciativa dos parceiros dos países centrais (governos, organismos multilaterais e ONG) que, durante muito tempo, passaram a canalizar parte da ajuda ao desenvolvimento para os países em desenvolvimento através dessas organizações. (Furtado, 2011:11).

Para além das chamadas ONG nacionais, cujo âmbito de intervenção índice a nível interno dos respectivos países, o crescimento de ONG internacionais tem sido significativos e têm ganho uma relevância crescente na cooperação para o desenvolvimento, na promoção dos direitos humanos e na defesa e protecção do ambiente.

A nível internacional dados mostram que a dinâmica do crescimento das ONG tem sido grande. Segundo dados do Relatório Desenvolvimento Humano de 2010, as ONG internacionais cresceram cerca de 19%. Por sua vez a Union of Internacional Associations estima em cerca de 15.000 as ONG operando em 3 países, com recursos de mais de 1 país. Existirão, ainda, de acordo com dados da OCDE cerca de 20.000 ONGs locais nos países em desenvolvimento.

As ONG tornaram-se parceiras privilegiadas das instituições internacionais, tanto bilaterais quanto multilaterais. De certa forma, a desconfianças na capacidade gerencial dos Estados Africanos, a corrupção a ela associada e o facto das ONG estarem mais próximas dos beneficiários finais da ajuda pública ao desenvolvimento são argumentos utilizados para justificar a inflexão na forma de canalização das ajudas.

As ONG estão melhor habilitadas a compreender as expectativas e as necessidades das populações tem sido o elemento recorrente nas novas narrativas sobre a cooperação para o desenvolvimento, a que se acrescenta toda a elaboração de uma metodologia de intervenção que justifica e legitima tais proposições. A abordagem participativa, o modelo *bottom-up*, entre outros inscrevem-se nesta nova dinâmica.

Com efeito, citando Sam Chege

Selon la Banque mondiale, 12 % de l'aide a été distribuée par le biais des ONG en 1994, le montant global s'élevant à 7 milliards de dollars en 1996. Actuellement, les ONG en Afrique gèrent près de 3,5 milliards de dollars de l'aide, alors qu'en 1990, elles en géraient moins de 1 milliard.

Este processo de inflexão nos procedimentos e modalidades de ajuda acontece no momento em que se verifica uma queda na ajuda pública ao continente africano. Com efeito, estima-se que entre 1997 e 1997, as receitas totais provenientes da ajuda em África conheceram uma queda de 13% passando de 21,3 mil milhões de dólares para 18,7 mil milhões. Relativamente à África subsaariana estima-se, para o mesmo período, que o volume da ajuda tenha caído de 17,3mil milhões para 15,1 mil milhões para o mesmo período (cf. Chege, <http://www.un.org/french/ecosocdev/geninfo/afrec/vol13no1/ongfr.htm>, consultado em 10/09/2011)

Em Cabo Verde, a partir dos anos noventa do século passado começa-se a assistir a uma forte dinâmica associativa, com um crescimento significativos de ONG e de associações comunitárias. Estas últimas tiveram como impulso a intervenção de ONG internacionais e organismos de cooperação internacional, nomeadamente, organismos multilaterais (FAO- Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura e o FIDA- Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola) que se apoiaram nessas organizações para a implementação de projectos de desenvolvimento, argumentado a necessidade de reforço da capacidade organizativas das comunidades e o *empowerment* dos actores sociais no quadro de uma abordagem participativa e *bottom-up* do desenvolvimento (Furtado, 2007, Veríssimo 2010). Esta perspectiva de intervenção garantiria, segundo seus proponentes, uma

progressiva autonomização dos beneficiários e, no final, asseguraria que os resultados alcançados fossem perenes.

Na verdade, impõe referir que idêntico fenómeno de crescimento de organizações não governamentais e de movimentos sociais, como referido anteriormente, se tem registado em outros países africanos, bem como a nível global. Como refere Siqueira (sd)

“...constata-se, nas últimas duas décadas, um crescimento quantitativo e qualitativo de instituições sem fins lucrativos, movimentos sociais, organizações não convencionais, e diversas iniciativas da sociedade civil, que atuam nas mais diversas áreas buscando formas alternativas de atender estas demandas ocupando espaços deixados pelo Estado e pelo Setor Empresarial”.

Em Cabo Verde, essa dinâmica associativa é por demais evidente como, aliás, mostram os dados estatísticos existentes. Pode-se depreender da leitura do quadro nº 1 que, entre 1993 e 2002, o número de associações comunitárias multiplicou por dezasseis.

**Tabela 1. Evolução do número de associações comunitárias por ilha**

<b>Evolução do número de associações comunitárias por ilha</b>					
<i>Ilha</i>	<i>Não definido</i>	<i>Antes de 1993</i>	<i>1993-1997</i>	<i>1998-2002</i>	<i>Total</i>
Santiago	5	0	19	25	49
Fogo	1	3	3	24	31
São Vicente	0	1	0	5	6
Maio	0	0	1	5	6
Boavista	0	0	0	2	2
Brava	1	0	0	2	3
São Nicolau					2
Santo Antão					64
<b>Total</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>23</b>	<b>63</b>	<b>163</b>

*Fonte: Konaté, 2003*

As ilhas de Santiago, a maior e a mais populosa do país e do Fogo, são as que apresentam o maior número de organizações e que resulta, de entre outros, dos objectivos dessas associações, essencialmente voltadas para a promoção do desenvolvimento das comunidades rurais, e da concentração dos projectos de desenvolvimento.

No que diz respeito às ONG, normalmente como uma intervenção em comunidades maiores, de dimensão regional e nacional, segundo dados da Plataforma das ONG, a dinâmica no crescimento das ONG em Cabo Verde tem sido grande, tendo o seu número

passado de 11 em 1990 para 40 em 1996. Relativamente às associações filiadas à Plataforma, de um total de 32, no momento de sua constituição, tem-se agora cerca de 230.

No entanto, estima-se que possam existir neste momento em Cabo Verde cerca de 600 a 700 associações comunitárias de base, com graus diferenciados de dinamismo e de intervenção a nível comunitário ou regional.

Como se pode constatar da leitura do quadro nº 5, as ilhas de Santiago (134) e S. Vicente (54) concentram cerca de 79% dos membros da Plataforma. Na ilha de Santiago, o Município da Praia concentra 57,5% das ONG e Associações de Santiago membros da Plataforma e 32,3% do total dos membros. A dimensão territorial e populacional e a proximidade da sede do poder político, administrativo e económico explicam, em parte, esta concentração.

**Tabela 2. Lista de ONG e Associações Comunitárias filiadas à Plataforma das ONG**

<b>Ilha/Concelho</b>	<b>ONG/Associações Comunitárias</b>
<b>Santiago</b>	
Praia	77
S. Domingos	15
Santa Cruz	7
S. Lourenço dos Órgãos	2
S. Miguel	3
Santa Catarina	15
S. Salvador do Mundo	3
Tarrafal	7
Ribeira Grande	5
S. Vicente	54
Santo Antão	19
S. Nicolau	5
Boavista	2
Maio	7
Fogo	12
Sal	5
<b>Total</b>	<b>238</b>

*Fonte: Plataforma das ONGs*

Estas ONG bem como as associações comunitárias têm vindo a, no quadro de sua estruturação, criar grupos de interesses económicos que, por um lado, prestam serviços ao

governo, aos municípios, empresas e organizações internacionais e, por outro, têm desenvolvido empreendimentos económicos solidários.

Ademais, algumas delas têm conseguido, por um lado, filiar-se de movimentos transnacionais, reforçando a sua vertente externa e, por outro, alargado a sua capacidade de mobilização de parcerias junto a suas congéneres internacionais com maiores capacidades financeiras e de organismos de cooperação bilateral e multilateral.

A nível municipal as associações comunitárias têm ganho um relevo crescente tendo em conta a sua presença na realização, ou melhor, na execução de projectos de desenvolvimento local seja mediante contratos com o Governo seja com Organismos internacionais, seja ainda a partir de fundos próprios. Este protagonismo tem feito de muitas associações importantes fontes de criação de emprego, interlocutores privilegiados das populações locais e, desta forma, mediadores nas relações entre as comunidades e os actores externos, sejam estes os municípios, o governo, as organizações internacionais ou outras.

Este processo, na verdade, tem permitido criar em muitas comunidades cabo-verdianas uma grande capacidade organizacional local e a emergência de lideranças fortes, tanto jovens quanto mulheres, levando a uma recomposição do campo político local.

È esta situação, de certa forma emancipatória e, nalguns poucos casos contra-hegemónica, que tem feito emergir dissensos entre as lideranças políticas, utilizando-se, em regra, o argumento de que as competências municipais estariam sendo usurpadas em favor dessas organizações comunitárias ou ainda que se estaria a desvirtuar os princípios da economia de mercado ao permitir que essas organizações possam executar projectos de desenvolvimento, nomeadamente infra-estruturas viárias e hidráulicas, que deveriam ser atribuídos ao sector privado.

Pode-se, pois, dizer que as ONG cabo-verdianas e algumas associações estão, ainda que marginalmente, presentes no cenário político contemporâneo, actuando tanto no campo de defesa de diversos grupos socialmente desfavorecidos quanto na tentativa de influência do processo de redefinição do eixo programático de novas políticas públicas. Neste sentido, e de forma particular a nível interno, pode-se dizer que elas têm tido alguma influência no debate sobre o papel dos actores sociais em meio à crise da modernidade.

Esta emergência de ONG, de associações comunitárias e outros movimentos sociais na esfera pública cabo-verdiana não deve levar-nos a negligenciar o papel do Estado, ou identificá-lo apenas no campo da dominação opressora, mas eventualmente sugere a necessidade de uma refundação do Estado e, neste quadro, um novo espaço político da

sociedade moderna, redefinindo a esfera pública, onde, cada vez mais, as associações da sociedade civil têm assumido importância crucial, ainda que permeado por um processo de aumento de conflitualidade.

Contudo, enquanto actores internacionais coloca-se a questão do seu impacto efectivo numa eventual na reconfiguração da cooperação internacional. Dito de outro, se esses novos actores concorrem para uma mudança paradigmática possibilitando uma globalização contra-hegemónica que defenda de forma efectiva os interesses de grupos subalternizados ou marginalizados.

### **3. Os limites estruturais à vingança da Sociedade Civil e do próprio Estado**

No contexto global tem-se assistido à emergência de instituições internacionais supranacionais, regionais e continentais, assumindo de forma progressiva poderes outrora exclusivos dos Estados Nacionais. No contexto Africano, a União Africana refundada dispõe, neste momento, de um conjunto enorme de atribuições e competências, inclusive de intervir nos Estados-membros, em caso de necessidade de prevenção, gestão ou controlo de conflitos, no domínio diplomático e económico (cf. Van-Dunem, 2007).

De igual modo, a nível regional, as organizações sub-regionais existentes têm ganho, elas também novas atribuições e competências nos domínios políticos, económico e militar (cf. Cabral & Furtado, 2008).

No que diz respeito às ONG e Associações Comunitárias, para além da importância que têm ganho a nível interno, com acções significativas no domínio de prestação de serviços básicos às populações, implementação de projectos de desenvolvimento e dinamização de grupos de interesse económicos, elas têm tido uma intervenção crescente no processo de influência de algumas políticas públicas e de introdução na agenda pública problemáticas socialmente relevantes como a questão ambiental, a pobreza, o financiamento do desenvolvimento, da energia eléctrica, do saneamento, etc.

Esta capacidade de influenciar as agendas políticas tem permitido, no caso de Cabo Verde, ao aumento da visibilidade social dessas organizações e, por isso, de sua auscultação de forma mais frequente pelas instituições públicas, embora não existam ainda espaços institucionalmente fixados de (e para) sua participação.

A nível internacional, nomeadamente africano, as ONG e associações cabo-verdianas têm participado em Plataformas regionais e continental, constituindo de forma progressiva organizações transnacionais. De referir, de forma particular, a sua participação dos encontros

realizados pelo Fórum Social Mundial. Da mesma forma, tem aumentado as acções de cooperação como organizações similares na América Latina, particularmente Brasil e México.

Com as ONG do “Norte” e os organismos de cooperação bilateral e multilateral as relações tem incidido essencialmente na busca de financiamento e de assistência técnica para os projectos e acções de desenvolvimento.

É verdade que os financiamentos com recurso das ONG do “Norte” têm vindo a diminuir. Mesmo com as organizações multilaterais, os financiamentos têm conhecido alguma inflexão, mas ainda são os mais importantes financiadores. Em Cabo Verde, recentemente, a Plataforma das ONG foi escolhida pelo Fundo Global como o principal executor do Projecto de Luta contra o HIV-SIDA.

A União Europeia, no âmbito da cooperação com os países ACP (África, Caraíbas e Pacífico, tem previsto um envolvimento maior dos actores não estatais (sector privado e terceiro sector) na implementação de seus programas. O Acordo de Cotonou assim o prevê de forma explícita. Com efeito, o novo Acordo ACP-EU que, explicitamente, estabelece no Artigo 4, que os actores não estatais e os actores locais descentralizados devem, sempre que for apropriado:

- ser informados e envolvidos em consultas sobre as políticas e estratégias de cooperação, sobre as prioridades da cooperação, especialmente em áreas que lhes dizem respeito ou que os afectam directamente, e sobre o diálogo político;
- serem-lhes proporcionados recursos financeiros, nas condições expostas no acordo, de forma a apoiar o processo de desenvolvimento local ;
- serem envolvidos na execução de projectos e programas de cooperação nas áreas que lhes dizem respeito ou nas quais têm uma vantagem comparativa;
- e ser-lhes facultado apoio de capacitação em áreas cruciais, de forma a reforçar as suas capacidades, a estabelecer mecanismos de consulta eficazes e a promover alianças estratégicas (Acordo de COTONOU, Parte I, Título I, Capítulo 2, Artigo 4).

A importância atribuída à participação dos actores não estatais na execução dos projectos de desenvolvimento e, por conseguinte, no acesso aos financiamentos da União Europeia, encontram limites nas novas modalidades de financiamento neste momento privilegiadas e que, de certo modo, se não contrariam ao menos relativizam o impacto da participação desses actores não estatais. Com efeito, cada vez mais a União Europeia e os Países ACP tem utilizado a modalidade de ajuda orçamental para a canalização das ajudas ao



desenvolvimento. Desta forma, o poder de afectação dos recursos disponibilizados pela União Europeia, apesar das cláusulas impondo condicionalidades, estão nas mãos dos actores estatais, nomeadamente o Governo e o Parlamento.

Acresce ainda que, na ausência de um quadro de regulação interno sobre os mecanismos de participação na formulação das políticas públicas, de definição de prioridades e determinação dos actores não estatais que devem ser envolvidos na implementação das actividades e, por conseguinte, no acesso aos recursos, o governo tem, de facto, um poder demasiado discricionário na determinação de quem tem acesso aos recursos para o financiamento de projectos.

Ademais, a pluralidade e heterogeneidade dos actores não estatais, sua diferenciada capacidade organizacional e de capital social complexificam os processos e mecanismos de diálogo e de mediação exigindo seja dos governos, caso estejam efectivamente interessados na participação desses actores, seja dos organismos financiadores, uma capacidade de assistência técnica que passa pelo reforço dessas organizações. Aliás, a reduzida capacidade organizacional e de capital social dessas organizações limita a sua capacidade de sua actuação como verdadeiros actores tanto a nível interno como internacional.

Na verdade, não obstante a multiplicidade de centros decisoriais e de actores envolvidos no processo de tomadas de decisão persistem ainda bloqueios que tendem, ainda que sob alguma capa de democraticidade e multipolaridade, de facto, a centrar e centralizar as decisões mais cruciais e estruturais entre os actores que, tradicionalmente, têm dominado o cenário internacional.

Pode-se pois dizer que os actores não estatais tendem, no essencial, a revelar-se como pontos de ancoragem de uma rede da qual são parte integrante, (re) produzindo em grande medida os interesses constitutivos da própria rede, sem que, no entanto, tenham um poder efectivo de inflexão das grandes decisões e das dinâmicas nas relações internacionais: Não deixando, contudo, de ser incómodos parceiros para as instituições estatais e as organizações internacionais.

Nesse quadro, os actores estatais e não estatais do sul inclinam-se a continuar a ser actores secundários e recipiendários do financiamento para o desenvolvimento, seja através de empréstimos (concessionais ou não), da ajuda pública ao desenvolvimento (seja no quadro bilateral ou multilateral, dos governos ou da cooperação descentralizada, das ONG ou Fundações) ou, ultimamente, através das parcerias público-privadas, num momento em

que a capacidade interna de investimento é extremamente reduzida e em que o papel do Estado é cada vez mais minimal.

### **Referências Bibliográficas**

AVRITZER, L. (Coord.), *Sociedade Civil e Democratização, Del Rey, Belo Horizonte, 1994*

Bazika, Jean-Christophe Bounboua & Naciri, Abedelali Bensagir (dir) *Repenser les economies africaines pour le développement. Dakar, 2010.*

Ben Romdhane, Mahomood & Moyo, Sam. *Peasants Organizations and Democratization process in Africa. Dakar, CODESRIA, 2002.*

Cabral, Iva & Furtado, Cláudio (ed). *Os Estados-nações e o desafio da integração regional da África do Oeste. O caso de Cabo Verde. Praia, Fundação Amílcar Cabral / UNESCO/MOST, 2008*

Carrion, Rosinha. *Globalisation et Ideologie Desenvolvimentiste : Quel avenir pour le Projet Democratique ? Porto Alegre, 2011 (mimeo)*

COHEN, J. & ARATO, A., *Sociedad Civil y Teoría Política, Fondo de Cultura Económica, Mexico, 2000;*

Chege, Sam. *Les donateurs font appel aux ONG. Mais la coopération entre les gouvernements et les ONG reste essentielle.*  
<http://www.un.org/french/ecosocdev/geninfo/afrec/vol13no1/ongfr.htm>, consultado em 10/09/2011)

GAUTIER, C., *L'invention de la Société Civile, Presses Universitaires de France, Paris, 1993*

Diagne, Souleymane Bacir. *Towards a Global Public Square: Individual, Community and Human Rights, Yaoundé, XII Assemblée Générale CODESRIA, 2008*

Furtado, Cláudio. *“Estratégias de articulação da Economia Pública, Privada e Solidária no Desenvolvimento de Cabo Verde. Ponta Delgada, Conferência Internacional “COESÃO, TERRITÓRIO E ECONOMIA”, 2010 ( mimeo)*

- Furtado, Cláudio. A emergência de novos actores não estatais na Governação Global: Possibilidades e limites de uma hipotética mudança de paradigma na cooperação para o desenvolvimento, Lisboa, 2011, (mimeo)
- IGOE, J. & KELSALL, T. (Ed.), *Between a rock and a hard place: African NGOs, donors and the state*, Carolina Academic Press, Durham, 2005
- Konaté, Yaya. Organisations Paysannes au Cap-Vert. Praia, 2004 (mimeo)
- Mustafa, Abdul Raufu. The Public Sphere in 21st Century Africa: Broadening the Horizons of Democratization. Yaoundé, XII<sup>a</sup> Assembleia-geral CODESRIA, 2008
- Mamdani, Mahmood & Diouf, Mamadou (dir.) *Liberté Académique en Afrique*. Dakar/Paris, CODESRIA/ Karthala, 1994.
- Mkandawire, Tandika (ed). *African Intellectuals: Rethinking Politics, Language, Gender and Development*. Dakar, CODESRIA, 2005.
- Moyo, Sam. *African Land Questions, Agrarian Transitions and the State. Contradictions of Neo-liberal land Reforms*. Dakar, CODESRIA, 2008.
- Olukoshi, Adebayou e outros. *Afrique: Réaffirmation de notre engagement Africa: Reaffirming Our Commitment*. Dakar, CODESRIA, 2010.
- Siqueira. O Estado, o Terceiro Sector e o Mercado: Uma tríade complexa. [www.milenio.com.br/siqueira/Trab.025.doc](http://www.milenio.com.br/siqueira/Trab.025.doc), consultado em 31 de Novembro de 2010.
- RUDEBECK, L. (2004). *Democratization and 'Civil society' in a West African Village*, Uppsala: Collegium for Development Studies, University of Uppsala
- Veríssimo, Paulo. *Capital Social e Políticas Públicas: Análise da implementação do Programa de Luta Contra a Pobreza no Meio Rural nos municípios de São Miguel e Tarrafal*. Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais (Uni-CV), Praia, 2011.