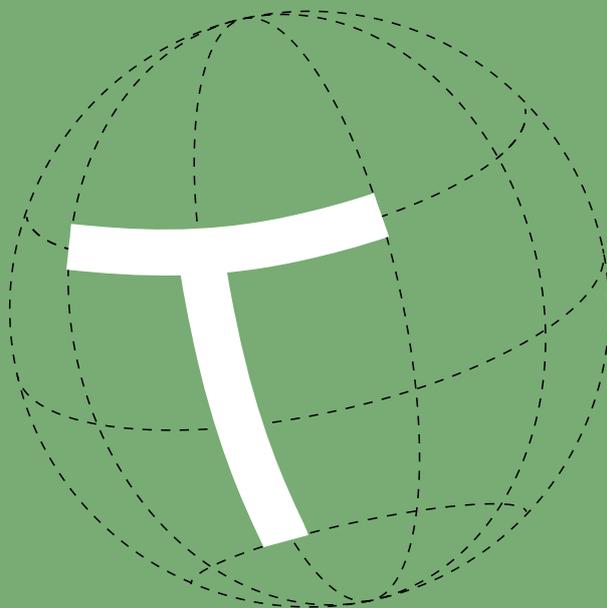


TERRITÓRIOS EM CONFLITO **1**

# A PROPOSTA ALTERNATIVA A PARTIR DA ABORDAGEM DAS CAPACIDADES CONCEITOS E QUADRO DE ANÁLISE

Alfonso Dubois Migoya



Este material foi extraído da publicação digital *Territórios em conflito. Chaves para a construção de alternativas de vida*, da coleção Rede Gernika.

© Jokin Alberdi, Isabel Casimiro, Teresa Cunha, Alfonso Dubois, Gonzalo Fernández, Yolanda Jubeto, Mertxe Larrañaga, María Oianguren e Luísa de Pinho Valle, 2019

© Associação de Investigação pela Paz Gernika Gogoratuz, 2019  
Artekalea, 1-1.º • 48300 Gernika-Lumo  
Tel.: 946 25 35 58  
Correio eletrónico: [info@gernikagogoratuz.org](mailto:info@gernikagogoratuz.org)  
<http://www.gernikagogoratuz.org>

# A PROPOSTA ALTERNATIVA A PARTIR DA ABORDAGEM DAS CAPACIDADES CONCEITOS E QUADRO DE ANÁLISE

---

**Alfonso Dubois Migoya**

Alfonso Dubois Migoya é professor aposentado de Economia Internacional e Economia do Desenvolvimento na Universidade do País Basco (UPV/EHU). Foi presidente do Instituto de Estudos sobre Desenvolvimento e Cooperação Internacional Hegoa de 1996 a 2010. Sua atividade está ligada à cooperação internacional para o desenvolvimento. Seus trabalhos de pesquisa e publicações concentram-se nas questões de desenvolvimento humano, pobreza, cooperação para o desenvolvimento, teorias do desenvolvimento e desigualdade. Prêmio do Governo Basco à Pessoa Basca Cooperante, 2007.



Qualquer sociedade orienta-se em torno de um projeto. Poderá realizar com maior ou menor convicção, maior ou menor conformidade, mas sem projeto não podemos definir uma sociedade como tal. O teor desse projeto, apresenta na realidade uma enorme variedade de propostas: desde sociedades participativas, as quais dão voz às distintas minorias, até outras que excluem ou marginalizam aqueles que não se alinham com as posições dominantes; desde sociedades equitativas, nas quais os objetivos de justiça social formam parte da sua própria concepção de ordem social, até às que defendem a desigualdade como um fator positivo no seu projeto. Por outro lado, as formas onde se manifesta podem ser explícitas ou encontrar-se diluídas num conjunto informal de valores, crenças e condutas. Independentemente da proposta e da sua expressão, todas se baseiam num discurso sobre o qual assenta a visão do que pretendem. Este discurso é o elemento principal para formar um coletivo que faça frente de forma eficaz aos desafios que sucedem.

O ponto de partida da nossa proposta do pensamento alternativo consiste em assumir como referente de avaliação a capacidade de cada sociedade em definir e levar a cabo o futuro que considera desejável e viável. Assim sendo, trata-se de analisar o processo coletivo de funcionamento pelo qual uma sociedade determina e valida os objetivos comuns de bem-estar e, particularmente, se esta está mediatizada por agentes ou fatores externos que inviabilizem os interesses dos diferentes grupos, bem como verificar até onde estes distintos interesses foram considerados no processo de tomada de decisão.

Com esta posição fica evidenciada a importância que a dimensão coletiva tem na proposta alternativa, o que implica dedicar especial atenção às relações que se dão entre os distintos agentes, individuais e sociais, na definição dos seus objetivos e no modo como os alcança. Por outras palavras, para que haja bem-estar, considera-se imprescindível que a sociedade tenha a capacidade de ativar um processo coletivo pró-

prio, com a participação efetiva dos distintos interesses, para definir os seus objetivos e os meios que deve utilizar para os alcançar. Isto supõe enfrentar os conflitos que surgem das diferentes propostas e a necessidade de estabelecer compromissos e/ou acordos. Que condições são necessárias estabelecerem-se para que, no resultado, a interação entre todas as partes da sociedade funcione como coletivo? A definição de objetivos comuns é fundamental, sem preocupações comuns, o esforço coletivo não encontra estímulo, o que não elimina existirem visões diferentes para concretizar esses objetivos.

O conteúdo deste capítulo expõe as categorias de análise propostas como básicas para definir os objetivos da alternativa e para conhecer os processos que levam à sua prática. Para o efeito apresentam-se dois artigos: a) o primeiro contém as referências teóricas do pensamento alternativo, as quais se baseiam na abordagem das capacidades; b) o segundo apresenta uma proposta de enquadramento de análises que permitem projetar estratégias de ação de transformação em territórios específicos. Por último, um terceiro artigo reúne a bibliografia utilizada e uma breve exposição de recursos para aprofundar estas questões.

### **AS BASES DA PROPOSTA ALTERNATIVA**

Neste artigo analisamos a forma de abordagem a proposta alternativa, ou seja, estabelecem-se diretrizes para identificar quando é que uma iniciativa de mudança pode ser qualificada como tal. Para o efeito propõem-se três referências principais que definem o caráter alternativo: 1) a dimensão normativa; 2) a dimensão da transformação, e 3) a operatividade da transformação. Não podemos considerar uma proposta alternativa sem um definido conteúdo normativo próprio; sem se propor a alteração como uma exigência indiscutível e sem a tradução do anterior num impacto efetivo sobre a realidade. Mas não é suficiente mencionar estas referências; é necessário definir quais as categorias teóricas, através das quais se vão conhecendo para que realmente sirvam de diretriz. Seguidamente descrevem-se separadamente as que se utilizarão, tais como: o conceito de bem-estar a partir da abordagem das capacidades, para definir a dimensão normativa; o processo de desenvolvimento das capacidades, para entender e explicar a dimensão dessa transformação; e as capacidades coletivas como o instrumento de análise que permite torná-lo possível.

## ■ O bem-estar e a abordagem das capacidades

No momento de definir o modelo económico e social a que nos propomos, a pergunta «que é o bem-estar?» representa a principal questão. Conforme atribuída a resposta, estamos frente a modelos muito diferentes de funcionamento social. Quando nos referimos ao termo *bem-estar* consideramos uma abordagem mais abrangente que a convencional, a qual se limita ao bem-estar material. O bem-estar, nesta visão, inclui a identificação dos objetivos que se entendem como desejáveis para a sociedade e, naturalmente, para as pessoas que a compõem. Atualmente, a necessidade de nos questionarmos sobre qual é o bem-estar tornou-se cada vez mais presente em consequência do debate aberto sobre a vigência do modelo dominante, o qual exige propor novas referências. Ao recusar uma definição exclusivamente economicista e propor uma mais pluridimensional, o debate sobre como especificar o seu conteúdo converte-se numa questão inevitável.

Embora evidente, a primeira observação que não se pode deixar de fazer, é que não existe uma única conceção universal do que deve significar o bem-estar. Nem deve existir. Pelo contrário, existem conceções bem diferentes a esse respeito segundo as diversas culturas e valores que dão vida às sociedades. No panorama recente, as revisões ou reconsiderações do bem-estar abrangem um leque entre iniciativas críticas as quais não põem em causa o modelo e outros processos que propõem fórmulas para romper com as visões dominantes de desenvolvimento económico, propondo conceções radicalmente distintas, ou seja, alternativas. A maioria das visões meramente críticas, destacam apenas a necessidade de ampliar a anterior visão economicista e nem sempre confrontam abertamente o debate normativo sobre quais os conteúdos<sup>1</sup> que devem

---

1. Desde as próprias instituições de modelo dominante apareceram iniciativas de novos indicadores de bem-estar, face à crescente convicção das carências de rendimento per capita como o referente para medir o bem-estar das pessoas. Neste processo de revisão inscrevem-se as propostas da União Europeia (*Para além do PIB*), da OCDE (*Medindo o progresso*), e de distintos governos como o francês ou o britânico. A mais difundida é o *Índice para uma Vida Melhor*, da OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económicos), construído a partir das recomendações de Stiglitz, Sen e Fitoussi (2013) para desenvolver novas formas de avaliar o bem-estar material e a qualidade de vida. Estas iniciativas, apesar de interessantes porque supõem reconhecer a necessidade de ampliar as dimensões a ter em conta na hora de definir o bem-estar, ao abrirem um espaço de debate até ao momento fechado para as entidades oficiais, tiveram repercussões práticas muito limitadas.

figurar. O século XXI apresenta um novo cenário, no qual surgiram as reivindicações de outras visões de bem-estar, de boa vida, não meramente críticas, mas diretamente contrárias às prioridades da modernização. É necessário salientar o papel que os movimentos sociais jogam neste processo de redefinição, não só porque estão impregnados das novas ideias mas também porque são atores da sua elaboração.

A visão alternativa do bem-estar exige que sejam realizados êxitos em diversas dimensões da vida das pessoas e das sociedades, e que a sua realização seja o resultado da livre organização das pessoas e dos grupos. A autonomia para decidir o que deve ser considerado como valor é fundamental, e envolve decidir e participar ativamente na elaboração e no desenvolvimento dos contornos da sua própria vida pessoal e coletiva. É importante referir que se deve considerar as situações de opressão a grupos específicos, de maneira a que se dem as condições para que a sua participação seja efetiva no processo deliberativo, e de maneira a que as suas especificidades sejam integradas, visto que se não forem postas em relevo ficarão dissolvidas na sombra de um objetivo comum. Esta é uma reivindicação que o movimento feminista destacou para reivindicar a consideração específica das mulheres e a exigência do seu protagonismo no processo de decisão.

Em suma, a proposta alternativa propõe como questões fundamentais o que significa «estar bem», qual é a vida que vale a pena ser vivida; isto é, quais são os objetivos que uma pessoa estabelece para a sua vida e os que uma sociedade considera para o seu conjunto. A definição do bem-estar considerado como um valor corresponde a cada sociedade e será o resultado de um processo de deliberação coletiva que se produz de diferentes formas em cada lugar. Isto não implica desconhecer ou negar a existência de elementos comuns e universais relativamente às condições consideradas para uma vida humana digna. Pelo contrário, deve enfatizar-se os processos participativos de autodefinição, sem condicionamentos e sem imposições externas, como condição *sine qua non* da proposta alternativa.

As iniciativas de formular as visões alternativas não são tanto de origem de âmbitos académicos, apesar da sua participação nas mesmas, mas antes da sociedade organizada que propõe respostas aos desafios que enfrenta. Não se pode detalhar todas as iniciativas realizadas às que lhe são outorgadas a qualidade de alternativa, mas deve destacar-se os espaços onde surgem as que resultam mais relevantes. Estes são:

- A nova visão da natureza e das relações dos seres humanos relativamente a ela, que nasce dos graves e crescentes efeitos negativos do modelo dominante sobre o planeta (a alteração

## 1. A PROPOSTA ALTERNATIVA A PARTIR DA ABORDAGEM DAS CAPACIDADES

climática ou o esgotamento dos recursos naturais), e que levou à revisão do modelo de crescimento.

- As diferentes visões do *estar bem* a partir de diversas culturas, críticas às concepções ocidentais do desenvolvimento, como pode ser a visão dos povos andinos, conhecida como *sumak kawsay* ou *sumak qasanha*.
- As propostas do feminismo que questiona o modelo económico dominante e propõe um enquadramento alternativo que vai além da mera consideração de exclusão e de discriminação das mulheres e das desigualdades de género.

O facto de se diferenciarem estas fontes de formulação de visões alternativas não se deve interpretar como se existisse uma rivalidade ou uma competição entre elas. Cada uma atribui um eixo de referência particular a partir do qual constrói a sua proposta. Todas são válidas e complementam-se e apoiam-se na criação de um mosaico com diferentes visões de bem-estar.

No entanto, é preciso verificar que a mera qualificação de uma proposta como ecológica, feminista ou proveniente de um povo indígena não assegura que possui um conteúdo alternativo. Por trás da etiqueta do ecologismo encontram-se iniciativas contemporâneas junto com o sistema, ou dentro do feminismo inscrevem-se correntes muito diversas, algumas das quais não visam a conversão do modelo patriarcal. Quando podemos afirmar que o que se estabelece tem um conteúdo normativo alternativo? Como avaliar a visão do bem-estar que se preconiza como sendo uma alternativa? A nossa proposta é que a abordagem das capacidades estabeleça uma referência ou um enquadramento teórico capaz de enfrentar esta questão.

### *A abordagem das capacidades*

A abordagem das capacidades introduz definitivamente a dimensão normativa na própria definição de bem-estar, o que implica não só uma revisão profunda do conceito, mas igualmente a elaboração de um novo. A originalidade da proposta e, neste sentido o seu carácter alternativo, consiste no estabelecimento de que é o espaço das capacidades das pessoas, e não a mediação dos seus recursos económicos através do mercado, aquilo que determina o bem-estar.

Afirmar o bem-estar a partir das capacidades requer definir quais são as capacidades necessárias para uma vida digna. Sem essa precisão,

ficaríamos numa mera consideração abstrata. Identificar e definir as capacidades que constituem o bem-estar é uma tarefa essencial. No entanto, esta definição não pode elaborar-se a partir de meras propostas técnicas realizadas por pessoas especialistas ou por organismos especializados. O que deve ser considerado como uma vida digna, ou seja, as capacidades que a tornam possível, deve ser o resultado de um processo de definição pessoal e coletiva, no qual se estipula tudo aquilo que se considera de valor e se decide como objetivo a alcançar. Não se trata de uma mera declaração programática, mas do facto da sua proclamação implicar um compromisso, uma iniciativa de ação para que se torne realidade. Deste modo, pode dizer-se que tem incorporada uma dimensão política, ou que implica que as capacidades referidas como constitutivas do bem-estar tenham que ser operativas, orientar a ação e servir de referência para a avaliação.

Quando se fala da abordagem das capacidades é preciso destacar que não existe uma proposta exclusiva dentro dessa abordagem, mas que existem diversas correntes. Por um lado, há uma visão estreita, que trata estritamente da avaliação dos processos e das capacidades de cada pessoa; por outro, há uma visão alargada, que não só avalia a vidas das pessoas, como se propõe como enquadramento normativo para avaliar e projetar as políticas e as instituições sociais. É a partir desta última que estabelecemos a compreensão da abordagem das capacidades.

Isto supõe que ao falar do bem-estar é necessário ter em conta tanto a sua dimensão individual como coletiva. Neste sentido, dentro da categoria geral do bem-estar é preciso considerar a existência de um bem-estar individual e de um bem-estar coletivo, com profundas ligações entre si, mas também com conteúdos muito diferenciados. Daqui em diante, devemos alertar que entendemos o bem-estar coletivo como um valor intrínseco, e não apenas como instrumento para conseguir o bem-estar das pessoas, tal como preconizado em algumas correntes, inclusive dentro da abordagem das capacidades. Há que reconhecer que esta dimensão não esteve sempre presente e não lhe foi dedicada suficiente atenção, pelo que devemos perguntar-nos a partir de onde e como se estabelece a dimensão do coletivo?, qual é a sua razão de ser e o seu alcance?

Uma primeira aproximação à dimensão coletiva do bem-estar supõe reconhecer que as relações sociais e as instituições determinam em grande parte a capacidade das pessoas em levar a cabo a vida que valorizam. As capacidades das pessoas encontram-se profundamente influenciadas pelo enquadramento geral no qual vivem (clima físico, normas sociais, atmosfera de poder e de menosprezo, violência frente a

## 1. A PROPOSTA ALTERNATIVA A PARTIR DA ABORDAGEM DAS CAPACIDADES

qualquer forma de racismo, crenças religiosas, etc.). Um segundo passo é considerar que o objetivo de bem-estar não consiste apenas em promover as capacidades individuais daquelas pessoas que têm razões para eleger e valorizar, sendo também necessário promover aquelas estruturas de vida em comum que conduzem ao despertar das pessoas.

As estruturas de vida em comum não podem existir sem estarem justificadas por pessoas, contudo, têm uma existência que vai para além das decisões e ações individuais; têm uma existência independente e não se podem reduzir às características das pessoas que vivem nelas. O bem-estar individual não pode ser entendido sem estar enquadrado dentro do processo mais amplo da dimensão social de bem-estar. Como anteriormente referido, este processo coletivo de bem-estar entende-se: a) como um instrumento, uma vez que sem este existir as pessoas teriam dificuldade em conseguir o seu bem-estar; e, b) como objetivo em si mesmo, caso se considere que os valores e as capacidades coletivas, formam parte do bem-estar. Segundo uma visão alternativa, é realmente necessário integrar a dimensão coletiva na definição de bem-estar e na elaboração das estratégias (Stewart e Deneulin, 2002).

Mas, quais são as categorias teóricas que nos permitem levar à prática, tornar operativa, a dimensão social de bem-estar? Durante muito tempo, a dimensão coletiva foi o aspecto menos salientado na abordagem das capacidades. A questão fundamental é determinar quais são os espaços coletivos que formam parte do bem-estar comum. O debate sobre como deve ser entendido e a sua relação com a abordagem das capacidades encontra-se totalmente em aberto.

São duas as linhas a partir das quais se tenta definir as categorias teóricas que permitem levar a dimensão social de bem-estar à sua prática, e que atualmente são objeto de especial atenção: o desenvolvimento das capacidades e as capacidades coletivas. Para além do referido, existem outros conceitos —segurança humana, bens públicos e capital social— aplicados como categorias apropriadas ao tratamento analítico e operativo de bem-estar coletivo, mas que não foram considerados especificamente neste capítulo.

### ■ O processo de desenvolvimento das capacidades

A análise da dimensão coletiva de bem-estar implica entender quais os processos de transformação das instituições e as suas formas de relação, o que constitui o principal desafio da mudança. Partimos do suposto que a proposta de desenvolvimento das capacidades tem

potencial para se constituir como o instrumento teórico e político, importante na análise e prática dos aspectos coletivos de desenvolvimento humano.

Durante muito tempo, e ainda em certos organismos internacionais, o desenvolvimento das capacidades foi entendido como uma consideração neutra, com maior caráter técnico. Esta proposta limitada elimina a sua possível aplicação em todos os processos coletivos. A nossa posição defende que, para além das significações reducionistas, o desenvolvimento das capacidades estabelece uma plataforma teórica valiosa, no estudo das dinâmicas de um grupo ou de uma sociedade.

Existem várias definições propostas pelas instituições internacionais, geralmente relacionadas com a prática de desenvolvimento internacional que limitam, desde o início, o seu potencial de transformação. Ou antes, pelo contrário, são utilizadas para reforçar uma determinada visão do modelo dominante.

Baseamo-nos na definição proposta pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2008b) porque, em princípio, ultrapassa essa limitação e permite enriquecê-la ao convertê-la num autêntico instrumento para uma mudança alternativa. Entende-se o desenvolvimento das capacidades como um processo pelo qual as pessoas, as organizações e as sociedades conseguem, reforçam e mantêm as suas capacidades para estabelecer e conseguir os seus próprios objetivos de bem-estar/desenvolvimento ao longo do tempo (veja figura 1).

FIGURA 1. O DESENVOLVIMENTO DAS CAPACIDADES SEGUNDO O PNUD



Fonte: PNUD (2008b: 6).

## 1. A PROPOSTA ALTERNATIVA A PARTIR DA ABORDAGEM DAS CAPACIDADES

No processo de desenvolvimento de capacidades que mostram a sua inovação relativamente a outras considerações, é necessário destacar três características fundamentais:

1. Implica um forte caráter endógeno, cuja principal característica é que as capacidades devem efetivamente desenvolver-se nas pessoas, organizações ou sociedades de forma intrínseca, e que não devem ser impostas nem ser transferidas de fora, ou contra a sua vontade.
2. Inclui as capacidades individuais e coletivas, diferenciadas em três níveis: pessoas, instituições e sociedade no seu conjunto. Isto supõe o reconhecimento das capacidades coletivas e salienta a importância de interligações entre os três níveis. De particular relevância é a aceitação do nível contextual, que integra toda a sociedade.
3. A importância atribuída às interações entre níveis e ao funcionamento conjunto do sistema obriga a estabelecer uma análise dinâmica, que interprete a esquematização de abordagens anteriores. As relações dos agentes com a envolvente ou com o contexto —o modo como os primeiros modificam o segundo e, viceversa, como o segundo condiciona aos primeiros— situam-se no centro da análise. Pondo, mesmo assim, em relevo a ação coletiva como agente da transformação, para além das ações individuais.

A proposta não é constituída a pensar num mundo ideal, ao contrário, parte da consideração que as condições em que se desenvolve o processo não são favoráveis à transformação alternativa. Por um lado, são processos dinâmicos e contínuos realizados num contexto de crescente desigualdade global e de globalização dominada pelos mercados e pelo poder financeiro. Por outro lado, o processo de desenvolvimento de capacidades tem a ver com a mudança e a transformação das sociedades, tendo em conta os seus próprios contextos. Assim sendo, é um processo complexo e inerentemente político, responsável pelas alterações, o que gera lucros para alguns e perdas para outros devendo estas ser geridas. O conflito encontra-se inevitavelmente presente em qualquer processo de desenvolvimento de capacidades que vise a transformação.

Considerar a proposta de desenvolvimento das capacidades como uma referência no desenvolvimento de uma visão alternativa exige que esta seja confrontada com conteúdos normativos, ou seja, diferenciada de qualquer proposta reducionista, entendendo que o objetivo da mudança pela justiça ou pela emancipação é próprio da abordagem

de desenvolvimento humano.<sup>2</sup> Não se trata de qualquer processo de transformação proposto para que uma sociedade mude, mas de estabelecer critérios que permitam avaliar a direção dessa mudança e dos seus objetivos. Nas visões mais reducionistas, define-se o desenvolvimento das capacidades como uma solução técnica a um problema técnico: encontrar uma resposta à ineficácia das políticas aplicadas.

Como proposta alternativa, as capacidades a desenvolver, quer sejam individuais ou coletivas, serão aquelas que impulsionem a transformação para os objetivos de justiça. Dito de outra maneira, o desenvolvimento das capacidades em si mesmo pode ser tanto positivo como negativo no que respeita à transformação alternativa. O aumento das capacidades de uma pessoa, organização ou sociedade não supõe que seja sempre um resultado positivo para o desenvolvimento humano. Aliás, haverá determinados desenvolvimentos de capacidades que se revertem em funcionamentos desfavoráveis segundo essa perspectiva. A consideração normativa é, deste modo, obrigatória, e se reflete nas duas seguintes características:

- Trata-se de um *processo com um valor próprio*: não sendo apenas o meio para atingir o objetivo, sendo que supera a sua condição de instrumental e afirma a sua importância como elemento do próprio bem-estar.
- Tem um *caráter normativo*, sendo que nem todos os processos são válidos, mas tornando-se necessário avaliar quais são os que conduzem a resultados relativos ao próprio bem-estar de desenvolvimento humano e quais os que não são (inclusive podem ser negativos caso sirvam esses objetivos).

### *Princípios de desenvolvimento das capacidades*

O processo de desenvolvimento de capacidades confronta-se com as realidades complexas das sociedades, onde os processos de transformação não se dão sem resistências e sem que ocorra o conflito. Como

---

2. Neste sentido, interessa destacar os trabalhos desenvolvidos no IDS (Institute of Development Studies), cujas considerações redefinem a visão do desenvolvimento das capacidades de maneira a que se converta num processo para a mudança social integrando conteúdos de justiça social. Woodhill (2010b: 47) propõe o desenvolvimento das capacidades como um processo de reforço das relações, sendo que estas possibilitam a inovação e a resiliência nas comunidades, organizações e sociedades.

## 1. A PROPOSTA ALTERNATIVA A PARTIR DA ABORDAGEM DAS CAPACIDADES

anteriormente referido, a dimensão do conflito é inerente ao processo de transformação. Por essa razão, ao definir os conteúdos do processo, será imprescindível considerar a multidimensionalidade e a complexidade da realidade social sobre a qual se vai atuar.

Para obter uma ideia dos princípios característicos a um processo de desenvolvimento de capacidades que realmente confronte a mudança e que não se desvirtue ao converter-se como mero instrumento técnico, analisamos as propostas elaboradas por duas instituições. Para o PNUD (2006, 2008b), as características que se devem cumprir são as seguintes:

- Ser um processo a longo prazo que não se pode acelerar artificialmente.
- Estudar a capacidade em tomar decisões e decisões fundamentadas, ou seja, que haja uma apropriação local, uma independência do proceso.
- Ser um processo de aprendizagem sem planos pré-estabelecidos.
- Abordar as relações de poder, as mentalidades e a alteração de comportamento, pelo que não se deve abster perante o poder e deve desafiar as mentalidades existentes e as diferenças de poder.
- Promover o desenvolvimento e ser sustentável.
- Estabelecer incentivos positivos.
- Integrar componentes externos nas prioridades, processos e sistemas nacionais.
- Basear-se nas capacidades existentes, ao contrário de criar outras novas.
- Manter o seu compromisso apesar das circunstâncias difíceis.
- Visar mais além das habilidades individuais e centrar-se na capacitação para abordar questões mais amplas de transformação institucional, liderança, empoderamento e participação pública, na prestação de contas aos últimos beneficiários.
- Poder produzir consequências imprevistas, que devem ser consideradas, analisadas, e avaliadas.

Por parte da UNESCO entende-se que não existe uma única teoria sobre como deve ser o processo. A complexidade e a diversidade de contextos impedem a existência da referida teoria. Contudo, considera que a experiência revelou a necessidade de se respeitarem alguns princípios:

- O processo deve desenvolver a própria liderança e titularidade internas.

- As estratégias devem ser substanciais dentro de um determinado contexto e específicas para esse mesmo contexto.
- Deve ser um conjunto integrado de intervenções complementárias, apesar de ser necessário um processo dirigido para a sua implementação.
- Debe existir um compromisso com inversões a longo prazo, enquanto se trabalha paralelamente em conseguir êxitos a curto prazo.
- Antes de se considerar uma intervenção proveniente do exterior, deve ser analisado o seu impacto nas capacidades a níveis individual, organizacional e institucional.

### ■ As capacidades coletivas

A proposta das capacidades coletivas é uma inovação teórica importante na análise dos processos de desenvolvimento das capacidades. Aliás, pode afirmar-se que o seu elemento fundamental é o conceito de capacidade coletiva. Por essa razão, no caso de se querer um processo operativo, é decisivo definir-se o conceito de capacidade coletiva adquirido, de maneira a poder estabelecer-se objetivos claros e a projetar políticas.

Quando as capacidades são consideradas resulta um clássico destacar a ambiguidade do conceito de capacidade em geral. O facto é que o conceito é utilizado de maneiras diversas e com distintos horizontes. Dentro da própria abordagem do desenvolvimento das capacidades encontram-se distintas formas de definir a capacidade: desde complexas definições a outras mais simples; por vezes qualificada segundo alguns juízos de valor quanto ao uso apropriado que se fazem das capacidades e por outras, com uma extrema simplicidade.

Como tornar operativo este conceito? Uma primeira aproximação considera a capacidade coletiva como a aptitude ou a habilidade coletiva de uma organização ou sistema para implementar um processo ou função particular dentro ou fora do sistema. Estas capacidades não são abstratas, mas relacionam-se com as características de cada tipo de sociedade. O próximo texto reflete sobre esta diversidade de redes de capacidades:

As sociedades não industriais, por exemplo, têm poucas instituições formais, mas incorporam habilidades altamente desenvolvidas e redes complexas de relações sociais e culturais que frequentemente resultam difíceis de compreender para alguém de fora. O mais importante é que mediante um processo de aprendizagem cooperativo

## 1. A PROPOSTA ALTERNATIVA A PARTIR DA ABORDAGEM DAS CAPACIDADES

e acumulativo, transmitido tipicamente em forma oral, conseguiram sobreviver em condições muitas vezes difíceis e adversas. As sociedades pós-industriais modernas têm o seu próprio conjunto de capacidades, apesar de parecerem muito diversas. Mesmo assim, inscrevem estruturas sociais complexas, mas tendem a realizar atividades mais diversas e especializadas, e dependem de conhecimentos altamente codificados, de inúmeras organizações e de uma abundância de habilidades especializadas, muitas das quais apenas se podem adquirir após vários anos de educação e capacitação. Na medida em que os países se transformam, devem desenvolver capacidades diversas. As capacidades nacionais não são exclusivamente a soma total das capacidades individuais. É um conceito muito mais rico e complexo que liga as forças individuais numa rede mais forte e resistente. (Fukuda, Lopes y Malik, 2002).

Os trabalhos de Baser e Morgan (2008) converteram-se numa referência obrigatória neste tema. A sua visão das capacidades coletivas nasce dos estudos de campo realizados num processo de investigação em diversos contextos e, a partir dos quais, elaboram o desenvolvimento teórico que define o seu conceito. Destacam as seguintes características, inscritas numa abordagem que integra a visão de sistemas que permite que o conceito geral de capacidade seja operativo e não fique no limbo:

- Implica empoderamento e identidade, propriedades que permitem a uma organização ou a um sistema de sobreviver, de crescer, de diversificar-se e de ser complexo.
- É uma habilidade ou aptidão coletiva, a combinação de atributos que permite a um sistema de funcionar, de atribuir valor, de estabelecer relações e de renovar-se a si mesmo.
- É um estado ou condição inerente ao fenómeno de sistemas: surge da dinâmica envolvida na combinação complexa de atitudes, recursos, estratégias e habilidades, tanto tangíveis como intangíveis.
- É um estado potencial.
- Cria um valor público: constitui a habilidade de um grupo ou de um sistema em contribuir positivamente na vida pública.

Estas características são próprias de todas as capacidades coletivas, mas destaca-se a sua aplicação na compreensão da capacidade do sistema no seu conjunto. Não se tratam apenas das capacidades das organi-

zações e das instituições, mas também são consideradas as capacidades da sociedade como tal, isto é, quando e como uma sociedade desenvolve as suas próprias capacidades. A partir desta proposta, deduz-se a sua aplicabilidade não só para o estudo das organizações e das instituições, consideradas de forma distinta, mas também na aplicação a sistemas ou coletivos complexos onde interatuam as anteriores. Neste sentido integral, a capacidade define-se como a habilidade global de um sistema para criar um valor público, ou a combinação emergente de capacidades coletivas e individuais que permite a um sistema humano criar valor.

Por fim, partimos de um conceito ambicioso de capacidade, que permite a leitura mais sistêmica do processo de desenvolvimento de capacidades. A capacidade não é apenas um recurso das pessoas, mas de qualquer instância de grupo consciente da sua missão na sociedade, e, inclusivamente, da sociedade em si mesma. Com o exposto, ultrapassa-se a conceção de instrumento e assética das categorias de capacidade e fomento da capacidade, para fornecer a eles um conteúdo normativo.

O considerar que as organizações sociais, as instituições e as empresas necessitem de determinadas capacidades de modo a que o seu funcionamento seja exemplar não é uma questão inovadora na abordagem do desenvolvimento das capacidades. No setor da economia de empresa e das administrações públicas existem inúmeras propostas a esse respeito. No entanto, a maioria parte da consideração de que cada entidade coletiva estabelece objetivos muito definidos e tópicos, pensados para funcionar numa determinada conceção de democracia formal e num enquadramento da economia de mercado, sem intenção de procurar formas alternativas às organizacionais e às institucionais e numa relação diferente com a envolvente. Consequentemente, não respondem à questão de conhecer quais são as capacidades necessárias para que estes grupos promovam processos de desenvolvimento humano.

O desafio, na visão alternativa, não se encontra apenas na eficiência do funcionamento que qualquer instância pública ou privada deve enfrentar, mas na intenção de conseguir funcionar com autonomia no seu processo crítico para com o modelo dominante. Consiste em saber qual deve ser o núcleo da sua forma de atuar para assegurar o funcionamento dos seus objetivos estratégicos. Por isso, mais do que pensar numa lista de capacidades entendidas cada uma de maneira independente, a questão é entendê-las, como um conjunto interligado onde todas são necessárias e interatuam, retroalimentando-se e influenciando-se entre si. Essa capacidade coletiva integral compõe-se de uma série de capacidades coletivas que permitem a uma organização de atuar e

## 1. A PROPOSTA ALTERNATIVA A PARTIR DA ABORDAGEM DAS CAPACIDADES

de se manter. Quais são essas capacidades coletivas que se devem ter em conta para conhecer e avaliar os sistemas e as organizações?

### ■ A definição das capacidades coletivas

Assim como não tem sentido elaborar uma lista fechada e universal de capacidades coletivas, é imprescindível identificar e definir aquelas capacidades especialmente relevantes e que são idóneas para o entendimento e a avaliação do funcionamento das sociedades. Por esta razão, propomos no ensaio a elaboração de uma primeira lista, que sirva de base para o debate e que permita progredir na definição e operatividade das capacidades.

Nesta tentativa, partimos de diversas considerações (Baser e Morgan, Woodhill, Costamagna, FAO e PNUD), que têm como objetivo comum identificar quais são as capacidades coletivas necessárias para que uma organização proponha processos de emancipação. Existem outras listagens, no entanto as que se apresentam são suficientes para demonstrar a operatividade do conceito e incentivar a identificação de outras capacidades coletivas em diferentes contextos.

É importante fazer uma primeira distinção que manifeste a natureza específica das capacidades relevantes: diferença entre as capacidades técnicas e as capacidades funcionais transversais.<sup>3</sup> As capacidades funcionais transversais são aquelas que se encontram em qualquer coletividade pública ou privada, seja qual for o grau de complexidade ou o alcance territorial sobre o qual atua. São estas as que nos interessam, uma vez que estabelecem as decisões que afetam o atual funcionamento e o futuro de um coletivo. Enquanto que as capacidades técnicas se referem à atuação das actividades específicas, em função dos objetivos particulares. Por este motivo, tornam-se imprescindíveis em cada setor ou especialidade, mas não são aplicáveis fora dos mesmos.

Baser e Morgan (2008: 104) propõem cinco capacidades transversais, subentendendo-se que formam parte de um todo interligado:

- Compromisso e atração, implicando comprometer-se e participar: volição, empoderamento, motivação, atitude, confiança.

---

3. Uma classificação similar faz LenCD (Learning Network on Capacity Development) ao distinguir entre capacidades rígidas —as que geralmente se consideram técnicas, funcionais, tangíveis e visíveis— e capacidades flexíveis, as capacidades que geralmente se consideram sociais, relacionais, intangíveis e invisíveis (<http://www.lencd.org/learning/core-concept>).

## TERRITÓRIOS EM CONFLITO

- Realizar tarefas técnicas e oferecer serviços e logística, sendo estas funções básicas para poder realizar os seus objetivos.
- Relacionar-se e atrair recursos e apoio.
- Adaptação e renovação, incluindo aprendizagem, estratégia, reposicionamento, gestão da mudança, etc.
- Equilibrar a coerência e a diversidade: fomentar a inovação e a estabilidade, controlar a fragmentação, gerir a complexidade, equilibrar a combinação de capacidades.<sup>4</sup>

A capacidade de compromisso e atração, definida como essencial, propõe que as organizações devem possuir uma vontade, poder eleger, poder empoderar-se e poder criar um espaço para elas mesmas. Reflete uma capacidade fundamental que implica ter ambição, convicção, determinação e identidade coletiva (veja figura 2).

Por sua vez, o PNUD (2009) identifica cinco tipos de capacidades funcionais transversais:

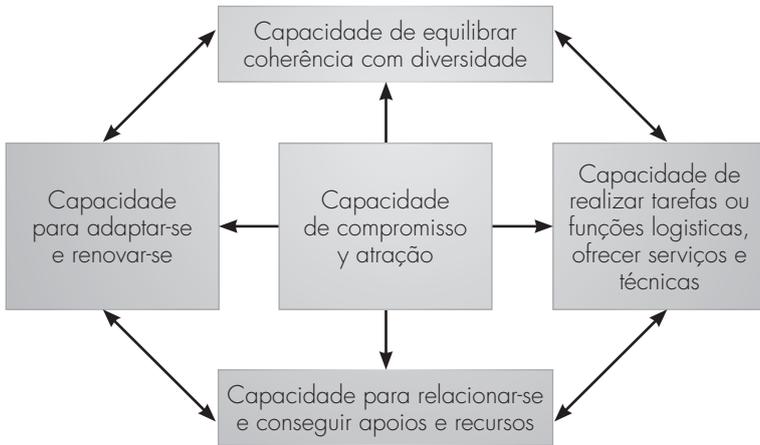
- Empreender um diálogo entre todas as partes interessadas.
- Analisar a situação e criar a visão do seu âmbito.
- Elaborar políticas e estratégias.
- Orçar, gerir e implementar.
- Controlar e avaliar.

Apesar destas cinco serem decisivas e não ser possível prescindir de nenhuma, destaca-se o papel da capacidade de analisar uma situação e criar uma visão. Esta capacidade é a base da estratégia do processo, convertendo-se num elemento de particular relevância para qualquer organização ou comunidade, uma vez que significa ser capaz de criar uma visão futura do coletivo e uma definição dos objetivos a conseguir. Ter esta capacidade implica analisar as capacidades desejadas para um futuro frente às suas capacidades atuais, o que gere uma compreensão

---

4. A FAO (2015) destaca como capacidades funcionais relevantes as seguintes: a) política e normativa: a capacidade de elaborar e implementar políticas e liderar reformas políticas e legislativas; b) conhecimento: a capacidade de criar, aceder e intercambiar informação e conhecimento; c) associação: a capacidade de iniciar e manter redes, alianças e associações; d) implementação: a capacidade de gerir (planificar, implementar, controlar e avaliar) projetos e programas de maneira eficiente e efectiva. Prácticamente encontram a sua correspondência nas anteriores, mas entendemos como mais completa a relação de Baser e Morgan.

FIGURA 2. CAPACIDADES COLECTIVAS DE BASER E MORGAN



Fonte: Baser e Morgan (2008: 104).

do conjunto de capacidades e necessidades, o qual permite dar resposta à questão sobre quais as capacidades necessárias a desenvolver. Estas capacidades estabelecem uma relação com as referidas por Baser e Morgan, o que permite integrar ambas.

Destacamos outras capacidades coletivas a partir de outras .

■ LenCD, uma rede aberta de aprendizagem informal relativa ao desenvolvimento de capacidades, a partir do que designa como capacidades flexíveis, as quais podem assemelhar-se às anteriores capacidades transversais, distingue dois grupos:

- Capacidades operativas: a cultura organizacional e os valores; a liderança, as relações políticas e o funcionamento; o conhecimento e a experiência implícitos; as habilidades relacionais (negociação, trabalho em equipa, resolução de conflitos, facilitação, etc.); as habilidades para resolver problemas, e a comunicação intercultural.
- Capacidades de adaptação: capacidade e vontade de autorreflexão e aprender com a experiência, capacidade de analisar e adaptar-se, alterar a preparação e a gestão da transformação, e confiança, empoderamento e participação para que atue a legitimidade.

## TERRITÓRIOS EM CONFLITO

Como se pode verificar, não diferem substancialmente das de Baser e Morgan, apesar de acrescentarem alguns detalhes inovadores.

■ Numa preocupação mais política e operativa, Costamagna fornece uma lista de capacidades coletivas vinculadas ao desenvolvimento territorial:

- Capacidade de se visualizar como sujeito-território, a qual se refere ao sentido de identidade como território, juntamente com a capacidade de entender o território de forma sistémica, sobre a base das interações complexas entre os seus atores.
- Capacidade de diálogo territorial, isto é, de enfrentar os problemas e os desafios do território sob forma de diálogo, o que confere a sustentabilidade do processo de desenvolvimento territorial.
- Capacidade da praxis, como a capacidade de um coletivo para experimentar continuamente na operatividade os seus enquadramentos teóricos e de os adaptar na medida que sejam ou não válidos na solução de problemas, ou como a capacidade de reduzir continuamente a dissociação entre o discurso e a prática.
- Capacidade de buscar a coerência entre o que se diz e o que se executa.
- Capacidade de ação coletiva para que o diálogo não incida exclusivamente na alteração dos comportamentos individuais, mas implique ações compartilhadas.

■ A preocupação pela transformação institucional é essencial na proposta alternativa, pelo que é fundamental implementar de maneira específica quais as capacidades necessárias para a transformação institucional. Um exemplo de abordagem desta questão é a considerada por Woodhill (2010b: 49), a qual fornece uma visão mais ambiciosa que as propostas anteriores ao salientar as seguintes capacidades coletivas:

- Capacidade de elaborar e de entender os desafios da sustentabilidade medio-ambiental e da justiça social.
- Capacidade de governar um mundo global altamente complexo quando enfrenta riscos de colapso medio-ambiental, violência e terror provocados por desigualdades, pobreza ou competência sobre recursos escassos.
- Capacidade de dirigir a inovação tecnológica face aos desafios do nosso tempo.

## 1. A PROPOSTA ALTERNATIVA A PARTIR DA ABORDAGEM DAS CAPACIDADES

- Capacidade de conduzir as transformações institucionais, rápidas e fundamentais, necessárias às comunidades e às sociedades para que se tornem mais sensíveis e resilientes aos problemas que enfrentam.
- Capacidade de implementar novas dinâmicas de compromisso entre a cidadania, os seus líderes, empresas, governo e sociedade civil.

Expressas desta maneira, podem parecer demasiado ambiciosas, mas pelo facto de identificar quais são os desafios permite encontrar com maior eficácia a natureza das capacidades que sejam motores da transformação.

■ As entidades têm que desenvolver a sua atividade numa atmosfera complexa, caracterizada pela incerteza e pela vulnerabilidade, implicando que os seus projetos se deparem com dificuldades adicionais às quais devem fazer face. Perante esta realidade, é preciso identificar quais são as capacidades necessárias. A categoria de resiliência foi convertida numa referência para expressar a capacidade necessária a qualquer organização que queira implementar o seu projeto em contextos complicados. A relação de capacidades emergentes, consideradas por Woodhill (2010b: 53), é uma resposta a esta questão, ao propor aquelas que podem proporcionar um maior grau de resiliência com base à inovação institucional:

- Capacidade de navegar na complexidade: ser capaz de atuar dentro da imprevisibilidade e complexidade inerente aos sistemas sociais. Implica aprender a viver na transformação e na incerteza.
- Capacidade de aprendizagem de maneira colaborativa.
- Capacidade de compromisso político: a inovação institucional é um projeto político.
- Capacidade de autorreflexão: a transformação social é um processo emocional; requer das capacidades auto-reflexivas dos seus atores, o que implica pôr em causa as próprias convicções e crenças.

Com base no exposto, apresenta-se no quadro 1 uma proposta integrada das capacidades coletivas, consideradas como as mais relevantes e que podem servir de referência para definir aquelas se devem utilizar para as estratégias de transformação e avaliação do comportamento dos diversos coletivos e da própria comunidade. Insiste-se no carácter

## TERRITÓRIOS EM CONFLITO

indicativo que tem qualquer listagem realizada. O que se determina é que cada sociedade ou grupo estabeleça coletivamente quais devem ser as capacidades que podem garantir o melhor cumprimento dos seus objetivos. Um exemplo de exercício deste processo é a lista realizada pelo projeto COMPORTE (Alboan, 2016: 134-137).

### QUADRO 1. PROPOSTA INTEGRADA DE CAPACIDADES COLECTIVAS

<b>Capacidades centrais</b>	<b>Capacidades particulares</b>
Capacidade de análise e visão do futuro	Resiliência
Capacidade de compromisso e atração	Analisar e criticar relações de poder Juízos sobre formas apropriadas de compromisso Influência e incidência política Uso dos meios de comunicação
Capacidade de se relacionar e conseguir apoios	
Capacidade de equilibrar coerência com diversidade	
Capacidade de se adaptar e renovar	Aprendizagem Autorreflexão e autocrítica Combinação de diferentes tipos de conhecimento, incorporação do conhecimento local na gestão e na tomada de decisões Inclusão das restrições da natureza na sua estratégia
Capacidade de tomar decisões perante problemas complexos	Navegar na complexidade
Capacidade de realizar ações	

Fonte: Elaboração própria com base em Baser e Morgan (2008), PNUD (2009) e Woodhill (2010b).

## QUADRO DE ANÁLISE

Neste segundo capítulo explora-se a identificação das principais categorias de análise capazes de estabelecer estratégias de ação de transformação em territórios concretos, com o objetivo de eliminar as instituições injustas e criar ambientes favoráveis, onde as pessoas possam desfrutar das suas capacidades valiosas e proporcionar condições para implementar processos críticos alternativos. O objetivo não é teorizar sobre a transformação mas basear-se na realidade de territórios específicos, tomando como referência a componente social —as relações sociais entre pessoas e instituições existentes nos mesmos—, para identificar a capacidade de cada sociedade local em implementar as suas próprias propostas de vida face aos planos de desenvolvimento que não integram o conceito mais abrangente de bem-estar e se regem pelo princípio da acumulação e do crescimento económico.

Esta proposta necessita dispor de referências teóricas relevantes para desenvolver a sua análise. Aqui limitamos-nos a identificar e a definir as categorias principais que serão posteriormente objeto de ampliação em outros capítulos.

### ■ O território como base do quadro de análise

A primeira referência do enquadramento é considerar o território concreto como o objeto principal de análise. Por assim dizer, isto supõe que foi escolhida a dimensão local como o âmbito mais apropriado para se analisar os processos de mudança com caráter de transformação, e as dinâmicas que impedem ou que constituam um obstáculo a sua consolidação. É preciso referir que ao considerar a dimensão do «local» esta encontra-se acima dos critérios administrativos (o que se poderia definir como uma visão «municipal»); procurando centrar-se no estudo de sociedades que funcionam em espaços definidos, onde as pessoas podem compreender e viver um processo compartilhado.

Não se trata unicamente de uma delimitação geográfica ou política, mas de um território onde se luta por implementar um projeto de caráter normativo e pluridimensional, no qual a sociedade que o habita é o agente coletivo do mesmo. Ao utilizar o termo de *desenvolvimento humano local*, referimo-nos à luta pelo bem-estar humano individual e coletivo desenvolvida pela sociedade de um determinado território e cuja visão é o desenvolvimento humano, noutros termos, o desenvolvimento de capacidades individuais e coletivas necessárias para torná-lo efetivo.

É importante reconhecer que a partir da abordagem das capacidades não foi dedicada suficiente análise ao facto de que as pessoas, as famílias e as comunidades estão inevitavelmente integradas na esfera institucional e aos fins culturais, sociais, geográficos e económicos da sua sociedade territorial.<sup>5</sup> Contudo, é impossível compreender a construção do bem-estar coletivo sem esta referência à comunidade. De facto, a comunidade é o lugar onde a interação entre autoridades, instituições formais/informais, a cidadania e a sociedade no seu conjunto é mais direta e frequente no tempo; onde as desigualdades, as formas de exclusões, os desequilíbrios de poder e as vulnerabilidades são imediatamente vividas pelas pessoas; onde as transformações institucionais tomam forma e evoluem; onde as políticas internacionais e nacionais se baseiam e conseguem resultados finais. Portanto, partir da comunidade local é primordial para estabelecer o desenvolvimento das capacidades, visto que integra a oportunidade de criar as preferências, os direitos e o poder político, e consequentemente a agência individual e coletiva.

Nos últimos anos foram implementadas muitas propostas teóricas e políticas que visavam o desenvolvimento local. Contudo, existem inúmeras diferenças entre elas. Enquanto que umas se limitam a reproduzir à escala mais reduzida as considerações da economia convencional, outras elaboram propostas criativas com base em duas características principais: a) entender o desenvolvimento das sociedades numa visão integral, integrando outras dimensões para além da económica; e, b) o ênfase no carácter endógeno do processo de desenvolvimento, atribuindo o protagonismo do mesmo aos agentes e aos recursos locais. Um exemplo desta conceção é a definição do desenvolvimento económico territorial estabelecido por ILPES/CEPAL, relativamente «à capacidade de uma sociedade local em elaborar propósitos coletivos, —de progresso material, igualdade, justiça e sustentabilidade— mobilizando os recursos locais endógenos para a sua realização». Isto implica uma visão dinâmica do território (para além da visão tecnocrática), ao que se concebe como uma entidade significativa, especificada no tempo e no espaço e como um espaço de construção política.

Em suma, o nosso quadro de análise centra-se em territórios ou espaços locais definidos, onde se produz uma complexa combinação de história, cultura, geografia, recursos, conhecimento e instituições. Considera-se que constituem âmbitos idóneos para analisar e monitorizar

---

5. Nesta conceção da comunidade analisam-se as propostas de Biggeri, Ferrannini e Arciprete (2018).

## 1. A PROPOSTA ALTERNATIVA A PARTIR DA ABORDAGEM DAS CAPACIDADES

processos de transformação com carácter de desenvolvimento humano. Ao abordar estes espaços locais como lugares onde existem oportunidades de criar projetos comuns, não se preconiza uma resposta isolada do seu contexto, mas, pelo contrário, implica estabelecer as relações com os outros níveis superiores dentro dos estados ou regiões e, inclusivamente, como um lugar idóneo onde pensar a construção de uma globalização distinta, mais equitativa e humana, enquanto que a local permite redescobrir o sentido do território e da comunidade.

Deste modo, partimos de uma conceção local/territorial como o espaço da controvérsia e da confrontação, aspeto que geralmente é silenciado por quem detém o poder e apresenta a sua proposta como sendo a única válida e viável. O objeto de análise é, pois, um cenário dinâmico de debate entre distintos atores coletivos, o que implica reconhecer a complexidade e multidimensionalidade da ação.

A nossa proposta de desenvolvimento humano local resume todos estes elementos na definição seguinte: o processo integral, ou o conjunto de processos, pelo qual cada sociedade determina de forma autónoma o seu futuro desejável e viável, isto é, o bem-estar que considera como valor, entendido este como a ampliação de oportunidades para os indivíduos, os grupos sociais e as comunidades territorialmente organizadas, de pequena e média dimensão, assim como a utilização das suas capacidades e recursos para um benefício comum equitativo, tendo em conta a igualdade de género, nos termos económicos, sociais e políticos, analisados segundo o desenvolvimento humano.

Para compreender os elementos em debate é necessária uma metodologia que confronte e se alimente dos problemas ocorridos nos territórios definidos, que se disponibilize em entender que as realidades dos territórios estão marcadas por diferentes níveis e escalas no tempo e espaço, por múltiplos centros de decisão relativamente independentes, processos incoerentes e contraditórios, e que permita gerar visões compartilhadas para uma ação coletiva.

Implementar este processo de emancipação e construção de uma sociedade alternativa requer trabalhar em duas direções:

- Criar as condições —o contexto— que favoreçam o desenvolvimento das capacidades individuais e coletivas para que cada sociedade local tenha a capacidade de elaborar e empreender um projeto coletivo integrador e participativo.
- Estabelecer espaços para o debate das diferentes visões geradas em cada território onde se reconhecem os interesses dos

diferentes grupos e se realizam processos compartilhados de ação coletiva.

É um processo que implica: a) des-construir e reconstruir os processos de atuação dos poderes públicos; b) analisar as relações, as alianças e os conflitos entre os diferentes níveis de governo e os movimentos e organizações sociais; e c) promover as capacidades dos governos e dos agentes locais nos processos de tomada de decisão das questões coletivas. É preciso salientar que tanto a importância como os conteúdos dos acordos adquire a forma em que se tomam as decisões, como as distintas partes confrontam e negociam em condições desiguais a análise às prioridades locais.

### ■ Principais pontos do enquadramento

O estudo dos processos críticos alternativos obriga decididamente a enfrentar a transformação social, mas não é evidente saber como o realizar porque os processos de transformação social são o resultado de uma dinâmica complexa de ações individuais e processos sociais. É impossível conseguir resultados quanto ao desenvolvimento humano, ou bem-estar alternativo, sem a criação de novas instituições, mas estas não se podem criar sem uma alteração dos valores e atitudes das pessoas. E, por sua vez, o aparecimento de novos valores e atitudes nas pessoas necessita de transformações nas instituições. Isto implica que se estabelece um desafio aos interesses considerados e às estruturas de poder existentes e, conseqüentemente, aos acordos institucionais dominantes (ou às regras do jogo). A dimensão política é fundamental para a análise e compreensão dos processos de transformação.

Como analisar um cenário tão complexo e dinâmico? Necessitamos de um enquadramento, uma referência que permita ordenar os diferentes atores, as dinâmicas em jogo e as relações entre pessoas, organizações e instituições. Para este efeito, propomos basear-nos no processo de desenvolvimento das capacidades anteriormente referido, pois permite identificar essa dinâmica e, ao mesmo tempo, a transformação é sua referência. No centro da análise, situa-se a referência tripla: de capacidades, transformação e resultados (Baser y Morgan, 2008).

Partindo desse centro, o enquadramento proposto quer implementar uma ação dupla: a) analisar as interligações entre os diferentes níveis e atores; e, b) assumir o caráter dinâmico da análise, que implica considerar que os vínculos entre capacidades, transformação e resultados são

## 1. A PROPOSTA ALTERNATIVA A PARTIR DA ABORDAGEM DAS CAPACIDADES

o motor do processo coletivo alternativo do desenvolvimento humano local. É importante destacar que a referência aos resultados consiste não apenas na eficácia ou operatividade, como também na qualidade dos mesmos. Nem todos os êxitos realizados interessam; determinar quais são os objetivos visados e avaliar os resultados de acordo com os mesmos é um elemento fundamental da análise.

Os três níveis, nomeadamente —individual, organizacional e institucional, e contexto— devem ser relacionados e analisados com vista à concretização dos resultados de bem-estar próprios do desenvolvimento humano ou daqueles que foram determinados por cada sociedade. O objetivo não é exclusivamente analisar os processos que têm lugar em cada um deles, mas de os avaliar em função da sua idoneidade e eficácia para conseguir esses resultados. Por este motivo, as vinculações diretas de cada um dos capítulos com os resultados do bem-estar são uma questão fundamental na utilização do enquadramento.

O enquadramento não visa ser um modelo teórico que explique o desenvolvimento humano local, mas fornecer um enquadramento inteligível dos processos que conduzem a ele, que permita: a) identificar esses processos, agrupá-los em categorias sempre que formem parte de uma articulação específica; b) estabelecer as relações mais significativas que se dão entre eles; e c) dispôr de uma visão integral do funcionamento do sistema respetivo a uma determinada sociedade. Não visa descrever detalhadamente os diferentes grupos ou realizar uma descrição sociológica dos diferentes agentes de cada grupo, mas de fazer uma avaliação capaz de identificar os agentes e os processos mais relevantes no processo de transformação visado; e considerar as relações tanto dentro do grupo como com os outros grupos, e com o seu contexto.

Para entender o funcionamento de um sistema complexo é preciso assumir uma abordagem pluralista que integre diferentes abordagens metodológicas no estudo das relações entre os diversos agentes e processos em desenvolvimento. O enquadramento deve ser capaz de abranger a essência e a complexidade das comunidades locais com caráter multidimensional e evolutivo, ao mesmo tempo que mantém uma referência constante a processos de ampliação/diminuição de capacidades a nível individual e coletivo.

É importante alertar que muitos dos enquadramentos propostos não destacam, suficientemente as duas referências que devem inscrever-se na análise: a abordagem de género e as relações com a natureza. As categorias de género e ambientais, devem ser transversais e estar presentes em todas as fases da análise. As restrições de espaço deste capítulo

impossibilitam detalhar as implicações que supõem, mas dedicamo-las em outros capítulos específicos.

A base teórica do nosso enquadramento encontra-se no processo de desenvolvimento das capacidades partindo dos três níveis e das interligações de todo tipo que se estabelecem entre eles: a) a dinâmica individual do bem-estar de uma pessoa; b) a dinâmica coletiva da organização e do empoderamento; c) a dinâmica da comunidade local; e d) a dinâmica de multiníveis.<sup>6</sup>

Resumidamente, o enquadramento estabelece os três níveis nos quais pode ocorrer a transformação: pessoal, relacional e ambiental. Tomando como referência a proposta feminista da mudança, consideramos que:

- As transformações a nível pessoal estão intrinsecamente ligadas à pessoa. Isto refere-se às transformações em como uma mulher se vê a si mesma, em como considera o seu papel e o de outras mulheres na sociedade, em como vê o seu papel económico e a sua confiança em decidir e estabelecer ações que digam respeito a ela e a outras mulheres. Refere-se também às transformações na perceção dos homens quanto ao seu papel e ao que corresponde às mulheres.
- As transformações a nível relacional têm lugar dentro da rede de vínculos circunscrita à organização das mulheres. Isto inclui transformações tanto no lar como na comunidade e abrange os mercados, as autoridades locais e quem tem o poder de decisão.
- Por último, as transformações ao nível do ambiente têm lugar no contexto mais amplo. Estas podem ser transformações informais, como nos regulamentos sociais e nas convicções e crenças da sociedade em geral, ou podem ser transformações formais no enquadramento político e legislativo.

É preciso evitar uma análise repartida de cada nível, visto que todos eles influem a e são influídos pelos restantes. Deste modo, o contexto socio-institucional local tem influência na formação do bem-estar das pessoas, na medida em que afeta os seus mecanismos de acesso aos recursos assim como ao conjunto de capacidades que podem alcançar (como acontece com os sistemas de educação e saúde); também é essencial na definição do processo de decisões coletivas da comunidade local. E vice-versa, as transformações produzidas nos conjuntos das

---

6. Para detalhar este enquadramento, considerámos como ponto de partida as considerações de Mario Biggeri, Solava Ibrahim e o Programa de Liderança para o Desenvolvimento (DLP, Developmental Leadership Program).

## 1. A PROPOSTA ALTERNATIVA A PARTIR DA ABORDAGEM DAS CAPACIDADES

capacidades das pessoas, implicam novas relações com o contexto que podem provocar alterações no mesmo. Deste modo, o enquadramento atribui uma visão dinâmica que deve figurar na análise das interações e sistemas de retroalimentação entre os distintos agentes e níveis. Representa como a ampliação ou diminuição das capacidades que as pessoas usufruem e exercem estão moldadas por processos que têm lugar dentro da comunidade local e, por sua vez, afetam as trajetórias de evolução do desenvolvimento dentro das suas próprias comunidades.

No entanto, para se conseguir alterações inclusivas, estas alavancas devem desenvolver-se dentro de uma rede de confiança, de regulamentos e de valores compartilhados dentro da própria comunidade local, facilitando práticas cooperativas entre indivíduos e grupos. É importante salientar que as dinâmicas da comunidade local nem sempre visam resultados positivos, também podem provocar dramáticas desigualdades, exclusão social e privação de capacidades individuais e coletivas, conforme sejam os resultados dos conflitos e desequilíbrios de poder entre os diferentes grupos e identidades. Os espaços de participação estão construídos socialmente e não são neutros no que concerne às relações de poder. Por outras palavras, os processos ao nível da comunidade local entendem-se como sendo uma interminável interação de valores, interesses, ideias e discursos em conflito entre os grupos sociais, que reproduzem, perpetuam ou transformam o contexto socio-institucional e conduzem a estratégias de desenvolvimento, práticas e trajetórias.

### ■ O contexto: fatores condicionantes e enquadramento sociopolítico

As estruturas sociais, políticas e económicas das sociedades constituem um referente fundamental. Nelas situam-se não só, as forças que operam nos distintos âmbitos, e os vínculos estabelecidos pela correlação existente entre elas, como também os modelos tácitos ou explícitos em valores, convicções e crenças. Neste capítulo, um aspeto fundamental será a identificação dos fatores socio-institucionais, que limitam a capacidade das pessoas para exercer a sua organização, entre os quais se podem determinar: as regras sociais injustas, as formas de favoritismos, as práticas de exclusão, as ideias, etc. Trata-se de aprofundar para além da mera descrição e fornecer uma perspetiva dinâmica dos três espaços principais do contexto institucional que caracterizam a dimensão social: a estrutura social, as regras de jogo e instituições, e a cultura (Bastiaensen et al., 2015). O objetivo é entender o funcionamento desta

dinâmica na tomada de decisões que afetam ao coletivo e que incidem na determinação do seu futuro.

Os três espaços referidos são:

- A estrutura social, entendida de maneira dinâmica, como a governação económico-social, isto é, as instâncias que elegem as diretrizes que a sociedade deve seguir, que abrange uma grande quantidade de atores em diferentes campos sociais e em permanente interação.
- As regras do jogo ou as instituições, que, por um lado, implica considerar a complexidade derivada da grande quantidade de atores nos diversos âmbitos sociais, e, por outro, supõe incluir os múltiplos enquadramentos regulatórios e normativos que, por sua vez, são sempre incompletos e em contínuo desenvolvimento e, muitas vezes, também contraditórios entre si e em constante interação.
- A cultura, que é o nível das ideias, percepções, conhecimentos e significados que emanam, legítimam e motivam as aspirações e ações dos atores, as suas formas de se organizarem e relacionarem, e as regras do jogo que negociam e aplicam. Os atores em interação unem e constroem o conhecimento a partir das respetivas experiências culturais, as quais nunca são acabadas nem coerentes, mas estão em constante evolução. É importante salientar que estes processos alimentam os argumentos que os atores têm para valorizar ou não determinados êxitos alcançados e maneiras de viver, e deste modo constituem-se como fonte de orientação das suas ações.<sup>7</sup>

A análise da governação da sociedade local, entendida a partir desta perspetiva ampla, será uma das tarefas a desenvolver num capítulo particular da metodologia.

### *A importância da cultura e do contexto<sup>8</sup>*

Em termos gerais, pode entender-se a cultura de um país como o sistema de valores, crenças, regulamentos e práticas da sua sociedade, incluindo as crenças religiosas e tradicionais. Pode variar muito de um país ao outro e inclusivamente dentro de um mesmo país, entre diferentes

---

7. Para uma maior definição da composição das esferas, ver Bastiaensen et al. (2015: 47 [quadro 2]).

8. Transcrito de: LenCD, *The Core Concept*, pp. 13-15, em <<http://www.lencd.org/learning/core-concept>>.

## 1. A PROPOSTA ALTERNATIVA A PARTIR DA ABORDAGEM DAS CAPACIDADES

regiões geográficas ou grupos sociais. As referidas crenças e práticas geralmente têm uma grande influência em termos de onde e como se pode alcançar com êxito os objetivos e o ritmo da transformação. Frequentemente a cultura pode ser mais lenta que o contexto no processo de transformação, porque se basea em fortes padrões de crenças sociais enraizados e em comportamentos do passado. No entanto, apesar de poderem ser lentos e difíceis de conseguir, as transformações nas crenças baseadas na cultura são muito importantes para o desenvolvimento da capacidade.

O contexto é uma forma de descrever a combinação de fatores que se aplicam a um lugar ou a uma situação, num dado momento. Estes integram sistemas políticos e institucionais, as relações entre o país e os seus vizinhos na região e no mundo, a economia política que sustenta as relações entre os poderes políticos e económicos, as dinâmicas de poder entre os grupos sociais e económicos, e outros fatores económicos, geográficos e sociais.

A capacidade é sempre contextual, uma vez que só se pode definir e compreender em relação aos fatores ambientais e culturais no contexto considerado. A relação entre a cultura, o contexto, a capacidade e a mudança, quer se estabeleça lentamente ao longo do tempo ou quer seja radicalmente provocada, é bastante complexa, e a mudança está integrada dentro do contexto, enquanto que simultaneamente é o contexto que estabelece as possíveis alavancas para a transformação. O contexto incide e é influenciado por um processo de desenvolvimento de capacidades, e também poderia mudar por outras razões, como sucedeu durante a crise económica mundial. Igualmente, os desastres naturais, as manifestações populares ou a instabilidade da região são relevantes para a mudança. Sem dúvida que um dos fatores mais importantes é o contexto sociopolítico de um país e como este influi na liderança para promover a transformação, sequenciá-la ou bloqueá-la.

Um elemento essencial a pensar o contexto é questionar a existência da visão dominante apresentada como se fosse um valor universal, baseada numa determinada objetividade, e cuja intenção é a de legitimizar os interesses dominantes como a única visão possível. É necessário descobrir as outras «objetividades contextuais», isto é, reconhecer que existem diversas visões, cada uma com a sua legitimidade, e assumir que podem existir muitas diferenças entre elas, o que não implica negar que determinados valores sejam bastante compartilhados ou que existam âmbitos de acordos. Por este motivo, uma tarefa principal é a de identificar as diferentes objetividades existentes em cada território, pelo que é fundamental uma análise do enquadramento das interrelações. É preci-

so identificar em Cabo Delgado, Tolima e Urdaibai, quais são as instituições que ajudam a dar voz e poder a todos os grupos, e a partir destas interações críticas para estabelecer as propostas alternativas. Não existe uma única proposta para analisar estes enquadramentos de inter-relações, uma vez que os contextos socioinstitucionais são muito diferentes. De qualquer modo, a estrutura social, as instituições ou regras de jogo e as ideias ou a cultura são elementos que devemos considerar na sua interação com o contexto ecológico.

### ■ Os processos de transformação

Não podemos restringir-nos a uma mera descrição das relações que aparecem nas comunidades; apesar de as agruparmos segundo as suas origens, esta classificação não diz nada do tema fundamental, que é a mudança. Como se produz a transformação? Através de que processos se manifesta?

#### *A organização coletiva como motor da transformação (liderança colectiva)*

Como explicar como, quando e por que é que sucede ou não a transformação? Supõe-se que, num determinado momento, algumas pessoas impulsionam uma reivindicação constituindo assim um processo de exigência política. Daí que, a resposta habitualmente dada é que o foco da transformação encontra-se na «vontade política» dos principais responsáveis na tomada de decisões, os quais optam por impulsionar uma reforma. O Programa de Liderança para o Desenvolvimento critica esta visão simplista e propõe uma ideia mais ampla de como compreender a vontade política (DLP, 2018a, 2018b).<sup>9</sup>

Para um adequado entendimento quanto à vontade política, o Programa de Liderança para o Desenvolvimento destaca duas característi-

---

9. O Programa de Liderança para o Desenvolvimento (DLP, Developmental Leadership Program) é uma iniciativa de investigação internacional que explora como a liderança, o poder e os processos políticos impulsionam ou bloqueiam os processos de desenvolvimento. Centra-se no papel crucial dos líderes e das coalições locais para forjar instituições legítimas que promovam resultados de desenvolvimento, como o crescimento sustentável, a estabilidade política e o desenvolvimento social inclusivo. A sua sede encontra-se na Universidade de Birmingham (Reino Unido) e trabalha em estreita colaboração com a Universidade de La Trobe em Melbourne (Austrália).

## 1. A PROPOSTA ALTERNATIVA A PARTIR DA ABORDAGEM DAS CAPACIDADES

cas. Em primeiro lugar, implica um esforço coletivo. Critica-se a posição daqueles que a identificam em termos de motivação e intenção individual, visto que nenhum líder individual pode provocar a transformação por si mesmo. A reforma raramente é produto de políticos ou outros líderes que atuem por sua conta, mas baseia-se em alianças estratégicas, redes de políticas e defesa. Não tem sentido falar de vontade política se não houver a capacidade coletiva para a implementar. A transformação requer um esforço coletivo e colaborativo, sendo que apresentar a vontade política como uma tentativa individual obscurece esta realidade.

Em segundo lugar, é um processo político. A vontade política não é um fenómeno psicológico mas, político. Não aparece de uma forma mágica, mas através de um processo político de impugnação mediante o qual a cidadania e outras partes interessadas tentam responsabilizar os seus representantes. Da mesma maneira, os líderes nunca estão completamente livres das regras que os restringem, os potenciam e os condicionam. No mundo real, a transformação depende das relações complexas entre os indivíduos e os regulamentos e regras que coexistem: o seu contexto institucional. As pessoas estão inseridas nas instituições; podem trabalhar individual ou coletivamente dentro dos enquadramentos institucionais existentes, interromper-lhes, evitar-lhes ou voltar a definir-lhes, mas também estão restringidas e empoderadas por eles.

Deste modo, a vontade política oculta questões mais profundas: de onde vem a vontade política? Como funciona? E, o mais importante, poderá construir-se? Durante a última década, o Programa de Liderança para o Desenvolvimento realizou uma importante investigação, na qual explora que a vontade política da mudança emerge por meio do processo coletivo e político da liderança para o desenvolvimento. Por liderança para o desenvolvimento entende-se o processo estratégico, coletivo e político para conseguir bons resultados de transformação. A mudança pode suceder por muitas razões: sorte, acidente, oportunidade ou transformação estrutural (como a alteração demográfica ou as transformações geopolíticas). Mas ao considerar-se a liderança para o desenvolvimento entende-se que existe uma ação mais intencionada. Implica um processo estratégico de organização. É a mobilização das pessoas e dos recursos no encontro de objetivos compartilhados. É necessário uma mudança e para que esta suceda é preciso enfrentar a questão do poder social. Muitas vezes implica a formação de coligações de líderes, elites e organizações com interesses diversos. O poder e a efetividade das coligações depende da sua capacidade para impugnar e deslegitimar as ideias sustentadas pelas instituições «rígidas», e legitimizar um conjunto

alternativo. Se eles podem fazer isso, podem reformular as instituições de maneira localmente legítima e tornar a mudança mais sustentável.

A política trata das estruturas, das instituições e do funcionamento do poder e da forma como se utiliza na concorrência, o conflito e a deliberação de ideias, interesses, valores e preferências; diferentes indivíduos, grupos, organizações e coligações se confrontam ou cooperam relativamente aos recursos, aos direitos, aos regulamentos públicos e aos deveres; se estabelecem acordos e se realizam as alianças ou se anulam; e se estabelecem, se mantêm ou se transformam as políticas, as instituições e os estabelecimentos políticos num processo contínuo.

A estrutura não pode ser entendida como um repertório inflexível que não permite transformações. Pelo contrário, é um enquadramento de orientações gerais que sempre necessitam de ser reinterpretados e reconstituídos segundo as situações, sendo que deixam sempre certos graus de liberdade, inclusivamente para aqueles mais oprimidos. Este facto cria oportunidades para transformar a estrutura através da organização. Contudo, para que a referida transformação seja efetiva e socialmente viável, é importante convencer e agrupar suficientes indivíduos, tanto em quantidade como em qualidade (ou seja, indivíduos relevantes para alinhar transformações no contexto socio-institucional, facilitador e limitante das capacidades).

O processo de impugnar as ideias e transformar as relações de poder não é claro nem lineal. É mais tipicamente desordenado, muitas vezes prolongado, e com frequência acusado de erros e retrocessos. Pode ser gradual e de movimento lento, desenvolvendo-se ao longo do tempo, ou mais dramaticamente catalisado por crises ou choques inesperados que mobilizam as pessoas.

O poder e a capacidade de ação das pessoas estão sempre condicionados pelo contexto social e pelo sistema político. No entanto, independentemente do contexto, a liderança para o desenvolvimento depende invariavelmente de três elementos fundamentais:

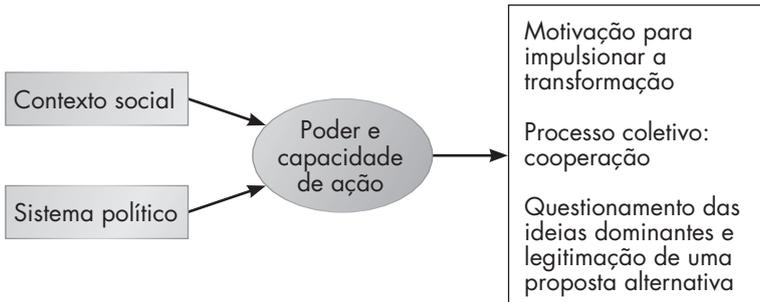
- A motivação para impulsionar a transformação: existem indivíduos motivados e estratégicos no que se refere aos incentivos, aos valores, aos interesses e à oportunidade de impulsionar a transformação.
- A cooperação no processo coletivo: a liderança é fundamentalmente um processo coletivo, no qual estes indivíduos motivados ultrapassam as barreiras à cooperação e formam coligações com suficiente poder, legitimidade e influencia.
- O questionamento das ideias dominantes e a legitimação de uma proposta alternativa: as coligações participam numa confrontação

## 1. A PROPOSTA ALTERNATIVA A PARTIR DA ABORDAGEM DAS CAPACIDADES

de ideias para ajudar a reformar as regras da sociedade.

O poder e a efetividade das coligações dependem em parte da capacidade para questionar um conjunto de ideias e legitimizar um conjunto alternativo (veja figura 3).

FIGURA 3. A LIDERANÇA PARA O DESENVOLVIMENTO



Fonte: Elaboração própria com base na DLP (2018a).

### *A transformação a partir da sua base: o modelo 3C de Ibrahim*

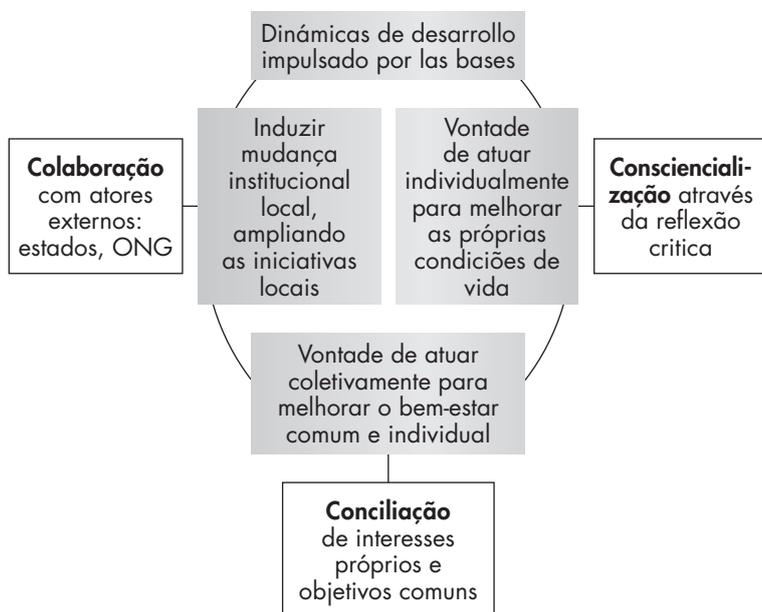
Para reforçar a ideia de que os processos de transformação que visam a verdadeira emancipação devem sustentar-se no apoio dos grupos mais desfavorecidos, torna-se interessante a proposta de Ibrahim (2017). Considera por inovação social o processo de criação social a partir das bases que propõem novas soluções que desafiam o *statu quo* e que pretendem a transformação institucional. Apresenta um modelo para explicar como é que se podem iniciar, apoiar e sustentar as inovações sociais nas bases. O modelo responde à proposta do processo de desenvolvimento das capacidades, enfatizando os três processos: a) conscientização a nível individual; b) conciliação a nível coletivo, e c) colaboração a nível institucional. Explora as dinâmicas que se dão em cada um destes três processos, destacando a importância das alterações de comportamento individuais, a organização coletiva e as reformas institucionais locais para o êxito, a sustentabilidade e a escalabilidade das inovações de base.

O modelo pretende explicar como e por que é que o contexto é importante. Demonstra que os processos impulsionados pelas bases se podem promover e manter ao induzir uma alteração de comportamen-

to a nível individual, fomentando a organização aos níveis individual e coletivo e apoiando as reformas locais a nível institucional. Enfatiza a importância da alteração de comportamento, a organização coletiva e as reformas institucionais locais para conseguir processos mais sustentáveis, escaláveis e bem sucedidos liderados pelas bases. As inovações terão êxito se: induzem a transformações de conduta positivas nas pessoas; apoiam atos de organização coletiva a nível da comunidade; e promovem reformas locais a nível institucional. São estes três processos interdependentes os quais promovem a transformação social.

A força do modelo assenta na sua clareza, na sua abordagem relativa aos processos (em substituição aos resultados) e a sua ênfase quanto à natureza interativa dos três processos e aos fatores contextuais. No que concerne à sua relevância política, o modelo reivindica o papel fundamental que podem desempenhar as inovações de base para iniciar e apoiar a transformação social e explica como é que os diferentes atores do desenvolvimento podem apoiar e melhorar este papel (veja figura 4).

FIGURA 4. EL MODELO 3C DE IBRAHIM



Fonte: Ibrahim (2017).

### *O empoderamento individual*

A dimensão individual das capacidades é fundamental, mas o entendimento da sua respetiva vinculação com a dimensão coletiva é crucial. Existe uma tendência em considerá-las como dimensões separadas que, uma vez formadas, cada uma separadamente, se interligam. No entanto, acaba por ser mais correcto analisar esses vínculos como explorados na teoria relacional, a qual parte do princípio que os seres humanos existem nas relações e não aparecem no mundo como agentes independentes, autónomos, autosuficientes, como o suposto por muitos teóricos liberais tradicionais. Do ponto de vista feminista insiste-se na importância desta abordagem, uma vez que ao prestar mais atenção às relações entre as pessoas alertam-se para aspetos relativos ao funcionamento do poder e às maneiras em que fatores como a raça, o género, a discapacidade e outros muitas vezes reduzem ou evitam o empoderamento das pessoas e, conseqüentemente, a sua organização. Quando alteramos a abordagem de indivíduos como tais aos indivíduos nas relações, surgem novas possibilidades para a teoria e a política, que necessitam responder de forma moralmente apropriada às realidades e às necessidades físicas.

Esta abordagem relacional feminista caracteriza-se pelos seguintes elementos:

- Destaca a importância do contexto, o que permite dar atenção aos detalhes da vida das pessoas afetadas por diversos tipos de relações desiguais e opressivas, relações que por sua vez são constituídas pelas práticas sociais específicas e pelos contextos políticos.
- Põe em relevo os regulamentos e as práticas do governo que suportam as diversas desigualdades para aquelas que estão indefesas e desfavorecidas.
- Destaca a importância da visão dos afetados pelas relações de poder como fontes de aprendizagem sobre diversos tipos de desigualdades e as estruturas que suportam.

Centrar-se nas capacidades individuais sem enfrentar a questão do poder social faz com que a análise do bem-estar fique incompleta. Não interessa enfrentar o empoderamento das pessoas como uma aventura individual e abstrata. A questão que faz falta compreender é a razão pela qual existem pessoas, ou grupos, que não têm a oportunidade de ampliar as suas capacidades e outros têm. Essa carência ou diferença

não é uma mera casualidade, mas responde a estruturas de poder que permitem a umas pessoas de implementar as suas capacidades e a outras não. A proposta de expansão das capacidades de cada pessoa deve ser feita a partir desta perspectiva, a qual tem consequências políticas, uma vez que a estratégia de expandir as capacidades individuais requer a transformação, e para que esta suceda é preciso enfrentar a questão do poder social. Em conclusão, a teoria relacional propõe o empoderamento como um processo pelo qual os agentes ficam habilitados para utilizar as capacidades e os recursos para realizar a transformação de maneira a eliminarem ou aliviarem as condições de opressão.

O empoderamento individual e a ampliação da organização têm um papel relevante na mudança de atitudes e capacidades pessoais para comprometer-se com a transformação na comunidade, para formar ou ser parte de movimentos. As pessoas, e os grupos coletivos, reestruturam e transformam progressivamente o contexto no qual residem para terem as oportunidades que se lhes são negadas. O motor encontrado na base destes potenciais processos de transformação assenta nas carências de capacidades experimentadas por várias pessoas da comunidade, ou seja, funcionamentos não alcançáveis mas valiosos, que abrem o futuro para empreender ações coletivas através empoderamento social com o objetivo de impactar no contexto socioinstitucional, mecanismos de formação de preferências e influências sociais na tomada de decisões.

Algumas ideias dominantes sobre o que deve ser a sociedade são prejudiciais para os atores excluídos ou marginalizados, porque os privam da sua capacidade de aspiração. As instituições vigentes estão marcadas pelo pensamento dominante e, no caso de não se produzir uma transformação, a integração pretendida é a de que os excluídos aceitem essa institucionalidade, na qual se ignora a questão principal: a razão da sua exclusão. Este facto leva a equacionar o problema das preferências adaptativas, isto é, quando as pessoas sofrem a frustração provocada ao desejar algo que não se pode obter, e acaba por se favorecer uma adaptação a qualquer aspiração ou preferência da pessoa às condições que tem. Este facto tem como consequência que o estado atual seja entendido como um bom resultado e por esse motivo anula qualquer interesse em o modificar.

Isto ocorre em muitas sociedades no papel das mulheres dentro da família e da sociedade, assim como acontece nas camadas sociais menos privilegiadas, as quais interiorizam que a organização social *naturalmente* requer de um comando superior e autoritário, inibindo-as de exigir transparência e controlo assim como de participarem de maneira ativa e democrática nas organizações.

## 1. A PROPOSTA ALTERNATIVA A PARTIR DA ABORDAGEM DAS CAPACIDADES

Por esta razão, nem todas as propostas de empoderamento permitem progredir no autodesenvolvimento e na autodeterminação, uma vez que requer-se um enquadramento de transformação social para desenvolver todas as potencialidades do poder coletivo, tanto a nível teórico-filosófico como a nível de intervenção social. O empoderamento deve ser entendido como um processo no qual as pessoas são consideradas como agentes de transformação, sendo capazes de utilizar as suas habilidades e capacidades para controlar e opinar sobre as decisões que afetam as suas perspetivas de vida e recursos. Não interessa pensar o empoderamento das mulheres como um processo individual, que promove o desenvolvimento das capacidades, mas que não questiona a injustiça estrutural presente nos contextos sociais e políticos. Pelo contrário, o empoderamento deve inscrever-se dentro de um projeto de transformação social feminista, o qual visa articular as alterações individuais com a ação coletiva para a construção de sociedades com projetos de transformação social e política.

O empoderamento pode entender-se como uma ferramenta conceitual e metodológica adequada para desenvolver uma cidadania mais inclusiva, sempre que integre a organização de ações coletivas de grupos feministas e de mulheres ultrapassando a lógica de redistribuição de recursos entre mulheres e homens, para o progresso numa revalorização dos valores culturais feministas de atenção à vida e ao meio-ambiente, possibilitando a participação completa das mulheres como sujeitos políticos, incluindo as necessidades e interesses das mulheres e outros grupos oprimidos a partir das suas experiências contextuais. Estas conclusões permitem uma visão da promoção de direitos, não vitimista e centrada nas capacidades individuais e coletivas das mulheres, para resistir e fazer face à opressão e dominação, transformando as relações de poder em vínculos colaborativos e de interdependência.

## BIBLIOGRAFIA E RECURSOS

ALBOAN (2016): *El desarrollo de capacidades como estrategia de cambio. Una experiencia colectiva de búsqueda de alternativas*. Disponível em <<https://www.alboan.org/es/multimedia/publicaciones/investigaciones/el-desarrollo-de-capacidades-como-estrategia-de-cambio>>.

BASER, Heather, e Peter MORGAN (2008): *Capacity, Change and Performance: Study Report*, Maastricht, European Centre for

## TERRITÓRIOS EM CONFLITO

Development Policy Management (ECDPM). Disponível em <<http://ecdpm.org>>.

BASTIAENSEN, Johan, Pierre MERLET, Marc CRAPS, Tom DE HERDT, Selmira FLORES, Frédéric HUYBRECHS, René MENDOZA VIDAURRE, Griet STEEL e Gert VAN HECKEN (2015): *Agencia en territorios humanos rurales: una perspectiva socio-constructivista*, em Johan BASTIAENSEN, Pierre MERLET e Selmira FLORES (eds.): *Rutas de desarrollo en territorios humanos. Las dinámicas de la vía láctea en Nicaragua*, Managua, UCA, 21-64. Disponível em <[https://www.researchgate.net/publication/273687260\\_Agencia\\_en\\_territorios\\_humanos\\_rurales\\_una\\_perspectiva\\_socio-constructivista](https://www.researchgate.net/publication/273687260_Agencia_en_territorios_humanos_rurales_una_perspectiva_socio-constructivista)>; <<https://drive.google.com/file/d/1zDN3hRmP9FX9Qwi8gDNcVo82TC8cjkhF/view>>.

BIGGERI, Mario, Andrea FERRANNINI e Caterina ARCIPRETE (2018): «Local Communities and Capability Evolution: The Core of Human Development Processes», *Journal of Human Development and Capabilities*, 19 (2), 126-146. DOI: 10.1080/19452829.2017.1411896.

COSTAMAGNA, Pablo (2015): *Política y formación en el desarrollo territorial. Aportes al enfoque pedagógico y a la investigación acción con casos de estudio en Argentina, Perú y País Vasco*, Bilbao, Orkestra (Instituto Basco de Competitividad - Fundação Deusto)/Publicações da Universidade de Deusto. Disponível em <<https://www.orquestra.deusto.es/images/investigacion/publicaciones/informes/politica-formacion-desarrollo-territorial.pdf>>.

DENEULIN, Séverine (2006): *The Capability Approach and the Praxis of Development*, Londres, Palgrave MacMillan.

DLP (DEVELOPMENTAL LEADERSHIP PROGRAM) (2018a): *Inside the Black Box of Political Will: 10 Years of Findings from the Developmental Leadership Program*, Developmental Leadership Program/Australian Aid. Disponível em <[www.dlprog.org](http://www.dlprog.org)>.

— (2018b): *Developmental Leadership: What It Is, Why It Matters, and How It Can Be Supported*, Developmental Leadership Program, International Development Department College of Social Sciences, University of Birmingham. Disponível em <[www.dlprog.org](http://www.dlprog.org)>.

## 1. A PROPOSTA ALTERNATIVA A PARTIR DA ABORDAGEM DAS CAPACIDADES

DUBOIS, Alfonso (2014): *Marco teórico y metodológico del desarrollo humano local*, Bilbao Hegoa (UPV/EHU). Disponível em <[http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0779/Marco\\_DHL\\_versi%C3%B3n\\_larga.pdf](http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0779/Marco_DHL_versi%C3%B3n_larga.pdf)>.

FAO (2015): *Enhancing FAO's Practices for Supporting Capacity Development of Member Countries. Learning Module 1*, FAO Capacity Development.

FUKUDA PARR, Sakiko, Carlos LOPES e Khalid MALIK (eds.) (2002): *Capacity for Development. New Solutions to Old Problems*, Londres/Sterling, Earthscan/UNDP.

IBRAHIM, Solava (2017): «How to Build Collective Capabilities: The 3C-Model for Grassroots-Led Development», *Journal of Human Development and Capabilities*, 18 (2), 197-222.  
DOI: 10.1080/19452829.2016.1270918.

LENCED (s. d.): *The Core Concept*. Disponível em <<http://www.lencd.org/learning/core-concept>>.

NUSSBAUM, Martha C. (2012): *Crear capacidades. Propuesta para el desarrollo humano*, Barcelona, Paidós.

PNUD (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO) (2006): *UNDP Capacity Development Practice Note*, julho.

— (2008a): *El fomento de la capacidad. Empoderamiento de las personas y las instituciones*. Disponível em <[https://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/corporate/undp\\_in\\_action\\_2008.html](https://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/corporate/undp_in_action_2008.html)>.

— (2008b): *UNDP Capacity Development Practice Note*, outubro.

— (2009): *Supporting Capacity Development. The UNDP Approach*.

STEWART, Frances, e Séverine DENEULIN (2002): «Amartya Sen's Contribution to Development Thinking Studies», *Comparative International Development*, 37 (2), 61-70.

STIGLITZ, Joseph E., Amartya SEN e Jean Paul FITOUSSI (2013): *Medir nuestras vidas. Las limitaciones del PIB como indicador de progreso*, Barcelona, RBA.

- WOODHILL, Jim (2010a): «Capacity Lives Between Multiple Stakeholders», em *Capacity Development in Practice – Dimensions of Capacity*, 25-41.
- (2010b): «Capacities for Institutional Innovation: A Complexity Perspective», *IDS Bulletin*, 41 (3), 47-59.

## ■ WEBSITES

### *Alboan, projeto COMPARTE*

O projeto COMPARTE é um espaço de reflexão e trabalho em rede que funciona desde o ano 2011, com o propósito de construir alternativas socioeconómicas através da produção de conhecimento a partir da prática dos processos económicos produtivos que desenvolvam as suas organizações de membros. Está formado por Alboan, organização não-governamental sediada no País Basco, e quinze organizações sociais de América-Latina que na sua maioria desenvolvem empreendimentos produtivos nas zonas rurais.

Oferece um *blog* (<http://desarrollo-alternativo.org/>) onde se comparte informação, conhecimentos e experiências entre aquelas pessoas e organizações que apostam por construir alternativas ao desenvolvimento dominante e adquirir hábitos de vida coerentes com um desenvolvimento inclusive e sustentável.

Um aspeto relevante da atividade da rede é o processo que desenvolveu de reflexão conjunta. Partindo das experiências de cada projeto, construíram um marco de referência para a análise do que deve ser a alternativa ao atual desenvolvimento. Como podem evidenciar as suas publicações, elaboram o seu pensamento partindo da preocupação pela transformação e baseando-se no desenvolvimento das capacidades. Destacam-se de maneira especial os seguintes documentos:

*El desarrollo de capacidades como estrategia de cambio. Una experiencia colectiva de búsqueda de alternativas* (2016). <https://www.alboan.org/es/multimedia/publicaciones/investigaciones/el-desarrollo-de-capacidades-como-estrategia-de-cambio>

*El desarrollo alternativo por el que trabajamos: aprendizajes desde la experiencia.* <https://www.alboan.org/es/multimedia/publicaciones/investigaciones/el-desarrollo-alternativo-por-el-que-trabajamos>

## 1. A PROPOSTA ALTERNATIVA A PARTIR DA ABORDAGEM DAS CAPACIDADES

*Enfocando la participación desde lo local*. <https://www.alboan.org/es/multimedia/publicaciones/investigaciones/enfocando-la-participacion-desde-lo-local>

### *Instituto de Investigación y Desarrollo (Nitlapan)*

[www.nitlapan.org.ni](http://www.nitlapan.org.ni)

É um instituto da Universidade Centro-americana de Manágua (Nicarágua), que trabalha com e para a população com menos oportunidades, mediante a produção de conhecimentos e formação de relevos geracionais, o reforço de capacidades, a promoção de serviços financeiros e sem lucro financeiro, e a autogestão de processos de transformação socioeconômicos, políticos e culturais, nos territórios onde têm presença. A sua visão define-se da seguinte maneira: ser líder na produção de conhecimentos e na inovação para o desenvolvimento de capacidades individuais e coletivas de mulheres, jovens e homens de setores vulneráveis em comunidades rurais e indígenas para gerar transformações nas suas vidas e no território, assumindo a equidade de género, a multiculturalidade e a sustentabilidade ambiental.

É preciso salientar o esforço de elaboração teórica que realizaram e que se expõe nas seguintes publicações:

ALEMÁN, Miguel, Johan BASTIAENSEN, Selmira FLORES, Griet STEEL, Carlos SOSA e Sílvia MARTÍNEZ (2011): *Territorio, actores y estrategias de desarrollo*, Managua, Nitlapan/UCA (Cuaderno de Investigación, 40).

BASTIAENSEN, Johan, Pierre MERLET, Marc CRAPS, Tom DE HERDT, Selmira FLORES, Frédéric HUYBRECHS, René MENDOZA VIDAURRE, Griet STEEL e Gert VAN HECKEN (2015): *Agencia en territorios humanos rurales: una perspectiva socio-constructivista*, em Johan BASTIAENSEN, Pierre MERLET e Selmira FLORES (eds.): *Rutas de desarrollo en territorios humanos: las dinámicas de la vía láctea en Nicaragua*, Managua, UCA, 21-64. Disponível em <[https://www.researchgate.net/publication/273687260\\_Agencia\\_en\\_territorios\\_humanos\\_rurales\\_una\\_perspectiva\\_socio-constructivista](https://www.researchgate.net/publication/273687260_Agencia_en_territorios_humanos_rurales_una_perspectiva_socio-constructivista)>; <<https://drive.google.com/file/d/1zDN3hRmP9FX9Qwi8gDNcVo82TC8cjkHf/view>>.

### *Recursos de Desenvolvimento Humano Local Sustentável*

<http://www.dhl.hegoa.ehu.es/>

É uma iniciativa do Instituto Hegoa, da Universidade do País Basco/Euskal Herriko Unibertsitatea. O desenvolvimento humano local propõe pensar e atuar desde cada sociedade para construir projetos coletivos que tenham como referência um desenvolvimento baseado nas pessoas consideradas individual e coletivamente. Particularmente, considera o protagonismo das sociedades locais na procura do seu próprio desenvolvimento e como agentes ativos na criação de uma globalização desde a base.

O Portal de Desenvolvimento Humano Local quer reunir o valor das considerações, teóricas e práticas, que se estão a produzir nesta linha. Oferece documentos (artigos, livros e informes), recursos de formação (cursos descarregáveis, manuais de capacitação, dicionário), recursos de *websites* e material audiovisual. Cada elemento disponibilizado está documentado com uma ficha indicativa dos seus respetivos conteúdos. Igualmente, cada elemento está indexado de acordo com palavras-chave, o que permite uma procura segundo os interesses da pessoa solicitante.

### *LenCD*

<http://lencd.org/home>

<http://lencd.org/learning/learning-package-capacity-development>

LenCD é uma rede aberta de aprendizagem informal sobre o desenvolvimento de capacidades, formada por indivíduos e organizações que compartilhem um interesse comum em melhorar a prática de desenvolvimento de capacidades. Tem como objetivo promover e facilitar o intercâmbio de lições e a aprendizagem sobre o desenvolvimento de capacidades e promover transformações para uma melhor prática a nível mundial, regional e local. Os seus objetivos estratégicos específicos são os seguintes: reforçar a evidência e facilitar a difusão de boas práticas; facilitar iniciativas coletivas e processos necessários para selar «laços de aprendizagem» e promover a transformação; promover a integração do desenvolvimento das capacidades na política de desenvolvimento geral; e apoiar iniciativas regionais e locais para ajudar a transformar a prática de desenvolvimento das capacidades no terreno.

As suas iniciativas incluem grupos de trabalho temáticos e regionais, desenvolvimento de produtos específicos, investigação e desenvolvimen-

## 1. A PROPOSTA ALTERNATIVA A PARTIR DA ABORDAGEM DAS CAPACIDADES

to de políticas, e intercâmbio de conhecimentos através de recursos em linha, tarifas de conhecimento e outros mecanismos. Os seus materiais de formação constituem uma boa base para conhecer de maneira sistemática os conteúdos desta abordagem.

### *Alianza Latinoamericana de Estudios Críticos sobre el Desarrollo*

<http://otrodesarrollo.com/>

É um espaço de discussão, comunicação e promoção das visões críticas sobre o desenvolvimento, a partir de distintas perspectivas teóricas e ações práticas. Esta rede integra pessoas que, com base em diferentes perspectivas, exploram visões críticas sobre o desenvolvimento e inclusive as posições conhecidas habitualmente como desenvolvimento alternativo, endógeno, ambiental, sustentável, pós-desenvolvimento, etc.; nas suas diferentes abordagens (social, económico, ambiental, género, etc.), e inclusive aquelas que recusam a própria ideia de desenvolvimento. Por sua vez, estende-se a campos relacionados como a economia heterodoxa, a economia ecológica, a economia social, a promoção social, etc. Não é se priorizada uma posição sobre a outra, tendo por objetivo difundir e aprofundar cada uma delas, ao mesmo tempo que se insiste na procura de alternativas, em especial desde uma perspectiva latino-americana. Contém uma base de artigos relacionados com estas temáticas.

