



**UnB**

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**

Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares  
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento,  
Sociedade e Cooperação Internacional

**Linha de pesquisa:** Desenvolvimento e Cooperação Internacional

**Tema de pesquisa:** Cultura e cooperação internacional

GEORGE OKECHUKWU MAHA

**As Faces da Cultura no Programa de Saúde Reprodutiva e Direitos, do Fundo das Nações Unidas para a População/UNFPA, em Sokoto, Nigéria.**

BRASÍLIA, DF

Julho/2015



**UnB**

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**

Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares  
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento,  
Sociedade e Cooperação Internacional

GEORGE OKECHUKWU MAHA

**Orientador:** Prof. Dr. José Walter Nunes

**As Faces da Cultura no Programa de Saúde Reprodutiva e Direitos, do Fundo das Nações Unidas para a População/UNFPA, em Sokoto, Nigéria.**

BRASÍLIA, DF

Julho/2015

MAHA, George Okechukwu

As Faces da Cultura no Programa de Saúde Reprodutiva e Direitos, do Fundo das Nações Unidas para a População/UNFPA, em Sokoto, Nigéria/ George Okechukwu Maha.- Distrito Federal, 2015.

129 f.

Orientador: José Walter Nunes

Dissertação de Mestrado - Universidade de Brasília. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional.

1. Cooperação internacional para o desenvolvimento. 2. Abordagens culturalmente sensíveis. 3. Sokoto. 4. FNUAP. I. Universidade de Brasília. Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional. II. As Faces da Cultura no Programa de Saúde Reprodutiva e Direitos, do Fundo das Nações Unidas para a População/UNFPA, em Sokoto, Nigéria.

CDD

# UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares  
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento,  
Sociedade e Cooperação Internacional

## **As Faces da Cultura no Programa de Saúde Reprodutiva e Direitos, do Fundo das Nações Unidas para a População/UNFPA, em Sokoto, Nigéria.**

Dissertação apresentada ao Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da Universidade de Brasília como requisito para obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional.

Data da defesa: 02 de julho de 2015.

### BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. José Walter Nunes  Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional/UnB	
Profa. Dr <sup>a</sup> . Selma Alves Pantoja  Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional/UnB	
Prof <sup>a</sup> Dr <sup>a</sup> Kelly Cristiane da Silva  Departamento de Antropologia/UnB	
SUPLENTE: Prof <sup>a</sup> . Dr <sup>a</sup> . Ana Maria Nogales  Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional/UnB	

“[...] Se Deus é por nós, quem será contra nós”. Rm. 8:31.

Ao meu Senhor!

À minha querida família.

À minha amada Lissa.

## AGRADECIMENTOS

Quero aqui mencionar os nomes de algumas pessoas que contribuíram para o desenvolvimento deste trabalho.

Sem o fôlego, a inspiração e determinação dada por Deus eu não poderia estar concluindo este trabalho. A Ele dedico todo o fôlego, pensamento e força empreendido neste projeto.

À minha família por sempre me encorajarem a perseguir este sonho.

Quero fazer uma especial menção a minha esposa, Larissa Maha, que com presença e paciência me auxiliou na realização do texto.

Pretendo aqui mostrar a aqueles que me mostraram um pouco do caminho da pesquisa, o meu afeto e consideração. São eles a Profa. Maria de Fátima e Sousa, a Profa. Catitu Tayassu (professora visitante), o Prof. Ricardo Caldas, a Profa. Ana Maria Nogales, a Profa. Leides Barros e (in-memorian) a Profa. Nancy Alessio do CEAM. Desejo poder desta experiência mostrar a outros um pouco do muito que recebi.

Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) por me conceder a bolsa de pesquisa durante o período do Mestrado para o desenvolvimento desta dissertação.

Agradeço ao Fundo de População das Nações Unidas e a colaboração dos funcionários de seus escritórios no Brasil e exterior pela assistência na orientação sobre documentos oficiais e contatos para entrevista. Destaco aqui o nome dos funcionários do escritório do FNUAP na Nigéria: Audu Alayande, Koffi Kouame, Ratidzai Ndhlovu e Dawn Minott; os funcionários na Sede, nos EUA: Azza Karam, Benoit Kalasa, Elizeu Chaves e Ethienne França; e também no escritório no Brasil: Fernanda Lopes e Marcelo Britto.

Agradeço aos meus colegas da 4ª turma do PPGDSCI e colegas da Revista Perspectivas do Desenvolvimento – RPD pela oportunidade de compartilhar ideias e questionamentos sobre a cooperação internacional e as diferentes interfaces do desenvolvimento.

Agradeço de forma especial o meu incansável e dedicado orientador, Prof. José Walter, cuja paciência e experiência me estimularam a seguir as escolhas que decidi fazer na produção do trabalho.

Um especial agradecimento aos professores Selma Pantoja e Kelly Silva que se integraram a este projeto desde o primeiro encontro, como membros da minha banca de qualificação.

Muitos outros colegas contribuíram diretamente e indiretamente na realização deste trabalho. Apesar de não ter como citá-los aqui, encerro esta parte confortado de que o texto fala por si. As colaborações de pessoas e lugares tão diferentes se mistura na realização do que podemos chamar de “*As Faces da Cultura no Programa de Saúde Reprodutiva e Direitos, do Fundo das Nações Unidas para a População/UNFPA, em Sokoto, Nigéria*”.

## RESUMO

As abordagens culturalmente sensíveis promovidas pelo Fundo de População das Nações Unidas (FNUAP) têm o objetivo de prover seus funcionários e contrapartes conhecimento cultural, percepção sobre o contexto cultural e o engajamento com comunidades locais. Diante de uma agenda tão desafiadora, como a do Plano de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, assinado em 1994, na cidade de Cairo, Egito, o FNUAP introduziu em seu 6º Programa de Cooperação com o governo nigeriano ações definidas como culturalmente sensíveis. O presente trabalho discute a aplicação desta nova abordagem de cooperação e os aspectos relacionados ao trabalho da organização na construção de uma ideia de cultura para a cooperação em saúde reprodutiva.

**Palavras-Chave:** Cooperação internacional para o desenvolvimento. Abordagens culturalmente sensíveis. Sokoto. FNUAP.



## ABSTRACT

The culturally sensitive approaches promoted by the United Nations Population Fund (UNFPA) has the objective to provide its staff and counterparts with cultural knowledge, cultural awareness and engagement with local actors. Towards such a challenging agenda as the Plan of Action of the International Conference for Population and Development, signed in 1994, in the city of Cairo, Egypt, the UNFPA introduced in its 6<sup>th</sup> Co-operation Program with the Government of Nigeria actions defined as culturally sensitive. The present work discusses the application of this new approach of cooperation and the aspects related to the work of the organization in building an idea of culture for cooperation in reproductive health.

**Key-Words:** Aid. Culturally sensitive approaches. Sokoto. UNFPA.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>FIGURA 1 - MAPA DO TERRITÓRIO DA NIGÉRIA .....</b>	<b>23</b>
<b>FIGURA 2 - TERRITÓRIO DE SOKOTO.....</b>	<b>24</b>
<b>FIGURA 3 - DIFERENTES ETNIAS SEPARADAS POR TERRITÓRIO NA NIGÉRIA.....</b>	<b>26</b>
<b>FIGURA 4 - MORTALIDADE MATERNA NO MUNDO. RELAÇÃO DE PAÍSES COM TAXA DE MORTALIDADE MATERNA, MORTE POR 100.000 PARTOS REALIZADOS COM VIDA, 2010.....</b>	<b>31</b>
<b>FIGURA 5 - ESTRUTURA DO COMPONENTE EM SRD - 6º PROGRAMA DE PAÍS, SOKOTO, NIGÉRIA.....</b>	<b>41</b>
<b>FIGURA 6 - ILUSTRAÇÃO DE SISTEMA CULTURAL.....</b>	<b>52</b>
<b>FIGURA 7 - VISÃO DO DOADOR.....</b>	<b>65</b>
<b>FIGURA 8 - COOPERAÇÃO REALIZADA VIA INSTITUIÇÕES.....</b>	<b>66</b>
<b>FIGURA 9 - GRÁFICO SOBRE A LENTE CULTURAL.....</b>	<b>75</b>
<b>FIGURA 10 – PROCESSO DE APLICAÇÃO DA ACS NO PROGRAMA DE SAÚDE REPRODUTIVA E DIREITOS DE SOKOTO: .....</b>	<b>80</b>
<b>FIGURA 11 – VISÃO DE CONTEXTO SOBRE O PROCESSO DE APLICAÇÃO DA ACS NO PROGRAMA DE SAÚDE REPRODUTIVA E DIREITOS DE SOKOTO: .....</b>	<b>81</b>

## LISTA DE QUADROS

<b>QUADRO 1 - PRINCIPAIS DOADORES DE CONTRIBUIÇÕES REGULARES E OUTROS DO FNUAP, 2009.</b>	35
<b>QUADRO 2 - EVOLUÇÃO DO MANDATO DO FNUAP.</b>	36
<b>QUADRO 3 - HISTÓRICO DA COOPERAÇÃO DO FNUAP COM A NIGÉRIA.</b>	37
<b>QUADRO 4 - AÇÕES DO PRODUTO 3: SENSIBILIDADE EM GÊNERO AMPLIADA E SERVIÇOS DE QUALIDADE EM SAÚDE MATERNA CULTURALMENTE APROPRIADAS, INCLUINDO OBSTÉTRICA EMERGENCIAL E TRATAMENTO NEONATAL EM 360 EQUIPAMENTOS DE SAÚDE NOS 12 ESTADOS ASSISTIDOS E NA CAPITAL FEDERAL.</b>	42
<b>QUADRO 5 – MATRIZ DE RESULTADOS DO 6º PROGRAMA DE PAÍS.</b>	44
<b>QUADRO 6 - PREFERÊNCIA DE MULHERES DA REGIÃO NORTE DA NIGÉRIA SOBRE A SAÚDE REPRODUTIVA.</b>	47
<b>QUADRO 7 - ASPECTOS CULTURAIS E RELIGIOSOS EM SOKOTO RELACIONADOS À SAÚDE REPRODUTIVA.</b>	48
<b>QUADRO 8 – ANÁLISE DA RELAÇÃO ENTRE VISÃO DO FNUAP E CRENÇAS OU NORMAS CULTURAIS DE SOKOTO</b>	85

## LISTA DE TABELAS

<b>TABELA 1 – SÉRIE HISTÓRICA DA TAXA DE MORTALIDADE MATERNAL NA NIGÉRIA EM INTERVALOS DE 5 ANOS DE 1990–2010.</b> .....	30
<b>TABELA 2 - PROJEÇÃO DE PAÍSES MAIS POPULOSOS, ANOS SELECIONADOS (EM MILHÕES)</b> .....	32
<b>TABELA 3 – NÚMERO ANUAL DE PARTOS EM CLÍNICAS ASSISTIDAS PELO FNUAP EM 2011. ESTADO DE SOKOTO.</b> .....	45

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>Siglas e Abreviaturas</b>	<b>Significado</b>
<b>ACS</b>	Abordagem Culturalmente Sensível
<b>CAD</b>	Comitê de Assistência ao Desenvolvimento
<b>CIPD</b>	Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento
<b>FNUAP</b>	Fundo de População das Nações Unidas
<b>FBO</b>	Faith Based Organization
<b>GHRCB</b>	Gender, Human Rights and Culture Branch
<b>HIV/AIDS</b>	Human immunodeficiency virus
<b>NBS</b>	National Bureau of Statistics
<b>OCDE</b>	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
<b>ODM</b>	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
<b>OMS</b>	Organização Mundial da Saúde
<b>ONGs</b>	Organizações não Governamentais
<b>ONU</b>	Organização das Nações Unidas
<b>PDP</b>	Plano Nacional de Desenvolvimento
<b>PIB</b>	Produto Interno Bruto
<b>PNUD</b>	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
<b>PPGDSCI/CEAM/UnB</b>	Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional, do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares, da Universidade de Brasília.
<b>RBA</b>	Rights Based Approach
<b>SRD</b>	Saúde Reprodutiva e Direitos
<b>UNAIDS</b>	Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/Aids
<b>UNESCO</b>	Organização das Nações Unidas para a Educação, Cultura e Ciência
<b>UNFPA</b>	United Nations Population Fund
<b>WHO</b>	World Health Organization

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>15</b>
<b>1. A IMPLEMENTAÇÃO DO SEXTO PROGRAMA DE PAÍS DO FNUAP NO ESTADO DE SOKOTO E A DIMENSÃO DE CULTURA NA SAÚDE REPRODUTIVA</b>	<b>21</b>
<b>1.1. História, cultura e aspectos sociais de Sokoto.....</b>	<b>25</b>
<b>1.2. O problema da mortalidade materna e crescimento populacional em Sokoto e na Nigéria.....</b>	<b>29</b>
<b>1.3. A experiência de cooperação internacional em saúde reprodutiva do FNUAP na Nigéria e a elaboração do 6º Programa de Cooperação .....</b>	<b>34</b>
<b>2. A DIMENSÃO DA CULTURA NA SAÚDE REPRODUTIVA E A APLICAÇÃO DA ABORDAGEM CULTURALMENTE SENSÍVEL NA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL .....</b>	<b>47</b>
<b>2.1. Na verdade, o que é cultura?.....</b>	<b>50</b>
<b>2.2. Cultura e “cultura” .....</b>	<b>55</b>
<b>2.3. A construção da cultura aspeada no período colonial .....</b>	<b>55</b>
<b>2.4. A formação de um discurso global sobre a cultura.....</b>	<b>59</b>
<b>2.5. A cooperação internacional e o contexto da implementação de projetos .....</b>	<b>62</b>
<b>2.6. Dois momentos da cultura na cooperação internacional: cultura como barreira e cultura como meio .....</b>	<b>67</b>
<b>2.7. A abordagem culturalmente sensível do FNUAP.....</b>	<b>71</b>
<b>3. AS FACES DA CULTURA NA COOPERAÇÃO DO FNUAP PARA SOKOTO.....</b>	<b>76</b>
<b>3.1. Partindo de uma perspectiva de contexto do problema .....</b>	<b>78</b>
<b>3.2. Considerações finais.....</b>	<b>89</b>
<b>4. REFERÊNCIAS.....</b>	<b>93</b>
<b>5. ANEXOS.....</b>	<b>104</b>

## INTRODUÇÃO

A vontade e determinação para realizar este trabalho não seriam as mesmas se as diversas peças dele não constituíssem partes de seu autor. Falo de mim e da escolha que fiz em trabalhar com um assunto muitas vezes tão comum e tão confuso, como a cultura na cooperação internacional. Nascido em Lagos, cidade da região Sudoeste da Nigéria, vim aos três anos de idade com minha família para Brasília, capital federal do Brasil, onde cresci, estudei e trabalhei. Mesmo fisicamente longe de minha pátria procurei me aproximar pelas oportunidades de estudo e contatos com pessoas de minha cidade e país. Na minha graduação em Relações Internacionais trabalhei com o tema da assistência internacional em ensino superior promovida pelo Banco Mundial para o governo nigeriano e em meu Programa de Mestrado, cuja dissertação é o presente trabalho, não me detive em perseguir com uma maior maturidade e instrumentos científicos este campo de estudo e este lugar geográfico.

Um dos primeiros contatos que eu tive com o tema da cultura na cooperação internacional se deu durante uma experiência profissional, no ano de 2006, no Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/Aids (UNAIDS), onde pude participar de um dos trabalhos de lançamento da publicação *Culture Matters* do Fundo de População das Nações Unidas (FNUAP). A publicação apresenta o trabalho desenvolvido pela organização para a promoção de programas de saúde reprodutiva junto a organizações culturais e religiosas de diferentes países.

Meu ingresso, em janeiro de 2013, no Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional, do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares, da Universidade de Brasília (PPGDSCI/CEAM/UnB), abriu o caminho para a realização desta pesquisa com o intuito de investigar relações de cooperação internacional, envolvendo processos locais de desenvolvimento. Tive a feliz oportunidade de identificar o Programa de Cooperação do FNUAP, realizado de 2009 a 2013, no estado de Sokoto, noroeste da Nigéria.

Para iniciar o trabalho de pesquisa tive como primeira incumbência definir o problema de estudo. Dentre tantas questões e espaços para perguntas, procurei estabelecer um quadro para a identificação do meu objeto e problema central. A questão tratada por este texto se insere no debate da efetividade da cooperação internacional, obra de discussões atuais sobre o uso da cooperação para promover o desenvolvimento. Considero que as idéias exploradas neste trabalho estão

relacionadas às preocupações de tanto aqueles que defendem o uso da cooperação para promover o desenvolvimento, como aqueles que refutam sua efetividade e reclamam por uma maior atuação dos governos por meio do comércio internacional e outras formas financiamento (Sachs, Easterly e Moyo).

Para o desenvolvimento da pesquisa fiz o levantamento de diferentes projetos de cooperação. A oportunidade de refletir sobre um projeto de cooperação levado a cabo no meu país de origem entusiasmou-me bastante, pois se transformou num momento também de retomar fios de minha história pessoal e ressignificá-los, principalmente quando se busca pesquisar tendo a cultura em primeiro plano. De fato, a possibilidade de pensar sobre a dimensão da cultura num projeto de cooperação foi algo diferenciado e desafiador para mim, até então alheio a essa vertente, por várias razões, mas principalmente pela minha formação acadêmica em Relações Internacionais que pouco ênfase dá a essa perspectiva.

Num exercício duplo de reconstruir-me profissionalmente e de compreender alguns dos desafios de programas cooperativos implementados em lugares onde fatores sócio-culturais são bastante fortes, procurei seguir alguns caminhos que me foram propostos em minha banca de qualificação, que seriam: entender a visão de cultura do FNUAP por meio do levantamento de documentos oficiais de trabalho e por meio de entrevistas à pessoas nos três níveis de operação dessa organização – o nível global, regional e local. As pessoas contadas para estas interlocuções felizmente concordaram em colaborar com esta pesquisa e foram muito amáveis e interessadas. São elas, na ordem de entrevistados, o Dr. Benoit Kalasa, congolês, atual diretor do Escritório Regional do FNUAP para o Oeste da África e África Central.

O Dr. Kalasa é doutor em Economia, com especialização em Economia Demográfica pelo Institut d'Etudes Politiques (Sciences Po) em Paris, na França. Situado em Dacar, Senegal, suas atribuições incluem apoiar os escritórios e operações da organização nos 22 países da região, assessorar governos na articulação e formulação de políticas e oferecer informações sobre a situação dos programas para a coordenação global da organização. A experiência prévia profissional dele inclui o trabalho como especialista em questões de população da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico ou Económico (OCDE) e como Representante do escritório do FNUAP em Madagascar, Ilhas Maurício, Seychelles e Comoros e Etiópia. Realizei a entrevista com o Dr. Kalasa de modo face a face, aqui em Brasília, com um roteiro de questões abertas previamente elaboradas, junto com meu orientador, registrei sua fala em um aparelho de gravador eletrônico. Depois fiz a transcrição e várias leituras desse texto. Seguramente, esta entrevista me abriu caminho para o entendimento de como funciona o processo de formulação e



implementação da estratégia de cooperação dessa organização, informação que não é facilmente compreendida nos documentos oficiais da instituição.

O segundo entrevistado, cujo diálogo se realizou por telefone, foi o Sr. Audu Alayande, atual Representante Assistente do escritório do FNUAP em Kaduna, na Nigéria. O Sr. Audu Alayande possui Mestrado em Saúde Pública e Psicologia pela Universidade de Lagos, na Nigéria. A entrevista foi gravada e posteriormente transcrita. Ele é responsável pela coordenação de programas em Kaduna e Sokoto, mas já trabalhou em outros estados nigerianos. Suas contribuições ofereceram informações sobre a realidade a nível local. Algumas foram utilizadas para a organização de um quadro sobre comportamentos culturais em Sokoto.

A terceira pessoa entrevistada, também via telefone, foi a Dra. Azza Karam, cientista política e economista. Atual Assessora Sênior em Cultura do FNUAP e Presidente da Força Tarefa Interagencial das Nações Unidas sobre Organizações Baseadas em Fé. Além de assessorar a Direção Executiva do FNUAP em temas de cultura, Karam é responsável pela estratégia de cultura da organização. A experiência prévia de Karam inclui os cargos de Assessora Sênior sobre Políticas no Escritório Regional para Estados Árabes, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Assessora Especial sobre Assuntos Islâmicos e do Oriente Médio, e Diretora do Programa para Mulheres da Conferência Mundial sobre Religiões para a Paz. Seus comentários também foram particularmente importantes para construir a visão apresentada de cultura da organização.

Por meio de um resgate da história de experiências destas pessoas tentei formular a ideia de cultura definida por aqueles que representam o FNUAP. Como orienta Valentina da Rocha Lima sobre a História Oral, a relação de entrevista é uma relação de sujeito para sujeito. “Uma situação de entrevista coloca duas pessoas face a face. Ela envolve duas singularidades. O entrevistador tem diante dele um outro sujeito e não um objeto morto, imutável ou instrumentalizável, que pode ser decomposto pelo seu conhecimento”. Para ela o indivíduo é um depositário da informação.

A recomendação a mim dada em especial para as leituras dos textos de James Ferguson e Manuela da Cunha me encaminharam à direção adotada para este trabalho. Procuro olhar a cooperação como diz Ferguson, sem tomar a “palavra planejamento por garantida”. (FERGUSON, 1990, p. 17). O presente trabalho foi realizado em linha com a metodologia adotada por Ferguson para a abordagem antropológica que ele aplicou em seu artigo *The Anti-Politics Machine*. O autor

se refere a esta abordagem como forma de “localizar a inteligibilidade de uma série de eventos e transformações, não na forma das intenções que guiam as ações de um ou mais sujeitos, mas na natureza sistemática da realidade social que resulta destas ações”. (FERGUSON, 1990, p. 17)

Finalmente, devo dizer que a parte documental da pesquisa foi realizada somente no acervo do FNUAP, instituição esta que tem como política de transparência um acervo documental disponibilizado eletronicamente ao público. Não tive acesso à documentação gerada no governo de Sokoto, embora tenha tentado. Nas referências relaciono as publicações institucionais examinadas.

Para a construção deste trabalho procurei entender todo o processo de alimentação de informações do FNUAP. Reconheço que nesta missão encurtei longos trechos. Tais pontos necessariamente merecem ser mais explorados, o que não pude realizar, devido a questão do tempo limitado desta pesquisa, bem como por ter conseguido realizar as entrevistas somente agora, no final deste primeiro semestre de 2015. Contudo, espero que o rico material colhido possa servir de consulta para o desenvolvimento de novas pesquisas.

A análise do emprego da ACS se concentra principalmente nos depoimentos obtidos a partir das entrevistas com funcionários da organização ligados com o Programa e com a formulação das estratégias em cultura. A falta de registros oficiais sobre a aplicação desta abordagem no Programa em atenção, não me permitiu desenvolver uma análise mais baseada na visão institucional da organização. O contato e tratamento dos dados institucionais e de estudos sobre o tema me deram a clara percepção de que a atividade de estudar a importância da noção ou noções de cultura no âmbito da cooperação internacional não pode ser considerada algo novo ou inédito. Um decidido pesquisador deve entender que um assunto existente não necessariamente precisa ser um assunto visto, assim como um assunto não visto não necessariamente significa um assunto inexistente. A pesquisa desta dissertação, portanto, se principia na humildade de se reconhecer a história e atualidade deste tema, e a partir disto refletir sobre as respostas produzidas por atuais padrões de conhecimento para novas questões.

A indagação principal desta pesquisa foi: qual o lugar, quais são os significados e os valores associados a categoria cultura quando mobilizada pelos seus interlocutores para dar sentido às práticas e efeitos de governo e/ou mudanças sociais implicadas na Abordagem Culturalmente Sensível, no que diz respeito aos projetos de saúde reprodutiva em Sokoto, na Nigéria?

Enquanto é comum encontrar avaliações a respeito dos efeitos das condições locais sobre a efetividade de um determinado Projeto e o seu impacto na sociedade, poucos trabalhos miram para os efeitos de um projeto de cooperação nos processos de desenvolvimento conduzidos pelos processos locais. Isto pode ser visto desde as primeiras análises sobre a efetividade da cooperação, onde se consideravam inapropriadas as condições locais dos países recipiendários, justificando assim a adoção de condicionalidades, adoção de novas formas de instituições, e mais recentemente, a redefinição das prioridades locais<sup>1</sup>.

Muitos destes esforços, por mais densos que tenham sido, conseguiram reproduzir uma África a partir do que se vê e não do que se ouve. E quando se conseguiu retratar uma África que se ouve, este mesmo êxito não pôde se repetir no registro de uma África que é dita pelo seu próprio povo. A distância entre o que se diz e o que se ouve é ao mesmo tempo grande o suficiente para produzir diferenças de visões entre duas partes diferentes, uma pessoa local e uma pessoa externa ao continente, sobre algum assunto do continente. Como também, pequena o bastante para garantir consenso entre ambas as partes.

O primeiro capítulo trata de como foi estruturado o 6º Programa de País da Nigéria, implementado de 2009 a 2013. Neste capítulo apresento o estado de Sokoto e sua importância histórica e cultural para o país. Os aspectos socioculturais no estado são examinados para dar ao leitor e leitora a nítida visão da influência das questões culturais na sociedade. A questão da saúde reprodutiva e a história do protagonismo do Fundo de População das Nações Unidas são colocados para constituir o cenário sobre o qual o referido Programa foi implementado.

No segundo capítulo exploro a ideia de cultura na cooperação internacional. Para isto me auxilio das discussões de autores da Teoria Cultural e Social Antropologia para organizar alguns dos debates sobre o conceito de cultura e sua aplicação na cooperação para o desenvolvimento. Um destaque maior é dado para a visão de cultura na organização, ou seja, cultura como categoria de governo. Neste aspecto, insisto no sentido de compreender a cultura como geradora de comportamento e não apenas concentradora de comportamentos, e sua relação com a apropriação local. Este capítulo também explorará as condições pelas quais instituições internacionais, como o FNUAP, operam nesta lógica.

---

<sup>1</sup> O termo “recipiendário” se refere ao governo que recebe ajuda de cooperação internacional. O termo “parceiros” tem sido adotado pela literatura e especialistas na discussão de uma cooperação caracterizada não mais como assistência internacional.

O terceiro capítulo tenda compreender o conceito do FNUAP sobre cultura adotado em seus projetos. E também, como a Abordagem Culturalmente Sensível (ACS), formulada pelo FNUAP, é expressão do seu conceito de cultura. As implicações desta abordagem serão revistas para a conclusão do trabalho. Finalizo com minhas considerações finais sobre o tema.

## 1. A IMPLEMENTAÇÃO DO SEXTO PROGRAMA DE PAÍIS DO FNUAP NO ESTADO DE SOKOTO E A DIMENSÃO DE CULTURA NA SAÚDE REPRODUTIVA

O estado de Sokoto, na Nigéria, certamente está longe de ser um estado comum de mais um país africano. Talvez esta não seja a primeira impressão ao se analisar o tamanho de seu território, aproximadamente 32.000 quilômetros quadrados (km<sup>2</sup>), o que representa quase cinco por cento da área total do país<sup>2</sup>. Localizado na região noroeste da Nigéria, entre as latitudes 11° 30'N e 13° 58'N e as longitudes 4° 8'L e 6° 45'L, o atual estado de Sokoto possui fronteira ao norte com a República do Níger, ao leste com o estado de Zamfara e a sudoeste com o estado de Kebbi (FIG. 1).

Administrativamente, o estado de Sokoto é organizado em 23 governos locais, que equivalem ao que consideramos no Brasil como regiões administrativas. Os governos administrativos locais são organizados em três distritos senatoriais, apresentados no mapa de Sokoto (FIG. 2)<sup>3</sup>. Cada governo local é responsável pela administração de um ou mais cidades e vilarejos no estado. A capital do estado, a Cidade de Sokoto, é administrada pelo governo de Kware ao norte, Wamako ao oeste e Dange Shuni ao leste.

Assim como nos demais 36 estados e em Abuja, a capital federal da Nigéria, a estrutura administrativa e política de Sokoto é constituída por um Governador de estado, que é também o Chefe do Executivo e Chefe do Conselho Executivo. Além do Governador, os outros membros que constituem o Conselho Executivo são o Vice-Governador, o Secretário Executivo, os Comissários Honorários, que são os responsáveis pelos ministérios estaduais, e o Chefe da Casa Civil, responsável pelo serviço administrativo do estado. Em Sokoto existem 17 ministérios e 46 departamentos extra ministeriais. Paralelo ao sistema de governo oficial, Sokoto possui um sistema administrativo tradicional composto pelo Sultão de Sokoto, como chefe supremo, *sarkin muslim*, o chefe da linha islâmica, os *maiun guwa*, os chefes dos vilarejos, *os dagaci*, e os chefes dos distritos, *os hakirnai*. As autoridades tradicionais trabalham junto com as autoridades oficiais para o governo do estado e suas comunidades. O sistema jurídico de Sokoto é composto por tribunais

<sup>2</sup> A área geográfica total da Nigéria é de 923,768 km<sup>2</sup>. Ela é atualmente o 32º país com maior extensão territorial do mundo. O estado de Sokoto representa exatamente 2,81 % do território total do país.

<sup>3</sup> Os 3 distritos senatoriais são: (a) Leste de Sokoto, composto pelos governos administrativos locais de Isa, Sabon Bimi, Wurno, Goronyo, Rabah, Gada, Illela e Gwadabawa; (b) Norte de Sokoto, composto pelos governos administrativos locais de Binji, Gudu, Kware, Silame, Sokoto Norte, Sokoto Sul, Tangaza e Wamako; e (c) Sul de Sokoto, composto pelos governos administrativos locais de Bodinga, Dange-Shuni, Kebbe, Shagari, Tambuwal, Tureta e Yabo.

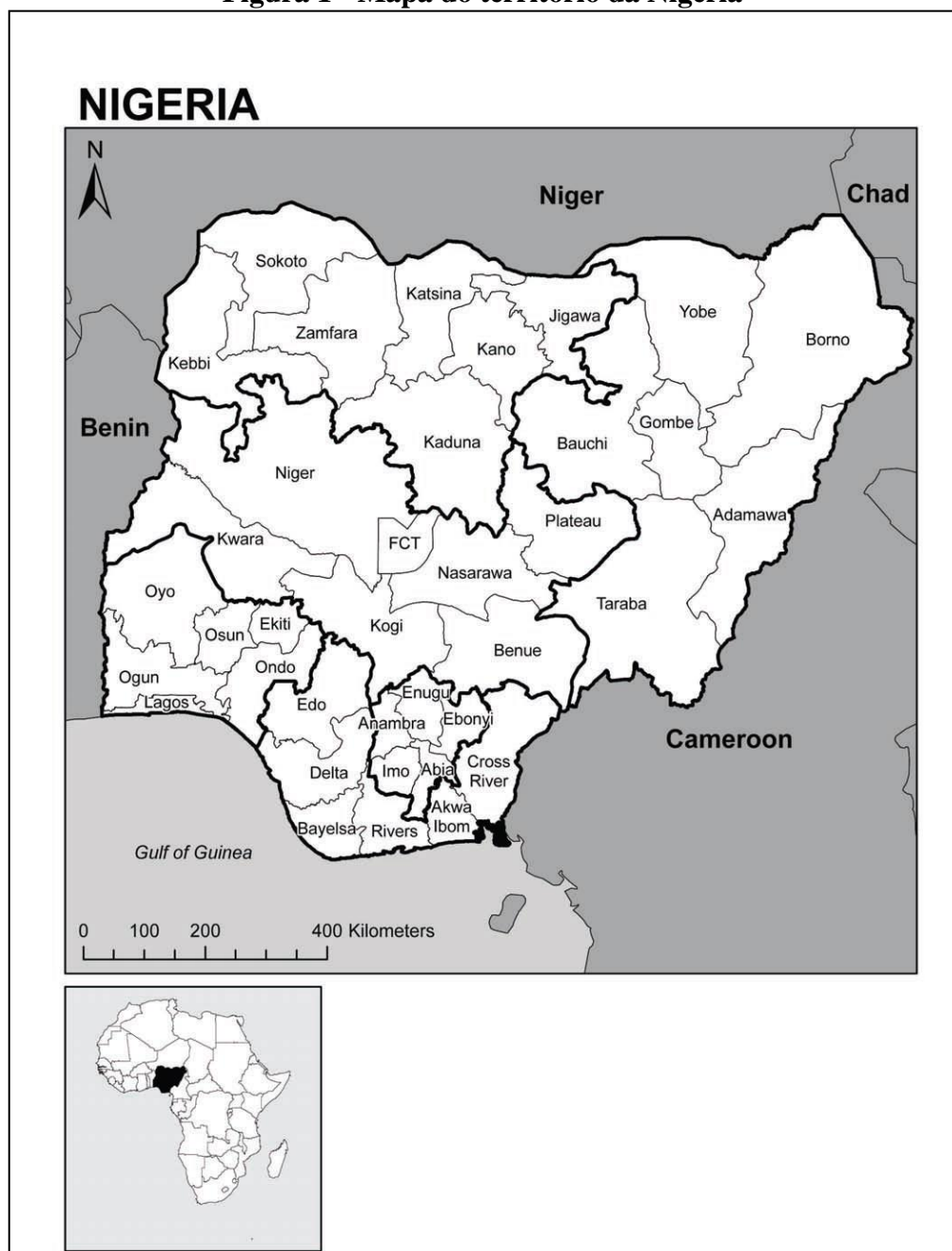
baseados no sistema de *Common Law* britânica, no sistema de corte Sharia e no sistema de corte costumeiro, sendo que estas duas últimas são baseadas na lei Sharia.

De acordo com o Censo nacional de 2006, Sokoto possuía uma população estimada em 3.696.999. Em uma pesquisa de 2008, o National Bureau of Statistics (NBS), que é a autoridade em estatística do país, estimou a população total do estado em 4.292.416, com 2.160.554 homens e 2.131.862 mulheres, o que representa menos de cinco por cento do país mais populoso do continente africano, cuja população total estaria em torno de 160 milhões (NBS, 2012, p. 71)<sup>4</sup>. Apesar de ter uma densidade populacional média estimada em 128 pessoas por km<sup>2</sup> em 2007, a ocupação territorial de Sokoto foi destacada pela diferença na sua distribuição populacional. Enquanto que as áreas das florestas de Tureta e Gundumi são minimamente habitadas, as áreas próximas à cidade de Sokoto possuem uma densidade superior a 300 pessoas por km<sup>2</sup> (SHAMAKI e DANKANI, 2002, p. 328).

---

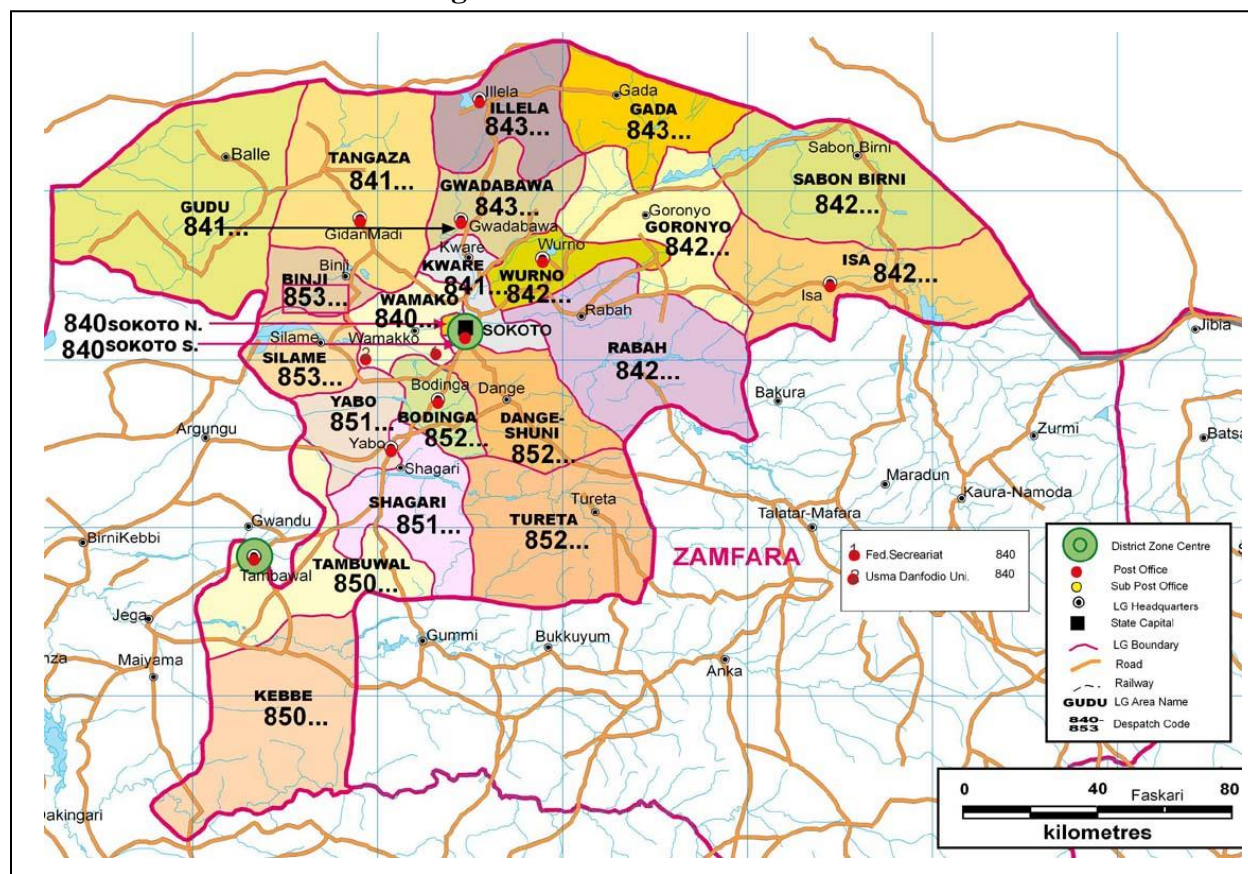
<sup>4</sup> Dentro do universo total da população nacional, calculado em 164.294.516, o estado tem uma população um pouco menor do que o número mediano dos 36 estados e 1 distrito federal. Em 2011, o estado com projeção de menor população foi Bayelsa com 1.966.426 e o de maior população foi Kano com 11.058.314. O estado com a população mediana foi Osun com 3.999.800.

Figura 1 - Mapa do território da Nigéria



Fonte: NDHS, 2008, p. 31.

Figura 2 - Território de Sokoto



Fonte: Nigeria Zip Codes, 2015.



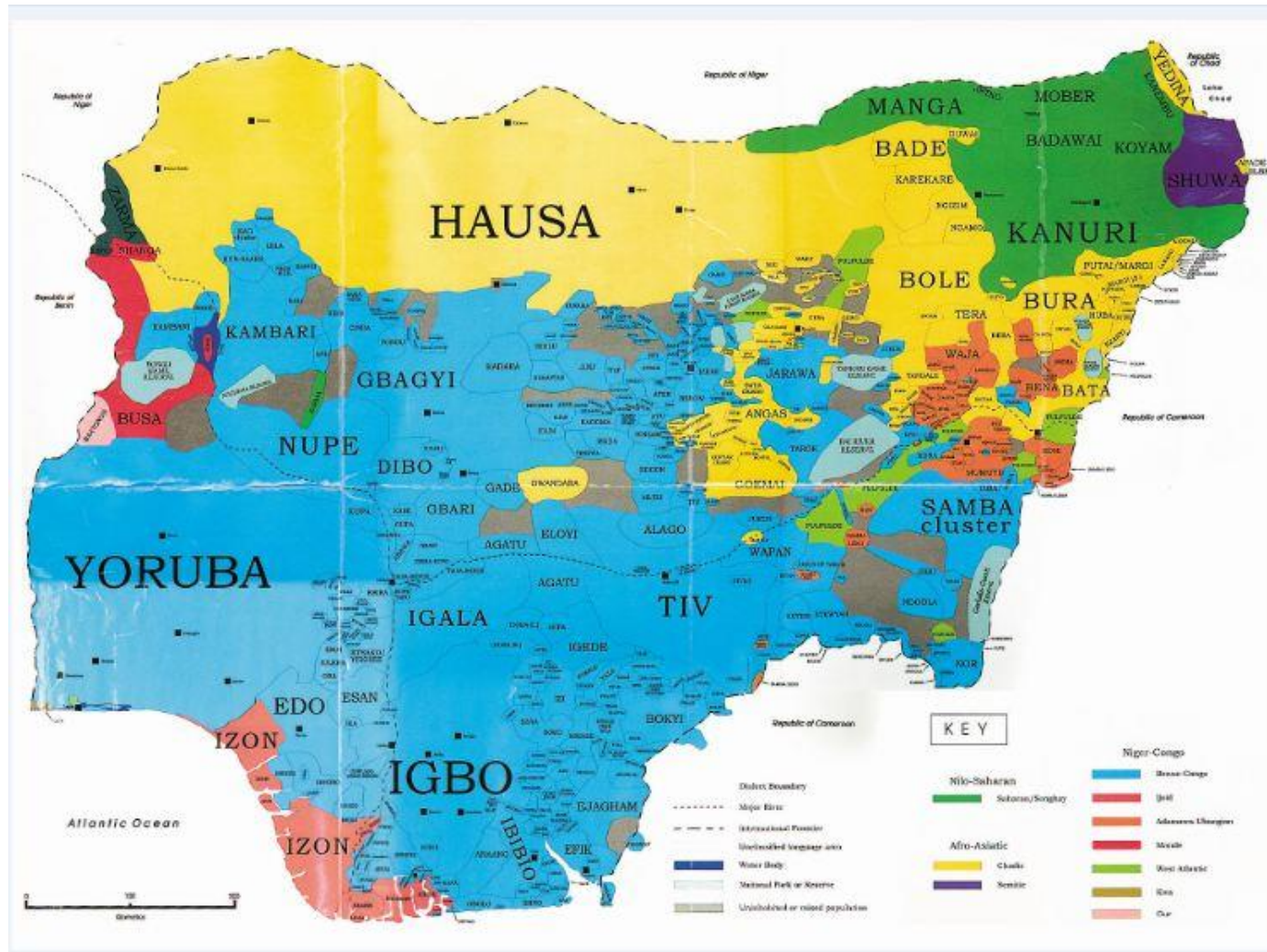
### 1.1. História, cultura e aspectos sociais de Sokoto

De acordo com Audu Alayande, representante adjunto do FNUAP para o estado de Kaduna, na Nigéria, a peculiaridade do estado de Sokoto se dá pela “sua história, os fatores culturais enraizados e suas fortes crenças religiosas” (ANEXO B). A história da fundação da cidade de Sokoto também remete à história da religião islâmica no país. Já no século XII a região norte começou a ser habitada por tribos Hausas, considerada a etnia mais antiga da região, estabelecendo cidades que viriam a ser conhecidas como a *Hausaland*. A chegada dos Fulanis na Hausaland aconteceu a partir do século XIII por meio de migrações vindas do Senegal. De acordo com o relatório *Crisis Group Africa Report*, as viagens das caravanas de mercadores e doutrinadores religiosos ocorridas entre os séculos XI e XVII foram um marco na disseminação do islamismo na região<sup>5</sup> (ICG, 2010, p.3).

---

<sup>5</sup> Utilizo o termo doutrinadores religiosos para me referir a *Scholars*.

Figura 3 - Diferentes etnias separadas por território na Nigéria.



Fonte: NIGERIAN MUSE, 2015.

Dentre suas cidades, certamente, a mais famosa é a cidade de Sokoto ou Sokoto Metr pole. Considerada uma cidade secular, a Cidade de Sokoto foi também a capital da antiga e poderosa Região do Norte, estabelecida antes da coloniza o do país pela Grã-Bretanha. Fundada em 1809 por Shaihu Usman Dan Fodio, um proeminente professor religioso que se dedicou a disseminar o islamismo pela região norte do país, Sokoto foi escolhida por ele para ser a sede de seu Califado, um grande império islâmico estendido por toda a região norte do país. De acordo com o professor Mukhtar Uma Bunza o governo implantado no Califado foi um feito inédito em toda a história do Oeste da África. A Região do Norte se destacou como a primeira região a se estabelecer e administrar uma multiplicidade de tribos e grupos étnicos dentre suas fronteiras (BUNZA, 2004, p.2). Dois fortes legados deste período foram a transforma o da cidade em um lugar de referência para o ensino religioso e a jurisprudência. Somente em 1903, quase 100 anos depois, o império do Califado foi desfeito pela companhia britânica Royal Niger Company Limited, liderada por Frederick Lugard.

A administra o britânica, do novo Protectorado do Norte, nome dado para a região, procurou transferir suas formas de institui es jurídicas e de educa o, utilizando líderes locais como administradores das regiões e mantendo as bases de religião e cultura, consideradas as fortalezas do Califado. Em 1967, poucos anos após a independência de 1960, foi estabelecido o novo estado de Sokoto, separando-o da República do Níger. Anos depois, em 1991 e 1993, o território do estado foi novamente redefinido com a separa o de Zamfara e Kebbi, sucessivamente. Devido a sua história pré-colonial, a rela o da popula o com o estrangeiro   bastante marcada por questões ideológicas.

Na sociedade atual existe uma apreensão de que a exposi o   cultura ocidental e seus valores sejam uma ameaça ao controle do Islã. De acordo com o relatório da Crisis Group as pessoas em Sokoto estão “prontas para abraçarem avanços tecnológicos e a moderniza o, sob a condi o de que tais transforma es sejam atingidas dentro de uma estrutura islâmica, que exclui o processo de ocidentaliza o” (ICG, 2010, p. 12). Neste relatório, no entanto, os autores não discutiram que avanços são estes e por que eles representam avanços para a popula o local.

A estrutura cultural e religiosa do estado   um dos aspectos mais marcantes em sua popula o. Sua popula o   constituída em sua maioria pelas  tnias Hausa e Fulani com presença de grupos minoritários das  tnias Gobirawa, Kabawa, Tuareg, Zabarmawa e Zamifarawa, constituídas por diferentes tribos (FIG. 3). Cada tribo possui um dialeto específico, que tem como

característica uma pequena variação do idioma hausa ou fulani. Além dos dialetos, a língua comum a todos no estado é hausa, falado em praticamente toda a região norte do país. Enquanto o hausa é um idioma bastante falado por toda a população de Sokoto, o fulani é basicamente falado pelos Fulanis. Mesmo vivendo sob uma administração comum, cada grupo étnico possui características específicas que lhe conferem uma identidade própria que influencia seu modo de viver. Apesar de terem suas próprias particularidades as etnias são culturalmente heterogêneas. Dentro de um determinado grupo existem diferentes crenças, valores e hábitos para um único tipo de assunto.

De acordo com o Governo Federal a Nigéria possui três principais grupos religiosos: as religiões tradicionais, que se definem pelas diferentes divindades que elas cultuam, o cristianismo e o islamismo. Apesar de estas duas últimas serem consideradas pelo governo como as mais praticadas no país, não se conhece o número exato de cada grupo. Em muitas comunidades locais, como no caso de Sokoto, existe também a prática dual de religiões tradicionais e islamismo. Nos diferentes vilarejos existem crenças e divindades específicas.

Em relação à concentração de renda, em 2010, o estado de Sokoto possuía um dos PIBs mais baixos do país, com apenas \$4,818 milhões e uma renda per capita de \$1,274. Dados do governo, baseadas na relação de um dólar por dia, apontavam para uma proporção de 81.9% de pessoas vivendo em situação de pobreza para 18.1 pessoas fora da pobreza (NBS, 2010, p. 23). As áreas urbanas são as sedes dos governos locais e a cidade de Sokoto. De acordo com Shamaki e Dankani, praticamente todas as instituições de ensino terciário e as principais instituições nas áreas de turismo, banco e saúde estão instaladas na capital. Os autores também apontam que 50 % dos 23 governos locais têm características de área rural e baixa infraestrutura (SHAMAKI E DANKANI, 2002, p. 327-328).

Em 2008 Sokoto possuía 1.664 escolas primárias com um total de 387.791 estudantes matriculados, sendo estes 264.938 meninos e 122.853 meninas. (NBS, 2011, p. 259). Com uma taxa de 47.8%, a região Noroeste possui a segunda menor taxa de educação básica do país, sendo a primeira, a Nordeste com uma taxa de 42%. A região Sudeste apresenta a taxa mais alta com 89,2% de crianças em idade escolar devidamente matriculadas na educação básica. No que se refere aos outros níveis de ensino, o estado possui em torno de 100 escolas de enfermagem, 30 escolas de ensino secundário, um colégio educacional, uma escola politécnica e duas universidades, sendo uma delas a Universidade Usmanu Danfodiyo, considerada uma das principais instituições de ensino da região noroeste.

O ensino islâmico exerce um papel importante na formação de conhecimento para a população. Um relatório do Ministério da Educação local informa que no estado existe um número crescente de escolas islâmicas mantidas pelo setor privado. Tanto o sistema de ensino islâmico quanto o ocidental são tratados pelo governo local como prioridade para o desenvolvimento socioeconômico do estado.

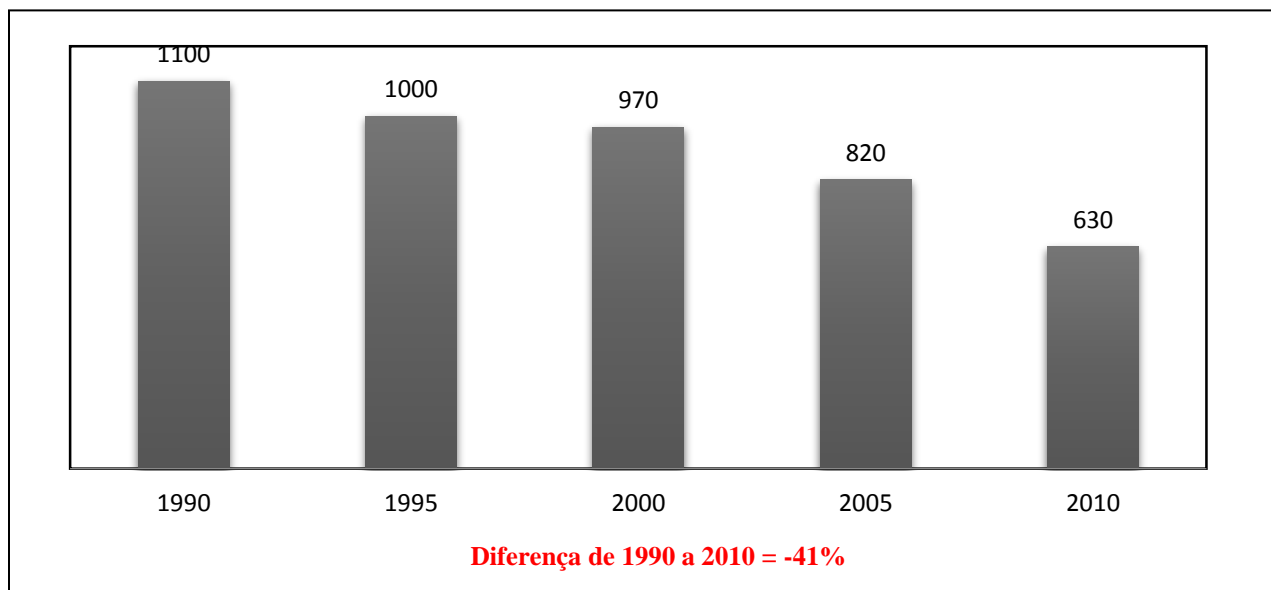
Na área da saúde, em 2012, Sokoto possuía 538 estabelecimentos de saúde localizados em diferentes partes do estado. Dentre elas, dois hospitais do estado com atendimento ao nível terciário. As instalações de saúde são oito hospitais gerais, um hospital universitário, um hospital psiquiátrico, um hospital militar, um hospital público especializado e 33 clínicas de saúde privadas. Além disto existem 24 centros e clínicas de saúde nas áreas rurais. Estudos mostram que apesar da concentração de centros de saúde na capital, 8.7 % das pessoas de classe baixa residentes ali não tem acesso a eles. Também neste sentido, a população residente nas áreas rurais tem dificuldades, como problemas com estradas de acesso a estas instalações.

## **1.2. O problema da mortalidade materna e crescimento populacional em Sokoto e na Nigéria.**

A mortalidade materna se refere ao número de mortes provocado em mulheres devido a complicações em períodos de gravidez, parto e pós-parto. A OMS define a morte materna como a morte relacionada à gravidez da mulher e que pode ocorrer, especificamente, entre o período do início da gestação a até 42 semanas após o parto. As principais causas para a mortalidade materna são a hemorragia, sepses, hipertensões e os problemas com obstruções em trabalhos de parto. Além de causarem o óbito, estas complicações podem provocar fortes danos à saúde da mulher e leva-la a um estado de morbidade, ou seja, de doente.

Em 2003 um estudo sobre o problema da mortalidade materna dentre o período de 1990 a 2000 mostrou que o estado teve um número de 2.151 mortes por 100.000 partos com vida (AUDU apud SHAMAKI; ROSTAM, 2013, p. 3). No entanto, segundo depoimentos do governo local este número tem sido reduzido gradualmente, com taxas de 185/100.000 em 2011 para 145/100.000 em 2013. Em 2008 a Nigéria possuía uma taxa de mortalidade materna estimada em 704 por 100.000 partos com vida. Este dado tinha variações por regiões geográficas, com taxas de 165 na região sudoeste e 1549 na região nordeste (FIG. 4).

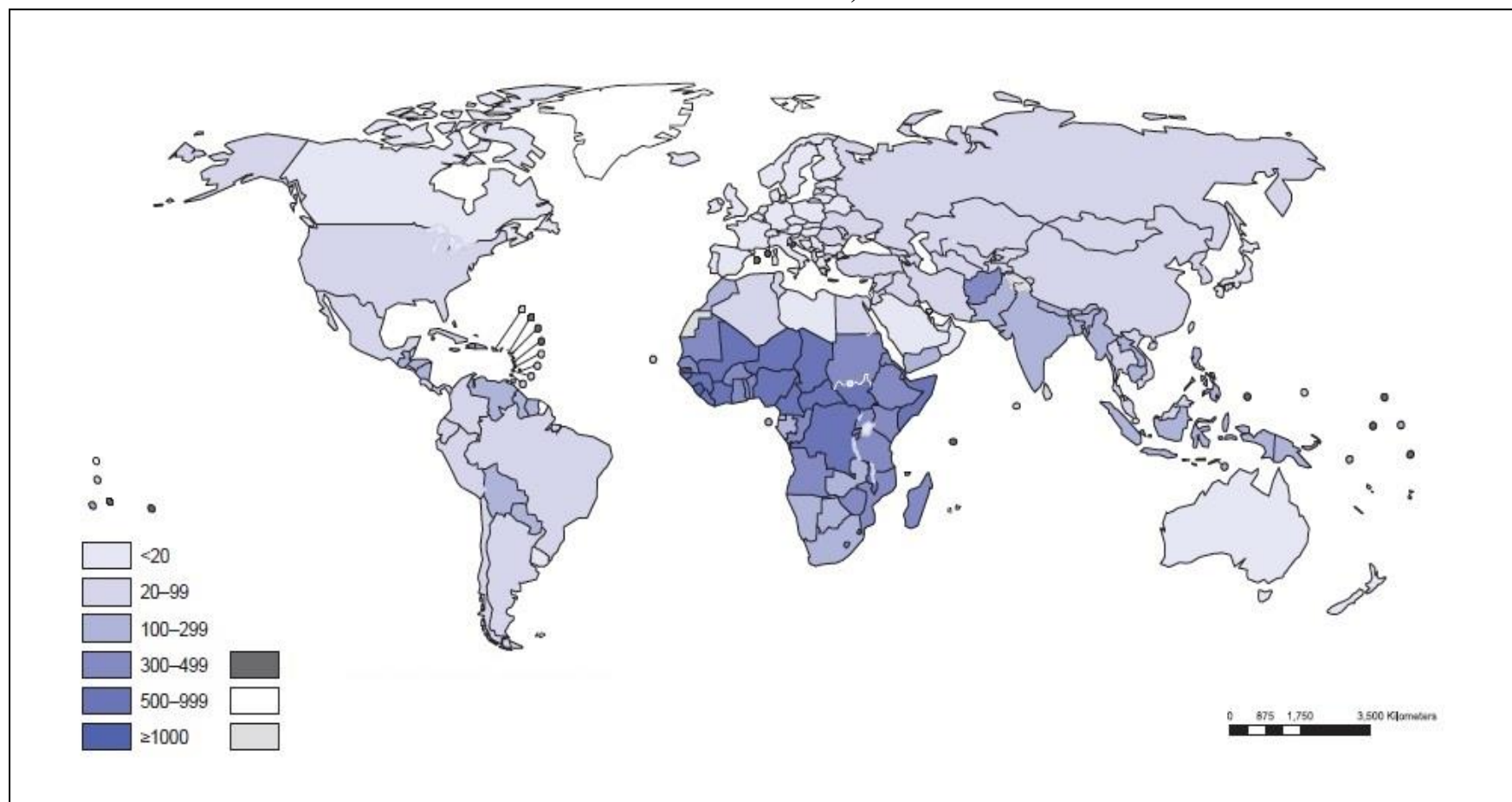
**Tabela 1 – Série histórica da taxa de mortalidade materna na Nigéria em intervalos de 5 anos de 1990–2010.**



Fonte: Adaptado de WHO, 2012

Os países em desenvolvimento concentram atualmente quase a totalidade dos casos de mortalidade materna no mundo. De acordo com o relatório da OMS “*Maternal Mortality in 2005*” aproximadamente 533.000 dos 536.000 casos de mortalidade materna estimados para aquele ano eram referentes aos países em desenvolvimento e, deste grupo, 270.000 eram para os países da África Subsaariana. A polarização se acentua ainda mais na comparação entre países. Enquanto a Irlanda do Norte tinha uma taxa média de mortalidade materna estimada em 1 por 100.000 partos, países como Índia e Nigéria tiveram estimativas bastante altas de mortalidade materna, respectivamente 117.000 e 59.000 casos para o ano de 2005 (WHO, 2007, p. 15). O mapa abaixo mostra a estimativa da mortalidade materna no mundo para 2010. Neste mapa é possível visualizar que os países em desenvolvimento, e sobretudo, da África Subsaariana concentram a maioria dos casos (FIG. 5).

**Figura 4 - Mortalidade materna no mundo. Relação de países com Taxa de Mortalidade Materna, morte por 100.000 partos realizados com vida, 2010.**



Fonte: WHO, 2012, p. 23

Um segundo assunto discutido neste texto é a questão do crescimento populacional em Sokoto e na Nigéria. De acordo com o Relatório *World Population to 2300* o país será o sexto país mais populoso do mundo em 2050 (TAB. 1). De acordo com os demógrafos John e Pat Caldwell a explicação para a alta fecundidade na Nigéria está em um “sistema de crença religiosa e em uma estrutura social que acordam sobre retornos espirituais e econômicos para uma alta fecundidade” (CALDWELL apud OBONO, 2003, p. 104).

**Tabela 2 - Projeção de Países mais Populosos, Anos Seleccionados (em milhões)**

<i>Ranking</i>	<i>1950</i>	<i>Número</i>	<i>Ranking</i>	<i>2000</i>	<i>Número</i>	<i>Ranking</i>	<i>2050</i>	<i>Número</i>
<b>1</b>	China	554.8	<b>1</b>	China	1 275.2	<b>1</b>	Índia	1 531.4
<b>2</b>	Índia	357.6	<b>2</b>	Índia	1 016.9	<b>2</b>	China	1 395.2
<b>3</b>	EUA	157.8	<b>3</b>	EUA	285.0	<b>3</b>	EUA	408.7
<b>8</b>	Brasil	54.0	<b>4</b>	Brasil	211.6	<b>6</b>	Nigéria	258.5
<b>15</b>	Nigéria	29.8	<b>10</b>	Nigéria	114.7	<b>8</b>	Brasil	233.1

Fonte: DESA, 2004.

Para impedir o crescimento populacional excessivo nos países, instituições internacionais e governos desenvolveram programas de planejamento familiar. A base destes programas era a racionalização do tamanho da família como condição para promover o progresso econômico e social. Este pensamento vinha de um plano de sociedade moderna atribuído principalmente aos países desenvolvidos do hemisfério ocidental. A concepção da família foi modelada no ocidente por questões de desenvolvimento econômico, como a urbanização e o mercado de trabalho. Famílias que antes buscavam se procriar em grande número para a sustentação de suas áreas rurais, não podiam se ver mais na mesma condição devido aos custos de vida na cidade. A migração do meio rural para o urbano também influenciou a reconfiguração das relações entre os membros da família. O trabalho deixou de ser um ofício exclusivo do homem, a mulher passou a aparecer como uma pessoa singular com responsabilidades fora do lar e com dignidade.

A ideia de Saúde Reprodutiva e Direitos (SRD) estabelecida na CIPD cria uma visão de sociedade como resultado e produto de um desenvolvimento pautado por valores ocidentais. De acordo com o Relatório Final do evento, saúde reprodutiva é um “estado de completo bem-estar físico, mental e social e não meramente a ausência de doença ou enfermidade, em todas as matérias relativas ao sistema reprodutivo e a suas funções e processos” (UNITED NATIONS, 1995, p. 40).

Apesar do Plano de Ação da CIPD possuir a adesão e moção de países ocidentais e não ocidentais suas orientações expressam reflexões características de países ocidentais. A promoção



da autonomia da mulher, a profissionalização dos trabalhadores da área de saúde e a eficiência dos serviços de saúde, ao mesmo tempo que formam um quadro exemplo de progresso, definem aquilo que seria seu contraste direto, as sociedades tradicionais e isoladas africanas, que por sua vez, representam a ausência de toda esta visão de saúde.

Neste sentido a solução para os países pobres se livrarem do problema da mortalidade materna seria por meio do deslocamento de suas sociedades dos hábitos e costumes consideradas como impedimento para sua adesão aos métodos modernos de prevenção e tratamento. A eliminação do problema conferia aos doadores a responsabilidade de atuar no campo financeiro de disponibilização de recursos para tratamento e no campo técnico na provisão de medicamentos e formas de tratamento, mas também no campo social e nas questões de cultura e religião presentes, pelo fato delas determinarem o modo de adesão das populações aos tratamentos propostos.

### **1.3. A experiência de cooperação internacional em saúde reprodutiva do FNUAP na Nigéria e a elaboração do 6º Programa de Cooperação**

O Fundo das Nações Unidas para Atividades em População (FNUAP) foi criado em 1967 a partir de uma proposta do então Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas, o Dr. U Thant, para que as Nações Unidas pudessem apoiar governos de países desenvolvidos e em desenvolvimento em assuntos relacionados à população, incluindo atividades de pesquisa, treinamento e assessoria.

No momento de sua criação, muitos países ainda não tinham políticas nacionais para o controle populacional e seguidos relatórios das Nações Unidas indicavam um acelerado crescimento demográfico, sobretudo em países em desenvolvimento. O estabelecimento do FNUAP contribuiu para a transformação do cenário internacional com a implementação de políticas de população em mais de 60 países (ROBINSON, 2010, p 8). A liderança de seu primeiro Diretor Executivo, o Dr. Rafael Salas, no período de 1969 a 1987, foi decisiva para implantação das políticas nos diversos países. Após o Dr. Salas, as diretoras, Dra. Nafis Sadik (no período de 1987 a 2001) e Dra. Thoraya Obaid (no período de 2001 a 2010) direcionaram a organização para as áreas de gênero e cultura, respectivamente (CGD, 2011, p. 5). Em 1987 a organização teve o seu nome alterado para Fundo das Nações Unidas para População, mantendo-se a mesma sigla.

Por ser uma instituição mantida por financiamento voluntário, o FNUAP é originalmente comissionado a cumprir os projetos de seus doadores. Dados do relatório da Kaiser Family Foundation demonstraram que entre o período de 2009 e 2011 a África Subsaariana recebeu de instituições doadoras a maior parte de recursos em financiamento para programas de planejamento familiar e saúde reprodutiva, um número de 32% do total do financiamento global. O FNUAP foi o segundo maior doador para a região, com a realização de 26% do financiamento, atrás somente dos EUA, também com 26%. A Nigéria esteve como um dos países mais assistidos com 9% do total de financiamento direcionado à região, seguida da Tanzânia, Etiópia, Quênia e Uganda, cada uma com 6%. De acordo com a pesquisa da Kaiser Family, a Nigéria recebeu 56% do total de seu financiamento de 09 países do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) e instituições da União Européia, e 44% de 05 instituições multilaterais (THE HENRY J. KAISER FAMILY FOUNDATION, 2014, p. 12). Segue abaixo dados do Relatório Anual de 2009 sobre os principais doadores da organização (QUADRO 2):

**Quadro 1 - Principais doadores de contribuições regulares e outros do FNUAP, 2009.**

<b>Contribuições regulares</b>	<b>(milhões de US\$)</b>	<b>Outras contribuições</b>	<b>(milhões de US\$)</b>
Holanda	80.9	Holanda	54.0
Suécia	59.0	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)	43.3
Noruega	48.0	Espanha	29.6
Estados Unidos	46.1	Reino Unido	23.7
Dinamarca	39.5	Escritório de Coordenação de Assuntos Humanitários	9.8

Fonte: CGD, 2011, p. 52.

Por meio das conferências internacionais, o tema da saúde reprodutiva ganhou destaque nas agendas nacionais, sobretudo dos países em desenvolvimento. Interessados no volume de recursos disponíveis para esta área, os países elaboravam projetos junto com agências e instituições doadoras para o desenho de políticas, capacitação e fortalecimento das instituições, e elaboração e implementação de programas. O caminho apontado visava produzir resultados estruturais, começando do plano político, para o institucional, para depois chegar em ações de transformação da sociedade.

A cooperação em saúde reprodutiva ganhou nova exposição devido à atuação de organizações não governamentais, organizações internacionais e governos nas áreas de planejamento familiar, saúde materna e, mais recentemente, saúde sexual. No entendimento destes atores a solução para o problema da mortalidade e morbidade materna estava no acesso e uso de medicamentos e tratamentos de saúde (SINGH S et al., 2009). Em termos de saúde reprodutiva parte da solução repousa na eficiência do sistema de saúde, que inclui a disponibilização de hospitais e clínicas de qualidade, a provisão de medicamentos e a profissionalização do serviço de saúde. A outra parte se encontra no campo do comportamento social, mais especificamente, nas atitudes das pessoas geradas a partir de valores culturais e religiosos relacionados às questões de fertilidade e gênero.

As novas diretrizes de cooperação do FNUAP na área da saúde reprodutiva foram baseadas no Plano de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (CIPD), realizado em 1994, na cidade de Cairo, no Egito. A CIPD redefiniu a cooperação internacional na área de saúde reprodutiva como uma questão fundamentalmente social. O respeito aos direitos humanos deveria estar presente na decisão individual sobre a reprodução e também a sexualidade.

“Saúde reprodutiva implica que as pessoas sejam capazes de ter uma vida sexual satisfatória e que elas tenham a capacidade de reproduzir e a liberdade de decidir se, quando e com qual frequência eles devem fazê-lo. Implícito nesta última condição está o direito de homens e mulheres serem informados e terem acesso a métodos seguros, efetivos, viáveis e aceitáveis de planejamento familiar de sua escolha, bem como, de outros métodos de sua escolha para a regulação da fecundidade, que não sejam contra a lei e o direito de acesso a serviços apropriados de tratamento de saúde que possam permitir às mulheres terem uma gravidez e parto saudável e oferecer aos casais a melhor chance de terem filhos saudáveis”. (UNITED NATIONS, 1995, p. 40).

Estes direcionamentos afetaram não somente a forma do FNUAP ver a questão da cultura nos locais de implementação de seus projetos, mas também na definição da estratégia de atuar por meio das comunidades. O mandato de saúde reprodutiva e direitos da CIPD acrescentou à estratégia de elaboração de programas do FNUAP o foco na geração de demanda local por métodos contraceptivos modernos. Entendeu-se que nos lugares onde tradições e crenças religiosas representavam obstáculos para que as pessoas pudessem fazer uso dos métodos de planejamento familiar e tratamento de saúde materna era imprescindível que, além de sua atuação junto aos governos, o FNUAP trabalhasse também com as autoridades comunitárias e religiosas locais.

**Quadro 2 - Evolução do mandato do FNUAP.**

<b>Mandato original do FNUAP, estabelecido em 1973.</b>	<b>Mandato do FNUAP, instituído em 2004.</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Construir o conhecimento e a capacidade para responder às necessidades em população e planejamento familiar;</li> <li>b) Promover a atenção nos países desenvolvidos e em desenvolvimento sobre problemas de população e possíveis estratégias para lidar com estes problemas;</li> <li>c) Assistir com seus problemas de população nas formas e meios melhor</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Assegurar o acesso universal à saúde reprodutiva, incluindo o planejamento familiar, até 2015;</li> <li>b) Apoiar estratégias de população e desenvolvimento; e</li> <li>c) Promover a atenção sobre assuntos de população e desenvolvimento e atuar para a mobilização de recursos e vontade política para estes assuntos.</li> </ul>

<p>adequados às necessidades individuais dos países.</p> <p>d) Assumir um papel de liderança no sistema das Nações Unidas na promoção de programas de população e coordenar projetos apoiados pelo Fundo.</p>	
---	--

Fonte: ROBINSON, 2010, p. 10.

Um dos destaques dados para o estabelecimento do novo mandato do FNUAP estava na sua orientação a uma agenda baseada em direitos. Apesar de todas as agências da ONU terem como responsabilidade servir os países membros da ONU, o FNUAP possui uma característica peculiar por ter como parte de sua missão promover a agenda da saúde sexual e reprodutiva mesmo em países onde esta necessidade não é reconhecida (CGD, 2011, p.3).

A história do trabalho do FNUAP de promoção da saúde reprodutiva no mundo pode ser dividida em duas fases. Uma primeira fase voltada à instauração de políticas populacionais, liderada pelo seu primeiro Diretor, Dr. Rafael Salas, e outra dedicada ao desenvolvimento de programas de capacitação institucional para a modernização das instalações e serviços de saúde nos países.

A cooperação internacional do FNUAP com o governo nigeriano iniciou em 1967 com o apoio na área de coordenação do financiamento e transferência de recursos em contraceptivos para programas de população do país (LANE, 1994, p. 1307). De 1980 a 2013 o FNUAP elaborou 6 Programas de País (QUADRO 3). Os primeiros programas de cooperação do FNUAP com a Nigéria tiveram um foco maior em questões demográficas com atenção ao crescimento populacional e assistência às necessidades em temas de população. O tema de Saúde Reprodutiva foi adotado como uma área temática no 3º Programa de País realizado em 1992. Anos depois, em 2009, no 6º Programa de País, este tema foi modificado para Saúde Reprodutiva e Direitos, como parte de seu mandato para a implementação do Plano de Ação da CIPD.

**Quadro 3 - Histórico da cooperação do FNUAP com a Nigéria.**

Programa	Foco
----------	------

1º Programa de Países (1981 – 1985)	Pesquisa de temas de população; treinamento; educação sobre população; e planejamento familiar.
2º Programa de Países (1987 – 1991)	Saúde materno-infantil e planejamento familiar; Informação, educação e comunicação sobre população; Coleta e análise de dados; Formulação de políticas de população; e Mulheres e desenvolvimento.
3º Programa de Países (1992 – 1996)	Informação, educação e comunicação sobre população; Coleta e análise de dados; Formulação de políticas de população; Mulheres e desenvolvimento; HIV/AIDS; Meio ambiente e juventude.
4º Programa de Países (1997-2001)	Saúde reprodutiva; Estratégias de população e desenvolvimento.
5º Programa de Países (2003 – 2007)	Articulação política e social; Saúde reprodutiva; e Estratégias de população e desenvolvimento.
6º Programa de Países (2009 – 2013)	Saúde reprodutiva e direitos; População e desenvolvimento; e Equidade de Gênero

**Fonte: UNFPA, 2009, p. 12-13.**

No relatório do 5º Programa de Países implementado no período de 2003 a 2007, o FNUAP identificou necessidades como a importância de estratégias de comunicação, articulação política e engajamento inovador ao nível da comunidade para a superação de problemas estruturais como fragilidade institucional e política enfrentados no país. Um outro ponto de destaque seria o aprendizado sobre a necessidade de conexões apropriadas entre as 03 áreas temáticas: Saúde Reprodutiva e Direitos, População e Desenvolvimento, e Equidade de Gênero para um maior impacto no Programa. Com isto um novo foco deveria ser dado a atividades de formação de capacidades e meios inovadores de se atingir as comunidades para a completa participação e compreensão do Programa. Um exemplo destas atividades seria o envolvimento de comunicadores tradicionais.

Algumas das lições aprendidas pelo FNUAP no 5º Programa de Países foram a importância de se desenvolver ações para uma maior visibilidade do trabalho da organização no país, com foco no desenvolvimento de estratégias para a colaboração com a mídia e a exploração de estratégias inovadoras de comunicação para o engajamento de atores de diversas categorias.

Enquanto o 5º Programa foi baseado mais na estruturação dos sistemas de saúde e sua orientação para atenderem às demandas de saúde reprodutiva e questões de população, o 6º Programa seria marcado pela implementação da agenda da Conferência de Cairo, ocorrida em 1994, destacada pelo lema direitos e desenvolvimento.

Realizado no período entre 01 de janeiro de 2009 e 31 de dezembro de 2013, o 6º Programa de Cooperação teve como foco apoiar o país na realização do Política Nacional de População<sup>6</sup>. A elaboração deste Programa foi fundamentada na ideia da assistência baseada nos direitos humanos, culturalmente apropriada e sensível à questão de gênero, termos orientados pela CIPD. A adoção destes termos não apenas definia a proposta de um novo formato de cooperação do FNUAP para a Nigéria, mas também demonstrava uma nova atenção às questões culturais locais como uma base para a promoção do desenvolvimento.

As ações do CPAP foram estruturadas em dois níveis de programação: o nível federal e o nível estadual. O Programa foi definido em três componentes: Saúde Reprodutiva e Direitos; População e Desenvolvimento; e Equidade e Igualdade de Gênero. Organizado em 02 níveis de atuação, ao nível federal para o governo federal, com ações voltadas ao fortalecimento de sua capacidade de coordenação e monitoramento de programas, e ao nível estadual com 12 estados e a capital federal, a cidade de Abuja, com ações baseadas no desenho e apoio à implementação dos programas pelos governos (ANEXO 01). A seleção dos estados teve como base a análise de critérios sócio-demográficos e de distribuição geográfica. Estas considerações visaram identificar estados com altos índices em mortalidade materna e comprovada experiência na implementação de programas e ações para o combate a este problema.

Dentre os três componentes, pretendo destacar o componente de Saúde Reprodutiva e Direitos. Seus 02 resultados esperados foram:

- a) Setores e instituições federais, dos 12 estados e da capital federal são capazes de planejar, implementar e monitorar a provisão de serviços de qualidade em Saúde Reprodutiva, Planejamento Familiar e HIV até o ano de 2012;

---

<sup>6</sup> O prazo inicial do Programa era 31 de dezembro de 2012, mas ele foi adiado para mais um ano para alinhamento da programação do Planejamento Estratégico da organização.

- b) Comunidades nos 12 estados assistidos são capazes de demandar por e fazer o uso de serviços de qualidade em Saúde Reprodutiva, Planejamento Familiar e HIV até o ano de 2012;

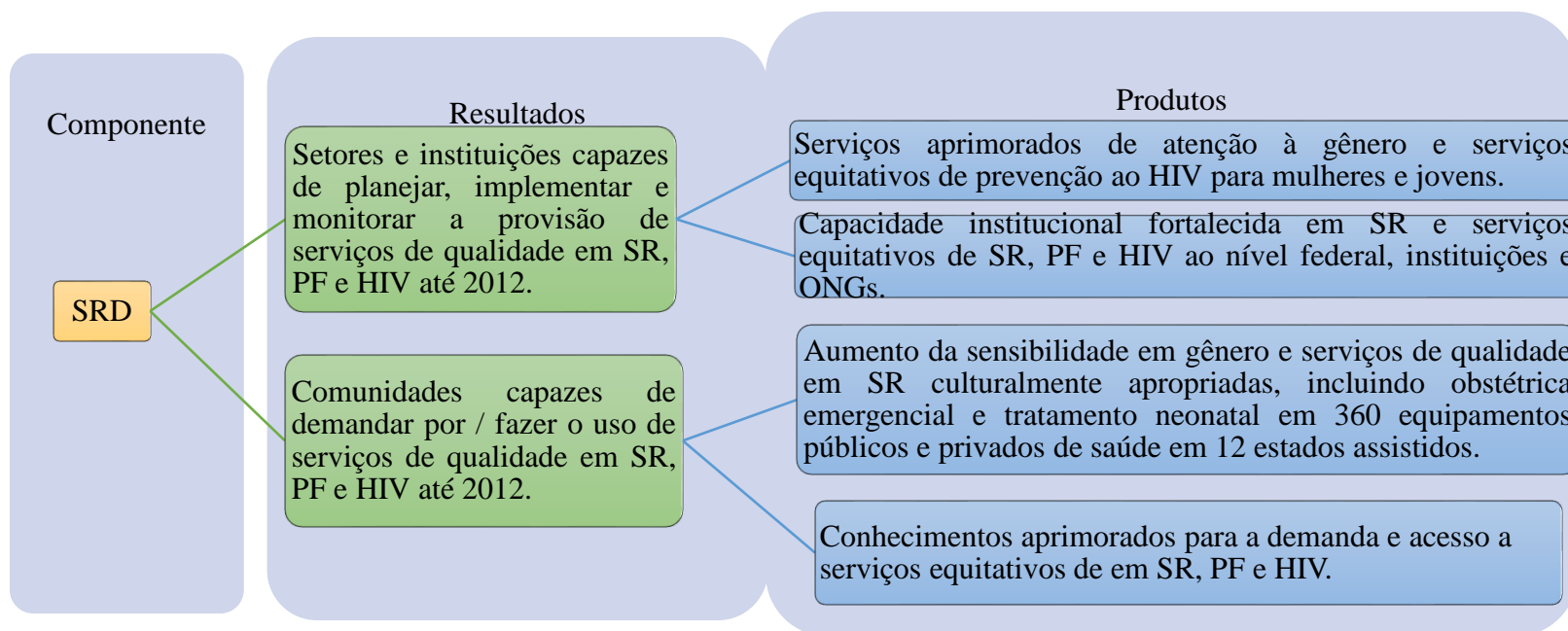
Através destes resultados o Programa pretendia gerar os seguintes produtos:

- a) serviços aprimorados em atenção à questão de gênero e serviços equitativos de prevenção ao HIV para mulheres e jovens nos 12 estados, na capital federal e ao nível federal;
- b) capacidade institucional fortalecida para assegurar a provisão de commodities em saúde reprodutiva e prover serviços equitativos de planejamento familiar e sensíveis à questão de gênero ao nível federal e nas instituições e organizações não governamentais (ONGs) dos 12 estados, da capital federal e ao nível federal;
- c) sensibilidade em gênero ampliada e serviços de qualidade em saúde materna culturalmente apropriadas, incluindo obstétrica emergencial e tratamento neonatal em 360 equipamentos de saúde nos 12 estados assistidos e na capital federal;
- d) conhecimento, habilidades e mecanismos aprimorados para a demanda e acesso a serviços equitativos de saúde reprodutiva e planejamento familiar e prevenção ao HIV/Aids nas comunidades selecionadas dos 12 estados e da capital federal;

Uma visão completa da estrutura do Programa pode ser vista na **Figura 5** a seguir.



**Figura 5 - Estrutura do Componente em SRD - 6º Programa de País, Sokoto, Nigéria.**



Fonte: Adaptado de UNFPA, 2012.

Audu Alayande registra que as ações para a sensibilização da comunidade foram desenvolvidas por meio de diferentes atividades. Segundo o funcionário do FNUAP, responsável pelos projetos de saúde reprodutiva para Sokoto, as condições culturais locais exigiram a aplicação de intervenções específicas, desenvolvidas como parte da Abordagem Culturalmente Sensível da organização. Algumas destas ações estão apresentadas no quadro abaixo. (QUADRO 4):

**Quadro 4 - Ações do Produto 3: Sensibilidade em gênero ampliada e serviços de qualidade em saúde materna culturalmente apropriadas, incluindo obstétrica emergencial e tratamento neonatal em 360 equipamentos de saúde nos 12 estados assistidos e na capital federal.**

<b>Atividades registradas no Programa (UNFPA, 2009)</b>		<b>Ações empreendidas pelo FNUAP em Sokoto (Entrevista – Alayande)</b>
1)	Sensibilidade em gênero ampliada e serviços de qualidade em saúde materna culturalmente apropriadas, incluindo obstétrica emergencial e tratamento neonatal em 360 equipamentos de saúde nos 12 estados assistidos e na capital federal.	Assessoramento ao governo para viabilização política.
2)	Apoio ao diálogo de políticas e atividades de articulação política para a implementação de políticas relevantes em saúde reprodutiva;	Formação e capacitação de funcionários do governo local.
3)	Fortalecimento institucional e capacitação técnica de departamentos de saúde de estados e de áreas governamentais locais para o provimento de serviços de qualidade;	Treinamento de atendentes tradicionais de parto.
4)	Formação de capacidades técnicas, gerenciais e de supervisão para trabalhadores de saúde;	Treinamento de profissionais de saúde.
5)	Apoio à oferta e gerenciamento de equipamentos e consumáveis essenciais;	Não informado.
6)	Facilitação da formação de parcerias estratégicas para a coordenação e aumento de recursos;	Criação da Associação de Líderes Tribais e Religiosos.

7)	Colaboração com atores interessados para garantir a integração e provisão de Saúde Reprodutiva em situações de crise humanitária;	Não informado.
----	---	----------------

**Fonte: Dados da pesquisa.**

O relatório final de avaliação do Programa foi elaborado pela Equipe de Avaliação Independente do FNUAP. Este relatório demonstrou um limitado alcance nos objetivos do Componente 1 no país (QUADRO 5).

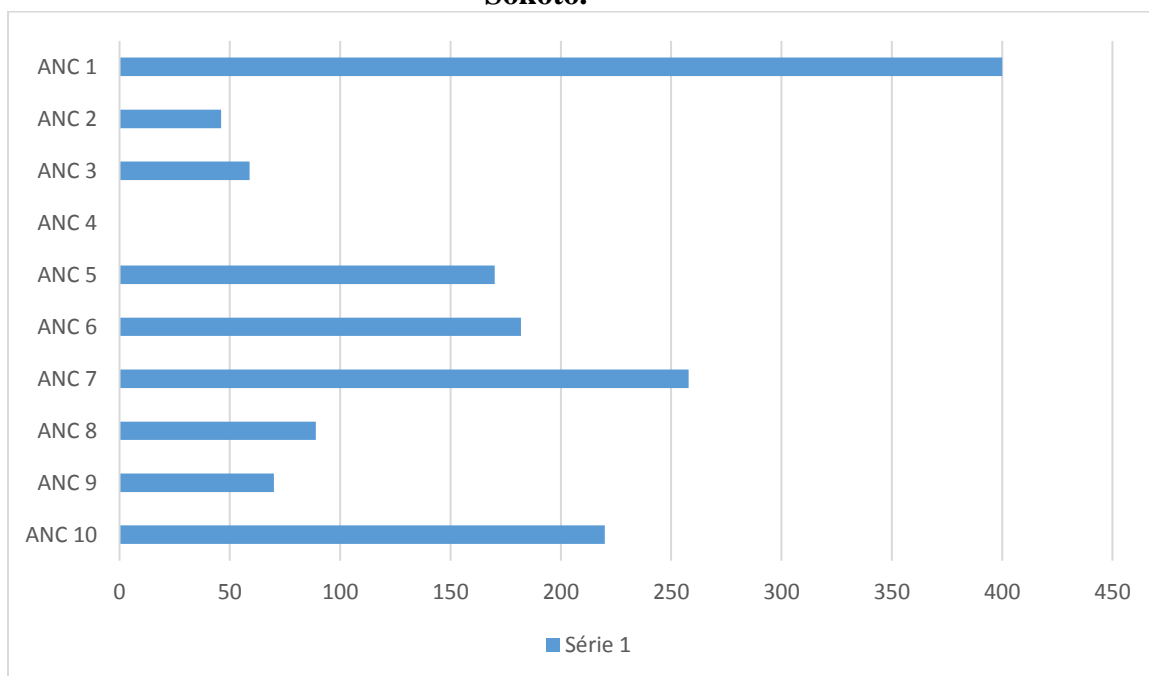
**Quadro 5 – Matriz de Resultados do 6º Programa de País.**

<b>Resultados</b>		<b>Indicadores</b>	<b>Meios de Verificação</b>	<b>Linha de Base</b>	<b>Meta</b>	<b>Atual (2011)</b>	<b>Status e Comentários</b>
<b>Produto 3</b> Aumento da sensibilidade em gênero e serviços de qualidade em SR culturalmente apropriadas, incluindo obstétrica emergencial e tratamento neonatal em 360 equipamentos públicos e privados de saúde em 12 estados assistidos.	1	Número de governos locais e Estados que atingem o mínimo requerido para obstétrica emergencial e tratamento neonatal.	Relatórios de progresso do Programa	Menos do que 20%	Aumento até 50% (2011)	Não disponível	Indicador não mensurado.
	2	Proporção de equipamentos públicos e privados de saúde, oferecendo serviços de qualidade em saúde materna (tratamento pré-natal, parto e pós-natal).	Relatórios trimestrais de monitoramento	Menos do que X%	Aumento para 30% (2011)	Não disponível	Indicador não mensurado.
	3	Porcentagem de partos realizados por profissionais de saúde.	Relatório HMIS	36% (NDHS 2003) 39% (NDHS 2008)	Aumento para 51% (2011)	36.6% (MICS 2011)	Indicador não mensurado.
	4	Número de centros de saúde equipados para oferecer obstétrica emergencial e tratamento neonatal básico e compreensivo.	Relatórios trimestrais de monitoramento	Menos do que X%	Aumento para 40%	Não disponível	Indicador não mensurado.

Fonte: UNFPA, 2012, p. 89.

Segundo o relatório, em Sokoto apenas uma clínica de saúde assistida pelo Programa atingiu a média da realização de 1.1 parto por dia (FIG. 6). De acordo com Alayande, Sokoto tem “uma baixa número de partos clínicas de saúde, mas um considerável número de atendimentos em serviços de tratamento de saúde” (ANEXO B).

**Tabela 3 – Número anual de partos em clínicas assistidas pelo FNUAP em 2011. Estado de Sokoto.**



Fonte: Adaptado de UNFPA, 2012, p. 55.

Uma das medidas adotadas pelo Programa para ter uma maior participação da comunidade local foi o envolvimento de líderes religiosos e tradicionais no trabalho de conscientização da sociedade. O FNUAP ajudou na criação do Comitê de Líderes Tradicionais e Religiosos constituído por 24 líderes religiosos, incluindo o Sultão de Sokoto. Um dos objetivos do comitê era acompanhar as ações de sensibilização sobre os assuntos de saúde materna e planejamento familiar (UNFPA, 2012, p. 31). A atuação por meio do Comitê contribuiu para uma maior frequência de visitas de mulheres grávidas às clínicas de saúde, uma maior sensibilização de homens sobre sua responsabilidade com a saúde da mulher, mas um ainda baixo número de partos realizados nas clínicas.

De acordo com Alayande, as razões para a preferência da mulher por realizar o seu parto em casa são culturais. O relatório identifica o papel da religião islâmica, as relações domésticas e

as relações na comunidade como as causas para o baixo avanço do Programa. De acordo com o documento há um insuficiente nível de conscientização na comunidade, família e marido sobre a importância da realização do parto em clínicas de saúde.

## 2. A DIMENSÃO DA CULTURA NA SAÚDE REPRODUTIVA E A APLICAÇÃO DA ABORDAGEM CULTURALMENTE SENSÍVEL NA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

A implementação de programas de saúde reprodutiva em sociedades com fortes valores culturais, levou governos e organizações a perceberem a influência de fatores sociais e culturais na adesão dos indivíduos às iniciativas de enfrentamento à mortalidade materna. Questões como, casamentos em idade antecipada, gravidez em idade antecipada, utilização de recursos alternativos para o tratamento baixa adesão ao uso de medicamentos e baixa frequência em atendimentos hospitalares são consideradas como uma das principais razões para o alto índice de mortalidade materna na região norte da Nigéria e possuem relação direta e indireta com normas culturais locais. Dados de 2008 sobre a Nigéria mostraram que a região norte possuía um número muito baixo de uso de métodos contraceptivos modernos, aproximadamente 3 % na região noroeste e 4 % na região nordeste. Quanto à preferência das mulheres pelo uso de métodos contraceptivos tradicionais ou modernos foi observado que 5 % das mulheres optaram por métodos tradicionais, 10 % por métodos modernos e 15 % sem opção específica.

**Quadro 6 - Preferência de mulheres da Região Norte da Nigéria sobre a saúde reprodutiva.**

Fertilidade	Taxa de fertilidade	8.7	Número de filhos por mulheres entre 15 e 49 anos
	Intervalo entre partos	31.1	Número médio de meses entre partos
	Gravidez em adolescentes	46.7	Porcentagem de adolescentes entre 15 e 19 anos que já iniciaram a fase de gestação
Planejamento familiar	Conhecimento sobre métodos contraceptivos	46.8	Porcentagem de mulheres casadas com idade entre 15 e 49 anos que já ouviram a respeito de algum método contraceptivo
	Utilização de métodos modernos	2.1	Porcentagem de mulheres casadas com idade entre 15 e 49 anos que utilizam algum método <b>moderno</b>
	Utilização de métodos tradicionais	0.1	Porcentagem de mulheres casadas com idade entre 15 e 49 anos que utilizam algum método <b>tradicional</b>

Realização de parto	Realização de parto com profissional capacitado	5.1	Porcentagem de partos realizados com profissionais capacitados (inclui o médico, enfermeiro parteiro e auxiliar).
	Realização de parto em instalação de saúde	4.4	Porcentagem de partos realizados em instalações de saúde
	Realização de parto em casa	95.3	Porcentagem de partos realizados em casa

Fonte: NATIONAL POPULATION COMMISSION, 2009.

Em Sokoto existe um entrelaçamento de questões culturais e religiosas concernente ao tema da reprodução. Um primeiro exemplo disto é a questão do casamento em idade precoce. Tanto o entendimento cultural, quanto o religioso oferecem informações de valor a esta situação de união. Em algumas comunidades as pessoas acreditam que a primeira menstruação de uma menina deve ocorrer na casa de seus pais e a segunda menstruação na casa de seu marido (ANEXO B). Da parte da religião, o Islamismo concorda com o casamento realizado em idades jovens. Uma das referências para isto é a crença de que Maomé teve como uma de suas esposas uma menina de 06 anos (QUADRO. 7).

**Quadro 7 - Aspectos culturais e religiosos em Sokoto relacionados à saúde reprodutiva.**

Assunto	Crenças e normas culturais
Casamento	<p>Na etnia Fulani os homens geralmente casam com a idade entre 17 e 20 anos e as mulheres com idade de 12 a 15 anos.</p> <p>Dentro da etnia Hausa existe uma crença de que uma menina não pode exceder o número de 03 menstruações (<i>Haila</i>) em sua casa antes de casar. Esta prática é seguida em algumas famílias desta etnia.</p> <p>Em todo o Sokoto os homens são livres para ter múltiplas esposas (ANEXO B).</p>
Fertilidade	Em todo o Sokoto existem convicções religiosas de que a procriação é um mandamento divino.



Questões de gênero	Em todo o Sokoto o homem é considerado o chefe da casa. O homem é o responsável por decidir se sua esposa deve ou não participar em tratamentos de saúde materna. Esta prática existe tanto no meio urbano quanto rural. A mulher que realiza o parto sozinha é considerada uma mulher forte (ANEXO B).
Morte	As pessoas acreditam que a vida e a morte são uma decisão divina.

**FONTE: Dados da Pesquisa.**

Um segundo exemplo são as relações na família. Nas famílias um dos aspectos culturais é a figura do homem como o senhor da casa. O homem tem a responsabilidade sobre a esposa e seus filhos. A mulher é preparada para exercer a função de esposa por toda sua vida. Sua força e importância está na geração e criação dos filhos. Os filhos têm um compromisso com a sua casa. O valor da família não se compara a outros valores que a sociedade pode lhes oferecer. Jimoh Amzat, professor de Sociologia da Usmanu Danfodiyo University em Sokoto, realizou uma pesquisa nas comunidades de Sokoto para conhecer a opinião das pessoas em relação aos direitos sexuais. De acordo com uma de suas entrevistadas, “a religião que nós praticamos orienta o que se deve fazer e o que não se deve fazer. Eu posso claramente afirmar que eu tenho direitos sexuais”. (AMZAT, 2015, p. 139). Para Amzat a prática de privação e submissão sexual da mulher tem base cultural e não religiosa (AMZAT, 2015, p. 146).

Além do fator religioso, concepções sociais sobre a fecundidade estão bem presentes na sociedade nigeriana. Em vilarejos rurais na Nigéria é comum o pensamento de que quanto maior o número de filhos maior será a capacidade para aquela família aumentar e sustentar sua fazenda. Em muitas regiões rurais percebe-se que a formação de clãs e de vilas é feita a partir de uma única raiz familiar. Os filhos geralmente crescem e se estabelecem na mesma região onde nascem adquirindo funções sociais para a sustentação de suas famílias.

De onde eu venho as tradições não são tão fortes em termos do que eu vi no Congo ou fora. Tomarei, por exemplo, os funerais. Na cultura para funerais, do lugar de onde eu venho, nós vamos para cemitérios. Então você morre na cidade e então você é enterrado na cidade. Pessoas que se mudam de seus vilarejos não tem a obrigação de visitar suas casas no vilarejo. O que eu tenho visto na Nigéria e em Camarões é que as pessoas, mesmo quando elas moram em Lagos, se eles são de Calabar, então eles voltam para visitar suas casas em Calabar. (Trecho da entrevista com Sr. Benoit Kalasa, Diretor Regional do FNUAP – Anexo C).

De acordo com Benoit Kalasa, Diretor Regional do FNUAP para o Oeste da África e a África Central, a cultura tem uma influência mais forte na Nigéria do que em muitos países africanos. Como exemplo disto são as cerimônias fúnebres e de casamento tradicionais, onde as pessoas se deslocam de suas cidades de residência para seus vilarejos de origem, para realizarem estes eventos. Na Nigéria o casamento tradicional tem um maior valor do que o casamento civil ou religioso. Em alguns casos, o casamento não é reconhecido pelos familiares, caso ele não cumpra com as cerimônias tradicionais.

### **2.1. Na verdade, o que é cultura?**

Falar de cultura nunca foi uma tarefa fácil. Raymond Williams expressa isto ao se referir ao termo como “uma das três palavras mais complicadas no idioma inglês...” (WILLIAMS, 1976, p. 76 e 77). De acordo com Renato Ortiz, as diferentes definições registradas na história sobre cultura foram geradas a partir dos diferentes contextos em que estes autores viveram (ORTIZ, 2008, p. 123).

A palavra cultura como hoje conhecemos tem sua origem do alemão “*kultur*”, que se refere aos aspectos espirituais de uma comunidade (LARAIA, 2003, p. 25). Edward Tylor utilizou o sentido do termo no alemão e o sentido da palavra civilização em francês para criar o termo em inglês *culture*. Na definição deste autor, cultura significava “um todo complexo que inclui conhecimentos, crenças, arte, moral, leis, costumes ou qualquer outra capacidade ou hábitos adquiridos pelo homem como membro de uma sociedade” (TYLOR apud LARAIA, 2003, p. 25). Cultura seria, portanto, um mundo em si. Ela nasce assim, como uma definição dos atributos imateriais de uma sociedade. Para Seyla Benhabib, cultura é a totalidade dos sistemas sociais e suas práticas relacionadas de significação, representação e simbolismo (BENHABIB, 2002).

Desde Tylor, a definição de cultura passou por diferentes revisões. Williams reforça que a cultura deve ser compreendida como uma área distinta dos aspectos materiais, tecnológicos e estruturais da sociedade. Para o autor cultura representa a essência das questões não materiais de uma sociedade (WILLIAMS, 1976). De acordo com a Declaração Universal sobre Diversidade Cultural, cultura é “o conjunto de aspectos espirituais, materiais, intelectuais e emocionais distintos

de uma sociedade ou um grupo social, que envolvem a arte e literatura, estilos de vida, formas de viver juntos, sistemas de valores, tradições e crenças (UNESCO, 2001)<sup>7</sup>.

A cultura não é somente um quadro no qual alguém pode conhecer a vida de uma pessoa ou de um grupo. A cultura é também a lente pela qual a pessoa ou o grupo observam e entendem os outros (BENEDICT apud LARAIA, 2003, p. 67). Olhando a cultura a partir destas perspectivas percebemos diferenças entre níveis de exploração dos campos de pesquisa sobre o tema e sua relação com o desenvolvimento. Dependendo do lugar de onde observamos a cultura, podemos enxergá-la de uma forma diferente. Uma cultura pode ter significados diferentes para habitantes de uma comunidade local e membros de uma organização internacional como o FNUAP, presente no próprio território local, como também, entre membros de uma mesma comunidade. Mesmo que ambos tratem de uma mesma comunidade, seus entendimentos sobre uma cultura podem ser diferentes devido às suas diferentes origens. Assim também os membros de uma mesma comunidade ou de duas comunidades diferentes podem ter diferentes entendimentos sobre um único símbolo cultural, dada a sua própria visão da realidade gerada a partir de sua história no mundo. Diferente de outros recursos da cooperação, uma cultura não pode ser transferida ou adaptada de um grupo social a outro.

Goodenough afirma que a cultura era observada como um “padrão de vida dentro de uma comunidade” e como um sistema organizado de conhecimento e crenças onde as pessoas estruturavam suas experiências e percepções. Olhar a cultura como um padrão de vida significava ver ela como a representação do campo de fenômenos observáveis no mundo, e na segunda, o campo de ideias (GOODENOUGH apud KEESING, 1976, p. 138). Esta visão, no entanto, é confrontada com o trabalho de Clifford Geertz que definiu cultura como “um sistema ordenado de significados e símbolos” (GEERTZ em KEESING, 1976, p. 143). Para Geertz os significados culturais são públicos e ultrapassam sua realização nas mentes das pessoas. Na visão deste autor cultura é um contexto, algo dentro do qual as pessoas podem ser inteligivelmente descritas (GEERTZ, 1973, p.7). A definição de Geertz corrobora com a ideia de Benhabib apresentada no início do capítulo sobre sistemas culturais. Margaret Archer vai um pouco além do conceito de complexo de linguagens, conhecimento, crenças, teorias e formas de significação para a definição

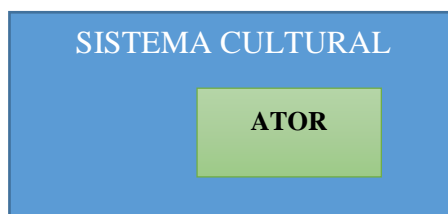
---

<sup>7</sup> set of distinctive spiritual, material, intellectual and emotional features of society or a social group, and that it encompasses, in addition to art and literature, lifestyles, ways of living together, value systems, traditions and beliefs

de um “corpo de inteligibilidade existente”, ou seja, a capacidade destes elementos serem captados, decifrados, entendidos ou conhecidos por alguém (ARCHER, 1988, p. 104).

A ideia de sistema cultural nos ajuda a compreendermos como as pessoas reconhecem o mundo ao seu redor e reconhecem a si mesmas. De acordo com Obono, a Nigéria contém uma “complexa amálgama de sistemas de crenças ancestrais, extraordinariamente diversa em detalhe, mas que compartilham de um interesse comum na fertilidade na área da colheita, pecuária e pessoas” (OBONO, 2003, p. 104). Uma ilustração sobre a relação entre o ator e seu sistema cultural pode ser vista na **Figura 6**:

**Figura 6 - Ilustração de sistema cultural**



**Fonte: Elaborado pelo autor.**

A compreensão dos sistemas culturais inclui o reconhecimento dos símbolos e significados, bem como os limites de sua aplicação. No que tange às questões culturais de uma comunidade, o significado de um rito, ato ou comportamento é necessariamente interno a um dado sistema cultural. Geertz se refere à cultura como uma “teia de significados” (GEERTZ, 1978, p.15). A cultura tem sentido entre os membros daquela comunidade por meio dos significados de seus símbolos. Formas de medicar, cozinhar ou se comunicar varia de sociedade para sociedade. Ainda que estas formas se processam tão naturalmente em determinada sociedade, elas não são assimiladas desta mesma forma em outra sociedade. De acordo com Laraia, todo sistema cultural possui a sua lógica própria e por isto a “coerência de um hábito cultural somente pode ser analisada a partir do sistema a que pertence” (LARAIA, 2003, p. 81).

Para Geertz, a descrição de uma cultura deve ser realizada a partir das “interpretações que as pessoas de uma denominação particular submetem a partir de sua experiência, uma vez que isso é o que elas professam como descrições” (GEERTZ, 1978, p. 25). Esta coerência é melhor percebida na reflexão da cultura como um sistema delimitado. Tais delimitações representam áreas de cognição para os sistemas culturais.

De acordo com Sewell Jr. quando falamos de “cultura” nos referimos a uma categoria teoricamente definida e abstraída da realidade da vida do homem. Quando falamos de “culturas” nos referimos a mundos concretos e delimitados de crenças e práticas. Apesar de trabalharmos para desenvolver programas dentro do campo de cultura, temos a tendência de segmentar nossas visões para determinadas criações ou formações de culturas, atribuídas a nacionalidades e outras caracterizações. Um exemplo são as referências à cultura nigeriana, cultura brasileira e cultura de Sokoto. É preciso considerar que cada uma destas segmentações é resultado de uma descrição feita a partir da visão de mundo e conjunto de informações que um dado ator reúne sobre uma determinada população.

Para falar de cultura como categoria de governo é fundamental introduzirmos uma outra forma de cultura, a cultura como prática. Sewell Jr. Defende que cultura é um “conjunto de crenças e práticas” exercidos para um determinado fim (SEWELL JR. apud BONNEL; HUNT, 1999, p. 52). Esta descrição trata da capacidade da cultura ser usada para modelar ações e comportamentos. Cultura como prática não é uma redução conceitual, mas uma formulação específica na ideia de cultura como sistema de símbolos.

Cultura também consiste em uma relação de poder. Gustavo Lins Ribeiro define poder a partir de dois aspectos, a capacidade de um ator “ser sujeito do seu próprio ambiente, (...) controlar o curso da ação ou dos eventos que manterão a vida como está ou a modificação” e a capacidade dele de “impedir as pessoas de se tornarem atores empoderados” (RIBEIRO, 2008, p. 110). Achille Mbembe descreve a noção de poder pela capacidade de criar códigos padrões, por meio de práticas administrativas e burocráticas, que ao objetivarem uma centralidade, paradoxalmente, governam a lógica da constituição de todos os outros significados entre estas sociedades. E também pela tentativa de institucionalizar seu mundo de significados como um mundo sócio-histórico e de torna-lo verdadeiro, fazendo ele parte do senso comum das pessoas, não só por inseri-lo nas mentes da população, mas no imaginário de uma época (MBEMBE, 1992, p. 4).

Na visão de Ribeiro, poder é um elemento finalístico que demarca posições (RIBEIRO, 2008, p. 110). A discussão de poder é inerente à discussão de cultura. A produção de hábitos, costumes e práticas culturais ocorre por meio de decisões tomadas por pessoas com autoridade e a aceitação por pessoas subordinadas a aquela autoridade. As culturas são humanas, no sentido de serem provenientes de decisões e ações humanas. A percepção dos diferentes papéis em uma determinada sociedade que atuam para a sustentação de uma cultura permite a reflexão sobre a

importância do elemento poder. Neste aspecto o exercício do poder por um determinado ator pode servir para a manutenção ou substituição de sistemas culturais. Na leitura que tento fazer sobre cultura, o poder não é um atributo influenciável fora do sistema cultural de onde ele é gerado. Uma pessoa ou instituição possui o poder originado por dado sistema cultural, enquanto ela faz parte deste sistema cultural.

Em seu artigo “The Concepts of Culture”, William Sewell Jr. faz uma análise sobre as principais formações conceituais exploradas por diferentes áreas científicas desde a década de 1950 a 1990 (SEWELL JR. apud BONNEL; HUNT, 1999, p. 36-37). O autor credita a reflexão atual da cultura a uma discussão multidisciplinar que partiu da antropologia e passou por áreas como história, sociologia e ciências políticas.

Toda cultura constitui também um campo com fronteiras. As fronteiras são as linhas de separação entre aquilo que pertence ao determinado grupo social e aquilo que é exterior. Assim como o poder é utilizado dentro de um grupo social para manter laços culturais, o poder é exercido frente a outros espaços para determinar para campos de fluxos culturais internos. Como fronteiras estas linhas também podem oferecer áreas de aprendizagem e acolhimento à elementos externos, mas não espaços externos. Um exemplo disto são as discussões de autores sobre a diversidade cultural na vida de um indivíduo, ou seja, um indivíduo com diferentes propriedades culturais, e as discussões sobre o hibridismo cultural, ou seja, o posicionamento do indivíduo no lugar entre culturas (BHABHA, 1995, p. 208). Estas reflexões nos permitem dizer que ainda que hajam indivíduos com experiências de diferentes tipos de culturas, não é possível falar de uma cultura com diferentes tipos de culturas nela. Como afirmei no início deste capítulo, a cultura é um mundo em si.

De acordo com Sonya O. Rose são os contextos históricos e sociais que produzem o significado dos símbolos culturais. As referências e instituições criadas a partir das formações culturais apenas preservam os significados. Anne Kane trabalha com a questão de construção de significados como um “processo interpretativo pelo qual as pessoas empregam modelos ou códigos culturais para criarem um sentido de experiência” (ROSE apud BONNEL; HUNT, 1999, p. 225-226). Como em um terreno qualquer, o solo teórico e experimental de cultura é constituído de variados declives e misturas de terras. Mesmo a análise do termo “cultura” como uma prática social é formada a partir da seleção de símbolos e significados que juntos formam sistemas coerentes (SEWELL JR. apud BONNEL; HUNT, 1999, p. 47). Para Edward Said, o trabalho de escrever

sobre outras culturas requer escrever “a partir de uma perspectiva libertária, ou não-repressiva e não-manipulativa”. O autor continua dizendo que para isto é “necessário reestudar todo o complexo problema de conhecimento e poder” (SAID, 1990, p. 35).

## 2.2. Cultura e “cultura”

Ninguém podia ver claramente – porque a vista na floresta era obscurecida pelas particularidades das árvores locais – como a estabilidade da tribo de um povo, uma sociedade aparentemente em equilíbrio, havia sido largamente criada pelo colonialismo (KEESING, 1976, p. 432).

“Cultura” com aspas é o termo utilizado por Manuela da Cunha para se referir a uma forma de cultura construída pelos países ricos para representar as práticas sociais e culturais construídas e vividas por certos grupos, povos e comunidades tradicionais. Nas palavras da própria autora “cultura” aspeada são “sistemas interiorizados que organizam a percepção e a ação das pessoas e que garantem certo grau de comunicação entre grupos sociais. Porém isto não necessariamente pode se chamar de cultura” (CUNHA, 2009, p. 313). Para Cunha não é possível falarmos de cultura aspeada sem falarmos da colonização. A formação desta cultura com aspas pode ser definida em duas etapas: a etapa de apropriação do conhecimento e a etapa de ressignificação deste conhecimento.

O processo de construção desta noção de “cultura” passa pela apropriação feita pelos países ricos de informações sobre costumes, práticas e relações das pessoas de comunidades locais ou tradicionais e a sua ressignificação para o mundo e a própria comunidade local. A propagação da “cultura” foi marcada por dois momentos: a sua assimilação pelos países ricos por meio da colonização e a sua introdução nos países pobres por meio da cooperação para o desenvolvimento.

## 2.3. A construção da cultura aspeada no período colonial

A formação de uma visão particular de cultura no mundo buscou atender às exigências externas e locais de quem oferece e para quem é oferecido o desenvolvimento. O colonialismo foi um dos grandes períodos para a captura limitada do cotidiano local. Relatórios sobre costumes e hábitos da população registravam o que era visto, mas com o olhar daquele que via e não com o olhar daquele que era visto.

Segundo Talal Asad, o trabalho dos antropólogos neste campo garantiu a proximidade física entre o observador europeu e o observado não-europeu, assim como, a proximidade humana com as culturas não ocidentais, mas fez isto de forma que “esta proximidade partisse de apenas um lado e fosse provisional” (ASAD, 1973, p. 17). No entanto, não é possível ignorar a presença e o efeito do atributo de poder nestes relatórios. Antropólogos exploravam as sociedades a mando de governos coloniais. No período colonial, os relatos de viajantes constituíam um “gênero em si mesmo” (CUNHA, 2009, p. 316). Eles produziam com algo a menos, algo a mais, sobre o que era realmente o local. Tais estudos eram utilizados como referências para as instituições e governos desenvolverem suas políticas. Neste ponto Asad pondera que a existência de contradições e ambiguidades na relação entre o Ocidente e os países em desenvolvimento indica que a antropologia não pode ser vista basicamente como um recurso do colonialismo (ASAD, 1973, p. 17).

Segundo Keesing, apesar do trabalho etnográfico ter estado sempre presente nas viagens expedicionárias de colonizadores, foi a partir do século XX que a disciplina estabeleceu uma relação mais profissional com o tema (KEESING, 1976, p. 527). Em 1930, estudos eram financiados por governos colonizadores para entender como as instituições locais poderiam ser usadas para a manutenção do controle colonial por meio de quadros de costumes locais. O envolvimento da antropologia cultural para muitos foi visto como um esforço para corrigir problemas da colonização. O interesse do colonizador em conhecer o local foi sempre orientado para a manutenção da administração de suas colônias. Em Sokoto, por exemplo, uma das características da administração colonial era a indicação de líderes locais para serem administradores das regiões (BUNZA, 2004, p. 2). Os objetivos da colonização britânica eram: manter a ordem, evitar despesas excessivas e construir uma reserva de mão de obra.

O processo de estabelecimento das instituições jurídicas pela administração colonial permitiu a permanência das instituições jurídicas islâmicas instaladas pelo Califado. Raymond F. Betts revela que a adoção do sistema jurídico britânico e islâmico foi em diversos momentos aplicado por meio da diarquia, com o julgamento de litígios civis entre africanos pelo sistema islâmico e o julgamento de litígios que envolvam europeus pela justiça colonial (BETTS, 1991, pág. 367).

Uma forma particular de tribunal colonial foi aplicada na colonização britânica no país. Lugard estabeleceu os tribunais indígenas, que eram cortes criadas para tratar de assuntos



indígenas. Estes tribunais eram baseados nos valores ocidentais e, de acordo com Lugard, tinham o propósito de levar às comunidades indígenas uma ideia de responsabilidade, disciplina e respeito à autoridade (LUGARD apud BETTS, 1991, p. 368).

O sistema colonial atuava para inserir os africanos nos diferentes papéis criados para a manutenção da administração colonial. Dentro da administração colonial as autoridades tradicionais africanas eram pagas por desempenharem suas funções originais e suas funções da administração com os recursos arrecadados por meio dos tributos aplicados à população.

De acordo com Kofi Asare Opoku, professor no Instituto de Estudos Africanos da Universidade de Gana, o domínio colonial do continente africano envolveu também uma imposição cultural (OPOKU, 1985, p. 508). Talal Asad escreve sobre o processo de construção de uma imagem dos povos do Sul durante o período colonial. O autor descreve duas imagens gerais construídas pelo colonizador sobre os povos que eles governavam (ASAD, 1973, p. 104). A primeira, caracterizada por uma antropologia funcional, se ocupou de investigar a estrutura dos Estados tradicionais africanos. Nela os Estados eram representados em termos de equilíbrio de poderes, obrigações recíprocas e consenso de valores (ASAD, 1973, p. 105). Como exemplo, o autor cita a referência de Fortes e Evans-Pritchard:

Um sistema político relativamente estável na África representa o equilíbrio entre interesses divergentes. Em sistemas políticos centralizados ele funciona como um equilíbrio entre partes diferentes da organização administrativa. As forças que mantêm a supremacia do governador eram contrastadas pelas forças que agiam como uma verificação de seus poderes (...) Visto de outro ângulo, o governo de um Estado africano consistia na balança entre o poder e a autoridade em um lado e a obrigação e a responsabilidade em outro lado. (FORTES and EVANS-PRITCHARD, apud, ASAD, 1973, p. 104).

Uma segunda imagem foi a orientalista islâmica que tinha a tendência de ver o relacionamento entre governadores e governados, em termos do poder absoluto e a ilegitimidade das demandas do governador e uma submissão involuntária do governado (ASAD, 1973, p. 107)<sup>8</sup>. Como exemplo o autor utiliza as referências de Hamilton Gibb, no artigo *Religion and Politics in Christianity and Islam*, “[...] nos olhos do governado, a justiça oficial não era justiça. A única lei

---

<sup>8</sup> O termo utilizado pelo autor não se refere diretamente ao conceito de Edward Said sobre orientalismo, onde aquele autor o utiliza como um modo de discurso com o apoio de instituições, vocabulário, erudição, imagística, doutrina e até burocracias e estilos coloniais (SAID, 1990, p. 14). Asad utiliza o termo mais especificamente como forma de estudo do oriente pelo ocidente.

de autoridade é o Islã; tudo o mais é meramente temporário (e mais ou menos forçado), acomodando aos caprichos de uma constelação mutável de senhores políticos” (PROCTOR apud ASAD, 1973, p. 106).

E, em seguida, Gustav Von Grunebaum, sobre juristas muçulmanos canônicos:

Então os requisitos para um poder legítimo tinham que ser redefinidos com grande leniência, até que se pudesse chegar às camadas mais baixas e que o sonho teórico pudesse ser abandonado. O fiel era conhecido sob obrigação de obedecer a quem quer que deveria lhe mandar, fosse seu poder de jure ou, meramente, de facto. Não importava o quão tirano fosse o atual líder, não importava o quão ofensivo fosse sua conduta, a pessoa era sujeita à obediência leal (VON GRUNEBAUM apud ASAD, 1973, p. 106).

Com uma análise baseada em trabalhos de campo realizados em grupos étnicos relativamente pequenos e cuja história era em muitas das vezes considerada inacessível, a antropologia funcional elaborou uma imagem referida pelo consenso e legitimidade. Segundo Asad, a condição de investigação da antropologia social a levou “a enfatizar a função unificadora dos valores e símbolos das religiões comuns e dos costumes e obrigações antigos no relacionamento entre líderes tribais e os membros de suas tribos” (ASAD, 1973, p. 111). No caso do orientalismo islâmico a direção seguida foi traçar o efeito da religião na organização de uma estrutura vista ao mesmo tempo de forma horizontal, como socialmente igualitária, e de forma vertical, como politicamente hierarquizada (ASAD, 1973, p. 113).

Como demonstrou Asad, ao abordarem a história desta forma, selecionando certos fenômenos, tomando o problema da ordem social como preocupação básica, e não fazendo certas perguntas, a antropologia funcional e o orientalismo tenderam “a projetar imagens características da estrutura política das sociedades não Europeias que eles estudavam” (ASAD, 1973, p. 114).

Ainda que a construção destes conhecimentos tenha, mesmo após o fim da colonização, dado aos países desenvolvidos a faculdade de estabelecer conceitos que primordialmente privilegiam sua orientação de mundo, não é seguro afirmar que esta situação foi sempre planejada. Uma explicação para esta possível não intencionalidade, é a constante desconexão entre as ações e as consequências na gestão das colônias. A natureza dos trabalhos no período da colonização era o cumprimento de tarefas orientadas.

A referência ao colonialismo mostra a origem de uma forma de visão de cultura. Seu estabelecimento no âmbito internacional se viabilizou com a atuação dos países ricos no desenho do que eles próprios idealizavam como desenvolvimento internacional. O período da modernidade

conferiu um novo papel para a cultura nas relações sociais. Diferentemente de apenas servir como meio de descrever o comportamento de um grupo social, a cultura passa a ser definida como o conjunto de características que o indivíduo deve ter para atuar na modernidade.

Assim como o ato de olhar o desenvolvimento como um discurso nos leva a ter uma visão mais ampliada dos diferentes processos sociais, olhar a cultura como um discurso, nos leva a entendê-la como uma visão formulada. Uma referência para esta ideia está na explicação de Edward Said sobre o orientalismo. Segundo o autor o orientalismo representa uma disciplina enormemente sistemática por meio da qual a Europa conseguiu administrar e produzir uma nova concepção de cultura. O texto ou, neste caso o documento, não cria apenas o conhecimento, “mas também a própria realidade que parecem descrever” (SAID, 1990, p. 103). O texto é produto e produtor e por meio da repetição de uma realidade é formado o discurso que também dá origem a outros textos. De acordo com o autor toda palavra traz em si um signo e significante. Ela não se define por um único conceito universal, ou seja, ela não depende de sua primeira parte. Seu signo é tanto produtor quanto produto do significado. O significado, por sua vez, pertence a uma área externa à própria palavra. Ela depende do contexto daquele que utiliza a palavra. Deste modo ela pode ser estabelecida como um significado de quem propõe a palavra ou como o significado de quem recebe a palavra.

#### **2.4. A formação de um discurso global sobre a cultura**

A construção do conceito de cultura no período colonial foi transferida para o período de promoção do desenvolvimento por meio da cooperação internacional. Nesta nova etapa governos de países ricos atuaram no desenvolvimento de programas baseando-se na imagem cultural que eles tinham dos países pobres, sendo alguns deles suas ex-colônias. Apesar dos esforços de governos de países ex-colonizados, como o Relatório da Comissão do Sul “*Desafio ao Sul*”, em apontar a necessidade de uma reformulação da ideia e estratégias de desenvolvimento a partir dos próprios países em desenvolvimento, os governos dos países ricos permaneceram definindo as estratégias e agendas de cooperação em conferências internacionais e organizações como o Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD), da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). De acordo com o Relatório da Comissão Sul, os países em desenvolvimento permaneceram ligados aos países ricos, tanto como um “legado do passado

colonial sustentado pela força econômica do Norte, quanto como consequência das estratégias de desenvolvimento adotadas em alguns momentos no Sul” (INDEPENDENT COMMISSION OF THE SOUTH ON DEVELOPMENT ISSUES, 1990, p.3).

Uma das bases da visão de cultura na cooperação internacional está em um discurso ideológico que determina as posições e as atribuições dos países ricos e pobres. Nesta visão a cultura é acompanhada de perto por um senso de destino não alcançado. Para que as pessoas possam se ver realizadas elas precisam mudar seus padrões de vida local ou incluir nelas novos padrões de vida externos. De acordo com Manuela, o estabelecimento de duas formas de cultura, a cultura e a “cultura”, impõe uma camisa de força sobre os povos indígenas no tocante à formulação de suas reivindicações e apagam as diferenças entre os regimes culturais existentes. Segundo John Gledhill, a dominação Ocidental alterou a natureza dos discursos sobre “cultura”, trazendo com ela a impressão do capitalismo, que era o veículo para a propagação do nacionalismo popular no contexto europeu (GLEDHILL, 1994, p. 76).

Um exemplo de cultura aspeada também está no estudo denominado “*Megatrends 2000*”, feito por John Naisbitt e Patrícia Aburdene. Os autores apontaram o “triunfo do indivíduo no lugar da comunidade, tribo, grupo ou nação”, no papel de principal ator da sociedade, e sua emancipação dos “vínculos grupais insubstituíveis e impostos”, como uma das novas tendências para o século 20. De acordo com Naisbitt e Aburdene, esse novo indivíduo seria uma pessoa “independente e responsável por suas próprias ações, sucessos e fracassos” e uma de suas principais características seria a liberdade para se mover e se relacionar na sociedade de acordo com sua vontade (NAISBITT; ABURDENE apud SZTOMPKA, 2005, p. 139). O professor Alex Inkeles, da Universidade de Harvard, realizou uma pesquisa sobre seis países em desenvolvimento, incluindo a Nigéria, para identificar aspectos que caracterizassem o homem moderno. Dentre os aspectos identificados na pesquisa está o respeito pela dignidade alheia e a pronta disposição individual para a realização de novas experiências e abertura para a inovação e mudança. Também em seu trabalho o autor citava a “disposição de adotar um novo medicamento ou método de saúde pública” (INKELES, 1976, p. 327). Para Cunha, o papel ideológico que os povos indígenas foram chamados a desempenhar na autoimagem de seu país variou de acordo com o período histórico. Enfim, essas questões têm como desdobramentos declarações de conferências da ONU e de instituições para o desenvolvimento internacional que seguiriam essa linha, concordando sobre uma forma de cultura apropriada, nas suas perspectivas, para o desenvolvimento.

Ainda que por meio de sua ideia de “cultura” os promotores do desenvolvimento pudessem penetrar mais profundamente no campo social das sociedades dos países em desenvolvimento, esta noção não lhes permitiu dialogar com a cultura das populações. A fragilidade dos seus argumentos são produto de uma natural desapropriação do terreno cultural em questão. A posição dos países ricos e seus especialistas em desenvolvimento não só determinam a distância do terreno cultural das populações dos países recipiendários, como também pré-determina tipos de soluções em forma de estratégias, abordagens e projetos para a cooperação internacional. A ineficácia de projetos de cooperação internacional não é somente culpa dos atores, recursos, instrumentos ou projetos envolvidos, mas da posição de onde estes são concebidos e implementados. Como nas palavras de John Gledhill:

O problema com a abordagem tradicional na antropologia política era que ela iniciava com a organização política de sociedades modernas como sua linha de base e definia tipologias de outras culturas, de acordo com as categorias definidas a partir dali. Isto reduzia sociedades sem estado a uma categoria negativa, mas também produzia uma categorização de sociedades que considerava os estados como versões primitivas dos arquétipos derivados do Ocidente. (GLEDHILL, 1994, p. 15).

Keesing discute como as estratégias econômicas ditavam as ideologias (KEESING, 1976, p. 430). Em seu artigo sobre as visões de diferentes culturas, Steven Feierman conclui que atos considerados tradicionais, como a medicinação popular, desafiavam as categorias usuais de representação e análise. Segundo os autores, as pessoas as comunidades que curavam “não tinham lugar nas convenções das narrativas ocidentais” (FEIERMAN apud BONNEL; HUNT, 1999, p. 19). A estranheza do Ocidente com as formas particulares encontradas no Oriente tem sua origem e razão de ser na história.

Cunha discute cultura como a representação de fatos selecionados e transformados por países para imprimir uma descrição sobre as sociedades em referência. Os fatos selecionados têm sua finalidade objetiva. Eles produzem uma representação de alguns aspectos do outro, da comunidade e do místico. Eles estabelecem uma posição que demarca uma distância entre o local e o externo, o sul e o norte, o tradicional e o moderno. E criam o exemplo daquilo que é refutável e inadequado para o modelo de desenvolvimento padronizado. Toda seleção tem esta ação, a separação daquilo que é ideal daquilo que não é ideal. Em uma ideia similar, Antonio Gramsci utiliza o conceito de “articulação”, como o conjunto de práticas pelas quais as pessoas se esforçam

para produzir uma identidade ou unidade estrutural a partir de, sobre a, complexidade, diferença e contradição (ROSE apud BONNEL; HUNT, 1999, p. 230).

Como todo projeto emancipatório a cultura aspeada cria seus próprios benefícios, definidos em diferentes níveis, para os atores de seu conjunto. Um destes benefícios estudados por Cunha são a criação dos direitos sobre os bens culturais. Cunha chama isto do uso da cultura aspeada como “arma dos fracos” (CUNHA, 2009, p. 312). Esta capacidade de gerar benefícios para aqueles que aderem a ela ofereceu à “cultura” um forte instrumento de atração de pessoas do Sul ao seu projeto de desenvolvimento.

Por fim, como resultado de um projeto de desenvolvimento econômico, a “cultura” aspeada tem uma finalidade de produzir uma legitimidade para o desenvolvimento. A ratificação de uma nova concepção de cultura coincide assim com a ratificação de uma concepção artificial de desenvolvimento. A ideia de “cultura” aspeada como explicada não é somente produto, mas também produtora. Ela mesma tem seus próprios produtos para a cooperação na forma de técnicas, estratégias e indicadores de desenvolvimento. Uma das principais formas para identificação de sua origem, ou seja, de sua natureza artificial à realidade da comunidade é a sua orientação para homogeneizar o mundo. Expressões como universal e global são bastante frequentes em declarações de atores da cooperação internacional, incluindo estrangeiros ou do governo local.

As três características desta noção de “cultura” aspeada são (i) sua origem, vinda de um discurso dominante; (ii) seu uso do documento e das normas como instrumentos para instituir formas de trabalhar com a cultura; (iii) e a legitimidade que ela produz para um projeto maior de desenvolvimento.

É importante considerar que dentro da descrição desta forma de cultura está também a presença do incompreensível, do não objetivo, do não quantificável e do não mensurável. A produção de uma representação de cultura é uma forma de definir o que é atribuível ao desenvolvimento e o que não é. Esta concepção é gerada dentro de uma forma de epistemologia, ou seja, dentro de um sistema de saber ocidental que dá a fundamentação de suas construções teóricas.

## **2.5. A cooperação internacional e o contexto da implementação de projetos**

A cooperação internacional para o desenvolvimento, historicamente foi concebida como uma forma de atuação conjunta de governos e instituições para a realização das necessidades de países menos favorecidos, ou países pobres. Uma de suas primeiras referências é o discurso do Presidente norte-americano, Henry Truman, no qual ele define como diretriz para seu governo a necessidade de tornar seus avanços científicos e progresso industrial disponíveis para o crescimento e progresso das “áreas subdesenvolvidas” (INAUGURAL ADDRESSES OF THE PRESIDENTS OF THE UNITED STATES, 1989).

Passados mais de meio século, a atividade da cooperação internacional exercida por governos passou por diversas transformações no âmbito da institucionalização, normatização e formatação de áreas específicas de atuação. A atividade que nasceu da vontade de um país desenvolvido passou a se estabelecer sobre bases comuns pactuadas junto com a contraparte recebedora da assistência. O que, no entanto, possa parecer um processo legítimo e equilibrado esconde atitudes de intenções de poder.

O termo doador ainda é tão utilizado quanto no início das operações de cooperação. Seu nome descreve fundamentalmente sua responsabilidade nesta relação. Governos de países industrializados desenvolveram projetos de assistência para fornecer ajuda aos menos providos, em forma de recursos, conhecimento técnico, construção e implementação de programas sociais, ambientais e econômicos, entre outros. Com o passar dos anos, diversas revisões aconteceram, inclusive na identificação destes atores. Por exemplo, a Declaração de Paris, firmada na Conferência do CAD, denomina países recipiendários de países parceiros, invocando um papel de participação destes na relação de cooperação. E o termo “assistência internacional” cede lugar ao mais termo conveniente, “cooperação internacional”. Apesar destas mudanças o nome para os países e instituições que oferecem a ajuda permanece sendo “doador” (OECD, 2006, p. 2). Fatos assim falam mais do que meros interesses de poder, eles mostram a existência de um regime definido por James Ferguson, como um “aparato do desenvolvimento”, onde as situações são criadas para uma determinada finalidade. O problema social ou econômico é um fato programado para justificar a necessidade da promoção de uma ajuda internacional.

A cooperação não necessariamente parte da necessidade de quem precisa da ajuda, mas da disposição de quem irá oferecer a ajuda. Apesar do reconhecimento da existência de problemas transnacionais, como o HIV/Aids e outras doenças transmissíveis ser um dos fatos que motivam a

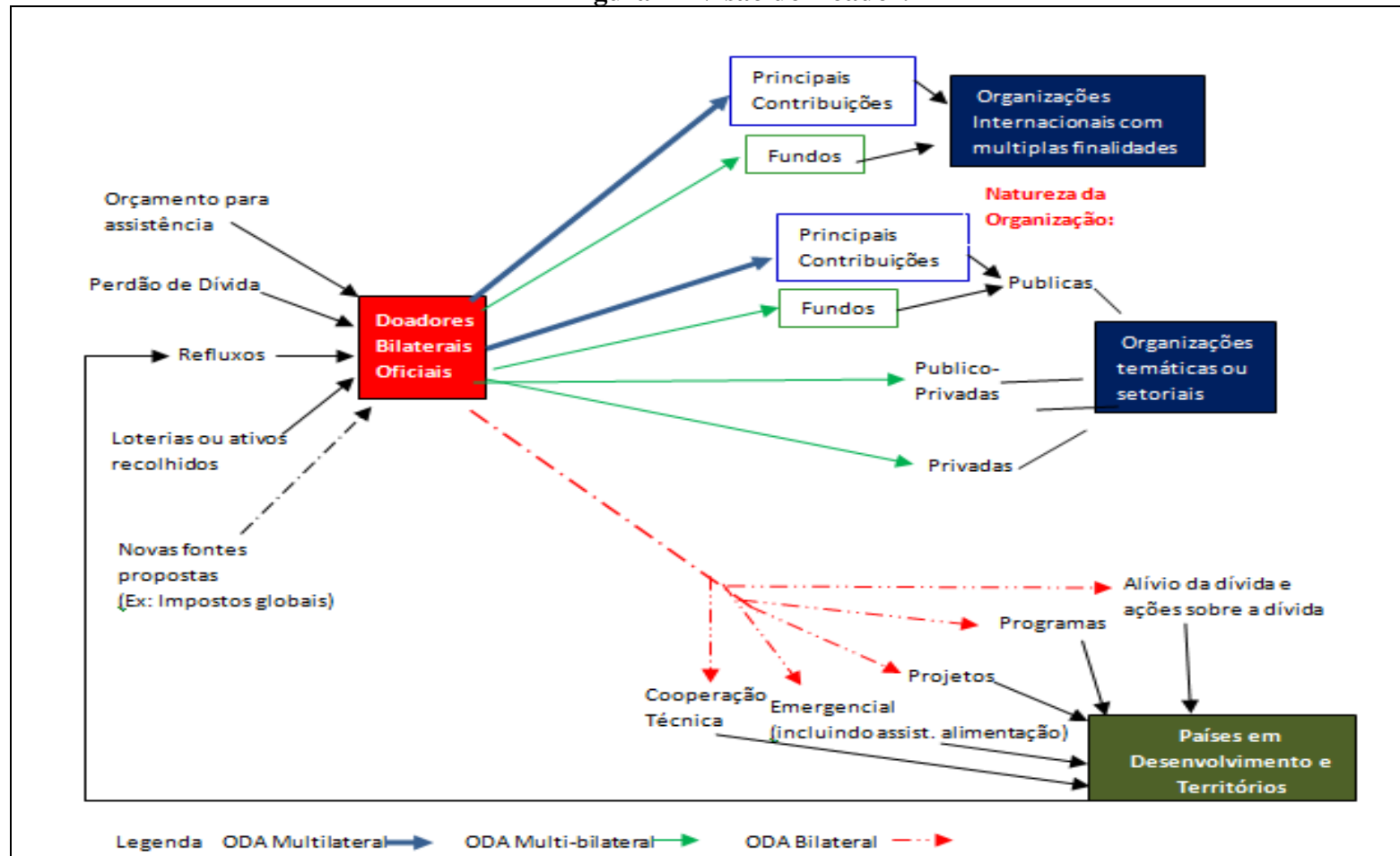
ajuda, a cooperação parte de temas previamente estabelecidos por países doadores e inseridos nas agendas de cooperação de seus governos.

Uma tentativa ainda mais cuidadosa de conceituar a cooperação seria separar suas partes e refletir em seus diferentes sentidos. A cooperação é a relação de trabalho conjunto e coordenado entre duas ou mais partes diferentes. Por se estabelecer com um acordo jurídico a cooperação representa uma expressão legal do entendimento e consenso obtido entre partes diferentes. O que não pode ser desconsiderado é que as reuniões de negociação de representantes de governos e a assinatura de um documento de acordo não anulam as diferenças entre os atores e suas populações em questão. Carlos Lopes afirma em seu artigo *Should we mind the gap?* que a missão da cooperação para o desenvolvimento passa pela “eliminação da distância entre as sociedades que tem e as que não tem, entre as sociedades ricas e pobres e entre as sociedades seguras e inseguras”, mas conclui que “sob o atual constructo econômico, o desenvolvimento não pode ser alcançado por todos, inclusive, a falta de desenvolvimento em alguns é benéfico para outros (LOPES, 2002, p. 122-123).

Ainda com as limitações referentes a sua origem, a cooperação evoluiu e se reinventou com a criação de diferentes técnicas e mecanismos, como a cooperação triangular e a cooperação horizontal, e a criação de fóruns e comitês internacionais para discutir e orientar ações mais consensuais entre seus atores. Um exemplo destes fóruns foi o Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda. A seguir apresento um mapa da arquitetura da cooperação. (FIG. 8).



Figura 7 - Visão do Doador.

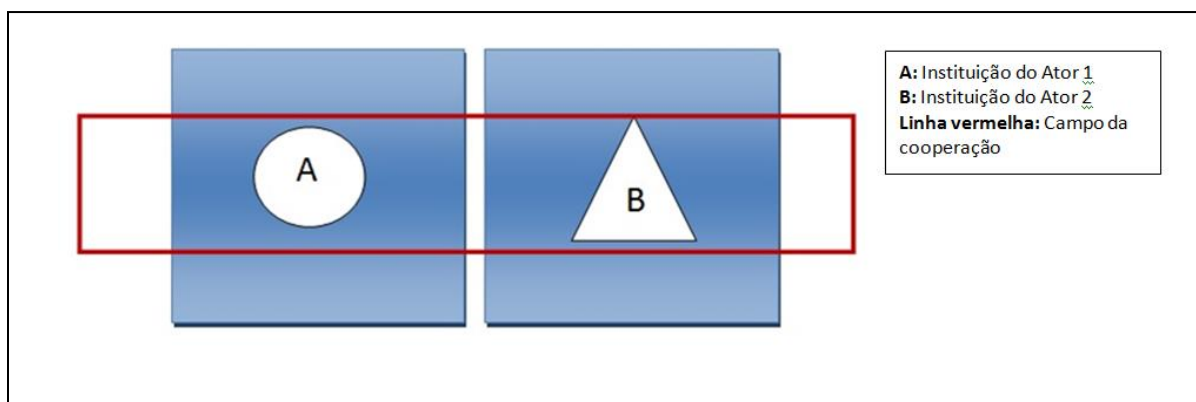


Fonte: Adaptado de INTERNATIONAL DEVELOPMENT ASSOCIATION, 2007, p. 15.

Como apresentei neste capítulo, os indivíduos possuem sistemas culturais próprios. A reflexão sobre os sistemas permite que enxerguemos as ações dos atores como ações geradas a partir de sistemas específicos. Atores se comunicam a partir de seus sistemas. A comunicação entre atores de sistemas culturais diferentes é viabilizada por meio de canais comuns de comunicação. Na cooperação internacional alguns destes canais são as instituições e as normas que elas geram para orientar as condutas e expectativas dos atores envolvidos (NORTH, 1991, p. 97). A viabilização da cooperação é assegurada pela existência de instituições contrapartes compatíveis que operem sob mesmos processos e sigam mesmas etapas. Um exemplo disto são o uso de modelos de gestão de programas. Atores com diferentes origens culturais trabalham com procedimentos comuns para realizar fins acordados.

Tal compatibilidade, no entanto, tende a ser mais técnica do que cultural. Como mostra a **Figura 09** a cooperação opera dentro do campo do comum. Mesmo que os países envolvidos na relação de cooperação possuam sociedades culturalmente diferentes, eles interagem em um campo exclusivo de relacionamento, baseado em instituições correspondentes.

**Figura 8 - Cooperação realizada via instituições.**



**Fonte: Elaborado pelo autor.**

As instituições são fundamentais para a realização da cooperação. Elas ampliam a capacidade das ações dos atores, fornecendo condições para a sua sustentabilidade. Uma das maiores expectativas em um Projeto de cooperação é ver sua experiência se tornar uma política pública, ou seja, a ação introduzida de fora ser internamente assimilada e reproduzida. Um debate mais além seria: Quem que estas instituições representam? É possível dizer que as organizações de governo e da sociedade civil são representantes legítimos da população? E quando falamos de

cultura? A visão destas organizações representa a visão cultural das comunidades locais? As diversas revisões e a sua abertura para questões particulares aos países recipiendários indica a participação destes na promoção destas mudanças<sup>9</sup>. Porém o gerenciamento do sistema da cooperação internacional por parte dos doadores me leva a entender que os interesses destes também são inseridos.

Gledhill chama a atenção para uma excessiva ênfase no Estado e nas instituições formais de governo. Segundo o autor, “entender as relações de poder na sociedade certamente envolve mais do que um entendimento das instituições formais do Estado” (GLEDHILL, 1994, p. 22). A crítica feita aqui não é contra o modelo de cooperação via instituições. De acordo com Todd Moss et al, existe um consenso de que a cooperação funcione melhor em ambientes com instituições públicas de alta qualidade (MOSS et al, 2006, p. 4).

## **2.6. Dois momentos da cultura na cooperação internacional: cultura como barreira e cultura como meio**

O crescimento do interesse na questão da cultura veio como um resultado de frustrações da cooperação para o desenvolvimento. Cunha afirma que a inclusão da “cultura” aspeada na programação de projetos se deu por um entendimento dos doadores de que ela era a única coisa de valor que restava nas populações dos países pobres (CUNHA, 2009, p. 312). Apesar desta afirmação ser um reconhecimento da importância da questão de cultura para as atividades de cooperação, a história da cooperação internacional registra que os costumes, hábitos e práticas de populações africanas eram considerados incompatíveis com o padrão de desenvolvimento vigente pelos doadores estrangeiros. Esta perspectiva pode ser vista também em declarações referentes aos limites da cultura de uma comunidade tradicional face à cultura de um cidadão moderno. Esta interpretação faz parte de uma perspectiva de cultura como barreira. Partindo da apreciação negativa da cultura os doadores utilizaram recursos de discurso para apresentar outra forma válida de cultura, uma forma em que a cultura poderia ser aproveitada pelo desenvolvimento.

A cultura adquire formas de barreiras para o desenvolvimento quando ela é vista como tradição ou passado. Jean-Pierre Olivier de Sardan define “tradição” como uma ideia advinda do encontro entre a civilização ocidental e os povos de países em desenvolvimento, utilizada para se

---

<sup>9</sup> No caso da Declaração de Paris a Delegação da Nigéria não atendeu a reunião, mas logo depois a assinou.

referir a tudo o que é diferente (SARDAN, 2005, p. 77). A cultura passou a ser a causa do não aprendizado das sociedades africanas das instruções de seus ex-colonizadores europeus e americanos. As atitudes das pessoas nas comunidades locais eram consideradas erradas por serem diferentes das atitudes das pessoas nas áreas modernizadas dos países desenvolvidos.

Estratégias de desenvolvimento que reduzem a importância de fatores culturais têm sido responsáveis por promover a indiferença, alienação e discordância social. Em alguns casos onde estes fatores têm sido ignorados, a genuína tentativa em favor da autonomia cultural e identidade tem sido interpretada como um olhar ao retrocesso e forças obscuras. (INDEPENDENT COMMISSION OF THE SOUTH ON DEVELOPMENT ISSUES, 1990, p. 45).

Emma Crewe e Elizabeth Harrison definem os impedimentos para a implementação de programas de cooperação internacional em dois sentidos: barreiras advindas de ignorância e barreiras criadas por normas culturais. Enquanto as barreiras por ignorância são interpretadas pela falta de acesso à educação, conhecimento ou informação, as barreiras resultantes de normas culturais são consideradas barreiras mais difíceis de serem removidas. Para Crewe e Harrison a resposta a esta questão é que normas culturais orientam a prática (CREWE; HARRISON, 1998, p.44). Na CIPD percebemos a presença destas duas visões no documento de Plano de Ação. A atribuição de uma ignorância das pessoas em comunidades locais para com os problemas da mortalidade materna é manifestada no slogan “Necessidades não Cumpridas” que orientava os doadores a buscarem atender as mulheres que desejavam se cuidar, mas que não tinham condições de acesso devido a impedimentos sociais, culturais e econômicos. De outro lado, a recomendação ao trabalho com lideranças locais seria a forma de trabalhar com aqueles que detinham a autoridade para modificar normas culturais ou acomodá-las ao foco de desenvolvimento.

Um segundo momento na cooperação internacional foi perceber a possibilidade de trabalhar com as comunidades e seus costumes locais. Por meio do conhecimento cultural as instituições doadoras procuraram ligar populações isoladas e seus governos a projetos de desenvolvimento internacional. Uma das primeiras declarações sobre cultura neste sentido foi feita pelo ex-presidente do Banco Mundial, James Wolfensohn, ao afirmar que “o conhecimento indígena é parte integrante da cultura e da história de uma comunidade local. Precisamos aprender com as comunidades locais a enriquecer o processo de desenvolvimento” (CUNHA, 2009, p. 325). Na declaração de Wolfensohn vemos uma proposta de orientar um desenvolvimento já formulado a algo até então excluído, que seria a cultura das populações. Porém o processo epistemológico é

entender o outro a partir da visão do doador. Uma cultura não moderna, como uma cultura indígena, passa a fazer sentido dentro da lógica de funcionamento dos doadores da cooperação.

Segundo a orientação econômica das instituições, o que deveria ser adotado de cultura seria definido a partir de sua utilização para a economia. Exemplos desta utilidade estão na análise de economistas renomados, como Amartya Sen, ganhador do Prêmio Nobel de Ciências Econômicas de 1998. Em seu artigo “How Culture Matters”, o autor procura traçar pontos de intersecção entre uma cultura, classificada como o cultivo de valores imateriais em uma pessoa, com a economia (SEN, 2004, p. 2-7). Nessa direção, ele se encaixa na noção de “cultura” aspeada que Manuela da Cunha trabalha enquanto crítica conceitual e política.

Essa cultura aspeada, talvez se possa dizer, instrumental ou instrumentalizada, busca a comunicação com o mundo externo. Além de mostrar aquilo que não é considerado apropriado, ela mostra o que seria positivo. Tal avaliação parte de um ponto de observação que é o ponto do conhecimento tecnológico.

Trabalhar com questões culturais nunca foi algo fácil. Um exemplo da complexidade social submetida a uma simplificação da questão cultural é a dificuldade que os próprios governos de países, como a Nigéria, têm para trabalhar com questões de cultura e religião na população. Na Nigéria conflitos relacionados a questões de identidade étnica e religião impediram que o governo realizasse o Censo em diferentes anos. Desde 1993 o Censo não realiza a estatística do número da população por religião (ROBINSON, 2012, p. 271). Enquanto para o governo nacional estas questões são tão complexas a ponto dele procurar contorná-las, os doadores que operam no país tendem a minimizar as questões relacionadas à identidade social e suas consequências. Esta abordagem também leva governos e instituições doadores de ajuda a imaginar soluções simples e quase automáticas para a transformação social.

A arte de explorar a cultura de povos em países em desenvolvimento não assegura aos países desenvolvidos o domínio desta sobre o conhecimento cultural relacionado a estes povos. O conhecimento criado pelos países ricos sobre o que seria sua cultura possui suas próprias limitações. Ainda que seja possível uma instituição implementar um programa de cooperação em atenção às questões culturais, esta tarefa exige um tempo para sua execução. As questões culturais são diferentes do que outras questões sociais. Elas não se apresentam de forma constante nos fatos que se observa. Elas se manifestam em momentos de formas diferentes (SARDAN, 2005, p. 84). Neste sentido, trabalhos com cultura possuem um tempo próprio, diferente das outras questões

sociais, que muitas vezes supera o tempo disponível para a realização de projetos de desenvolvimento.

A cooperação em cultura visa primordialmente a mudança da própria cultura. O sentido e a velocidade desta mudança, no entanto, dependem da posição dos atores dentro do sistema cultural determinante. Em uma relação de cooperação envolvendo um governo de um país desenvolvido e em desenvolvimento é certo que, apesar das diferenças de recursos e formas de conhecimento, ocorrem mútuas transferências de experiências e aprendizagem. A apropriação local de um dado projeto de desenvolvimento reflete a capacidade das comunidades locais de se identificarem com a nova visão cultural. Devido ao fato que os indivíduos vivem dentro de universos culturais, configurados em sistemas, a plena efetividade das ações de um programa, bem como, a apropriação de suas ações pela sociedade local, depende do acesso e produção por meio destes sistemas. Toda cultura se preserva por meio de seus limites. Portanto, resistências a intervenções vindas de fora são naturais a qualquer grupo ou coletivo social.

## 2.7. A abordagem culturalmente sensível do FNUAP

Dentre as instituições da Organização das Nações Unidas, o FNUAP se destaca pelo emprego de técnicas para tratamento de questões culturais inerentes a temas sociais. De acordo com a Dra. Azza Karam, especialista sênior de cultura da organização, para o FNUAP cultura é uma “abordagem crítica válida para a promoção da equidade de gênero e direitos humanos”. (ANEXO D). Karam integra um departamento na sede da organização denominado Gender, Human Rights and Culture Branch (GHRCB), responsável por assessorar a Diretoria Executiva sobre temas de direitos, cultura e gênero. Este departamento também dá suporte aos escritórios regionais e de país para um melhor direcionamento das ações sobre estes temas. De acordo com Karam o trabalho da área de cultura da organização consiste em entender como se processam as dinâmicas culturais locais; apoiar os escritórios do FNUAP nos países em relação a informações sobre cultura; e gerenciar a rede de atores estratégicos representantes de entidades culturais (ANEXO D). Benoit Kalasa explica que o FNUAP formula as diretrizes para o trabalho com cultura a nível global, mas é ao nível de país e de estados que a organização define a forma em que estas políticas devem ser aplicadas. A centralidade do tema cultura na gestão de sua ex-diretora, Dra. Thoraya Obaid, resultou na criação de uma nova abordagem de cooperação, denominada Abordagem Culturalmente Sensível.

A abordagem culturalmente sensível foi inicialmente concebida no âmbito das Nações Unidas como estratégia para a focalização da cultura na formulação de programas de desenvolvimento. Proposta no Relatório da Comissão Mundial sobre Cultura, esta abordagem de cooperação ganhou uma primeira definição como “novas estratégias de desenvolvimento humano para preservar e enriquecer os valores culturais e herança étnica” (CUELLAR et al, 1996, p. 49)<sup>10</sup>. Este Relatório é considerado um dos primeiros documentos oficiais da ONU que discute cultura como um instrumento para a promoção da paz, denominada “cultura de paz”. A Organização das Nações Unidas para a Educação, Cultura e Ciência (UNESCO) foi a primeira organização a implantar esta forma de cooperação. Em 2002 o FNUAP implantou sua Abordagem Culturalmente

---

<sup>10</sup> A Comissão Mundial sobre Cultura e Desenvolvimento foi proposta na 21ª Sessão da Conferência Geral da UNESCO, realizada em 1991 e teve como finalidade preparar um Relatório Mundial sobre Cultura e Desenvolvimento e propostas para o tratamento das necessidades culturais no contexto do desenvolvimento (Cuellar et al, 1996).

Sensível (ACS) como um instrumento para a cooperação internacional em contextos culturais complexos.

Influenciada pelo mandato da CIPD de promoção da saúde reprodutiva com base no respeito aos direitos humanos, o FNUAP desenvolveu a ACS para assegurar a implementação de seus programas. Para a organização as sociedades tradicionais tendem a ter fortes aspectos culturais e um limitado respeito aos direitos humanos. O não reconhecimento da importância dos direitos humanos dentro destas sociedades permite que os indivíduos sejam privados de informação, recursos e a liberdade de tomarem suas escolhas sobre assuntos de saúde sexual e reprodução.

A ACS formulada pelo FNUAP é uma forma de cooperação orientada a atuar com os atores locais para promover o “entendimento e inter-relacionamento entre direitos humanos e culturas, bem como, apoiar os indivíduos a lidar com a opressão dentro culturas”. (UNFPA, 2010). Por meio desta abordagem de cooperação a organização procura identificar quem são os *power holders* dentro da comunidade<sup>11</sup>. Para a organização, nas sociedades onde há um restrito acesso à informação esses atores detêm influência sobre as escolhas e atitudes das pessoas.

“Nós trabalhamos com aquelas pessoas que tem poder porque eles têm o poder para a mudança. Eles podem solicitar ou decretar de que agora em diante [...] eu não quero mais ver 1, 2, 3 e 4 em minha comunidade e isto irá funcionar. (Trecho da entrevista feita com Dr. Benoit Kalasa, Anexo C)<sup>12</sup>

Benoit Kalasa, Diretor do Escritório Regional do FNUAP para a Região Norte e Oeste da África, afirma que a ACS é um tipo de teoria de mudança da organização. O funcionário entende que a ACS valoriza os aspectos culturais na comunidade, levando os gestores do Programa a desenhar ações para atingir a raiz do problema e eliminar formas de resistência. Após a identificação das causas da resistência, a organização busca trabalhar com os atores relevantes para disseminar suas ações. Os principais pontos da ACS são:

- a) geração de conhecimento cultural: a ACS visa identificar na população alvo aspectos de sua cultura que oferecem informações sobre as normas sociais relacionadas ao programa que orientam o comportamento. A abordagem visa desenvolver programas baseados em um

<sup>11</sup> Power holders são indivíduos ou organizações que detêm autoridade dentro da esfera cultural e social de uma comunidade. Um power holder pode ser o marido, um líder comunitário ou religioso.

<sup>12</sup> We use those people who have power because they have the power of change. They can ask or decree that from now I don't want to see 1, 2, 3, 4 in my community and that would be worked.



completo entendimento sobre os sistemas de valores e crenças, bem como, práticas sociais que governam normas, e identificar valores positivos e práticas que podem facilitar e promover mais efetivamente a saúde reprodutiva e os direitos ao nível local (UNFPA, 2008c, p. 22). Um dos exemplos de atividades para a geração de conhecimento cultural é a formação de capacidades. Esta atividade consiste no treinamento de formuladores de políticas e outros atores por meio da ferramenta Lente Cultural.

- b) sensibilidade cultural: a ACS é para a organização uma forma de reconhecimento da existência de um valor na norma cultural. Para Dr. Kalasa, a sensibilidade cultural garante o respeito à cultura local. Segundo o diretor:

“[...] quando você vai para lá [a comunidade] você não vai dizer: Pare com isto! Isto é mal! Você deve também ir para apresentar o argumento, o argumento positivo sobre porque as pessoas precisam parar aquela prática. E ao pararem, que alternativas você está as oferecendo. Eles estão fazendo isto por razões econômicas? Eles estão fazendo isto por razões culturais, e quais são as alternativas para aquilo? Esta abordagem está no centro de nossas intervenções. Se você não vai até este entendimento da cultura, das religiões e do respeito a aqueles valores, então seu trabalho inteiro não terá êxito.”(Trecho da entrevista feita com Dr. Kalasa, tradução nossa)<sup>13</sup>

- c) orientação para engajamento com comunidades locais: a ACS realiza a identificação de lideranças informais e formais na comunidade e seu envolvimento no Programa. Esta estratégia é considerada uma forma do FNUAP agregar novos atores com condições de desempenhar um protagonismo no Programa. As lideranças locais são também consideradas *gate keeper*, indivíduos ou organizações que controlam o acesso à informações.

“as organizações religiosas são [instituições] legalmente registradas. Elas possuem escritório, gestão financeira e são auditadas pelas instituições públicas do país. [...] [Elas] têm sua área de atuação definida. São parceiros estratégicos para a atuação nas regiões. [...] [Elas] constituem fortes aliados vistos e reconhecidos pela população local.”(Trecho da entrevista feita com Dra. Azza Karam – Anexo D)”.

Uma das ferramentas desenvolvidas pelo FNUAP para a ACS é a *Cultural Lens*. A *Cultural Lens* é uma “ferramenta para auxiliar formuladores de políticas e agentes de desenvolvimento a

---

<sup>13</sup> The approach also that is cultural. Tradition wants that women and girls get to an age that have to be cut. But when you go there you're not going to say: Stop it! It is bad! You are also to go and present the argument, the positive argument about why people need to stop that practice. And by stopping what alternatives are you offering. Are they doing it for economic reasons? Are they doing it for cultural reasons, and what is the alternative to that? That approach is at the heart of our interventions. If you don't go to that understanding of the culture the religions and the respect of those values then your whole work will not succeed.

analisarem, entenderem e aplicarem valores, ativos e estruturas culturais em seus processos de planejamento e programação”. Segundo a Dra. Karam, a *Cultural Lens* é “tanto uma forma de enxergarmos o contexto com o qual estamos trabalhando, quanto uma forma de entendermos como nos enxergamos”. (ANEXO D).

A ferramenta é aplicada pelo FNUAP como forma de entender o contexto local e criar condições para a promoção da apropriação e sustentabilidade nas ações da organização em prol do Plano de Ação da CIPD. De acordo com o FNUAP a Lente Cultural “permite a comunidade determinar como as ações do programa devem ser aplicadas, identificando o que deve ser mudado para que a população possa gozar dos direitos básicos de uma vida melhor” (UNFPA, 2008c, p. 18). De forma objetiva, a lente cultural visa orientar os atores sobre:

- a) A realidade e os ativos socioculturais das sociedades onde os programas são implementados;
- b) As estruturas locais de poder dos grupos de pressão que podem ser potenciais aliados ou oponentes no projeto de desenvolvimento;
- c) As tensões culturais internas e aspirações de outras culturas presentes no local;
- d) O desenvolvimento de habilidades para a interação com os indivíduos e o engajamento das comunidades e grupos de interesse vivendo em contextos culturais específicos;
- e) Como adotar uma linguagem culturalmente aceitável para a comunicação com os atores locais;
- f) Como construir pontes entre valores culturais locais e direitos universalmente reconhecidos e a equidade de gênero;
- g) Como criar um ambiente favorável para a apropriação de programas por atores locais;

**Figura 9 - Gráfico sobre a Lente Cultural.**



**Fonte: Adaptado de UNFPAb, 2010, p. 28**

### 3. AS FACES DA CULTURA NA COOPERAÇÃO DO FNUAP PARA SOKOTO

Neste capítulo final meu propósito é refletir sobre o emprego da ACS no Programa de Direitos e Saúde Reprodutiva do FNUAP com o Governo de Sokoto, realizado no período de 2009 a 2013. Apesar de ser uma estratégia criada especificamente para viabilizar a implementação de programas de cooperação em locais considerados como culturalmente complexos, a adoção de técnicas da ACS no Programa Saúde Reprodutiva e Direitos não resultou em uma mudança significativa na taxa de adesão da população às ações do Programa. Conforme demonstrado no Capítulo 02, o Programa alcançou a marca estabelecida de partos em clínicas em apenas uma de dez clínicas assistidas (FIG. 11).

Para explicar isto desenvolvo neste Capítulo uma análise sobre o tratamento da questão de cultura por meio da implementação da ACS pelo FNUAP no Programa de Sokoto. A ACS é considerada neste trabalho como o resultado da experiência do FNUAP no trabalho com questões culturais enfrentados na implementação de programas de cooperação. Baseando-me nesta relação, caracterizo a ACS neste trabalho como a materialização da visão do FNUAP sobre como trabalhar com locais culturalmente complexos.

A análise ao qual foi dedicado este capítulo observa diferentes cuidados. Questões como discursos ideológicos e de posições na arena política da cooperação internacional podem ofuscar a tentativa de se analisar implicações mais profundas da cooperação. Trabalhos de autores como Sardan chamam a atenção para a necessidade de questionamento de análises feitos sobre o desenvolvimento sem uma base investigação empírica (SARDAN, 2005, p.5). Nesta pesquisa pude comprovar que tanto o desenvolvimento, quanto a cooperação internacional podem ser objetos de construções inadequadas quando estas não consideram os devidos aspectos inerentes destas atividades. Neste sentido, o desenvolvimento não poder ser tratado simplesmente como “um empreendimento monolítico, fortemente controlado pelo topo, convencido da superioridade de sua sabedoria e impenetrável ao conhecimento local, ou uma experiência de senso comum, um olhar e voz que é imponente e que não pode ser influenciada” (GRILLO apud SARDAN, 2005, p. 5). A resposta buscada aqui não é para dizer se a ideia de cultura, a forma de cooperação empregada e o modelo de desenvolvimento promovido são bons ou maus, mas entender como a cultura é tratada no referido Programa e como este tratamento afeta os próprios objetivos do Programa. A partir da

análise da ACS, tento por fim apontar possíveis caminhos para como trabalhar com as questões culturais locais.

Uma grande confusão surge tanto no discurso político quanto acadêmico quando a cultura em seu sentido humanístico não é distinguida da “cultura” em seus sentidos antropológicos, notavelmente como a total e distinta forma de vida de um povo ou sociedade. A partir do último ponto de vista é inútil falar da “relação entre a cultura e a economia”, já que a economia é parte da cultura de um povo... Realmente as ambiguidades nesta frase colocam a grande questão ideológica confrontada por esta Comissão. A “cultura” é um aspecto ou um meio para o “desenvolvimento”, sendo o [desenvolvimento] entendido como progresso material. Ou a “cultura” é o fim e alvo do “desenvolvimento”, sendo o [desenvolvimento] entendido como o florescimento da existência humana em suas diversas formas e inteireza? (SAHLINS apud UNESCO, 1996, p. 13, tradução nossa)<sup>14</sup>

A citação acima do antropólogo Marshal Sahlins descreve muito bem a discussão sobre cultura nas Nações Unidas. Nesta citação vemos a distância entre cultura como propriedade de uma comunidade e a cultura que é apropriada pelo paradigma do desenvolvimento. Apesar de trabalharem com a mesma palavra, as organizações de desenvolvimento trabalham com uma concepção de cultura baseada no valor humanista e o comportamento necessário para a realização dos objetivos de desenvolvimento. A referência do autor trata do desenvolvimento como benefício para o homem e a garantia de seus valores universais. Esta visão de cultura serve como uma demonstração de como o termo é visto por um ator governamental. Sardan aponta para a atenção ao uso do termo no nível do senso comum e o uso de “certos conceitos populares elaborados e relativamente sofisticados” utilizados em momentos necessários por atores para “prover algum tipo de sentido pronto que não é exigido em situações ordinárias” (SARDAN, 2005, p. 84).

Um outro aspecto importante é diferenciar a visão da organização da visão dos membros da organização. Segue abaixo a resposta de dois funcionários do FNUAP para uma pergunta sobre o significado de cultura:

Audu Alayande:

---

<sup>14</sup> A great deal of confusion arises in both academic and political discourse when culture in the humanistic sense is not distinguished from “culture” in its anthropological senses, notably culture as the total and distinctive way of life of a people or society. From the latter point of view it is meaningless to talk of “the relation between culture and the economy,” since the economy is part of a people's culture ... Indeed the ambiguities in this phrase pose the great ideological issue confronted by the Commission.” is “culture” an aspect or a means of “development,” the latter understood as material progress, or is “culture” the end and aim of “development,” the latter understood as the flourishing of human existence in its several forms and as a whole?

“A cultura é algo integral à vida humana. O que vivemos hoje é diferente em relação a o que vivemos no tempo de nossos pais.” (Trecho extraído da entrevista com o Sr. Audu Alayande, Assistente-Representante do escritório do FNUAP em Kaduna, Nigéria – Anexo B)<sup>15</sup>

Benoit Kalasa:

“Para mim, [...] penso que o que é mais importante para mim em termos de tradição é a questão dos valores. Os valores que, por exemplo, você dá para o casamento. Os valores que você dá para o respeito aos pais. A lealdade que você desenvolve para com a sua comunidade, sua nação. Acho que isto é importante para mim em termos de tradição, mas que também não está em contradição com o processo de modernização” (Trecho extraído da entrevista com a Dr. Benoit Kalasa, Diretor do escritório do FNUAP para a região do Oeste da África e África Central – Anexo C).<sup>16</sup>

Ferguson lembra que os pensamentos e ações dos burocratas do desenvolvimento são moldados pelas declarações e posições do mundo onde vivem. Tanto o que eles fazem quanto o que eles não fazem é um produto não somente do interesse de várias nações, classes, ou agências internacionais, mas também, ao mesmo tempo, de uma construção desta complexa estrutura de conhecimento (FERGUSON, 1990, p. 18). Apesar de terem suas ideias de cultura construídas a partir de experiências proporcionadas pela sua função na organização, a ideia dos funcionários não pode ser tomada simplesmente como a visão do FNUAP. A visão da organização é apresentada por Karam: “cultura é uma abordagem crítica válida para a promoção da equidade de gênero e direitos humanos”. (ANEXO D).

### **3.1. Partindo de uma perspectiva de contexto do problema**

A implementação de um programa de cooperação acontece dentro de um contexto específico formado por diferentes elementos e fatos que conduzem os atores às decisões que eles tomam. De acordo com Ferguson, as intenções e interesses operam por meio de um complexo conjunto de estruturas sociais e culturais (FERGUSON, 1990, p. 17). Segundo Jean Pierre Olivier Sardan, a cooperação deve ser compreendida como a interação de “atores sociais pertencentes a mundos diferentes e cujos padrões de comportamentos são regulados por uma variedade de

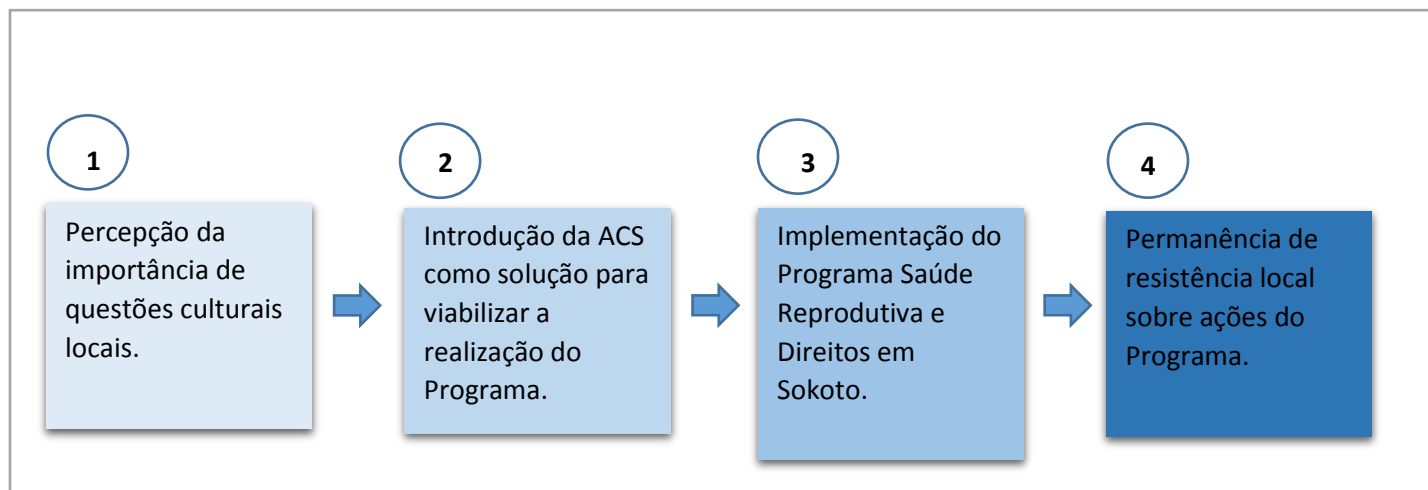
---

<sup>15</sup> Culture is integral to human life. What we live today is different than what our elders lived in their time.

<sup>16</sup> For me, I'm not the good reference to talk about tradition, but what I think is more important for me in terms of tradition is about the values. The values you give to the marriage for instance. The values you give to the respect to the parents. The loyalty that you develop to your community, to your nation. I think that is important to me in terms of tradition. But it is not in contradiction with the process of modernization.

lógicas” (SARDAN, 2005, p. 137). Ver as ações de cooperação não apenas como intenções de simples atores, mas como a operação de todo um “aparato do desenvolvimento” evita, segundo o autor, dar um lugar central para qualquer ator ou entidade em especial na análise da cooperação. Para a realização de uma análise crítica sobre o Programa de Direitos e Saúde Reprodutiva foi necessário ampliar o espectro de visão a uma visão de contexto e adotá-la como ponto de partida para a discussão das questões do trabalho. Apresento a seguir dois gráficos referentes ao processo de aplicação da ACS no Programa de Sokoto, mostrando alguns aspectos relacionados ao contexto da formulação e aplicação desta estratégia.

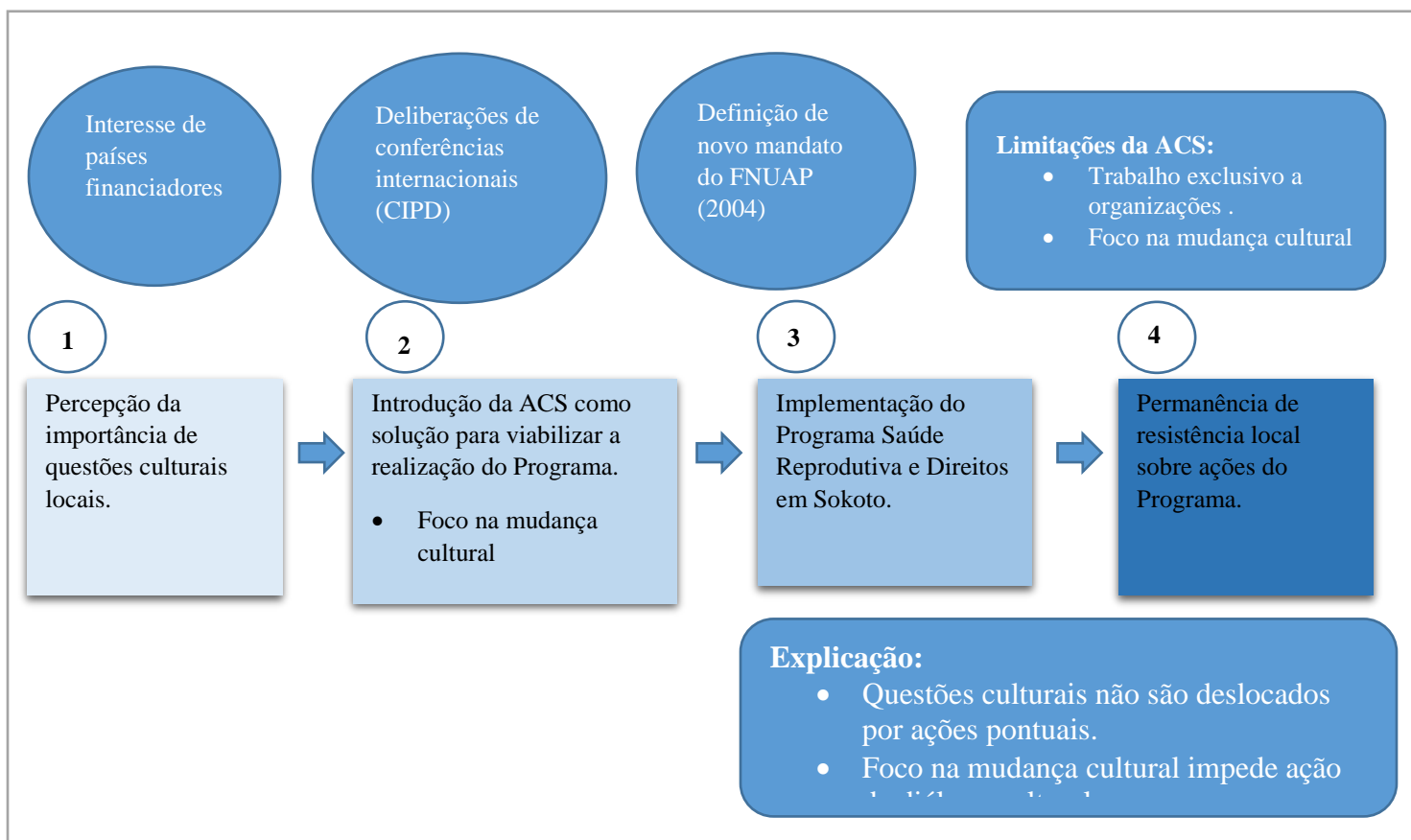
**Figura 10 – Processo de aplicação da ACS no Programa de Saúde Reprodutiva e Direitos de Sokoto:**



Fonte: Elaborado pelo autor.



**Figura 11 – Visão de contexto sobre o processo de aplicação da ACS no Programa de Saúde Reprodutiva e Direitos de Sokoto:**



Fonte: Elaborado pelo autor.

O Gráfico B mostra que a aplicação de uma nova forma de trabalhar com as questões culturais ocorre sobre o campo de uma visão institucional sobre cultura. Como apresentado, cultura para a organização é um meio para a viabilização de objetivos institucionais. Neste conceito é possível traçar a relação com fatores externos ligados ao campo de cooperação em saúde reprodutiva, como o interesse em medidas de planejamento familiar dos países financiadores do FNUAP, as deliberações de conferências e reuniões internacionais sobre o tema e a reformulação do mandato da organização para a promoção da saúde reprodutiva, incluindo também o mandato para cumprimento do Programa de Ação da CIPD.

Partindo da percepção da influência que questões culturais têm na participação dos indivíduos nas ações de seus programas, o FNUAP procurou introduzir a ACS como forma de orientar ações com atenção às particularidades desses aspectos culturais. A definição do Produto 3 do Componente 1 “Sensibilidade em gênero ampliada e serviços de qualidade em saúde materna culturalmente apropriadas [...]”, demonstra a proposta da organização em institucionalizar este método na cooperação. Entretanto, o emprego desta nova forma de cooperação não proporcionou, da forma como era esperado, uma diferença relevante no número de adesões ao Programa. Por meio da análise do contexto deste processo é possível fazer deduções a respeito deste acontecimento e desenhar a estrutura de pensamento sobre o qual a ideia de cultura é construída no FNUAP.

Para o exercício de análises de experiências de cooperação internacional, Sardan apresenta os conceitos de lógica nocional e lógica estratégica, que referem, respectivamente, à lógica envolvida na formação do entendimento e a lógica envolvida na definição das ações do ator. Como “lógica”, o autor trata a relação de coerência que envolve a interação entre um projeto de desenvolvimento e uma população. A lógica nocional aplicada à visão de cultura na organização mostra a forma em o conceito de cultura é estruturado dentro da instituição, para seus funcionários e para as organizações e pessoas que se relacionam com ela. A lógica estratégica representa a forma adotada pela organização para comunicar sua posição e ideia sobre cultura. Enquanto a lógica nocional destaca o campo de conhecimento do ator para compreender a ideia de cultura, a lógica estratégica destaca a força e capacidade da organização para empregar sua visão de cultura dentro de uma lógica para os atores.

Apesar de ter a finalidade de auxiliar a organização no desenvolvimento de programas com sensibilidade cultural, a ACS se baseia na ideia de promover os objetivos em saúde reprodutiva do

FNUAP. Isto mostra a relação do conceito de cultura com uma finalidade técnica da organização. Cultura, neste sentido, é um sistema de valores adequado ao desenvolvimento fundamentado na técnica. Esta forma de conceito é diferente, por exemplo, das formas de sentido de cultura para comunidades que não vivem neste tipo de desenvolvimento.

“Em nossos esforços de desenvolvimento em comunidades pobres nós devemos ser capazes de trabalhar com as pessoas em seus próprios níveis e de encontrar um solo comum. Nós podemos não acreditar no que eles fazem, nós podemos não concordar com eles, mas nós precisamos ter a compaixão e o compromisso para entendê-los e apoiá-los ao traduzirem princípios universais dentro de seus próprios códigos, mensagens e caminhos de fazer coisas. Os direitos humanos são nosso quadro de referência. E nós utilizamos abordagens culturalmente sensíveis para promover os direitos humanos em formas que as pessoas possam se identificar e internalizá-los nos contextos de suas próprias vidas.” (Declaração de Thoraya Obaid, Ex-Diretora Executiva do UNFPA. Disponível em: <http://www.unfpa.org/culture/tips.htm>, tradução nossa)<sup>17</sup>

A declaração da Dra. Thoraya Obaid mostra a percepção da organização a respeito de determinados aspectos culturais em comunidades participantes de projetos. A referência a “princípios universais”, neste caso apresentados na forma dos direitos humanos, é utilizado por Thoraya como forma de justificar a coerência das ações da organização com uma consciência governamental de cooperação e a pertinência para a construção do desenvolvimento. A afirmação da Ex-Diretora Executiva do FNUAP, apresenta as abordagens culturalmente sensíveis como forma de levar os membros das comunidades a “se identificar e internalizar” valores universais ou externos em seu cotidiano.

“Os processos para encorajar esta legitimidade cultural requerem importantes salvaguardas: A abordagem para o engajamento com a cultura deve ser guiada pelos princípios de direitos humanos de não discriminação, igualdade e responsabilização [...] O ponto prático de partida [...] é descobrir onde (os direitos humanos) estão localizados e as perspectivas e papéis dos diferentes atores”. (UNFPA, 2010, p. 28).<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> in our development efforts in poor communities, we need to be able to work with people at their own level and to find common ground. We may not believe in what they do, we may not agree with them, but we need to have the compassion and the commitment to understand them and to support them as they translate universal principles into their own codes, messages and ways of doing things. Human rights is our frame of reference. And we use culturally sensitive approaches to promote human rights in ways that people can identify with and can internalize in the context of their own lives.

<sup>18</sup> However, the processes for encouraging this cultural legitimacy require important safeguards: The approach to engaging with culture must itself be guided by human rights principles of nondiscrimination, equality and accountability. . . . The practical starting point to building the rights and freedoms necessary for human development is not to avoid the struggles over the meanings of rights, but to acknowledge them; that is, to find out where they are located and the perspectives and roles of different actors.

Esta intenção é verificada na citação seguinte da publicação do FNUAP sobre a legitimidade cultural como condição para a implementação dos programas. Esta legitimidade se refere a qual prática cultural é classificada como permitida ou apropriada, segundo a ótica dos direitos humanos. Neste sentido, a ACS é utilizada como um instrumento para delimitar um campo de atuação da cooperação internacional. As atitudes conduzidas por indivíduos fora deste campo, como os costumes e práticas inapropriados para o processo de desenvolvimento, são classificados como atitudes que impedem a realização do desenvolvimento. Alguns aspectos do sistema cultural de uma organização internacional, como o FNUAP, podem ser a racionalidade econômica, a base no trabalho, a necessidade de atender um conjunto maior de agentes fora do espaço da comunidade (FIG. 7), uma instrumentação jurídica formal, o uso do financiamento e uma relação de dependência. Ferguson fala também do aspecto de institucionalização dos agentes para benefício da governabilidade (FERGUSON, 1990).

Essa forma de legitimidade, no entanto, não está relacionada a uma visão de mundo das pessoas das comunidades locais. De acordo com An Na'im, "abordagens culturalmente sensíveis reconhecem que as pessoas tendem a observar proposições normativas caso acreditem que eles são sancionados pelas suas próprias tradições culturais" (AN NA'IM, 1990). Para que uma ação para a promoção do desenvolvimento seja adotada por membros de uma comunidade eles necessitam ser validados no sistema cultural da determinada comunidade.

"Agora se nós entrarmos em um país e nós descobirmos que existe uma questão, como Nações Unidas nós somos guiados pela abordagem baseada em direitos. Os direitos humanos estão no centro de qualquer organização da ONU. Então se vemos que existe alguma questão que tem que ser corrigida, nós começamos a trabalhar ao nível de políticas." (Trecho da entrevista com o Dr. Benoit Kalasa – Anexo C).<sup>19</sup>

A citação do Dr. Kalasa expressa a vocação da organização em buscar os meios disponíveis para desenvolver os programas de cooperação. A presença de uma estrutura de governo administrativa e tradicional em Sokoto torna o trabalho de negociação e diálogo sobre temas de população com as autoridades bastante complexo. No caso das autoridades tradicionais, em muitos

---

<sup>19</sup> Now if we go into a country and we know that there is an issue, as the UN we are guided by the Right-Based approach. The human rights is at the core of any UN organization. So if we see that there is any issue that has to be corrected, we start to work at the policy level.

casos, o objeto da negociação, são seus próprios atributos de poder, como a pró-natalidade, a hierarquia masculina ou a reverência dos costumes religiosos.

Por meio do trabalho de engajamento de atores locais a organização tenta dar um papel a organizações e indivíduos locais nas atividades da cooperação. Um exemplo disto foi o suporte ao Comitê de Líderes Tradicionais e Religiosos. O envolvimento das lideranças locais nas atividades da cooperação representa uma forma de dar uma identidade a eles nesse processo de desenvolvimento. Esta atitude, no entanto, tem efeitos na relação destes personagens com meio local. De acordo com Cunha elas são “obrigadas a carregar o fardo da imaginação do Ocidente se quiserem ser ouvidos, mas ao passarem a viver num mundo de propriedade intelectual eles têm poucas chances de libertar dele a sua própria imaginação” (CUNHA, 2009). A afirmação de que existem pessoas nas comunidades locais que apoiam as intervenções da organização é também um resultado da atuação da organização em atrair estas pessoas como atores para seus projetos. O deslocamento destas pessoas e organizações para um sistema onde as ações de desenvolvimento são conduzidas representa sua desconexão do seu sistema de origem.

Ademais, não é conhecido a real influência que o trabalho com *power holders* tem sobre as pessoas da comunidade. Com as atividades realizadas com o Comitê de Líderes Tradicionais e Religiosos, o FNUAP pôde atingir um número relevante de famílias. Porém, uma análise baseada em sistemas culturais oferece considerações sobre outros tipos de ligações que um indivíduo tem com o seu ambiente, além da relação com *power holders*. Conforme afirma Karam, “é impossível mudar comportamentos e atitudes da noite para o dia” (ANEXO D). Isto reafirma a consciência da organização sobre a dificuldade de mobilizar mudanças em hábitos culturais.

Da mesma forma que a organização age segundo uma lógica, chamado por Ferguson como aparato do desenvolvimento, os indivíduos membros da comunidade local agem dentro de sua forma de lógica social. A resistência à adesão às ações do Programa por parte de membros da comunidade mostra a distância entre os sistemas culturais de cada ator. Uma relação sobre a questão da adesão dos indivíduos com a diferença dos sistemas culturais está nos limites para a apropriação das ações de cooperação. Para que uma ação seja apropriada ela precisa ter relação com a lógica do meio local da população, ela precisa ser coerente com o sistema cultural local.

#### **Quadro 8 – Análise da relação entre visão do FNUAP e crenças ou normas culturais de Sokoto**

<b>Assunto</b>	<b>Visão do FNUAP</b>	<b>Crença ou norma cultural</b>	<b>Abordagem culturalmente sensível do FNUAP</b>
Casamento	Casamentos antecipados oferecem estimulam a fertilidade e oferecem riscos para a mortalidade e morbidade materna.	Na etnia Fulani casamento deve ser realizado enquanto o menino estiver entre a idade de 17 a 20 anos e a menina entre a idade de 12 a 15 anos.	Promover conscientização por meio de líderes tradicionais e religiosos.
	Não encontrado*.	Na etnia Hausa uma menina não pode exceder o número de 03 menstruações ( <i>Haila</i> ) em sua casa antes de casar (Anexo A).	Promover conscientização por meio de líderes tradicionais e religiosos.
	Casamentos antecipados oferecem estimulam a fertilidade e oferecem riscos para a mortalidade e morbidade materna.	As mulheres Hausa tendem a casar com idade média de 18 anos (OBONO, 2003, p. 109).	
	A poligamia cria condições para doenças sexualmente transmissíveis.	Em todo o Sokoto os homens são livres para ter múltiplas esposas (ANEXO B).	
Fertilidade	A decisão pela reprodução deve ser feita pela mulher e homem consciente das condições básicas de vida.	Em todo o Sokoto existem convicções religiosas de que a procriação é um mandamento divino (ABDUL et al., 2012, p. 10).	Promover conscientização por meio de líderes religiosos. Exemplo: Apoio do Sultão de Sokoto.

Questões de gênero	A privação da mulher a tratamentos hospitalares é um impedimento ao direito à saúde. A saúde não pode estar sujeita a qualquer norma cultural.	Em todo o Sokoto o homem é o chefe da casa. As decisões sobre a participação de suas esposas em tratamentos de saúde materna depende deles. Esta prática existe tanto no meio urbano quanto rural.	Realização de ações de conscientização para homens.
	Partos realizados sem o acompanhamento médico oferecem riscos para a mortalidade e morbidade materna.	A mulher que realiza o parto sozinha é considerada uma mulher forte (Anexo A).	Disponibilização de clínicas de saúde e postos de atendimento médico.
Morte	A adoção de métodos de planejamento familiar e tratamento de saúde evitam riscos de mortalidade e morbidade materna.	As pessoas acreditam que a vida e a morte são uma decisão divina.	Para o próximo programa o FNUAP está discutindo formas de discutir temas como a morte.

**Fonte: Dados da pesquisa.**

A análise feita neste capítulo mostra a relação da ACS com uma visão internacional e institucional do FNUAP sobre saúde reprodutiva e cultura. Nesta explicação é possível ver qual o espaço de flexibilidade para a implementação de um programa para a sua adequação a locais culturalmente complexos. Esse trabalho de análise mostra que um projeto ocorre dentro de um contexto específico, assim como, as unidades para o qual ele é orientado vivem dentro de um contexto específico. Uma provável solução seria desenvolver projetos ou estratégias dentro do contexto da população alvo.

As conclusões a que cheguei por meio deste trabalho descrevem a ideia de cultura do FNUAP e suas implicações para sua cooperação em saúde reprodutiva. Cultura é um instrumento para a viabilização das ações de cooperação internacional do FNUAP. Esta conclusão responde à

pergunta de Sahlins sobre cultura ser um meio ou fim para o desenvolvimento. No entanto, mais importante é entender que a forma de cultura tratada pelo FNUAP se refere à cultura como instrumento de governo.

Assim como uma visão organizacional se refere ao alcance da estratégia de negócios de uma instituição, a ideia apresentada sobre o tema cultura informa qual o alcance da organização em termos do conceito de cultura e sua relação com o desenvolvimento. Como discuti no Capítulo 2 a visão de cultura do FNUAP compreende a definição acordada sobre o tema no âmbito da ONU e o direcionamento recebido pela CIPD.

A abordagem culturalmente sensível pode ser considerada a materialização da visão de como o FNUAP deve trabalhar com locais culturalmente complexos. Como uma organização global, o FNUAP atua para a promoção de valores globais. Sua perspectiva de cultura informa uma priorização da agenda sobre os valores dos sistemas culturais das populações atendidas. A abordagem culturalmente sensível do FNUAP é um instrumento não para a organização se inserir no sistema cultural local e passar a nutrir estes valores, mas para levar seus próprios valores às populações atendidas.

Apesar das pessoas entrevistadas falarem da postura do FNUAP em conhecer as dinâmicas culturais locais por meio da abordagem culturalmente sensível, é difícil afirmar se nesta atitude há uma transformação da organização para realmente uma organização culturalmente sensível ou uma organização associada à cultura local de Sokoto. Ao contrário disto percebe-se uma postura em atrair as comunidades e seus atores para sua própria visão global de cultura.

Os impactos da organização são limitados a espaços institucionais. Ao trabalhar com organizações e lideranças constituídas o FNUAP se relaciona com atores em um contexto institucional que é diferente de seu contexto cultural. Associações e lideranças comunitárias não gozam da preferência total das pessoas que estão no local onde elas atuam. Organizações sociais, como organizações políticas, fazem a escolha de quem mais diretamente elas devem representar e por qual finalidade ou à troca de qual finalidade.

A orientação ao objetivo do Programa proporciona a sustentação do conflito cultural. Como ferramenta de aprendizagem a ACS pode beneficiar os atores no entendimento das formas viáveis de atuação dos indivíduos dentro de seu sistema cultural para o combate à mortalidade materna e o crescimento populacional.



“A cultura deve ser em dois sentidos, um componente central das estratégias de desenvolvimento: de um lado as estratégias devem ser sensíveis às raízes culturais da sociedade e aos valores básicos, atitudes, crenças e costumes compartilhados; e do outro lado devem incluir como meta o desenvolvimento da própria cultura, a expansão criativa, o aprofundamento e a transformação dos recursos culturais de uma sociedade” (INDEPENDENT COMMISSION OF THE SOUTH ON DEVELOPMENT ISSUES, 1990, p. 132)

Projetos realizados por meio de abordagens culturais para promover a adesão da população local são projetos que acessem não somente os interesses dos atores, mas também os propósitos individuais e coletivos que eles compartilham. O desenho de um modelo de cultura que reflita os propósitos dos atores dos quais ela trata não pode ser feita somente a partir do que se vê, ou seja, os símbolos, práticas e fatos da comunidade, mas deve compreender os relacionamentos por trás destes elementos e entender o sentido pelo qual elas existem. Como avisa Cunha, “a cultura que se vê não pode ser tomada de fato como a cultura que se tem” (CUNHA, 2009, p. 313).

“Para envolver as pessoas como participantes ativos o desenvolvimento deve ser consistente com seus traços socioculturais fundamentais; somente assim que o entusiasmo e potencial criativo das pessoas pode ser mobilizado. Um processo culturalmente sensível de desenvolvimento será capaz de estabelecer um desenho a partir das grandes reservas de criatividade e conhecimento tradicional e habilidades que podem ser encontrados no mundo em desenvolvimento. Tal enriquecimento dará ao desenvolvimento raízes mais firmes na sociedade e facilitarão sua sustentabilidade”. (INDEPENDENT COMMISSION OF THE SOUTH ON DEVELOPMENT ISSUES, 1990, p. 132)

Possivelmente um dos pontos mais críticos do desenvolvimento revelados por este trabalho é entender: como trabalhar com estratégias baseadas nos propósitos das populações locais e não nos propósitos dos doadores? A cooperação baseada nos propósitos locais trata das demandas advindas da população local. Os propósitos representam as motivações dos atores e suas orientações de vida. Propósitos possuem um caráter de determinação de fins almejados. Estes fins são resultados de escolhas racionais de pessoas dentro do contexto em que elas vivem. Por serem gerados a partir de sistemas de conhecimento diferentes, os propósitos de atores locais e externos, recipiendários e doadores podem também ser diferentes.

### **3.2. Considerações finais**

As considerações que seguem esta análise mostram a minha visão, como autor, baseado na análise da literatura de cooperação internacional, documentos oficiais de cooperação e entrevista com funcionários com experiência no tema.

A pesquisa comprova que a cultura não é um problema social, mas ela pode ser transformada em um problema para os atores quando os meios e objetivos de um determinado programa de cooperação internacional recebem a posição de prioridade na relação entre tais distintos atores. Os meios e objetivos do Programa de Direitos e Saúde Reprodutiva do Governo da Nigéria e FNUAP foram basicamente originados a partir dos valores e ideais da organização doadora.

A ACS não constitui um instrumento para unificar entendimentos culturais de atores distintos. Ela é um instrumento para a viabilização de objetivos institucionais da organização doadora, considerando as construções culturais dos indivíduos beneficiários do Programa.

Pelo fato da cultura ser uma questão representada no âmbito de um sistema coerente e lógico, a cooperação internacional necessita ser operacionalizada dentro do sistema cultural das pessoas que recebem a ação. Para que isto possa ocorrer, as ações devem ser desenhadas para atingirem as representações culturais do indivíduo e proporcionar o fortalecimento destas representações. Ações em uma direção contrária, podem resultar em resistências por parte das pessoas alvo do projeto ou no apagamento dos atributos culturais dos mesmos.

Apesar do termo cultura ser utilizado nos documentos de governo como um elemento relacionado ao bem-estar do indivíduo e da sociedade, esta referência ao mesmo tempo representa um uso em favor de uma visão institucional e um desvio de uma ideia antropológica de cultura. É certo ressaltar que a grande contribuição da antropologia foi oferecer à ciência uma forma de enxergar a cultura em uma sociedade. Apesar de apresentar uma forma mais livre de cultura, o conceito antropológico não pode ser considerado um conceito ideal para as pessoas membras das comunidades de Sokoto. Um estudante universitário, um funcionário de uma organização internacional de cooperação ou um funcionário de governo, entre outros, pode administrar um conceito técnico ou científico sobre cultura devido ao contato e relação que ele tem com a estrutura de pensamento no qual este conceito é definido. Uma pessoa pertencente a uma comunidade isolada em um país em desenvolvimento pode não ter esta mesma forma de definir o que é cultura, pelo simples fato de não ter esta necessidade.

Cultura neste sentido é o que nós apreendemos, por meio do nosso conhecimento, como um todo complexo de valores, costumes e práticas, mas que ao mesmo tempo permanece sendo cultura sem que haja esta apreensão. Isto quer dizer que se o indivíduo de uma comunidade local não define aquilo que ele vive como cultura, isto não significa que aquilo não é cultura. Da mesma forma aquilo que entendemos como cultura não necessariamente é o que o indivíduo de uma comunidade deve entender como cultura. Cultura é uma definição conceitual feita a partir do meio de onde a pessoa está situada. Neste sentido, para se construir uma visão mais aproximada da ideia de cultura de um ator é necessário identificar os termos e fatores que o influenciam.

É necessário que os atores tenham a aptidão para “atuar nos múltiplos significados de símbolos – quando, porém, redefinindo situações em formas que eles acreditem favorecerão seus propósitos” (SEWELL JR. em BONNEL; HUNT, 1999, p.51). Modelos culturais podem ser facilmente formulados por analistas do lado de fora das comunidades, por meio de sua observação e seleção dos símbolos e relacionamentos notórios. Esta ação pode ser realizada com a atuação de apenas um ator, o observador externo.

Olhar os atores como membros de sistemas culturais exige a valorização da tradução na linguagem cultural. Para Archer, a tradução só pode ser aceita para propósitos práticos, julgados segundo padrões contingentes locais. Como sugere a autora, uma tradução efetiva é “uma pré-condição para o emprego de princípios lógicos para a atribuição da contradição ou consistência dentre crenças alienígenas ou entre as crenças de um outro sistema e as crenças de um próprio sistema” (ARCHER, 1988, p. 121). A autora também afirma que a tradução perfeita não existe. Neste sentido, um projeto com perfeita aceitação não pode existir. Sobre isto, Cunha afirma que “um acordo internacional entre as partes representativas [...] não necessariamente se traduz em um entendimento compartilhado pelas partes” (CUNHA, 2009, p. 313).

A realização deste trabalho também me permitiu conhecer novos caminhos para a pesquisa e estudo da cultura na cooperação. Alguns dos quais não caberiam ser tratados no presente trabalho. Um primeiro tema é a cultura como norma cultural e cultura como sistemas de valores. Enquanto a norma fala de poder e forma de imposição, o valor fala de algo adquirido ou gerado pela vontade do indivíduo. Esta reflexão poderia dar novos rumos a esta pesquisa, especialmente, no que se refere à estratégia do FNUAP de trabalhar com as lideranças locais.

Uma segunda área é a dos direitos humanos e cultura, mais especificamente, a relação entre direitos específicos e direitos universais. No caso da cooperação do FNUAP com Sokoto, esta foi

uma questão bastante presente. Limites em investigação, no entanto, não permitiram que eu avançasse a este campo. Ainda assim, reconheço as influências desta discussão no presente trabalho e entendo que a continuação desta investigação certamente deverá considerar uma pesquisa mais profunda na área de direitos e cultura.

## REFERÊNCIAS

ABDUL MM, ONOSE M, IBRAHIM MT, VOKE-IGHORADGE M, ADEYEYE O, ADELEKE O, BABALOLA A An analysis of socio-economic, sociocultural, religious, environmental, technological, language and educational factors on women's right in Nigeria. Sponsored by Spanish Agency for International Development Cooperation (AECID) and Fundación Mujeres, nawey.net. 2012.

AKINFELEYE, R.; CHARLES, J. O.; OMIDEYI, A. K. (ed) Socio-cultural factors affecting attitude and behavior regarding population and family life issues in Nigeria. Lagos: UNFPA, 1997.

AMBRO, G. Defining local ownership. A grounded theory approach. From. Aga Khan Rural Support Programme's Projects in Baltistan. 2006.

AMZAT, J. The question of autonomy in maternal health in Africa: a rights-based consideration. *Journal of Bioethical Inquiry* Pty Ltd. 2015 Jun; 12(2):283-93. doi: 10.1007/s11673-015-9607-y. Epub 2015 Feb 5.

ANDERSON, Mary B. Understanding difference and building solidarity: a challenge to development initiatives. In Deborah Eade, ed., *Development and Social Diversity*. Oxford: Oxfam UK and Ireland (7-15). 1996.

ANDREWS, N. Foreign aid and development in Africa: what the literature says and what the reality is. *Journal of African Studies and Development*, v. 1, n. 1, p. 8-15, 2009

ANDREWS, N. Foreign Official Development Assistance (ODA) and Ghana's Development: The Case for 'Bringing Culture back in' to the Analysis. *International Journal of Sociology and Anthropology* 2(5): 95–104. 2010.

AN NA'IM, A. A. Human rights in the Muslim world: socio-political conditions and scriptural imperatives. In *Harvard Human Rights Journal*, Volume 3, Spring: 20, 1990.

ARCHER, M. S *Culture and Agency: The Place of Culture in Social Theory*, Cambridge: Cambridge University Press. 1988.

ASAD, T. (ed). *Anthropology and the colonial encounter*. London: Ithaca Press, 1973.

ASHCROFT, B.; GRIFFITHS, G. AND TIFFIN, H. *Key concepts in post-colonial studies*. Routledge, 1998.

AUDU apud SHAMAKI; ROSTAM, 2002.

BABALOLA, S.; FATUSI, A. Determinants of use of maternal health services in Nigeria - looking beyond individual and household factors. 43. In *BMC Pregnancy and Childbirth* 9 (1), 2009.

BANIK, D. Implementing human rights-based development: Some preliminary evidence from Malawi. Oslo: University of Oslo, 2007.

BARROS, F. B.; CECATTI, J.G. & TURATO, E.R. (org). Pesquisa qualitativa em saúde: múltiplos olhares. Campinas: Ed. Unicamp, 2005.

BENHABIB, Seyla. The Claims of Culture: Equality and Diversity in the Global Era. New Jersey: Princeton University Press, 2002.

BETTS, R. F. A dominação europeia: métodos e instituições, BOAHEN. A. A. (coord.) UNESCO História Geral da África, Vol. VII. São Paulo, 1991.

BHABHA, H. K. Cultural diversity and cultural differences. In: ASHCROFT, B.; GRIFFITHS, G.; TIFFIN, H. (Eds) The Post-colonial Studies Reader. Routledge: London. 1995.

BHABHA, H. K. O local da cultura. Tradução: Myriam Ávila. Eliana Lourenço de Lima Reis. Gláucia Renata e Gonçalves. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2013.

BONNELL, V. E. & HUNT, L. Beyond the cultural turn: new directions in the study of society and culture. Edited by Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1999.

BOURDIEU, P. O campo político. Revista Brasileira de Ciência Política, Brasília, n.5, p.193-216, jan./jun. 2011.

BOURDIEU, P. “Structures, Habitus, Practice,” de Pierre Bourdieu, The logic of practice. Cambridge: Polity Press, in association with Blackwell Publishers, 1990.

BOURDIEU, P. The field of cultural production: essays on art and literature. UK: Columbia University Press, 1993.

BUNZA, M. U. The Sokoto caliphate after 200 years: a reflection. Conference paper, Usman Dan Fodio University, Sokoto, 2004.

CALHOUN, C. Nationalism. Buckingham: Open University Press, 1997.

CAMPBELL, O. M. R.; GRAHAM, W. J. Measuring maternal mortality and morbidity: levels and trends. Maternal and Child Epidemiology Unit Publication No2. London: London School of Hygiene and Tropical Medicine; 1990.

CANCLINI, N. G. Culturas híbridas: estratégias para entrar e sair da modernidade. Trad. Heloísa P. Cintrão e Ana Regina Lessa. 2.ed. São Paulo: Edusp, 1998.

CENTER FOR GLOBAL DEVELOPMENT (CGD). NUGENT, R; BLOOM, D. E. and MUSINGUZI, J. (Co-chairs). Focus UNFPA – four recommendations for action. Report of the CGD Working Group on UNFPA’s leadership transition. 2011.

CHWE, M. S. Rational ritual: culture, coordination, and common knowledge, Princeton University Press, Princeton, 2001.

COX, M.; THORNTON, N.; CAMERON, C. Does the country-led approach deliver results? A synthesis of emerging evidence. Agulhas, 2006.

CRAIA, E. C. P. Deleuze e a Ontologia: O ser e a diferença. In: Estudos de Filosofia Moderna e Contemporânea. A diferença. ORLANDI, L. B. L. (Org.). Campinas: Editora da UNICAMP, 2005.

CRESWELL, J. W. Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto. Porto Alegre: Artmed, 2010.

CREWE, E & HARRISON, E. Whose development?: an ethnography of aid. London; New York. Zed Books, 1998.

CUELLAR, J. P. et al, Our Creative Diversity – Report of the World Commission on Culture and Development. Summary version, Paris, UNESCO Publishing, 1996.

CUNHA, M. C. Cultura com aspas e outros ensaios. São Paulo: Cosac Naify, 2009.

DENZIN, N. K. & LINCOLN, Y. S. The Sage handbook of qualitative research. 4th Edition. London, Sage Publications, 2005.

DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS (DESA). World population to 2300. Population Division. United Nations. New York, 2004.

DUBEN, B. População. In SACHS, Wolfgang. Dicionário do desenvolvimento: guia para o desenvolvimento como poder. Petrópolis – RJ: Editora Vozes, 2000, pp. 251-266.

EBUEHI, O. M. & AKINTUJOYE, I. A. Perception and utilization of traditional birth attendants by pregnant women attending primary health care clinics in a rural Local Government Area in Ogun State, Nigeria. Int J Womens Health. 2012; 4: 25.

EIDE, A. Human rights-based development in the age of economic globalization: background and prospects, chapter 11 in B. A. Andreassen and S. Marks (eds.), Development as a human right: legal, political, and economic dimensions, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2006.

ESCOBAR, 1995, Encountering development: the making and unmaking of the third world. New Jersey: Princeton University Press, 1995.

ETOUNGA-MANGUELLE, D. Does Africa need a cultural-adjustment program?”, em L. Harrison e S. Huntington (eds.), Culture matters – how values shape human progress (Basic Books, Nova Iorque).

FATHALLA M. F. Reproductive health: a global overview. Ann. ,Yrw York Awd. Sci. 626, I, 1991.

FEDERAL MINISTRY OF HEALTH; SAVE THE CHILDREN; ACCESS. Saving newborn lives in Nigeria: newborn health in the context of the integrated maternal, newborn and child health strategy. Abuja. 2009.

FEIERMAN, S. Em: BONNELL, V. E.; HUNT, L. Beyond the cultural turn: new directions in the study of society and culture. Los Angeles: University of California Press, 1999.

FERGUSON, J. The Anti-politics machine: “development,” depoliticization, and bureaucratic power in Lesotho. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1990.

FERNANDES, F. (Org.) Comunidade e sociedade: leituras sobre problemas conceituais, metodológicos e de aplicação. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1973.

FICHTER, J. H. Sociologia. Tradução: Hebe Guimarães Leme. São Paulo: Ed. Herder, 1967.

FONTES, B. A S. M. Dos pavilhões às ruas: a âncora territorial da reforma psiquiátrica. Rev. Ter. Ocup. Univ. São Paulo, v. 19, n. 3, p. 183-192, set./dez. 2008 [Disponível em: [www.revistas.usp.br/rto/article/download/14046/15864](http://www.revistas.usp.br/rto/article/download/14046/15864)].

FREITAS, R. Apropriação e desenvolvimento: do discurso à prática na declaração de Paris. Análise Social, 205, XLVII (4º), Lisboa, ICS, pp. 818-841.2012.

GEERTZ, C. A interpretação das culturas. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

GEERTZ, C. Ritual and social change: a Javanese example. American Anthropologist. 1957.

GEERTZ, C. Thick Description: Toward an Interpretive Theory of Culture. The Interpretation of Cultures: Selected Essays. 1973 (pp. 3–30).

GLEDHILL, J. Power and its disguises: anthropological perspectives on politics. London and Boulder, Col.: Pluto Press.1994.

HALL, S. A identidade cultural na pós-modernidade. Tradução: Tomaz Tadeu da Silva, Guaracira Lopes Louro. 11. Ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.

HALL, S. M. The politics of belonging -identities: global studies in culture and power, 20 (1). pp. 46-53, 2013.

HÜBNER, M. M. Guia para elaboração de monografias e projetos de dissertação de mestrado e doutorado. São Paulo: Pioneira Thompson. 2004.

IJADUNOLA, M. Y. et al. Male involvement in family planning decision making in Ile-Ife, Osun State, Nigeria, African Journal of Reproductive Health, 2010,14(4 Spec. no.): 43-50.



INAUGURAL ADDRESSES OF THE PRESIDENTS OF THE UNITED STATES. Washington, D.C.: U. S. Government Printing Office, 1989.

INDEPENDENT COMMISSION OF THE SOUTH ON DEVELOPMENT ISSUES. The Challenge to the South. Oxford [England], Oxford University Press. 1990.

INKELES, A. A model of the modern man: theoretical and methodological issues. In: Black, pp. 320-48. 1976.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP (ICG). Northern Nigeria: background to conflict. Report N°168 – 20 December 2010.

INTERNATIONAL DEVELOPMENT ASSOCIATION. Aid architecture: an overview of the main trends in official development assistance flows. Background paper, Resource Mobilization Department (FRM). February 2007.

KEESING, R. M. Cultural anthropology: a contemporary perspective. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1976.

KNODEL, J. and WALLE, E. V. Lessons from the past: policy implications of historical fertility studies. *Population and Development Review*, 5, 217–245, 1979.

LANE, S. D. From population control to reproductive health: an emerging policy agenda. *Soc Sci Med*. 1994 Nov; 39(9):1303-14.

LARAIA, R. B. Cultura: um conceito antropológico. 16. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.

LATOUCHE, S. A ocidentalização do mundo: ensaio sobre a significação, o alcance e os limites da uniformização planetária. ("L'occidentalisation du monde"). Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Porto Alegre: ARTMED, 1999.

LOPES, C. Should we mind the gap? In: Capacity for Development: New Solutions to Old Problems, FUKUDA-PARR, S.; LOPES, C. & MALIK, K. London: Earthscan, 2002.

MACIVER, R. M. & PAGE, C. H. Society: an introductory analysis. Tradução: Leônidas Gontijo de Carvalho. Londres: Macmilian, 1955.

MANSURI, G. & RAO, V. Community-based (and driven) development: A critical review. Policy Research Working Paper Series 3209. Washington, D.C: The World Bank, 2004.

MBEMBE, A. As formas africanas de auto-inscrição. *Estud. afro-asiáticos.* , vol.23, n.1, pp. 171-209. ISSN 0101-546X. 2001.

MBEMBE, A. Provisional Notes on the Postcolony. *Africa* 62(1): 3–37. 1992.

MITLIN, D. and HICKEY, S. Introduction. In: S. Hickey and D. Mitlin (eds.) *Rights- based approaches to development: exploring the potential and pitfalls*. Sterling, VA: Kumarian Press. 2009.

MOSS, T.; PETTERSSON, G. and WALL, N. *An Aid-Institutions Paradox? A Review Essay on Aid Dependency and State Building in Sub-Saharan Africa*. Working Paper Number 74 January 2006.

NAISBITT, J. and ABURDENE, P. *Megatrends 2000: ten new directions for the 1990's*. New York: William Morrow and Company, Inc. 1990.

NATIONAL BUREAU OF STATISTICS (NBS). *Nigeria Poverty Profile*, 2010.

NATIONAL BUREAU OF STATISTICS (NBS). *Annual Abstract of Statistics*, 2011.

NATIONAL BUREAU OF STATISTICS (NBS). *Social Statistics in Nigeria Part III: Health, Employment, Public Safety, Population and Vital Registration*, 2012.

NATIONAL POPULATION COMMISSION (NPC) [Nigeria] and ICF Macro. *Nigeria demographic and health survey 2008*. Abuja, Nigeria. 2009.

NATIONAL POPULATION COMMISSION (NPC). *2006 Population and Housing Census – population distribution by sex, state, LGA and senatorial district*. Abuja, 2010.

NATIONAL POPULATION COMMISSION (NPC) [Nigeria] and ICF International. *2014. Nigeria demographic and health survey 2013*. Abuja, Nigeria, and Rockville, Maryland, USA: NPC and ICF International.

NIGERIA ZIP CODES. **Sokoto state zip code map**. Disponível em: <<http://nigeriazipcodes.com/505/sokoto-state-zip-code-map/>>. Acesso em: 01 mai. 2015.

NIGERIAN MUSE. **Nigeria – ethnic map 1**. Disponível em: <<http://www.nigerianmuse.com/20100527092749zg/sections/pictures-maps-cartoons/maps-of-various-states-and-their-local-governments-in-nigeria/>>. Acesso em: 15 mai. 2015.

NORTH, D. C. Institutions. *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5, No. 1. (Winter, 1991), pp. 97-112.

OBONO, O. Cultural diversity and population policy in Nigeria. *Population and Development Review* 29 (1). Págs. 103 – 111. Março, 2003.

OECD. *Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento*. Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, 2006.

OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS (OHCHR). Frequently asked questions on a human rights-based approach to development cooperation. New York: United Nations, 2006.

OGUNLEYE-ADETONA, C. I. Environment and family planning programmes in Nigeria. In *Studies Forum*. Vol. 2, No. 1. 2004.

OLAITAN, O. L. Factors influencing the choice of family planning among couples in Southwest Nigeria. In: *International Journal of Medicine and Medical Sciences* Vol. 3(7), pp. 227-232, July 2011.

OPOKU, K. A. Religion in Africa during the colonial era. In: *General history of Africa : VII : Africa under colonial domination 1880-1935 / ed. A. Adu Boahen ; pref. Amadou-Mahtar M'Bow.* - London : Heinemann Educational Books, Ltd, 1985. - p. [508]-538.

ORTIZ, R. Cultura e desenvolvimento. *Políticas Culturais em Revista*, 1(1), p. 122-128, 2008.

P'BITEK, O. The sociality of self. In: *African philosophy - an anthology*. Ed. EZE, E. C. Malden, MA: Blackwell, 1998, pp. 73-74.

PYONE T, et al, Changing the role of the traditional birth attendant in Somaliland, *Int J Gynecol Obstet* (2014), [http:// dx.doi.org/10.1016/j.ijgo.2014.04.009](http://dx.doi.org/10.1016/j.ijgo.2014.04.009).

RADCLIFFE-BROWN, A. R. *Method in social anthropology: selected essays*. Chicago: University of Chicago Press, 1958.

RAO, V. and WALTON, M. Culture and public action: an introduction. In, RAO, V. and WALTON, M, (ed). *Culture and public action: a cross-disciplinary dialogue on development policy*. Palo Alto: Stanford University Press, 2004.

RIBEIRO, G. L. Poder, redes e ideologia no campo de desenvolvimento. In: *Novos Estudos* 80. Março. 2008.

ROBINSON, R. S.(a) Negotiating development prescriptions: the case of population policy in Nigeria. *Population Research and Policy Review*, 31, 267–296. 2012.

ROBINSON, R. S.(b) UNFPA in Context: An Institutional History. Background paper prepared for the Center for Global Development Working Group on UNFPA's Leaderships Transition. October 2010.

RUTENBERG, N, WATKINS, S. C. The buzz outside the clinics: conversations and contraception in Nyanza Province Kenya. *Stud Fam. Plan.* 1997;28(4): 290–307.

SAID, E. W. *Orientalismo: o oriente como invenção do ocidente*. Tradução: Tomás Rosa Bueno. São Paulo: Companhia das Letras. 1990.

- SANTO, A. E. Delineamentos de metodologia científica. São Paulo: Edições Loyola, 1992.
- SANTOS, B. S. (org.). Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- SARDAN, J. P. O. Anthropology and development: understanding contemporary social change. Zed Books, 2005.
- SCHWARTZMAN, S. A Redescoberta da cultura. São Paulo: EDUSP, 1997.
- SEDGH, G.; BANKOLE, A. and OYE-ADENIRAN, B. et al. Unwanted pregnancy and associated factors among Nigerian women. *Int. Fam. Plan Perspect.* 2006;32(4):175–184.
- SEN, A. K. How does culture matter? In RAO, V; WALTON, M. Culture and Public Action, Stanford, CA: Stanford University Press, pp. 37–58, 2004.
- SEVERO, A. J. Metodologia do trabalho científico. 23. Ed. São Paulo: Cortez, 2007.
- SEWELL Jr., W. H. The concepts of culture. Em: BONNELL, V. E.; HUNT, L. Beyond the cultural turn: new directions in the study of society and culture. Los Angeles: University of California Press, 1999.
- SHAMAKI, M. A. & DANKANI, I. M. Urban growth and development in Sokoto State - implication for sustainable development. Chapter 17. Pg. 326-340. In: 50 years of Nigeria's nationhood: issues and challenges for sustainable development. Crown, F. Publishers Ibadan: 2002.
- SHAMAKI, M.A. & ROSTAM, K. 2013. Factors affecting maternal mortality in Sokoto state, Nigeria, *Geografi*. Vol.1 No. 2 October 2013, ISSN 2289-4470, Penerbit Universiti Pendidikan Sultan Idris Pp. 59-70.
- SILVERMAN, D. Interpretação de dados qualitativos – métodos para análise de entrevistas, textos e interações; tradução: Magda França Lopes. 3ª Ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.
- SINGH S et al., Adding it up: the costs and benefits of investing in family planning and maternal and newborn health, New York: Guttmacher Institute and United Nations Population Fund, 2009.
- SMITH, P. Cultural theory: an introduction. Malden, MA. Blackwell Publishing, 2004.
- SOETAN, R. O. (2001) “Culture, Gender and Development” A reportsubmitted to the African Institute for Economic Development and Planning (IDEP) Dakar- Senegal. Ile-Ife: The Centre for Gender and Social Policy Studies Obafewi Awlowo University.downloaded from [www.gender-developmentin Africa.edu//org](http://www.gender-developmentin Africa.edu//org) onJuly 27,2013.

SOKOTO STATE GOVERNMENT (SSG) Sokoto State Ministry of Budget and Economic Planning Project Coordinating Unit. Proposal for 2012 MDG Conditional Grants Scheme (2012 CGS/SSG Sokoto). 2012.

SZTOMPKA, Piotr. A sociologia da mudança social. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

TEIXEIRA, C. C. (org) Em busca da experiência mundana e seus significados – Georg Simmel, Alfred Schutz e a antropologia. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000.

THE FEDERAL GOVERNMENT OF NIGERIA (FGN) AND UNITED NATIONS POPULATION FUND (UNFPA). Country Programme Action Plan (CPAP): 2009-2012 Between the federal government of Nigeria and the United Nations Population Fund (UNFPA). Abuja: UNDP, 2009.

THE HENRY J. KAISER FAMILY FOUNDATION. (orgs.) KATES, J.; MICHAUD, J. WEXLER, A.; VALENTINE, A. Mapping the donor landscape in global health: family planning and reproductive health. January. 2014.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP). Human development report 2008-2009 – achieving growth with equity, 2010.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO). Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural, CLT.2002/WS/9, 2002.

\_\_\_\_\_The Power of Culture for Development. Paris. 2010.

\_\_\_\_\_United Nations Declaration on Cultural Diversity. Paris: 2001.

UNITED NATIONS POPULATION FUND (UNFPA). A Human rights-based approach to programming - practical implementation manual and training materials. UNFPA, 2010a.

\_\_\_\_\_A human rights-based approach to programming: Practical implementation manual and training materials. Gender, Human Rights and Culture Branch of the UNFPA, Harvard School of Public Health Program on International Health and Human Rights. New York: UNFPA, 2010b.

\_\_\_\_\_Choices not chance – UNFPA family planning strategy 2012-2020. New York, 2013.

\_\_\_\_\_Conference on the role of traditional/religious leaders on reduction of maternal mortality and survival of women. Sokoto, 2008a.

\_\_\_\_\_Nigeria 6th Country programme evaluation. Final report 2012.

\_\_\_\_\_Culture in the Context of UNFPA Programming: ICPD+10 Survey Results on Culture and Religion, 2005.

\_\_\_\_\_Culture Matters: Lessons from a Legacy of Engaging Faith Based Organizations, New York: UNFPA, 2008b.

\_\_\_\_\_Culture Matters: Working with communities and faith-based organizations: case studies from country programmes. New York. 2008c.

\_\_\_\_\_Improving access to family planning services for the public health sector in Nigeria. Proposal. 2010c.

\_\_\_\_\_Making reproductive rights and sexual and reproductive health - a reality for all. United Nations Population Fund. 2008d.

\_\_\_\_\_Partnership with Faith-based Organizations – UNAIDS Strategic Framework. WHO, 2014.

\_\_\_\_\_Report of the international conference on population and development, Cairo, 5-13 September 1994, 1995, A/CONF.171/13/Rev.1.

\_\_\_\_\_Second United Nations inter-agency consultation on engaging faith-based organizations for the MDGs. New York: United Nations. 2009.

\_\_\_\_\_Sokoto State Report. Healthcare services in UNFPA assisted States of Nigeria. UNFPA: 2008e.

\_\_\_\_\_State of the world population 2008: Reaching common ground: Culture, gender, and human rights. New York: United Nations. 2008f.

\_\_\_\_\_State of the world population 2012: By choice not by chance: family planning, human rights and development. New York: United Nations. 2012.

\_\_\_\_\_Strategic plan: 2008-2011. DP/FPA/2007/17. New York, 2007.

\_\_\_\_\_Nigeria family planning analysis: selected demographic and socio-economic variables. Nigeria Country Office Publication, 2010.

\_\_\_\_\_NIGERIA COUNTRY OFFICE. Healthcare services in UNFPA assisted states of Nigeria. FCT Abuja Report. 2010d.

UNITED NATIONS. Report of the International Conference on Population and Development. Cairo, 5-13 September 1994. A/CONF. 171/13/Rev. 1. New York, 1995.

WARWICK, D. P. Bitter Pills, Cambridge, Cambridge University Press, 1982, p. 34.

WHITFIELD, L. & FRASER, A. Negotiating aid: the structural conditions shaping the negotiating strategies of African governments. *International Negotiation* 15 (2010) 341–36.

WILLIAMS, R. *Keywords: A vocabulary of culture and society*. New York: Oxford University Press. Chicago. 1976.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). *Maternal mortality in 2005, estimates developed by WHO, UNICEF, UNFPA and the World Bank*, WHO 2007.

\_\_\_\_\_. *Trends in maternal mortality: 1990 to 2010 - WHO, UNICEF, UNFPA and the World Bank estimates*. WHO. 2012.

## ANEXOS

### ANEXO A - DETALHAMENTO DO PLANO DE AÇÃO DO 6º PROGRAMA DE PAÍS FNUAP E GOVERNO FEDERAL DA NIGÉRIA:

#### Annex 1: CPAP Results and Resources Framework for Nigeria

COUNTRY PROGRAMME OUTCOME	COUNTRY PROGRAMME OUTPUT	OUTCOME AND OUTPUT INDICATORS	IMPLEMENTING PARTNERS	INDICATIVE RESOURCES BY PROGRAMME COMPONENT (PER YEAR, MILLION US\$)				
				2009	2010	2011	2012	TOTAL
<b>PROGRAMME COMPONENT: REPRODUCTIVE HEALTH</b>								
<p><b>Nigeria's Stated Development Priorities:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Human Capital Development: education, health, skills acquisition.</li> <li>• Human Infrastructure – Health: reduce infant, under-five and maternal mortality from the current levels by 10%, 10% and 30%, respectively, by 2011; enhancement and strengthening of the health system for delivering of effective, efficient and qualitative health systems.</li> <li>• Human Infrastructure – Education: ensuring that, by 2015, all children particularly girls, children in difficult circumstances and those belonging to ethnic minorities have access to complete free and compulsory primary education of good quality; improve the quality of delivery of education at all levels.</li> <li>• Cross-Cutting Issues - HIV/AIDS: a reduction of HIV/AIDS incidence and prevalence by a minimum of 25% by 2011</li> <li>• Cross-Cutting Issues – Gender: to promote gender equality and women's empowerment in the social, political and economic sectors for sustainable democracy and development.</li> </ul>								
<p><b>UNDAF II Outcome C 1:</b> Policies, investments and institutional changes enable access to quality social services to achieve National Development targets, including progressive realisation of the MDGs (health, basic education, water and environmental sanitation and universal access to HIV and AIDS prevention, treatment and care).</p>								
<p><u>Outcome 1:</u> Federal and 12 States' institutions, and sectors are able to plan, implement and monitor the delivery of quality RH/FP and HIV Prevention services by 2012</p>		<p><u>Outcome indicators</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Proportion of births assisted by skilled personnel.</li> <li>➤ Contraceptive prevalence rate</li> <li>➤ HIV and STIs prevalence among young people and pregnant women</li> <li>➤ Maternal mortality ratio and neonatal rate.</li> <li>➤ Condom distribution rate.</li> </ul>	<p>i. National and State MDAs for Health ii. LGA PHC Depts iii. Private Sector, vi. Civil Society Organizations, v. Traditional Institutions, vi.</p>	<b>REGULAR RESOURCES</b>				
				1.61	1.94	1.94	0.97	<b>6.45</b>
				<b>OTHER RESOURCES</b>				



	<b>Output 1:</b> Improved gender responsive and equitable HIV preventive services for women and youth in 12 states and at the Federal level	<u>Output Indicators</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• % increase in the number of government institutions and civil society organizations delivering gender sensitive HIV preventive services in line with nationally agreed standards.</li> <li>• No of institutions in States and local government areas assisted in implementing RH/HIV/AIDS policies and plans.</li> <li>• Increased knowledge of sources of condoms among women and youth (male and female) aged 15-24 years</li> </ul>	FBOs vii. Movie Industry viii. Media ixUnited Nations Agencies, x. Bilateral and multilateral donors,	1.78	2.13	2.13	1.07	<b>7.1</b>
			i. National and State MDAs for Health ii. LGA PHC Depts iii. Private Sector, vi. Civil Society	<b>REGULAR RESOURCES</b>				
	<b>Output 2</b> Strengthened institutional capacity to ensure reproductive	➤ No of public and private health facilities and community based distribution sites providing at least 3 family planning methods		0.75	0.90	0.90	0.45	<b>3.0</b>
				<b>OTHER RESOURCES</b>				

COUNTRY PROGRAMME OUTCOME	COUNTRY PROGRAMME OUTPUT health commodity security and deliver gender sensitive and equitable family planning services at Federal level and in 12 supported States' institutions and NGOs	OUTCOME AND OUTPUT INDICATORS	IMPLEMENTING PARTNERS	INDICATIVE RESOURCES BY PROGRAMME COMPONENT (PER YEAR, MILLION US\$)				
				2009	2010	2011	2012	TOTAL
		➤ Proportion of Reproductive Health Commodity Security plan implemented at the federal level and in each of the 12 states ➤ Selective stock-out rate of RH commodities ➤ No of SRH policies reviewed to facilitate access to SRH services at national and state levels.	Organizations, v. Traditional Institutions, vi. FBOs vii. Movie Industry viii. Media ixUnited Nations Agencies, x. Bilateral and multilateral donors,	1.75	2.10	2.10	1.05	<b>7.0</b>
			i. National and State MDAs for Health ii. LGA PHC Depts	<b>REGULAR RESOURCES</b>				
	<b>Output 3</b>	➤ No of local government areas and States that meet the minimum		0.21	0.26	0.26	0.13	<b>0.85</b>
				<b>OTHER RESOURCES</b>				

	Increased gender sensitive and culturally appropriate quality maternal health services, including Emergency obstetric and neonatal care in 360 public and private facilities in 12 supported States	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ requirement for emergency and neonatal obstetric care.</li> <li>➤ Proportion of public and private health facilities providing quality maternal health services (ante-natal care, delivery, post-natal care services).</li> <li>➤ Percentage of deliveries attended by skilled personnel</li> <li>➤ Number of facilities equipped to provide CEmOC and BEOC services</li> <li>➤ No of health facilities with trained staff to provide RH services in an emergency</li> </ul>	iii. Private Sector, vi. Civil Society Organizations, v. Traditional Institutions, vi. FBOs vii. Movie Industry viii. Media ix United Nations Agencies, x. Bilateral and multilateral donors,	0.33	0.39	0.39	0.20	<b>1.3</b>
<b>Outcome 2:</b> Communities in 12 supported States are able to demand for and use quality reproductive health/family planning and HIV prevention services by 2012		<b>Outcome Indicators</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Contraceptive prevalence rate</li> <li>➤ Condom distribution rate</li> <li>➤ Proportion of youth with correct knowledge of HIV prevention</li> </ul>	i. National, State and LGAs , ii. Private Sector, iii. Civil Society Organizations, iv. Traditional Institutions and	<b>REGULAR RESOURCES</b>				
	<b>Output 4</b> Enhanced knowledge, skills and mechanism to	<b>Output Indicators</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Proportion of civil society organizations and NGOs and</li> </ul>		1.50	1.80	1.80	0.90	<b>6.0</b>
				<b>OTHER RESOURCES</b>				

COUNTRY PROGRAMME OUTCOME	COUNTRY PROGRAMME OUTPUT	OUTCOME AND OUTPUT INDICATORS	IMPLEMENTING PARTNERS	INDICATIVE RESOURCES BY PROGRAMME COMPONENT (PER YEAR, MILLION US\$)				
				2009	2010	2011	2012	TOTAL

	<p>demand for, and access quality gender sensitive and equitable Reproductive health/Family Planning and HIV/AIDS prevention services in selected communities in 12 supported States</p>	<p>individuals including the young people trained and involved in awareness creation on ASRH and RH/FP and HIV prevention services.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Number of public and private health facilities providing RH/FP and HIV/AIDS &amp; STIs preventive services according to National guidelines and protocols.</li> <li>➤ Number of persons accessing RH/FP and HIV/AIDS &amp; STIs preventive services.</li> <li>➤ Increased access to services by the most vulnerable groups based on religion and socio-economic status</li> </ul>	<p>communicators, v. FBOs vi. Movie Industry vii. Media viii. United Nations Agencies, ix. Bilateral and multilateral donors</p>	<p>1.35</p>	<p>1.62</p>	<p>1.62</p>	<p>0.81</p>	<p><b>5.4</b></p>
<p><b>PROGRAMME COMPONENT: POPULATION AND DEVELOPMENT</b></p>								
<p><b>Nigeria's Stated Development Priorities:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Combating Corruption/Improving Governance.</li> <li>• Macroeconomic Framework: effective revenue and expenditure management.</li> <li>• Good Governance and Sound Macroeconomic Management: performance-based budget process; rigorous application of the provisions of the Fiscal Responsibility Bill; promotion of citizen participation in public budgeting and expenditure monitoring.</li> <li>• Public Service Reform: evolve measures for service-wide inter and intra-sector linkages as well as for joining-up of services.</li> </ul> <p>UNDAF II Outcome A 1: Resource mobilisation and public expenditure management meet international standards of fiscal responsibility and requirements for achieving national development targets, consistent with the National Development Plan and the MDGs</p>								

<p><b>Outcome1:</b> By 2012, federal and 12 supported states' institutions are able to generate, manage, disseminate and use gender disaggregated data on population, reproductive health, and Youth:</p>		<p><u>Outcome Indicators</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Number of federal and state institutions with capacity to provide reliable and valid data.</li> <li>Number and types of data sets produced and disseminated for programme formulation, monitoring and evaluation at federal and state level</li> </ul>	<p>i. National Planning Commission, ii. National Population Commission, iii. National Bureau of Statistics iv. State Ministries of Planning v. Line ministries, vi. CSOs</p>	<b>REGULAR RESOURCES</b>				
	<p><b>Output 1:</b> Strengthened technical and institutional capacities</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Disaggregated results of the 2006 census and 2008 DHS available at Federal and 12 state levels</li> </ul>		0.78	0.93	0.93	0.47	<b>3.1</b>
<b>OTHER RESOURCES</b>								

COUNTRY PROGRAMME OUTCOME	COUNTRY PROGRAMME OUTPUT	OUTCOME AND OUTPUT INDICATORS	IMPLEMENTING PARTNERS	INDICATIVE RESOURCES BY PROGRAMME COMPONENT (PER YEAR, MILLION US\$)				
				2009	2010	2011	2012	TOTAL
	of 3 Federal and 12 supported states institutions to collect, analyze, manage, disseminate and use gender sensitive data.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Number of thematic and analytical reports and census products produced and disseminated</li> <li>Number of plans, strategies and decisions using evidence-based information</li> <li>Number of functional data bases at Federal and 12 supported states</li> <li>Number of NPopC staff with skills in use of disaggregated social demographic data for planning</li> </ul>	<p>vii. Traditional Institutions viii. FBOs ix. Media x. Tertiary Institutions xi. UN System xii. Bilaterals and Multilaterals</p>	0.60	0.72	0.72	0.36	<b>2.4</b>
<p><b>Outcome 2:</b> By 2012, Population Dynamics, Gender Equality, Sexual and Reproductive Health, HIV/AIDS and Young people issues are incorporated in development policies, poverty reduction plans and expenditure frameworks.</p>		<p><u>Outcome indicators:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Population issues are taken into account in sectoral policies and plans</li> <li>Young people's issues incorporated in national and sub-national policies and plans</li> </ul>	<p>National Planning Commission, Federal Ministry of Finance State Planning Commissions, Line ministries, National Assembly CSOs</p>	<b>REGULAR RESOURCES</b>				
	<p><b>Output 2:</b> Strengthened capacity of Federal and 12 States institutions to</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Number of Federal and state institutions with capacity to incorporate population variable in</li> </ul>		0.70	0.84	0.84	0.42	<b>2.8</b>
<b>OTHER RESOURCES</b>								

	incorporate population issues into policies, development strategies and expenditure frameworks.	<p>planning and development frameworks</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Number of federal and 12 state development plans and budgets taking into account population factors</li> <li>▪ Number of relevant Population, RH and Gender policies and laws enacted, disseminated and operationalised at Federal and 12 state levels</li> </ul>	<p>ASCON CMD NIPSS UN System Bilaterals and Multilaterals</p>	0.95	1.14	1.14	0.57	<b>3.8</b>
			<p>i. FMOYD ii. SMOYD iii. National Planning Commission iv. State Ministries of Planning</p>	<b>REGULAR RESOURCES</b>				
	<b>Output 3:</b> Enhanced capacity of Federal, 12 States institutions and civil society organizations to	<input type="checkbox"/> Proportion of resource allocated for the implementation of youth policies and programmes		0.35	0.42	0.42	0.21	<b>1.4</b>
				<b>OTHER RESOURCES</b>				

COUNTRY PROGRAMME OUTCOME	COUNTRY PROGRAMME OUTPUT	OUTCOME AND OUTPUT INDICATORS	IMPLEMENTING PARTNERS	INDICATIVE RESOURCES BY PROGRAMME COMPONENT (PER YEAR, MILLION US\$)				
				2009	2010	2011	2012	TOTAL
	advocate for, develop, implement and monitor youth friendly policies, plans, programmes and expenditure frameworks.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No of comprehensive youth-friendly centres established/functional</li> <li>• No of institutions and civil society organizations enlisting young persons in decisionmaking &amp; planning of Youthfriendly programmes</li> <li>• Number of federal and state institutions implementing the National Youth Policy and Action Plan</li> </ul>	<p>CSOs v. United Nations Agencies vi. Bilaterals and Multilaterals</p>	0.63	0.75	0.75	0.38	<b>2.5</b>
<b>PROGRAMME COMPONENT: GENDER</b>								
<b>National Priority:</b>								
Cross-Cutting Issue – Gender: to promote gender equality and women’s empowerment in the social, political and economic sectors for sustainable democracy and development.								

<p><b>UNDAF II Outcome C.1:</b> Policies, investments and institutional changes (health, basic education, water and environmental sanitation and universal a</p>		<p>enable access to quality social services to achieve access to HIV and AIDS prevention, treatment and care)</p>		<p>National Development targets, including progressive realisation of the MDGs</p>							
<p><b>Outcome 1:</b> By 2012, an enabling environment for gender equality, equity and women empowerment exists</p>		<p><b>Outcome indicators:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>No of Government institutions and civil society organizations with capacity to promote women’s rights and gender equality.</li> <li>No of national and state policies, laws and development plans that reflect gender equality and women empowerment issues.</li> </ul>	<p>i. National/ State governments MDAs, ii. LGAs iii. National /State Assemblies , iv. Civil Society Organizations, v. United Nations Agencies vi. Bilateral and multilateral donors</p>	<b>REGULAR RESOURCES</b>							
	<p><b>Output 1</b> Strengthened technical and operational capacity of Federal and 12 supported State Ministries and civil society organizations to</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No of policy makers, Parliamentarians and civil society organizations with the capacity to promote gender equality and women empowerment.</li> <li>No of federal and state level</li> </ul>		0.45	0.54	0.54	0.27	<b>1.8</b>			
							<b>OTHER RESOURCES</b>				
<b>COUNTRY PROGRAMME OUTCOME</b>	<b>COUNTRY PROGRAMME OUTPUT</b> promote women’s rights and political empowerment.	<b>OUTCOME AND OUTPUT INDICATORS</b> institutions implementing the National Gender Policy and its Strategic Implementation Framework No of institutions using gender sensitive tools for gender responsive budgeting and programming. % of sectoral plans with dedicated budget allocations for gender equality issues Proportional increase in the number of women in appointed and elected positions at federal and state level. Proportion of women involved in the design and delivery of maternal health programmes	<b>IMPLEMENTING PARTNERS</b>	<b>INDICATIVE RESOURCES BY PROGRAMME COMPONENT (PER YEAR, MILLION US\$)</b>							
				<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>TOTAL</b>			
				0.50	0.60	0.60	0.30	<b>2.0</b>			
							<b>REGULAR RESOURCES</b>				

	<p><b>Output 2:</b> Enhanced capacity of Federal, 12 States institutions and policy makers, parliamentarians and civil society organizations to advocate for, develop, implement, and monitor policies and programmes that reduce Gender-Based Violence.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Number of laws enacted and bills passed on GBV and other harmful traditional practices.</li> <li>▪ Number of institutions with capacity to advocate for the enactment of laws and bills on gender based violence.</li> <li>▪ Number of institutions with capacity to enforce and implement GBV laws and bills</li> <li>▪ Number of GBV cases reported and prosecuted at federal and state levels</li> </ul>		0.65	0.78	0.78	0.39	<b>2.6</b>
<b>OTHER RESOURCES</b>								
				0.88	1.05	1.05	0.53	<b>3.5</b>
<b><u>Programme Coordination and Assistance</u></b>								
Coordination and Assistance	Project Coordination Assistance Project		UNFPA	<b>REGULAR RESOURCES</b>				
				0.3	0.3	0.3	0.3	<b>1.2</b>

## **ANEXO B – RELATÓRIO DA ENTREVISTA COM DR. AUDU ALAYANDE – DATA 19 DE MAIO DE 2015**

### **Interview Report**

**Interview held by:** George Okechukwu Maha (Masters Candidate at the Postgraduate Program on Development, Society and International Cooperation – University of Brasilia, Brazil)

**Interview with:** Mr. Audu Alayande (Assistant Representative at UNFPA office in Kaduna, Nigeria)

**Date:** 19/05/2015

**Hour:** 4:45 – Kaduna Time (12:45 – Brasilia Time)

**Objective of the interview:** To understand issues related to the experience of the UNFPA in working with cultural and social factors in Sokoto, Nigeria, during the period of 2009 to 2012.

#### Transcript

---

#### **About the expert interviewed:**

Mr. Audu Alayande has worked with the UNFPA in different places in Nigeria. His contact with the Program for Sokoto happened in 2011 during the recruitment period for the area.

#### **About culture in Sokoto:**

- Like in every community, people have strong cultural and religious beliefs. Situations like this require specific ways of intervention.
- Sokoto is a particular example due to the history of the state, the rooted cultural factors and the strong religious beliefs. The particular beliefs and culture nurtured in the state require specific interventions.

#### **How is culture in Sokoto?**

- People are free to have multiple wives. Women need permission from their husband to access and make use of maternal health care (MHC).
  - About death: People in the community believe that God creates and God takes.
  - About the woman's puberty: People believe that a woman must have her second menstrual period in the house of her husband. This practice stimulates early marriage (adolescent marriage), which has an outcome in delivery risks and other problems for the community.

#### **Is there a difference in urban and rural communities?**

- The main factor that affects people's decision on RH is the level of the education of the head of the family. Whether in rural or urban communities people live the same cultural practices. However, urban families work more with the government



### **Is there a difference in religions?**

- Also, the difference in participation in MHC and family planning is minimal among different religious groups (Hausa, Yoruba and Igbo).
- Decision proceeds from the head of the structure. Husbands are heads of villages, heads of works, ministers rooted in communities.

### **How does UNFPA work with communities in Sokoto?**

- UNFPA works with the State government, under which traditional leaders are situated. UNFPA works to support the government's own agenda.
- At the moment of the preparation of the Country Program each State government takes its state point to be included in the national agenda. States vary by structure.
- UNFPA works with local legislators to put legislation in place for RH actions.

### **How does UNFPA work with communities in Sokoto?**

- Right from the inception of the Program the community members are involved. They are also involved in the monitoring process. UNFPA works in harmonizing in the work planning, delivery and content to achieve the best results.
- From previous Program experience UNFPA has learned that interventions for Reproductive Health and Rights in local communities must go into the field of culture. Actions need to be done in explaining to the community that the death of a mother can be avoided. (E.g.: explaining about the causes of maternal mortality).
- UNFPA understands that everybody wants a healthy life. Health is fundamental for a productive life.
  - Promoting awareness: UNFPA works with the local community to try to explain the risks of maternal mortality (MM).
- UNFPA does not implement projects in the local communities. UNFPA supports the local government (Ministry of Health) with advice and technical support.
- UNFPA has a Programme officer in Sokoto who supervises the Programs in Sokoto and Kebbi state.

### **About ownership:**

- In Sokoto there is a low delivery in health facilities but a medium attendance to health care services.
- Women still prefer to deliver their babies at home. Due to cultural beliefs, such as:
  - The woman that has children at home is a strong woman;
  - Women are not allowed to be naked in front of a man that is not her husband.
  - People have difficulties in accessing MHC because of financial restrictions.
  - Traditional birth attendants are in some cases more trusted than professional health workers.

**For further actions:**

- UNFPA is engaged in advising the government that:
  - Training of TBAs is necessary. TBAs need professional knowledge to deal with specific delivery complications.
  - Government needs to ensure quality free access to continued MHC.
  - Government needs to train female health workers, in particular for the rural areas, where access to hospitals is more difficult. It takes from 3 to 5 years to train a health worker.

**GM: What is culture for you?**

**AA:** Culture is integral to human life. What we live today is different than what our elders lived in their time.

- A healthy society is likely to develop. If you're not healthy you can't work. Health affects living conditions, food, and other issues concerning future generations, such as schools.
- Together with education and work, health is central for development.

**Recommendations for study:**

- Seek the opportunity of visiting the place of the research (Sokoto). A personal experience in the community gives a broader understanding of local factors and information that cannot be accessed by the Internet or papers.
- UNFPA can assist in putting me in contact with local actors of the Program (representatives of the Ministry of Health and Traditional Council)

## **ANEXO C – TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA COM DR. BENOIT KALASA – DATA 13 DE FEVEREIRO DE 2015**

### **TRANSCRIÇÃO DE ENTREVISTA**

**Programa:** Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional (PPGDSCI)

**Curso:** Mestrado Acadêmico

**Projeto:** Cultura na Cooperação Internacional

**Entrevistado:** Sr. Benoit Kalasa,

**Data:** 13/02/2015

**Horário:** 14:30 - 16:00

---

#### **Sobre o Entrevistador:**

George Okechukwu Maha, estudante do Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional. A entrevista faz parte do trabalho de pesquisa para a elaboração da dissertação em cultura e cooperação internacional.

#### **Sobre o Entrevistado:**

Desde 01 de janeiro de 2013, Benoit Kalasa é o Diretor do Escritório Regional do Fundo de População das Nações Unidas para o Oeste e Centro da África (WCARO), baseado em Dacar, Senegal. O Sr. Benoit Kalasa possui um diploma de doutorado em Economia com especialização em Economia Demográfica pela “Institut d'Etudes Politiques” (Sciences Po) em Paris, France.

O Sr. Kalasa ingressou no UNFPA em 1996; desde então ele ocupou diferentes posições dentro da organização. Após 04 anos (2006-2010) servindo como Representante em Madagascar, Mauritius, Seychelles e Comoros, o Sr. Kalasa foi apontado para a Etiópia para a mesma posição de 2010 ao final de 2012. Nesta posição, ele foi responsável pelas atividades de representação, política, programa, financiamento e gerenciamento de pessoal, bem como administração do escritório do UNFPA. Ele motivou e levou a equipe do UNFPA a desenvolver relevantes e inovadoras abordagens para as suas intervenções em assuntos relacionados a população e desenvolvimento e saúde reprodutiva e sexual, incluindo gênero.

De 1996 a 2006, o Sr. Benoit Kalasa foi o Assessor Regional para a África na Equipe de Apoio para o País (Country Support Team), situada em Addis Ababa, na Etiópia, dando apoio técnico a maioria dos países da África Subsaariana sobre políticas de população, bem como, sobre a concepção e gestão de programas efetivos e de qualidade sobre população. Ele também atuou na formulação, implementação, monitoramento e avaliação de programas.

Antes de ingressar nas Nações Unidas em 1996, o Sr. Kalasa trabalhou como um especialista em questões de população na OECD / Club du Sahel- Paris de 1992 a 1996, onde ele participou do estudo “West Africa Long-Term Perspective Study (WALTPS)”. Ele também foi um professor assistente na Universidade de Kinshasa, na República Democrática do Congo.

#### **ENTREVISTA:**

**Benoit Kalasa (BK):** Good afternoon, George.

**George Maha (GM):** Good afternoon Mr. Benoit Kalassa. Is it Kalassa? My name is George. I’m a student of the University of Brasilia’s Post-Graduate Programme on Development, Society and International Co-operation and I would like to make some questions as part of the interview for my research, the research of my university. I would like to please ask you to tell me your name, your profession and your educational background.

**BK:** Thank you, George. My name is Benoit Kalassa. I am currently the Regional Director for UNFPA (the United Nations Population Fund) for West and Central Africa, so my office covers 22 countries in that region of Africa. I’ll be moving soon to New York to be the Technical Director. I have a PHD in Economics with specialization in Demographic Economy.

**GM:** Thank you very much. And talking about culture, culture in the United Nations Fund for Population. Are cultural issues a concern in the process of elaboration and execution of reproductive health and rights projects in Africa?

**BK:** Yes, you know, before you even talk about culture what you need to understand and situate is what are the contents for the UNFPA program of cooperation. I’ll just take two or three areas that are on need: (i) first, to adopt the human rights, the rights-based approach; and (ii) second to be in line with culture. If you want to talk about family planning, again, the first thing in the region where I am in Africa, West and Central Africa, this is the region that does the highest population growth. You have an average if you go to Niger and Mali it is above three per cent per year of population growth. And the women have total fertility rates above 6: in Niger 7.1, and that is very high, considering the world of the woman.

If you go and want to propose the adoption of family planning, people will come with some cultural or religious related answers. They’ll say no, in our culture it is good, God provided the children, we need to be many for the tribe to be powerful. We cannot say it is wrong if the society has been working like that. What we need is to try to accept that understanding. So respect is part of the right-based. So you need to provide the information why you think that family planning will improve the well-being of the woman, and the community, and the society and the nation. So by providing that information you respect the right of those people to have that understanding and to get those choices. And then you are providing them with an alternative. So Right-Based Approach is already a cultural sensitive approach because you go into the values of that community and those values might be traditional, cultural or religious. Now, if you take now, another aspect of our programming, let’s say, for girl or women we also have FGM – Female Genital Mutilation, ok? So, this is an assault to the body of a young girl or a women. The approach also that is cultural. Tradition wants that women and girls get to an age that have to be cut. But when you go there

you're not going to say: Stop it! It is bad! You are also to go and present the argument, the positive argument about why people need to stop that practice. And by stopping what alternatives are you offering. Are they doing it for economic reasons? Are they doing it for cultural reasons, and what is the alternative to that? That approach is at the heart of our interventions. If you don't go to that understanding of the culture the religions and the respect of those values then your whole work will not succeed. And since you are still doing your Masters it is what we call the Theory of Change. When we take the Theory of Change you need to go to the root cause of something, so that if you don't agree to the root causes, then you'll be designing or implementing programs and nothing is going to happen and when you want to evaluate you'll see that in terms of impact you can't reach the bottom. So, adopting the Right-Based approach, the cultural approach in programming in some of our countries is very paramount. And I guess in Brazil you might face some problem with minorities, even in the larger population when you have some religions come out and not to say with opposite value, but at least resistance or groups that are bringing contradiction to the sexual and reproductive right.

**GM:** Thank you very much. You mentioned values as traditional and religious. Can you give an example of what would be traditional that would not be religious?

**BK:** Like FGM is a confusion. People try to link it to Islam but if you go to Nigeria, for instance, FGM is not linked to Islam. You'll find in the Southeast, FGM. But in some communities in the North there is not FGM. In some communities in Cameroun where you have the same Fulani, they are not doing the FGM. But you'll find the same Fulani in Mali, Mauritania who are doing FGM. So you see the difference between what is cultural and religious. We need to have no confusion. And we can take it also in what we call for early marriage which is also a gender based value. Early marriage is in the tradition, it is in the culture of communities that they want to marry early their girls at 12. In some communities where I used to work in Ethiopia a girl at 4 is already promised to be married or she is even married, she is given to her husband to live, who is waiting for her to grow up and when at the age of 10 she'll be put in household. That's a difference of what could be culture and what could be religious. And the religious, for instance, I'm a Catholic and my religion says that we should not use family planning contraceptive measures.

**GM:** Perfect, very good. Just a thought I had. The choice of UNFPA to attack culture as a religious factor. Culture in the face of religion, for example. Is it because, religion is easier for you to discuss? In religion you have leaders, you have people you can talk with? Than tradition were things are more stable?

**BK:** They are mixed. Usually, you'll find it that in most communities, for instance, if you come to Islam the religious leaders are also the elders in the communities. I have seen also in the Orthodox, the religious leaders are also those people that in the communities are also elders. But where we are not that mixed with religion and tradition we go and work with traditional leaders. In Uganda we have a programme with the chiefs and the king. We use those people who have power, that is the Theory of Change, which I mentioned. We use those people who have power because they have the power of change. They can ask or decree that from now I don't want to see 1, 2, 3, 4 in my community and that would be worked. Let's take an example of a community that is on today, since you've worked in the past with HIV/Aids. You know that in the past 8 years they have been

promoting circumcision in a certain part of Africa where there was no circumcision, you know in Zimbabwe and Swaziland. And one of my colleagues she was in [ ]. And in Swaziland there is the king. Have you heard about the king of Swaziland?

**GM:** Yes.

**BK:** It is a young guy that has many wives and in that country. When the king saw that HIV was killing his entire population, they explained to him that maybe if maybe he promotes male circumcision it might end the problem in the community. He went out, you see, that is tradition. Traditionally men are not circumcised, but because of the HIV/Aids related matters, we made understood to the king that he had to go out and say it, and he said: Guys we have been leaving like this but now please no.

**GM:** And how do people acknowledge it do people automatically acknowledge it or...?

**BK:** There will be some resistance. There will always be some resistance. People will try to escape, so you never get 100% convergence. There will be the remnant that will be there saying what is this guy saying.

**GM:** Yesterday I spoke with a lady from South Africa. She has an NGO in promoting sexual and reproductive health and rights and I asked her how is culture really the case. Because sometimes we see when in situation of conflict culture is sometimes used as an excuse. For an example, in South Africa, in some years ago I saw a news that they were expelling the Mozambicans. They were sending them away because of problems of employment. I was really surprised because I always saw Africa as the African brotherhood, that people are really..

**BK:** Together.

**GM:** Together. So then she told me that no, George. Sometimes culture is really used as an excuse. If the don't people really want. What is really behind is power. If the person really doesn't want. If he sees that he'll lose his power and control, he says it's because of culture. Does the UNFPA have this sensitiveness also of this "fake culture", of when culture is just and excuse? Because as I read the culturally and sensitive approach, even with Thoraya Obaid's declaration she shows that we need to try to work were power holders they are impeding development. So is this the case?

**BK:** Yes! That's the theory of change. The Theory of Change is that when you identify the cause: early marriage. Why, then you go down. That's causality analysis. You do the causality analysis up to when you say, ok. This is where is the nerve. If I don't touch this, the power holder, I cannot unlock everything. So the king of Swaziland, he can declare that no younger girl in my kingdom can be married before 18. And it will be applied. So he has the power to do it. That is the power tradition. But he did a good thing in terms of male circumcision. But he continues taking young girls as women, third wife or number 10, number 15. So that is also a long term.

**GM:** About the UNFPA's concern on culture, the Theory of Change, how it was elaborated. Do you have information, from your work? I also read that before assuming the post of Regional Director, you also worked as a Representative in countries of the Sub-Saharan Africa. Is this

Theory of Change built with the governments of the country or it is done in the Headquarters or done among the UNFPA? How is it built?

**BK:** The Theory of Change is built where you're implementing the programme. So where we work, we don't have a programme at a global level. We have programmes at country level. And even at country level, for instance, we are the office, but our work is in the communities, but in partnership with the government and the civil society. For instance, the Programme for young people in Salvador will be at the community in Salvador. So the state of Salvador will be part of it. They will know that UNFPA is working in our state, but the implementation is [...] . So the power holders in Salvador will be different than the power holders in Brazil. So here it might be the religious or the religion if most the kids are from an Evangelical church. So the engagement will be different. So in Salvador we'll the peer influence. We can't have a Theory of Change at the global level. You can drive the framework, but you need to adopt the right change and these are the kind of things that you need to do at the framework of programming, but the real Theory of Change for implementation should be done where the project has to be implemented. That's the way you have to work with this.

**GM:** And about the articulation with the government. Usually, talking about the two experiences you have had, as working with the country and supervising a region. When is the time to negotiate with the government, define the strategy and country program with the government? Are African governments usually resistant to certain issues connected to cultural issues and what kind of resistance? How successful is the UNFPA in placing what the organizations understands is necessary to fight maternal mortality?

**BK:** That is what I don't know how to put this in a simple way to you... We have different levels of engagement with the government. First of all, we have the United Nations organization, so the government is our counterpart. So we cannot work in a country without an agreement with that country. That is why we usually refer to a programme of cooperation, that is the first thing to do. Now if we go into a country and we know that there is an issue, as the UN we are guided by the **Right-Based approach**. The **human rights is at the core of any UN organization**. So if we see that there is any issue that has to be corrected, we start to work at the policy level. So we start by, for instance, having a gender policy. If the government does not have a gender policy, let's develop a gender policy. So we convince the Minister that his country needs a gender policy and to have that gender policy we need to bring some stakeholders to identify what are the gender issues in terms of inequality, equity that need to be cohorted into the policy. So once the governments accepts that then we look on formulating the policy, or reproductive health policy. And that process will go to become a law because it has to be adopted by the national [sum]. So that is the process at the engagement with the government. So policy and then program or strategies, depending on the way the government operates in a country base. As the strategy is done now then there is space to implement to implement a programme. And that negotiation will also include resources. Because it is not only to have a policy but that policy has to be implemented. And for sustainability the money we bring is not enough. So the government has to commit that if this is recognized as a priority for the country then they have to invest their own money to address the problems.

**GM:** Do you have any story about governments that were resistant or in all this process that you told me, cases that the process was been blocked by.

**BK:** Yes, there are many stories...

**GM:** Or is it really political? Is it always political?

**BK:** Yes, in three years ago the government of Mali. Do you know Mali? They came up with their family law. A family law is [...] in terms of marriage. In some countries polygamy is official, in others it is not. Mali is a country with 95 to 96% Muslim or even 99% Muslim. But they wanted to change the age at marriage. So the process of negotiation ended like, and that was the process we were supporting. The process went very well. It passed all the validation processes. But in the National Assembly some religious they weren't for it. And at the last minute the President understood that if that law passed he was not going to get the support of the religious leaders. So they dropped the law. They could not pass the law. So until now that family law is still not [set].

**GM:** Very interesting. Personally, what's your idea about culture? Culture for development? In literature we have the anthropologists that say: "Don't touch culture! Leave people how they are!". You have life there. You have a situation that has an equilibrium. You should protect. We have that anthropological view. And you also have this view of modernization that sees culture sometimes as an aspect of tradition, that needs to be substituted for people to better respond to the modern life we have today. So for you, and if you could speak from your background, from your family, as a Congolese, what is culture for you? How is culture important and determinant for development?

**BK:** Where I come from the traditions are not that strong in terms of what I have seen, even in Congo or outside. I'll take, for instance, the funerals. The culture for funerals from where I come from we go to the cemetery. So you die in the city and then you are buried in the city. People who have moved from the village don't have the obligation to go and visit their house in the village. What I have seen in Nigeria and Cameroun is that people, even, when they live in Lagos, if they come from Calabar, then they have to go and visit their house in Calabar. So that is just an example. But most , so I grew up in the city and then I left Congo before I was married, so I went abroad. So I got married abroad without involving my parents, so I just informed them that I was marrying. For me, I'm not the good reference to talk about tradition, but what I think is more important for me in terms of tradition is about the values. The values you give to the marriage for instance. The values you give to the respect to the parents. The loyalty that you develop to your community, to your nation. I think that is important to me in terms of tradition. But it is not in contradiction with the process of modernization. I don't think we can stop progress in taking the tradition as an excuse because where we are today it is easier to fly, you get aboard the airplane or you decide to cross the Atlantic in a boat, and then you walk from Senegal to go to Angola or you take TAP or Delta and you arrive in one day. So, I think we should not separate or oppose those things. I think the tradition and values should base strong personalities of individuals. But if those personalities are part of the community, identity, as part of the country, loyalty to a nation, citizenship and that, as a world citizen, I think that is for me the way I look at those things and I don't see any contradiction. And if we have strong traditions that conserve that then we have more disciplined people that can



invest in, for example, I want to develop an alternative for this computer, but for my country, but using the already existing knowledge. Not pretending that I don't need this, I need to stay in voice with the people.

**GM:** Very good.

**BK:** That is why, for instance, if adopting modern contraception is improving the wellbeing of my family I don't see why I should not adopt it. Because as the Cairo Agenda said: it is not telling people that they should not have children, it is offering them the knowledge that they can choose when to have children and how many they want to have. I think you see that there is a difference. So if the traditions teach me that if you have children you have to take care of your children and if I have this number and I have the means of taking care of this number, but if I don't have of this number then I just have to be sure that they will carry my name. You will say that the child will carry my name. If my name now is in the street begging then it is not the pride of the family.

**GM:** Very good, thank you for your personal view. About this issue you said, education is most of times been presented as a solution in leading people to acknowledge the reproductive health matter and do you think this is a field that UNFPA needs to invest more strength because UNFPA is a strong player in reproductive health and in population issues and their other organizations, like the UNESCO for education, UNFPA has activities and programs on education but is it strong enough? What is the strongest weapon to change people's mind on this that culture is not something that you need to hold and stay stopped in the time? You can walk with culture and you can develop. You're not losing your culture if you take care of your health. What is the best strategy? Is it really education and how is the UNFPA's performance in this field?

**BK:** Education is very important. Have you heard about the demographic dividend?

**GM:** No.

**BK:** So from now, you'll hear in most of the countries. Even in this meeting this is something we have been discussing about. People have talked about the demographic transition. And as part of that demographic transition there will be this huge number of young people who are in between of some elderly population and young population. This are the dependent. Now this huge number happened only once in the life of a nation. How do transform this huge [...] into a dividend, like in finance. So, the first thing, you have to invest in the human capital. So, I'm coming back to your question in education and our involvement in education. What we are trying to do now in some places in the Sub-Saharan continent is to tell the President of Mali, the President of Niger that today you have 16 million of people but in 25 years there will be 30 million and with what you have here you are not going to sustain this. How do you take advantage of that demographic dividend? Now, last year we engaged with the World Bank around the demographic dividend concept and said: look, if we need to assist these countries to take advantage, maybe we should find where we have the best investment. And the best investment we have is in empowering girls and women. And to empower girls and women, respecting a tradition, respecting the religion is through education first. If you take a young girl in Niger first, make in [city of Niger] or the North land and you put her in the school, let her stay in the school, she will escape early marriage. Because if she is not in school at twelve years she is married. But if she is sent to school that is at

the end of high school, that is already 17 or 18, so she is now a grown-up. Because early marriage is not only the fact that the girl is married. But it is that you put the girl at risk. She might get pregnant very soon and if she gets pregnant she is not ready, her body, to deliver the baby. And because there is no access to quality health services she might die, you know maternal mortality is still up, or she might get morbidity, fistula. So education now has become an important part of not our direct intervention but our partnership with an institution working. And then you bring in jobs. So partnerships is very important to work with young people in terms of multisectoriality of the things that are there. So what we bring in is the technical leadership that articulation with the government process and the need for the country to have the right human capital it needs for development. So we changed now. We are not putting sexual related outcomes because if the girl stays to up to 18, she will rather understand that she needs access to family planning. So somehow you have power to demand for information to sexual reproductive health. And to demand for services to sexual reproductive health. And if we give now alternative to economic empowerment for women. For the other women who have not had the opportunity to go into school, not to be dependent, but also work. So those are the approaches we are taking. I have just concluded 200 million with the World Bank for 6 countries that we are starting to implement this [...].

**GM:** Very good. Could you tell me a case, where everything was almost totally successful in the execution of the project. Like in a project of reproductive health with a community or a region that had very strong cultural and social factors and UNFPA's approach was 100 or 90% successful. You told me the experience of Mali, Do you have another one?

**BK:** I can ask people to send you that information. Ethiopia is a very traditional country, traditional and politically it was a closed country. Communist country, everything you take it. And there is a very high prevalence of early marriage and we started the project in Ethiopia of ending early marriage and we started it in the Amara region and the Tigre region. This are the most populous regions. And we partnered with the private sector: the Nike Foundation, from sports, and the UN Foundation. And this is also a project were as I was saying we have education, some [] activities, involvement of the parents, involvement of the priests, the Orthodox leaders and the involvement of the police. And the children. After 5 years early marriage was not eradicated but at least recognized that it is not acceptable to marry children before 16. They changed the law and the program was scaled up by DFID, the UK, they came in and scaled up the program. We continue our implementation but it is taken on board by the ministry, by their [own part]. Those are cultural, very strong cultural values. So then you go and there is a methodology that is called: community conversation. That is not you George going there to say: "Early marriage is not good!". Somebody else will go there. It is very poor, Ethiopia is very poor and when you go into the communities, the rural areas, there's almost nothing there. So they go there, they sit indirectly and start discussing: you know this girl that has been married, the daughter of ... she died before delivering, so and so had fistula, the other ran away and is in the city and she is now a prostitute. So they start discussing: what is happening in our community? So they continue discussing. "So this is a conversation: So, what do you think this your girl you are marrying at the age of 11. Ahh, it is not good". So it is a problem solving methodology and once they have accepted, they have identified and said that no, it is wrong doing, then now the facilitator comes in and says this can be done, this can be done. "Do you think there is something that we can try too? Ohh, we want [...].

**GM:**Very good. And would you also mention a situation where the project wasn't successful, another one, rather than this experience that you told me that at the last moment the religious leaders...

**BK:** Surely, even in the same community you will see once in a while the opposite. So this is a project that was in the rural area. Then you will see the girl who ran from there or we have a program of fistula. Do you know fistula?

**GM:**Yes.

**BK:** So a fistula program is a response to the failure of our program. Because if we have a good program of family planning, a good program on early child marriage, a good program on education, a good program on maternal health you are not going to work. So, in fistula programs we are correcting the failure in girls area. So, just imagine where we are doing a program on fistula we are correcting where we have failed or where the community has failed. It is not ours but the community did not address on time some of the issues. That's all now?

**GM:**Yes, that's all. One last question and one comment. One last question: ownership. Do you think UNFPA's programs promote ownership? When the program ends do people continue taking hold of that action? How is the level of ownership in the programs that you have seen? How successful? How focused on ownership are the programs? I even read a declaration of the Executive Director, Dr. Babatunde Osotimehin, that their strategy is to promote ownership. And how is this feasible, like in UNFPA's programs.

**BK:** I think ownership is at the heart of the program. That's why we work with the governments and that's why we work with the communities. I told you when I introduced the policy development that the program should be to the ministry so that the ministry itself is budgeting for the program. So we usually say we don't have a UNFPA program. We have a Brazil program, we have a Costa Rica program, we have a Nigeria country program, It is not a UNFPA program, so I think everything we do it is a view that it should sometime be taken. And what you are doing now in some countries, the middle income countries, we just withdrew, we stopped our program, like Mauritius, we don't have a presence in Mauritius because we saw they took over on our program of family planning. So you go to Mauritius and you will see that the program is been sustained by the government. When I was in Madagascar I was covering Mauritius so I'll go to Mauritius twice a year just to see with government, I'll see with the Minister what are you doing here... no, it's just a search capacitation.. ok but we need and have a shortage in contraception... ok, I'm going to send you this, but everything is ran by themselves.

**GM:**Ok And now the comment. Is there anything you would like to recommend to me as a university student? Anything, considering adding in this research that would be of a great value for the thinking of the work of the organization or the challenges in Maternal Reproductive Health and Rights? Because I know you are a professor too.

**BK:** It's not a challenge, I think it is a tricky, oh Azza... Azza is writing here because we are trying to organize a big conference in West Africa on faith based organizations again on family planning, and we are discussing and trying to get the Sultan of Sokoto to be part of it. The problem in general

is when you go with an opened mind, you don't take things for granted. Even after discussing with the Sultan of Sokoto you can sit down and think: yes I have their support. Maybe you have their support now, but that support might change. So I think the context is very important in government and you have to bare that in mind. Brazil, what you are living now. Brazil is very advanced in sexual and reproductive rights. But you have a change of government, you have the same President, but the allies have changed and it has become a problem. So those are the things you need to constantly remain alert.

**GM:** Very good, Mr. Benoit. Thank you very much for such enriching interview, for such interesting ideas and I am going to stop the interview now. Thank you very much.

**ANEXO D – TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA COM DRA. AZZA KARAM – DATA 08 DE JUNHO DE 2015**

TRANSCRIPT OF INTERVIEW FOR RESEARCH PROJECT ON UNFPA RH PROGRAM IN SOKOTO

**Interview held by:** George Okechukwu Maha (Masters Candidate at the Postgraduate Program on Development, Society and International Cooperation – University of Brasilia, Brazil)

**Interview with:** Dr. Azza Karam (Senior Advisor for Culture at UNFPA Headquarters)

**Date:** 08/06/2015

**Hour:** 11:30 – 13:00

**Objective of the interview:** To understand issues related to the UNFPA's global strategy on culture

**GM:** From your side. Could you speak with me a little about the cultural sensitive approach. Is it the Cultural Lens? Can you tell me your educational background and work at UNFPA?

**AK:** My name is Azza and my job in UNFPA is as senior advisor for culture. My educational background is in political science and economics. I work with social development looking at economics, development and governance. Intersection of government and human rights. I look into the world prism. I look into what the world is doing about human rights and in turn what can religion do.

I come from a school of thought which says that religion is culture and culture is foundational for human life. And for every form of social or economic engagement in a country. In my understanding culture is foundational. It is not something you can put aside and say this is culture and there are other things...

The understanding that comes from our team is that culture is a section that is informed by and impacted by everything that we do. My work is quite in line with the research you are doing. One is to try to ensure that culture is included in the work of programming we are doing.

My work is to have the global perspective in mind. And that global perspective is informed and influenced by the global development of culture. So we have to therefore, make sure that when we translate this at the country level, that this global perspective is actually workable. That it will have to be in a way that it can adjust to, but be strengthened by the local cultural lens.

The second part of this work is to understand what this local cultural dynamics are. If you look at social and behavior norms, behavioral science, economic trends and politics in a country, all these things inform and are informed by cultural dynamics. So it's almost very hard to distinguish and say this is economics, this is politics, this is culture and this is social. We have to look at the whole range and dynamics of the economic development and to that extent the culture has been a helpful tool for us to get an appreciation of all the dynamics taking place that are culture and are informed by culture.

If you have an opportunity to see what the cultural lens looks like you will see that it is rather only dynamics. You'll see the political dynamics, the economic issues. You'll have to understand who are the key people in the communities, work with them and assist them. You also have to have negotiation for mediating. So the cultural lens is both a way to view the context we are working with and it is also a way we have to understand the way we see ourselves. What role we play? And what advantage it can be?

When we talk about negotiation and mediation skills, these are not just skills in the community, these are also our own negotiation and mediation skills. For us to know how much do we know, how much do we need.

The cultural lens is a tool. It is not the only tool to look at the cultural dynamics. When we do that we find that there is a role for religion. There are differences from one country to another and from a region to another and etc... but there is a critical role that religions play in different countries around the world, where they can be rather social, impact on the social infrastructure and relations, dynamics and understanding of gender and human rights. There's also in some regions around the world a strong relation between religion and the politics and the political dynamics.

You told me you've come from Nigeria. Originally very well, much better than I, that even in Nigeria there are very important dynamics that are religious in nature but that also translate into the political environment and vice versa. And that applies to the whole world. It is not just a feature of Nigeria. It is a reality of the world. But specially, George, when it comes to the issue of sexuality and reproductive health, the role of religion is impossible to ignore. Even in so called developed countries like in Western Europe, which are some of the proponents of sexual and reproductive money, even in these countries you find a very critical interaction between religious institutions, leaders, dynamics, etc...

The notion is that religion is a very important part of the cultural landscape and dynamics in a given society. So you imagine that the Cultural Lens is a tool to see what can be tackled and what we need to tackle in the local context. Then the next stage is what can for the development of the tool. And in the last decade what we have focused about is the issue of how do we build relationships within the community. Even the United Nations system is not a community network organization. It is a global advocacy body and also a service delivery facilitator, in this case for health.

We don't actively work in communities. We are not a community based entity. We work with government partners. We have the government as key partners to see how can we work with communities. Communities that are aware of their constituencies. The question we came forth is how do we have a tool that helps us to understand what the culture is like and we realized that one of the key components of this perspective is the role of the community. So then how do we reach communities? It is an issue that was raised about 10 or 12 years ago.

And that you may record from the intersection we made understanding that there are key players and decision makers have to follow what they think and how to reach these communities through these operators. We understand that media and their operators and figures, like poets, and literature writers, that aspect of culture and media communication are usually helpless. Through the media

and communicator lens, whenever the organization deals with media and communication it tries to identify the ambassadors, the key community leaders, the key cultural figures

We are already dealing with politicians and parliamentarian. So that leaves the other social assets and movements, like the NGOs. The key constituency that rooted to and rooted in the communities that we hadn't yet tackled in a strategic careful way was the religious groups. When we started doing that we realized that the average of 30% of the basis of healthcare is provided by a religious organization. Every where in the world is actually guided through faith based organizations. In Latin America, 30 % of the hospitals you have in that continent are actually run by, linked to or run in some way by the Catholic church. The same applied to many countries in Africa, where even in your home country Nigeria. There something called the Christian Health Association in Nigeria provides a minimum of 30% of basic health care in the country and sometimes in very hard to reach areas where the government can't reach.

We realized this is not only about being culturally sensitive so that you can work with the community, this is also about enhancing service delivery. This is also about fixing health systems. It became not a matter of being culturally sensitive to the community. But it became a much stronger way we could impact in a better and complete way on the health system in those countries because when we look at these health care providers, who are FBOs, and being able to approach them not just as the case of being health care providers, but also looking at them, understanding their world and being ready to work with them as key influencers of human behavior and attitudes.

So then the next stage became, we need to be better informed of the FBOs. Their world of FBOs is much bigger than the UN. Much, much, much bigger. We are just a drop in the ocean. Religion institutions, leaders, NGOs... religion is a much bigger world. Even though we have now identified the importance of this as a culturally sensitive approach, one of the culturally sensitive approach which is to reach out faith based organizations, partners and actors, we realized we have to do our homework and understand who is who in this world and whether we have worked with them before, who are the people we worked with and how did we work with them before? So this began about 10 years ago. It began with something we called the mapping, which UNFPA was the first UN organization to do. We decided to map out who we worked with in the religious world? Why did we work with them? In what issue? And with what outcome?

We started this mapping in 2007 and we realized that all the UNFPA offices in the world have worked at some time or another, either with religious leaders or institutions or with faith based service delivery organizations, such as Caritas, World Vision and that many of the agencies had worked with them in a community. This is the sector which most of the resistance and stigma to reproductive health has come.

This is where most of the difficulty comes out. Even if they are not resistant we have to work with some of them because they are critical for success.

A lot part of my work today is to assure we have a clearer appreciation for FBO engagement as strategic agents for change. For us to be sure we have a clear idea. The religious leader is close to politicians and his institution also makes money and delivers social.

We realize we have to be very clear. So we developed guidelines on this skill. We have a lot of friends from these organizations, friends of the ICPD agenda. In Colombia and El Salvador, even though we were getting a lot of resistance from their communities we had strong religious allies. (...) we started bringing together these partners, the faith based partners. It became part of our own approach of being culturally sensitive approach to engage more systematically and strategically with the supportive religious actors in the country.

**GM:** How do you address the difference between the religious organization and the believers they represent? Does the UNFPA address culture in its real meaning? Or in the political level?

**AK:** We don't work with individuals. We work with countries, therefore we work with governments and civil society. The number one constituency is the government and its ministries and the second is the civil society and its NGOs, academia, etc.. What we are trying to do is to identify the faith based constituency as part of the NGO. What we are trying to advocate here is: one the sensitivity; and two the cultural agency. There are people who have the belief. We can go into everything as individual and we don't do that. What we can do is to try to identify the institution that represents the individual belief. And this is where the UNFPA is very distinct. Everybody is now talking about working with religion. The UNFPA has been leading in the development community with the argument that we have to be strategic about how we reach out to these institutions because they are so diverse and so big, etc... Let's focus on those who are registered NGOs delivering social purpose. Let's focus on faith-based NGOs who are delivering social purpose. When we do that there are a number of strategic advantages. Number one you work with the NGO that is legally registered, that is professionally audited and has some financial control and has some oversight in the government structure; you have a counterpart that is definable, that you can actually touch and access; you have an accreditation on the other side, no matter the format of your partnership; and you have an organization of the whole that is seen and acknowledged by the people, which is your number one point for engagement in any country. In any way this is how we get involved the individual. We work with civil society through the institution.

**GM:** What impact have you been able to see in UNFPA's cultural approach?

**AK:** When we are talking about cultural change we are also talking about a long term approach and a long term process which has dividends after sometime because we are talking about behavior and attitudes. The culturally sensitiveness approach is appointed to work with all cultural aspects for change. So we are not only focused on legislation in human rights change. We are also not only focused on economic enterprise and in driving the women economically. We are not only focused on working with the government to follow our advice. We are also focusing on community and community building. I can say, with clear conscience, that working with communities requires working with all these cultural aspects of change. It's almost impossible to change behaviors and attitudes in any given society overnight. That takes time. But its also impossible to change some attitudes without having some very strong advocates for the kind of change you understand you have to make. These advocates, in part are in the religious world. Today UNFPA has a global network of faith-based organizations, which are partners with the United Nations System, advocating for the delivery of sexual and reproductive health. It doesn't mean we don't face



opposition. Of course the reproductive health agenda faces opposition. But we now have friends in the religious world.

**GM:** How do we understand the power change?

**AK:** We don't work directly with the community. We work through our partners in civil society. So how do we negotiate the power transfer? We need at the United Nations that that negotiation happens in the community level, through civil society, on one by one. What we are in charge of doing is in ensuring that the government itself has the means to deliver human rights and to that end we work with the government institution and we work with the non-governmental to ensure that they are capable of serving their citizens and community. For we are not directly in the community providing assistance.

**GM:** What is UNFPA's vision of culture?

**AK:** One of the straightforward way of understanding that is UNFPA sees culture as a critical part of a developmental approach worth realizing both gender equality and human rights. UNFPA understands culture as a critical approach worth realizing both gender equality and human rights. Culture, therefore, becomes a part of sensitivity, becomes part of the human rights approach to programming. If the culture approach is important for the realization of human rights and equality, then culture and cultural sensitivity becomes a critical way of doing human rights programming. It is part of the human rights based approach. Its nothing new. Its just special attention to be given to cultural sensitivity as part of the human rights based approach to programming which all the United Nations development system is supposed to be committed to a human rights based approach. All we are saying here is that for UNFPA cultural sensitivity is a part of the human rights based approach. Why? Because you cannot realize human rights without appreciating and understanding culture in any given country.