

HULYA DAGDEVIREN*

PRIVATIZAR PARA REDUZIR A POBREZA? O CASO DE BANGLADESH E SUA RELEVÂNCIA PARA OUTRAS ECONOMIAS EM DESENVOLVIMENTO

INTRODUÇÃO

A mudança, nas duas últimas décadas, de uma estratégia de desenvolvimento liderada pelo Estado para uma outra, orientada pelo mercado, o que ocorreu na maioria dos países não industrializados sob os ditames do Banco Mundial e do FMI, teve repercussões sobre a formulação de políticas de redução da pobreza. O papel do Estado foi redefinido, tanto em termos de sua posição no “mercado” quanto nas formas através das quais ele intervém no processo de redistribuição.

Nesse ínterim, a preocupação quanto à persistência e/ou ao aumento da pobreza em muitos países em desenvolvimento (PEDs), assim como nas economias em transição, nas décadas de 1980 e 1990, levou a que muitos reconsiderassem a relação entre políticas econômicas e objetivos sociais. Os dois maiores atores na formulação de políticas no mundo não industrializado, isto é, o Banco Mundial e o FMI, promoveram uma revisão na natureza de sua política de empréstimo condicional. O foco original, centrado na estabilização e no ajuste estrutural

* Hulya Dagdeviren é economista do desenvolvimento e Professora Titular na Faculdade de Administração da Universidade de Hertfordshire, Reino Unido. Atua, também, como consultora para o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD) sobre vários temas, tais como pobreza, privatização, comércio e política industrial em países em desenvolvimento.

(EAE), voltou-se de modo visivelmente significativo para uma estratégia de redução da pobreza. A estabilização e o ajuste estrutural foram substituídos, ao final dos anos 90 do século passado, pelas Recomendações de Estratégias de Redução da Pobreza (RERPs). Embora estas últimas tenham sido concebidas pelo governo de cada país, correspondiam, em muitos aspectos, às políticas padrão de EAE (liberalização do comércio, desregulamentação financeira, reformas do setor público).

Invariavelmente, as Recomendações de Estratégias de Redução da Pobreza destinadas a economias específicas incluíam a privatização de empresas estatais (EEs) como componente essencial do processo de diminuição da pobreza. Prevaleceu a idéia de que as EEs drenam os recursos nacionais – por excesso de pessoal, suporte orçamentário excessivo, perdas e ineficiência –, recursos esses, que poderiam ser usados de maneira mais produtiva para atingir objetivos sociais fundamentais, como, por exemplo, a redução da pobreza.

Neste capítulo, pretendemos revisar o processo de privatização a fim de explorar suas implicações na minimização da pobreza em Bangladesh¹. Os resultados da pesquisa e as avaliações são altamente relevantes para outros países em desenvolvimento, inclusive os da América Latina. A primeira parte apresenta um panorama dos temas relacionados à privatização em termos gerais. As seções subseqüentes avaliam o processo de privatização em Bangladesh, considerando suas implicações sobre o emprego, a geração de renda e a eficiência.

PANORAMA

A redução da pobreza no mundo em desenvolvimento, até os anos 80 do século XX, esteve, freqüentemente de forma implícita, vinculada à estratégia de desenvolvimento econômico mais abrangente. O crescimento industrial mais alto e mais rápido, através da substituição de importações, constituiu um aspecto destacado dessa estratégia em que o Estado liderava o processo. A existência e a expansão das empresas estatais (EEs) no seio dessas economias eram justificadas com base em diversos objetivos, incluindo a eliminação das falhas do mercado, o suporte ao desenvolvimento econômico, em que o setor privado era bastante frágil, e a redistribuição da renda como meios para reduzir a pobreza e as desigualdades.

As privatizações em larga escala, no mundo não industrializado, tornaram-se parte do processo de liberalização que marcou a mudança no paradigma de desenvolvimento a partir do início da década de 1980.

1 A pesquisa que deu origem a este texto foi realizada durante minha estada em Dhaka, no verão de 2002, como parte de um programa mais amplo de *Macroeconomics of Poverty Reduction in Asia-Pacific*, encomendado e em parte financiado pelo Fundo das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

A razão de ser, então, foi a de que a “ineficiência” das EEs minava as possibilidades de crescimento. O bem-estar distributivo e social resultante da privatização foi visivelmente anulado pela ênfase quase exclusiva na eficiência. Partindo dessa perspectiva, os partidários da privatização destacaram de que modo a esperada elevação dessa eficiência conduziria à aceleração do crescimento e, supostamente, a um melhor desempenho social. O que se espera é que a renda pública cubra as perdas das EEs, e que, combinada com os recursos provenientes da venda daquelas, gere recursos para projetos sociais de redução da pobreza.

O problema reside em que, mesmo que a privatização eleve a eficiência – embora isso também seja ambíguo – ou a ganhos positivos em termos de renda, seria isso automaticamente traduzido em redução da pobreza? Responder a essa questão exige que se analise não apenas a natureza de tais ganhos – conduzem eles a um crescimento “pelos pobres”? –, mas também as conseqüências da privatização no que diz respeito à distribuição. Sobre este último aspecto, são surpreendentemente poucas as pesquisas até época recente. Ramanadham (1995), Hoeven e Sziracki (1997), Chisari, Estache e Romero (1997), Macedo (2000), Birdsall e Nellis (2002) são alguns dos nomes que, nesse sentido, podem ser citados. E uma das valiosas contribuições desses trabalhos consiste em reconhecer que, no processo de privatização, há ganhadores e perdedores. Sob certas circunstâncias, tais como, a falta de uma estrutura reguladora, a estratégia e a forma de privatização, o contingente de perdedores tende a aumentar.

Neste capítulo, nossa avaliação baseia-se na premissa de que o impacto da privatização sobre a pobreza pode ser percebido através de seus efeitos sobre o crescimento e a distribuição². Mais especificamente, os efeitos da privatização seriam alimentados nos processos de crescimento e distribuição através do seu impacto sobre: emprego, rendas governamentais e eficiência na produção.

Há que levar em conta que, embora todos esses elementos apontem para uma mudança positiva, como a geração de rendas elevadas através da privatização, o fato, por si só, não significa um golpe real sobre os níveis de pobreza. De modo geral, o efeito concreto não depende somente da natureza da mudança daqueles indicadores – negativa ou positiva –, mas também da medida em que os benefícios são diretamente compartilhados pelos pobres ou usados com o objetivo de reduzir a pobreza.

O resultado, em termos de distribuição, tanto para beneficiários quanto para perdedores, seria o produto de determinadas escolhas e

2 Esta afirmação deveria ser não-controvertida, uma vez que a relação da pobreza com crescimento e distribuição é bem apresentada na literatura. Discussões extensas sobre isso podem ser encontradas em Chenery *et al.* (1974), Ravallion (2001) e Dagdeviren, Hoeven e Weeks (2002).

substituições através de diversos canais. Por exemplo, se a privatização se faz acompanhar do aumento de preços, implica perda para o consumidor; mas gera ganho para o novo produtor. Do mesmo modo, enquanto as demissões ou a retração de mão-de-obra, durante ou após a privatização, implicam sérias perdas para os trabalhadores e seus dependentes, podem beneficiar os investidores da empresa privatizada através do ganho na eficiência produtiva e na elevação da capacidade de lucro.

Finalmente, os resultados em longo prazo podem ser essencialmente distintos daqueles alcançados em curto e médio prazos. Por exemplo, a desapropriação de EEs pode, inicialmente, implicar uma economia substancial. De médio a longo prazo, esse resultado negativo pode ser contrabalançado pelo aumento do emprego, seguido da elevação da produtividade do trabalho, ao mesmo tempo em que a possibilidade de aumento dos lucros geraria mais investimentos.

Nas linhas acima foi abordado o caso da privatização em Bangladesh, embora seja aplicável a outras economias em desenvolvimento incluindo as da América Latina, muitas das quais têm experiência mais longa e extensiva no que diz respeito à privatização.

O CASO DE BANGLADESH

Bangladesh é um dos países mais pobres da Ásia. Embora, ao longo dos anos, tenha havido algum progresso quanto à redução dos níveis de pobreza, o quadro atual de bem-estar está longe de ser satisfatório. As estimativas mais recentes mostram que o índice de pobreza naquele país aproxima-se dos 45%, e seu nível na zona rural é ainda mais elevado do que a média nacional (v. Tabela 10.1., abaixo)³.

Tabela 10.1.
A Abrangência de Pobreza em Bangladesh (índices proporcionais)

	Nacional	Pobreza Rural	Pobreza Urbana
Bangladesh	44,3	52,5	42,3

Fonte: BBS (2000).

Enquanto, em muitos países em desenvolvimento, a eliminação da pobreza esteve aliada à estratégia de crescimento mais ampla, com base na industrialização liderada pelo Estado, Bangladesh não viveu uma

³ Note-se que o *Interim Poverty Reduction Strategy Paper for Bangladesh* (MOF, 2003) constata uma incidência de pobreza mais alta, em nível nacional (49,8%) e uma mais baixa em áreas urbanas (36,6%).

história semelhante nesse sentido. Países como a Índia atravessaram períodos relativamente bem sucedidos de industrialização liderada pelo Estado, o que se deu durante cerca de três décadas, a partir dos anos 50 do século XX, desenvolvendo uma substancial capacidade produtiva. Por outro lado, em Bangladesh, após a independência, em 1971, o Estado tornou-se, de fato, dono de um grande número de empresas. Isso ocorreu quando as EEs em outras partes do mundo começavam a enfrentar sérios desafios devido aos efeitos adversos da crise do petróleo, à recessão global e à elevação do endividamento, o que as levou a buscar caminhos rumo à reestruturação. Em parte, como resultado desse quadro, levantou-se em Bangladesh uma onda de desnacionalização logo após a nacionalização das chamadas “empresas abandonadas”. A isso se seguiu o mais acelerado processo de privatização⁴ de EEs, iniciado durante o governo militar do General Ershad, que durou de 1982 a 1986. Durante esse período, a participação do setor público no conjunto do parque industrial foi reduzida em mais da metade⁵. Nos últimos anos da década de 1980, verificou-se uma significativa desaceleração nesse processo. Enquanto a desestatização diminuía nessa última década, a tarefa de retirar o setor público da atividade produtiva real, sobretudo do âmbito da manufatura, era levada a cabo impedindo sua expansão para a indústria. A participação do setor público na atividade industrial, tanto em termos de emprego quanto no que tange ao lucro, declinou de cerca de 70% para 10%.

São várias as características do processo de privatização em Bangladesh. Em primeiro lugar, o debate em torno do tema foi limitado em razão da natureza do regime político na década de 1980. A falta de discussão sobre o assunto poderia ser vista como um fato sem importância, mas, na verdade, pode fazer grande diferença. Por exemplo, na Índia, desde os anos 80 do século passado, tem-se debatido muito sobre privatização, bem como acerca de diferentes tipos de reforma nas EEs, incluindo a idéia de privatizá-las. A utilização de contratos de desempenho, os esforços para ampliar a autonomia gerencial, a eliminação do controle de preços para os produtos das EEs, entre muitas outras medidas, melhoraram significativamente o desempenho geral das EEs na última década (Goyal, 2000).

Em segundo lugar, o principal mecanismo de privatização em Bangladesh foram as vendas em bloco e a desapropriação generalizada, conhecida como a mais regressiva em termos de distribuição. Em ter-

4 O termo privatização (e desapropriação) é usado neste trabalho para explicar a transformação de uma empresa pública em privada, através de venda. Embora haja muitas outras formas de privatização, a que prevalece em Bangladesh é a realizada através da venda.

5 Para um panorama das privatizações em Bangladesh nos anos de 1970 e 1980, ver Humphrey (1990).

ceiro lugar, a maioria das EEs desestatizadas compunha-se de unidades industriais de pequena escala, geradoras de perdas (sobretudo processadores de juta e pequenas fábricas têxteis). Finalmente, os investidores em Bangladesh não foram submetidos a condições pelas autoridades, ao contrário de outros países, como a Índia, em que os contratos de compra continham certas obrigações a serem cumpridas pelo investidor (por exemplo, novo investimento, normas restritivas quanto à venda de ações e limitações trabalhistas).

A PRIVATIZAÇÃO E SEU IMPACTO SOBRE O EMPREGO

A privatização é, freqüentemente, acompanhada de grandes cortes no emprego⁶, os quais afetam de imediato a sobrevivência dos trabalhadores demitidos. O impacto das demissões sobre a pobreza mostra-se mais severo em países pobres, que não dispõem de mecanismos de seguridade social (por exemplo, seguro desemprego ou seguro renda). Entre as famílias prejudicadas, as que contam com outras parcas fontes de renda são aquelas que cairão abaixo da linha de pobreza após as demissões. As oportunidades e os entraves da re-inserção no mercado de trabalho seriam outro fator a determinar a extensão das adversidades e o impacto sobre a pobreza.

As demissões como parte do processo de privatização foram substanciais na Ásia Meridional como um todo e, em particular, em Bangladesh, tal como consta da Tabela 10.2. Note-se que o importante não é apenas o grau de restrição quanto ao trabalho, mas também a maneira em que essa redução se dá. A reestruturação do mercado de trabalho em Bangladesh ocorreu, principalmente, sob a forma de recessão, o que implicou maior insegurança, tanto em termos de renda como de outros benefícios, por exemplo, assistência médica, comparadas com outros métodos, como o processo de aposentadoria voluntária, aplicado na Índia. Os trabalhadores mais velhos, com longos anos de serviço, são certamente os mais duramente golpeados pela situação, uma vez que a perda de renda não é a única adversidade que se lhes apresenta. A insegurança que eles têm que enfrentar, como conseqüência da perda do emprego, envolve também benefícios tais como cobertura de plano de saúde, o que faz uma diferença crucial em sua qualidade de vida. E a mudança para a renda como aposentados – supondo-se que, para eles, é muito mais difícil uma nova oportunidade de emprego – envolve uma questão moral que não pode ser resolvida com base num raciocínio puramente econômico.

⁶ Para um panorama das demissões no mundo em desenvolvimento, ver Kikeri (1998) e para as demissões em Bangladesh, ver ILO (1999).

Tabela 10.2.
Demissões Resultantes da Privatização na Ásia Meridional

	Emprego em EE	Demissão % ⁽¹⁾	Custos da Recessão
Bangladesh	240 mil	25	TK 7 bilhões
Índia	9.8 milhões	23 ^a	Rs. 48.092 bilhões
Paquistão	34.6 mil	63 ^a	Rs. 3.559 milhões

Fonte: Joshi (2000)

⁽¹⁾ Percentual de força de trabalho em empresas privadas

^(a) Aposentadoria voluntária

Evitar a perda do bem-estar e/ou a pobreza entre as famílias afetadas depende em grande parte de medidas governamentais. Contudo, nesse contexto, o principal dilema é o seguinte: uma vez que medidas apropriadas são levadas a efeito, o custo da privatização pode ser maior do que seus benefícios imediatos. Essa afirmação torna-se óbvia ao se observarem os dados da Tabela 10.4, segundo os quais espera-se que o custo da compensação aos trabalhadores seja 10 vezes maior do que os recursos da venda a serem gerados através da privatização.

Segundo o procedimento mais atual, conhecido como “o aperto de mãos dourado”, a compensação oferecida aos trabalhadores demitidos varia de acordo com o número de anos trabalhados. Por exemplo, um trabalhador com 10 anos de serviço merece um abono equivalente a 20 salários mensais mais um adicional que, aqui também, varia conforme o período de trabalho. Embora a compensação oferecida aos trabalhadores demitidos tenha aumentado, ao longo do tempo, em Bangladesh, ela ainda está longe de ser adequada, especialmente quando novas oportunidades de emprego são limitadas. A iniciativa de revisão participativa do ajuste estrutural em Bangladesh revelou que “um grande número de trabalhadores excluídos ainda espera pelo pagamento dos benefícios do tão decantado “aperto de mãos dourado” [...] os que receberam o dinheiro falharam na tentativa de investir a quantia em empreendimentos produtivos [...] centenas deles – trabalhadores demitidos – morreram sem assistência médica” (Bhattacharya e Titumir, 2001:169 e 206).

O que aconteceu com os trabalhadores que ficaram? De que maneira seu bem-estar foi afetado pela privatização? Ficou amplamente evidenciado, no mundo em desenvolvimento, que a maior flexibilidade, ocorrida pós-privatização, aumentou o nível de insegurança dos trabalhadores. Veja-se Hoeven e Sziraczki (1997). A experiência em Bangladesh foi similar, tal como demonstram Bhaskar e Khan (1995), que observaram, nos moinhos privatizados, entre 1983 e 1986, a redução do número de trabalhadores permanentes ser negociada mediante o aumento da força de trabalho temporária, submetida a contratos de trabalho de termos e condições mais precários.

Está bem documentado que, em muitas economias em desenvolvimento, grande parte das EEs operam com uma força de trabalho substancialmente excessiva. O excesso de empregados nas empresas públicas reduz a produtividade, retarda o uso eficiente dos recursos e, conseqüentemente, põe em risco sua viabilidade econômica. Em alguns casos, as perdas podem significar um ônus sério para o contribuinte. Além disso, embora o excesso de emprego no setor público contribua para o bem-estar social daqueles que, de outra forma, estariam desempregados e, talvez, vivendo na pobreza, não soluciona os problemas socioeconômicos. Isso se deve a que o acesso ao emprego em empresas públicas pode ser um privilégio da população urbana e daqueles bem relacionados com funcionários do governo. Nesse caso, o excesso de servidores pode gerar injustiça social e reforçar o clientelismo, além de sua influência negativa na viabilidade das EEs. O problema do desemprego deve ser resolvido através de medidas igualitárias (por exemplo, desenvolvendo as instituições de seguridade social) que podem beneficiar o universo pobre e o desempregado.

É necessário reconhecer que a força de trabalho excessiva nas EEs não é uma condição suficiente para a privatização. Esforços devem ser envidados em busca da racionalização da força de trabalho sustentável e socialmente responsável nas EEs. Existe uma variedade de alternativas através dos processos de aposentadoria precoce ou voluntária⁷ para reduzir novas admissões e distribuir o excedente em unidades que apresentem deficiência de pessoal, oferecendo oportunidades de capacitação. Se algumas demissões forem inevitáveis, deve-se, então adotar medidas justas e adequadas de compensação. Se um método particular de privatização (sociedade de risco, venda, etc.) for superior a qualquer outro tipo de reforma nas EEs, os aspectos legais e práticos (fim dos benefícios, treinamento, pensões) decorrentes da reestruturação do trabalho devem ser observados como uma parte integrante de todo o processo.

GERAÇÃO DE RENDA MEDIANTE DESAPROPRIAÇÃO

A geração de renda e seu uso para fins sociais são citados entre quase todos os objetivos da política de privatização em Bangladesh (PCB, 2001). Por isso, o sucesso de sua implementação pode ser avaliado observando-se o nível de renda líquida gerada pela desapropriação, cotejando-o com a abrangência em que esses recursos são usados para redução da pobreza. Há três dimensões de geração de renda através da desapropriação. São eles: os recursos da venda face ao conjunto de custos da privatização (por exemplo, custos administrativos, compen-

⁷ Os quais não privam os trabalhadores com longo tempo de serviço dos seus benefícios não relacionados ao trabalho.

sação dos empregados); os lucros e perdas das EEs; e as mudanças no sistema de imposto sobre a renda após a privatização. Dentre essas três dimensões, os recursos provenientes da venda, associados a cada desapropriação, devem ser considerados como ganho/perda, e as duas dimensões restantes compõem a índole de longo prazo. A geração de renda bruta em Bangladesh foi funesta, apesar do grande número de unidades envolvidas na privatização, como mostra a Tabela 10. 3, abaixo. A razão básica disso foi o fato de a privatização ter atingido, em maior ou menor medida, as empresas relativamente menores, isto é, as unidades manufatureiras de produção, de trabalho intenso, mas geradoras de perdas, e que operavam sob as condições de mercado mais competitivas, e com substanciais dívidas, como eram os casos das empresas têxteis e dos moinhos de juta⁸. Sob tais condições, o que ocorreu foi uma enorme falta de interesse da parte dos investidores. Ademais, a privatização de um número bastante elevado de moinhos deu-se sob a forma de desnacionalização, o que levou ao retorno dessas unidades produtivas às mãos dos seus antigos proprietários.

As rendas brutas das privatizações, de 1982 a 1998, constituíram, se muito, 1,5% do total de gastos do governo nos melhores anos, que foram 1983 e 1993. Durante grande parte dos demais anos, esse percentual não ultrapassou 0,3% do montante de despesas governamentais⁹. Essas estimativas indicam que, mesmo considerando o caso menos provável de que tais rendas eram líquidas e de que elas foram totalmen-

Tabela 10.3.
Recursos Gerados pelas Privatizações na Ásia Meridional (até 1999)

	Rendas (milhões de US\$)	Núm. de empr. privatizadas	Fundos envolvidos
Bangladesh	60	502(*)	0
Índia	8.983	78	1.547
Nepal	13	10	1
Paquistão	1.993	106	939
Siri Lanka	807	75	408

Fonte: Banco Mundial (2000).

(*) Inclui todas as empresas privatizadas de 1970 até 1999. A cifra corresponde às apontadas por Humphrey (1990) e Banco Mundial (2000).

8 De modo geral, sabe-se que a geração de renda através da desnacionalização de EEs com características naturais de monopólio (como as de fornecimento de serviços públicos) é muito mais elevada, o que não ocorreu em Bangladesh.

9 Estimativa feita a partir das cifras relativas aos Gastos do Governo no(s) Anuário (s) Estatístico(s) de Bangladesh pelo BBS. As rendas da privatização para 1983 e 1984 são encontradas Humphrey (1990), as de 1989 a 1998 foram colhidas da Base de Dados on-line do Banco Mundial, as quais podem ser acessadas através de <http://www.privatizationlink.com>

te aplicadas na redução da pobreza, o impacto seria certamente insignificante, especialmente sendo tais recursos insustentáveis. Ademais, a Ata de Privatização 2000 determinava que a prioridade quanto ao uso desses recursos seria dada ao pagamento dos principais empréstimos e obrigações da respectiva empresa.

O conjunto de rendas relativas aos custos administrativos e de reestruturação parece muito mais reduzido, talvez mesmo negativo, do que as cifras brutas. O pacote compensatório destinado aos empregados demitidos compõe o custo mais elevado, no caso de Bangladesh, no que tange aos planos de futuras desapropriações. Por exemplo, a Tabela 10.4, abaixo, indica os recursos das vendas já estimados, assim como os custos de compensação envolvendo as empresas a serem desnacionalizadas ao longo do Ano Fiscal de 2002-2003. O que ele mostra é que o custo das compensações aos demitidos, por si só, está estimado em 10 vezes mais do que o conjunto de recursos a serem obtidos com as vendas.

Tabela 10.4.
Empresas a serem desnacionalizadas no Ano Fiscal de 2002-2003

Renda estimada da venda (bruta)	Renda estimada da venda (valor líquido empréstimos em longo prazo)	Nº de reduções	Pagamento estimado de indenizações
12.205	4.678	21.771	49.359

Fonte: Célula de Monitoramento, Ministério da Fazenda .

Se forem incluídos outros custos, tais como os destinados a converter dívidas atuais naquelas de longo prazo, bem como os custos administrativos, a privatização parece estar impondo uma carga substancial ao governo. Por exemplo, embora as obrigações de longo prazo sejam repassadas ao comprador, elas são deduzidas do preço total da venda. A redução no preço de venda esperado, em razão do endividamento das empresas serem desnacionalizadas em 2002-2003, varia entre 43 e 67%. A redução média é de 38% (Tabela 10.4.). Além disso, os investidores que estão comprando a empresa recebem do Estado um empréstimo de longo prazo para liquidar suas dívidas. Ademais, eles têm direito a um desconto máximo de 40% sobre o preço de venda, desde que paguem todas as dívidas no prazo de até 30 dias, em divisas. Essas concessões, juntamente a outros custos, sugerem que a privatização impôs gastos substanciais ao setor público, sem considerar a renda gerada.

A questão seguinte refere-se ao montante dos recursos que podem ser liberados após a privatização, na medida em que já não se poderia confiar no setor público como financiador dos déficits das EEs. Em Bangladesh, as EEs têm sido, de modo consistente, geradoras de

perdas desde meados da década de 1980, com exceção de poucos anos. Embora essas perdas possam ser consideradas marginais ao longo de alguns anos, seu volume tem-se mantido consideravelmente alto por muitos outros. Conforme mostra a Tabela 10.5, as perdas líquidas das EEs têm alcançado o patamar de 2%, em média, do gasto total do governo em 1990-2000, e muito mais elevadas em alguns anos isoladamente. As perdas das EEs manufatureiras constituem a fonte básica dessas perdas agregadas.

Tabela 10.5.
A proporção dos lucros líquidos das EEs (perdas) nos gastos do governo

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
(6,38)	(5,34)	8,24	(2,79)	0,18	(2,18)	(0,16)	(4,87)	(1,07)	(1,34)	(5,78)

Fonte: Célula de Monitoramento, Ministério da Fazenda e BBS, Relatório Estatístico de Bangladesh, diversos anos.

Diversas questões podem ser aventadas em torno desse quadro. E a mais destacada é, sem dúvida, a implicação de se eliminarem tais perdas através da exclusão dos pobres. A menos que os recursos alocados sejam utilizados na geração de emprego, desenvolvimento de infraestrutura e na melhoria da saúde e da educação para o pobre, tudo indica que não havia sucesso na luta contra a pobreza. O segundo ponto refere-se às causas das perdas nas empresas públicas. Resolver esse problema exige a abordagem de suas três possíveis fontes: É a inerente ineficiência das EEs o que as leva a gerar perdas? Existem fatores estruturais de ampla presença na economia que contribuem para sua geração de perdas? Qual é o papel das responsabilidades *quasi*-fiscais das EEs em sua produção de perdas?

Embora os dois primeiros pontos sejam tema do próximo item, permita-se-nos começar introduzindo-os aqui. Um dos argumentos mais populares contra a propriedade pública reside na teoria da “busca de renda” (Krueger, 1974) e na corrupção. Quando a origem da geração de perdas está nas práticas corruptas de servidores públicos, os que estão fora do círculo da corrupção perderiam, incluindo aqueles que vivem na pobreza. Contudo, a questão é se a privatização conduz ou não ao fim da busca de renda e da corrupção. A experiência na Europa do Leste, especialmente na Rússia (Stiglitz, 2002), assim como os casos de corrupção que têm surgido nos Estados Unidos, em anos recentes, sugerem o contrário. Nem a privatização elimina a busca de renda e a corrupção – e talvez, sob certas circunstâncias, as exacerbe – nem os países com setores privados fortes estão livres de ambas.

A geração de perdas devido a fatores econômicos abrangentes, por exemplo, falta de infra-estrutura, de mão-de-obra capacitada, etc., tende a permanecer sob a propriedade privada. Ademais – o que é mais importante –, se um componente das perdas de uma EE emerge em razão do papel *quasi*-fiscal das EEs, certos setores e grupos sociais, incluindo os pobres, podem ser os perdedores.

No sentido de dar mais consistência a este item final, tomemos o exemplo das Corporações de Indústrias Químicas de Bangladesh (CIQB, ou BCIC, sigla de *Bangladesh Chemical Industries Corporations*), empresa do setor público que detém o monopólio da produção de uréia – um tipo de fertilizante. O preço da uréia junto à CIQB era cerca de 45% mais baixo do que o preço paritário médio de exportação, no período de 1990-2002, segundo um estudo do Banco Mundial. Tal como aparece na Tabela 10.6, o subsídio anual total variava de um mínimo em torno de 3 bilhões da moeda nacional ao máximo de 14 bilhões Takas, entre 1991 e 2000.

Tabela 10.6.
Subsídio total sobre a uréia e desempenho da CIQB/BCIC (milhões de Taka)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Subsídio total uréia	5	6,1	4,8	5	12,8	13,9	11,7	4,9	2,7	3,7
Lucro/perda líq. CIQB/BCIC	-0,34	-0,55	0,21	0,25	-0,75	-1,21	-2,38	-0,67	-1,42	-1,50
Lucros sem subsídio (*)	4,66	5,55	5,01	5,25	12,05	12,69	9,32	4,23	1,28	2,20

Fonte: Banco Mundial (2002).

(*) Note-se que esta estimativa não inclui o subsídio ao BCIC concedido pelo BOGMC mediante a redução de preço de venda do gás.

Uma vez que esses subsídios são levados em conta, as perdas líquidas da CIQB/BCIC são convertidas em montantes substanciais de lucros líquidos. As vendas subsidiadas das EEs a diversos setores não só afetam seu desempenho financeiro, mas também têm implicações sobre o crescimento econômico geral e a distribuição, na medida em que representam efetivamente uma transferência do setor público para o privado. A privatização de unidades como as BCICs pode pôr fim aos investimentos de baixo custo.

De que forma esses subsídios afetariam os pobres? Bangladesh é um país em que, no ano 2000, cerca de 63% dos trabalhadores ativos estavam engajados na produção agrícola e, aproximadamente 75% da população viviam no meio rural. Segundo a Pesquisa de Renda e Gasto Familiar (2000), a proporção de pobres no campo era de 52,5% em 2000. Se associarmos a propriedade da terra com a produção e o uso de uréia, a presença de subsídio para esse produto tende a beneficiar uma

grande parcela de proprietários pequenos e marginais. Isso se deve a que a concentração da propriedade da terra não é muito alta em Bangladesh. Apenas cerca de 20% das famílias em nível nacional têm parcelas de terra maiores de 1,5 acre. Aproximadamente 10% das famílias não possuem terra. Os restantes são proprietários de pequeno porte e marginais, que tendem a beneficiar-se dos subsídios para fertilizantes em graus variados.

Bangladesh tem a sorte de contar com grandes reservas de gás natural, o que permite às EEs fornecerem fertilizante aos fazendeiros a preços significativamente mais baixos do que os do mercado internacional. A desapropriação de empresas dedicadas à produção de uréia sob a égide da CIQB/BCIC pode implicar o aumento do preço da uréia, levando à redistribuição da renda em favor de novos proprietários através do aumento dos lucros. Qual seria o impacto dessas mudanças sobre a pobreza? Uma das possibilidades seria o aumento dos índices de concentração fundiária, se a elevação do preço do fertilizante for de tal montante que os proprietários rurais pequenos e marginais sejam alijados de sua atividade produtiva. A implicação é a de que se essas famílias atingidas já estiverem entre os não pobres, poderão resvalar para a pobreza ou cair na miséria extrema. Uma segunda possibilidade é a do declínio geral do uso de fertilizante, associado ao aumento dos preços, que pode ameaçar a segurança alimentar nacional. O bem-estar das comunidades não produtoras rurais e da população urbana poderia, por sua vez, ser afetado negativamente pelo alto custo da produção agrícola e os preços elevados da cesta básica.

Em toda parte, o impacto da privatização sobre a pobreza, no que tange ao papel dos subsídios, tende a depender da linha de produção e do serviço que está sendo privatizado. Enquanto houver a possibilidade de uma conexão direta entre pobreza e privatização de empresas produtoras, digamos, de fertilizante, é possível ocorrer que, em outras áreas, as conseqüências adversas não sejam sentidas pelos pobres, se estes não são consumidores dos bens e serviços produzidos pelas EEs antes de sua privatização. Mesmo em tais casos, não se descarta que haja uma razão para a existência de subsídios, isto é, no caso de que estes desempenhem um papel vital no crescimento e desenvolvimento de algumas indústrias.

Uma outra linha de raciocínio seria a de que os subsídios podem ser mantidos, mesmo após a privatização, através da alocação de recursos orçamentários. O dilema, nesse caso, provém do fato de que as economias frágeis em termos de geração de renda já são seriamente recessivas pela falta de capacidade em gerá-las, bem como pelas rígidas normas fiscais que devem seguir. Conseguir os subsídios/apoio necessários à redução da pobreza e ao desenvolvimento industrial, através

de dotações orçamentárias, constitui um enorme desafio para as economias em desenvolvimento nos quais a pobreza está disseminada e o nível de desenvolvimento da indústria é muito baixo.

EVIDÊNCIA QUANTO À EFICIÊNCIA DAS EMPRESAS PÚBLICAS VS. AS CONGÊNERES PRIVADAS, E SUAS IMPLICAÇÕES SOBRE A POBREZA

O vínculo entre crescimento e eficiência é óbvio. Como esta última pode ser alcançada é menos evidente. Embora os partidários da privatização possam argumentar que a forma de propriedade faz a diferença, a avaliação empírica da relação entre eficiência empresarial e propriedade enfrenta enormes dificuldades. Isso se deve, em parte, às diferenças de objetivos entre as empresas privadas e as públicas.

Millward (1988) apontou, por exemplo, que as evidências empíricas, de modo algum nem de maneira uniforme, sustentam a idéia de que a empresa privada seja mais eficiente do que a pública. Realmente, os estudos sobre privatização e desempenho, sejam eles transnacionais, sejam em nível de países específicos, revelam resultados mesclados. Por exemplo, Megginson, Nash e van Randenborgh (1994) demonstraram que o desempenho financeiro de 61 companhias de 18 países melhorou após a privatização, embora a melhoria tenha sido insignificante e muito menor para as empresas não competitivas. Por sua vez, um outro estudo transnacional, realizado por Cook e Uchida (2001), comprovou que a privatização provocou um impacto negativo sobre o crescimento econômico. A evidência econométrica apresentada por Bhaskar e Khan (1995) para o caso de Bangladesh também desvendou uma vinculação negativa entre o nível dos resultados e a privatização na década de 1980. As evidências mistas quanto ao impacto da privatização sobre a eficiência e o crescimento econômico não desacelerou o processo de privatização em muitos países. De fato, em algumas nações, procedeu-se à privatização apesar de as evidências apontarem o caminho contrário, conforme indicava Millward (1988).

De que forma a experiência de Bangladesh coaduna-se com o quadro geral do processo de privatização nas economias em desenvolvimento? A fragilidade financeira das EEs está bem documentada em Bangladesh, onde elas, conforme já demonstrado, têm sido fortemente dependentes das injeções de equidade e créditos aplicados pelo Estado (Akram, 1999; Banco Mundial, 1995). Tal fato é particularmente verdadeiro no caso das corporações que operam na indústria manufatureira. Dificuldades de caixa nas EEs não financeiras parecem ter-se tornado mais pronunciadas na segunda metade dos anos 80 do século XX. Desde então, em nenhum ano sequer, seus balanços têm mostrado lucro. E suas perdas alcançaram o patamar de, aproximadamente, 2,5% da produção industrial bruta entre 1986 e 1996.

No entanto, três pesquisas, realizadas no passado, revelaram uma evidência crucial quanto ao impacto da privatização sobre a eficiência. A primeira, coordenada pela *Board of Investment*, em 1991, revelou que 53% das companhias privatizadas haviam sido desativadas ou apresentavam disfunção. As que continuavam em operação, não haviam melhorado seu desempenho (Sobham, 1991: 206). O segundo estudo foi desenvolvido por Mahmood & Sobhan (1991), que compararam o desempenho dos moinhos de juta e fábricas têxteis desnacionalizados de 1981 a 1985 – em termos de aumento da produção, desempenho dos fatores de produtividade, desperdício, etc. – com os de propriedade pública. As conclusões desse estudo indicavam que a produção dos moinhos de juta privatizados havia declinado desde a sua desnacionalização. A produtividade dos equipamentos e o desperdício são notavelmente mais baixos nos moinhos desnacionalizados. O resultado geral dessa segunda pesquisa levou seus autores à afirmação de que a privatização possibilitou o aumento da produtividade e dos lucros. Finalmente, as conclusões da pesquisa desenvolvida por Sen (1997), que abarcou 205 empresas privatizadas durante as décadas de 1980 e 1990, revelaram um quadro semelhante. O índice de fechamento foi de 40%, com 55% das companhias desnacionalizadas tidas como operacionais¹⁰. Por outro lado, aquele autor demonstra que a capacidade de lucro das empresas em operação aumentou após serem privatizadas. Tal comprovação, junto aos resultados obtidos pelo estudo de Akram (1999), acerca dos elevados níveis de endividamento e de não pagamento de empréstimos entre as firmas privatizadas, levanta sérias questões quanto a considerar a privatização como panacéia para a eficiência. Em resumo, quando a eficiência é mensurada mediante um indicador financeiro, por exemplo, a lucratividade, a incidência de um desempenho deficiente no setor público é geralmente alta. O interessante na experiência de Bangladesh é que, apesar das demissões mensuráveis de trabalhadores, o desempenho das empresas privatizadas não parecia haver melhorado de modo significativo¹¹.

Existe outro aspecto que continua a merecer atenção. Como se deveriam reinterpretar os altos índices de desativação entre as empresas privatizadas e o inexpressivo desempenho em termos de produtividade dentro do contexto de redução da pobreza? Essa evidência pode sugerir a existência de certos aspectos estruturais na economia de Ban-

10 Akram (2000) sugeriu que o levantamento de Sen indicaria um índice de 28% de fechamento/saída se o termo “fechamento” for modificado no sentido de levar em conta as diferentes formas que assume (por exemplo, “inatividade”). Em todo caso, o índice de fechamento é muito mais do que marginal.

11 Os cortes no emprego sempre foram considerados como fator principal para gerar lucros após a desestatização. Ver, por exemplo, La Porta e Lopez-de-Silanes (1999) e Kikeri (1998) sobre isto.

gladesh que inibem a viabilidade de companhias privatizadas detentoras de determinadas características, tanto quanto ocorre nas empresas públicas nos mesmos setores – por exemplo, redução da estrutura institucional, tecnologia ultrapassada, endividamento, declínio persistente da demanda mundial –, como no caso da juta, altos índices de queda energética, falta de infra-estrutura, competição com o exterior, carência de mão-de-obra capacitada. De fato, os resultados da desnacionalização em países de baixa renda, como Bangladesh, podem ser fundamentalmente distintos dos obtidos em economias de renda média. Essa questão tem importância crucial, conforme consta do pano de fundo deste texto, tanto assim, que requer mais estudo e análise. Na verdade, existe, até onde chega meu conhecimento, apenas uma pesquisa transnacional, desenvolvida por Boukbari e Cosset (1998), que, entre outros temas, examina o desempenho de empresas em economias de média e de baixa renda. Esse estudo chega à conclusão de que existe uma considerável disparidade entre economias de rendas média e baixa, no que diz respeito à eficiência das empresas após a privatização. De acordo com o que estimam os autores, a eficiência em empresas desnacionalizadas no seio das economias de renda média tem-se mostrado bastante favorável, enquanto que o mesmo não se aplica às firmas em operação nas economias de baixa renda.

O impacto direto dessas desativações de empresas sobre a pobreza estaria relacionado à perda de salário das famílias afetadas pelo fechamento, assim como à perda de recursos, por parte das empresas, destinados à aquisição de equipamentos. Embora se possa afirmar com segurança que tais ocorrências exerceram impacto negativo sobre as famílias, elevando, sem dúvida, o nível de pobreza, mesmo que marginalmente, é impossível determinar com precisão a magnitude do impacto sobre a pobreza devido à falta de informações sobre as características dos lares atingidos.

CONCLUSÕES

A experiência de Bangladesh, no que se refere à privatização e suas implicações para o bem-estar social, contém muitas lições para os países em desenvolvimento, sobretudo aqueles cujo *status* classifica-se como de baixa renda. Este estudo traz à luz algumas dimensões da privatização em razão de suas conseqüências para a redução da pobreza. Antes de tudo, o custo do emprego, associado à reestruturação da força de trabalho, no processo de privatização pode ser maior do que seus benefícios imediatos, se é que estes existem. A demissão é a pior forma de reestruturar a força de trabalho em países como Bangladesh, nos quais a seguridade social e os serviços de saúde estão, em sua maioria, relacionados ao trabalho ativo, e não universalmente destinados ao

conjunto da sociedade. O custo dos trabalhadores cujas perspectivas de reintegração ao mercado de trabalho são, por diversas razões, limitadas – por exemplo, idade avançada, dificuldades de mobilização, falta de oportunidades e emprego –, pode ser enorme, e nenhum conjunto de medidas de gratuidade pode ser suficiente para compensar suas perdas e as de seus dependentes.

Em segundo lugar, o objetivo básico da política de privatização em Bangladesh – por exemplo, uso dos recursos resultantes da desnacionalização para fins de desenvolvimento social/humano – não foi alcançado. Apesar das grandes expectativas, expressas em documentos oficiais, no que tange à geração de renda mediante a desnacionalização, a probabilidade de se impor uma pesada carga sobre a sociedade é muito clara, quando considerados os elevados custos da desnacionalização.

Finalmente, a interpretação mais desprezível quanto à eficiência, no caso de Bangladesh, seria a de que o processo de privatização não atendeu às expectativas. É importante, aqui, mencionar dois aspectos. As perdas resultantes do papel *quasi*-fiscal que se esperava que as EEs desempenhassem – como no caso dos subsídios – devem ser vistas separadamente daquelas que ocorreram em razão da ineficiência técnica ou econômica daquelas companhias. Se se considera que as perdas das EEs contribuem mais para o desenvolvimento setorial, tanto público quanto privado, bem como para o bem-estar dos pobres, elas podem ser toleradas. No entanto, se não existir tal justificativa, a racionalização das estratégias de preço e emprego adotadas constitui a primeira opção a ser considerada com vista a melhorar o desempenho financeiro das EEs em Bangladesh. O outro aspecto é a medida em que a ineficiência é associada aos fatores estruturais que prevalecem nos países de baixa renda. A ocorrência de um grande número de desativação de empresas desnacionalizadas em Bangladesh constitui um forte indicador do efeito desses dois fatores. Este é, contudo, um tema que requer mais pesquisas e análises.

Neste trabalho, a avaliação dos efeitos das privatizações limitou-se à eficiência, ao emprego e à geração de renda. Um importante aspecto, que não foi tratado aqui, refere-se às mudanças nos preços, na qualidade e no acesso aos bens e serviços produzidos pelas empresas após sua desnacionalização. Uma análise da privatização que se detenha nesses temas pode trazer à luz resultados cruciais, relevantes para a formulação de políticas em Bangladesh.

Para resumir as considerações acima, faz-se necessária uma análise crítica e independente do processo de privatização nas economias em desenvolvimento. O debate sobre a eficiência das empresas públicas *versus* empresas privadas permanece controverso. Quando realizadas sob as limitações estruturais das economias em desenvolvimento (i.e. estruturas institucionais subdesenvolvidas, mecanismos legais inadequados, imperfeições dos mercados, mercados perdidos, debilidade

dos setores privados, pobreza extensiva e desigualdade), a privatização pode implicar um custo social elevado. A abrangência da reforma das EEs deve ser seriamente explorada, de modo a torná-las mais viáveis. Existem vários exemplos no mundo em desenvolvimento que sustentam o ponto de vista de que as EEs podem desempenhar um papel definitivo na redução da pobreza, gerando oportunidades de emprego, colaborando no desenvolvimento do setor privado; estabelecendo padrões de qualidade e segurança na provisão dos serviços públicos, e direcionando os recursos para regiões subdesenvolvidas.

BIBLIOGRAFIA

- Ahmed, S. (1998) "Bureaucrats in Business (BIB): A review", in R. Sobhan; M. M. Akash and T. Akram (eds.) *Reform of Stated Owned Enterprises and Privatisation*, Centre for Policy Dialogue (CPD) Monograph, No. 2 on Governance and Development.
- Akash, M. M. (1998) "Bureaucrats in Business (BIB): A review", in R. Sobhan; M. M. Akash and T. Akram (eds.) *Reform of Stated Owned Enterprises and Privatisation*, Centre for Policy Dialogue (CPD) Monograph, No. 2 on Governance and Development
- Akram, T. (2000) "Entry, Exit, Efficiency and the Question of Privatisation: The Case of Bangladesh", in *The Bangladesh Development Studies*, Vol. XXVI, No. 1.
- Akram, T. (1999) "Public Enterprise Inefficiency and the Road to Privatisation in Bangladesh", in *Journal Of Bangladesh Studies*, Vol 1, No. 1.
- BBS (2000) *Bangladesh Household Income And Expenditure Survey* (Dhaka: Bangladesh Bureau of Statistics – BBS).
- Basu, P. K. (1994) "Demystifying Privatisation in Developing Countries", in *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 7, No. 3, pp. 44-55
- Bayliss, K. and Fine, B. (1998) "Beyond Bureaucrats in Business: A Critical Review of the World Bank Approach to Privatisation and Public Sector Reform", in *Journal of International Development*, Vol. 10, No. 7, pp. 841-855.
- Birdsall, N. and J. Nellis (2002) "Winners and Losers: Assessing the Distributional Impact of Privatisation", Working Paper, No. 6, Centre for Global Development
- BDF (2002) *Public Expenditure Review*, Bangladesh Development Forum (BDF).
- Bhaskar, V and Khan, Mushtaq, M. (1995) "Privatisation and Employment: A Study of the Jute Industry in Bangladesh", in *The American Economic Review*, Vol. 85, No.1, pp. 267-73.

- Bhattacharya, D. and Titumir, R. A. M. (eds.) (2001) "Stakeholders' Perceptions: Reforms and Consequences", in *Structural Adjustment Participatory Review Initiative* (Dhaka: Shraban Prokashoni).
- Boubakri, N. and Cosset, J. C. (1998) "The Financial and Operating Performance of Newly Privatised Firms: Evidence from Developing Countries", in *The Journal of Finance*, Vol. LIII, No. 3, June 1998.
- Chenery, H; M. S. Ahluwalia, C. L. G. Bell, J. H. Duloy and R. Jolly (1974) *Redistribution with Growth* (Oxford: Oxford University Press).
- Chisari, O.; Estache, A. and Romero, C. (1997) "Winners and Losers from Utility Privatisation in Argentina: Lessons from a General Equilibrium Model" *World Bank* <<http://www.worldbank.org/wbi/regulation/pubs/1824winnerslosers.html>>.
- Commander, S. and Killick, T. (1988). "Privatisation in developing countries: a survey of the issues", in Paul Cook and Colin Kirkpatrick, (eds.) *Privatisation in Less Developed Countries* (Londres: Harvester Wheatsheaf).
- Cook, P and Uchida, Y. (2001) "Privatisation and Economic Growth in Developing Countries" Centre on Regulation and Competition, Working Paper Series, No. 7
- Cook, P. and Kirkpatrick, C. (1995) "The Distributional Impact of Privatisation in Developing Countries", in V.V. Ramanadham (ed.) *Privatisation and Equity* (Londres: Routledge).
- Dagdeviren, H.; R. van der Hoeven and J. Weeks (2002) "Poverty Reduction with Growth and Redistribution", in *Development and Change*, Vol. 33 (3).
- Dhameja, N. and K. S. Sastry (2002) *Public Sector Restructuring and Privatisation* (Nova Delhi: Kanishka Publishers).
- Goyal, S. K. (2000) "Privatisation in India", in *Privatisation in South Asia*, G. Joshi (ed.) (Nova Delhi: ILO).
- Humphrey, C. L. (1990) *Privatisation in Bangladesh: Economic Transition in a Poor Country* (Westview Press).
- ILO (1999) *Retraining and Redeployment of Workers Affected by Privatisation in Bangladesh* (Genebra: International Labour Office).
- Islam, M. Faizul (1999) "The Emergence of Market Oriented Reforms in Bangladesh: A Critical Appraisal", in *Journal of Bangladesh Studies*, Vol. 1, No.1.
- Joshi, G. (2000) "Overview of Privatisation in South Asia", in G. Joshi (ed.) *Privatisation in South Asia*, (Nova Delhi: ILO).
- Kikeri, S. (1998) "Privatisation and Labor –What happens to workers when governments divest?", *World Bank Technical Papers* No. 396, February 1998.

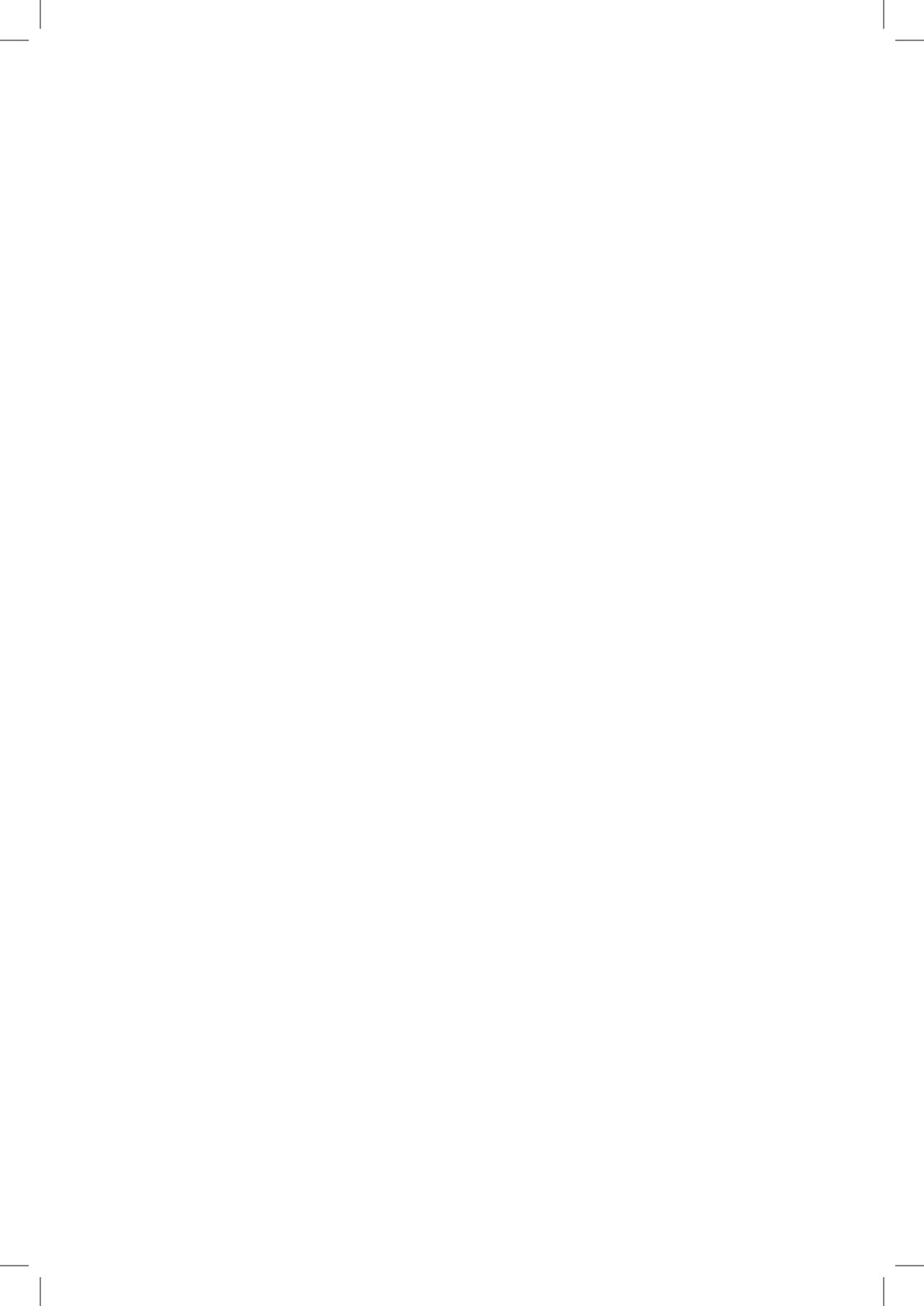
- La Porta, Rafael and Florencio Lopez-de-Silanes, 1999. "The benefits of privatization: evidence from Mexico", in *The Quarterly Journal of Economics*, CXIV(4): 1193-1242.
- Luther, M. M. (1998) *Public Sector Reforms – Myths and Realities* (HarAnnad Publications).
- Macedo, R. (2000) "Privatisation and the Distribution of Assets and Income in Brazil", Working Papers, No.14, Carnegie Endowment for International Peace.
- Mahmood, S. A. and Sobhan, R. (1991) "The Economic Performance of Denationalised Industries in Bangladesh: The Case of the Jute and Cotton Textile Industries", *BIDS Research Report*, No. 129.
- Megginson, William L., Robert C. Nash and Matthias van Randenborgh (1994) "The financial and operating performance of newly privatized firms: an international empirical analysis", in *The Journal of Finance*, 49 (12): 403-52.
- Millward, R. (1988) "Measured Sources of Inefficiency in the Performance of Private and Public Enterprises in LDCs" in Paul Cook and Colin Kirkpatrick (eds.) *Privatisation in Less Developed Countries* (Londres: Harvester Wheatsheaf).
- Ministry of Disinvestment, *Annual Report – 2001-2002* (Governo da Índia).
- Mishra, R. K.; P. Geeta, B. Navin (2003) *Privatisation – Evolution of Indian Thought* (Nova Delhi: Anmol Publications).
- MOF (2003) *Interim Poverty Reduction Strategy Paper*, Ministry of Finance of Bangladesh, january.
- Paredes, M. Ricardo (2001) "Redistributive Impact of Privatisation and Regulation of Utilities in Chile", *WIDER Discussion Paper*, WDP-2001/9
- PCB (2001) "Privatization Policy of Government of Bangladesh", in *Privatisation Comission of Bangladesh*.
- Ramanadham, V. V. (1995) "The Impacts of Privatisation on Distributional Equity", in V.V. Ramanadham (ed.) *Privatisation and Equity* (Londres: Routledge).
- Ravallion, M. (2001) "Growth, Inequality, and Poverty: Looking beyond Averages", World Bank Working Papers.
- Sen, B. (1991) "Privatisation in Bangladesh: Process, Dynamics and Implications", in V. Kanesalingam (ed.), *Privatisation – Trends and Experiences in South Asia* apresentação em seminário organizado pelo Committee on Studies for Cooperation in Development in South Asia (Delhi: Macmillan India Ltd).

- Sen, B. (1997) "Whither Privatisation: Results of An Exploratory Survey of the Disinvested Industries in Bangladesh" (Bangladesh Institute of Development Studies, mimeo).
- Sobhan, Rehman (1991) "An Industrial Strategy for Industrial Policy: Redirecting the Industrial Development of Bangladesh in the 1990s", in *The Bangladesh Development Studies*, Vol. XIX, March-June 1991, No. 1-2
- Stiglitz, J. (2002) *Globalisation and its Discontents* (Inglaterra: Penguin Books).
- Van der Hoeven, R. and Sziraczki, G. (1997) *Lessons from Privatisation: Labour Issues in Developing and Transitional Countries* (Genebra: International Labour Office).
- Venkataratnam, C. S. "Adjustment and privatisation in India", in R. van der Hoeven and G. Sziraczki (eds.) *Lessons from Privatisation* (Genebra: International Labour Office).
- World Bank (1995) *Bangladesh: From Stabilization to Growth*, A World Bank Country Study (Washington, D.C: World Bank).



PARTE III

DIMENSÕES PRÁTICAS E LOCAIS



ROWAN IRELAND*

FRÁGEIS SINERGIAS PARA O
DESENVOLVIMENTO: O CASO
DO JARDIM ORATÓRIO,
SÃO PAULO – BRASIL

INTRODUÇÃO

O Jardim Oratório é uma favela com cerca de 15.000 habitantes, situada na cidade de Mauá, na periferia sudeste da Grande São Paulo. Tenho acompanhado as vicissitudes de sua *Comissão da Terra* desde 1988, quando passei os primeiros quatro meses como residente naquela comunidade, realizando a primeira de várias etapas de um trabalho de campo que continuou nos anos 1991, 1992, 1996 e 2001. O acompanhamento da atividade dessa *Comissão* foi o mais intensivo de uma série de estudos de caso acerca de associações locais cujos membros consideravam-se parte do movimento popular brasileiro como um todo, muito aludido na década de 1980, porém tendendo a sair de cena neste novo século¹. O objetivo desses estudos de caso longitudinais foi de-

* Rowan Ireland é professor de Sociologia na Faculdade de Ciências Sociais, Universidade La Trobe, Austrália. Pesquisou nas áreas de religião e política no Brasil e, mais recentemente, sobre movimentos sociais, sociedade civil e o aperfeiçoamento da democracia no país.

1 Os outros estudos de caso foram realizados em São Bernardo e na Cidade Tiradentes, em São Paulo; no bairro de Casa Amarela, no Recife/PE; e no Pelourinho, em Salvador/BA. As razões da decrescente visibilidade dos movimentos populares são apontadas em Álvarez (1997) e Hochstetler (2000). Ambos argumentam que os movimentos merecem mais atenção dos cientistas sociais do que a que atualmente recebem.

terminar de que maneira as associações figuravam na vida social, política e econômica dos bairros populares nos quais atuavam. Em que medida elas integravam as manifestações locais dos movimentos dos pobres, presentes nos bastidores da luta em prol do desenvolvimento, em sentido amplo? Em que medida elas estavam alimentando os “anseios populares”², posto que mobilizavam os moradores em torno de uma ação coletiva destinada a conseguir títulos de propriedade, água potável, saneamento e outros componentes da infra-estrutura urbana? Em que medida não estavam elas apenas dirigindo-se ao Estado para reivindicar remédios para as patologias da pobreza, mas, ao mesmo tempo, construindo um espaço no qual os excluídos pudessem criar novas formas de conexão social e cultural? (Cavalcanti, 2002). Em que medida, analisados à luz de seus componentes – as associações locais – os movimentos populares urbanos foram conclamados a participar da literatura entusiasta da década de 1970 e do início dos anos 80 do século XX? (Slater, 1985; Ireland, 1999).

Esta comunicação focaliza apenas o estudo de caso do Jardim Oratório, e, embora não responda a todas essas longas perguntas, são elas as que fixam os parâmetros das entrevistas. Os dirigentes da *Comissão da Terra* têm, durante muito tempo, compartilhado as esperanças expressas por essa literatura acadêmica. Ao longo de quase 20 anos, eles têm tentado captar uma concepção de transformação da sociedade, concebida através dos movimentos populares, apesar de que essa concepção, ao longo dos anos, mostra-se alternadamente nítida e nebulosa, e as fortunas daqueles que a sustentam, do mesmo modo, aumentam e minguam. É de notar-se que a visão deles, assim como seus projetos e práticas, aproximam-se muito das novas concepções sobre o processo de desenvolvimento (Sen, 1999; Evans, 1996)³. Assim, um estudo longitudinal das vicissitudes da *Comissão* ajuda a avaliar hipóteses, expectativas e demandas no marco de uma nova teoria do desenvolvimento. Ajuda, também, a apreciar as possibilidades e os perigos do intrincado equilíbrio e da dialética envolvendo o Estado, as ONGs e os atores do movimento social local de que se ocupa a teoria.

A VISÃO DESENVOLVIMENTISTA DA COMISSÃO

Nos três estudos de caso de São Paulo, pediu-se aos líderes e a outros membros das associações que expusessem sua visão sobre a sociedade futura, transformada, que desejavam; os adversários que eles

2 Daniel Levine define ‘sujeitos populares’ como um “conjunto de homens e mulheres confiáveis, articulados e capazes, pertencentes a populações até agora silenciosas, desorganizadas e passivas” (Levine, 1993: 171).

3 Talvez de forma não tão marcante quanto Evans, por exemplo, contribuiu para esse novo corpo teórico com base em estudos de caso, inclusive o de Tendler, no Ceará.

consideravam estar enfrentando em sua luta por um futuro melhor; sua maneira de atender às demandas nos âmbitos do movimento, da comunidade, do Estado e do mercado, com os quais eles tinham que negociar diariamente; sua vulnerabilidade e seus desafios *versus* sua esperança e o desejo de conquistas positivas em relação às suas metas de transformação.

Para surpresa do pesquisador, havia um considerável nível de consenso em torno de todos esses aspectos entre dirigentes e membros comuns; entre os muito envolvidos nas *Comunidades de Base da Igreja Católica* e aqueles que delas participavam apenas de forma marginal; entre os de nível educacional mais alto e os que não tinham o primeiro grau completo; entre os entrevistados em 1988 e os de 2001. Apesar das enormes diferenças em termos de biografia, retórica e ênfase, havia realmente uma visão comum no seio da *Comissão*. O conteúdo dessa visão emergirá em apenas duas entrevistas, resumidas sob os cabeçalhos dos respectivos tópicos, abaixo listados.

Não se pretende que os entrevistados representem os cerca de 200 membros votantes da *Comissão*, em 1988, a não ser quanto à visão, compartilhada por eles, sobre o que aquela pretende, quais são seus adversários e suas esperanças. O primeiro entrevistado, apelidado de Mancha, é um não residente, arquiteto profissional, assessor técnico da *Comissão*. Seu discurso e sua visão sobre transformação social refletem que ambos se baseiam na práxis da Igreja Católica “progressista” no Brasil das décadas de 1970 e 1980. Uma das vantagens de resumir sua entrevista é que, tratando-se de um intelectual, ele utiliza expressões e conceitos familiares aos cientistas sociais: ele pode falar conosco de modo direto e autorizado. A desvantagem, naturalmente, reside em que sua linguagem, muito autoritária, pode mascarar a questão, no sentido de que esta indique que sua visão seja realmente a mesma dos outros dirigentes e ativistas da *Comissão*.

Essa desvantagem é compensada pelo nosso segundo entrevistado. João André completa, em 2003, duas décadas como residente do Jardim Oratório. Devido ao seu longo período como líder da *Comissão*, ele não pode ser considerado representante de todos os moradores, nem mesmo de todos os ativistas. Porém, está muito mais próximo do que Mancha dos residentes do Jardim Oratório, no que tange aos indicadores socioeconômicos, incluindo educação e renda. No entanto, sua fluente voz representa, quando muito, apenas um dos submundos daquela comunidade: o da própria *Comissão*. Conforme veremos, esse submundo não contém todo o potencial de resistência e transformação do Jardim Oratório, aspecto que a referida *Comissão* só começou a apreciar paulatinamente.

Com essas precauções em mente, podemos passar para os resumos das entrevistas.

ENTREVISTA 1

com Mancha, assessor técnico da *Comissão/1984-88*, professor de arquitetura e planejamento urbano na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC) (Entrevista, novembro/1988).

O FUTURO

Mancha via sua participação regular na *Comissão*, nos fins de semana, como o envolvimento numa manifestação local de um movimento popular pela transformação da sociedade brasileira. Nesse Brasil melhor, os pobres e os até agora excluídos serão cidadãos plenos, críticos, ativamente envolvidos no planejamento urbano e na consecução de todos os tipos de direitos humanos. Nas cidades melhores do futuro, das quais terão sido co-construtores, eles poderão desenvolver seus, desde já, ricos padrões de sociabilidade e mostrar a outros brasileiros como compartilhá-los.

ADVERSÁRIOS

Aqui estão incluídos, antes de quaisquer outros, as agências e os indivíduos, nos diversos níveis do poder público, que não somente insistem em que a prerrogativa do planejamento tem que continuar exclusivamente em suas mãos, mas que planejam as áreas urbanas com vista a maximizar o controle sobre os pobres das cidades, e enfatizam mais o intercâmbio do que os valores de uso do espaço urbano, centrados no humano. A *Sociedade de Amigos do Bairro (SAB)* da localidade, que se tornou um instrumento de clientelismo político local, também é um adversário, na medida em que mobiliza os moradores com vista ao apoio aos políticos locais, sem estimulá-los a articular as próprias demandas e a desenhar os próprios projetos⁴.

ESTRATÉGIA DE AÇÃO COLETIVA

É preciso estabelecer parcerias sem que nenhuma das partes envolvidas se torne dominante. Os assessores do movimento popular, como ele próprio, atuam como mediadores da linguagem, ajudando a minutar as propostas de modo que os agentes governamentais possam lê-las. Eles podem mostrar as perspectivas e modelos do planejamento urbano

⁴ Existem muitas SABs em São Paulo. Nem todas têm o caráter clientelista que Mancha e outros membros da *Comissão* geralmente atribuem à SAB local. Tampouco se pode presumir que quando uma SAB é rotulada de clientelista, isso é tudo o que pode ser dito dela no que tange às políticas de pobreza e desenvolvimento. No entanto, isso é verdade com relação às SABs nascidas sob os governos municipais populistas em São Paulo, nos anos 40 e 50 do século XX; e ocorreu uma consolidação desse caráter clientelista em muitas dessas entidades durante a década de 1950.

crítico aos ativistas do movimento local de moradores. Ademais, eles precisam captar financiamento para projetos pró-ativos, tais como a construção de casas modelo, a criação de oficinas de trabalho e jardins comunitários, que se fazem necessários se o movimento local pretende tornar-se auto-sustentável, além de poder alcançar metas de desenvolvimento mais abrangentes. Contudo, não devem dirigir ou controlar as associações nas quais eles mesmos constituem elementos necessários. Através do crescente círculo de parcerias, o movimento local poderá ir além da apresentação das demandas locais ao Estado, em direção à luta mais ampla por um novo tipo de cidade e por novas instituições, concebidas no próprio Jardim Oratório.

ATENDIMENTO DAS DEMANDAS DO MOVIMENTO, DA COMUNIDADE, DO ESTADO E DO MERCADO

Mancha ressalta os riscos de se dar prioridade exclusiva, permanente, a qualquer um desses âmbitos inter-relacionados, bem como de se permitir que um dos domínios prevaleça sobre outro. Mas considera que a *Comissão* conta com os meios para enfrentar esses riscos com sucesso. Ele pressente o perigo de que as pressões do mercado e a influência da cultura global do consumismo dissolvam a comunidade local e subverta seus processos de formação identitária. Porém, acredita que a *Comissão* terá uma linha de defesa enquanto ela continuar a montar e manter unidades cooperativadas, como sua horta e sua cozinha comunitárias, bem como seu setor de produção de tijolos. Para neutralizar o risco de que o Jardim Oratório se transforme numa comunidade centrada na Igreja Católica, é preciso que a *Comissão* continue a incluir pessoas não religiosas, bem como evangélicos, além de oferecer serviços ao bairro como um todo. Contra o perigo de que suas cooperativas se transformem em pequenos negócios como quaisquer outros, a *Comissão* tem que manter novas formas de relações de trabalho remunerado em seu seio.

VULNERABILIDADES E FORÇAS

Mancha vê o perigo de que ONGs externas, que estão alocando recursos essenciais para certos projetos da *Comissão*, aceitem as perspectivas das agências governamentais quanto à regularização e à urbanização. Do mesmo modo, existe o risco de que os moradores locais aceitem tais perspectivas, uma vez que os títulos de propriedade tenham sido concedidos, e os serviços básicos, fornecidos. Eis o perigo do sucesso: que o modo de urbanização acabe com as relações locais de cooperação, subverta a cultura popular e a formação da identidade local, esvaziando o movimento. Outros perigos incluem o fechar-se em políticas de reivindicação a ponto de tornarem-se demasiadamente voltados para a política partidária e as lutas eleitorais locais. De modo mais geral, a negociação de qualquer

uma das interfaces com o Estado, as ONGs, a Igreja, etc., todas essenciais para a vida da associação e da comunidade local, também implicará o perigo da cooptação. Paralelamente aos riscos, existem certas forças. As cooperativas prometeram contra-atacar a tendência do movimento de se desmobilizar uma vez conseguido um mínimo de urbanização. Os recursos de ONGs internacionais reduzem a dependência do Estado, bem como o risco, a ela associado, de se ficar preso à política da demanda. O desenvolvimento, estreitamente vinculado, porém autônomo, da comunidade da Igreja traz benefícios mútuos.

ENTREVISTA 2

Com João André (JA), várias vezes presidente da *Comissão* e morador da favela há 20 anos. JA nasceu na zona rural do Ceará, migrou, aos 13 anos, para o campo, no Paraná, e chegou a Mauá, em São Paulo aos 30 anos de idade. Atualmente, é contratado como conselheiro e assessor em projetos de urbanização junto à administração do Partido dos Trabalhadores (PT)⁵, em Mauá, apesar de ter apenas o primeiro grau incompleto. (Resumo das entrevistas feitas em 1988, 1992, 1996 e 2001).

O FUTURO

A visão de JA sobre um Brasil mudado é muito mais politicamente embasada do que a de Mancha. Desde o início da década de 1980, ele milita no Partido dos Trabalhadores (PT), em nível local, e, em 1992, teve sua candidatura apoiada para a Câmara Municipal, de modo que não surpreende que o futuro pelo qual ele luta inclua o PT no poder em todos os níveis de governo, aplicando seus programas voltados para a equidade e os direitos humanos. Porém, a visão de JA sobre o próprio PT permanece a mesma do início dos anos 80 do século passado: o centro de gravidade do Partido deve estar nos seus núcleos locais, e sua vitória política sinalizará e promoverá imediatamente uma cidadania ativa e crítica nas bases populares. A governança no novo Brasil envolverá os “movimentos organizados” em nível local, ligados à Igreja e às agências estatais, porém autônomos e internamente democráticos.

ADVERSÁRIOS

Para além do Jardim Oratório, entre os adversários incluem-se elementos do governo local e agências como o Banco Nacional da Habitação, que, segundo JA, procura “desfavelizar” e controlar as populações das

5 O PT é o partido do Presidente do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva. Além de eleger seu candidato a Presidente em 2002, a mais importante conquista do PT deu-se no nível municipal, qual seja, sua bem sucedida experiência, ao longo de 12 anos de governo, no orçamento participativo, na cidade de Porto Alegre/RS (Baiocchi, 2001).

favelas, em vez de elaborar projetos de urbanização com a participação popular local. Para JA, também são adversários os elementos da Igreja Católica que romperiam os laços com o movimento popular ou o inseririam e controlariam “no seio da Cristandade”. No marco do Jardim Oratório, os adversários são as entidades como a *Sociedade de Amigos do Bairro*, que trabalha sobre os residentes locais, ao invés de com eles, procurando mobilizá-los para que apóiem os projetos governamentais na localidade, e trocando apadrinhamentos por votos. Os adversários individuais são os manipuladores políticos competentes que utilizam a linguagem da participação popular para ocultar a realidade do controle e do clientelismo.

ESTRATÉGIA DE AÇÃO COLETIVA

JA considera que a urbanização da favela advirá necessariamente da luta do povo, luta que não será vitoriosa se se apoiar na “ação local com as enxadas”. Sua estratégia parte da necessidade de maximizar a participação popular em todos os níveis, do planejamento à implementação dos projetos de urbanização, e que, ao mesmo tempo, se trabalhe com o Estado e as ONGs, onde se encontram os recursos e a competência necessários. Para se elevar o nível da participação popular, é preciso conscientização e organização de grupos de trabalho comunitários, além de tempo, espaços e meios de comunicação que permitam a discussão pública e a ação coletiva. No Jardim Oratório, isso é feito, primeiro, nos grupos pastorais da comunidade católica local, o que a *Comissão* se encarrega de expandir para toda a favela. Trabalhar com a Igreja, o Estado e as ONGs requer um sério aprendizado por parte dos ativistas, mas também a firme manutenção dos limites entre as atividades pastorais da Igreja e a *Comissão*, entre os núcleos locais do PT e a *Comissão*, entre o governo local, as ONGs e o movimento na localidade.

ATENDIMENTO DAS DEMANDAS DO MOVIMENTO, DA COMUNIDADE, DO ESTADO E DO MERCADO

A preservação dos limites, conforme apontado no item anterior, sobre a estratégia, é a chave para solucionar as demandas, às vezes contraditórias, feitas à *Comissão* e seus ativistas. O atendimento nunca é completo, e faz parte do trabalho contínuo do movimento.

VULNERABILIDADES E DESAFIOS

As características da população do Jardim Oratório impõem desafios à *Comissão*, que tenta maximizar a participação. A população é culturalmente diversificada. A falta de oportunidades de trabalho e, em épocas de elevado desemprego, a luta pela sobrevivência redundam em pouco

tempo e energia para dedicar à participação. As expectativas e o nível de demanda são baixos, de modo que o povo é facilmente satisfeito e não percebe a necessidade de uma participação contínua. Em 1992, JA enfatizou o problema da violência como um impedimento à participação e à mobilização. E em 1996 e 2001, ele e outros líderes mostraram-se preocupados com o fato de os jovens serem persuadidos pela cultura mundializada da juventude, voltada para estilos de vida além de seus meios, o que era incompatível com os valores e a visão da *Comissão*. Os ativistas enfrentaram os mesmos problemas que os demais moradores, tornando difícil manter o norte do movimento popular. Por outro lado, muito se tem alcançado (idéia recorrente nas entrevistas a JA ao longo dos anos), e a visão se mantém, principalmente na comunidade da Igreja. Conquistas e visão são fontes de força.

Há uma teoria do desenvolvimento embutida nesses testemunhos resumidos de Mancha e João André. Na parte seguinte desta seção, veremos quão próxima essa teoria implícita está do que eu chamo de nova teoria do desenvolvimento, associada aos nomes de Amartya Sen (2001), Peter Evans (1996) e (Meir e Sigilitz 2001).

A NOVA TEORIA DO DESENVOLVIMENTO, O JARDIM ORATÓRIO E SUA *COMISSÃO DA TERRA*

Quando João André expõe sua visão sobre a urbanização e Mancha fala do Brasil transformado, ambos se aproximam da própria noção de desenvolvimento que está sendo aperfeiçoada pela nova teoria do desenvolvimento. Essa noção refere-se a cinco processos, analiticamente separados, porém interagindo no rumo da constituição do desenvolvimento. São eles:

1) *Crescente engajamento da cidadania em processos de escolha social*. É com esse processo que Mancha e JA estão mais afinados em seu propósito de maximizar a participação como parte integrante da urbanização. Os líderes da *Comissão* insistem em que a difusão de informações sobre opções, o debate público em torno do assunto e as ações coletivas voltadas para o alcance das metas escolhidas constituem fins em si mesmos.

2) *Crescente disposição da cidadania em investir em bens públicos (serviços de saúde e educação, infra-estrutura de transporte, infra-estrutura urbana) e em intensificar o fornecimento desses bens*. Mancha e JA reivindicam a disponibilidade de bens públicos, e participam da ação coletiva para consegui-los, considerando esse objetivo uma prioridade da *Comissão*. Ao mesmo tempo, faz parte de sua estratégia coletiva a mobilização dos moradores para pressionar o governo local no sentido de que ponha à disposição

da comunidade os serviços públicos que compõem a infra-estrutura urbana e que a *Comissão* não tem capacidade de implantar.

3) *Através do item 2, aumento da produtividade, contribuindo para o crescimento de longo prazo.* Esse processo refere-se à economia em sentido mais amplo, e em minhas entrevistas, eu não fiz perguntas sobre crescimento a longo prazo e produtividade. No entanto, todos os entrevistados declararam-se em busca de um Brasil moderno, próspero e crítico quanto à ineficiência e à ineficácia das elites políticas e econômicas, que, na opinião de todos eles, subverteram a prosperidade, e afirmaram que a saúde da economia e o aperfeiçoamento da democracia são complementares.

4) *Redução da violência e da corrupção como medidas intrinsecamente importantes e promotoras do crescimento.* JA, conforme assinalado, envidou, ao longo dos anos, crescentes esforços na luta pela redução da violência, de modo a permitir que as metas de urbanização fixadas pela *Comissão* pudessem ser cumpridas.

5) *Aperfeiçoamento da capacidade de negociar os desafios e as oportunidades da globalização.* Ambos os entrevistados concordam quanto à importância de aproveitar os recursos e as idéias de além mar, se a *Comissão* pretende manter sua independência do governo local e evitar o clientelismo. Por outro lado, JA, em particular, considera os desafios da globalização sob a forma de uma cultura de consumo da juventude, em nível mundial, que ele aponta como responsável pelo desinteresse dos jovens no que diz respeito ao trabalho da *Comissão*.

Mais interessante ainda do que esses paralelos são os diversos tipos de corporativismo encontrados nas dinâmicas do desenvolvimento. As dinâmicas da nova teoria do desenvolvimento estão representadas no diagrama 1.

O espaço intitulado “Sinergias” representa os processos centrais dessas dinâmicas. A noção de sinergias refere-se ao fortalecimento dos esforços de desenvolvimento, em qualquer uma das cinco dimensões acima indicadas, mediante a interação entre os movimentos sociais que atuam localmente através de associações, como a *Comissão* da Terra, o Estado e as ONGs (Evans, 1996). Quando os assistentes sociais e outros prestadores de serviços estatais “se inserem” nas comunidades em que trabalham – trocando idéias, experiências e conhecimento com os líderes locais e os antigos clientes – os benefícios são mútuos. Com base em novas redes de confiança, a prestação de serviços melhora e as comunidades locais são imediatamente abertas e fortalecidas, aumentando as possibilidades do surgimento de iniciativas locais, auto-ajuda e escolha social. Quando os governos fornecem bens coletivos, e eles o fazem bem (no caso de uma favela, vias de acesso pavimentadas, saneamento, fornecimento de água,

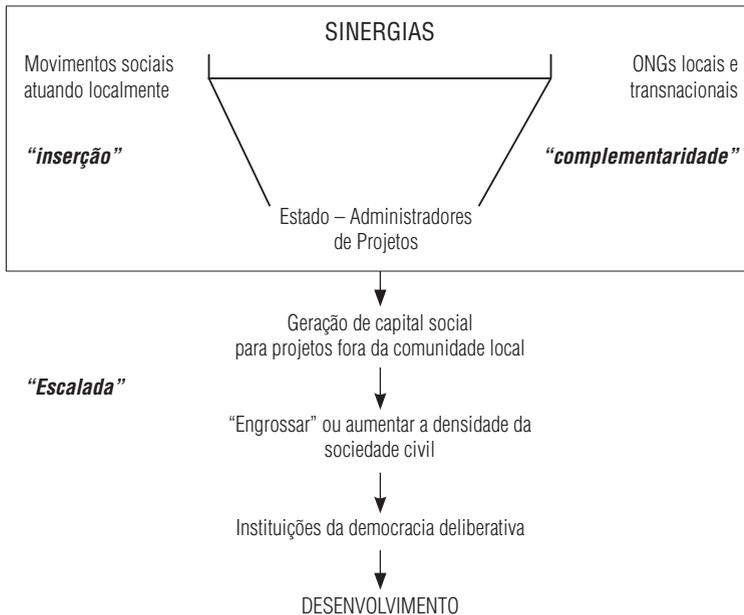
mas também lei e ordem), e esses bens facilitam o trabalho das cooperativas locais, então, sim, pode-se falar em “complementaridade”.

Nem Mancha nem JA recorrem às noções de incrustação ou complementaridade. Mas, quando expõem suas metas, suas estratégias de ação coletiva e suas vulnerabilidades, eles mostram que consideram a conquista de sinergias como parte integrante da urbanização, seja como meio, seja como fim. Eles percebem as limitações e os perigos de se atuar sozinho: a falta de recursos e de competência técnica os aprisionaria nas malhas da política reivindicatória reativa. E o comunitarismo introspectivo removeria as múltiplas conexões externas, necessárias se se pretende que a transformação do Jardim Oratório constitua um capítulo local da transformação nacional. E eles reconhecem, e buscam, os benefícios da interação com o Estado e com as ONGs, sempre sob a condição de que a integridade das partes envolvidas seja preservada: tal como a noção de sinergia deveria ser.

Em certo sentido, talvez, eles acrescentem uma crítica à noção de sinergia. Ambos insistem na manutenção dos limites entre as partes envolvidas nas sinergias e refletem sobre as vulnerabilidades dos movimentos locais quando essas fronteiras são violadas. Eles estão, na verdade, argumentando que nenhum valor é acrescentado se os “de fora” que se integraram à comunidade calarem a voz e infringirem a autonomia dos “de dentro”; e que não existe complementaridade se uma das partes simplesmente usa a outra para seus próprios fins, os quais não foram negociados. Essa insistência é plenamente consistente com a noção de Sen sobre a escolha social como meta de desenvolvimento, e traz à tona a suspeita de que falar de sinergia é, necessariamente, endossar o novo gerencialismo de muitas ONGs dedicadas ao desenvolvimento, assim como os Estados e as instituições de governança mundial (Petras, 1999).

No marco da nova teoria do desenvolvimento, a cadeia de efeitos definida como “escalada” (do micro ao macro, das práticas locais às instituições nacionais) é contingente no processo de sinergia assim entendido. Esse é um importante ponto de partida da teoria de Putnam e outros, que vincula as associações locais à geração de capital social e à ampliação da sociedade civil através da manutenção de uma democracia institucional em nível nacional (Putnam, 2000). Segundo a nova teoria do desenvolvimento, as associações locais não produzem, por si só, capital social passível de intercâmbio societal, assim como tampouco a simples soma de associações amplia a sociedade civil. A “escalada” só ocorrerá quando determinados tipos de associação local produzirem bens coletivos que agreguem valor às sinergias descritas no Diagrama 1.

Diagrama 1
As ONGs, os movimentos sociais e o Estado nos processos de desenvolvimento



Mancha e JA são mais ativistas do que teóricos. Extraí de suas entrevistas o que considero uma teoria do desenvolvimento e das sinergias necessárias para alcançá-lo, notavelmente próxima à nova teoria do desenvolvimento. Como ativistas, testam suas esperanças e estratégias cotejando-as com as reflexões sobre as vulnerabilidades da *Comissão*, tal como eles as vivenciaram. Mediante um relato das vicissitudes da *Comissão*, proponho que sigamos seu exemplo e submetamos a nova teoria do desenvolvimento, em particular, a idéia de sinergia, a uma espécie de teste da realidade.

Esse relato é apresentado aqui sob a forma de instantâneas das práticas e projetos, das conquistas e falhas da *Comissão* em diversos momentos entre 1988 e 2001. A *Comissão* será examinada nesses vários momentos a fim de determinar até que ponto a visão de futuro de Mancha e JA – e, sugiro, de outros ativistas da *Comissão* – foi percebida, em oposição à extensão em que as vulnerabilidades detectadas por eles se materializaram. Com base em nosso exame da *Comissão*, indagamos: quais são, num conjunto específico de circunstâncias locais, nacionais e globais, as possibilidades e os entraves à geração de sinergias? Quais são, sob circunstâncias específicas, as chances e os desafios do processo de “escalada”?

INSTANTÂNEAS DA *COMISSÃO*, JARDIM ORATÓRIO, 1988-2001

INSTANTÂNEA 1, 1988

Em 1988, a *Comissão* aparece como um nó na rede que envolve o movimento popular de moradores da Grande São Paulo. Seus líderes, que se consideram parte de um movimento mais amplo, mantêm encontros regulares com os dirigentes de associações similares, seja informalmente, seja em assembléias regionais e seminários de capacitação para os movimentos populares. Talvez, mais importante do que seus vínculos organizacionais, seja o fato de compartilharem uma história de luta através do que Sonia Álvarez (1993: 196) chama de “o fio discursivo” da “linguagem pré-participativa sobre direitos e cidadania”, que, “ao longo das décadas de 1970 e 1980, perpassou as lutas urbanas dispersas, localizadas, unindo-as em amplas e crescentes redes de movimentos populares”. Essa malha é tecida tanto nas liturgias católicas e no palco dessas assembléias e seminários quanto nas comunicações formais de palestrantes e declarações escritas.

Desde sua constituição formal, em 1984, a *Comissão* já avançou muito. Tornou-se uma espécie de governo local extra-oficial no Jardim Oratório, demarcando lotes e limites de ruas através da negociação com invasores e grupos de vizinhos, organizando mutirões para a construção de casas e criando uma cooperativa para a fabricação de tijolos. Em diversas ocasiões, a *Comissão* mobilizou grande número de famílias para tratar com o governo municipal uma série de assuntos, desde o fornecimento de água até os mais sérios temas, como, entre outros, a maneira em que o planejamento urbano deveria ser encaminhado e os tipos de títulos de propriedade a que os moradores teriam direito. Não menos importante do que suas conquistas é seu *modus operandi*. A *Comissão* não perdeu sua característica de entidade originada da iniciativa do grupo da Pastoral católica, liderado por padres jovens e seminaristas da Ordem do Redentor, que moram na própria favela, nem se propôs a seguir sozinha, sem depender dos recursos que pode obter através de seus laços com a Igreja. Importa dizer que a *Comissão* é conduzida por laicos e que segue linhas justas e democráticas, tomando todas as decisões importantes depois de discuti-las exaustivamente. Seus líderes continuam responsáveis pelo cumprimento das tarefas que lhes são encomendadas pela *Comissão*, assim como pelo uso dos recursos financeiros e de outros tipos. Esse laicalismo está extraordinariamente vivo quanto à necessidade de procedimentos e formas responsáveis de agir, o que evita que se tome o caminho fácil do clientelismo e do apadrinhamento político encontrado numa associação de moradores rival. Todos os domingos pela manhã, cerca de 12 membros de uma Executiva, eleita por associados inscritos na *Comissão* (em torno de 200 residentes), encontram-se para discutir as atividades da semana e planejar

projetos. Qualquer integrante da *Comissão* tem direito de comparecer a essas reuniões, e, ocasionalmente, um ou dois participam dos debates. A *Comissão* não é, em sentido algum, uma associação civil do tipo que se supunha virtualmente não existir entre as bases populares no Brasil até a década de 1970.

Em 1988, três membros da Executiva foram eleitos para o período de um ano, na qualidade de liberados, isto é, para trabalhar por tempo integral em projetos da *Comissão* em troca de um salário mínimo, pago com recursos de um financiamento recebido de uma agência de cooperação católica alemã e, posteriormente, de uma organização protestante européia. Os liberados trabalham em projetos tais como: a construção de casas modelo, a supervisão do fabrico de tijolos de cimento instituído pela *Comissão* (também financiado pela agência de cooperação estrangeira), a organização da atividade de uma cozinha comunitária e a mobilização dos moradores para os contatos com o gabinete do prefeito. Em tudo isso conta-se com muita ajuda da “casa dos padres”, assim como de conselheiros recrutados através das redes da Igreja Católica, ativadas pelos padres e seminaristas. O padre responsável pela casa assiste a cerca da metade das reuniões da Executiva. Um jovem arquiteto da Universidade Católica de São Paulo (Mancha e seu sucessor, Ton) freqüentemente assiste às sessões, apresenta plantas de casas modelo e de um galpão comunitário, eventualmente construído com financiamentos europeus. Ocasionalmente, comparecem estudantes de jornalismo, que auxiliam na produção da folha de notícias comunitárias, elaborada pela *Comissão*, e do boletim de uma página. Sendo assim, essa associação civil local não é, de modo algum, uma entidade meramente local nem exclusiva das classes populares. Pelo contrário, sua rede de influências, seus fluxos de recursos discursivos e materiais perpassam as classes e até mesmo as fronteiras nacionais.

INSTANTÂNEA 2, 1992

Em torno do ano de 1992, a *Comissão* ficou impossibilitada de manter os níveis de mobilização presentes em 1988. Vários fatores contribuíram para esse declínio. Bandos de homens jovens, desempregados, porém desejosos de tornarem-se consumidores da cultura global da juventude, aterrorizavam a vizinhança. O medo impedia que moradores, sobretudo mulheres, se aventurassem a sair para reuniões e festas, religiosas e sociais, que nutriam as raízes da *Comissão* em diversas partes da favela. A violência também enfraqueceu o interesse na ação coletiva destinada a fazer do Jardim Oratório um lugar melhor para viver. As únicas opções seriam aumentar a segurança da família ou, melhor, mudar-se para uma área mais segura, se fosse possível encontrá-la e estivesse nos limites de renda familiar. Foi o que ouvi ao entrevistar uma amostra de

10% das famílias. Consideravam que a *Comissão* não tinha possibilidade de ajudar e de agir com eficácia frente à violência. Os moradores acharam também que a *Comissão* fracassou em seus projetos de urbanização. O governo local, vitorioso nas eleições municipais de 1988, opunha-se firmemente às associações de moradores de favela como a *Comissão*. Desse modo, esta foi mantida fora do círculo do governo local, inclusive no que tange ao acesso a recursos e à competência de seus funcionários, antes ativamente procurados por aquela entidade. Descobriu-se, ou melhor, confirmou-se a opinião de seus dirigentes, que, enquanto permanecesse fora daquele círculo, a *Comissão* não poderia caminhar com os próprios pés rumo à urbanização.

A Executiva da *Comissão* decide lançar um de seus integrantes como candidato a vereador pelo Partido dos Trabalhadores, nas eleições de 1992, de modo a ter voz dentro do governo local. Porém, essa tentativa de fazer frente à exclusão mostra-se politicamente desastrosa, o que abate seriamente o moral da *Comissão*, além de continuar a minar, no conceito dos moradores, seu *status* de grupo dirigente capaz de solucionar os problemas. Envidam-se grandes esforços na campanha, mas o candidato perde, não conseguindo obter votação suficiente no Jardim Oratório. Pouco tempo depois, ele deixa a favela. A *Comissão* viu-se obrigada a enfrentar o fato de que, longe de ser a vanguarda de uma comunidade unida, havia perdido muito de sua capacidade de mobilização numa área residencial em que os estilos de vida e as estratégias de sobrevivência diversificaram-se de maneira crescente ao longo dos últimos anos da década de 1980.

INSTANTÂNEA 3, 1996

Em 1992, a *Comissão* mostrava-se impotente diante de um conjunto de fatores, tanto em nível local quanto globalmente, que parecia subvertê-la. Por isso, foi surpreendente descobrir, em 1996, que ela não apenas havia sobrevivido, como também anotado conquistas em sua agenda de urbanização, além de ter-se adaptado a algumas das circunstâncias que, em 1992, pareciam subjugará-la. A *Comissão* liderou uma vitoriosa campanha para enfrentar o seríssimo problema do destino do lixo na favela. Nesse empenho, a *Comissão* trabalhou conjuntamente com outras associações antes consideradas rivais ou que subvertiam a esperança de uma comunidade unida e autônoma no Jardim Oratório. Entre aquelas se inclui uma congregação pentecostal que permitiu o uso de sua rádio comunitária no intuito de mobilizar os moradores para que instalassem e mantivessem locais de coleta de lixo na vizinhança, e a *Sociedade de Amigos do Bairro* (SAB), antes tida como uma entidade clientelista, mas reconhecida, então, como dona de um potencial próprio de mobilização em certas partes da favela. O projeto da destinação

do lixo marca um avanço nas estratégias e agendas da *Comissão*. Muda o foco da ação, antes voltado para obter serviços e recursos do governo municipal, e agora mirando na direção do que a *Comissão*, junto aos seus novos aliados e com base em consultas a ONGs de desenvolvimento comunitário, pode conseguir sem recorrer ao Estado ou contando apenas com aportes complementares solicitados ao governo da cidade. Ademais, a *Comissão* muda sua estratégia de mobilizadora exclusiva de toda a comunidade do Jardim Oratório, apoiando-se sobre a sólida base de uma população católica unida, voltando-se para a urbanização tal como concebida pela própria *Comissão*. A entidade, revitalizada, reconhecendo a diversidade, tenta agora providenciar espaços públicos e ocasiões para ventilar e mediar as diferenças em torno dos papéis de gênero e dos estilos de vida segundo a geração, tanto entre a população católica quanto no que tange à comunidade de modo geral. Pela primeira vez, a *Comissão* tem uma mulher presidindo-a, ao mesmo tempo em que uma agente de saúde, contratada pelo governo local para trabalhar no Jardim Oratório, torna-se uma participante influente nas reuniões do colegiado da *Comissão*, estimulando, de maneira entusiasta, a participação local nos programas de saúde promovidos conjuntamente pela *Comissão* e pela administração municipal.

Mas existe um lado negativo. Em 1996, há amigos ausentes. Alguns dos líderes da *Comissão* mudaram-se, a maioria para outras áreas da periferia da Grande São Paulo, o que representou uma grande perda. Ademais, o fluxo dos recursos financeiros das ONGs internacionais – sempre incertos, porém essenciais – parecia estar secando, embora o moral tivesse sido elevado quando uma ONG italiana selecionou JA para integrar um grupo de líderes comunitários latino-americanos convidado a visitar ONGs européias de apoio ao desenvolvimento.

INSTANTÂNEA 4, 2001

Muitas mudanças ocorreram em Mauá e no Jardim Oratório. Inclusive o nome da *Comissão*, agora denominada *Associação Comunitária em Defesa da Cidadania – Comissão da Terra*. Os vínculos com a comunidade do Redentor foram atenuados porque os padres e seminaristas fecharam sua casa. O PT está em seu segundo mandato em Mauá, e diversos líderes da *Comissão*, inclusive JA, que é assessor técnico do Secretário da Habitação, galgaram posições na administração. O Jardim Oratório é muito menos uma favela, e muito mais um bairro popular. Atualmente, existe uma rua semicircular pavimentada que corta o Jardim Oratório, e um ônibus circular que vai até Mauá. O fornecimento de água, as linhas de esgoto e a eletricidade já cobrem toda a área. As “demandas” da *Comissão*, feitas ao longo de duas décadas, foram atendidas. A coleta e a separação do lixo, feitas em diversos pontos, funcio-

nam bem, contando com recursos complementares do município e da *Comissão*, a qual capta uma modesta renda proveniente da venda de lixo reciclável, que é comprimido e ensacado.

Porém nem tudo está bem, segundo JA, novamente presidente da *Comissão*. Ele é grato pelo seu trabalho e gosta do que faz, mas expressa desapontamento com a vitória do PT. O prefeito, petista, recusa uma participação real e plena dos movimentos de moradores na elaboração e avaliação do orçamento. JA e outros companheiros que, como ele, foram agraciados com empregos em razão da longa militância no movimento e no Partido, sabem que têm “rabo preso”, ou seja, eles não apenas sentem, mas foram advertidos de que não devem fazer críticas à administração publicamente. Sua própria inclusão no governo e a formalização dos procedimentos de consultoria implicam, curiosamente, menor acesso ao governo local do que em qualquer outro momento desde a abertura política, no final da década de 1980. Os moradores do Jardim Oratório sabem de tudo isso, o que constitui, na visão de JA, um dos motivos do dramático declínio no nível de participação na própria *Comissão* e em seus projetos. Uma outra razão, considera ele, refere-se à satisfação prematura, por parte da maioria dos moradores, com a urbanização, que eles acreditam concluída, e com sucesso.

DISCUSSÃO

Essas instantâneas atestam a perspicácia de Mancha e JA quanto ao que consideram as vulnerabilidades da *Comissão* e os desafios que deveriam ser superados para que essa visão comum de um futuro melhor se tornasse realidade. Na linguagem da Nova Teoria do Desenvolvimento, as instantâneas sugerem que as sinergias acontecem apenas momentaneamente, e nunca de maneira sustentável; e que a “escalada” pára quando as sinergias fracassam ou quando se impede que o movimento dê um passo à frente.

As instantâneas revelam muito claramente a dificuldade de manter o ritmo da demanda e dos projetos de cidadania tidos pela *Comissão* como integralmente relacionados. Apesar de uma certa independência dos projetos ter sido mostrada na Instantânea 2, na medida em que a participação cidadã enfraquece devido ao fracasso das campanhas reivindicatórias, a limitação de recursos e fatores atinentes ao ambiente político parecem descartar o objetivo conjunto dos dois projetos. Ademais, as sinergias desejadas pela *Comissão*, essenciais na Nova Teoria do Desenvolvimento, mostram-se, em todo o período, impossíveis de se alcançar. As alternativas prováveis, sugeridas nas Instantâneas 2 e 4, aparecem como fracasso da sinergia, na medida em que nem o Estado exclui a associação local nem a conquista. As fronteiras entre as partes são, provavelmente, demasiadamente altas ou por demais permeáveis

e nebulosas para permitir sinergias. Finalmente, as Instantâneas sugerem que fatores incontrolláveis por qualquer uma das partes com respeito à sinergia local – fatores esses que nós enfeixamos sob a rubrica da globalização – em equilíbrio debilitam a capacidade da *Comissão* e a vontade do Estado de serem parceiros na sinergia.

Os teóricos não são mais otimistas do que essas conclusões do caso. Evans e outros (Evans, 1996) consideraram as dificuldades em alcançar sinergias nos processos de “escalada” nos próprios casos a partir dos quais eles construíram suas teorias. Por exemplo, Evans assinala de que maneira a inserção facilmente desemboca no clientelismo, e considera ser quase certo que a “escalada” recue na ausência de empreendedores institucionais criativos. Testemunhos colhidos na linha de frente do desenvolvimento que está sendo praticado não deixam espaço para ilusões: “Nós assumimos compromissos, abrimos novos processos... estamos enfrentando complexidades. Declaramos interdependência. Tomamos dinheiro emprestado aos poderes que combatemos, tentamos confundi-los e ficamos confusos. Continuamos descuidados no uso dos bens e indiferentes à produção e ao consumo. Tentamos viver com o sistema e fugir dele. Somos esmagados pelo rolo compressor do capital e da tecnologia; morremos de fome e nos habituamos a reivindicar em nome dos oprimidos e moribundos: vivemos nas grades do Norte e do Sul, uns contra outros” (Charkiewicz e Nijpels, 1993: 18-19, *apud* Waterman, 2001).

Contudo, alguns teóricos, tal como um reduzido círculo de ativistas do movimento no Jardim Oratório, bem como grupos similares em todo o Brasil, persistem na esperança de que um tipo de desenvolvimento que integre elementos tais, como redução da pobreza material, ampliação da capacidade de escolha, libertação e verdadeira democracia, não é apenas desejável, mas uma possibilidade concreta. E o que sugerem as Instantâneas do Jardim Oratório e sua *Comissão* quanto ao realismo de tal esperança?

A resposta depende de um certo grau de suposições, expectativas e perspectivas. Se supusermos que os movimentos reais pelo desenvolvimento são idênticos, em termos de estratégia e estrutura, aos famosos movimentos dos anos 70 e 80 do século XX, que se integravam em torno da “viga mestra” da oposição aos militares, nada demais se deve esperar ou ver na *Comissão* e na rede de movimentos de que ela faz parte (Hochstetler, 2000). Certamente, nada similar à “escalada” deve-se esperar de uma base fincada em sinergias em que os capítulos locais dos movimentos de moradores, como a *Comissão*, sejam partes. Se presumirmos que a globalização econômica, política e cultural opera articuladamente com o único e inescapável objetivo de destruir as associações locais e os movimentos populares, e até mesmo a capacidade do Estado de fazer frente às demandas do movimento, então, resta lugar

apenas para o que é escuro e negativo em nossas Instantâneas no amplo marco da realidade. Se as dicotomias discursivas da modernidade foram rigorosamente aplicadas – hegemônico *versus* resistente, clientelismo *versus* reciprocidade simétrica, poder do Estado *versus* sociedade civil local –, então, a noção chave de sinergia parece uma impossibilidade, e sua busca, uma ilusão. Porém, se examinarmos as Instantâneas a partir de outras premissas, de outras idéias sobre globalização e de um discurso de categorias dialéticas, em vez de dicotomias categóricas, talvez possamos distinguir tons mais promissores.

Em primeiro lugar, tomemos uma premissa que nos permita ao menos considerar que a rede de discursos e de pessoal que serve de conexão com associações como a *Comissão da Terra* pode constituir fator de significativa transformação social. Isso nos ajuda a perceber que se, por um lado, a perda de dirigentes assinalada na Instantânea 3 atinge a *Comissão*, por outro, talvez não prejudique o movimento. De fato, pelo menos um, dentre os que deixaram a comunidade, se tornará, em 2001, um importante líder de uma associação de moradores, também situada na periferia, embora distante, e ele mantém permanente contato com os dirigentes da *Comissão* que permaneceram na área, bem como com associações congêneres na região. Uma observação atenta da rede também nos permite explicar – e nos leva a incluir entre os nossos cálculos – o poder de recuperação da *Comissão*. Membros desse núcleo local de uma rede de movimentos têm conseguido extrair forças de seu conhecimento e de seu envolvimento em fatos ocorridos nos tempos mais difíceis do Jardim Oratório. A questão é a seguinte: a localização da *Comissão* numa espécie de ecologia do movimento social – a rede de movimentos para a qual Álvarez (1997) nos chama a atenção (ver também Ireland, 1999) – mostra-nos os caminhos pelos quais a *Comissão*, em seus momentos de maior declínio, consegue dispor de recursos discursivos, morais e práticos que lhe permitem retomar seu papel como parceiro das sinergias locais.

Em segundo lugar, vejamos outras perspectivas quanto à globalização. Não resta dúvida de que muitas das mudanças evidenciadas pelas Instantâneas podem ser atribuídas a fatores relacionados à globalização econômica e cultural em São Paulo. No âmbito da periferia urbana, a globalização econômica afetou rapidamente as oportunidades de emprego, bem como a vontade e a capacidade das agências responsáveis pela provisão de infra-estrutura urbana e serviços através de formas – incluindo a geração da violência – que minaram os movimentos populares de moradores e as associações já constituídas, como a *Comissão*. Concomitantemente, a globalização cultural, que provocou uma extensa diversificação de aspirações a estilos de vida, criou uma tendência de fragmentação da solidariedade social, da qual dependiam entidades como a *Comissão* (Banck, 1995). No entanto, nas Instantâ-

neas não existem elementos que nos levem à conclusão de que quanto mais extensa for a globalização, mais razão haverá para descartar associações como a *Comissão*, bem como os movimentos de que são parte, como parceiros nas sinergias locais pelo desenvolvimento.

A compreensão atual e mais sofisticada das ambigüidades das distintas formas de globalização ajuda-nos a entender de que forma os fluxos globais de recursos materiais e discursivos, além de pessoal, enriqueceu e manteve a *Comissão* (Ireland, 2002). Mancha assinala que o financiamento da Alemanha ajudou, certa vez, a *Comissão* a reduzir a dependência do governo local e a concluir projetos que serviram a dois propósitos: fazer previsões sobre o modelo da nova cidade do Brasil desenvolvido do amanhã, e assegurar o futuro da *Comissão* após a exaustão da política de reivindicações. Indiscutivelmente, o atual declínio da *Comissão* somente poderá ser superado se as conexões e os fluxos globais permitirem uma retomada dos projetos da década de 1980. O projeto da *Comissão* de promover a prática ativa da cidadania no Jardim Oratório pode depender do desenvolvimento da sociedade civil global (Waterman, 2001).

Contudo, a ressurreição dos projetos cooperativos não parece provável, e se a visão e as energias da *Comissão* tiverem que ser novamente mobilizadas e apoiadas financeiramente, o Jardim Oratório pode não ser o local apropriado para implementar os antigos projetos. Essa consideração, combinada ao contexto político apresentado na Instantânea 4, sugere que a *Comissão* já não desempenha seu pequeno papel, em nível local, nos processos desenvolvimentistas no marco da Nova Teoria do Desenvolvimento. A Instantânea 4 nos mostra o governo local, mesmo nas mãos do Partido, dos movimentos, cooptando e domando os líderes da *Comissão*, subvertendo seus projetos de criação e participação, mesmo quando isso atende a demandas permanentes. A partir das Instantâneas 2 e 4 tende-se à tentação de generalizar a idéia de que a sinergia entre o governo local e as associações de igual âmbito é quase impossível, uma vez que o Estado, impelido pela lógica da maximização do controle e da minimização da incerteza, ou exclui o movimento local ou o coopta. Se considerarmos as Instantâneas à luz dos tipos de dicotomias discursivas antes assinalados, poderíamos concluir que a *Comissão* nunca teve nada a ver com os processos de desenvolvimento, representados no Diagrama 1.

De minha parte, argumento que essa não é uma conclusão necessária e que a própria história da *Comissão*, vista no contexto da rede de movimentos de que ela faz parte e interpretada à luz de uma perspectiva mais dialética e histórica, ajudará a entender o notável e verdadeiro, embora falho e descontínuo, processo de desenvolvimento que ocorreu – e continua ocorrendo – no Brasil. Desenvolvimento, esse – tal como concebido pela Nova Teoria do Desenvolvimento –, idealizado pela

Comissão e levado a efeito através das sinergias entre o Estado, as ONGs as redes de associações locais inseridas nas congêneres do movimento social. Um desenvolvimento que também pode ser traçado pelos parceiros que contribuem para as sinergias que o tornam possível, como é o caso da *Comissão*, com seu vai-e-vem, declinando e recuperando-se.

Assim, concluímos com uma consideração extraída dessa perspectiva alternativa. A sinergia pode ser conquistada não apenas mediante intercâmbios de valor agregado, estrita e permanentemente, entre as partes (as ONGs, as associações do movimento local e o governo de igual âmbito), mas também mediante a transferência de pessoal entre elas. De modo que se tenha – como de fato ocorreu no Jardim Oratório – trabalhadores da educação, da saúde e do bem-estar social tornando-se líderes do movimento, ao mesmo tempo em que dirigentes deste passam a integrar a equipe da ONG, do governo e até legisladores eleitos – mesmo que em outra localidade. Então, as sinergias surgem na medida em que a visão, o discurso e a experiência das entidades do movimento local passem a integrar e a transformar as demais partes. Claro que nada aqui é automático ou garantido. Todas as sinergias, como quer que ocorram, são sempre frágeis; e a escalada é, por necessidade, repleta de reveses e corrupção.

BIBLIOGRAFIA

- Alvarez, S. E. (1993) “‘Deepening’ Democracy: Popular Movement Networks, Constitutional Reform, and Radical Urban Regimes in Contemporary Brazil”, in Fischer R. and Kling J. (eds.) *Mobilizing the Community: Local Politics in the Era of the Global City* (Newbury Park: Sage Publications).
- Alvarez, S. E. (1997) “Reweaving the Fabric of Collective Action: Social movements and challenges to ‘Actually Existing Democracy’ in Brazil”, in Fox, Richard G. and Starn, Orin (eds.) *Between Resistance and Revolution: Cultural Politics and Social Protest* (New Brunswick e Londres: Rutgers University Press).
- Banck, G. (1995) “Mass Communication and Urban Contest in Brazil: Some Reflections on Lifestyle and Class”, in *Bulletin of Latin American Research*, No. 13(1).
- Baiocchi, G. (2001) “Participation, Activism and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory”, in *Politics and Society*, No. 29(1).
- Cavalcanti, H. (2002). “O desencontro do ser e do lugar: a migração para São Paulo”, in Burity, J. A. (org.) *Cultura e Identidade: Perspectivas Interdisciplinares* (Rio de Janeiro: DP&A Editora).

- Cohen, J. and J. Rogers (1995) *Associations and Democracy* (Londres: Verso).
- Evans, P. (1996) "State-Society Synergy: Government Action and Social Capital in Development", in *World Development*, No. 24(6).
- Fox, J. (1996) "How does civil society thicken? The political construction of social capital in rural Mexico", in *World Development*, No. 24(6).
- Fung, A. and E. O. Wright (2001) "Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance", in *Politics and Society*, No. 29(1).
- Heller, P. (2000) "Degrees of Democracy: Some Comparative Lessons from India", in *World Politics*, No. 52.
- Heller, P. (2001) "Moving the State: The Politics of Democratic Decentralization in Kerala, South Africa and Porto Alegre", in *Politics and Society*, No. 29(1).
- Hochstetler, K. (2000). "Democratizing Pressure from Below? Social Movements in the New Brazilian Democracy", in Kingstone, P.R. and Powers, T. J. *Democratic Brazil: Actors, Institutions and Processes* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press).
- Ireland, R. (1999) "Popular Religions and the building of democracy in Latin America: Saving the Tocquevillian parallel", in *The Journal of InterAmerican Studies and World Affairs*, No. 41(4).
- Ireland, R. (2000) "The Dancing Spirits of World Capitalism: Globalisation, Popular Culture and Citizenship in Salvador", in *JILAS*, No. 6(2).
- Ireland, R. (2002) "The Global Vectors in Brazil's Popular Movements", in J. Goodman *Protest and Globalisation: Prospects for Transnational Solidarity* (Annandale, NSW: Pluto Press).
- Meier, G. and Stiglitz, J. (2001) *Frontiers of Development Economics* (Nova Iorque: Oxford University Press – World Bank).
- Petras, J. (1999) "NGO's: In the Service of Imperialism", in *Journal of Contemporary Asia*, October, No. 29(4).
- Putnam, R. (2000) *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community* (Nova Iorque: Simon and Schuster).
- Sen, A. (1995) "Rationality and Social Choice", in *American Economic Review*, No. 85.
- Sen, A. (1999) *Development as Freedom* (Nova Iorque: Alfred A. Knopf).
- Sen, A. (2001) "What Development is About", in Meier, G. and Stiglitz, J. (2001) *Frontiers of Development Economics* (Nova Iorque: Oxford University Press – World Bank).
- Slater, D. (ed.) (1985) *New Social Movements and the State in Latin America* (Amsterdã: CEDLA).

A POBREZA DO ESTADO

Tendler, J. (1997) *Good Government in the Tropics* (Baltimore: Johns Hopkins University Press).

Waterman, P. (2001) *Globalization, Social Movements and the New Internationalisms* (Londres e Nova Iorque: Continuum).

JOHN-ANDREW McNEISH*

POBREZA, POLÍTICA E “PASSES DE MÁGICA” NA BOLÍVIA E NA AMÉRICA LATINA

INTRODUÇÃO

A maioria de nós sabe que o que o governo diz e o que o governo faz são, com frequência, duas coisas bastante diferentes. Não é raro que, nas democracias liberais, os partidos políticos façam grandes promessas em suas campanhas eleitorais, para esquecê-las tão logo se tornam governo. Para a maior parte de nós, são suficientes as explicações comuns sobre a necessidade de pragmatismo político, o desafio das múltiplas demandas e as restrições econômicas. Desde que haja certo tipo de estabilidade, algum sinal de prosperidade geral, a “Magia do Estado”, conforme Michael Taussig (1997) define as técnicas de legitimação dos estados-nação – a evolução de uma identidade nacional, uma cultura e um espírito comuns –, e a crença nos benefícios do governo liberal democrático nos permite passar por alto as diferenças entre a retórica política e sua realidade. No entanto, em países sem estabilidade política e/ou econômica, ou naqueles em que os laços entre o nacionalismo e a magia do Estado são frágeis, essas diferenças não podem ser descon-

* John-Andrew McNeish é pesquisador com pós-doutorado no Instituto de Antropologia da Universidade de Bergen, Noruega. Ele foi, até recentemente, coordenador de pesquisa sobre a América Latina, no âmbito do CROP/CLACSO Programa de Estudos da Pobreza, sediado em Bergen. Antes disso, pesquisava sobre Desenvolvimento Regional e Negócios, no Instituto Norueguês de Pesquisa do Trabalho (AFI) em Oslo, Noruega.

sideradas. Nesses casos, os passes de mágica políticos, na tentativa de fazer-nos acreditar em algo que nunca existiu, e talvez jamais exista, não apenas não convencem, como geram reações de desilusão e raiva crescentes em relação aos limites e contradições do governo. Neste texto, afirmo que os visíveis sinais de desencanto e as visíveis explosões periódicas de raiva coletiva na Bolívia podem ser perfeitamente explicados com base nesse raciocínio.

Nestas linhas, afirmo que, por trás da contínua agitação social na Bolívia, há algo mais do que problemas sociais e econômicos naquele país. Apesar das tentativas dos governos bolivianos recentes de apresentar políticas explicitamente desenhadas para combater a pobreza, as manifestações de massa e os bloqueios de estradas continuam a ocorrer com frequência cada vez maior. O governo boliviano e as organizações internacionais surpreendem-se diante dos fracos resultados de seus esforços para reduzir a pobreza através da abertura de novas oportunidades de mercado e de espaços políticos para os setores marginalizados da população. Ao fazerem tudo o que se lhes ocorre para melhorar a sorte dos pobres, a recorrente agitação é geralmente atribuída, tanto pelos governos quanto por aquelas entidades, aos permanentes efeitos do comércio de coca e ao conservadorismo militante de uma sociedade etnicamente polarizada, como a boliviana. Quanto a esse ponto, considero que, enquanto certos aspectos são identificados como portadores de uma influência negativa sobre o desenvolvimento nacional, os fatores que, na verdade, estão impedindo a redução da pobreza na Bolívia são os limites políticos à aceitação do debate quanto à política a ser adotada e às soluções que ela apresenta. Ademais, considero que esse problema não se limita, de modo algum, ao caso boliviano.

Muitos dos detalhes que descrevo neste capítulo são específicos dos antecedentes políticos e históricos da Bolívia, mas há também claras ressonâncias de conflitos sociais e de bloqueios à criação de políticas vistas em outras partes da América Latina e do Caribe. Apesar das predisposições para o contrário, o pensamento atual sobre o desenvolvimento na região continua profundamente limitado pela aceitação dogmática do liberalismo de mercado. Com demasiada frequência, as esperanças oferecidas aos pobres pela legislação, no sentido de reduzir a dívida nacional, apoiar a democracia local e preservar a participação popular, o diálogo e a valorização cultural, são frustradas pelo impacto da legislação concorrente, voltada para a governança, a privatização e a redução do gasto público. Enquanto a retórica do governo e dos especialistas em desenvolvimento promete a ampliação das liberdades, os pacotes de reforma criam novas cargas sob a forma de mais controle, mais restrições e mais obrigações. O passe de mágica, mostrando um quadro diferente do que na realidade existe, não apenas é insuficiente para convencer a comunidade internacional quanto à viabilidade de investimento na área, como

também, para um número de habitantes da região, as atuais contradições do governo democrático e da política de desenvolvimento têm-se tornado cada dia mais óbvias e inaceitáveis. Apesar da abertura de novos espaços políticos nas estruturas nacionais de decisão, o controle estrito acerca de que pessoas e de como elas podem ser ouvidas vem somar-se ao clima de desilusão em relação ao Estado e ao papel do governo.

POLÍTICAS EM PROL DOS POBRES NA BOLÍVIA

Em torno dos anos 90 do século passado, a Bolívia não somente havia desenvolvido uma democracia que funcionava, como também alcançado um estágio em que se observava um razoável interesse, tanto dentro quando fora do país, no sentido de formular políticas específicas de redução da pobreza. As estratégias adotadas pelo governo voltavam-se não apenas para a criação de novas oportunidades de desenvolvimento e de mercado, mas também para a abertura de espaços políticos aos setores marginalizados da população. Pela primeira vez, mudanças constitucionais, no início da década de 1990, reconheceram a natureza pluricultural da população do país¹. Ao mesmo tempo, foram ratificados acordos internacionais relativos aos direitos humanos e indígenas. Ademais, o governo boliviano implementou algumas mudanças práticas e técnicas, dentre as quais as mais importantes foram as Leis de Participação Popular (1995) e a Descentralização Administrativa (1996). Vistas em conjunto, essas reformas tinham o objetivo de redistribuir os poderes governamentais e desenvolver as finanças em municípios empobrecidos. Paralelamente, foi criado um novo sistema de governo local que prometia não apenas ser transparente e acompanhado pela população, mas também promover a união entre o governo democrático liberal do município e as lideranças tradicionais e estruturas organizacionais.

Outras iniciativas importantes, em termos de políticas sociais, tomadas pela administração de Sánchez de Losada, incluíram a formulação de uma nova Lei de Reforma Agrária (INRA), destinada a garantir e regulamentar os títulos de propriedade de terras particulares e comunitárias; uma reforma escolar, incluindo a tentativa de implantar o ensino bilíngüe; e um novo sistema de aposentadoria (BONOSOL). Normas sobre microcrédito e microfinanciamento também foram implantadas durante aquele período e continuaram contando com o apoio do Estado e a cooperação internacional.

Apesar da eleição democrática de um ex-ditador militar² para a presidência, no final da década de 1990, no limiar do novo milênio, a

1 A Bolívia tem uma população indígena de pouco mais de 50%, e nesses termos, é somente comparável à Guatemala.

2 O General Hugo Banzer era chefe do regime militar entre 1971 e 1978.

linha do governo boliviano de combate à pobreza por meios democráticos não mudou, pelo menos no papel. Na verdade, a palavra de ordem da campanha de Banzer referia-se diretamente às necessidades básicas dos pobres: “Pão, Teto e Trabalho”. Paralelamente à ação militar contra os plantadores de coca do Vale do Chapare, o governo boliviano deu prosseguimento à reforma em nível municipal, compondo uma *Comissão* encarregada de garantir a manutenção dos direitos humanos.

Seguindo as orientações do Banco Mundial, contidas em sua *Estratégia de Redução da Pobreza*, de 1999, a Bolívia tornou-se o único país na América do Sul a juntar-se à iniciativa daquela instituição financeira relativa aos *Países Pobres Altamente Endividados* (PPAE). A par da criação de um clima mais favorável ao pagamento da dívida e aos investimentos de capital, que a medida proporcionava, a iniciativa envolvia a definição de uma *Estratégia de Redução da Pobreza* (ERP) para o país. As ERPs são a resposta prática do Banco Mundial às Metas de Desenvolvimento do Milênio (MDM), do PNUD, segundo as quais a pobreza extrema e a fome devem estar reduzidas à metade em torno de 2015. O regulamento das ERPs assegura que os recursos para pagamento da dívida devem ser investidos na redução da pobreza, e responde às críticas óbvias e à fragilidade das reformas anteriores envolvendo ampla participação dos governos nacionais e da sociedade civil local em todas as etapas operacionais. Na tentativa de contemplar a pobreza, os governos devem apresentar uma ERP que explique claramente como pretendem incluir a pobreza no processo de desenvolvimento nacional bem como atender às necessidades e interesses da população (Bendana, 2002). Na Bolívia, a versão local da iniciativa global é a *Estratégia Boliviana para Redução da Pobreza* (EBRP)³.

O processo da ERP estimula o uso de métodos qualitativos de consulta para identificar os interesses e opiniões da sociedade civil. Na Bolívia, essas normas criaram a base de um “Diálogo Nacional”, através do qual a população deveria ser consultada a respeito da política econômica nacional, da alocação dos recursos nos *Países Pobres Altamente Endividados* (PPAEs) e os interesses públicos no desenvolvimento (*Unidade de Análise da Política Social e Econômica* (UDAPSE) (UDAPE, 2000). A primeira fase desse processo apresentou vários resultados positivos: principalmente um acordo para desenvolver um programa de redução da pobreza e impulsionar o crescimento econômico. O Plano Operacional de Ação para 1997-2002, assumido por Sanches de Losada em sua segunda administração, e concebido pela *Unidade de Análise de Política Social e Econômica* (UDAPE) do governo boliviano, baseou-se em quatro pilares identificados por esse processo: oportunidade, equidade, dignidade e reforma institucional.

3 *Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza*.

RETÓRICA E REALIDADE

Como resultado dessa importante ação em prol dos pobres, a Bolívia foi elogiada, por personalidades influentes no Banco Mundial e pela comunidade internacional como um exemplo da “boa prática” do desenvolvimento e reforma governamental⁴. Entretanto, apesar do entusiasmo com o modelo boliviano de democratização e redução da pobreza, demonstrado pela comunidade internacional, existe um crescente reconhecimento, no âmbito de pesquisadores e especialistas em desenvolvimento, de que os impactos dessas medidas foram exagerados.

A Bolívia continua sendo um dos países mais pobres da América do Sul. Embora o PNUD declare que uma infra-estrutura melhor para lidar com a pobreza tenha sido criada naquele país como resultado do recente aumento dos investimentos sociais, e admite que pouco se progrediu em termos de bem-estar se se comparar a renda com os níveis de consumo (UNDP, 2002). De fato, a UDAPSE relata que, entre 1999 e 2002, mais de 382.000 pessoas viviam abaixo da linha de pobreza (em termos simples, renda inferior a 2 dólares por dia). Conseqüentemente, a pobreza cresceu de 62% para 65%, e em algumas áreas rurais, no Altiplano do país, estima-se que o percentual atinge os 82% (Landa, 2002; Hernani, 2002). De 1999 a 2002, a distância entre o rico e o pobre também aumentou. A renda média de 90% da população é, agora, 15 vezes maior que a dos 10% mais pobres⁵. Embora a economia boliviana continue a crescer em torno de 2,8%, porque grande parte desse crescimento econômico ocorreu em áreas de alta produtividade (principalmente o setor financeiro), absorveu apenas 10% da força de trabalho. Estima-se, agora, que 67% da mão-de-obra boliviana estão empregados no setor informal.

Parece ter havido também pouco avanço em termos de expansão democrática. Apesar da insistente retórica política sobre participação e abertura democrática, são muitas as vozes insatisfeitas ou ocupando seu lugar nas estruturas redesenhadas dos governos locais da Bolívia. Nos últimos anos, as greves em diversos setores da força de trabalho, urbana e rural, continuam freqüentes, as estradas permanecem bloqueadas; e as grandes marchas, e manifestações de povos indígenas, vindas do Altiplano e da parte baixa da capital, continuam a ocorrer com freqüência cada vez maior. O presidente da república, Gonzalo Sánchez

4 Comentários do Dr. Deepa Narayan, editor de “Vozes dos Pobres”, do Banco Mundial. Conferência da NORAD. Oslo, Noruega: outubro 2002. Comentários similares foram repetidos em resultados de uma pesquisa recente sobre reformas de governo e econômicas no país, e.g. “Descentralização e governo local na Bolívia: um panorama de baixo para cima”, por Jean-Paul Faguet, Faculdade de Economia de Londres, *Crisis States Programme, série Working papers* No. 1, maio 2003.

5 Índice coeficiente Gini de 0,56.

de Losada, foi obrigado a fugir do país em outubro de 2003, após uma série de demonstrações de militantes durante as quais alguns ministérios ficaram em ruínas.

O DIABO MORA NO DETALHE

Devido aos persistentes níveis de pobreza e da agitação social na Bolívia, a situação não está de modo algum sendo revertida ali, como têm pretendido os formuladores oficiais de políticas e os setores internacionais que lhes dão suporte. A pobreza e a democracia continuam a constar da agenda como os principais temas sociais e políticos a serem enfrentados pelo governo e as populações locais naquela nação. Não me convencem as explicações sobre a persistência desses problemas. A guerra contra as drogas fracassou, mas não apenas devido ao desencanto com o liberalismo de mercado. Os fazendeiros dedicados ao plantio de coca são críticos com relação às normas sob as quais operam as atuais políticas de mercado, porém são ainda mais críticos quanto à rígida defesa que o Estado faz dos meios e formas tradicionalmente utilizados pelo governo para firmar acordos. Os principais partidos políticos falharam no trato com as populações rural e indígena, embora isso nada tenha a ver com o conservadorismo daquelas.

Afirmo que o maior obstáculo ao desenvolvimento e à democracia na Bolívia são as constantes limitações decorrentes das noções e estruturas da democracia no país. Observações feitas em nível local – no meu caso, na municipalidade de Santuario de Quillacas, comunidade de idioma aimará situada no Altiplano Sul – revelam que realmente existe um *passee de mágica* nos processos de reforma e desenvolvimento implementados em nome da redução da pobreza e pela democracia. Além do mais, mostram que a população local está mais do que consciente desse truque.

PARTICIPAÇÃO POPULAR E DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA NA BOLÍVIA

Do ponto de vista da descentralização administrativa na Bolívia, as leis introduziram dois itens fundamentais. O primeiro refere-se à estrutura política do Estado, e o segundo, às relações fiscais e financeiras entre os diversos níveis de governo. Junto com a reforma constitucional, as Leis criaram novos pilares para o governo local eleito autonomamente, tanto no nível de Departamento como naqueles previamente identificados como Seções de Províncias. Essas normas têm o efeito de transferir uma significativa percentagem da renda governamental (cerca de 20%) para o nível da administração local, onde, do ponto de vista do elevado gasto público, o Estado boliviano praticamente não existia. Ademais da

redistribuição de impostos, os governos locais também receberam permissão para solicitar recursos extras das agências não governamentais e outras entidades financiadoras, tal como o *Fundo de Desenvolvimento Social* (FIS) e o *Fundo de Desenvolvimento Camponês* (FDC). De acordo com dados do Ministério da Fazenda da Bolívia, os orçamentos dos governos locais aumentaram em cerca de 50% de 1994 a 1995. Segundo os termos das Leis, as finanças governamentais locais seriam, agora, alocadas seguindo critérios *per capita*.

Além das novas normas financeiras, a *Lei de Participação Popular* determinava que todo o território da nação boliviana fosse pesquisado novamente e dividido nas recém-definidas constelações administrativas urbano-rurais conhecidas como Municipalidades. Um processo pelo qual os antigos limites municipais, provinciais e departamentais foram revistos e, em algumas áreas, significativamente redefinidos.

Embora não houvesse mudanças na antiga constituição política dos governos municipais como tais, as novas leis promoveram importantes aberturas nos tipos de organização que podiam participar desse sistema representativo. Além das diversas categorias jurisdicionais, a *Lei de Participação Popular* instituiu os meios pelos quais as comunidades autogovernadas dos indígenas poderiam tornar-se atores participantes da democracia boliviana. Ao registrarem-se como *Organizações Territoriais de Base* (OTBs) as estruturas tradicionais teriam garantido status legal e papel oficial como supervisoras da execução satisfatória dos planos municipais. Segundo comentário contido em relatório da Universidade de Estocolmo: “É esse o sustentáculo da reforma, no sentido de possibilitar o casamento entre a democracia representativa do Estado e os sistemas participativos tradicionais dos povos e comunidades indígenas” (Booth, Clisby e Widmark, 1997). Ao abrir o sistema administrativo a novas entidades políticas, essa legislação surgiu como uma possibilidade de livrar-se do poder de ação do governo liberal, que privilegiava os direitos individuais, em detrimento dos culturais e grupais.

ESPERANÇA E DECEPÇÃO

Apesar da retórica da democracia e da bem sucedida reforma implementada pelo governo boliviano, uma pesquisa de abrangência local, desenvolvida por analistas independentes no Altiplano da Bolívia, revela a decepção das pessoas com os resultados das *Leis da Participação Popular e da Descentralização Administrativa*. A pesquisa mostra que, apesar de que as medidas estivessem bem apresentadas no papel – o povo votando em eleições locais, assistindo às reuniões, registrando suas organizações, elaborando planos de desenvolvimento, etc. –, as próprias pessoas não obtiveram qualquer retorno de suas ações. Na verdade, havia muito poucos sinais concretos de que houvesse melhorias,

tanto em termos de representação governamental local quanto de desenvolvimento nesse mesmo âmbito. O estudo demonstrou, ainda, que apesar das mudanças ostensivamente significativas nas estruturas de governo e nas oportunidades políticas, em muitas comunidades rurais locais, a reforma havia ocorrido apenas no nome.

Para começar, os principais impedimentos às mudanças positivas foram identificados como de natureza técnica. De fato, embora alguma menção tenha sido feita à falta de recursos nacionais suficientes para apoiar a implementação da reforma, a maioria das primeiras críticas tendia a caracterizar os problemas da participação popular e da descentralização administrativa como resultado de uma série de deficiências em nível local, em cujo âmbito os analistas destacaram as carências educacionais e de treinamento (Ticehurst, 1998; Booth, Clisby & Widmark, 1996, 1997; Arias, 1996; Lee van Colt, 2000; Calla Ortega & Pérez Arenas, 1995). Ficou claro que, embora um número significativo de servidores municipais desempenhasse suas funções com honestidade e dedicação, a maior parte deles era de origem urbana, com limitada ou nenhuma experiência técnica em administração municipal (Calla Ortega & Pérez Arenas, 1995). Segundo estimativas do *Secretariado Nacional da Participação Popular*, em 1995, 85% dos dirigentes da OTB eram analfabetos funcionais. Mesmo que a equipe da administração municipal e os representantes civis se adequassem ao seu novo trabalho, os críticos da reforma ressaltaram que o treinamento e as informações que o Estado lhes proporcionou não eram suficientes. Num relatório elaborado para o TYPI-DANIDA sobre a situação no Norte de Potosí, os autores assinalaram: “As Municipalidades demonstram pouco conhecimento sobre a infra-estrutura que supostamente foi entregue em suas mãos, e menos ainda com relação ao que eles tentarão atingir com a reforma educacional” (Calla Ortega & Pérez Arenas, 1995: 31). Ali onde o nível instrucional da equipe municipal era um problema, a educação e o conhecimento públicos eram ainda piores. Os críticos afirmam que o esforço do governo para difundir informações sobre a Lei foi insuficiente, deixando a maior parte do público sem conhecer sua natureza e seu impacto sobre a própria vida (Lee Van Cott, 2000). A maioria (52%) dos membros dos Comitês de Vigilância eleitos pelo Secretariado Nacional da Participação Popular afirmou precisar urgentemente de mais treinamento para poder examinar o *Plano Operacional Anual* (POA) de sua Municipalidade e para melhor julgar se os projetos estavam sendo adequadamente implementados (SNPP, 1996). Eles lutavam com a nova terminologia e o novo ritual burocrático que lhes haviam sido impostos (Bigenho, 2000). Não dispunham de recursos para contratar consultores, e o grosso da assistência técnica fornecida pelos meios oficiais havia sido destinado aos governos municipais.

Segundo os críticos, a combinação dos baixos níveis educacionais com a insuficiência de treinamento foi a responsável, num contexto de extrema pobreza e necessidades básicas não satisfeitas, pela utilização irresponsável dos recursos no primeiro ano de vigência das novas Leis. Muitas Municipalidades decidiram aplicar o dinheiro em melhorias urbanas visíveis, como a reconstrução da praça da cidade, a construção de novos escritórios municipais, de quadras esportivas, etc., em vez de destiná-lo ao desenvolvimento da produção e da infra-estrutura. Após o primeiro ano, o destino dos recursos mudou, sendo estes direcionados para melhorar a capacitação financiada pelo Estado e a educação pública. Os recursos passaram a ser alocados em investimentos para o bem-estar social, sobretudo saneamento básico, escolas, postos de saúde, fornecimento de água potável, além de uma boa porcentagem continuar a ser destinada a melhorias urbanas, como o sistema de esgotamento sanitário (Lee Van Cott, 2000). No entanto, tal como sugerem alguns autores, o permanente viés urbano nos investimentos aponta para demandas mais organizadas por parte das elites, bem como direcionadas à obtenção de resultados mais rápidos dos projetos de infra-estrutura urbana, em comparação com os investimentos produtivos, que requerem maior capacidade técnica e gerencial (Moe, 1997:8)⁶.

Embora concorde com essas críticas iniciais ao processo de reforma relacionado à participação e à descentralização, uma pesquisa que realizei recentemente, junto com outros colegas (McNeish, 2001; Jansen, 1999), revelou que os problemas que a reforma enfrentou eram, na realidade, maiores do que os restritos ao funcionamento dos governos locais. Contrariamente à arraigada retórica sobre capacidade de resposta e abertura, descobriu-se que as estreitas limitações e restrições estavam sendo impostas pelo governo quanto à participação local no novo processo de planejamento do desenvolvimento. Apesar de indicar que o povo tomasse parte e fosse consultado ao longo do processo de planejamento participativo, isso somente era permitido nos limites dos parâmetros estabelecidos por uma metodologia do Estado (Lee Van Cott, 2000; Calla Ortega & Pérez Arenas, 1995; Blackburn & Holland, 1998; Grey-Molina, 1999; DANIDA, 1998).

A justificativa do governo para fomentar a metodologia do planejamento participativo foi a de que esta privilegiava a demanda social. No entanto, ao definir um conjunto limitado de padrões e estimativas que, excluindo outras alternativas, estimulasse uma agenda voltada sobretudo para o desenvolvimento infra-estrutural e produtivo, ficou bastante claro que o governo estava relutante em renunciar ao controle sobre o planejamento nacional. Em vez de uma esfera de deliberação

⁶ Ver, também, Gray-Molina *¿Adónde fue la plata de la Participación Popular? La Razón*, 23/1/2003.

democrática sobre a política pública entre as organizações autônomas da sociedade civil e o Estado, a lei convocou certos grupos específicos a engajarem-se numa metodologia definida de participação no que tange a temas de política pública especificada pelo Estado.

Minha própria pesquisa mostra que a formulação dos planos de desenvolvimento municipal estava profundamente influenciada pelos consultores externos pertencentes às *Unidades de Fortalecimento Municipal*, das *Corporações de Desenvolvimento Regional* (CORDES). Esses técnicos ofereciam facilidades e treinamento em metodologias participativas para ajudar a articular necessidades, percepções e prioridades locais. No entanto, os mesmos consultores também deveriam atender às diretrizes do governo no sentido de adequar as demandas locais a um formato padrão a ser apresentado às autoridades departamentais (Blackburn & Holland, 1998: 36). Segundo um relatório da TYPI-DANIDA sobre o Norte do Potosí, “Na maior parte dos casos, existe uma grande diferença entre o que as autoridades municipais e os membros da comunidade consideram necessário” (Calla Ortega & Pérez Arenas, 1995: 30). Em minha pesquisa, o Prefeito Municipal de Santuario de Quillacas, comentou: “O Governo Central parece que sempre tem uma perspectiva diferente da nossa. Tudo faz crer que eles têm sérios problemas para integrar as nossas idéias ao *Plano de Desenvolvimento Departamental*”.

Além dessas e de outras limitações impostas à participação e à descentralização, tanto pelo governo quanto por partidos políticos nacionais, havia claros sinais de permanentes conflitos baseados nas diferenças de cultura e tradição. Embora as Leis tenham proposto um casamento entre a democracia representativa liberal e as estruturas étnicas de base comunitária, as tradições e as formas de organização locais freqüentemente se chocavam com as exigências da Lei e do gabinete governamental (McNeish, 2002).

Do ponto de vista cultural, a principal crítica às *Leis da Participação Popular e da Descentralização Administrativa* referia-se ao impacto que se considerava que ambas tinham sobre os limites comunitários. Conforme mencionado linhas acima, a criação de novas estruturas de governo local na Bolívia demandava uma mudança na redelimitação física e política dos territórios municipais. Com as reformas, o Estado tentava ocupar todo o território nacional mediante o reconhecimento e a delimitação territorial das jurisdições municipais. Isso buscava solidificar a soberania e a modernização do Estado (Bigenho, 1999). O antigo mapa político e administrativo da Bolívia era bem conhecido por uma série de inconsistências que há muito exigiam correção. No entanto, essa divisão administrativa do país acarretou um grande número de conflitos limítrofes entre as jurisdições municipais. As fronteiras territoriais não constituíam motivo de pressão quando o governo

local não detinha a responsabilidade nem dispunha dos recursos para assistir as áreas marginais. No entanto, agora, que elas contavam com esses fundos, as comunidades locais sentiam-se com mais razão ainda para reclamar e disputar determinadas áreas alegando causas históricas, econômicas e demográficas.

Durante o primeiro ano de vigência das reformas, foi criada a *Comissão Nacional Interministerial de Limites* (CONLIT), cuja incumbência era coordenar os distintos mapas e listas de cinco diferentes ministérios com vista a definir as fronteiras das novas municipalidades e seus cantões. No curso desse processo, surgiu todo tipo de problemas. Segundo os dados, duas municipalidades situavam-se numa área desabitada; três existiam, mas nunca haviam sido oficialmente registradas, embora nelas houvesse ocorrido eleições de forma regular. Muitas comunidades protestaram por haverem sido localizadas numa municipalidade, província ou departamento que não correspondia, ou porque seus limites haviam sido erroneamente desenhados (Ramírez Velarde, 1996: 118). Em 1996, a CONLIT estava tratando de cerca de 100 conflitos limítrofes em todo o país. Algumas dessas demandas referiam-se a exigências não atendidas envolvendo importantes recursos naturais, como gás natural e madeira, que, em termos de arrecadação, poderiam aumentar significativamente o potencial de investimento municipal. No entanto, tampouco era raro encontrar limites municipais, provinciais e até departamentais segmentando territórios étnicos específicos. O corte de territórios e unidades culturais sobre os quais a autoridade era exercida por organizações étnicas pode ter subtraído desses grupos alguma forma de poder conquistada por eles ao longo de todo o processo.

Foi essa experiência de retirada de poder através dos limites que, em 1997, levou pessoas que conheço a fazer comentários como este: “As Leis mostram respeito pelas nossas normas e costumes, e prometem mudança positiva no desenvolvimento local, mas ainda parecem preocupar-se pouco por nossas terras, costumes e cultura”.

AVANÇANDO?

Seria errado simplesmente colocar num mesmo cesto todas as políticas e processos de democratização e de redução da pobreza, qualificando-os como um fracasso e uma dificuldade tão-somente da Bolívia. Na realidade, isso seria tanto metodologicamente impróprio quanto logisticamente impossível para caracterizar de maneira abrangente o que estava ocorrendo em contextos tão imensamente diferenciados dos pontos de vista histórico, político, social e econômico. Mesmo dentro da própria Bolívia, existe certa variação entre regiões e áreas culturais no sentido de que distintas políticas têm sido vivenciadas e

causado impacto⁷. Isso posto, notam-se claras ressonâncias, no caso da Bolívia, dos conflitos sociais e bloqueios à formulação de políticas vistas em outras partes da América Latina e do Caribe. Nesse sentido, considero que tais semelhanças vêm das origens, intenções e conteúdos similares das reformas no Continente. Afirmino também que essas similaridades decorrem da forma em que os debates sobre democracia e desenvolvimento são seriamente limitados pela raramente questionada hegemonia política do liberalismo de mercado. Embora existam algumas exceções, esse paradigma continua a impor restrições a um conteúdo aceitável – e, portanto, a uma política aceitável – na Bolívia e nos demais países latino-americanos.

Também aqui, minha pesquisa sobre Participação Popular e Descentralização Administrativa serve para demonstrar essas afirmações. A Participação Popular e a Descentralização são amplamente festejadas como respostas institucionais aos desafios do regionalismo econômico, da governança, do planejamento do desenvolvimento e da distribuição e equilíbrio de poder. Como tais, representam os princípios centrais da estratégia nacional de redução da pobreza e democratização. Durante os anos 80 do século XX e o início da década de 1990, um grande número de governos latino-americanos adotou esquemas de descentralização administrativa do Estado e de desenvolvimento participativo (Quadro 2).

A participação popular e a descentralização implicam a abertura de novos canais de comunicação entre as populações locais e os respectivos Estados centrais. Um número maior de pessoas, incluindo grupos anteriormente invisíveis do ponto de vista político, como as mulheres e os pobres, tem acesso às estruturas locais de poder, o que antes era negado. Os governos, assim como as entidades que apoiam programas e que atuam nos círculos não governamentais, respaldam a descentralização administrativa no sentido de elevar tanto a eficiência quanto a responsabilidade das instituições governamentais. Embora reivindicando a natureza interna da respectiva reforma, os governos nacionais na verdade aprendem entre si a incluir a participação popular como ingrediente necessário de seu processo de descentralização (Martinez, 1996). Enquanto esse aprendizado parece originar-se domesticamente na maioria dos países, é inegável a influência da economia e das organizações internacionais, como a ONU, o FMI e o Banco Mundial, sobre as nações

7 Segundo entrevistas que fiz a Alcides Valdillo, Diretor de Fortalecimento Municipal junto à SNPP, e David Teuchsnieder, do Banco Mundial, áreas como Santa Cruz e Tarija, na planície boliviana, foram descritas como muito mais promissoras e livres de problemas do que o Altiplano. As municipalidades são maiores, razão pelas quais, em termos de *per capita*, recebem recursos financeiros mais substanciais para investir em administração e desenvolvimento. As estruturas de poder indígenas nessas áreas foram consideradas mais facilmente identificáveis, e suas lideranças locais mais dispostas a comprometer-se e ouvir o que o Estado oferecia.

Quadro 2.
Tabela Comparativa sobre Participação Popular e Descentralização
em países latino-americanos (baseado em Martínez, 1996:114)

	Países Latino-Americanos					
	Peru	Equador	Colômbia	Venezuela	México	Bolívia
Data adoção	1984	1978 1983	1982 (1986)	1978	1983	1994
Governo	Belaúnde T. Alán García	J.Roldos F.Cordero	Birigilio del Barco	Herrera Campins	Miguel de la Madrid	G. Sánchez de Losada
Orgs. Int.	INEP-PNUD	PNUD	CINEP/PNUD	OAS	ONU	PNUD
Novas Org.	Diálogo Rimanacuy	Comités Participat.	PEZ,TZ,JAZ, CAPACA, CIPACU	Assoc. Territoriais	Deleg. de Conselhos Moradores	OTBs, CVs, SNPP
Objetivos	Des. Reg. Descentr.	Desenv. Treinam. Bem-estar social	Desenv. Descentr	Planej. Des. Soc	Plan. Des. Probl. Urb.	Des. local Descentr. Saúde, Educação
Recursos	Rec. Munic. % PIB	2% PIB	50% PIB	Inv. em Planos	Transf. Rec. p/ Municip.	Finanças Munic. 20% PIB
Localiz.	Municip	Min. Trab., AME CONADE	Munic.	Munic.	Munic. Empr. Públicas	Municip.

que têm dado continuidade a seus programas de participação popular e descentralização (Palma Caravajal, 1995; Montano, 1996; Ospina, 1997). Na Bolívia, o Banco Mundial tinha um interesse chave no avanço da legislação rumo à reforma de governo local, ao financiamento de sua implementação e ao projeto de planejamento participativo. Na América Latina, os programas de participação popular e descentralização não obedeceram apenas a uma disposição política regional, mas, em grande medida, fizeram parte de um processo de ajuste estrutural sob o comando e com o suporte da comunidade internacional representada pelo PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) e o Banco Mundial (Tendler, 1997; Palma Caravajal, 1995; Martínez, 1996; Caravajal, 1995; Stiefel e Pearce, 1982). A Municipalidade, herança da estrutura centralizada do Estado napoleônico, presente em muitos países da região, seria reformulada e passaria a desempenhar um papel chave na maior parte dos novos programas de descentralização administrativa (Nickson, 1997).

Com vista a fazer as estruturas de governo e as instituições locais funcionarem democraticamente, a descentralização implica a implantação – ou a reforma – de um sistema de comunicação institucional entre representantes localmente eleitos e sociedade civil/Estado. No marco dos sistemas antes politicamente frágeis ou marginalizados, setores da população são ostensivamente agraciados com mecanismos cujos objetivos são arejar sua visão e influenciar os processos de tomada de decisão em nível local. Pelo menos no caso da América Latina, isso implica ademais a descentralização de elevadas somas de recursos, tanto técnicos quanto financeiros, ao nível do governo local (Tendler, 1997; Palma Caravajal, 1995). Às instituições locais recentemente criadas e legalmente elevadas ao poder garante-se um papel na direção e supervisão das finanças recentemente disponíveis.

“GOVERNAMENTALIDADE” E MENTALIDADE DE GOVERNO

Conforme sabemos por experiências no Brasil – por exemplo, em Porto Alegre (Abers, 2000; Chávez Miños, 2002), bem como através de relatórios de outros campos, como Juchitán, no México (Rubin, 1997) –, existem exemplos da “boa prática” de participação popular e descentralização administrativa. No entanto, apesar da maneira como essas experiências positivas têm sido tomadas por muitos governos, assim como por organizações internacionais e agências de desenvolvimento de além mar, como justificativa e base para suas políticas, a pesquisa multidisciplinar a que se tem acesso atualmente demonstra que esses exemplos de boa prática constituem exceções à regra (Crook & Manor, 1998; Stiefel e Wolfe, 1998; Martínez, 1996). Martínez, por exemplo, afirma que concorda com Ojeda Lautaro (1988: 80) em que, embora ajudem a manter a estabilidade do sistema governamental, os programas de participação popular “são concebidos sem a participação dos interessados, sem sua boa vontade ou concordância. Raramente eles (os governos) levam em conta os calendários e os ritmos locais, ou, menos ainda, as culturas específicas da população; a regra é recorrer a planos e normas impostos e alheios aos processos concretos que fazem parte da realidade” (Martínez, 1996: 73). A pesquisa revela que, embora a linguagem da descentralização e da participação popular possa mostrar-se radical como mecanismo de democracia e desenvolvimento, na prática, o propósito dos governos e das elites, ao abrirem o sistema político à “sociedade civil”, raramente vai além da retórica. Na realidade, a impressão é a de que os governos e as elites locais sentem-se compelidos a implantar reformas democráticas, tanto de índole social como econômica, em resposta às pressões nacionais. Reformas, essas, que eles não somente não estão interessados em levar adiante, do mesmo modo como são incapazes de permitir que novas estruturas atuem li-

vemente. Segundo Stiefel e Wolfe (1998: 226), “os poucos projetos nos quais a participação do povo foi buscada e adotada com sucesso são, quase sem exceções, ‘acidentes’ [...], normalmente devido aos ingêntes esforços de um ou alguns poucos indivíduos engajados na organização do ‘grupo alvo’, não sendo, portanto, resultado de nenhuma diretriz planejada pela organização”.

Escudando-se no medo do “desperdício”, do “mau gerenciamento” e da “corrupção” como motivos para intervir, os processos de descentralização e de participação popular são freqüentemente usados como instrumentos para o restabelecimento do controle centralizado. No interesse da soberania e da governabilidade, normas rígidas e numerosas formas de controle mútuo entre órgãos governamentais são postas em prática e reforçadas com vista a garantir que a participação popular aconteça num ambiente controlado e permanentemente monitorado. Nesse processo, os sistemas informais locais de pensamento, organização e autoridade são redesenhados de maneira a adequá-los aos ditames oficiais – todos são localmente manipulados e/ou resistentes. Na realidade, embora a linguagem política usada para implantar os programas de descentralização e participação popular possa referir-se ao respeito à cultura e à organização local, a necessidade, que o governo geralmente sente, de definir um sistema padronizado para toda a população dificulta, quando não impede, essa sensibilidade⁸. Conforme Juan González (2000: 3) escreveu sobre a Colômbia, “apesar da retórica política muitas vezes usada por trás do discurso sobre democracia participativa e desenvolvimento no país, foi a abordagem administrativa que se tornou dominante”. Ou seja, o ideal da lógica formalizada e formalizante do governo – “a submissão da oportunidade” – pouco difere do que tem sido aplicado por governos “modernos”, desde meados do século XIX (Scott, 1998; Hacking, 1990; Foucault, 1991).

Em muitos sentidos, a lógica e a prática do governo, ou, melhor dito, do poder, não foram mudadas pelos processos de descentralização e participação popular implantados ao longo da última década. De fato, mesmo que mudanças legais ensejem futuras aberturas políticas reais, ter-se-ia a impressão de que isso não seria suficiente, no presente clima internacional de política neoliberal e globalização, para respaldar a legitimação duradoura do *status quo*. A Bolívia oferece muitas evidências que sugerem que a descentralização e a participação popular se difundiram devido ao apoio de que são alvo, tanto do sistema político mundial (ONU, ONGs internacionais) quanto das instituições financeiras do

8 Embora a ênfase na padronização dos direitos individuais ocorra particularmente nos países de democracia liberal, ela é ainda mais forte no caso de nações que ainda ostentam governos autoritários.

mesmo âmbito (Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, Banco Inter-Americano de Desenvolvimento, etc.). Em muitos dos países em que foram aplicados os Programas de Ajuste Estrutural (PAEs), ou nos quais os empréstimos internacionais para o desenvolvimento tornaram-se importantes – todas as nações mencionadas, exceto a Índia –, o estágio seguinte das condições impostas tem sido a ênfase na reforma governamental (Stiefel & Wolfe, 1994).

No rastro das crises econômicas que, na década de 1980, atingiram a América Latina e outras partes do mundo, muitas organizações internacionais começaram a estimular um pacote de reformas em todo o planeta, enfaticamente relacionadas tanto ao campo econômico quanto à arena política, em obediência à preocupação com a “governabilidade”, ou seja, nos termos daquelas entidades, as condições de “governança” necessárias à criação de uma economia de mercado estável (Stiefel & Wolfe, 1998). No marco dessa nova política de governança, destaca-se, de forma profundamente divulgada, a instalação de governos democráticos, “com ênfase em eleições livres e regulares, registro universal de eleitores, multipartidarismo, independência do judiciário, direitos constitucionais aos cidadãos, seja individualmente, seja em termos de minorias e grupos marginalizados, além de uma imprensa independente e livre” (Webster & Engeberg-Pedersen, 2000: 2). No entanto, enquanto a ênfase na democracia se fortalece entre as organizações internacionais, por trás do cumprimento das demandas técnicas, nota-se pouca ou nenhuma preocupação com o impacto que as reformas exercem sobre as populações, ou seja, se tais medidas têm realmente feito, ou não, a diferença no sentido de garantir mais poder às comunidades antes marginalizadas. Não tem havido interesse quanto ao atual impacto sobre as relações sociais de poder no marco de cada país. Na verdade, no que tange aos programas de descentralização e participação popular, simplesmente supõe-se que a implantação daqueles já é suficiente para garantir resultados democráticos (Mohan & Stokke, 2000; Törnquist, 1999).

Dadas as crescentes e óbvias limitações da política internacional, que se baseia em mecanismos de reestruturação, como a descentralização e a participação popular, para criar um governo democrático, vários especialistas em desenvolvimento começam a indagar por que uma política tão frágil tem sido tão ampla e passivamente aceita (Stiefel & Wolfe, 1994; James, 1999; Nelson & Wright, 1995). Alguns analistas argumentam que uma das principais razões dessa política ter sido acatada com tão poucas críticas reside na falta de “clareza conceitual no próprio campo do desenvolvimento”. Realmente, conforme Wendy James (1999: 13) adverte, parece “haver um clima lingüístico que perpassa o tema e que pode dificultar a percepção da diferença entre defesa e análise, ou mesmo a visão clara do que está sendo defendido”. O resultado da reforma é tão ambíguo porque as próprias metas

e intenções dos especialistas em desenvolvimento e dos reformadores do governo são freqüentemente ambíguas. Termos como “participação”, “mobilização”, “animação”, “desenvolvimento autoconfiante”, “diálogo”, etc., são usados no inter-relacionamento entre os governos e as organizações que os apóiam nesse esforço. Alguns autores sustentam que a confusão conceitual serve a um propósito: o de permitir que os governos e as organizações internacionais limitem-se, quando convém, à proclamação e à defesa da participação, sem a necessidade de entrar em detalhes sobre as implicações, os aspectos políticos e, por conseguinte, as conseqüências da participação em termos de poder (Stiefel e Wolfe, 1998).

Contraopondo-se a essa observação, ou complementando-a, outros pesquisadores consideram que a razão pela qual os projetos financiados pelo Estado, relativos ao desenvolvimento participativo e à descentralização administrativa, apresentam resultados tão ambíguos reside na forma em que suas idéias são adotadas na prática atual do desenvolvimento. Observando as trajetórias separadas da participação e da descentralização, não resta dúvida de que ambas têm suas raízes no debate e nas idéias radicais da *praxis* do desenvolvimento no final da década de 1970 e nos anos 80 do século passado. No entanto, sem negar a importância de correntes do desenvolvimento, como a “Pesquisa da Ação Participativa” e a “Avaliação Rural Participativa”, em sua qualidade de metodologias básicas, a explosão do interesse do Estado em apoiar o desenvolvimento participativo e a descentralização administrativa, em anos recentes, deve ser diretamente relacionada ao novo clima em termos de governança da economia mundial (Stiefel & Wolfe, 1998; Nelson & Wright, 1995).

A apropriação do desenvolvimento participativo e da descentralização administrativa por parte das instituições financeiras internacionais, como o Banco Mundial, como meio para amenizar suas atividades econômicas, explica, em grande medida, por que tantos países as citam como elementos da política nacional de desenvolvimento. Realmente, do mesmo modo que a apropriação, pelo Banco Mundial, dessas idéias de desenvolvimento explica por que a tendência de patrocínio estatal a esse tipo de políticas de desenvolvimento está tão difundida, também dá pistas do porquê as atuais implementações da participação popular diferem tanto da maneira como são entendidas em círculos não governamentais de abordagem mais radical do desenvolvimento. Enquanto os antigos teóricos do desenvolvimento apoiavam as estratégias de descentralização como mecanismos de redistribuição de poder, o Banco as adotava simplesmente como meio de direcionar e cortar custos da administração governamental. Embora os teóricos do desenvolvimento e o Banco apoiassem o desenvolvimento participativo como um meio de estimular a auto-suficiência das comunidades locais, existe uma di-

ferença crucial entre o pensamento daqueles e deste. Além de apoiar financeiramente a concepção técnica e a implementação de esquemas de desenvolvimento participativo e descentralização, o Banco não estava, de modo algum, interessado em cobrir os custos das ações rumo à auto-suficiência. Essa tarefa recairia sobre os ombros das próprias comunidades locais.

Quando da implantação da política do Banco Mundial com vista ao desenvolvimento participativo e à descentralização, ficou claro um pressuposto ideológico quanto ao papel e à responsabilidade dos indivíduos. Considero que esse pensamento, baseado no mercado, também forneceu a base para a maior parte das políticas governamentais e do pensamento latino-americano sobre o desenvolvimento, ao longo da última década. Aí estão fincadas as raízes de boa parcela dos passes de mágica a que me refiro. Individualmente, os cidadãos são livres para agir no âmbito de uma sociedade e um mercado em que o Estado é onipresente apenas para garantir que a competição entre esses indivíduos se dê livremente, sem freios (Burchell; Gorden & Miller, 1991: 119). Essa é uma noção bastante diferente das idéias socialistas e comunitárias dos acadêmicos envolvidos nas discussões em torno desses tipos de desenvolvimento. Aqui, as palavras operacionais são “depositário” e “transformador”. Trata-se, conforme sugere Robert Chambers (1994), de idéias tomadas por empréstimo ao gerenciamento organizacional norte-americano, que enfatizam ‘descentralização, confiança, rápida adaptação, avanço e diversidade’. Chama a atenção o fato de o entendimento do Banco quanto à auto-suficiência parecer apontar também para uma idéia de individualismo liberal disciplinado, favorecido pelos neoconservadores. Aqui, testemunhamos “a múltipla responsabilização dos indivíduos, famílias, lares e comunidades quanto aos próprios riscos” (Dean, 1999: 165).

Mediante a prática política, o Banco Mundial e os governos que o apóiam pretendem criar um novo tipo de sujeito, ou seja, um indivíduo auto-suficiente e responsável pela sua automelhoria (Shore e Wright, 1994). Nesse contexto, a idéia combina com a análise sobre o “liberalismo avançado”, feita por Nikolas Rose, segundo a qual o objetivo é “governar sem governar a *sociedade*, o que equivale a dizer governar através das escolhas regulamentadas e mensuráveis dos agentes autônomos: cidadãos, pais, empregados, investidores” (Rose, 1999: 298). De forma similar às associações de inquilinos na Grã Bretanha da década de 1980, considera-se que são as pessoas, mais do que os profissionais treinados, as detentoras dos requisitos necessários e dos conhecimentos indispensáveis à melhoria da “própria qualidade de vida” (Hyatt, 1997: 218). Na realidade, tal como nesse caso, a “pobreza”, para o novo sujeito, “não está representada como um problema social, mas como uma nova possibilidade de os indivíduos pobres experimentarem galgar degraus de poder mediante a realização do autogerenciamento” (*Ibid*: 219).

Sob a lógica do “novo gerenciamento público”, o Estado atua apenas na criação das condições de auto-realização de seus cidadãos. Segundo esse novo plano, os especialistas já não agem como funcionários diretos de um Estado “social”. Em vez disso, seu papel é o de provedores competitivos de informação e conhecimento, atitudes de risco que permitem que os indivíduos e suas comunidades conduzam suas vidas de forma autônoma. Nas palavras de Nikolas Rose (1999: 147), “eles os orientam nas técnicas de autogoverno, tal como nas consultorias privadas e nas operações de treinamento. Eles fornecem a informação que permitirá ao Estado, ao consumidor ou a outras partes – dentre elas, as agências reguladoras –, avaliar e auditar o desempenho dessas agências *quasi*-autônomas e, portanto, manejá-las. Eles identificam os indivíduos incapazes de governar, tentando reengajá-los e treinando-os rumo ao sentido de bem-estar no trabalho – ou gerenciando sua exclusão – do encarceramento e revisualização do bem-estar”.

Coadunando-se com essa postura, a participação popular e a descentralização podem englobar elementos que, no marco da atual discussão das ciências sociais em torno da ‘governamentalidade’, são denominados de “tecnologias de agência”, isto é, as estratégias, técnicas e procedimentos através dos quais as autoridades habilitam programas de governo (Barry; Osborne & Rose, 1996). Ou o que Michel Foucault (1991), de modo simples, mas obtuso, chamou de “conduta da conduta”. Ao discutir as tarefas e os atributos do liberalismo avançado, Mitchell Dean cita duas tecnologias de princípio: a primeira situa a proliferação extrajudicial e *quasi*-judicial do contrato evidenciado na “terceirização” de serviços públicos a agências privadas ou comunitárias, acordos feitos por desempregados, contratos de ensino-aprendizagem de crianças, contratos de desempenho entre ministérios e servidores públicos seniores, contratos empresariais, etc. (Dean, 1999). A segunda tecnologia abarca as “tecnologias de cidadania”, as variadas técnicas de auto-estima, de exercício de poder, assim como de consultorias e negociação, usadas em atividades as mais diversas, quais sejam: o desenvolvimento comunitário, os estudos de impacto social e ambiental, as campanhas de promoção da saúde, o ensino, o policiamento comunitário e o combate aos distintos tipos de dependência (Dean, 1999). Segundo as palavras de Dean (1999: 168), essas tecnologias entram em cena “quando certos indivíduos, grupos ou comunidades tornam-se [...] populações [...] consideradas de alto risco [...] As vítimas do crime, os fumantes, os cidadãos alvo de abuso, os homossexuais, os usuários de drogas injetáveis, os desempregados, os povos indígenas, todos são objeto dessas tecnologias de agência, que buscam transformar seu status, torná-los cidadãos ativos, capazes de, seja como indivíduos, seja como comunidade, administrar os próprios riscos”.

Nesta sociedade, o governo parece mais facilitador e mais disposto a ceder poder, porém é, ao mesmo tempo, mais disciplinador, rigoroso e punitivo. O governo desempenha menos um papel de direção direta e distributiva, e atua mais de maneira coordenadora, arbitrária e preventiva.

No sentido de estimular a governança e o gerenciamento de “risco” (Beck, 1992), a participação popular e a descentralização apóiam a idéia de concessão de poder. No entanto, esta tem sido esvaziada ou “despolitizada” para dar lugar a algo bastante diferente da concepção de repartição de poder e aumento da participação política. As estruturas de poder existentes são ignoradas, e a concessão de poder, entendida principalmente no sentido de se ter um lugar, uma voz no marco do sistema administrativo ou gerencial. *O empowerment*, nas palavras de Wendy James (1999: 14):

“parece implicar agora um pouco mais de presença do que de responsabilidade concedida de cima para baixo, ou do centro, com vista a monitorar os que se situam abaixo ou por trás, e em cujas atividades o indivíduo tem que ser levado em conta. Dá a impressão de que a pessoa recebe esse poder para assumir uma pequena fatia de responsabilidade gerencial e de poder de decisão, porém o atual sentido do termo não parece exercer nenhum controle direto dos recursos ou da possibilidade de unir-se a outros de igual nível na estrutura, com a possibilidade de barganhar coletivamente com o poder central”.

CONCLUSÕES

Em termos de política de mudança, as aparências podem realmente ser decepcionantes. A maior parte da literatura sobre o desenvolvimento, do mesmo modo que os programas que ela legitima, parte de uma concepção específica de participação política que levaria ao poder emancipador de comunidades e pessoas no processo de desenvolvimento. Isso implica que as populações pobres marginalizadas são capazes de, por si sós, alcançá-lo. Para tanto, precisam apenas de um financiamento inicial e assistência técnica para caminhar com os próprios pés. “Ajude-os a se ajudarem”. No entanto, essa não é a trilha percorrida pelas reformas. Na prática, os governos que buscam o desenvolvimento e legislam sobre o assunto questionam o conhecimento e a capacidade do povo de se auto-ajudar. As populações locais desenvolveram complexas formas de organização, e têm sobrevivido apesar dos percalços naturais, enquanto ignoram os governos. Devido a que as populações locais são consideradas pelos governantes como carentes de capacidade e de suficiente nível de consciência para promover, por si mesmas, as

mudanças sociais, elas são preparadas para participar do processo de desenvolvimento através das estruturas de participação institucionalmente controladas. Em minha opinião, essa contradição é o que possibilita os passes de mágica que se observam na grande maioria dos planos criados pelo Estado para a democratização local e a redução da pobreza na América Latina.

Ao negar a capacidade de diligência e a consciência do povo em relação aos problemas que o afetam, os programas estatais relativos à democratização e à pobreza quase sempre negligenciam a questão do poder. Contrastando com a retórica da concessão desse poder, a base real das idéias de responsabilização do indivíduo anula a capacidade de as pessoas questionarem ou procurarem transformar as estruturas de poder vigentes. As contradições – ou passes de mágica – podem ser óbvias para as pessoas que afetam, mas, em razão de sua natureza politicamente tácita, dificultam imensamente a discussão aberta de alternativas. Realmente, através das estruturas de participação e de governo instituídas por aquelas contradições, são dadas novas justificativas e razões da existência dos mecanismos de poder estabelecidos. Como resultado, também continuam imutáveis as classes e os preconceitos étnicos no marco da engrenagem institucional do Estado.

Na Bolívia, país de grandes necessidades e de um Estado historicamente fraco, as contradições dos programas de democratização e de redução da pobreza deram origem a uma mistura explosiva. Como resultado da falta de vontade política de ouvir e da evidência do verdadeiro interesse do governo central de expandir sua ação e favorecer os investidores estrangeiros, as comunidades locais têm poucas razões para acreditar nas promessas dos partidos políticos estabelecidos. Sistemáticamente iludidas pelas políticas governamentais e sem contar com nenhum canal real de expressão de suas necessidades e reivindicações, as populações bolivianas locais retraíram-se, voltando-se para suas tradições e sua experiência histórica em busca dos próprios meios de expressão e ação. Em alguns casos, isso possibilitou a adoção de uma retórica política baseada na memória histórica de antigos conflitos étnicos. Em outros, inspirou a criação de novos partidos políticos que mesclam idéias modernas de justiça e de governança com símbolos e interesses étnicos. Esse pode ser um processo positivo. Contudo, os fatos ocorridos em anos recentes e o tom freqüentemente racista da linguagem dos líderes políticos remetem-nos à polarização étnica e classista naquele país. E fazem-nos lembrar que os acontecimentos locais estão intimamente ligados a interesses externos mais poderosos e por eles governados.

BIBLIOGRAFIA

- Abers, R. (2000) *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil* (Londres: Lynne Rienner).
- Arias Duran, I. (1996) *El Proceso Social de la Participacion Popular: Problemas y potencialidades* (La Paz: SEP).
- Barry, A.; Osborne, T. and Rose, N. (eds.) (1996) *Foucault and Political Reason: Liberalism, neo-liberalism and the rationalities of government* (Londres: UCL Press).
- Beck, U. (1992) *Risk Society: Towards a New Modernity* (Londres: Sage).
- Booth, D.; Clisby, and Widmark C. (1996) *Empowering the Poor through Institutional Reform: An Initial Appraisal of the Bolivian Experience*. Working Paper 32 ed., Department of Anthropology (Estocolmo: Universidade de Estocolmo).
- Booth, D.; Clisby & Widmark C. (1997) *Democratising the State in Rural Bolivia*. *Development Studies Unit* (Estocolmo: Universidade de Estocolmo).
- Bigenho, M. (1999) "Sensing locality in Yura: rituals of carnival and of the Bolivian state", in *American Ethnologist* 26, No. 4, 957-980.
- Blackburn, James and Holland, Jeremy (1998) *Who Changes?: Institutionalizing participation in development*. Intermediate Technology Development Group.
- Burchell, G., Gordon, C & Miller, P. (eds.) (1991) *The Foucault Effect: Studies in Governmentality* (Londres: Harvester Wheatsheaf).
- Calderón Gutiérrez, F. (2002) *Informe de Desarrollo Humano* (Bolivia: UNDP).
- Calla Ortega, R.; Peres Arenas, J.A. (1995) *Estudio de Coleccion de Datos para la Eventual Programa de Apoyo de DANIDA a las Pueblos Indigenas y Municipios en el Departamento de Potosi*.
- Caravajal, E.P. (1995) "Decentralization and democracy: the new Latin American municipality", in *CEPAL*, 55, 39-53.
- Chambers, R. (1994) *Paradigm shifts and the practice of participatory research and development* (Brighton: IDS).
- Chavez Miño D. (2002) "Porte Alegre, Brazil: A new, sustainable model of participatory and democratic governance". Trabalho apresentado no *Local Politics and Democracy Conference*.
- Crook, R.C. & Manor, J. (1998) *Democracy and Decentralization in South Asia and West Africa: participation, accountability and performance* (Cambridge: Cambridge University Press).
- DANIDA (1998) *Sector Programme: Support to Indigenous Peoples. Popular Participation and Decentralization, Bolivia* (Copenhague: Ministério dos Negócios Estrangeiros).

- Dean, M. (1999) *Governmentality: Power and Rule in Modern Society* (Londres: Sage).
- Foucault, M. (1991) "Governmentality", in Burchell, G.; Gordon, C.; & Miller, P. (eds.) *The Foucault Effect: Studies in Governmentality* (Londres: Harvester Wheatsheaf).
- Gray Molina, G. (1999) "Poverty and assets in Bolivia: What role does social capital play?", in *Trimestre Económico*, Vol. 66, No. 263.
- Gonzalez, J.M. (2000) "State-led Experiments in Participatory Development in Colombia: A Path Towards an 'Alternative' Development?". Trabalho apresentado no *Local Politics and Development Workshop 2001*.
- Hacking, I. (1990) *The Taming of Chance* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Hernani, W. (2002) "Mercado laboral, pobreza y desigualdad en Bolivia", in *INE*, No. 1, La Paz.
- Hyatt, S.B (1997) "Poverty in a 'post-welfare' landscape: Tenant management policies, self-governance and the democratization of knowledge in Great Britain", in Shore, C. & Wright, D (eds.) *The Anthropology of Policy* (Londres: Routledge).
- Jansen, I. (1999) "Folkelig mobilisering mot demokratisk deltagelse?" Hovedfag Thesis, Universidade de Oslo.
- James, W. (1999) "Empowering Ambiguities", in Cheater, A. *The Anthropology of Power* (Londres: Routledge).
- Jepperson, A.M. (1998) "The Power to Name and Rename: Decentralization, Popular Participation and Social Movements in Bolivia". Paper apresentado no *Lorpa IV Workshop* (Copenhague: Centre for Development Research).
- Kuafman, M. (ed.) (1997) *Community Power and Grassroots Democracy: The Transformation of Social Life* (Londres: Zed Books).
- Larpa, F. (2002) *Pobreza en Bolivia 1999 y 2001* (UDAPE: La Paz).
- Lee Van Cott, D. (2000) *The Friendly Liquidation of the Past: The Politics of Diversity in Latin America* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press).
- Martinez, Jose A. (1996) *Municipios y participacion popular en America Latina: un modelo de desarrollo* (La Paz: IAF/SEMILLA/CEBIAE).
- McNeish, J. (2002) "Globalisation and the Reinvention of Andean Tradition: The Politics of Community and Ethnicity in Highland Bolivia", in *The Journal of Peasant Studies*, Vol 29, No. 3/4, April/July (Londres – Nova Iorque: Frank Cass).
- McNeish, J. (2001) "Pueblo Chico, Infierno Grande: Globalization and the Politics of Participation in Highland Bolivia", *Tese de Doutorado*, Universidade de Londres.

- Moe, J. (1997) *Implementing Bolivia's Law on Popular Participation and Administrative Decentralization: Progress and Challenges* (Washington: IADB).
- Mohan, G. and Stokke, K. (1999) "Participatory Development and Empowerment: The Dangers of Localism", in *Third World Quarterly*, Vol. 21, No. 2.
- Nelson, N. and Wright, S. (1995) *Power and Participatory Development: Theory and Practice* (Londres: Intermediate Technology).
- Nickson, R.A. (1997) *Local Government in Latin America* (Nova Iorque: Lynne Reiner Publications).
- Ojeda Lautero, S. (1988) *Políticas de bienestar social y participación popular en el Ecuador* (Quito: ILDIS).
- Ospina, C.M. (ed.) (1997) *Procesos y Tendencias de la Descentralización en Colombia* (Bogotá: Fundación Universidad Central).
- Ramírez Velarde, L.F. (1996) *Recuperación de la Conciencia Territorial* (La Paz: SEP).
- Rose, N. (1999) *Powers of Freedom: Reframing Political Thought* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Rubin, J.W. (1997) *Decentering the Regime: Ethnicity, Radicalism and Democracy in Juchitan, Mexico* (Durham e Londres: Duke University Press).
- Scott, James (1998) *Seeing Like a State: How certain schemes to improve the human condition have failed* (Yale University Press).
- Shore, C. and Wright, S. (1997) *The Anthropology of Policy* (Londres: Routledge).
- SNPP (1996) *Apre(he)ndiendo la participación popular: análisis y reflexiones sobre el modelo boliviano de descentralización* (La Paz: Ministerio de Desarrollo Humano).
- Stiefel, M. and Pearce, A. (1982) "UNRISD's Popular Participation Programme. An inquiry into power, conflict and social change", in *Assignment Children*, No. 59/60.
- Stiefel, M.; Wolfe, M. (1998) *A Voice for the Excluded: Popular Participation in Development: Utopia or Necessity?* (UNRISD).
- Tandler, J. (1999) *Good Government in the Tropics* (Baltimore: Johns Hopkins University Press).
- Taussig, M. (1997) *The Magic of the State* (Nova Iorque e Londres: Routledge).
- Ticehurst, S. (1998) "Social policy and participation in Latin America: the Bolivian Experiment", in *Development in Practice*, Vol. 8, No. 3.
- Törnquist, O. (1999) *Politics and Development: A Critical Introduction* (Londres: Sage).
- UNDP (2002) *Bolivia: Progress on the Millennium Development Goals – Second Report* (Nova Iorque: UNDP).
- Webster, N. & Engberg-Pedersen, L. (2002) *In the Name of the Poor: Contesting Political Space for Poverty reduction* (Londres: Zed Books).

EINAR BRAATHEN*

FUNDOS SOCIAIS NA ÁFRICA: UMA RESPOSTA TECNOCRÁTICO-CLIENTELISTA À POBREZA?

INTRODUÇÃO

O papel do Estado na redução da pobreza limita-se – o que é discutível – a adotar planos sobre políticas, oriundos de instituições internacionais financiadoras do desenvolvimento, como o Banco Mundial. Prevalece a crença tecnocrática de que a redução da pobreza pertence ao domínio dos especialistas técnico-científicos, de que a política por eles sugerida sempre está correta, e de que o principal desafio reside no gerenciamento adequado e na implementação dessa política. Os fundos sociais consubstanciam um ponto de partida empírico propício para a análise tecnocrático-gerencialista da ação contra a pobreza. Pergunta-se: a abordagem é a mesma em todos os países? Existe espaço para abordagens divergentes entre os servidores públicos?

Em 1987 a Bolívia elaborou o primeiro mecanismo de fundo social com o apoio do Banco Mundial. Segundo um relatório daquele Banco, “o objetivo era criar empregos de curto prazo, que poderiam minimizar as condições decorrentes da crise econômica e dos ajustes no final dos anos 1980” (Chase e Sherburne-Benz, 2001). Em outras pa-

* Einar Braathen é, atualmente, pesquisador sênior no Departamento Internacional do Instituto Norueguês de Pesquisa Urbana e Regional (NIBR), Oslo. Anteriormente, foi coordenador do projeto de pesquisa “O papel do Estado na redução da pobreza”, do Programa de Pesquisa Comparativa sobre a Pobreza (CROP).

lavras, os Fundos Sociais (FSs) funcionaram como um antídoto temporário contra o impacto adverso que os Programas de Ajuste Estrutural provocaram sobre os pobres. Os FSs implementaram um elenco de possíveis projetos com financiamentos disponíveis para as comunidades. Esse conjunto incluía projetos de infra-estrutura social (construção de escolas, postos de saúde, estradas e perfuração de poços). Esses FSs eram administrados por unidades semi-autônomas ou agências desvinculadas das linhas de ação ministeriais.

No entanto, rapidamente passaram a fazer parte de uma estratégia mais ampla. Os FSs deslocaram seu foco de atenção para as questões do desenvolvimento de longo prazo de interesse da comunidade, a capacidade de construção e de auto-ajuda em nível comunitário e, mais recentemente, no patamar do governo local. Em torno do ano 2000, o Banco Mundial havia apoiado projetos de FS em mais de 50 países, com investimentos superiores a US\$ 3 bilhões de recursos próprios, suplementados por um adicional de US\$ 3 bilhões de outras fontes (Chase e Sherburne-Benz, 2001).

Este capítulo enfoca os dois FSs mais volumosos na África Subsaariana: o Fundo de Investimento Social em Zâmbia (ZAMSIF) e o Fundo de Ação Social da Tanzânia (FASTA).

PONTOS DE PARTIDA TEÓRICOS

Em primeiro lugar, deveríamos partir da crítica seminal de Judith Tandler aos FSs (Tandler, 2000), cuja conclusão é a de que aqueles não apresentam nenhum impacto positivo, devidamente documentado, sobre a pobreza. Em lugar das funções socioeconômicas, os FSs cumprem certos papéis político-ideológicos, processo que, neste capítulo, denomina-se *clientelismo tecnocrático*. Os FSs reproduzem, por um lado, as relações clientelistas entre o doador (Banco Mundial), os tecnocratas e os governos beneficiados, e, por outro, entre os políticos e suas bases eleitorais nas nações receptoras. Como consequência, as estruturas governamentais democráticas, particularmente em nível local, são enfraquecidas. No entanto, a evidência empírica a que chega Tandler limitou-se à América Latina e à “primeira geração” dos FSs, antes do ano 2000. Uma segunda geração desses FSs começou a ser operacionalizada após aquele ano. Estas últimas caracterizam-se por serem parte de uma estratégia mais abrangente de redução da pobreza baseada no cancelamento da dívida – iniciativa de amplo diálogo com a sociedade civil nos *Países Pobres Altamente Endividados* (PPAE) – e *Propostas Estratégicas de Redução da Pobreza* (PERP). Caberia indagar: aplicam-se as conclusões de Tandler a contextos diferentes, como o da “segunda geração” dos FSs na África?

Em segundo lugar, precisamos comprovar a afirmação do Banco Mundial de que “uma vez que os fundos sociais dispõem de mecanis-

mos flexíveis e financeiramente inovadores, apresentam distintos aspectos e objetivos, dependendo do contexto em que forem implementados” (Chase e Sherburne-Benz, 2001). Se esta declaração for verdadeira, ela implica um duro golpe à conclusão básica contida na crítica de Tendler. Essa autora afirma que os FSs estão manietados pela concepção tecnocrático-economicista do “tamanho único”. Em que medida o contexto local influencia as características e o funcionamento de estruturas implantadas e financiadas por entidades financiadoras internacionais?

Para responder a esta pergunta, será aplicado um modelo analítico que pode se limitar à abordagem do tipo “tecnocratas-em-ação”. O modelo resultou da inspiração de um professor norueguês pioneiro – Knut Dahl Jacobsen – e seu estudo sobre o papel do especialista na modernização da sociedade agrícola na Noruega (Jacobsen, 1966). O foco dirige-se ao ambiente político-social que “pressionou” a administração pública, assim como às estratégias de ação reativas propostas pelos especialistas – seu modelo de ação. A abordagem pressupõe que os tecnocratas: são inevitavelmente politizados por desempenharem papéis políticos importantes e desfrutam de certa autonomia na definição desses papéis (modelos de ação). Assim, a abordagem é útil à exploração da alegada flexibilidade dos FSs, mesmo que num contexto político local.

A referida abordagem responde à teoria sobre o papel do Estado nos processos de transformação socioeconômica, desenvolvida por Peter Evans. A teoria sustenta que os tecnocratas oficiais podem contribuir para uma mudança efetiva sempre que mantenham certa autonomia em relação aos que exercem o poder e compartilhem determinados ideais e projetos transformadores com grupos em busca de mudanças na sociedade. A “autonomia embutida” que daí resulta constitui a principal característica do Estado desenvolvimentista, bem como a necessária, se não suficiente, condição para a mudança socioeconômica (Evans, 1995). Um dos propósitos essenciais deste capítulo é acrescentar a essa teoria que a transformação requer servidores públicos que dominem modelos de ação transformadora ou radical.

O capítulo está estruturado conforme se segue. Primeiro, aprofunda-se a crítica de Tendler sobre os FSs, sugerindo-se o postulado do tecnocrático-clientelismo. Passa-se, então, a expor com mais detalhes a abordagem denominada de tecnocratas-em-ação. Sugerem-se alguns componentes universais dos modelos de ação dos FSs tecnocráticos, incluindo os princípios do *Novo Gerencialismo Público* (NGP). Esta abordagem analítica foi aplicada na análise por país específico da África. Dois deles foram selecionados: Zâmbia, por ter sido o primeiro a adotar os FSs na África Subsaariana; e Tanzânia, que, embora tenha implantado os FSs muito mais tarde, transformou-os rapidamente num componente essencial da estratégia governamental de redução da pobreza.

Os FSs em Zâmbia são objeto de análise empírica, seguida de uma visão comparada com os da Tanzânia. A análise tem como base a pesquisa de campo que enfoca a situação dos FSs em 2003, relacionando-a a dois projetos independentes de pesquisa sobre reforma dos governos locais (Braathen, 2002, 2003)¹. Foram detectadas diferenças entre os FSs em ambos os países. Os contextos locais influenciam as características e o funcionamento das estruturas implantadas e financiadas por agências financiadoras internacionais. Nas observações finais, tais descobertas são utilizadas para criticar tanto os relatos do Banco Mundial quanto os de Tendler.

QUESTIONANDO A HISTÓRIA DE SUCESSO

O primeiro estudo em profundidade sobre os FSs, feito pelo Banco Mundial, foi realizado em 2000 (World Bank, 2001), envolvendo seis países: Armênia, Bolívia, Nicarágua, Honduras, Peru e Zâmbia, e enfocando questões financeiras e efeitos econométricos nos níveis residencial e comunitário. O estudo considerou os seguintes aspectos: objetivo (em que medida os recursos do FS beneficiaram os pobres?), impacto (que impacto provocou o FS sobre os itens financiados por ele em nível comunitário, assim como para as famílias dessas comunidades? sustentabilidade (os projetos apoiados pelo FS e destinados à comunidade podem ser considerados sustentáveis? custo-benefício (o custo-benefício dos esforços envidados pela comunidade para conquistar melhorias foi positivo se comparado com outras formas de alcançá-las? O estudo mostrou que os FSs beneficiaram os pobres, provocaram impacto positivo sobre a situação das comunidades e das famílias, apresentaram custo-benefício positivo e se mostraram sustentáveis².

A CRÍTICA DE TENDLER

Tendler (2000: 114) cotejou essas conclusões num artigo ironicamente intitulado *Why are Social Funds so popular?* (“Por que os Fundos Sociais são tão populares?”): “Diz-se que que eles [os FSs] reduzem a pobreza e o desemprego, e criam serviços e pequenos trabalhos para uma miríade de comunidades pobres de maneira descentralizada, orientada pela demanda, participativa, de baixo custo e despesas fixas”.

1 A pesquisa de campo sobre os FSs durou cerca de uma semana em cada país. Entretanto, esse trabalho está incluído em projetos de pesquisa maiores sobre desenvolvimento rural (Zâmbia, 1998-2002) e sobre reforma governamental (Tanzânia 2002-2005), respectivamente. Ambos os projetos foram financiados pela Agência Norueguesa de Cooperação para o Desenvolvimento.

2 Notas básicas para a apresentação da *Avaliação do Impacto dos Fundos Sociais do Banco Mundial* em NORAD/MFA, Oslo, 15 de junho de 2001. Ver, também, Chase e Sherburne-Benz, 2001.

Além das queixas relacionadas aos desembolsos fixos dos recursos, Tendler comprovou que nenhuma das demandas favoráveis aos FSs é verdadeira. Na realidade, elas seguem em direção oposta, na medida em que são manejadas pelo doador, determinadas pela capacidade de fornecimento, e sem incluir instrumentos que as tornem descentralizadas ou participativas. Os FSs não produzem impactos sustentáveis visíveis sobre a pobreza. Em vez de apoiar a reforma de longo prazo do setor público, objetivando aperfeiçoar o fornecimento de serviços em prol da pobreza através da transformação essencialmente democrática do Estado e das relações entre aquele e a sociedade, o Banco Mundial parece privilegiar uma estratégia que produz resultados de curto prazo e mais mensuráveis: implantação de serviços “de baixo custo e desembolso fixo”. No entanto, convenientemente invulnerável à crítica baseada em evidências, os FSs desempenham um papel ideológico no estímulo à (auto)estima do Banco Mundial, além de um papel particularmente político-conservador na promoção do *clientelismo tecnocrático*, conforme já citado em linhas anteriores. Os FSs auxiliam as instituições Bretton Woods a vender austeridade e reformas neoliberais aos países aos quais empresta recursos, enquanto presidentes e outras autoridades eleitas consideram esses Fundos como uma bênção sobre suas pretensões eleitorais. Tal qual outros programas similares, administrados de forma discricionária, os FSs constituem excelentes veículos de patrocínio político, na medida em que ajudam lideranças locais a maquiarem as perdas oriundas dos programas ditos austeros. A crítica de Tendler encontra apoio numa pesquisa recente sobre os FSs em Malawi, os quais, de certo modo, levaram à prisão de membros da elite (Bloom *et al.*, 2004).

A ABORDAGEM TECNOCRATAS-EM-AÇÃO

Embora a crítica de Tendler seja bem-vinda, uma vez que estimula o debate e novas pesquisas, padece do defeito da parcialidade. Sua abordagem é basicamente economicista e incorpora uma racionalidade *a priori* e unitária com relação aos atores principais: os tecnocratas e os políticos. Acredita-se que basta alguém ter um interesse direto em determinado arranjo social, esse arranjo torna-se realidade e, por conseguinte, faz-se o possível para que tal empresa tenha sucesso. Contudo, os interesses desse grupo pode ter sido socialmente construído ao mesmo tempo ou *a posteriori*. Conseqüentemente, é provável que tal prática dê origem a uma multiplicidade de experiências, postulados e interesses claramente percebidos entre os diversos atores.

O desafio reside em captar essa multiplicidade nas práticas e racionalidades. São elas estáticas ou dinâmicas, sólidas ou contestáveis, convergentes ou divergentes? Em que medida um tipo de prática tor-

nou-se hegemônica no âmbito de um grupo de administradores e profissionais do setor público, e por quê?

OS MODELOS DE AÇÃO DOS TECNOCRATAS

O conceito de modelo de ação implica um meio heurístico de entender as hegemonias tal como são internalizadas e (re)interpretadas por profissionais engajados no serviço público. Ao focar o modelo tecnocratas-em-ação, é mister que observemos como e com quem eles interagem em seus ambientes e sua organização funcional. As políticas e as estruturas de poder no marco do sistema político-administrativo, do mesmo modo que as políticas específicas e estruturas gerenciais na organização do trabalho, podem influenciar o raio de ação dos tecnocratas. Uma vez que se espera dos que sirvam ao público, vale a pena prestar atenção especial a dois tipos de relações: as que se estabelecem com as autoridades políticas e as que dizem respeito à clientela.

Devemos identificar, também, o que os tecnocratas trazem do seu passado quando passam a interagir com políticos e clientes, ou seja, as identidades sociais, os valores técnico-profissionais compartilhados e as influências ideológicas do meio tecnocrático. Tais são os principais componentes de um modelo de ação (Jacobsen, 1966). Essa abordagem apresenta muitas semelhanças com a ênfase que Bourdieu confere ao *habitus* dos atores e a seus “campos” de ação, geralmente permeados de conflitos (Bourdieu, 1977). O modelo de ação é, geralmente, dinâmico, mudando ao longo do tempo como resultado da prática, além de ser frequentemente contestado por outros atores partidários de modelos distintos, seja no âmbito da organização do trabalho, seja no terreno, mais amplo, da prática. É particularmente importante examinar de que se compõe o modelo de ação, em que medida ele permite a ação coletiva entre os tecnocratas, e até que ponto esses tecnocratas podem reformular suas relações com as autoridades políticas e a clientela à sua própria imagem.

Partindo da análise concreta dos tecnocratas do FS e de seus modelos de ação, devemos distinguir entre:

- uma análise geral de “influência”, reconstruindo as políticas “universais”, as linhas mestras operacionais e os valores profissionais-ideológicos que limitam os tecnocratas e fornecem os elementos básicos aos seus modelos de ação. No caso dos Fundos Sociais, a origem está na direção do Banco Mundial, que se estagnou num discurso “global” sobre boa governança/bom gerenciamento; e
- uma análise específica por país, que enfoque o campo concreto da prática dos atores, em particular o ambiente político, as relações dos tecnocratas dos FSs com as autoridades políticas, as

relações dos tecnocratas com a clientela e o modelo de ação dos tecnocratas e em que medida aquele estimulou a transformação da prática e do ambiente.

ANÁLISE GERAL DE INFLUÊNCIA

Há dois grupos de idéias que parecem haver influenciado os tecnocratas dos FSs quando, depois do ano 2000, uma “segunda geração” desses Fundos foi implantada. O primeiro grupo resultou da fusão entre os discursos sobre a “Boa Governança” e a “Redução da Pobreza”, em que o Banco Mundial funcionou como instrumento da política de inovação e o processo de fusão. O segundo grupo é uma herança, deixada a partir dos anos de 1990, pelos princípios do *Novo Gerenciamento Público* (NGP) (Braathen e Palmero, 2001).

A Boa Governança e a Redução da Pobreza surgiram, na década de 1990, como temas dominantes nos estudos sobre desenvolvimento e cooperação, comportando-se, no início, como questões parcialmente isoladas uma da outra (Goetz e O’Brien, 1995). Por um lado, considerava-se a “pobreza” como um problema em si mesmo, ignorando-se o fato de que ela resulta da interação entre fatores econômicos, sociais, políticos e outros de índole contextual (Oyen, 1996). Por outro, a “boa governança” referia-se às instituições e relações legalmente estabelecidas e, portanto, às matérias tais como o sistema judiciário, a reforma da administração pública, responsabilidade, democratização, transparência, etc. Desse modo, conforme argumenta Sobhan (1998), foram feitas algumas tentativas de relacionar concretamente essas preocupações com os efeitos do desenvolvimento, em particular, com a redução da pobreza.

No entanto, o Banco Mundial pareceu promover então algumas intervenções importantes nesse debate. Primeiro, aquela entidade fundiu a governança e as questões gerenciais de modo que o NGP se tornasse parte da agenda da “boa governança”. Em segundo lugar, o Banco incluiu essas idéias sobre gerenciamento na agenda internacional da pobreza, conforme consta de publicações como o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2000/1 (Braathen, 2000). Nesse contexto, os fundos sociais apareceram como uma ferramenta para a ação pública bem governada e a favor dos pobres. Por isso, poderia ser apropriado avaliar em que medida podemos identificar a influência das idéias do NGP sobre os FSs.

O princípio essencial do NGP era satisfazer as necessidades coletivas através do fornecimento efetivo de serviços. Isso foi buscado mediante diversos conjuntos de medidas, a primeira das quais foi o aumento dos poderes discricionários dos administradores estatais, focalizando mais os resultados do que os procedimentos. A segunda foi tornar a provisão dos serviços mais dirigida pela demanda, ou seja, implementar a ação conforme os princípios do mercado ou do *quasi*-mer-

cado. A terceira destacou a ênfase nas parcerias público-privadas (por exemplo, a privatização nos termos do autofinanciamento de certos serviços à iniciativa privada, assim como na maior participação do usuário no planejamento, execução e financiamento dos serviços fornecidos). Os arranjos organizacionais desse complexo emergente baseiam-se nas teorias dirigente/agente, sugerindo uma separação entre a formulação da política (realizada pelos dirigentes), a regulamentação e as operações (realizadas pelos agentes). A principal crítica a esse cenário tem sido a de que ele tende a pôr em segundo plano os eleitos democraticamente e despolitizar a formulação pública das políticas. Isso limita a influência da população aos comitês de usuários locais ou atomizados, enquanto se desestimula a organização dos cidadãos numa sociedade civil de abrangência nacional ou as entidades políticas (Kettl, 1999; Christensen e Laegreid, 2002).

Observando os princípios operacionais básicos dos Fundos Sociais, é fácil notar que eles realmente refletem os princípios básicos do NGP. Tipicamente, os FSs são dirigidos por unidades ou agências semi-autônomas que operam independentemente das linhas dos ministérios – o que é facilitado quando iniciados e financiados pelo Banco Mundial, seu principal dirigente; disponibilizam recursos dos fundos a comunidades ou conselhos municipais, permitindo-lhes escolher, numa relação de possíveis projetos – seja um poço, um posto de saúde, uma escola, um moinho ou a reparação de uma estrada; oferecem o desenho e a implementação de projetos a atores locais e/ou privados, independentemente da mediação regulamentadora do governo; requerem uma contribuição local – comunidade – em torno de elevados 10-15% (Tendler, 2000).

O primeiro princípio apóia as normas do NGP segundo as quais a ampliação dos poderes dos gerentes leva à obtenção de certos resultados. O segundo princípio destaca a provisão de serviços com base na demanda e o desenvolvimento, enquanto que o terceiro e o quarto baseiam-se na veracidade da demanda por serviços e nas “parcerias público-privadas” com raízes na comunidade.

ANÁLISE ESPECÍFICA POR PAÍS NA ÁFRICA

O AMBIENTE POLÍTICO

O que muitos reformadores do NGP tendem a ignorar é que as instituições e os mecanismos “modernos” necessários para dar suporte às formas do NGP são demasiado frágeis no contexto político da África. O Estado pós-colonial africano é, de modo geral, muito distinto do Estado ocidental.

Os sistemas administrativos nos Estados pós-coloniais são híbridos, compostos de subsistemas patrimoniais (enfocando a esfera do privado), burocráticos (normas regidas por leis universais) e profissionais (com foco no cliente e nas metas). Segundo Médard (1982, 1995),

podemos definir tais sistemas híbridos como neopatrimoniais. O patrimonialismo na África Subsaariana apresenta os seguintes três aspectos característicos:

- poder e política personalistas em torno dos “grandes homens”;
- ausência de distinção entre o domínio público e o privado. Embora os sistemas legais e administrativos “modernos” sejam assimilados, eles são invadidos ou cooptados pelas esferas privadas dos “grandes homens”. A política torna-se uma espécie de negócio em razão de que são os recursos políticos os que dão acesso aos econômicos. No entanto, a coexistência formal da lógica de ação legal-racional e patrimonial torna o Estado neopatrimonial;
- clientelismo: os “grandes homens” (patronos) podem abusar dos recursos estatais não apenas em proveito próprio, mas também para beneficiar seus principais acólitos, assim como com vista à legitimação política. A política de massas está estruturada em torno de relações clientelistas verticais (Médard, 1995; Bratton e de Walle, 1997; Chabal e Daloz, 1999; Braathen e Orre, 2001).

Quando o subsistema patrimonial é dominante, as reformas relacionadas ao NGP contam com um suporte, em termos de recursos humanos, muito inadequado. Essa condição não pode ser mudada através de meros programas de treinamento e educação (construção de capacidade).

Em segundo lugar, as instituições políticas e sociais que poderiam fiscalizar o sistema patrimonial-administrativo são subdesenvolvidas. Mesmo nos países economicamente mais avançados, o crescente poder discricionário conferido aos administradores estatais, as privatizações e os financiamentos tendem a agravar a corrupção e provocar outros efeitos colaterais (nepotismo, favorecimento, clientelismo e outras práticas patrimoniais) (ver Kettl, 1999). Se isso ocorre no mundo “desenvolvido”, o que esperar das reformas relacionadas ao NGP nos países “em desenvolvimento”? Particularmente na África, as instâncias democraticamente eleitas são frágeis, de modo que seu controle sobre a administração através de mecanismos de fiscalização é, no melhor dos casos, limitado.

Nesse contexto africano, dois aspectos cruciais do papel dos tecnocratas precisam ser esclarecidos. Primeiro, há que saber em que medida eles conseguem proteger sua prática profissional da interferência indevida dos legisladores personalistas. Trata-se de uma questão de autonomia técnica. Segundo, é preciso determinar em que medida eles podem transcender as práticas clientelistas dos “grandes homens”, tanto no plano nacional quanto na esfera local. Em outras palavras, como os tecnocratas estruturam sua inclusão no sistema. A pergunta é: eles servem às estruturas democráticas dos pobres ou operam, principalmente, em conexão com as elites existentes, as quais ocultam o divisor público-privado?

O MODELO TECNOCRÁTICO DE AÇÃO: RADICAL OU CONSERVADOR?

Um modelo radical de ação busca modificar o estado da arte dos mencionados parâmetros: o ambiente político, as relações com as autoridades políticas e o relacionamento com a clientela. Um modelo radical de ação é um instrumento necessário, embora insuficiente, para produzir tais mudanças. Um modelo conservador de ação ajuda a manter as relações de poder existentes. Sendo tipos ideais, a distinção entre modelos radicais (transformadores) e modelos conservadores (neopatrimoniais) de ação pode ser observada nas dimensões que seguem.

Na relação com as autoridades políticas, um modelo radical de ação visa proteger a autonomia técnica coletiva dos profissionais. Desse modo, o engajamento no setor público deveria ocorrer de acordo com a qualificação e o mérito. Um modelo radical de ação unifica os profissionais e ajuda a desenvolver um *ethos* profissional forte, ou *esprit de corps*, com forte compromisso com determinadas metas, valores e códigos de conduta. Tal atitude auxilia no combate ao patrimonialismo e a outros tipos de conduta particularista, voltados para o setor privado e as elites. Sua lealdade volta-se para instituições não personalizadas, como é o caso da constituição democrática, as normas legais e as políticas públicas aprovadas. Desejam que a autonomia organizacional parta mais dos formuladores de políticas do que de outras instituições administrativas e políticas do país (Jacobsen, 1966). Um modelo de ação conservador não inclui tais preocupações, e pode enfatizar a lealdade aos mandatários em pessoa. Esse modelo acomoda-se às interpretações dos legisladores em qualquer direção dada pelas normas constitucionais e políticas, bem como às suas representações da tradição, dos valores e das regras ditadas pela sociedade. Podem considerar o engajamento de que se fala em linhas anteriores de acordo com as conexões políticas e outras advindas da elite, que consideram uma vantagem no processo de facilitar as operações dos tecnocratas.

No que concerne à relação com a clientela, um modelo radical de ação responde às próprias comunidades pobres, representadas por seus/suas porta-vozes, com os/as quais podem identificar-se profundamente. Existe um *ethos* do serviço público: as normas da neutralidade mantêm em xeque os vieses políticos, religiosos e de outras naturezas no relacionamento com as comunidades, tal como ocorreu, por exemplo, na alocação de recursos e serviços através das linhas de ação regionais e político-partidárias. O servidor público tem obrigações e os cidadãos têm direitos. Um modelo radical de ação é propenso a ceder autonomia quando se torna necessário respeitar as instituições democráticas e os representantes do povo legitimamente eleitos, mas sem renunciar aos seus princípios de neutralidade ou respeito às políticas estipuladas, às exigências constitucionais e aos ditames da lei. Isso tende a valorizar

a construção da competência entre as comunidades pobres de forma que elas possam contribuir para a co-administração eficiente e/ou monitoramento, por exemplo, da construção, operação e manutenção da agilidade na distribuição de serviço.

Um modelo de ação conservador está mais inclinado a escolher as elites locais (políticos, chefes ou empresários tradicionais), tanto quanto homens de negócios, como seus principais clientes, com os quais se identifica fortemente. O *ethos* é o de *eficiência* e, portanto, privatização: os administradores públicos devem perseguir resultados, e a rápida alocação de recursos é mais importante do que a alocação correta. Para se obter resultados, é aconselhável que os dirigentes façam acordos com algum funcionário público que, supostamente, possa criar “obstáculos”. Assim, os administradores podem ser tolerantes no que diz respeito à obtenção de lucro e aos interesses político-eleitorais relacionados à alocação de recursos, uma vez que visam à elite. Isso é “política-como-sempre/negócio-como-sempre”. Há mais ênfase na interação com contratantes/subcontratantes (prestadores de serviço) do que com os usuários finais (beneficiários). Os contratantes são os “clientes” mais importantes. A informação é considerada como um negócio privado, e é compartilhada sobre uma base particular e oportunista.

FUNDOS SOCIAIS EM ZÂMBIA

O AMBIENTE POLÍTICO

Zâmbia passou por uma profunda mudança de regime político-econômico em 1990-91. Um movimento popular implantou o multipartidarismo e colocou no poder o líder sindical Frederick Chiluba. O autogoverno democrático local foi reinstalado, embora as estruturas político-administrativas de base estivessem debilitadas uma vez que o Estado único de Kenneth Kaunda dissolvera-se. A comunidade financiadora apoiou Chiluba, e o Banco Mundial escolheu Zâmbia para testar os Fundos Sociais em solo africano. O *Projeto de Recuperação Social* (PRS) teve início em 2001.

Chiluba prontamente converteu-se ao fundamentalismo religioso e econômico pró-norte-americano. Uma política neoliberal agressiva fez crescer a miséria da população já traumatizada. A pobreza duplicou durante os dez anos do governo autoritário de Chiluba, e o setor público – particularmente as autoridades governamentais locais – beirou a morte pela fome. Ao mesmo tempo, a qualidade da gestão piorou. Após uma onda de democratização e descentralização, assistiu-se a uma crescente individualização, centralização e corrupção do poder, principalmente no segundo período de Chiluba como presidente eleito (1996-2001). A campanha de privatização foi envolvida por uma série de escândalos de cor-

rupção, principalmente no setor mineiro. De fato, o presidente Chiluba exacerbou na prática da “democracia patrimonial” (Braathen, 2002).

Entretanto, o povo revidou. As tentativas de Chiluba para mudar a constituição e eleger-se para um terceiro mandato foram embargadas pelos protestos da sociedade civil e pela oposição do seu próprio partido, o Movimento pela Democracia Multipartidária (MDP). Nas eleições gerais, em dezembro de 2001, o candidato a presidente pelo MDP foi Levy Mwanawasa. Ele conseguiu apenas 29% dos votos, mas venceu por pouco devido à cisão entre os vários partidos da oposição.

O novo presidente autorizou a instauração de um processo jurídico contra Chiluba e prometeu combater a corrupção e aperfeiçoar a governança democrática do país (Rakner, 2003).

Os FSs conseguiram manter-se a uma certa distância de Chiluba. De 1991 a 2000, as SRPs I e II apoiaram aproximadamente 1400 iniciativas da comunidade, beneficiando cerca de 10% da população zambiana, num total de 45 milhões de dólares para subprojetos. 76 % dos subprojetos foram aplicados na reabilitação da educação, enquanto os projetos referentes à saúde totalizaram 14% e os relativos ao suprimento de água 7%. O Banco Mundial reputou a SRP como altamente bem-sucedida. Conseqüentemente, O Fundo de Investimento Social de Zâmbia, terceiro projeto naquele país, foi implantado em 1º de julho de 2000. Sessenta e cinco milhões de dólares deverão ser gastos no período de 2000-2005 (ZAMSIF, 2000, 2002).

AS RELAÇÕES DOS TECNOCRATAS COM AS AUTORIDADES POLÍTICAS

O ZAMSIF é dirigido por uma Unidade Gerencial semi-autônoma, localizada no Ministério das Finanças e Desenvolvimento Econômico. O Diretor do Programa é assessorado por uma equipe de seis pessoas. No nível central, a Unidade conta com 25 administradores e funcionários graduados, além de uma equipe de apoio. Em nível regional, contavam com quinze funcionários; um ou dois locados em cada uma das nove províncias de Zâmbia (ZAMSIF, 2000). No total, o ZAMSIF contava com cerca de 40 funcionários, todos com formação universitária, contratados como consultores para o período de cinco anos. Isso contribuiu para fazer dele uma unidade mais competente, transdisciplinar, coordenada e, por isso, a unidade mais influente do que quaisquer outras agências devotadas ao desenvolvimento.

A integração com outros depositários em nível central – ministérios, agências financiadoras, ONGs, associações empresariais – é formalmente chancelada, pelo Conselho Diretor do ZAMSIF, em nível nacional, o qual se reúne a cada seis meses para “orientar, desenvolver e harmonizar suas políticas, bem como monitorar seu desempenho. O Secretário Permanente de Orçamento e Negócios Financeiros, no Mi-

nistério das Finanças e Desenvolvimento Econômico, será o líder, e a Unidade de Administração do ZAMSIF funcionará como secretaria” (ZAMSIF, 2000: 3). Por isso, o ZAMSIF parece revestir-se de um caráter ‘semi-autônomo’: livre da interferência dos membros do Gabinete e políticos, mas completamente envolvido nos círculos mais influentes e tecnocratas do processo de tomada de decisão no país.

Esses dois fatores – no ponto mais alto, uma equipe bem preparada para a intervenção do desenvolvimento, apoiada pelos principais financiadores e autoridades burocráticas – conferem ao ZAMSIF uma força poderosa nos níveis subnacionais. O pequeno porte da Unidade Gerencial e, acima de tudo, sua limitada representação no âmbito regional, sugerem que o ZAMSIF depende fortemente da cooperação dos servidores públicos, em nível de província, e das autoridades governamentais locais, o que parece ser uma medida deliberada: o ZAMSIF é concebido para imprimir mais dinamismo no processo de cooperação através dos setores nos níveis locais. No âmbito do ZAMSIF, a burocracia do governo é cooptada de forma contrária, junto às fileiras da “adhocracia”: recrutamento flexível de funcionários para forças-tarefas e comitês com missões ou propósitos cuidadosamente definidos pelo próprio ZAMSIF. Isso se manifesta mais claramente nos instrumentos mais estratégicos: os Comitês Fiscais Provinciais (CFPs), que são: “instalados em cada província ou como um subcomitê dos Comitês Coordenadores do Desenvolvimento Provincial (CCDP) ou como um comitê à parte. O CFP deve cancelar as metas do planejamento para os distritos, aprovar os projetos do Fundo de Investimento Distrital (FID); monitorar o desempenho dos distritos incluídos no FID e rebaixar ou elevar o distrito conforme os critérios estabelecidos” (ZAMSIF, 2000).

Conseqüentemente, o CFP é um precursor no processo de descentralização administrativa (desconcentração) no setor público zambiano, investido de grande poder de decisão e, mais ainda: sua rede de trabalho é o eixo principal do que se pode chamar a tentativa conjunta mais radical de reformar o sistema de governo local em Zâmbia, desde 1992. O ZAMSIF implanta uma classificação dos conselhos locais consoante os critérios de capacidade gerencial (planejamento, implementação e capacidade de administração financeira). Os integrantes dos CFPs decidem a classificação de cada conselho de ano a ano. Existem cinco níveis de classificação; e ao conselho que atingir o nível mais alto são garantidas mais subvenções e maior autonomia local para utilizá-las – à maior descrição equivalem subvenções mais elevadas e “incondicionais”–, o que resulta num sistema moderno de incentivo, isto é, uma característica de *quasi*-mercado e competição entre os conselhos para alcançar um *status* mais elevado. Essa estratégia também pode ser útil aos propósitos da reforma de descentralização

fiscal. Em outras palavras, através dos CFPs e do sistema de qualificação em cinco níveis, o ZAMSIF está liderando uma ação importante com vistas a introduzir reformas nas *Novas Gestões Públicas* – (NGP) em nível nacional. De conformidade com o programa político do Banco Mundial e outras agências financiadoras, esse fato pode significar muito, mais não foi, ainda, discutido nem votado, seja no Parlamento, seja no Governo.

Resumindo: o ZAMSIF é um poderoso instrumento político de mudança do sistema político-administrativo do país, em particular as relações intergoverno (inter-ministérios e central-local). Deixou o sistema político em segundo plano, em nível central – Parlamento e Governo. Entretanto, não implantou uma estrutura paralela – neocolonial -que afastasse e rebaixasse o sistema administrativo vertical nacional. Ao contrário, ajuda a elevar o nível dos elementos principais desse sistema, particularmente o governo local. O ZAMSIF parece estar afastado da manipulação política praticada por dirigentes eleitos no nível nacional. Dá a impressão de ser um sistema transparente e imparcial no que diz respeito à alocação de recursos. Os 72 conselhos locais de Zâmbia assinaram um Memorando de Entendimento com o ZAMSIF e foram treinados dentro dos padrões estabelecidos³.

AS RELAÇÕES DOS TECNOCRATAS COM A CLIENTELA

“O objetivo do ZAMSIF é contribuir para o uso aperfeiçoado, ampliado e sustentável, dos serviços oferecidos num sistema de governança no qual os governos locais e as comunidades sejam mutuamente responsáveis” (ZAMSIF, 2000: 1).

A realização de oficinas de capacitação é o meio mais direto de intervenção no âmbito distrital. Primeiramente, essas oficinas são organizadas na província com a participação dos representantes políticos e administrativos de todos os distritos, incluindo os das aldeias/comunidades. Além do mais, os planejadores distritais recebem treinamento extra.

Independentemente disso, o contato entre o funcionário do ZAMSIF e os distritos/comunidades ocorre freqüentemente durante o trabalho de construção. Ademais, o distrito é visitado pelo CFP a cada seis meses. Essas visitas, antes de tudo, descontraídas e voltadas para a supervisão, não parecem produzir relação autoritária/clientelista.⁴ Após um ano de operações, os distritos podem receber doações trimestrais para cobrir as próprias atividades de capacitação.

3 Fonte: entrevista com um administrador nacional do ZAMSIF, em 4 de fevereiro de 2003.

4 Fonte: entrevista com o Coordenador de Planejamento de um Conselho Distrital, em 7 de fevereiro de 2003.

Nos termos de uma circular do governo, Zâmbia criou, em 1995, um *Comitê Coordenador do Desenvolvimento Distrital* (CCDD) nos 72 distritos do país. Os líderes de todos os departamentos governamentais presentes no distrito, representantes do Conselho – presidente/prefeito e secretário/secretário da Câmara Municipal –, além de convidados, representantes das ONGs ou das agências de fomento que operam no distrito, todos fazem parte do Comitê. Entretanto, na maioria dos distritos, o CCDD tornou-se inoperante devido à falta de atribuições e recursos. O ZAMSIF reverteu a situação: deu vida aos CCDDs.

O elemento-chave nesse processo é o *Coordenador de Planejamento do Distrito* (CPD), empregado pelo Conselho. Até 2002, muito poucos conselhos contavam com um CPD. Entretanto, o ZAMSIF determinou a inclusão desse profissional como uma condição mínima necessária para que um conselho tenha direito a receber recursos – assinando um Memorando de Entendimento com o ZAMSIF. Assim, ele torna-se secretário do Subcomitê de Planejamento (SCP) do CCDD. O SCP prepara os principais documentos de planejamento: uma Análise da Situação do Distrito, uma Estimativa do Grau da Pobreza no Distrito, e uma Estratégia para Redução da Pobreza no Distrito. Também avalia projetos, imprime relevante força técnica nos processos de orçamento e despesa, e recomenda as propostas do ZAMSIF, as quais são discutidas no CCDD que, por sua vez, apresenta-as a uma *Comissão* permanente do Conselho, formada por conselheiros eleitos; seus comitês de planejamento, ações e desenvolvimento; e à Assembléia Geral do Conselho, para aprovação.

O Fundo de Investimento da Comunidade (FIC) é a principal instância do ZAMSIF. Sua missão declarada é “dar apoio às comunidades locais através do financiamento dos subprojetos identificados, implementados, administrados, operados e mantidos por essas comunidades” (ZAMSIF, 2000: 1).

Durante visitas feitas a alguns distritos, concluiu-se que, até o momento, não existe um processo “democrático-participativo” na seleção das comunidades beneficiárias, em virtude de não haver, de fato, uma estrutura política representativa para conectar as aldeias à administração dos distritos (SCP/CCDD). Existe um eleitorado que constitui a base majoritária que elege o conselheiro, porém cada uma dessas bases reúne, em geral, 20 aldeias. Devido às péssimas condições das estradas e dos transportes nas áreas rurais, o conselheiro não consegue dar uma assistência real a todas as aldeias. Conseqüentemente, uma média de 20% do eleitorado não participa no processo de eleição do conselheiro.

O Comitê Permanente de Conselheiros pode ser consultado, mas os dados referentes à pesquisa de campo demonstram que o CPD e seu Subcomitê de Planejamento já deverão ter combinado quais comunidades têm mais necessidades de determinado tipo de serviço (água tra-

tada, escolas, centros de saúde). Isso vem à luz através dos seus documentos relativos ao planejamento e de outras fontes. Então, recorrem ao conselheiro da área e pedem ajuda. O que resta às comunidades selecionadas é eleger um Comitê de Projeto, no qual deve haver equilíbrio de gênero. Leva-se um ano, mais ou menos, para concluir o projeto, e sua missão principal é garantir as contribuições locais para a sua concretização em termos de “trabalho voluntário”. Esse trabalho não remunerado deve ser quantificado no orçamento em aproximadamente 15% do custo total.

Entretanto, existe um acordo entre o ZAMSIF, as equipes de administração do distrito e os conselheiros ou membros dos distritos, de que é necessário construir estruturas subdistritais representativas, para garantir um planejamento participativo de baixo para cima. Assim, em um dos distritos visitados o Conselho criou Comitês de Desenvolvimento de Área (CDAs) em quatro das quinze bases eleitorais. Os membros do CDA são eleitos em Assembléias Públicas Regionais. Uma zona corresponde a, aproximadamente, 1000 habitantes, e um mínimo de 100 pessoas deve comparecer às assembléias. O CPD solicitará a verba ao ZAMSIF com o propósito de aplicá-la em capacitação. A ação local para criação de contratantes parecia uma conseqüência visível, porém menor, da intervenção do ZAMSIF no distrito. Apenas 30% dos fundos do projeto do ZAMSIF no distrito foram pagos aos contratantes locais. Em termos de ganho de “poder”, essa medida pode, também, ter contribuído para elevar o *status* e a capacidade de administrar do Comitê do Projeto eleito.

Resumindo: os funcionários do ZAMSIF e as comissões fiscais interagem com a administração do distrito conferindo-lhe, ostensivamente, poder e apoio. Os planejadores distritais, em particular, são fortalecidos no sistema político-administrativo local. Existem elementos de poder na comunidade, porém a ausência ou fragilidade das estruturas democráticas subdistritais estáveis reduz o escopo e a sustentabilidade desse poder. Os contratantes locais também parecem beneficiar-se, embora modestamente. Essa falta de estruturas democráticas subdistritais concorre para que os políticos locais (conselheiros) recorram a manobras para influenciar na escolha das comunidades beneficiárias, porém, investidos de poder, os funcionários de planejamento podem limitar este tipo de clientelismo político-local. Todavia, uma vez que o ZAMSIF libere 60-70% do montante líquido dos recursos para as comunidades do distrito visitado, no período de cinco anos, esses distritos podem envolver-se numa relação de dependência do ZAMSIF. O ZAMSIF é, definitivamente, popular entre os distritos, embora os programas que patrocina não sejam, *necessariamente*, controlados pela população.

FUNDOS SOCIAIS NA TANZÂNIA – UM CASO CONTRASTANTE

O AMBIENTE POLÍTICO

A Tanzânia é o país africano mais dependente de ajuda: 70% do seu PIB são financiados por agências financiadoras, estrangeiras, multi ou bilaterais – em Zâmbia, cerca de 40% do PIB vêm dos fundos de ajuda. Entretanto, a Tanzânia, cuja população é estimada em 33 milhões de habitantes – Zâmbia tem 15 milhões de habitantes – é, também, um dos países politicamente mais estáveis da África Subsaariana. O TANU/CCM⁵ é o partido que governa a Tanzânia, desde a independência do país, em 1961. A ideologia oficial, formulada pelo “Pai da Nação”, Mwalimu, “Professor” Julius Nyerere, era o socialismo “Ujamaa – de base aldeota.

Com a introdução do pluripartidarismo, em 1995, o CCM e o presidente Benjamin Mkapa mudaram para a ortodoxia neoliberal. Porém, na prática, as mudanças políticas e econômicas – como a privatização de empresas estatais – têm sido feitas mais cautelosamente do que nos países vizinhos. Contrastando com a de Zâmbia, a economia da Tanzânia dá sinais de crescimento sustentável e de recuperação das décadas perdidas de 1980 e 1990. Em nível da base eleitoral, as estruturas, de características únicas, da participação popular, sobreviveram ao sistema unipartidário. Existem eleições multipartidárias dos líderes das aldeias (vilarejo) e no nível de vila/município; enquanto que a base eleitoral conta com uma administração própria: um funcionário executivo e outros que atuam como extensão dos ministérios. Contudo, a camada de não-eleitos entre o distrito e o Estado central (a região) foi e ainda é muito mais poderosa na Tanzânia do que em Zâmbia. Assim, a herança de um Estado unipartidário confere à Tanzânia uma estranha combinação de, por um lado, um amplo sistema burocrático e, por outro, democracia popular. Os casos de corrupção identificados com os líderes eleitos em Zâmbia são, na Tanzânia, mais vinculados aos burocratas mais antigos – Estado unipartidário de fato.

Comparada à de Zâmbia, a experiência da Tanzânia com os FSs é mais recente. O Fundo de Ação Social (FASTA), da Tanzânia, iniciou em 2000 e segue paralelamente ao ZAMSIF, rumo a 2005. O montante do crédito⁶ para o desenvolvimento da Associação Internacional do Desenvolvimento (AID), acordado com o Banco Mundial, é de 60 milhões de dólares, pouco menos que o de Zâmbia, de 67 milhões⁷.

5 TANU era a sigla da *Tanzanian African National Union*, o principal movimento de libertação do país. Em 1975, mudou para *Partido de Revolução Popular* ou *Chama Cha Mapindusi* (CCM), em Swahili (idioma oficial do país).

6 IDA é a sigla da *International Development Association*, que é o setor do Banco Mundial responsável por empréstimos/doações concessionais.

7 Fonte: entrevista com um administrador nacional do FASTA em 14 de fevereiro de 2003, e FASTA, 2002.

AS RELAÇÕES DOS TECNOCRATAS COM AS AUTORIDADES POLÍTICAS

À semelhança do ZAMSIF, o FASTA conta com uma equipe muito mais preparada e reduzida, cujos membros são naturais do país e trabalham como consultores indicados. Entretanto, parecem mais idosos e próximos da aposentadoria. No escritório central, em Dar-es-Salaam, são apenas 23 administradores e funcionários especializados. Há duas grandes diferenças de política de recursos humanos em relação ao ZAMSIF: primeiro, existem seis funcionários de contato com os ministérios-chave: Água, Desenvolvimento Comunitário, Administração Regional e Governo Local, Saúde, Educação, Trabalho. Segundo, o FASTA tem um exército de sargentos distritais: 42 contadores do distrito (totalizando 65 profissionais em horário integral, como consultores). Ademais, há 42 coordenadores de projeto do FASTA pagos pelos conselhos do governo local e ainda 40 funcionários contratados na base de meio expediente em cada distrito para facilitar o planejamento participativo nas aldeias. O contingente local inclui cerca de 107 funcionários trabalhando em tempo integral e de uma centena no regime de meio expediente.

Assim, o FASTA propicia uma pequena e coerente estrutura paralela ao serviço público. A pesada burocracia do complexo ministerial é cooptada (como em Zâmbia) nos níveis central e local, mas, efetivamente, é ignorada no nível regional intermediário (ao contrário de Zâmbia). O FASTA funciona de forma semi-autônoma, sob os auspícios do gabinete do presidente e conta com um Comitê Diretor Nacional, constituído de doze ou treze pessoas, cujo líder é indicado pelo Presidente da Tanzânia. Há, também, uma Secretaria Permanente para a Erradicação da Pobreza, no gabinete do vice-presidente, um representante da Administração Regional e um Departamento do Governo local, um Secretário Administrativo de Trabalho regional e alguns outros representantes dos ministérios-chave e da sociedade civil: um setor dedicado às ONGs, alguns de correntes religiosas e representantes do setor privado.

Na Tanzânia, ao contrário do que ocorre em Zâmbia, a alocação de recursos, no âmbito regional e, obedecendo às diretrizes político-partidárias, é muito menos justa. O FASTA opera em apenas 40 dos 86 distritos no continente, e nas ilhas de Zanzibar e Pemba. Isso pode suscitar suspeitas de vieses políticos no processo de seleção. As fortalezas da oposição – distritos em Arusha e Kilimanjaro – não se incluem entre os beneficiários do FASTA, mas isso pode ser devido ao fato de que eles estão entre os melhores distritos, uma vez que dispõem de serviços sociais de infra-estrutura. Existe uma pressão da parte do Parlamento no sentido de estender o FASTA a todos os distritos do país. Um integrante do gabinete da presidência informou ao Parlamento que o governo estava considerando a possibilidade de colocar essa idéia em prática numa

segunda etapa do FASTA: 2005-2010⁸. Naturalmente, essa politização do FASTA está relacionada às preocupações do partido do governo com relação às eleições presidencial e parlamentar em 2005. A esse respeito, a situação nos dois países pode ser resumida ao fato de que os FSs desempenham funções políticas importantes. Há uma linha secundária e facciosa nas estruturas existentes: em Zâmbia, das autoridades políticas centrais (atribuindo ao ZAMSIF uma imagem de neutralidade), na Tanzânia, das autoridades burocráticas (conferindo ao FASTA uma imagem de eficácia sem corrupção).

A RELAÇÃO DOS TECNOCRATAS COM A CLIENTELA

O coordenador do projeto do FASTA é recrutado entre os funcionários do Conselho, e escolhido pelo diretor executivo do distrito. É, portanto, um empregado do Conselho e dele recebe pagamento, porém o FASTA supre esse funcionário com um automóvel, um computador, um aparelho de fax e uma foto-copiadora. O FASTA contrata um auditor para o distrito, pago pelo projeto.

Uma diferença muito importante em relação a Zâmbia é que existe um Conselho Diretor do Distrito para os projetos do FS. O Comitê compõe-se do Comissário do Distrito (uma indicação presidencial), do Diretor Executivo do Distrito (chefe da administração do Conselho), além de uma equipe de conselheiros (presidente do Conselho, uma conselheira, presidentes de comitês permanentes e ainda conselheiros dos projetos-piloto/bases eleitorais). Dessa forma, as personalidades políticas locais exercem, potencialmente, uma influência muito mais forte no âmbito da seleção das comunidades beneficiárias, ao passo que na Tanzânia, uma “equipe mista” de funcionários de planejamento constitui uma instância superior. Então, quando visitamos duas aldeias num distrito rural, constatamos que os projetos do FASTA eram normalmente lotados na aldeia de origem do Conselheiro. No distrito como um todo, apenas um projeto estava em andamento em cada um deles, com exceção da aldeia de origem do presidente do conselho, a única a ser contemplada com dois projetos⁹.

Outra prova do caráter político e manipulador dos FSs na Tanzânia, visivelmente distinto do caso de Zâmbia, é que diziam à população que os projetos eram dádivas do governo e não empréstimos feitos pelo Banco Mundial. “O FASTA é apenas um mecanismo para se obter fundos, de modo que dizemos: isso não é um projeto da agência finan-

8 Fonte: jornal diário *Guardian* da Tanzânia, 12 de fevereiro de 2003.

9 Visita a uma aldeia do município A, em 25 de fevereiro de 2003; visita a uma aldeia do município B, em 27 de fevereiro de 2003.

ciadora, é parte do governo”¹⁰, o que foi confirmado por um professor da aldeia: “As pessoas crêm que o FASTA é coisa do CCM/governo, e não do Banco Mundial”. Portanto, creio que o FASTA contribui para incrementar o apoio da população ao governo”.¹¹ Entretanto, isso pode ser um sinal de um “domínio nacional mais forte” do programa.

Até que ponto os subcontratantes locais estão beneficiando desproporcionalmente as comunidades? De um lado, “um dos objetivos é capacitar os empreendedores “privados” (habilidades), no âmbito da comunidade”. De outro, o escopo parece bastante limitado; e as linhas mestras da desajeitada intervenção do Banco Mundial são utilizadas¹².

De que modo as comunidades são afetadas? À semelhança do ZAMSIF, o principal componente são os serviços sociais administrados pelos comitês das comunidades. Na Tanzânia, a inclusão da comunidade no planejamento deixa muito a desejar. Baseava-se nas Reivindicações Rurais Participativas (RRPs), que receberam orientação clientelista de curtíssimo prazo. Uma equipe da RRP, formada por três ou quatro funcionários do governo, “invade” a aldeia durante cinco dias. Eles criam grupos focais e apresentam uma “lista de compras”. Então, procedem a uma votação, em assembleia, para definir as necessidades prioritárias da aldeia: as necessidades a serem supostamente atendidas pelo FASTA, que define esse exercício como Reivindicações sobre as Necessidades da Comunidade (RNCs). Contudo, o coordenador do distrito expressa preocupação quanto à qualidade desse tipo de exercício. O Funcionário de Planejamento do Distrito assim se manifesta: “É de esperar que seja de baixo para cima, porém não é o caso. A população, não é bem capacitada. Apenas lista seus problemas e espera que nós os solucionemos”¹³.

O componente do Fundo “auxiliar” é diferente nos dois países. O Fundo de Investimento do Distrito (FID), no ZAMSIF, é administrado pelo Conselho do Distrito, enquanto o Programa de Serviços Públicos, no FASTA, deixa em plano secundário os conselhos e incluem diretamente as comunidades, e visa aos mais pobres dos pobres e às mulheres nas aldeias, que são, também, co-administradoras dos projetos. Entretanto, como estratégia para delegar poderes à comunidade, era uma faca de dois gumes, conforme constatamos durante nossas visitas às aldeias. Esse programa de serviços públicos pode gerar dependência e cliente-

10 Entrevista com o coordenador de planejamento de um conselho distrital, em 26 de fevereiro de 2003.

11 Entrevista em 25 de fevereiro de 2003.

12 Entrevista com o coordenador distrital do FASTA, em um distrito visitado, em 24 de fevereiro de 2003.

13 Coordenador de planejamento de um conselho distrital, *op. cit.*

lismo, enfraquecendo, sobretudo, a política de longo prazo, segundo a qual o desenvolvimento deveria basear-se na auto-ajuda. O programa de serviços públicos era baseado no trabalho remunerado dos membros das comunidades selecionadas¹⁴.

Em suma: constatamos que na Tanzânia, mais do que em Zâmbia, os Fundos Sociais tenderam a estimular o clientelismo político no âmbito local. O FASTA aumentou os recursos visando à reeleição dos políticos locais, favoreceu algumas aldeias em detrimento de outras e adotou providências de cunho pessoal e excludente no que diz respeito à assistência social nas comunidades.

O MODELO DE AÇÃO DOS TECNOCRATAS: ZÂMBIA RADICAL, TANZÂNIA CONSERVADORA?

Nos dois países, os tecnocratas do FS representam uma facção reformadora – e portanto, “modernizadora” – da burocracia do Estado. Contudo, seus modelos de ação contrastam em quase todas as circunstâncias. Em Zâmbia, eles procuram mudar radicalmente o seu sistema de governo para favorecer os conselhos locais, as comunidades e seus representantes eleitos (conselheiros), tentam afastar-se das autoridades políticas centrais e do partido e conquistam uma reputação de neutralidade, enquanto na Tanzânia, esses tecnocratas confessam que são “politizados” e afirmam que constroem a popularidade do partido dominante e seus líderes. Seus homônimos tanzanianos procuram intensificar sua autonomia *vis-à-vis* com as burocracias ministeriais e conselhos locais, a quem consideram corruptos e ineficientes, enquanto tentam tomar para si os atributos de eficiência e incorruptibilidade. Tal como no caso dos seus colegas zambianos, os tecnocratas tanzanianos estão se modernizando, uma vez que esposam o *ethos* do serviço público, enfatizando o caráter eficiente, incorruptível e melhorado da distribuição dos serviços entre a população; e não parecem dispostos a estimular os interesses das elites em empresas privadas. Entretanto, a seleção dos meios é muito diferente.

Existem razões para afirmar que os tecnocratas tanzanianos reproduzem a prática da manipulação que ocorre no alto escalão. Permitem que os líderes políticos nacionais instrumentalizem os FSs e não

14 A aldeia construiu uma represa destinada à pesca e irrigação da agricultura. Os trabalhadores recebiam 1 dólar por dia durante seis meses. O presidente e demais membros do comitê do projeto estavam entre os que selecionaram os mais pobres dos pobres na aldeia. A maioria desse pessoal compunha-se de mulheres – viúvas ou mães solteiras. As pessoas selecionadas para o trabalho eram as indicadas pelos líderes da comissão dos moradores por serem as mais pobres entre os pobres. Entretanto, no fim do dia, somente metade dos pobres bastante para serem elegíveis foi selecionada. Fonte: o presidente da Comissão do FASTA e o presidente da aldeia visitada em 25 de fevereiro de 2003. Revisão concluída em 14/11/2005.

vêm problema em interferir diretamente no âmbito do governo local, impondo seus próprios planejadores e contadores, instalando seus próprios comitês de projeto do distrito, selecionando acuradamente os conselhos locais, as comunidades e os conselheiros com vistas a uma cooperação mútua. Destarte, contribuem para “manter” o perfil clientelista do sistema político em seu país.

Por outro lado, em Zâmbia, os tecnocratas do FS tentam elevar o *status*, o poder e os recursos de todos os conselhos locais. Recrutam profissionais no nível do governo provincial para supervisionar os conselhos e envolvem todos os conselheiros e planejadores locais e comissões de planejamento dos distritos. Também tentam construir estruturas participativas permanentes no nível do subdistrito e intensificar os programas de fortalecimento das comunidades. O montante dos recursos, obedecendo aos critérios de transparência de montante, necessidades e responsabilidade, é transferido para os conselhos.

Em suma, embora compartilhem algumas posições radicais sobre a reforma do sistema de provisão de serviços nos respectivos países, os tecnocratas zambianos do Fundo Social tentam transformar o país criando um regime descentralizado, ostensivamente democrático e autogovernado, enquanto que os tecnocratas tanzanianos tendem a reproduzir o sistema político existente, que é centralizado e clientelista. No entanto, sendo mais desenvolvida e institucionalizada a democracia na base, no âmbito da aldeia, a Tanzânia tem potencial para modificar o quadro e praticar um controle democrático-popular mais eficaz dos programas de desenvolvimento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tanto na Tanzânia quanto em Zâmbia, os Fundos Sociais, criados e apoiados pelo Banco Mundial, são genuinamente populares. Desse modo, tendem a aliviar a resistência popular à influência de Bretton Woods nos países e, conseqüentemente, contribuem para legitimar a relação clientelista entre o Banco Mundial/FMI e essas nações. Nesse nível, acreditamos que os FSs realmente apóiam o clientelismo tecnocrático. Embora não haja provas convincentes de que os FSs ajudem a reduzir a pobreza de forma sustentável, uma análise sobre os tecnocratas-em-ação revela que esse programa do Banco Mundial causa impactos importantes nas relações central-local e Estado-sociedade nos respectivos países.

Todavia, os impactos político-administrativos provocados por um dado programa (FSs) estão longe da uniformidade nos dois países. A esse respeito, os relatores do Banco Mundial tinham razão – os FSs “assumem perfis e objetivos distintos dependendo de onde estão implementados”; e Judith Tandler estava equivocada. Entretanto, o caso

tanzaniano fortalece a avaliação de Tendler sobre o clientelismo tecnocrático no nível doméstico, tal como observado na América Latina. Os FSs interagem estreitamente com os detentores do poder político-administrativo local; e constituem um instrumento em seu esforço em reproduzir o poder dentro de um Estado neopatrimonial e clientelista. Contudo, o caso de Zâmbia transcende esse quadro. De uma perspectiva comparativa internacional, os FSs zambianos exercem uma influência genuinamente político-radical. Nos dois países, a intervenção tecnocrática foi politizada, embora conservadora na Tanzânia, e radical em Zâmbia.

Este capítulo tentou argumentar que as percepções e orientações ideológicas dos tecnocratas – seus modelos de ação – contam, mas, naturalmente não determinam a função divergente dos FSs em Zâmbia. O fato de que os atuais “FSs zambianos da segunda geração”, ao contrário dos da Tanzânia, são construídos no processo de aprendizado da “primeira geração”, e possuem mais recursos disponíveis (67 milhões de dólares para uma população de 15 milhões contra 60 milhões de dólares para 33 milhões de habitantes) na Tanzânia e podem abarcar todos os distritos do país, o que pode ter representado uma grande diferença. Além disso, fatores estruturais, tais como uma forte oposição política, uma sociedade civil mais amadurecida, a debilidade e deslegitimação das estruturas políticas dominantes e o alto nível de educação e autoestima entre os servidores públicos coadjuvam favoravelmente ao caso zambiano. Esses fatores estruturais também contribuem para definir o papel do Estado no método de redução da pobreza, aqui analisado, apesar de suas inerentes limitações no que se refere às formas de intervenção de cima-para-baixo. Mesmo que tenham sido gerencialmente planejados, contribuem para fornecer elementos de radicalização política, mais autonomia e espaços crescentes de manobra, bem como um maior envolvimento das sociedades locais e coalizões rumo à mudança, entre os tecnocratas em Zâmbia.

BIBLIOGRAFIA

- Bourdieu, P. (1977) *Outline of a Theory of Practice* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Bloom, G.; Chilowa, W.; Chirwa, E.; Henry Lucas, H.; Mvula, P.; Arild Schou, A. & Tsoka, M. (2004) *Poverty Reduction During Democratic Transition: The Malawi Social Action Fund 1996-2001*, Research Report (Brighton: Institute of Development Studies – IDS)
- Braathen, E. (2000) “New Social Corporatism. A discursive-critical review of the WDR 2000/1, ‘Attacking Poverty’”, in *Forum for Development Studies*, Vol. 27, No.2.

- Braathen, E. (2002) *Developing District Democracy: The Mixed Zambian Experience*. NIBR Report 2002:6 (Oslo: Norwegian Institute for Urban and Regional Research).
- Braathen, E. (2003) "Social Funds – support or obstacle to local government reform?" *Project Brief No.2*, Formative Process Research on the Local Government Reform Programme in Tanzania (Dar-Es-Salaam: REPOA).
- Braathen, E. and Orre, A. (2001) "Can a Patrimonial Democracy Survive? The Case of Mozambique", in *Forum for Development Studies*, February.
- Braathen, E. and Palmero, A. (2001) "Towards Pro-poor Governance? The Case of Mozambique", in Wilson, F.; Braathen, E. and Kanji, N. (eds.) *Poverty Reduction: What Role for the State in Today's Globalised Economy?* (Londres: Zed Books).
- Bratton, M. and de Walle, N. (1997) *Democratic Experiments in Africa. Regime Transitions in Comparative Perspective* (Cambridge, Nova Iorque, Melbourne: Cambridge University Press).
- Chabal, P. and Daloz J-P. (1999) *Africa Works: Disorder as Political Instrument* (Oxford: James Currey).
- Chase, R. S. and Sherburne-Benz, L. (2001) *Impact evaluation of the Zambia social fund* (Washington: World Bank).
- Christensen, T. and Laegreid, P. (2002) "New Public Management: puzzles of democracy and the influence of citizens", in *The Journal of Political Philosophy*, Vol. 10, No. 3.
- Evans, P.B. (1995) *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation* (Princeton: Princeton University Press).
- Goetz, A. and O'Brien, D. (1995) "Governing for the Common Wealth? The World Bank's Approach to Poverty and Governance", in *IDS Bulletin*, Vol. 26, No. 2.
- Jacobsen, K.D. (1966) "Public Administration under Pressure: The role of the expert in the modernization of traditional agriculture", in *Scandinavian Political Studies*, Vol. 1.
- Kettl, D. (1999) "The global revolution: Reforming government-sector management", in Bresser, L. and Spink, P. (eds.) (1999) *Reforming the State. Managerial Public Administration in Latin America* (Colorado: Lynne Rienner Publishers).
- Médard, J-F. (1982) "The underdeveloped state in tropical Africa: Political clientelism or neo-patrimonialism ?", in Christopher Clapham (ed.) *Private Patronage and Public Power. Political Clientelism in the Modern State* (Londres: Frances Pinter).

- Médard, J-F. (1995) "Patrimonialism, patrimonialization, neo-patrimonialism and the study of the post-colonial state in Sub-Saharan Africa", apresentação no seminário Max Weber, Administration and Politics in The Third World, organizado pelo SUM, Universidade de Oslo.
- Rakner, L. (2003) *Political and Economic Liberalisation in Zambia 1991-2001* (Uppsala: Nordic Africa Institute).
- Sobhan, R. (1998) "How bad governance impedes poverty alleviation in Bangladesh". Technical paper No. 143 (Paris: OECD Development Centre).
- TASAF (2002) *TASAF Quarterly Newsletter*, Vol. 2, No. 3 (Dar-Es-Salaam: Tanzania Social Action Fund).
- Tendler, J. (2000) "Why are social funds so popular?", in Shahid, Y.; Wu, W. and Evenett, S. (eds.) *Local Dynamics in the Era of Globalization* (Oxford: Oxford University Press for the World Bank).
- World Bank (2001) *Social Funds Impact Evaluation* (Washington: World Bank).
- ZAMSIF (2000) *ZAMSIF in brief* (Lusaka: Zambia Social Investment Fund/Ministry of Finance and Economic Development).
- ZAMSIF (2002) *ZAMSIF Indicator Monitoring Report*, December 2002 (Lusaka: Zambia Social Investment Fund/Ministry of Finance and Economic Development).
- Øyen, E. (1996) "Poverty research rethought" in Øyen, E., Miller, S.M. and Samad, S.A. (eds.) *Poverty: A Global Review* (Oslo: Scandinavian University Press).

Impresso no mês de agosto de 2006
na Cromosete Gráfica e Editora Ltda.
Rua Uhland, 307 – Vila Ema
03283-000 – São Paulo SP – Brasil
Primeira impressão, 1.000 exemplares

Impresso no Brasil