

Para uma Nova Abordagem sobre o Desenvolvimento e a Cooperação Internacional*

Carlos Lopes

Doutorado em História pela Universidade de Paris 1, Sorbonne. Representante das Nações Unidas e do PNUD no Brasil.

Resumo

O debate sobre o desenvolvimento tem evoluído ao longo do tempo. No centro das controvérsias está o papel da cooperação técnica internacional, desconhecido pelos não actuantes e sobreavaliada por muitos dos seus actores principais. A verdade, como sempre, está um pouco no meio. Neste texto o autor tenta traçar a evolução de conceitos que moldaram a discussão sobre a cooperação técnica terminando com um apelo para que o desenvolvimento visto como transformação considere os dilemas da apropriação como centrais. Para tanto é necessário fazer recurso às diferentes dimensões de poder que reflectem os papéis entre doadores e recipientes, aceitar a inclusão de novos actores sociais, como as ONGs e outros organismos da sociedade civil, e rever o papel do Estado. Aceitar o princípio de que o desenvolvimento é um processo de transformação significa igualmente aceitar a centralidade do papel dos indivíduos, instituições e sociedade, cada um com um papel diferenciado mas complementar. Esses três níveis de envolvimento estão igualmente presentes no debate sobre capacitação (Capacity Development). Trata-se de uma aproximação do debate de gestão daquele que mais tradicionalmente é feito pela cooperação técnica.

Abstract

The debate about the development has evolved during the last years. In the centre of the controversy is the role of the international technical cooperation, unknown by the non-actors and overestimated by many of its principal actors. The truth, as always, it's in the middle. In this text the author tries to trace the evolution of concepts that shaped the discussion about the technical cooperation, ending with an appeal so that the development seen as transformation take in consideration the dilemmas of appropriation as central issues. For that it's necessary to evoke the different dimensions of power which reflect the roles between donators and the receivers, to accept the inclusion of new social actors, like the NGO's and other organisms of the social society, and to review the role of the State. Accepting the principle that the development is a process of transformation mean equally to accept the centralness of the role of the individuals, institutions and society, each one with a different but a complementary role. These three levels of involvement are equally presents in the debate about capacitation – Capacity Development.

* Texto baseado em Lopes (2002).

A humanidade vive agora em um mundo de opulência que era inimaginável há apenas um século. Finalmente atingimos um estágio em que podemos potencialmente viver sem fome, controlar doenças mais graves e harmonizar a nossa relação com a natureza. O conhecimento técnico e científico permite que todos os problemas materiais mais sérios sejam resolvidos. É também um mundo onde parece haver grande consenso sobre soluções econômicas, modelos políticos e prioridades centrais. Infelizmente, as aparências enganam. Outras realidades continuam a macular a paisagem, como a impressionante persistência de opressão, violações constantes dos direitos humanos, e níveis inaceitáveis de privação e pobreza.

O modelo de acumulação que construímos para a reprodução das nossas sociedades, que se baseia na crescente aquisição e crescimento, tem papel central nesta contradição. É um modelo capaz de produzir enorme polarização e perda de oportunidades, particularmente para aqueles que estão na base da pirâmide. Portanto, não surpreende que agora, mais do que nunca, a equação do desenvolvimento esteja fortemente associada com a luta pela redução e eventual eliminação da pobreza. É um momento de sobriedade e não de triunfo prematuro. Estamos em uma encruzilhada, com a possibilidade de reformar nossos sistemas e criar respostas melhores aos desafios futuros.

Amartya Sen identifica a expansão da liberdade como a fundação desta transformação. Ele afirma que, “o desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente.” (Sen, 2000). É a luta para ajudar a remover estas barreiras que é central ao desenvolvimento humano. Mas, para ser efetivo na busca de uma causa como essa, é necessário questionar os sistemas, processos e instrumentos que guiam a prática do desenvolvimento. Nenhuma outra área pode se beneficiar mais de tal movimento do que a cooperação técnica e o desenvolvimento de capacidades.

1. A Busca pela Felicidade

Em um mundo cada vez mais globalizado, uma crença comum é a de que novas possibilidades, como a mudança no estilo de vida e a expansão de horizontes, levarão à felicidade. O lado reverso de tais oportunidades pode ser a perda de normas sociais, sistemas de valor e regras, e a mudança de expectativas. Quanto mais a humanidade enfrenta este paradoxo, mais nos damos conta de que a felicidade é relativa e mutável.

Laços sociais e redes moldam muitos dos nossos valores e expectativas. Muitas das nossas medidas de sucesso só fazem sentido se nos compararmos a outras pessoas. Por exemplo, todos queremos nos aprimorar, e consideramos que o conseguimos quando nossos filhos vivem em condições comparativamente melhores do que as nossas. Da mesma forma, estar bem de vida, para muitos, só faz sentido se comparado à situação de outros no mesmo grupo social - mesmo depois de ter realizado grandes ambições pessoais.

As ligações sociais também contribuem para a nossa sensação de realização. Sabemos que uma vida segura e feliz não pode ser obtida sem várias correntes de solidariedade, e raramente é possível atingir grandes progressos sem assistência. Também o reconhecimento por parte dos outros pode ter um papel crucial na sensação de auto-realização e satisfação. Como humanos, estamos, portanto, intimamente ligados uns aos outros - mesmo quando estamos nas sociedades mais individualistas - e nossas ambições e sucessos são medidos em relação a outras pessoas.

Mas há um pensamento comum que permeia a análise mais sensível: até mesmo quando diferenças relativas são levadas em consideração, há uma distância absoluta entre ter e não ter, entre ricos e pobres, entre sociedades seguras e inseguras.

A assistência para o desenvolvimento deveria tratar essa distância, particularmente em relação a habilidades e capital. A suposição era que, por um período de tempo, haveria a necessidade de insumos externos, e então seria possível para os países tomarem conta de si mesmos. A assistência para o desenvolvimento era então vista exatamente como criar filhos - aos países pobres seriam dadas habilidades e estruturas de apoio até que eles pudessem começar sua vida independente.

Esta análise simples e direta é de fato bem problemática. Em primeiro lugar, ela se baseia na idéia artificial de que o "desenvolvimento" pode ser atingido por todos, como se fosse um processo linear. No entanto, o sistema global moderno requer acesso desigual aos recursos para poder funcionar. Sob o atual construto econômico, o desenvolvimento não pode ser atingido por todos - na realidade, a falta de desenvolvimento de uns é benéfica para outros. Em segundo lugar, como todos sabemos bem, a tendência de querer escolher para os nossos "filhos" o que é melhor para eles pode ser facilmente traduzida em uma relação paternalista entre doadores e recebedores. Em terceiro lugar, ninguém imaginou que a sustentabilidade seria tão difícil de atingir.

Isto posto, não surpreende a forte oposição aos benefícios do desenvolvimento em geral, e à cooperação técnica em particular. No panfleto provocativo *Lords of Poverty*

(Os Senhores da Pobreza), Hancock argumenta em favor do fim da traição da confiança pública que a magnitude e a generosidade das nações mais ricas do mundo criaram através da assistência para o desenvolvimento. Ele acredita que uma “aristocracia da compaixão” criou uma cortina de fumaça que não deixa uma cultura de responsabilização prevalecer (Hancock, 1989).

O fato de que a maioria dos dados de Hancock são inexatos, boatos ou histórias pessoais é irrelevante. Muitos compartilham de suas idéias. Na verdade, suas conclusões são surpreendentemente semelhantes às de um grande número de acadêmicos africanos (Kankwenda, 2000) – que cristalizam o pensamento dos recebedores mais afetados. Embora por razões quase opostas às de Hancock, eles também acreditam que há efeitos prejudiciais na assistência para o desenvolvimento: cria dependência ao invés de sustentabilidade; nunca gera desenvolvimento real; tem efeitos penetrantes no desenvolvimento de capacidades e contribui para a destruição do capital social.

Uma análise mais sofisticada destas questões enfatiza o fato de que os modelos econômicos que servem de base para as intervenções de assistência para o desenvolvimento exigem que qualquer excedente possível seja usado como pagamento de dividendos, ao invés de ser reinvestido no desenvolvimento.

Qual seria, então, o propósito daqueles que fundaram esta filosofia?

É útil lembrar o contexto do pós-guerra, que foi dominado por teorias de desenvolvimento com base no crescimento (Rodenstein-Rodon, Harrod-Domar e outros), finalmente levando ao altamente influente Rostow. As décadas de 50 e 60 foram dominadas por um pensamento bastante simplista de que todo desenvolvimento seguia mais ou menos o mesmo padrão. Os menos desenvolvidos simplesmente estavam em um “estágio Rostow” inferior (Browne, 1999, 19-20).

Desde a gênese do desenvolvimento moderno, a ligação entre o desenvolvimento e a cooperação técnica foi estabelecida pela Proposta Quatro do Presidente Truman. O destino de ambos estava para sempre ligado a um entendimento específico do propósito da sua existência: preencher um vazio. Nas palavras do Presidente Truman, o objetivo da Proposta Quatro era usar os avanços da ciência e do progresso industrial para satisfazer as necessidades de crescimento das nações pobres, porque sua pobreza era um obstáculo. Desta maneira, a “família humana poderia viver uma vida decente e satisfatória” que permitiria “liberdade e felicidade pessoal”.

Cinco décadas depois, Hancock dizia o seguinte: “enquanto seria conveniente acreditar que a decisão de lançar programas de assistência em larga escala foi o produto de um pensamento claro e uniforme por parte das nações industrializadas durante o pós-guerra,

a verdade é outra. Desde o início, um número de motivos bem diferentes estava em jogo – e agindo lado a lado. O resultado, hoje, é que a psicologia coletiva de doação de ajuda é esquizofrênica, repleta de urgências e racionalizações contraditórias, algumas benignas, algumas sinistras e outras simplesmente neuróticas” (Hancock, 1999). O mesmo se aplica à busca da felicidade.

Esclarecendo significados

Parte da confusão conceitual sobre a cooperação técnica e o desenvolvimento de capacidades é resultado da falta de clareza que acompanha muitos debates sobre o desenvolvimento. Esses debates rotineiramente envolvem conceitos que parecem ser conhecidos o suficiente para serem usados em discussões sem nunca serem definidos. Esta recusa usual – ou até inabilidade – de determinar com clareza o que muitos conceitos significam aumenta a nebulosidade geral do debate, e contribui para a natureza confusa de muitas intervenções de desenvolvimento. Por exemplo, embora vista por muitos como crucial à economia política global, a “economia do desenvolvimento” ainda é uma disciplina marginalizada. Além do mais, as dimensões não econômicas do desenvolvimento recebem ainda menos atenção. Isto se deve em parte à equivocada ligação histórica entre o desenvolvimento e a descolonização por um lado, e ao enfoque em questões de interesse particular dos países desenvolvidos – como o reembolso de débitos, a liberalização do comércio, a sustentabilidade ambiental – por outro. Estas duas idéias pré-concebidas dão a impressão a muitos de que o desenvolvimento tem a ver com os países que ainda não o conseguiram, quando na realidade tem a ver com todos nós.

François Partant (1982) proclamou nos anos 80 não o fim da história¹, mas o fim do desenvolvimento. Ele partia do pressuposto de que o mundo ocidental estava rapidamente se aproximando de um novo entendimento da sua evolução. Esta visão particular é uma abordagem econômica em relação à evolução – ela busca fazer uso otimizado dos recursos disponíveis sem restrições ou preocupações com o futuro.

Sendo naturalmente antropocêntrico, este entendimento coloca o ser humano no topo de uma distribuição hierárquica de papéis. O meio ambiente, por exemplo, é usado para o bem estar da humanidade. A regeneração ambiental, portanto, se torna refém da produtividade econômica.

¹ Referindo-se ao famoso livro de Francis Fukuyama.

Esta abordagem linear pressupõe que todas as sociedades aspiram a fazer o melhor uso dos recursos (o que é econômico); portanto, todas as sociedades aspiram a ser tão capazes quanto as mais avançadas. Todas as sociedades devem evoluir para alcançar o mesmo cume e se mover em uma direção usando uma rota histórica comum. Esta visão também enfatiza que os indivíduos são diferentes, e que é normal ter desigualdades e capacidades diferentes. Estas diferenças são usadas para explicar os estágios diferentes de desenvolvimento nos quais os países se encontram. Se retrocedermos um pouco, para o período colonial, veremos os mesmos argumentos apresentados em uma versão um pouco mais rudimentar. Partant acreditava que as contradições desta visão - incluindo a sua insustentabilidade - se tornaram tão evidentes nos anos 80 que o “desenvolvimento”, como concebido na época, estava “morto”.

Como sabemos, metáforas nem sempre resolvem o problema, e, 20 anos depois, continuamos a debater os significados que criaram opiniões tão diversas.

Nos anos 90, os Relatórios do Desenvolvimento Humano (RDHs) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) representaram uma mudança bem-vinda quando enfatizaram as capacidades humanas e a expansão de possibilidades como um esclarecimento melhor do paradigma do desenvolvimento. A partir de um fim inquestionável, o desenvolvimento está agora no centro de apurado escrutínio. A assistência para o desenvolvimento também está. Do racionalismo cru da Guerra Fria, de “não fazer perguntas”, estamos nos direcionando a um enfoque em efetividade e resultados. E crucial para o debate é a questão da linearidade do desenvolvimento e de quanto espaço deve ser dado aos atores de uma sociedade particular para exercer as suas escolhas em total liberdade. A partir de uma origem técnica, adicionamos uma dimensão política ao desenvolvimento².

2. Desenvolvimento de Capacidades e Responsabilização

Em um livro recente, William Easterly (2001) examina modelos econômicos diferentes que não levaram ao crescimento quando as suas teorias foram aplicadas nos países em desenvolvimento. Easterly critica as visões estabelecidas sobre mudanças tecnológicas, explosão educacional e controle populacional como catalisadores de crescimento. Apesar de alguns casos de sucesso, o ajuste estrutural, juntamente com o perdão

2 Isto já foi discutido no Relatório da Fundação Hammarskjöld O Quê, Agora? (What Now?) (1975).

de dívidas, não foi bem-sucedido, ele afirma. Ele acredita que estas panacéias para o crescimento falidas durante as últimas cinco décadas não tinham entendimento suficiente da real aplicação e praticidade nos países em desenvolvimento, e não ofereceram as motivações certas para os envolvidos.

Easterly argumenta que esses modelos e projetos anteriores não funcionaram porque “as fórmulas não prestaram atenção ao princípio básico da economia: as pessoas respondem a estímulos”. Ele explica que, se os estímulos forem certos, o crescimento acontece. Ao examinar tais estímulos, ele não defende completamente um sistema de livre mercado, mas enfatiza a importância de intervenções governamentais que não desencorajem elementos de livre mercado e também criem vários estímulos para os mercados. Ele argumenta que, principalmente em países pobres, as intervenções que oferecem conhecimento, habilidades, educação e tecnologia são cruciais para o crescimento em longo prazo, afirmando que tais elementos de crescimento, de outra maneira não regulamentados, tendem a se concentrar onde eles já existem, portanto tornando os ricos mais ricos e os pobres mais pobres. Easterly também alerta para o fato de que a corrupção governamental “mata” o crescimento ao destruir a motivação.

Se há pouca concordância sobre a economia do desenvolvimento, há ainda menos sobre o desenvolvimento de capacidades, ou a capacidade para o desenvolvimento. Ele está associado à capacidade individual, ao desenvolvimento organizacional, à capacidade gerencial e à construção institucional. As próximas páginas dão enfoque a alguns aspectos essenciais pertinentes à relação entre apropriação e capacidade.

Os especialistas em desenvolvimento hoje em dia lembram consultores gerenciais na medida em que tendem a examinar as questões de capacidade com as lentes de teorias de administração. O vocabulário econômico foi substituído por uma pretensão de terminologia gerencial neutra, com referências diretas à eficiência crescente, a efetividade, a criatividade empresarial, a satisfação do cliente e a gestão baseada em resultados.

Esta mudança pede uma nova visão de necessidades de capacitação. Mas ao invés de reformar a sua maneira de trabalhar ou de redefinir os conteúdos dos seus programas, a maioria das instituições que lidam com o desenvolvimento de capacidades optaram por um atalho: melhor roupa para instrumentos já existentes para fazê-los mais apropriados a uma abordagem participativa. Os consultores gerenciais propõem estruturas descentralizadas – que reflitam a polícia global e os desenvolvimentos econômicos – com maior acesso à informação. A suposição é que estas novas estruturas precisam de um envolvimento mais vigoroso dos beneficiários na elaboração e implementação de programas. “Um reconhecimento de que há mais em relação ao desenvolvimento do que

apenas produtividade econômica leva a dar atenção aos processos assim como aos produtos – à construção de capacidade institucional e diálogo mais efetivo entre doadores e recebedores, através da elaboração de metodologias como análise e avaliação participativa” (Marsden, 1994).

Como há uma dificuldade em estabelecer uma correlação entre fluxos de ajuda e crescimento econômico, há uma sensação crescente de que maior enfoque na efetividade da assistência é preferível aos fluxos financeiros crescentes. Esta visão não apenas oferece justificativa para o drástico declínio de fluxos de assistência, mas também procura racionalizar as tentativas de fazer mais com menos. Nesse contexto, há uma orientação para estabelecer objetivos como ferramentas de extração de valor.

Os objetivos em si estão cheios de significados. A orientação cega para atingi-los – ignorante do pensamento por trás deles e indiscriminada em relação aos métodos usados para atingi-los – cria motivos perversos e prioridades distorcidas que, muitas vezes, levam a resultados contrários. Por exemplo, no Reino Unido, o objetivo de reduzir o tempo de espera nos hospitais levou à paradoxal mudança de prioridades, atendendo doenças menores antes de doenças mais sérias porque aquelas podem ser tratadas mais rapidamente³.

Há uma nova ênfase na apropriação nacional e nos processos domésticos também. As propostas em “Repensando a Cooperação Técnica: Reformas para a Formação de Capacidades na África” (*Rethinking Technical Cooperation: Reforms for Capacity-Building in Africa*) (Berg e PNUD, 1993) introduziram um menu sistêmico para lidar com a capacidade a partir desta perspectiva. Mas o desafio conceitual continua quase intacto: O que se quer dizer com estímulos se tornarem nacionais e promoverem práticas domésticas?

A aplicação desses conceitos foi, de fato, pouquíssimo ambiciosa. As concessões dos doadores se limitaram ao fato de que práticas nacionais e domésticas não questionam os parâmetros que definem visões estabelecidas do que o desenvolvimento deve fazer e conseguir. Esses elementos são geralmente definidos por pessoas diferentes dos recebedores das iniciativas de desenvolvimento de capacidades.

Não fica claro o quanto a apropriação crescente – através de práticas nacionais e domésticas que são definidas por novas visões estabelecidas – trata a questão da capacidade, o novo possível papel da cooperação técnica, e, mais diretamente, os fundamentos da teoria sobre as distâncias. Em outras palavras, há uma necessidade de destrinçar o conceito de apropriação, da retórica para a realidade.

3 “Entendendo Mal” (“Missing the Point.”) *The Economist*. 28 de abril de 2001.

Investir Poder sem Poder?

A investidura de poder é a parte central de qualquer manual participativo. A literatura sobre investidura de poder remete aos métodos de alfabetização de Paulo Freire e à experiência dos sistemas de avaliação rural. Ela é centrada no ser humano e advoga tenazmente o diálogo como uma pré-condição para o aprendizado. Partindo de um início modesto, esta prática já evoluiu muito. Ela é usada agora como um mantra para demonstrar um coquetel de iniciativas populares, baseadas na comunidade, na sociedade civil e na ação social. Ela também foi adotada por agências de assistência de doadores no nível mais alto, como o OECD/CAD. Tanto o sistema da ONU quanto o Banco Mundial usam de forma extensa os termos relacionados à investidura de poder, quando não os próprios conceitos. É importante revisar, portanto, embora de maneira breve, as implicações da investidura de poder no desenvolvimento de capacidades.

Há uma ligação íntima entre investidura de poder e apropriação. Ambos os conceitos estão baseados na necessidade dos recebedores de estarem no coração do processo de desenvolvimento. A interpretação de senso comum para ambos, no entanto, é difícil de distinguir. No centro das teorias de investidura de poder está a questão dos valores, igualmente presente nas definições de capital social e apropriação. O propósito da investidura de poder é a expansão de escolhas e possibilidades, a base do desenvolvimento humano. Investidura de poder tem a ver com o aumento de capacidades. “A investidura de poder básica depende da expansão das capacidades das pessoas – expansão que envolve um aumento das possibilidades e, portanto, um aumento da liberdade” (UNDP, 1990). A dimensão da capacidade não é apenas válida em si mesma; é também uma parte importante da apropriação. A participação é necessária para o desenvolvimento das capacidades. A participação, da perspectiva do desenvolvimento humano, é tanto um meio quanto um fim.

Como o termo revela, investidura de poder tem a ver com poder. Talvez por causa disso, a sua mensagem tenha sido limitada ou associada aos níveis populares, comunitários e de administração local. Usar a investidura de poder em um nível nacional ou macro-político seria mais polêmico e poderia potencialmente atingir o centro de questões altamente sensíveis relacionadas ao poder.

Podemos analisar a investidura de poder por três ângulos: individual; local e comunitário; e no Estado.

O poder individual e a investidura de poder é o ângulo mais comum. Ele influencia a capacidade de desenvolvimento e as habilidades de negociação. Entretanto, outra camada

de poder aparece, com especialistas nacionais substituindo especialistas internacionais na pirâmide de poder. Muitas vezes, esses agentes intermediários representam visões externas ao invés de suas próprias, estão consolidadas em instituições financiadas por recursos externos, e agem como fiscalizadores do sistema de assistência para o desenvolvimento... dependia da relação de poder estabelecida pela dupla. Não é difícil imaginar qual opinião prevalece. A relação entre doadores e recebedores hoje em dia não mais se baseia predominantemente no nível de projetos, portanto o poder individual é exercido de maneira mais sofisticada, através da influência de abordagens conceituais, capacidade de macro-análise e habilidades de negociação.

Investidura de poder no nível local e comunitário. A investidura de poder tem poderosos detratores também. Larry Summers (2001) desafia a ênfase recente na investidura de poder no discurso de desenvolvimento. Ele questiona a afirmação de que há qualquer lição valiosa a ser aprendida em termos de investidura de poder local e apropriação, no sucesso opressor do desenvolvimento dos países do leste da Ásia. Ele também argumenta que há uma substituição do rigor analítico pela investidura de poder. Ele vê a investidura de poder como um elemento de oposição à metodologia econômica, que compromete o rigor analítico: “Eu me preocupo com o fato de que o direcionamento à investidura de poder, ao invés de uma abordagem econômica, está propiciando uma ênfase reduzida do elemento analítico”. Para ilustrar esta afirmação, ele dá o exemplo da educação. Mais uma vez pressupondo contradições inerentes, ele pergunta o que é mais importante: pesquisa intensiva sobre qual conteúdo programático para leitura é melhor, ou consulta intensiva em vilas sobre a elaboração de currículos para as suas escolas? Deixando de lado a premissa da universalidade, ainda não está claro por que as duas não podem se complementar.

Summer mais adiante pergunta se uma abordagem centrada no cliente significa uma parceria mais próxima com o governo ou alguma relação mais ampla com o país. Ele argumenta que procurar representantes eminentes na sociedade civil ao invés de representantes do povo eleitos democraticamente é inadequado.

A realidade da investidura de poder local é diferente das visões econômicas. A investidura de poder é um ganho que é obtido por lutas locais e crescente auto-confiança. Não é algo que é dado ao povo. Até com todas as distorções da atual abordagem de “investidura de poder e participação”, é inegável que ela cria uma responsabilização bilateral no nível da comunidade local, que aumenta a efetividade, a sustentabilidade e o impacto. A investidura de poder é, no final das contas, baseada na abordagem da capacidade humana e confirma a visão de desenvolvimento como um construto social.

A *investidura de poder do Estado* mostra que quanto mais ênfase é dada às intervenções de políticas contrárias, mais o debate sobre abordagens nacionais e domésticas evolui na questão da investidura de poder. O papel do Estado é central para este debate, na medida em que o Estado pode ajudar ou inibir a maneira como a população participa do processo de desenvolvimento.

O princípio de um Estado-nação, promovido pela Revolução Francesa, serviu de base para o modernismo e determinou a direção da teoria de desenvolvimento até os anos 80. É uma teoria cheia de contradições – não é à toa que a maioria dos países não concorda com a definição de verdadeiros Estados-nação –, mas oferece uma fundação para o conceito de um Estado protetor, territorial e distributivo.

Desde o fim da Guerra Fria, o papel do Estado mudou dramaticamente. A segurança e a expansão econômica adquiriram um novo significado e requereram um papel diferente do Estado, mais sintonizado com a necessidade de planejamento estratégico e competitividade de mercado. Enquanto a maior parte dos países conta com um Estado forte para garantir segurança, serviços e um mercado integrado, o papel interno do Estado mudou. Não é mais possível para o Estado agir como o único agente de desenvolvimento.

O Estado não pode mais ser o único interlocutor para as iniciativas de desenvolvimento, mas a falta de reconhecimento do seu papel cria tensão, confusão e uma crise de liderança. A investidura de poder neste contexto é interpretada de maneiras diferentes por atores diferentes: os agentes de Estado dos países em desenvolvimento acreditam que têm o direito de decidir sobre opções e prioridades nacionais; populares investidos de poder e atividades da sociedade civil aproveitam a oportunidade para clamar por uma participação maior no processo de tomada de decisões; e atores externos escolhem entre estes dois extremos como melhor lhes couber – não mais reconhecendo o papel central de liderança de ninguém, e, portanto, contribuindo para um vácuo de liderança nos Estados mais frágeis.

As diretrizes para a cooperação técnica atual refletem esta confusão. Neste momento, os quatro níveis de administração de Goran Hyden (1995) se tornam interessantes. Ele distingue um meta-nível, que se preocupa com as questões fundamentais relacionadas ao sistema político; um nível macro, onde as opções nacionais e as prioridades de política estratégica são definidas; um nível intermediário, onde as políticas são traduzidas em programas operacionais e papéis de administração pública; e um micro-nível, onde projetos são elaborados e implementados. Isto pode servir de base para esclarecer papéis e designar responsabilidades.

Freqüentemente faz-se referência a Keynes para justificar um papel mais claro para o Estado. A visão radical de opor mercados ao Estado não funciona – é uma noção confusa vinda da época da Guerra Fria. A realidade é que os gastos públicos, em porcentagem do PIB, são maiores em países desenvolvidos do que eram há poucas décadas atrás – e estão crescendo em alguns deles.

De acordo com um relatório recente do Banco Mundial (Banco Mundial, 2002) os governos não são os únicos atores a construir e reformar instituições. Indivíduos, comunidades, empresas multinacionais e outros atores da sociedade civil são vitais para levar as mudanças adiante. Estes atores constroem instituições “muitas vezes em parceria entre si”, e influenciam as mudanças institucionais no processo. Os governos ainda são os maiores atores, como provedores de muitas instituições de apoio ao mercado (principalmente através de leis que garantem e protegem os direitos de propriedade). Entretanto, o relatório argumenta que “o equilíbrio entre os mercados e o poder do Estado, e entre as empresas e os interesses sociais, é delicado, no curso do desenvolvimento institucional”.

Os autores do relatório usam um procedimento passo a passo para a formação de instituições para promover o desenvolvimento de mercados. O primeiro passo, eles defendem, é entender três maneiras pelas quais os mercados apoiam instituições, através de: a) “canalização de informações”, condições de mercados, bens e participantes, b) “garantia dos direitos de propriedade e contratos”, e c) aumento (ou diminuição) da competição nas transações de mercado. Eles argumentam que, ao invés de primeiro dar atenção às estruturas específicas das instituições, os elaboradores de políticas devem usar o modelo proposto para identificar que tipo de diferença existe – o que falta e por que falta – em seus ambientes institucionais. Esta visão mecânica de como “fazer certo” ignora as condicionalidades sociais e políticas na formação de instituições. É impossível oferecer um modelo para lidar com as condicionalidades políticas. Cada caso é único.

A regulação por parte do Estado é talvez a questão mais importante que cada país atualmente enfrenta. O papel do Estado na avaliação de tendências e ajustes de competição parece hoje mais importante para os países em desenvolvimento do que as reformas estruturais. A macro-política de curto prazo se tornou tão essencial que o maior papel do Estado – como dar proteção social ou serviços sociais, a saber educação e saúde – está de certa forma marginalizado. Esta questão é particularmente relevante em termos de quais escolhas são dadas aos países em desenvolvimento. Está sendo dito a eles para adotar a última moda mercadológica sem qualquer garantia de que isto é o

certo para eles ou bom para os seus cidadãos? A elaboração universal é relevante para todos? Os países estão sendo obrigados a adotar um papel específico para o Estado, a partir da sua dependência em relação à assistência externa? Como a investidura de poder se aplica aqui?

Uma região importante e bastante estudada, o leste da Ásia produziu resultados interessantes sobre o papel do Estado. Em uma publicação revisando os erros de interpretações passadas sobre a natureza do “milagre” asiático (Stiglitz and Yusuf, 2001), uma série de autores concordam que as razões por trás desse sucesso estão na industrialização bem-sucedida e na absorção do conhecimento internacional, novo ou independente. As questões centrais relacionadas a este sucesso – um ambiente macro-econômico estável, grandes poupanças e taxas de juros, capital humano de alta qualidade, uma burocracia baseada em méritos, desigualdade de baixa renda, promoção de exportação – todos apontam para um forte papel do Estado. A questão mais contenciosa com respeito à intervenção governamental se relaciona ao seu papel em políticas industriais, em duas frentes: “a contra-factual e a significância coletiva quantitativa dessas intervenções”. Enquanto alguns autores insistem que, através da “administração de mercado”, os governos do leste da Ásia desaceleraram o crescimento de instituições legais e reguladoras que fortaleciam o mercado e remediavam algumas falhas do mercado, outros argumentam que condições mutantes da economia global são as razões para novas demandas na regulação pelo Estado.

Concluindo, Stiglitz admite que os governos, assim como qualquer instituição humana, são falíveis, e argumenta que, em retrospectiva, talvez a crítica final deveria ter sido a de que os governos não tiveram ações suficientemente fortes, e nem intervieram em demasia. Os governos desregulamentaram o setor financeiro quando eles deveriam estar se perguntado qual seria o conjunto apropriado de regulamentações, e não fizeram o suficiente para assegurar boa administração corporativa, que teria sido necessária para criar mercados de ação efetivos (Stiglitz e Yusuf, 2001).

3. Valores

“Devemos insistir no desenvolvimento de um conjunto de valores universais, ou nos engajamos em uma luta para resistir ao monopólio sobre as explicações que este grupo de valores santifica?”

(Marsden, 1994)

Segundo Amartya Sen (2000), “O exercício da liberdade é mediado por valores que, porém, por sua vez, são influenciados por discussões públicas e interações sociais, que são, elas próprias, influenciadas pelas liberdades de participação”.

As instituições que promovem liberdades participativas são instituições que têm um código de conduta inspirado em valores progressivos. Há lugar para qualquer agente se inspirar em tal sistema de valor. É possível até que um agente externo desempenhe este papel catalisador. Os criadores de capacidades, sejam eles indivíduos, instituições, processos ou recursos, podem todos desempenhar um papel no incentivo de discussões públicas e interações sociais. Estas não precisam estar confinadas em um grupo local ou nacional fechado. Admitindo até que a natureza do desenvolvimento reproduz desigualdade e não trata de maneira alguma a polarização, podem-se ainda encontrar boas justificativas para usar qualquer ponto de partida que expanda as liberdades participativas. Para tal receita funcionar, no entanto, há um número de elementos fundamentais que devem ser levados em consideração.

Ao invés de entrar em um debate sobre possibilidades econômicas, talvez seja mais relevante se concentrar nos valores. O Estado é um agente crucial para o estabelecimento de um sistema de valores. Não há um sistema de valores que não se refira ao Estado, até os que se opõem a ele. Por exemplo, “um dos ingredientes principais do uso efetivo da lei é que a lei e o governo reflitam de maneira fiel o comportamento social real e sirvam como meio efetivo de controle social. O desvio entre os dois (lei formal e prática) cria um limbo resultante da falta de leis e do formalismo vazio” (Dia, 1996).

O mesmo pode ser dito da orientação econômica. Se um governo não leva em consideração os interesses dos eleitores internos e age em total desconsideração com a sociedade, ele revoga falsos sistemas econômicos formais que têm pouco a ver com trocas informais. Chibber advoga uma “combinação adequada” entre as capacidades institucionais do Estado e as suas ações. Em Estados bem desenvolvidos, as capacidades administrativas são normalmente fortes, e freios e contrapesos institucionalizados restringem a ação arbitrária, mesmo quando elas dão às organizações governamentais a flexibilidade de buscar os seus mandatos públicos. Em contraste, os Estados com instituições mais frágeis precisam sinalizar de maneira especial para as firmas e os cidadãos que eles estão privados de ações arbitrárias (Dasgupta e Serageldin, 2000). Infelizmente, em ambos os casos - uso da lei e comportamento econômico - vêem-se os defensores da investidura de poder justificando a polarização e o enfraquecimento do papel do governo.

Para promover o comprometimento e a apropriação, um sistema de valores tem que incentivar a motivação, a lealdade e a fidelidade às organizações modernas. Muito

frequentemente uma falta de apropriação nos países em desenvolvimento é atribuída a percepções negativas de clientela, patrocinadores, corrupção institucionalizada e extensas relações de parentesco. Estes problemas existem, mas eles só foram analisados superficialmente, facilitando a explicação de falhas, apesar de alguns dos exemplos mais espetaculares de crescimento econômico poderem ser retroativos a esta mesma receita.

De acordo com Qian, a apropriação e controle privados funcionam bem em um ambiente com boas instituições de apoio, que não é o mundo perfeito em que vive a maior parte das economias em desenvolvimento e em transição. No curto prazo, é provável que a maioria das instituições de uso da lei sejam deficientes (Stiglitz e Yusuf, 2001). O exemplo da República da Coreia mostra que não devemos ter uma visão “preto no branco” da regulação pelo Estado. Há uma necessidade de ver as nuances de algumas das relações casuais estabelecidas com patrocínios, parentescos e apoio do Estado ao desenvolvimento do setor privado.

Os valores são culturalmente determinados. Se a verdadeira parceria entre os agentes do desenvolvimento for conseguida, muito mais discussão será necessária sobre a harmonização de valores. Alguns países do milagre asiático construíram suas enormes conquistas sobre valores que, de outra forma, teriam sido considerados corruptos; como o fizeram a maioria dos países desenvolvidos antes deles, tempos atrás na história. O que é peculiar ao debate é a maneira como avaliamos sucesso, risco e insucesso. Até que ponto a investidura de poder requer a relação com um conjunto específico de valores, como valores externos, mesmo quando eles são colocados como universais? Ou com os valores locais e as suas possíveis interpretações múltiplas?

O argumento de Bourdieu (Partant, 1982) de que os instrumentos de controle são formalmente baseados nas relações de “boa fé”, enquanto disfarçam uma base desigual, serve para lembrar como podemos fingir sem fazer - ter o símbolo sem a substância. Boa parte da literatura sobre gestão nos Estados Unidos e no Reino Unido defende que os processos e sistemas de valores determinam o comportamento organizacional em uma escala que não foi previamente reconhecida. O discurso político também equaciona a capacidade gerencial à competência política - que sempre promove sistemas de valor.

A gestão tem a ver com o poder e o controle de maneira inerente. As relações de poder nunca estão de fato longe da prática do desenvolvimento e precisam da devida atenção. De outra maneira, pode-se refugiar na terminologia neutra de gestão e fazer de conta que a investidura de poder é só uma ferramenta técnica para aumentar a efetividade e, é claro, a apropriação!

Impaciência Construtiva

Duas premissas causaram impacto no debate e na abordagem do desenvolvimento de capacidades. A primeira foi a do modelo especialista-parceiro de que aqueles que trabalham como especialistas têm um conhecimento especializado, enquanto que os parceiros têm conhecimento apenas do ambiente local. A segunda premissa se baseia em uma suposição da teoria das distâncias – que um especialista (externo, natural de países desenvolvidos) tem um depósito de conhecimento que precisa ser passado adiante ao receptor, proveniente de países em desenvolvimento que não têm esta capacidade acumulada. Outra maneira de olhar esta questão é que o receptor é um recipiente vazio esperando ser preenchido com o conhecimento do especialista. Críticas à cooperação técnica se referem aos limites desse modelo.

A abordagem atual do desenvolvimento de capacidades pede que se distancie desse modelo, mas em geral há mudança apenas superficial, sem transformação fundamental. Ao invés de examinar como se produz a capacidade sustentável, agências de assistência de doadores algumas vezes simplesmente substituem o especialista estrangeiro por um proveniente do país receptor e limitam o papel de uma possível especialidade externa. Eles também requerem mais práticas domésticas. Apesar dessas mudanças na superfície, os fundamentos da relação entre doadores e receptores ainda não mudaram, e também ainda não foram suficientemente questionados. Três áreas essenciais precisam de consideração particular: o que deve ser considerado nacional e doméstico; o papel da “indústria” do desenvolvimento; e o prazo das intervenções de desenvolvimento em geral, e do desenvolvimento de capacidades em particular.

O que significa nacional e doméstico?

Muito freqüentemente, nacional e doméstico implica a participação dos receptores no processo de elaboração, monitoramento, e implementação de projetos. Projetos são parte de um modelo mais amplo de política que, de maneira bem extensiva, define o seu possível escopo. Dois níveis diferentes precisam ser examinados aqui: o nível de projeto e o nível de política.

Na elaboração de projetos, não é raro que os doadores imponham um formato particular. Isto normalmente se baseia em modelos de documentos que variam de doador para doador. A natureza do projeto é muito baseada em grupos, uma vez que é raramente integrada por completo aos processos orçamentários nacionais. Para complicar

as coisas ainda mais, algumas vezes a instituição formal local que recebe o projeto é conspícua⁴.

O monitoramento se baseia em um modelo de responsabilização que é cada vez mais ligado à gestão dos doadores, baseada em resultados. A pressão pública para as agências de assistência dos doadores se responsabilizarem pelo dinheiro gasto impõe relatórios financeiros rígidos e enfoque em resultados. Isto pode marginalizar ainda mais o papel do recebedor no processo de gestão, principalmente se os sistemas não permitirem a flexibilização nos arranjos para execução.

Métodos avaliativos ainda lutam com a integração de técnicas participativas em atividades grandes. A experiência de projetos de pequeno porte ainda não se traduziu em uso universal de técnicas participativas. A orientação em direção a abordagens setoriais e uma maior integração em processos de planejamento nacional tem sido orientada pelos doadores, e até agora não contribuiu para a redução de custos transacionais. Na realidade, reforçou os fundamentos da teoria das distâncias ao dar a ela uma dimensão intermediária mais clara. Portanto, a elaboração, o monitoramento e a avaliação de projetos são pensados para caber em um modelo pré-existente criado pelos doadores – não recebedores locais. Cracknell (2000) enfatiza a importância de monitoramento e avaliação participativos pelas pessoas locais. Ele também argumenta que uma abordagem participativa de avaliação não só cria mais programas efetivos de assistência, mas investe poder às pessoas locais e pobres. Ele afirma que “contratempos e reorientações” em avaliação são necessários para tornar a assistência para o desenvolvimento mais efetiva. O mesmo ponto de vista é compartilhado por um grupo de avaliadores que examinaram a cooperação para o desenvolvimento europeia sob o ângulo do seu impacto na redução da pobreza (Cox e Healy, 2000).

Cox e Healy subsequentemente analisaram mais profundamente uma amostra de projetos e programas para procurar “práticas boas e ruins” baseando-se em evidências. Eles descobriram que:

- “Tanto os países em desenvolvimento parceiros, quanto as agências de desenvolvimento têm a responsabilidade de rejeitar práticas implementadas de cima para

4 Segundo Dia (1996), “As instituições formais, não sendo calcadas na cultura local, geralmente não conseguem despertar a lealdade da sociedade ou iniciar a apropriação local, ambas importantes para catalisar a sustentabilidade e a afirmação. Estas instituições formais divergem do comportamento, expectativas e sistemas de incentivo da sociedade local e, portanto, enfrentam uma crise de legitimidade e afirmação... Em contraste, as instituições domésticas ancoradas na cultura e nos valores locais contam com pilares sólidos de legitimidade, responsabilização e auto-afirmação.”

baixo, que excluam os pobres. As agências devem também procurar influenciar outras agências a promover uma prática mais participativa.”

- A promoção de uma participação maior é vista pelos pobres como boa por natureza, mesmo se um projeto não funciona segundo os critérios convencionais, como aumentar de forma crescente a segurança de meios de sustento. “Benefícios menos tangíveis são geralmente altamente valorizados por grupos carentes, inclusive aqueles que reforçam a sua sensação de direitos, a sua capacidade de analisar e articular suas próprias necessidades e possíveis soluções, e a sua confiança e habilidade de participar em processos políticos locais”.
- “A participação de implementadores locais tende a resultar em maior apropriação e assistência para gerar demanda para novos serviços. Não é uma panacéia no momento, no entanto, e pode resultar em pressão para diluir esforços devido a um leque insustentavelmente grande de atividades”.
- “A participação significativa precisa ser implementada antes dos componentes de infra-estrutura, ao invés de simultaneamente, para poder influenciar a elaboração, locação, e adequação de investimentos físicos”.

No nível das políticas, as contradições são muito mais fundamentais. Quando os programas de ajuste estrutural foram introduzidos, o instrumento de condicionalidade entrou na esfera da macroeconomia. Este movimento está em contradição direta com o desejo por mais processos apropriados nacionalmente e orientados de forma doméstica. Promover um uso melhor destas abordagens durante um momento em que os recebedores percebem as imposições crescentes no nível macro é, obviamente, problemático. Isto se tornou central para o debate e provocou um número de respostas – inclusive o lançamento do Modelo Abrangente para o Desenvolvimento (*Comprehensive Development Framework*) e Estratégias de Redução da Pobreza (*Poverty Reduction Strategy Papers*).

O processo das Estratégias de Redução da Pobreza (ERPs) iniciou uma prática interessante que busca consolidar apoio orçamentário, perdão de dívidas, planejamento central e métodos participativos em um único pacote. Doadores, através do OECD/CAD, conduziram discussões encorajadoras sobre a natureza da apropriação quando aplicada a este pacote. Por exemplo, o papel relativamente modesto desempenhado por parlamentos eleitos e eleitores, o fato de que as ERPs estão “aprovadas” pelas bancas do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI), e a falta de ligações macroeconômicas explícitas com o instrumento, são todos desafios que irão testar a apropriação desta abordagem.

Estas questões também estão relacionadas à visão de que o comprometimento e a boa administração precisam ser expressos necessariamente de uma maneira central, tornando razoável catalogar países em categorias de “bons” e “maus” desempenhos, o que pode minar os princípios de apropriação esposados pela abordagem das ERPs.

A questão de como lidar com a apropriação tornou-se central. Para haver o fortalecimento do comprometimento, da dedicação e da identidade das pessoas, são necessários processos que permitam a clara legitimação nacional.

O papel da indústria do desenvolvimento

Depois de cinco décadas de prática de desenvolvimento, especialistas em desenvolvimento criaram um número de modismos e proposições sem mudar muitas das suas práticas básicas. A maleabilidade da indústria e a sua capacidade de se ajustar aos tempos de mudança estão bem estabelecidas. Ela se tornou bastante influente nas definições das agendas internacionais, e alcançou novos parceiros como instituições filantrópicas e o mundo corporativo. A indústria do desenvolvimento é uma coleção muito diversa de especialistas e outro pessoal de projetos, como consultores, acadêmicos de desenvolvimento, advocacia, e especialistas em comunicação, organizações não-governamentais (ONGs), e burocratas de agências de doadores e de organizações internacionais. A indústria é atualmente dominada por consultores gerenciais. Eles personificam os novos papéis designados à cooperação técnica, a base da indústria do desenvolvimento.

As práticas de cooperação técnica se centralizam na criação de capacidades individuais e na formação de instituições. Há um grande consenso de que o índice de sucesso na primeira área é extremamente alto. A área problemática, a formação de instituições, apresenta uma figura diferente. Está estabelecido que o papel dos agentes externos na formação bem-sucedida de instituições geralmente é marginal. Esta visão se baseia nas experiências comparadas da África sub-saariana - com muitas iniciativas de capacidade e pouco a mostrar - e outras regiões, que têm menos enchimento e mais recordes progressivos da formação de instituições. O enfoque atual em tarefas definidas, resultados mensuráveis, mecanismos de aprendizado, e planejamento abrangente e integrado deu nova vida à indústria. A percentagem dos recursos que financiam as atividades de cooperação técnica em países em desenvolvimento não foi reduzida na última década, apesar das novas práticas que foram introduzidas.

A indústria do desenvolvimento continua a ter um monopólio do pensamento. Ao constantemente criar novas metodologias, jargões, iniciativas e nichos definidos, ela

oprime a capacidade de absorção dos recebedores essenciais, tornando impossível para eles realmente se apropriar nacionalmente dos processos e introduzir conhecimento doméstico. O interesse por gestão doméstica é uma tentativa de tratar estas questões. É cedo demais para avaliar uma possível mudança.

Controvérsias sobre desenvolvimento

As tensões em torno da cooperação técnica têm muito a ver com o notável insucesso de um grupo específico de países – os países menos desenvolvidos, a maioria africanos. Há um certo grau de desespero entre especialistas em desenvolvimento, porque eles vêem a sua própria capacidade desafiada pelo fato de que não podem melhorar o desempenho de seu alvo principal. A visibilidade do insucesso obscurece o que poderia de outra maneira ser apresentado como conquistas extremamente bem-sucedidas em outras categorias de países. Ao circunscrever o debate à capacidade dos países menos desenvolvidos, o tamanho do desafio não é suficientemente reconhecido. A questão é a da redução da pobreza em primeiro lugar.

As últimas estimativas do Banco Mundial indicam que a proporção média da população em países em desenvolvimento vivendo com menos de US\$1 por dia caiu de 32 para 26% entre 1990 e 1998. A simples extrapolação desta tendência para o ano de 2015 resulta em um índice de contagem per capita de mais ou menos 17% – sugerindo que o mundo está no caminho certo para atingir o objetivo global de redução da pobreza entre 1990 e 2015. Infelizmente, a história não termina aqui.

Quando o leste asiático é excluído, a pobreza da renda nos países em desenvolvimento cai muito pouco – de 35 para 33%, respectivamente. O progresso foi menor que a metade do índice necessário para atingir a meta de pobreza. O número de pobres na África sub-saariana, sul da Ásia, e América Latina e o Caribe, juntos, na realidade aumentou em mais ou menos 10 milhões a cada ano desde 1990.

A maior parte da formação do capital humano nos países menos desenvolvidos não conseguiu produzir os resultados desejados. A julgar pelo aumento no número geral de países menos desenvolvidos, os efeitos da globalização confirmam esta leitura. Isto é em parte por causa da concentração excessiva da formação de habilidades humanas (ao invés da sua retenção e utilização), e da criação de instituições – “construção” nesse contexto é uma palavra que confunde – ao invés de apoio e fortalecimento institucionais. Mas isto não basta para explicar a falta de instituições bem-sucedidas. O grande número de instituições com grandes realizações, em países em desenvolvimento – embora

admitidamente a maioria em países que não são menos desenvolvidos – produz evidências do que funciona ou não. Pode muito bem ser o caso, portanto, que as circunstâncias específicas dos países menos desenvolvidos correspondam simplesmente ao preço de processos desiguais e não lineares de desenvolvimento, que produzem vencedores e perdedores em um mundo desigual.

Esta é uma discussão relevante na luz das propostas do *Assessing Aid* (Banco Mundial, 1998). O relatório defende que a assistência deve gerar boas políticas. Para isso funcionar, a assistência deve estar relacionada tanto com o conhecimento quanto com o dinheiro. E, admitindo-se que a assistência está sujeita ao aprendizado, temos que aprender que alguns dos piores resultados do crescimento do desenvolvimento vieram de fortes condicionamentos de macro-políticas aplicadas de fora para dentro. E uma vez que os Estados mais frágeis normalmente têm que lidar com a lista mais longa de condicionamentos, é preciso explicar “desempenho fraco” em termos mais sofisticados.

O que provocou o sucesso em certos países foi uma combinação de fatores, com a apropriação constituindo apenas um deles. Na realidade, a apropriação não necessariamente promove ou impede o crescimento econômico. Mas é fundamental para o desenvolvimento (Marsh et al., 1999). Ajudaria admitir que as circunstâncias sob as quais uma instituição floresce são muitíssimo complexas para serem reduzidas ao ângulo da cooperação técnica. A esse respeito, o entendimento do tecido social é essencial. Entender as dimensões políticas é crucial. É fundamental identificar o tipo certo de necessidades de conhecimento e talhar os processos e soluções para responder a elas.

Se for para tratar as questões de capacidade de maneira séria, elas não podem ser dissociadas da fuga de cérebros e do que a motiva. Talvez seja necessário propor soluções muito radicais que levem em consideração a utilização atual do conhecimento e a emergência de um mercado global de trabalho especializado. Essas soluções contribuiriam para um debate mais transparente. É o momento de reinvestigar a noção de que há uma divisão internacional do trabalho; se ela existe, é certamente governada por regras que são bem diferentes daquelas de apenas duas décadas.

4. A Nova Agenda de Desenvolvimento Emergente

As estratégias de desenvolvimento dos últimos cinquenta anos abordaram desenvolvimento como um problema técnico que requeria soluções técnicas, tais como melhor planejamento, estruturas macroeconômicas sólidas, melhores termos de compra

e políticas de preços, e considerável assistência técnica. Não se dava muita atenção, entretanto, à necessidade de se atingir profundamente a sociedade e de se lidar com as realidades sociais e políticas mais complexas. Hoje se reconhece amplamente que desenvolvimento, como uma *transformação da sociedade*, requer uma mudança que ofereça aos indivíduos e às sociedades maior controle sobre seus próprios destinos. O processo de realização desta mudança, entretanto, é repleto de dificuldades e complexidades.

Naturalmente, um ponto de partida crucial é a formulação de *estratégias de desenvolvimento* cujo objetivo é facilitar a transformação da sociedade. Tais estratégias, em primeiro lugar, devem refletir o reconhecimento fundamental, indicado por Amartya Sen, de que liberdade é tanto um objetivo primário, como também o principal meio para desenvolvimento. De um lado, desenvolvimento, visto por uma perspectiva de aumento de liberdades (mais do que meramente de aumento do PIB e fomento à industrialização e modernização social), diz respeito à expansão das capacidades humanas. De outro lado, quando se formula uma estratégia de desenvolvimento, é vital notar o papel construtivo que a liberdade desempenha em uma sociedade, e o fato de que liberdades políticas e direitos humanos estão entre os principais componentes do desenvolvimento (Sen, 2002, e PNUD,1992).

As estratégias de desenvolvimento cujo objetivo é promover uma transformação social em termos de expansão das liberdades humanas auxiliam na identificação de barreiras, assim como dos potenciais catalisadores de mudança, além de oferecer maior apropriação e liderança locais no que se refere a esse processo. Mais ainda, há uma maior aceitação de reformas e uma maior participação no processo de transformação, se houver um senso de equidade e justiça no processo de desenvolvimento. A participação elevada se traduz ainda em maior senso de apropriação, especialmente quando se faz um esforço para formação de consenso.

Visões do Passado

“A iniciativa por mudança vem de diferentes lugares, mas a maior responsabilidade está com os que detêm mais poder na relação”

(Chambers, 2001)

A assistência em benefício do desenvolvimento foi concebida na era pós-guerra como uma tentativa de reduzir a distância entre os países desenvolvidos e os países em

desenvolvimento. As primeiras décadas de sua concepção foram dominadas pelo crescimento de teorias de desenvolvimento (Rodenstein-Rodan, Harrod-Domar e a extremamente influente Rostow) e pela suposição simplista de que o processo de desenvolvimento seguia em toda parte um padrão similar, desconsiderando as condições locais e as circunstâncias propícias. A abordagem do preenchimento das lacunas se baseava na premissa de que se ofereceria apoio temporário aos países pobres em termos de capital, habilidades e estruturas como forma de capacitá-los rapidamente para que eles pudessem então sustentar a si mesmos.

Atualmente, a assistência para o desenvolvimento é criticada por erodir apropriação e compromisso e, assim, não apenas distorcer as estruturas de incentivo nos países em desenvolvimento, mas também questionar as capacidades funcionais de atores nacionais, criando dependência e subordinação, ao invés de independência e sustentabilidade. Acredita-se que as relações de assistência são assimétricas, descontínuas e distorcidas (Ribeiro, 2002).

Como mencionado anteriormente, a mudança de controle dos beneficiários pretendidos para os provedores de assistência ao desenvolvimento é gerada pelo fato de que o financiamento de programas de desenvolvimento provém dos doadores e não dos recebedores da ajuda (Morgan, 2001). Mais ainda, as disparidades no poder e a inflição de agendas não-desenvolvimentistas criam uma estrutura errada nas relações de ajuda, deformando-as e virando-as do avesso. Como resultado, os agentes internacionais são, freqüentemente, muito mais responsivos aos interessados domésticos do que aos países que eles estão tentando assistir. Agências implementadoras, de sua parte, normalmente se reportam àqueles de quem recebem dinheiro. E os governos recebedores, por sua vez, se consideram mais responsáveis em relação à prestação de contas à comunidade financiadora internacional do que ao seu próprio eleitorado (Morgan, 2001). Assim, instituições de desenvolvimento emergem como burocracias de tamanhos e complexidade diferentes que operam com base no poder e, de acordo com seus críticos, criam mais *objetos* de desenvolvimento do que *parceiros* (Ribeiro, 2002).

Anos recentes testemunharam uma mudança na ênfase do discurso do desenvolvimento, que se move em direção a um enfoque em efetividade e em resultados. Crucial para o debate de desenvolvimento é a questão de como o desenvolvimento linear funciona e qual o seu papel para atores nacionais no processo. A perspectiva de desenvolvimento como expansão das capacidades humanas destaca a interdependência de liberdades e seu papel construtivo no desenvolvimento. Capacidades humanas são influenciadas não apenas por oportunidades econômicas, mas também por liberdades políticas,

facilidades sociais e condições favoráveis, como boa saúde, educação básica e encorajamento e cultivo de iniciativas (Sen, 2002). Todas estas liberdades e oportunidades são complementares e reforçam uma à outra. Por exemplo, direitos políticos e civis tendem a estimular liberdades econômicas ao dar voz aos interesses daqueles excluídos e vulneráveis. Como dito por Sen, “é por causa destas interconexões que a condição de agentes livres e fortalecidos emerge como um poderoso propulsor do desenvolvimento” (Sen, 2002).

Em resposta à crítica da erosão de apropriação e motivação, atenção crescente tem sido dedicada à condição de agente local. O novo vocabulário de assistência internacional inclui termos como investidura de poder, responsabilização, apropriação, parceria, participação, transparência e interessados primários. Ainda assim, os princípios denotados pelo uso desta terminologia não são sempre percebidos na prática. Como Morgan indica, as noções de compromisso e apropriação permanecem abstrações que, ou são excessivamente subjetivas, ou políticas demais para se poder analisar com qualquer rigor (Morgan, 2001). Os obstáculos no caminho da mudança estão enraizados na inércia pessoal e institucional, assim como em questões de controle, aversão ao risco, carga de trabalho excessiva, restrições de pessoal, capitais investidos, e poder. As práticas consolidadas favorecem metas de desenvolvimento de curto prazo, aplicadas de cima para baixo, enquanto o sistema de incentivo frustra e priva trabalhadores na linha de frente de exercer poder e influência (Chambers, 2001).

Bibliografia

Berg, Elliot J. *Rethinking Technical Cooperation: Reforms for Capacity Building in Africa*. New York: UNDP, 1993. Disponível em <http://capacity.undp.org/berg/1stpage.pdf>.

Browne, Stephen. *Beyond Aid: From Patronage to Partnership*. Aldershot: Ashgate, 1999.

Chambers, Robert. *The New Dynamics of Aid: Power, Procedures and Relationships*. Brighton: Institute of Development Studies Policy Briefing, 2001.

Cox, Aidan, and John Healey, eds. *European Development Cooperation and the Poor*. London: Overseas Development Institute, 2000.

Cracknell, Basil Edward. *Evaluating Development Aid: Issues, Problems and Solutions*. New Delhi: Sage Publications, 2000.

Dasgupta, Partha e Ismail Serageldin, eds. *Social Capital. A Multifaceted Perspective*. Washington, DC: World Bank, 2000.

Dia, Mamadou. *Africa's Management in the 1990s and Beyond. Reconciling Indigenous and Transplanted Institutions*. Washington, DC: World Bank, 1996.

Easterly, William. *The Elusive Growth: An Economist's Adventures in the Tropics*. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology Press, 2001.

Fukuyama, Francis. *O Fim da História e o Último Homem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

Hancock, Graham. *Lords of Poverty*. New York: The Atlantic Monthly Press, 1989.

Hyden, Goran. "Towards a New Model of Managing Development Assistance" in *Development Management in Africa: Toward Dynamism, Empowerment and Entrepreneurship*, editado por Sadig Rasheed e David Fashole Luke. Boulder: Westview Press, 1995.

Kankwenda, Mbaya. *Marabouts ou marchands du developpement en Afrique*. Paris: L'Harmattan, 2000.

Lopes, Carlos. "Should we mind the gap?", in Fukuda-Parr, Sakiko, Carlos Lopes e Khalid Malik, *Capacity for Development*, New York: UNDP, London: Earthscan, 2002.

Marsden, David. "Indigenous Management and the Management of Indigenous Knowledge". In *Anthropology of Organizations*, editado por Susan Wright 35-40. London e New York: Routledge. 1994.

Marsh, Ian, Jean Blondel e Takashi Inoguchi. *Democratic Governance and Economic Performance, East and Southeast Asia*. Tokyo e New York: United Nations University Press, 1999.

Morgan, Peter. *Draft Background Paper on Technical Assistance*. UNDP, New York (memo), 2001. Disponível em <http://www.undp-forum.capacity.org/forum/docs/20011029130509.doc>

Partan, François. *La fin du development. Naissance d'une Alternative?* Paris: François. Maspero, 1982.

Ribeiro, Gustavo Lins. "Power, Networks and Ideology in the Field of Development" in Fukuda-Parr, S., C. Lopes, e K. Malik (eds.) *Capacity for development. New solutions to old problems*. London e Sterling, VA: Earthscan e United Nations Development Program, 2002.

Sen, Amartya. *Desenvolvimento Como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

Stiglitz, Joseph E., e Shahid Yusuf, eds. *Rethinking the East Asian Miracle*. Washington, DC: World Bank and Oxford University Press, 2001.

Summers, Larry. *Remarks at the World Bank's Country Directors' Retreat*. 2 de Maio, 2001.

United Nations Development Programme (UNDP). 1990-2000. *Human Development Reports*. New York: Oxford University Press.

UNDP. 1992. *Human Development Report*. Disponível em http://hdr.undp.org/reports/view_reports.cfm?type=1

World Bank. *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why?* World Bank Policy Research Report. Washington, DC: World Bank e Oxford University Press, 1998a.

World Bank. *World Development Report 2002: Building Institutions for Markets*. Oxford: Oxford University Press, 2002.