

O DESENVOLVIMENTO SOCIAL: Novas Perspectivas Internacionais?¹

Yara Maria Chagas de Carvalho²

A Conferência Ambiental do Banco Mundial (BIRD) não é a única realizada em âmbito temático. Sua relevância, para inferir normas gerais da sua política de crédito, justifica-se pelo teor do discurso de abertura do seu presidente. Outro aspecto político importante foi a presença do vice-presidente americano.

De uma forma sintética, a problemática central que a Conferência se propunha a discutir era a necessidade de buscar novas formas de relacionamento do Banco com seus beneficiários. Reconhecendo que os Governos Nacionais estão em geral muito distanciados do público-meta dos seus projetos, sugerem a necessidade de estreitar relações com outras instâncias do poder: o Estado e os Municípios, no caso brasileiro. Uma nova era de pequenos projetos gestados pela própria comunidade e, portanto, de pequena monta deveriam ser estimulados. O desafio então se traduz na necessidade de conciliar a necessidade técnica, administrativa e financeira do emprestador de realizar operações de grande monta, com a natureza reduzida das solicitações. Esta era a temática central proposta para discussão.

A concepção de que projetos deveriam passar a ser gestados pelas comunidades está tão solidificada no novo cenário internacional que são popularmente designados de *bottom up* em oposição à designação do padrão anterior de *top down*. Na verdade, isso faz referência à nova metodologia de desenvolvimento de projetos que, ao invés de ser formulada por uma tecno-

cracia que julga conhecer a realidade e as necessidades de grupos específicos, devolve às próprias populações esta determinação. Esta mudança de concepção está baseada na visão consolidada, através das avaliações de projetos ao redor do mundo, de que os resultados obtidos e esperados nos projetos financiados só coincidem quando se analisam seus componentes físicos. No que se refere ao desempenho econômico e ao envolvimento social, os indicadores são em geral desanimadores.

Várias são as causas apontadas para este fato³. Um aspecto é que os beneficiários identificados não se enquadram no comportamento esperado dos agentes imaginados. Isso vale dizer: o projeto não é realmente desenhado para quem se pretende que seja. O insucesso é atribuído por muitos à incapacidade "de mobilização social" dos beneficiários em torno do projeto. Estas visões, repetidas insistentemente nas análises sociais dos projetos, vêm sendo substituídas por uma outra que coloca ao cientista social o desafio de propor uma forma alternativa de conceber e implantar projetos mais apropriados ao público a que se pretende atingir. Uma demanda que abra um novo campo de especialização para sociólogos e antropólogos.

Trabalho desenvolvido e publicado através do BIRD mostra que a preocupação com a questão social nesta instituição se inicia nos meados dos anos 70⁴. Os frutos mais evidentes destas considerações aparecem nos projetos de reassentamento e de demarcação das terras indígenas.

À medida que as Organizações Não Governamentais (ONGs) conquistaram o direito de se fazer ouvir nas determinações do Banco, esta preocupação com a inserção das questões

¹Este artigo está baseado em visões impressionistas adquiridas durante a participação na *Third Annual World Bank Conference on Environmentally Sustainable Development* cujo tema era *Effective Financing of ESD*, realizada de 4 a 6 de outubro de 1995 em Washington D.C. e de contatos posteriores com técnicos do Banco Mundial, Banco Interamericano e Organização dos Estados Americanos.

²Economista, Dr., Pesquisador Científico do Instituto de Economia Agrícola.

³Carvalho, Yara M.C. *Colonização uma política?*. São Paulo: FEA/USP, 1990. Tese - Doutorado.

⁴Cernea, Michael M. *Putting people first: sociological variables in rural development*. 2.ed. Washington D.C.: World Bank, 1994.

sociais no próprio desenho do projeto vai ganhando espaço. O fortalecimento destas entidades se lastreia na sua experiência de sucesso onde o BIRD só encontrava fracassos. A característica fundamental da metodologia de trabalho destas entidades é a parceria com as comunidades desde a elaboração do diagnóstico até a implantação das propostas de superação dos gargalos existentes para o seu desenvolvimento.

Esta concepção de projeto está se interiorizando de forma crescente nos organismos financeiros internacionais, em um cenário neo-liberal de crise financeira do setor público. No campo metodológico, isto identifica outra necessidade de contribuição das ciências sociais. O desenvolvimento é um processo de transformação social que exige a formulação de novas regras de convívio com o suporte de uma nova estrutura institucional. A este processo denomina-se *crafting new rules and the new order*⁵.

O desenvolvimento de projetos *bottom up* traz consigo a necessidade de contribuições metodológicas não só das ciências sociais mas também comportamentais. Resgata a importância do agente catalisador dos anseios individuais de transformação, também chamado de "facilitador" do desenvolvimento. Técnicas de trabalho em grupo e de educação popular têm de ser resgatadas e reformuladas absorvendo inclusive as contribuições das técnicas de "Resolução de Conflitos", uma metodologia de trabalho que ganha espaço crescente entre os cientistas sociais.

As operações do Banco Mundial são necessariamente contratadas oficialmente através dos governos nacionais. Isto sugere a necessidade de fomentar o aprofundamento destas relações para atingir a estrutura de poder mais próxima dos beneficiários: no caso brasileiro, os municípios. Daí emerge a necessidade de definir o papel das diversas instâncias de poder na formulação de uma estratégia que seja ao mesmo tempo local e abrangente. Por outro lado, abre-se a questão sobre como se estabelece o elo entre os interesses das comunidades e o poder público local e estadual.

A identificação destes papéis tem também de se colocar dentro de uma perspecti-

va de estruturação das ONGs. A atuação destas entidades está bastante concentrada em algumas regiões do mundo caracterizadas pela fome ou pela riqueza dos recursos naturais. A partir de um estudo realizado pela Private Agencies Collaborating Together (PACT)⁶, com recursos da United States Aid (USAID), analisou-se a rede de colaboração destas entidades em cinco países em que estão fortemente presentes: Bangladesh, Indonésia, Nepal, Sri-Lanka e Tailândia.

São caracterizados três tipos de agências:

- As ONGs que atuam no nível das comunidades.
- As Organizações de Recurso Voluntário (ORV), que dão fundamentalmente suporte técnico às ONGs.
- As Organizações Privada, Voluntária e Internacional (OVPI), que definem campos de trabalho e de canalização de recursos financeiros para regiões específicas.

As diversas entidades se organizam em termos da ação concreta proposta, criando um fluxo de recursos direto dos países doadores às comunidades carentes. A dimensão desta estrutura tem se ampliado. De forma geral, questiona-se sua capacidade de manter a eficiência e a eficácia ao ampliar sua abrangência aos níveis do setor público. Isso significa que há o imperativo de algum tipo de parceria entre as duas formas de organização institucional.

O Banco apresentou uma proposta de caminho alternativo baseada em experiências internacionais. O exemplo mais contundente foi o do Grameen Bank, de Bangladesh. Criado por um PhD em economia, voltou-se, desde o início, a atender exclusivamente às necessidades financeiras de segmentos sociais marginalizados. Iniciou fazendo pequenos empréstimos com recursos muito limitados e hoje estende-se por vários países inclusive os desenvolvidos. Filiais são abertas por voluntários, com a orientação técnica do grupo. Hoje já assume também atividades produtivas. No ambiente latino-americano, apresentou a experiência do ECOFUNDO, na Colômbia.

A Diretoria do Banco, na sessão de abertura, enfatizou sua disposição em aumentar o volume de recursos colocados à disposição

⁵Estas são as áreas que Cernea op. cit. nota 4 identifica como o campo de trabalho prioritário dos sociólogos e antropólogos do desenvolvimento.

⁶Asian linkages NGO collaboration in the 1990s a the five-country study. New York: PACT, 1989. p.1-30.

para financiamento de pequenos projetos. Isso de um lado pode ser canalizado até nós através de Projetos como o PAPP (Projeto de Apoio ao Pequeno Produtor) ou, copiando os exemplos dados, através da criação de um Fundo Especial.

A vantagem desta proposta é que torna mais próxima e acessível a fonte de financiamento para estes projetos, podendo contribuir para uma maior democratização do acesso aos recursos. Pode ser, também, um estímulo à mobilização social das comunidades e/ou pode promover o aparecimento de novas ONGs como fomentadoras do desenvolvimento. Este papel pode também, entretanto, ser realizado por uma administração municipal ágil.

O governo estadual poderia capacitar o corpo técnico municipal e promover, desenvolver e estabelecer um sistema estadual de acompanhamento e gerenciamento dos projetos municipais. A viabilização das propostas do

BIRD depende de uma resposta compatível da sociedade civil e/ou do setor público. O importante é garantir a qualidade e agilidade no gerenciamento dos recursos.

Esta proposta do BIRD vem perfeitamente de encontro com as discussões que vêm sendo realizadas há algum tempo no Instituto de Economia Agrícola no âmbito do PAMAR (Planejamento Ambiental Agrícola Regional). Resta saber se o interesse técnico vai conseguir estabelecer o elo necessário para atrair os benefícios deste cenário internacional favorável.

É interessante observar de que forma o poder político brasileiro, em geral, e paulista, em particular, vai ser capaz de interiorizar os benefícios desta realidade internacional favorável, buscando criar as condições necessárias para canalizar os recursos que podem vir a atuar no sentido de reduzir a principal distorção do processo de desenvolvimento brasileiro: a desigualdade econômica.