

A história do conceito de desenvolvimento e a ascensão das associações civis

Autoria: Gustavo Madeiro da Silva

Resumo

O presente trabalho, de cunho teórico, busca associar os diferentes sentidos da teoria e da prática do desenvolvimento às diferentes formas históricas de atuação das associações civis nas sociedades ocidentais. Para tanto, foi realizada uma pesquisa bibliográfica sobre os principais sentidos associados ao conceito de desenvolvimento, com uma análise de seus pressupostos teóricos. Desta forma, são examinadas desde as visões da CEPAL sobre a relação centro-periferia, que enfatizam as relações assimétricas do sistema de trocas mundial e têm uma visão industrialista do conceito, até as visões atuais como a perspectiva neoinstitucionalista, que na prática despreza as relações de poder e enfatiza aspectos culturais nas discussões sobre o desenvolvimento, apesar de agregar diversas dimensões ao conceito, como a social e a política. Ao tempo em que se alteram as concepções dominantes sobre o desenvolvimento, analisaremos de que forma se alterou a compreensão da atuação das associações civis, que de atividades caritativas e sem poder de decisão na política mundial tornaram-se grandes estruturas profissionalizadas e de atuação internacional, destino preferencial de recursos para o desenvolvimento e muitas vezes o braço organizacional mais próximo de comunidades carentes, apoiadas por governos nacionais, grandes empresas e associações para o desenvolvimento. Ao contrário do que geralmente se defende, a ascensão dessas associações vai de par com a ascensão do neoliberalismo, pois o elemento que os une é a crítica aos Estados Expandidos de antes da década de 80. A partir de então, é mobilizado todo um quadro teórico que enfatiza principalmente a força da associação cidadã enquanto quarto poder (com Toqueville) e a capacidade de desenvolvimento econômico e social a partir das relações de confiança criadas/reproduzidas pelas associações (com Putnam). A teoria de custos de transação (Williamson) e as idéias de Estado mínimo e Estado Gerencial (Rezende e Bresser Pereira) são também mobilizadas no argumento. Argumentamos que a atuação dessas organizações pode pois tornar-se utilitária para as perspectivas de desregulamentação social do neoliberalismo, uma vez que ao invés de representarem formas de participação de camadas excluídas da discussão da coisa pública, podem também representar ferramentas de dominação social. No caso do Brasil, mesmo se o Governo Lula prega uma maior participação da sociedade na discussão da coisa pública, através de conselhos, fóruns e consultas, o poder decisório é mantido no centro, e um movimento de privatização dos serviços sociais (através das organizações sociais, por exemplo) é posto em prática.

Introdução

Este trabalho faz parte de um argumento mais amplo, apresentado em outros artigos, que analisa a recente valorização das associações civis na governança mundial e nas discussões e prática do desenvolvimento. Aqui, nos preocupamos com as mudanças de sentido que ocorreram no conceito de desenvolvimento, e de que forma a atuação das associações é condicionada por essa definição.

O termo ‘desenvolvimento’ jamais teve uma compreensão unívoca. A cada época, diferentes sentidos foram dados ao conceito. Diferentes autores e correntes de pensamento reinterpretaram o conceito segundo seus próprios princípios; os indicadores do desenvolvimento se alteraram para se adaptar a essas inovações teóricas mas também aos desafios do campo. As mudanças no conceito ele mesmo estão associadas às mudanças em diversos conceitos chave da economia e da sociologia, como sociedade civil, capital social, solidariedade, etc. Identificamos que, com esse processo de mudança de sentido do conceito, houve uma mudança de atores e práticas ligadas ao desenvolvimento que, em nossos dias, incluem as Associações civis e os micropjetos descentralizados.

A relação entre Associações e desenvolvimento se inicia com a fundação das Nações Unidas, em 1945, com a aceitação de Organizações não governamentais (ONGs) na função de consultoras no Conselho Econômico e Social (ECOSOC). A participação na ONU deu visibilidade a essas organizações, mesmo se em um contexto de centralidade Estatal, no qual a questão do desenvolvimento está concentrada no crescimento econômico a partir do planejamento centralizado. Com o relativo desmantelamento do Estado do Bem Estar Social nos países capitalistas centrais, a partir de reformas neoliberais, surgem novas interpretações do conceito, e os projetos são pulverizados com a idéia de desenvolvimento local e com ascensão da sociedade civil organizada enquanto reguladora da dinâmica social.

Por conta desse movimento, em nossos dias as Associações civis, ONGs e os movimentos sociais são os principais destinos dos recursos para projetos de desenvolvimento dos Organismos internacionais, que cada vez mais apresentam ressalvas quanto aos investimentos sob responsabilidade dos governos nacionais. Elas são consideradas organizações mais flexíveis, mais confiáveis e com mais proximidade dos problemas das comunidades, com relação às estruturas verticalizadas e burocratizadas dos governos nacionais. Esses mesmos governos aderem à essa idéia à partir principalmente da década de 90, com a idéia de Estado Gerencial.

Consideramos que a valorização da atividade das ONGs no desenvolvimento é devida tanto à questões práticas como ideológicas e teóricas. Portanto, neste artigo de perfil teórico, nos propomos a realizar um tipo de arqueologia do conceito de desenvolvimento, de modo a analisar suas principais correntes e mudanças no domínio, desde seu surgimento (apesar de ser uma preocupação antiga, só domina as discussões internacionais a partir da década de 50) até nossos dias. Tentaremos demonstrar a relação entre a mudança de sentido do conceito e a ação das Associações no desenvolvimento em nossos dias.

Na sequência, discutiremos de que modo o conceito de desenvolvimento mudou de forma com o passar do tempo, saindo de um sentido meramente econômico e industrial para agregar novas dimensões, notadamente as dimensões social e política. Essas mudanças alteraram inclusive o jogo de forças entre os atores envolvidos, com a centralidade saindo dos governos nacionais, e ao mesmo tempo em que predominava o neoliberalismo, havia uma valorização das associações civis. Cada período das discussões sobre o desenvolvimento representaria portanto também um período de discussão sobre a atividade das Associações Civis e sobre seus diferentes papéis históricos.

Seria inútil e mesmo impraticável propor uma revisão de todos os principais autores associados ao desenvolvimento, e por essa razão procuraremos analisar apenas as linhas

gerais das visões dominantes em cada época, principalmente aquelas de maior repercussão no Brasil, sem excluir a existência de correntes alternativas. As alterações de rumo nas principais teorias do desenvolvimento estão diretamente associadas aos principais acontecimentos sociais, políticos e econômicos de nosso tempo, e por isso nossa descrição se baseará nesta relação.

Referencial Teórico

A questão do Industrialismo e o foco no Estado

Os debates sobre desenvolvimento em um contexto global tiveram início nos anos 1950 (DORTIER, 2004). Em clima de guerra fria, o medo da difusão do comunismo, a criação de novos países, a independência de outros, mas também o choque no que concerne às condições dos povos das regiões pobres atraiu interesse sobre o assunto. A teoria clássica não concebia a possibilidade de uma pobreza persistente como aquela dos países que a partir de então seriam chamados sub-desenvolvidos, e supunha que, dentro de condições pré-estabelecidas (aquela vivida pelos países desenvolvidos) o desenvolvimento econômico regular e equilibrado seria uma consequência natural do bom emprego dos fatores de produção (SACHS, 2005).

Em 1961, o presidente americano F. Kennedy propõe durante a assembléia geral das Nações Unidas a idéia da ‘década do desenvolvimento’. O conceito era considerado antes de tudo em seu aspecto econômico, e se pensava que uma dezena de anos seriam o bastante para que os países pobres alcançassem o nível de desenvolvimento dos países ricos (DORTIER, 2004). Até lá, se pensava ainda nos países pobres em termos de ‘atraso’, o desenvolvimento sendo concebido simplesmente como um ‘caminho’ já percorrido pelos países ricos, e que deveria ser imitado por todos os outros. A leitura do desenvolvimento se restringia à elementos econômicos como especialização do trabalho, automatização, industrialização, etc.

Obviamente, antes disso, já existiam preocupações locais sobre as más condições de vida da população (é difícil dizer que essas preocupações eram globais, pois apenas com as duas grandes guerras ficou claro que a paz mundial dependia de um certo equilíbrio de poder político e econômico). No entanto, segundo a teoria econômica clássica, a preocupação com o ‘desenvolvimento’ em si seria algo redundante, a melhora nas condições de vida da população e o aumento dos recursos disponíveis seriam o resultado natural do controle de gastos, da liberalização dos mercados e do efetivo aproveitamento dos meios de produção disponíveis.

Neste sentido, os problemas enfrentados pelos países pobres eram devidos à um mal funcionamento do mercado, geralmente por falta de liberdade de ação. Além do mais, a relação colonialista e a obrigação civilizatória dos países ricos por muito tempo fez parte da natureza das coisas, o que limitava as preocupações com o desenvolvimento independente dos países pobres. A mudança nas relações internacionais no pós guerras (entre outros indícios, apontamos a descolonização da África) vem a mudar essa perspectiva.

Ficou claro que as combalidas potências européias não mais davam as cartas no jogo mundial. Com o enfraquecimento de seu poder, pipocaram revoltas independentistas nas ainda colônias, que com o passar dos anos, sob condições diversas, alcançaram seus objetivos. Os EUA já punham em marcha um outro tipo de colonização, não necessariamente com presença física, mas sim econômica, cultural, política.

Punha-se a questão, tanto na Europa destruída, como nesses recém independentes países, de limitar o avanço do bloco comunista, que pregava uma ideologia claramente sedutora aos grupos oposicionistas e por vezes radicais que lutavam contra o imperialismo capitalista (naturalmente, a sedução do bloco comunista não era só ideológica, mas muitas vezes financeira e material). A forma de evitar tal expansão teria que ser uma melhora das

condições de vida das classes mais baixas da população, em uma reforma que em outros momentos seria desnecessária, mas agora punha-se como imperativa.

Como afirma Sachs (2005), em um certo momento, durante a guerra, os escritos de Hayek contra o planejamento e a intervenção estatal na economia¹ eram esquecidos, e claramente as preferências se voltavam em direção para o intervencionismo de Keynes (1992). Ele põe em prática a perspectiva sistêmica das decisões econômicas, enfatizando a irracionalidade dessas decisões e a importância da ação do Estado para prevenir o subemprego dos fatores de produção. Enquanto para a teoria econômica clássica a questão do investimento e da circulação do dinheiro são naturais e racionais, para Keynes há elementos de irracionalidade neste movimento. O cálculo clássico aponta que a totalidade dos recursos serão sempre investidos, o que gerará emprego, renda, impostos, etc. No entanto, segundo Keynes, as decisões de investimento são condicionadas pelos medos, boatos incertezas dos mercados. Tais boatos podem criar movimentos de pânico (muitas vezes injustificados) que façam com que os investidores guardem seu dinheiro, ou busquem investimentos mais seguros que não o investimento produtivo. Tal poupança pode ser benéfica quando há empreendedores interessados em tomar emprestado esse dinheiro e investi-lo. O problema é que, em certas condições, ou não há empreendedores suficientes ou, mais geralmente, por conta do pânico as taxas de juro sobem a níveis proibitivos. Nessas condições, a tendência é haver crise, pois não haverá circulação de dinheiro. A solução para tal situação seria a utilização dos recursos acumulados pelo Estado, que os utilizaria para melhora da infraestrutura nacional, pondo dinheiro na economia em momentos em que o mercado teme pelo retorno. A planificação econômica (já posta em prática anteriormente pela União Soviética), a busca do pleno emprego e o Estado do bem-estar social (também conhecido como Estado-segurador) passaram a guiar a administração dos países do bloco capitalista.

O pós guerra inaugura portanto a fase chamada ‘Desenvolvimentista’ de nossa história. Ela dividia com a fase liberal anterior a crença no industrialismo, ou seja, de que o desenvolvimento é sinônimo de industrialização, modernização tecnológica e crescimento do PIB. Mas agora começa-se a pensar que tal industrialização não é uma consequência natural de políticas liberais, mas deve ser buscada com intervenção estatal.

No caso dos países pobres, a situação alterava-se um pouco, pois além da industrialização desprezível na maioria deles, objetivos como o Estado do Bem-Estar social e o pleno emprego eram claramente inviáveis à médio prazo devido à condição financeira precária. De todo modo, aqueles em melhores condições (como o Brasil), que já tinham uma certa industrialização, tentaram diversificar seu parque produtivo, a partir principalmente da participação direta do Estado na Economia (com as empresas públicas) e construir sistemas de seguridade social básica (que, de certa forma, já nasceram degradados).

Acreditava-se ainda que, com algumas décadas, os países agora chamados ‘sub-desenvolvidos’ poderiam alcançar o nível de desenvolvimento dos países ricos. Tal ocorreria porque, com a atuação do Poder Público e empréstimos internacionais, esses países investiriam em infra-estrutura e poderiam ‘queimar etapas’ no desenvolvimento, percorrendo o mesmo caminho percorrido pelos países ricos, séculos antes, só que de forma mais rápida. Por essa razão, o desenvolvimento era considerado mimético, pois ele seria o espelho dos países agora desenvolvidos. Enquanto nestes a época implicou um certo protecionismo, tal nem sempre era possível nos países pobres, devido à necessidade de importação das tecnologias trazidas pelas multinacionais.

Nos países periféricos, rapidamente essa perspectiva de desenvolvimento mimético mostrou seus limites. Agora, esses países enfrentavam a forte concorrência das indústrias dos países ricos, o que não ocorreu com estes na época de revolução industrial. Um sistema de

trocas mundial já estava estabelecido, com clara desvantagem para os produtos agropecuários. Para além disso, a colonização, o modelo escravocrata e a construção de sistemas econômicos agroexportadores criou estruturas sociais perversas, cristalizadoras da dominação estrangeira, extremamente excludentes no plano interno, que inibiam o desenvolvimento econômico clássico e tornavam a previsão de alcance do nível econômico dos países ricos algo impraticável. O argumento da especificidade da situação de desenvolvimento foi pois avançada, na América Latina, pela Comissão econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

Desenvolvimentismo na América Latina

A CEPAL (Comissão econômica para a América Latina e Caribe), organização ligada às Nações Unidas, foi fundada em 1948 com sede em Santiago do Chile. Desde sua criação, ela é uma das principais referências em estudos sobre o subdesenvolvimento, e apesar das divergências entre diversas correntes internas, pode-se afirmar que houve um ponto em comum no aprofundamento nas particularidades da relação centro-periferia e na condição de dependência dela decorrente². A pobreza persistente dos países da América Latina, com vastos recursos naturais e populacionais, políticas alinhadas com os organismos internacionais e sem ter sofrido as piores consequências da guerra eram fatores intrigantes.

Ao contrário do que seria esperado, a liberdade de comércio não conduzia os países necessariamente à modernização de suas estruturas produtivas; as reduções de salário ou o aumento da inflação não eram necessariamente movimentos temporários; a presença de um mercado interno importante não era garantia de diversificação econômica ou de crescimento da base industrial. Foi verificado que todas essas condições, caras à economia ortodoxa, conduziram frequentemente países inteiros à situações de dependência profunda.

Houve diversas influências sobre os estudos da CEPAL. Os primeiros estudos sobre a condição do subdesenvolvimento ocorreram pelo menos meio século antes, especialmente com alguns socialistas. Eles estudavam especificamente a condição de dependência de alguns países como uma consequência natural e necessária do capitalismo. Mesmo se não havia acordo sobre origem dessa relação (segundo Lenin, 1984, em razão da necessidade de assegurar as matérias primas necessárias à indústria européia; segundo Hobson, 2002, para assegurar mercados consumidores para a indústria; segundo Rosa Luxemburgo, 2003, por conta dos maiores retornos para os investimentos nos países considerados atrasados), eles reconheceram que a situação dos países pobres estava diretamente ligada à situação dos países ricos (apesar de a relação contrária não ser necessariamente verdadeira)³.

Havia também trabalhos que, apesar de não serem classificados como marxistas, são também críticas às teorias liberais ortodoxas. Na Índia (na *Delhi school of economics*) e no Leste Europeu, principalmente com Kalecki (SACHS, 2007), já existiam estudos específicos sobre o sub-desenvolvimento. Mas as influências principais sobre a CEPAL são os trabalhos de Keynes e François Perroux. Quanto a este, a principal aprendizagem foi na questão de que a disparidade entre atores econômicos e os consequentes efeitos da dominação tem suas origens e reflexos na estrutura social (se bem que ele analisou primordialmente micro-sistemas) (FURTADO, 1995).

Aos intelectuais da CEPAL se apresentava um problema particular, pois o velho modelo de economia baseada na exportação de monoculturas (que ficou célebre, em suas consequências políticas, com a expressão república das bananas) já não era regra no continente em torno da década de 60, época de maior repercussão de seus trabalhos. A América Latina tinha uma história mais ou menos comum, a maior parte dos países já era independente, a produção em muitos países já era bastante diversificada, alguns deles contavam com indústrias de tecnologia avançada, e muitas vezes o mercado interno era

principal destino dessa produção. Entretanto, os sinais de dependência se encontravam sempre lá, por vezes até mais fortes que em economias agroexportadoras, e era cada vez maior a distância que separava países ricos e pobres.

A situação de dependência teria alguns traços principais. Cardoso e Falleto (1978 ; 21) definem a dependência econômica como uma situação na qual « a acumulação e expansão do capital não podem encontrar o essencial de seus componentes dinâmicos no interior do próprio sistema », ou seja, o processo de acúmulo e aumento do capital não pode acontecer sem a participação de atores e recursos externos ao país. Historicamente, essa condição é mais clara na época colonial. Por falta de acumulação primitiva de capital, os investimentos são todos estrangeiros, ou ao menos têm como origem recursos de empréstimos estrangeiros. Por imposição da metrópole, ou pelo atraso tecnológico e a dificuldade de concorrer no mercado mundial, a produção de bens industriais é por vezes impossível, sendo a monocultura de exportação a única possibilidade de ganho de recursos externos. O aumento da renda agrária, em razão do aumento dos preços internacionais, por exemplo, tem comumente como primeiro resultado o aumento da importação de produtos de consumo, e não necessariamente o investimento produtivo, por conta de questões ligada à estrutura social local. Por outro lado, se esses preços baixam, fica eliminada a principal fonte de renda que poderia sustentar um desenvolvimento industrial, e há grande possibilidade de o Governo não poder honrar seus compromissos, o que só aumenta a situação de dependência.

A situação de dependência significa igualmente uma ‘interiorização de interesses estrangeiros’, que são representados por uma classe dominante proprietária dos meios de produção. Essa classe tenta reforçar sua dominação na medida em que ela partilha os valores e interesses de agentes estrangeiros, concentrando a renda da exportação. Geralmente esses indivíduos têm origem estrangeira, ou são educados no exterior, ou a partir de princípios, valores e padrões de consumo e comportamento mundializados. Uma vez no poder, tais classes tendem a fazer passar por interesse nacional seus interesses particulares ou de classe, que geralmente são de reprodução das relações agrárias semi-feudais. Fica claro então que a superação da situação de dependência tem relação com a condição das trocas e da política internacional, mas também com a mudança da estrutura social interna.

Essa classe dominante e enriquecida tem tendência a tentar reproduzir os níveis de consumo das classes dominantes de países ricos, que são para elas um guia, no que se chama ‘efeito de demonstração’ (FURTADO, 1983). No início do século XX, esse consumo era todo importado, pelas dificuldades de produção local. Mas as duas grandes guerras deram um grande impulso para a industrialização dos países da América Latina que, através da substituição de importações, criaram por vezes setores industriais importantes. Entretanto, na maioria dos casos, as consequências dessa industrialização preliminar não foram as esperadas: enquanto uma pequena parcela da população se beneficiava dessas indústrias, enquanto integrante do mercado mundial (pois os produtos eram voltados para as classes ricas nacionais), a maior parte da população permanecia na economia tradicional, sem ter acesso aos benefícios e produtos dessas indústrias.

Em razão do efeito de demonstração, Furtado (1983) afirma que a indústria de massa dos países ricos torna-se a indústria de luxo dos países pobres. O consumo de bens industriais é sempre restrita, a tecnologia de produção é sempre copiada dos países ricos (que geralmente utilizam um mínimo de capital humano) e geralmente não se difunde no local, ficando restrita a algumas poucas empresas, na maior parte dos casos multinacionais. Nesta condição, pode-se facilmente ter crescimento econômico que não é seguido de desenvolvimento (no sentido de uma melhora do nível de vida geral a partir da difusão de padrões de consumo modernos), na medida em que a concentração de renda aumenta o consumo das classes dominantes, que sustentam um nível de consumo luxuoso, o que incentiva a produção local de tais bens.

Uma grande ênfase seria posta então na atuação do Estado como promotor do desenvolvimento. Seria sua responsabilidde canalizar os investimentos em alguns setores-chave (como a siderurgia e a energia, por exemplo), já que, em razão da grande limitação de recursos geralmente presente, a difusão desses recursos poderia ser considerada como desperdício, pois a concorrência com setores avançados dos países ricos seria quase que perdida antecipadamente. O desenvolvimento desta base dificilmente poderia ocorrer em condições de mercado, mas entretanto eles seriam necessários para o desenvolvimento de outros setores produtivos. Os princípios da intervenção estatal na economia com fins ao desenvolvimento industrial deram origem à expressão ‘Estado desenvolvimentista’

A interpretação da CEPAL alcança celebridade a partir dos anos 60, quando a política de substituição de importações começa a mostrar seus limites. Na América Latina, apesar dos numerosos fracassos, alguns países (principalmente aqueles em que havia um mercado interno de certa importância) tiveram sucesso ao implantar indústrias de base e difundir padrões de consumo modernos.

No entanto, a experiência mostrou que na verdade essa seria a parte fácil. Furtado (1983) aponta que, para estes países que haviam iniciado seu processo de industrialização, começava-se a entrar mais diretamente em confronto com os interesses dos países centrais. Goulart (2005), por exemplo, aponta que atualmente, em tempos de indústrias de massa nos países periféricos, a relação de dependência se mostra muito mais em termos de exportação de produtos manufaturados simples versus importação de conhecimento.

Seriam necessários então investimentos e diversas salvaguardas nas relações internacionais, como por exemplo : 1. a redução das flutuações dos preços das commodities no mercado internacional (que ainda representavam a maior parte da renda desses países) ; 2. Tratamento preferencial para seus produtos industrializados, sem reciprocidade, no contexto de um planejamento econômico mundial ; 3. investimentos em pesquisa científica e tecnológica, para aumento da competitividade e diminuição dos custos da produção. Além da atuação do Estado, portanto, as negociações nas instâncias internacionais teriam uma grande influência neste tema.

Até então, as teorias do desenvolvimento dominantes não apontavam muita importância prática ou teórica às associações civis, e elas eram ou ação assistencialista ligada à igreja ou iniciativa de militantes engajados. Apesar das divergências, essas teorias do desenvolvimento dividiam entre si o ponto comum do industrialismo. Seja o mercado, na versão liberal, seja o governo, na versão desenvolvimentista, o caso é que o conceito de desenvolvimento estava totalmente associado à questões econômicas. O investimento em infra-estrutura e o fortalecimento das empresas eram os pontos centrais.

Nesta época, a atividade das associações civis nos países pobres reproduzia em muito as clivagens sociais e ideológicas existentes nas sociedades dos países centrais (HOUTART, 1998). Por um lado, a maior parte das associações existentes tinha características de atividade assistencialista, muitas ligadas à religião, e muitas dessas associadas a paróquias de outros países, principalmente católicas ou protestantes. Essas eram as associações mais estruturadas, com capacidade de receber e distribuir a ajuda vinda do exterior por vezes de forma mais organizada que muitos Estados Nacionais ainda incipientes. Por outro lado, associações de desenvolvimento dos países centrais apoiavam associações semelhantes a elas mesmas em países periféricos. A visão de desenvolvimento associada, como não poderia deixar de ser, era de atraso econômico dos países em questão, o que poderia ser recuperado em algumas décadas. As formas de intervenção e estruturação eram copiadas das matrizes, mesmo que alienígenas aos contextos locais, o que muitas vezes implicava relações paternalistas com as comunidades em questão. Reformas sociais e estruturais de grande alcance eram defendidas, como a agrária e a educativa, como forma de modernizar essas sociedades.

No Brasil, organismos limítrofes entre a hierarquia da igreja (como O Conselho indigenista missionário) e a Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional (FASE) eram algumas das associações à época (LANDIM, 2002). Além da questão da ditadura, que rapidamente agregou diversas dessas associações, a teologia da libertação, nos anos 70, veio a reforçar ainda mais a tendência ao surgimento de associações que lutavam por reformas estruturais de base, seja com inspiração na CEPAL, seja com inspiração no marxismo.

Essa realidade se transforma a partir da década de 70. Tal se deveu a diversos fatores. Começamos pela questão ecológica.

Virada ecológica e o papel das Associações na governança mundial

A busca desenfreada pela industrialização nos países em desenvolvimento mostrava suas externalidades. Os estragos provocados pela poluição das águas e do ar, a verificação da aceleração exagerada de processos de desertificação de áreas de plantio a partir da ação do homem e principalmente a crise do petróleo, que apontava a questão da finitude de alguns recursos naturais, acenderam uma luz amarela na política mundial. Uma economia mundial florescente, com espaço de desenvolvimento para todos, era considerada uma das pré-condições para a manutenção da paz mundial, desde a segunda guerra. Instabilidade econômica como a provocada pelas variações bruscas no preço do petróleo não poderia ser suportada. Mesmo que a duras penas, foi necessário o reconhecimento de que o modelo de desenvolvimento adotado tinha suas externalidades negativas.

Apesar de tudo, essa constatação não foi reconhecida facilmente. Segundo Sachs (2007), que participava das negociações multilaterais nas áreas de comércio e desenvolvimento durante os anos 60, os representantes dos países sub-desenvolvidos, especificamente do Brasil, reclamavam de que o conceito mesmo de meio-ambiente havia sido inventado nos países ricos para impedir os países pobres de se desenvolver, e convidavam as indústrias poluentes a neles se instalarem, pois ali não haveria as limitações que eles encontravam nos países ricos. Ainda hoje, assistimos consternados à dificuldade de implantação (que teve como consequência o quase esquecimento) do protocolo de Kyoto, ainda por apego à velha tradição industrialista.

A medida que se reconhecia a ameaça pesando sobre a economia mundial, diferentes teorias e soluções foram discutidas. Mesmo um movimento de defesa do ‘decrecimento’ alcançou uma certa celebridade. Entre os trabalhos desta época, pode-se citar o do clube de Roma como um dos mais célebres, pela publicação um relatório chamado ‘Os limites do crescimento’, em 1972 (GOULART, 2005). Neste texto é posto em questão o modelo de desenvolvimento de crescimento infinito, uma vez que a poluição, o uso de combustíveis não renováveis e a questão da produção alimentar se põem como claros limitantes.

A partir do relatório Brundtland, de 1987 (iniciativa da Comissão mundial sobre meio ambiente e desenvolvimento, posta em ação pela Assembléia Geral das Nações Unidas), diversas denominações surgem para se referir às novas visões sobre o desenvolvimento: desenvolvimento durável, desenvolvimento sustentável, ecodesenvolvimento, etc. (GOULART, 2005; SACHS, 2005). Tais idéias põem a questão da sustentabilidade ambiental e durante o tempo do desenvolvimento, abordando os impactos para as gerações futuras das ações de hoje. A noção mesma de desenvolvimento, como a trilha de industrialização percorrida pelos países ricos, começa a ser questionada, pois ela pressupõe uma utilização massiva de recursos naturais da parte dos países pobres similar àquela que sustentou o crescimento dos países ricos, com a consequente destruição do meio ambiente.

Por outro lado, essas idéias têm também seus detratores. As críticas se fundamentam em dois pontos principais: em primeiro lugar, de que essas visões se baseiam em uma errônea

visão catastrófica do impacto das atividades humanas sobre o ambiente, com um mas julgamento sobre as possibilidades de sobrevivência da espécie. De certa forma, seria uma reedição das idéias de Malthus, com a mesma resposta de que a tecnologia irá nos salvar ; em segundo lugar, a idéia de conservação dos recursos naturais seria uma forma de manter o provisão de matérias primas para os mesmos modelos industriais dos países ricos, sendo que o argumento teria um caráter funcional para estes últimos (DORTIER, 2004).

De todo modo, ficou evidente que a preservação do meio-ambiente interessava a todos, mas o que se pôs em questão foi a forma como tal seria feito, fugindo das propostas mais radicais. Uma interessante questão foi levantada pela Fundação Bariloche, ainda nos anos 70 (SACHS, 2007). Seus estudos mostram as consequências positivas, inclusive sobre o meio-ambiente, de uma melhor distribuição de renda. A questão é que o nível de consumo está diretamente ligado à destuição ambiental, e é nas famílias de alta renda que se põem os maiores problemas. Teoricamente, os malefícios ambientais seriam menores na medida em que aumentaria a igualdade, pois a satisfação das necessidades fundamentais de todos seria garantida à um menor nível do PIB, com relação aos casos de existência de setores sociais tendo um altíssimo nível de consumo (pode-se objetar que tal só é verdadeiro até certo nível de renda, a partir do qual os estragos seriam multiplicados em progressão geométrica).

Apesar das controvérsias, a discussão possibilitou a concepção das dimensões de um desenvolvimento dito ‘ideal’, que seria ainda desenvolvido em nossos dias principalmente a partir de Amartya Sen. Segundo Sachs (2007), o desenvolvimento deveria compreender tanto dimensões econômicas quanto sociais e ambientais. A colonização do conceito pela ciência econômica seria antes de tudo um erro, e conduziria a anomalias.

A sequência das discussões conduziu a tentativas de construção de indicadores de desenvolvimento, mais holísticos, que integrassem essas diversas dimensões. O IDH (indicador de desenvolvimento humano), proposto pelo PNUD (Programas das Nações Unidas para o desenvolvimento), em 1990, e que se baseia sobre uma média da esperança de vida, do nível de alfabetização e da renda média por habitante, entra nessa definição. A diversificação de princípios, com relação à consideração única do PIB como indicador, marca uma nova fase nas discussões sobre o conceito, na qual predomina sua compreensão em termos de qualidade de vida. No entanto, Perret (2006) observa que, a partir das constatações de Rawls e Amartya Sen, pode-se apontar a direção de que a conceitualização do desenvolvimento absorva cada vez mais a idéia de que a felicidade não está diretamente associada à riqueza material, mas sim à natureza das relações entre os indivíduos.

No que se refere à atividade das associações, essa fase representou em diversos sentidos uma reestruturação da atuação das Associações civis em nível mundial. Uma vez que a questão ecológica entra em pauta, e o conceito de desenvolvimento se amplia, abarcando agora aspectos mais ligados à vida cotidiana, novos movimentos surgem, e as associações se estruturam de formas nunca antes vistas. As ONGs protetoras da natureza surgem em todos os cantos, e adotam estruturas e formas de funcionamento bastante profissionalizadas. Por conta do tema tratado, a conquista de simpatizantes e voluntários a esses movimentos é impressionante. Para além disso, elas adotam agora forma de gestão e marketing bastante agressivas. Organização de movimentos e passeatas, agressivas campanhas de arrecadação de fundos, lobbies poderosos junto aos governos nacionais, atos que se aproximam, no contexto da época, a vandalismo e terrorismo, fazem parte do cardápio⁴.

A partir de então, a opinião pública torna-se um aliado importante no debate sobre o desenvolvimento, e essas associações tinham os meios para mobilizá-la em temas específicos. Elas escolhem abrir essa discussão para o grande público, e não mantê-la nos escritórios dos organismos supranacionais, onde as associações não tinham tanta influência.

Surge a idéia de sem-fronteirismo, ou seja, o princípio de que o trabalho dessas associações, justamente por ser do interesse de todos, não deveria se posicionar em torno de causas ou governos específicos, levantando a bandeira da neutralidade em uma época de rivalidades mundiais e catástrofes sociais (HOUTART, 1998). Associações como o antigo World Wildlife Fund (WWF), que teve o nome transformado para World Wide Fund for Nature, de 1961, e o Greenpeace, de 1971, podem ser encaixados nesta categoria, juntamente com diversas associações de intervenção de urgência, tratadas a seguir.

Neoliberalismo e consenso de Washington

Um outro fator contribuiu de forma decisiva para a possibilidade de fortalecimento dessas ONGs de alcance mundial, e para o modelo de intervenção adotado a seguir. Tal fator se refere à grande desconfiança (e por vezes revolta) à idéia de Estado Extendido que já existia entre as décadas de 70 e 80 em quase todo o mundo. Neste contexto, temos três modelos principais :

1. Nos países comunistas, essa época já podia ser identificada com a decadência do modelo. Econômica e militarmente, a União Soviética já não podia acompanhar o crescimento dos EUA. A população vivia com muitas limitações materiais, e a opressão do regime abarcava todas as áreas da vida. Quanto aos países socialistas periféricos, estes já tinham experimentado o imperialismo soviético, principalmente no caso das diversas revoltas ocorridas no leste europeu contra governos fantoches e que eram massacradas sob os tanques da URSS. Os movimentos civis locais tiveram grande importância na queda desses regimes, após a desagregação do bloco.
2. Nos países centrais capitalistas, o Estado do Bem Estar Social entrava em crise. Economicamente se argumenta sobre a impossibilidade de se manter a longo prazo um sistema de seguridade social amplo desvinculado de novas taxas. Politicamente, a ameaça comunista já não pesava, o que tornava desnecessário o sistema, tido como prejudicial à um mercado concorrencial. Socialmente, o surgimento de associações civis nesta época pressiona por menos intervenção estatal na vida cotidiana.
3. Nos países periféricos capitalistas, a democracia era excessão, e a forma encontrada pelos países centrais para manter sob controle as massas nos países periféricos foi o apoio à ditaduras de direita. Essas ditaduras, implantadas geralmente sob o argumento de evitar a chegada ao poder dos esquerdistas/comunistas (como no Brasil), punham em prática a censura e a perseguição política. Neste sentido, as lutas por Estados mais democráticos monopolizou a atenção da maior parte das associações locais.

Desta forma, multiplicam-se associações e movimentos de todos os setores, em todas as partes do mundo. Seu surgimento e desenvolvimento está pois diretamente associado ao neoliberalismo, ou melhor, à perda de poder dos Estados Expandidos. Segundo Pesqueux (2006), esta perda de poder se dá em 3 dimensões : econômica, que põe a empresa como fundamento ; a financeira, que põe o mercado como fundamento ; e a política, que põe os organismos supranacionais como fundamento. É interessante notar que nenhuma dessas estruturas têm caráter democrático, e que elas estão em constante tensão umas com as outras.

O fim dos anos 70, com a chegada ao poder de Ronald Reagan nos Estados Unidos e de Margareth Thatcher na Inglaterra, marca a ascensão do neoliberalismo na política mundial. No contexto da crise da União Soviética, e com a percepção de fracasso das políticas keynesianas, esta época é marcada por um novo discurso no domínio econômico. No que Sachs (2007) chama uma ‘contra-reforma’ do capitalismo, os princípios que guiaram os 30

anos gloriosos (pleno emprego, planificação econômica e Estado do Bem-Estar Social) são apontados como prejudiciais aos países, e dão lugar a políticas econômicas mais austeras.

A expressão ‘consenso de Washington’ nasce de uma reunião realizada no Instituto Internacional para a Economia, ligado ao FMI, em 1989. Estavam presentes funcionários do governo estadunidense, de organismos supranacionais e economistas da América Latina, que discutiam as ações necessárias para tirar a região da crise. Os resultados deste encontro, resumidos nos princípios abaixo, foram rapidamente adotados (e impostos) pelos organismos de ajuda ao desenvolvimento, como princípios gerais, válidos para todo o mundo, que seriam indícios de uma boa governança e guiariam a concessão de apoio financeiros a partir de então (CANDELORI, 2002 ; REZENDE, 2003).

1. Disciplina fiscal
2. Redução das despesas públicas
3. Reforma fiscal
4. Liberação das taxas de juros
5. Taxas de câmbio competitivas
6. Liberalização do comércio
7. Liberalização dos investimentos estrangeiros
8. Privatizações das empresas públicas
9. Desregulamentação do mercado
10. Respeito do direito de propriedade

A evidência indica que, para além da máquina ideológica à serviço das reformas, as instâncias supranacionais operaram uma espécie de imposição desses princípios, pela dependência financeira dos países ditos sub-desenvolvidos (STIGLITZ, 2002). Os empréstimos e apoios necessários aos países pobres para investimentos e recuperação das debilitadas economias⁵ foi então condicionado à obediência à esses princípios. A situação tornava-se ainda mais impositiva porque diversos organismos, empresas e Governos passaram a condicionar seus próprios investimentos e financiamentos à aprovação das políticas dos países em questão pelo FMI e Banco Mundial. Isso quer dizer que a desaprovação das políticas nacionais significaria um efeito em cascata de anulação ou aumento do prêmio de todos os outros créditos externos. No fim das contas, o não alinhamento com os princípios propostos por esses organismos tornou-se quase impossível para os países da América Latina, ainda mais pela proximidade e influência da política estadunidense⁶.

É fato que os críticos dos modelos de Estado estendido tentaram, teórica e ideologicamente, apontar o Estado como oposto à sociedade civil, um limitador da liberdade, e esse pensamento guiou muitas das manifestações da época. Inclusive por isso, esperava-se que os movimentos e associações que tomaram as ruas pudessem se fazer presentes nas discussões agora em um contexto democrático. Principalmente os liberais esperavam que, com o fortalecimento dos movimentos e associações populares, o mundo democrático pudesse manter-se longe da centralidade estatal a partir de um controle social baseado na associação civil, nos moldes propostos por Tocqueville, dois séculos antes.

Para ele, em sua comparação entre o modelo de controle social estadunidense e o francês, na época da revolução francesa, a tendência associativa da população do primeiro seria a garantia de liberdade e autonomia que faltava ao segundo (TOQUEVILLE, 2000). Ele acreditava que, mesmo em uma democracia, facilmente haveria abuso de poder dos mais fortes em relação aos mais fracos, ou uma ‘ditadura da maioria no poder’. Como bom aristocrata, ele afirmava que a igualdade de fato era algo perigoso, e não era necessária. Mas a liberdade e a igualdade de direitos, essas sim eram imprescindíveis. Em uma sociedade formada por diversas associações, as minorias realmente teriam voz, o que nem sempre é verdade nas democracias representativas. Essas associações poderiam controlar inclusive a

atuação desses representantes, funcionando como uma forma de ‘quarto poder’. Quanto mais integrantes tivesse a associação, mais poder ela teria, e mais representativa ela seria da ‘opinião média’⁷. Como observa Lallement (2006), em Tocqueville as associações desempenham o papel da mão invisível em Adam Smith, no sentido em que elas ligam o interesse individual ao interesse coletivo, estabilizando as tensões sociais.

No entanto, muitos dos movimentos presentes nas manifestações das décadas de 70 e 80 tiveram dificuldades de agir em outro contexto que não implicasse a mobilização nas ruas. No caso do Brasil, por exemplo, a luta contra a ditadura era um forte fator agregador da população. Com seu fim, muitos indivíduos desses movimentos consideraram que não havia mais razão para sua existência. Tais movimentos se desagregaram, no momento em que a formalização parecia condição necessária para sua perenidade. Falando da Europa do Leste, Pirotte (2007: 43) afirma: “é bem menos a um contra-poder que a um ‘caco’ de um poder em crise ou em reconstrução que a sociedade civil faz pensar hoje na Europa do Leste”⁸.

Para as sobreviventes, a questão do financiamento tornava-se problemática. O distanciamento e a alienação substituíram a animação e engajamento das populações nos anos anteriores na maior parte dos países chamados ‘subdesenvolvidos’. Em um contexto do agora chamado Estado mínimo, o Poder público⁹ abandonava o apoio social, e as associações tinham que se sustentar com doações, criação de renda própria ou, principalmente, financiamentos internacionais.

Nos países chamados centrais, a situação não era diferente, mas as possibilidades de arrecadação de fundos a partir de mobilizações populares eram bem maiores. Na sequência das ONGs ecológicas, um outro tipo de associação se favoreceu bastante do uso de recursos de marketing, com o envio de cartas de forte conteúdo emocional e o uso de imagens para o convencimento da centralidade da questão: as associações ditas de urgência. A miséria e as guerras civis pipocavam nos países recém descolonizados, e as relações políticas e econômicas com as metrópoles por vezes não haviam se alterado substancialmente. Assim como a questão ecológica, era um tipo de causa simpática tanto às populações dos países centrais quanto aos governos nacionais e organismos internacionais, e que dá o tom das intervenções humanitárias até os dias de hoje.

Na ótica neoliberal, o momento não é mais para se aspirar à justiça entre o Norte e o Sul, mas convém gerir e otimizar as capacidades de intervenção de urgência, com fins a obter um impacto mais temporário que durável. As causas do mal (trocas desiguais, dívida) não estão mais no centro das preocupações, e são mesmo negadas. É preciso agir rápido, com voluntários qualificados e não mais com militantes. Ao messianismo terceiro mundista, tornado caduco, surge uma visão exclusivamente operacional para gerar as situações, remetendo o exame das causas para mais tarde. (...). Economistas celebrados são mobilizados para afirmar que existem soluções técnicas e que a boa gestão é o único remédio para a pobreza. O engajamento do público por tais mensagens ultrapassa as esperanças e as referências anteriores à justiça e à partilha são quase que esquecidas. (HOURS, 1998 ; 42)¹⁰

A partir da década de 90, o modelo de Estado Mínimo é cada vez mais criticado. A catástrofe social que ele causou deixa marcas ainda hoje. Para além disso, as regiões em que o consenso de Washington foi aplicado mais à risca (no caso, a América Latina) foram as regiões que pior se saíram economicamente nas duas décadas anteriores.

Em meados da década de 90, estava claro que o modelo teria que ser substituído. Isso não significava grande mudança ideológica, pois a receita professada desde o fim da década de 80 passava por uma transformação gerencial no aparelho de Estado. A grande empresa tornaria-se o modelo a ser seguido, em uma proposta que ficou conhecida como *New Public*

Management. A ênfase na eficácia e na performance, a orientação pela produtividade, a descentralização administrativa, a distinção entre formulação (policy-making) e a realização do serviço (service delivery) e, principalmente, a introdução de princípios de mercado na gestão da coisa pública foram algumas de suas realizações (REZENDE, 2003).

Bresser Pereira (2000 ; 2001) foi o grande defensor do modelo no Brasil. Figura frequente nos corredores do poder, ele apontava que a gestão pública enfrentava diversos desafios conjugados : a questão da delimitação do tamanho do Estado ; a questão da definição de seu papel regulador ; a questão da capacidade de governança do Estado, ou de sua capacidade financeiro-administrativa de implementar as decisões tomadas pelo governo ; e a questão da governabilidade, que diz respeito à legitimidade e capacidade política do governo. Em torno de todas essas idéias estava uma proposta de reestruturação das funções, responsabilidades e estrutura da máquina pública. Papel central é dado à separação entre atividades exclusivas e não exclusivas do Estado. As primeiras (como o papel de legislar e a questão do planejamento) deveriam ser mantidas e valorizadas. As atividades não exclusivas (como apoio social, pesquisa e desenvolvimento, atuação no mercado) deveriam ser repassadas à outras instâncias ou organizações.

Os processos de privatização, terceirização e publicização responderiam à essa demanda. Agências reguladoras deveriam ser criadas para regular a atividade de setores econômicos e sociais. A diminuição do tamanho do Estado deveria ser associada à profissionalização e redução de custos. A eficiência administrativa seria o objetivo final. O repasse de atividades sociais e de pesquisa à associações civis e organizações sociais, com financiamento estatal, representaria a valorização e inserção da sociedade civil na gestão da coisa pública.¹¹

Mesmo se o centro do argumento está na eficiência do Estado, a crítica à sua ineficiência levava à uma valorização da atividade das associações. O princípio de publicização implicava a transferência de algumas atividades não típicas do Estado para organizações da sociedade civil. Esta forma de relacionamento implicava a transferência de recursos, mas ao mesmo tempo punha as associações em uma situação cada vez dependente e submissa. Tal financiamento permitia mais facilidade no desenvolvimento de projetos locais, pela descentralização administrativa, altamente propagada neste modelo.

No que concerne à visão quanto ao desenvolvimento, o modelo de Estado Gerencial é influenciado pelo neoinstitucionalismo, surgido ainda na década de 80 (do qual já se apresentavam traços na CEPAL), que em sua vertente política argumenta sobre a legitimidade e a representatividade dos órgãos do governo como fatores chave para o sucesso das políticas públicas (CHAVANCE, 2007 ; GOULART, 2005). No plano econômico, a questão cultural (com a idéia de capital social) aparecia como central : o padrão de relações em uma sociedade, criaria estruturas institucionais mais ou menos adequadas para o desenvolvimento (PUTNAM, 2000). Essa idéia portanto embasava duplamente o apoio às atividades das associações civis : por um lado, elas seriam mais eficientes que os corruptos governos de países sub-desenvolvidos ; por outro lado, elas fomentariam, à médio prazo, mudanças culturais nas populações dessas regiões, em direção à mais participação popular e menor distância para o poder (NORTH, 2005).¹²

Ou seja, mesmo se hoje em dia se destacam as complementaridades entre setores, a tradição liberal comumente fez o esforço de opôr as associações ao poder estatal, no sentido de valorizar a regulação social permitida pelo controle das associações (Toqueville), com conseqüente desregulamentação estatal. Apesar então do perfil contestador da ordem de algumas associações, os liberais são seus aliados de primeira ordem, pelo menos no que se refere à centralidade estatal.

As críticas eram pela existência de um espaço de liberdade da regulação estatal, o se habituou chamar ‘sociedade civil’, segundo a tradição liberal. O avanço do neoliberalismo

simplesmente reforçou esta tendência. Por esta razão, e apesar das aparências, pode-se afirmar que boa parte destas associações que surgiram entre as décadas de 70 e 80, no mundo inteiro, com perfil contestador da ordem, eram muito mais próximas de princípios individualistas de liberdade dos liberais do que de um solidarismo presente nos fundamentos do Estado Expandido. Por essa razão, não se mostra contraditório o fortalecimento das associações civis em um contexto de fortalecimento do capitalismo.

Considerações Finais

De quase ignoradas, associadas de caridade cristã, e com estruturas temporárias e amadoras, as associações civis passam ao centro do palco nas discussões sobre o desenvolvimento. Seu papel na cena mundial deixa de ser meramente consultivo nas instâncias políticas e emergencial e irregular nas atividades de campo a partir da inserção da discussão sobre o meio ambiente em seu relacionamento com a industrialização desenfreada, que coincide com a crise do Estado Expandido. Desta forma, são criadas ONGs conhecidas mundialmente, profissionalizadas, com agressivas campanhas de marketing para arrecadação de fundos, o que aliás as torna independentes em relação aos governos nacionais. Tais associações são extremamente valorizadas nas discussões sobre o desenvolvimento a partir das décadas de 70 e 80, em um contexto de desvalorização da idéia de Estado Expandido, que levou inclusive empresas a apoiarem tais organizações ou fundarem suas próprias associações de intervenção social. Aliás, tais associações civis são causa e consequência da mudança de rumo nas discussões sobre o desenvolvimento.

No caso do Brasil, os movimentos contra a ditadura se encaixam neste perfil, muito menos estruturados e conhecidos que as grandes ONGs ecológicas, mas que vão formar todo um movimento militante que embasará a sobrevivência dessas associações no pós-ditadura (LANDIM, 2002). A criação da Associação Brasileira de ONGs (ABONG), em 1991, é apenas a ponta desse iceberg, reunindo as associações mais estruturadas e representativas.

Após a época de maior crise, com a implantação no mundo ocidental do modelo de Estado mínimo, e com a perda do foco comum de luta, que era a Ditadura, as associações civis voltam a se multiplicar com o apoio dado por teorias econômicas e políticas que embasam o modelo de Estado gerencial. Tal modelo legitima a transferência de diversas atividades não-típicas de Estado (principalmente relacionadas à apoio social e área científica) à associações civis. O governo FHC representou no Brasil a aplicação deste modelo de Estado Gerencial. Não havia um projeto de desenvolvimento centralizado e amplo, mas esperava-se que tais associações fossem mais eficientes que a Máquina Pública e apoiassem o desenvolvimento, agora considerado local.

Quanto ao Governo Lula, ele representou um momento específico na discussão desses dois temas associados, desenvolvimento e atuação das Associações civis. Por um lado, no mundo inteiro as receitas de controle fiscal ditadas pelo FMI e Banco mundial são duramente criticadas, política e teóricamente (o que leva portanto à mudança de foco do Banco Mundial, pelo menos). Principalmente na América Latina, mas também em outras partes do mundo, representantes das esquerdas ascendem ao poder, e de várias forma reavivam traços do Estado desenvolvimentista do passado¹³. Por outro lado, a própria história de vida de Lula trouxe o apaziguamento de muitas das tensões sociais engrandecidas pela falta de diálogo dos governos anteriores. O apoio em massa de sindicatos e associações da sociedade civil à sua eleição prenunciava diversas mudanças na forma de relacionamento do poder público com a dita sociedade civil organizada. É neste sentido que Paes de Paula (2005) fala sobre a passagem de um modelo de Estado Gerencial para um modelo de Estado societal, em que foram abertos diversos canais de discussão (como conselhos, fóruns, consultas públicas, etc) com tais associações, em diversas áreas. Pensava-se, tais canais de comunicação tornariam

menor a distância entre as massas pouco representadas no modelo de democracia representativa clássico e os centros de poder. As associações civis tornam-se portanto atores centrais do jogo político e dos programas de desenvolvimento no século XXI, em papéis embasados teoricamente pela ciência política, economia, sociologia e administração.

No entanto, há questionamentos sobre as intenções por trás da aparência. Muitos afirmam que o Governo Lula representou o retorno do Populismo. Sua associação de origem com movimentos populares de base fez com que estes o apoiassem, mas pode-se questionar a criação deste Estado Societal como uma forma de manipulação, já que em muitos casos essa chamada à participação da sociedade civil organizada, em setores como esporte, cultura, finanças e planejamento, se dá de forma em que as decisões continuam sendo mantidas no centro, em um possível ‘teatro de Democracia’ (GAMEIRO, 2007).

Se há dúvidas sobre a natureza da participação da sociedade civil organizada, a certeza é que o governo Lula representa a retomada de idéia desenvolvimentistas e industrialistas de meio século atrás. A centralidade do Estado na planificação do desenvolvimento pode ser vista através de Programas como o PAC (Programa de Aceleração de Desenvolvimento), que se configura como um investimento federal em questões de infra-estrutura e apoio ao mercado. Neste sentido, as associações podem representar um base a um palanque populista e um grupo subordinado ao poder constituído, principalmente através dos financiamentos, como uma ferramenta nas mãos do Estado, ao invés um quarto poder ou meio de transformação social.

Claramente, há um imenso campo de pesquisas a ser explorado. Análises comparativas sobre o resultado das iniciativas de descentralização das políticas públicas ; estudo da forma em que se estruturam os conselhos e associações locais ; estudo dos tipos de gestão encontrados nas municipalidades agora cheias de responsabilidades ; verificação da natureza do relacionamento entre associações e Estado ; verificação do impacto das associações sobre o desenvolvimento local ; são apenas algumas das possibilidades prioritárias.

Bibliografia

- BANCO MUNDIAL, Página de apresentação.
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/CSO>, acessada em 17/08/2006.
- BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. In: PINHEIRO, Wilhelm e SACHS (orgs.). Brasil, um século de transformações. São Paulo: Cia. Das Letras, 2001. 222-259. Acessível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/00-73EstadoPatrimonial-Gerencial.pdf>.
- _____. A reforma Gerencial do Estado de 1995. In: Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro 34 (4): 7-26. FGV, Jul-Ago, 2000.
- CANDELORI, Roberto. Atualidades: o consenso de Washington e o neoliberalismo. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u11503.shtml>. 2002. acessado em 20/07/2007.
- CARDOSO, F. H. FALETTO, E. Dépendance et développement en Amérique Latine. Paris : Presses Universitaires de France, 1978.
- CHAVANCE, Bernard. L'économie institutionnelle. Paris : Editions la découverte, 2007.
- DORTIER, Jean François (org.). Le Dictionnaire des sciences humaines. Auxerre : Sciences humaines éditions, 2004.
- FURTADO, Celso. Le mythe du développement économique. Paris : éditions anthropos, 1976.
- _____. Teoria e política do desenvolvimento econômico. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- _____. Retour à la vision Globale de Perroux et Prebisch. Grenoble : Presses Universitaires de Grenoble, 1995.

- GAMEIRO, Rodrigo. No campo das Políticas públicas culturais em Pernambuco, os caranguejos com cérebro se organizam para desorganizar. Dissertação de Mestrado: Recife, UFPE, 2007.
- GOULART, S.M. Sobre a interferencia da produção científica e tecnologica da Universidade no desenvolvimento local: o caso da ciência da computação. Tese de doutorado. Recife, UFPE, 2005.
- GRAMSCI, Antonio. Textes. Paris: Messidor/Editions Sociales, 1983.
- HAYEK, Friedrich A. Von. Direito, Legislação e Liberdade: uma nova formulação dos principios liberais de justiça e economia política. São Paulo: Visão, 1985.
- HOBSON, J.A. A principal raiz econômica do imperialismo. In: TEIXEIRA, Aloísio. Utópicos, heréticos e malditos: os precursores do pensamento social de nossa época. Rio de Janeiro: Record, 2002.
- HOURS, Bernard. ONG et ideologies de la solidarité: du développement à l'humanitaire. In: DELER, J.P.; FAURÉ, Y. A.; PIVETEAU, A.; ROCA, P.J. ONG et Développement: Société, économie, politique. Paris: Éditions Karthala, 1998.
- HOUTART, François (Dir). Les ONG : instruments du néo-libéralisme ou alternatives populaires. Paris : L'Harmattan, 1998.
- KEYNES, John Maynard. Teoria geral do emprego, do juro e da moeda. São Paulo: Editora Atlas, 1992.
- LANDIM, Leilah. Experiência militante: História das assim chamadas ONGs. Lusotopie, 2002/1, 215-239.
- LENINE, Vladimir Ilitch. Imperialismo, fase superior do capitalismo. Disponível em: the Marxists internet archive. <http://www.marxists.org/portugues/lenin/1916/imperialismo/index.htm>. 1984, acessado em 14/08/07.
- LUXEMBOURG, Rosa. The acumulation of capital. Disponível em: the marxists Internet archive. <http://www.marxists.org/archive/luxemburg/1913/accumulation-capital/index.htm>. 2003, acessado em 20/ 08/07.
- NORTH, Douglass. Le processus du développement économique. Paris : Editions D'organisation, 2005.
- PAES DE PAULA, Ana Paula. Administração Pública Brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. In: Revista de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas. V 45, N. 1. Jan/Mar 2005.
- PERRET, Bernard. De la valeur des structures sociales : capital ou patrimoine ? In : BEVORT, Antoine. LALLEMENT, Michel (dir). Le capital social: performance, équité et réciprocité. Paris : Editions la Découverte/M.A.U.S.S, 2006.
- PESQUEUX, Yvon. Palestra proferida no Conservatoire National des Arts et Métiers, Chaire Développement de systèmes d'organisation, master II. 12/11/2006. Paris, França.
- PIROTTE, Gautier. La notion de société civile. Paris : Editions la découverte, 2007.
- PUTNAM, Robert D. Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna. São Paulo : FGV, 2000.
- REZENDE, F. C. As reformas e as transformações no papel do Estado: o Brasil em Perspectiva Comparada. In: Fernando Luiz Abrúcio; Maria Rita Loureiro. (Org.). O Estado numa era de Reformas: os anos FHC - Parte 1. 01 ed. Brasília: ENAP - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2003, v. 01, p. 163-208.
- _____. Os leviatãs estão fora do lugar. In : Dados, Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 39, n. 2, 1996.
- SACHS, Ignacy. Le concept de développement d'après un itinéraire intellectuel. Seminário : Nationalité et représentation de l'avenir (Programme 2006-2007), École de des Hautes Études en Sciences Sociales – EHESS, 27/02/2007. Paris, França.

_____. Desenvolvimento e Cultura. Desenvolvimento da Cultura. Cultura do Desenvolvimento. In: Revista Organizações e Sociedade, v. 12, n. 33, abril/junho 2005.

STIGLITZ, Joseph E. La grande désillusion. Paris : Arthème Fayard, 2002.

TOCQUEVILLE, Aléxis de. Textes essentiels: anthologie critique. Organisé par J-L. Benoît. Paris : Pocket, 2000.

WILLIAMSON, Oliver E. Comparative Economic Organization: the analysis of discrete structural alternatives. In: Administrative Science Quarterly. v. 36, n.2. Jun 1991.

_____. The economics and sociology of Organization. in: FARKAS, George; ENGLAND, Paula. Industries, Firms and Jobs: sociological and economical approaches. New York : Plenum Press, 1988.

¹ por conta, segundo ele, da ineficiência inerente à todo plano racional, em oposição à adaptação e adequação proporcionadas pelas soluções institucionais ‘naturais’ (HAYEK, 1985)

² Para uma primeira análise, é necessário destacar que o fenômeno da dependência é mais geral que a situação de subdesenvolvimento. Todos os países subdesenvolvidos são, por definição, dependentes, na medida em que o subdesenvolvimento é caracterizado por uma estrutura social característica, extremamente desigual, estrutura nascida principalmente à partir da situação de dependência. Mas a situação de dependência pode ter como consequência diversas outras formas sociais para além daquelas relacionadas ao subdesenvolvimento. De toda forma, a superação do subdesenvolvimento é dificilmente concebível em uma situação de dependência (FURTADO, 1976).

³ Quando um país se inseria no sistema de trocas mundial, toda sua estrutura social se transformava, notadamente com o abandono ou diminuição da parcela da população ocupada com a economia tradicional de subsistência, com a inserção no consumo de produtos de massa e com a adoção e predominância da monocultura exportadora, que acabava transformando-se na principal fonte de recurso desses países. Por outro lado, a produção e o mercado dos países pobres permitia o desenvolvimento acelerado das indústrias dos países ricos, mas representavam quase sempre uma pequena parte da renda destes.

⁴ O World Wildlife Fund (WWF, de 1961) e o Greenpeace (de 1971) se encaixam neste contexto. Quanto aos métodos performáticos, todos devem se lembrar das imagens de navios do Greenpeace abalroando navios pesqueiros ou se pondo no caminho de grandes petroleiros durante a década de 80, seus integrantes se deitando em trilhos por onde passariam trens com lixo nuclear ou se algemando à grades de jaulas de zoológicos por todo o mundo.

⁵ a década de 80 foi marcada na América Latina pelo risco de calote generalizado, levado à cabo pelo Brasil, por exemplo, o que fez com esta ficasse conhecida como ‘a década perdida’.

⁶ Duas décadas depois, já existem diversos estudos apontando a desobediência a esses princípios como um dos fatores que permitiram o grande crescimento econômico dos países do leste asiático no período.

⁷ É necessário frisar que Toqueville tinha uma definição bastante ampla sobre o que significavam essas associações representantes do homem comum. Entre elas, ele incluía alguns tipos de empresa lucrativa, como a imprensa.

⁸ Tradução minha do francês.

⁹ Interessante notar que, mesmo com o estabelecimento oficial de democracias, traços autoritários e centralizadores permaneceram marcantes na cultura e nos sistemas de governo na América Latina. Além do mais, segundo estudos de Rezende (2003; 1996), a idéia de Estado Mínimo tal qual ela é conhecida só foi válida para países pobres e dependentes; mesmo sendo os grandes propagadores de tal modelo, os países centrais não tiveram substancial perda de espaço da área social em seus gastos públicos no período.

¹⁰ Tradução minha do francês.

¹¹ Pode-se facilmente perceber a influência da teoria dos custos de transação na Nova Administração Pública. Proposta do início do século, e retomada na década de 80 principalmente por Williamson (1991 ; 1988), ela enfatizava os altos custos da atuação do Estado em relação às organizações do mercado e associações civis, em diferentes setores de atividade.

¹² Para termos noção da influência que tais idéias alcançaram nas discussões nos organismos supranacionais relacionados à economia, algumas informações complementares: as recomendações de Putnam foram adotadas pelo Banco Mundial como guias de seus empréstimos; North foi agraciado com o prêmio Nobel de economia em 1993; quanto ao Banco mundial, sua política de empréstimos para o desenvolvimento se alterou drasticamente no espaço de uma década, sendo que o apoio às associações passou de 21% do total de empréstimos à 73% em 2003, às custas do apoio aos Poderes Públicos (BANCO MUNDIAL, 2006)

¹³ No Brasil, aliás, tal desenvolvimentismo incluiu a demonização, pelo ex-presidente, do controle dos danos ao meio ambiente, encarnado pelo IBAMA, e também do controle sobre os gastos governamentais, encarnado pelo TCU.