

EINAR BRAATHEN\*

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

### INTRODUÇÃO

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

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

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

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

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

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

## PONTOS DE PARTIDA TEÓRICOS

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

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

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

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

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

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

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

### QUESTIONANDO A HISTÓRIA DE SUCESSO

O primeiro estudo em profundidade sobre os FSs, feito pelo Banco Mundial, foi realizado em 2000 (World Bank, 2001), envolvendo seis países: Armênia, Bolívia, Nicarágua, Honduras, Peru e Zâmbia, e enfocando questões financeiras e efeitos econométricos nos níveis residencial e comunitário. O estudo considerou os seguintes aspectos: objetivo (em que medida os recursos do FS beneficiaram os pobres?), impacto (que impacto provocou o FS sobre os itens financiados por ele em nível comunitário, assim como para as famílias dessas comunidades? sustentabilidade (os projetos apoiados pelo FS e destinados à comunidade podem ser considerados sustentáveis? custo-benefício (o custo-benefício dos esforços envidados pela comunidade para conquistar melhorias foi positivo se comparado com outras formas de alcançá-las? O estudo mostrou que os FSs beneficiaram os pobres, provocaram impacto positivo sobre a situação das comunidades e das famílias, apresentaram custo-benefício positivo e se mostraram sustentáveis<sup>2</sup>.

### A CRÍTICA DE TENDLER

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

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

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

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

#### A ABORDAGEM TECNOCRATAS-EM-AÇÃO

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

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

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

### OS MODELOS DE AÇÃO DOS TECNOCRATAS

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

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

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

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

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

## ANÁLISE GERAL DE INFLUÊNCIA

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

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

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

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

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

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

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

## ANÁLISE ESPECÍFICA POR PAÍS NA ÁFRICA

### O AMBIENTE POLÍTICO

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

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

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

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

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

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

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

## O MODELO TECNOCRÁTICO DE AÇÃO: RADICAL OU CONSERVADOR?

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

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

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

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

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

## FUNDOS SOCIAIS EM ZÂMBIA

### O AMBIENTE POLÍTICO

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

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

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

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

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

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

#### AS RELAÇÕES DOS TECNOCRATAS COM AS AUTORIDADES POLÍTICAS

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

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

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

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

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

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

Resumindo: o ZAMSIF é um poderoso instrumento político de mudança do sistema político-administrativo do país, em particular as relações intergoverno (inter-ministérios e central-local). Deixou o sistema político em segundo plano, em nível central – Parlamento e Governo. Entretanto, não implantou uma estrutura paralela – neocolonial -que afastasse e rebaixasse o sistema administrativo vertical nacional. Ao contrário, ajuda a elevar o nível dos elementos principais desse sistema, particularmente o governo local. O ZAMSIF parece estar afastado da manipulação política praticada por dirigentes eleitos no nível nacional. Dá a impressão de ser um sistema transparente e imparcial no que diz respeito à alocação de recursos. Os 72 conselhos locais de Zâmbia assinaram um Memorando de Entendimento com o ZAMSIF e foram treinados dentro dos padrões estabelecidos<sup>3</sup>.

#### AS RELAÇÕES DOS TECNOCRATAS COM A CLIENTELA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## FUNDOS SOCIAIS NA TANZÂNIA – UM CASO CONTRASTANTE

## O AMBIENTE POLÍTICO

A Tanzânia é o país africano mais dependente de ajuda: 70% do seu PIB são financiados por agências financiadoras, estrangeiras, multi ou bilaterais – em Zâmbia, cerca de 40% do PIB vêm dos fundos de ajuda. Entretanto, a Tanzânia, cuja população é estimada em 33 milhões de habitantes – Zâmbia tem 15 milhões de habitantes – é, também, um dos países politicamente mais estáveis da África Subsaariana. O TANU/CCM<sup>5</sup> é o partido que governa a Tanzânia, desde a independência do país, em 1961. A ideologia oficial, formulada pelo “Pai da Nação”, Mwalimu, “Professor” Julius Nyerere, era o socialismo “Ujamaa – de base aldeota.

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

Comparada à de Zâmbia, a experiência da Tanzânia com os FSS é mais recente. O Fundo de Ação Social (FASTA), da Tanzânia, iniciou em 2000 e segue paralelamente ao ZAMSIF, rumo a 2005. O montante do crédito<sup>6</sup> para o desenvolvimento da Associação Internacional do Desenvolvimento (AID), acordado com o Banco Mundial, é de 60 milhões de dólares, pouco menos que o de Zâmbia, de 67 milhões<sup>7</sup>.

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

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

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

AS RELAÇÕES DOS TECNOCRATAS COM AS AUTORIDADES POLÍTICAS

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

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

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

segunda etapa do FASTA: 2005-2010<sup>8</sup>. Naturalmente, essa politização do FASTA está relacionada às preocupações do partido do governo com relação às eleições presidencial e parlamentar em 2005. A esse respeito, a situação nos dois países pode ser resumida ao fato de que os FSs desempenham funções políticas importantes. Há uma linha secundária e facciosa nas estruturas existentes: em Zâmbia, das autoridades políticas centrais (atribuindo ao ZAMSIF uma imagem de neutralidade), na Tanzânia, das autoridades burocráticas (conferindo ao FASTA uma imagem de eficácia sem corrupção).

#### A RELAÇÃO DOS TECNOCRATAS COM A CLIENTELA

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

Uma diferença muito importante em relação a Zâmbia é que existe um Conselho Diretor do Distrito para os projetos do FS. O Comitê compõe-se do Comissário do Distrito (uma indicação presidencial), do Diretor Executivo do Distrito (chefe da administração do Conselho), além de uma equipe de conselheiros (presidente do Conselho, uma conselheira, presidentes de comitês permanentes e ainda conselheiros dos projetos-piloto/bases eleitorais). Dessa forma, as personalidades políticas locais exercem, potencialmente, uma influência muito mais forte no âmbito da seleção das comunidades beneficiárias, ao passo que na Tanzânia, uma “equipe mista” de funcionários de planejamento constitui uma instância superior. Então, quando visitamos duas aldeias num distrito rural, constatamos que os projetos do FASTA eram normalmente lotados na aldeia de origem do Conselheiro. No distrito como um todo, apenas um projeto estava em andamento em cada um deles, com exceção da aldeia de origem do presidente do conselho, a única a ser contemplada com dois projetos<sup>9</sup>.

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

---

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

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

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

Até que ponto os subcontratantes locais estão beneficiando desproporcionalmente as comunidades? De um lado, “um dos objetivos é capacitar os empreendedores “privados” (habilidades), no âmbito da comunidade”. De outro, o escopo parece bastante limitado; e as linhas mestras da desajeitada intervenção do Banco Mundial são utilizadas<sup>12</sup>.

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

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

---

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

11 Entrevista em 25 de fevereiro de 2003.

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

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

lismo, enfraquecendo, sobretudo, a política de longo prazo, segundo a qual o desenvolvimento deveria basear-se na auto-ajuda. O programa de serviços públicos era baseado no trabalho remunerado dos membros das comunidades selecionadas<sup>14</sup>.

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

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

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

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

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

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

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

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

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

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

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

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

## BIBLIOGRAFIA

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

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

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

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

Impresso no Brasil