

VOLUME QUINZE / NÚMERO DOIS / 1991

desenvolvimento de base

REVISTA DA FUNDAÇÃO INTERAMERICANA



TEMA ESPECIAL: as ONG enfrentam os desafios de uma nova década

A Fundação Interamericana, criada pelo Governo dos Estados Unidos em 1969, presta apoio financeiro direto a iniciativas de auto-ajuda da população pobre da América Latina e do Caribe. A Fundação concede anualmente cerca de 200 doações para projetos em mais de 25 países. Aproximadamente metade de seus recursos provém de dotações do Congresso e o restante é proporcionado pelo Fundo Fiduciário de Progresso Social, administrado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento.

O Escritório de Aprendizagem e Divulgação da Fundação Interamericana publica *Desenvolvimento de Base* em inglês, espanhol e português. Tem por fim explorar formas de assistência ao desenvolvimento que possam contribuir mais efetivamente para os esforços de auto-ajuda. Relata como se organizam e trabalham os grupos pobres da América Latina e do Caribe para melhorar sua vida. Os artigos publicados em *Desenvolvimento de Base* baseiam-se fundamentalmente na experiência da Fundação Interamericana e dos grupos aos quais assiste. Contudo, a revista recebe de bom grado colaborações de pessoas não vinculadas à Fundação. Os colaboradores interessados deverão solicitar nossas "Instruções aos autores".

Salvo indicação em contrário, o material publicado em *Desenvolvimento de Base* é de domínio público e pode ser livremente reproduzido. Solicita-se menção da fonte e uma cópia de qualquer reprodução.

Desenvolvimento de Base é publicação incluída no *Standard Periodical Directory*, no *Public Affairs Information Service Bulletin*, no *Hispanic American Periodical Index (HAPI)* e no *Agricultural Online Access (AGRICOLA)*. Cópias atrasadas podem ser obtidas em microfilme da *University Microfilms International*, 300 N. Zeeb Road, Ann Arbor, Michigan 48106, EUA.

Endereço para pedidos de assinatura da revista:

Desenvolvimento de Base
Fundação Interamericana
1515 Wilson Boulevard
Rosslyn, VA 22209, EUA

Vice-Presidente de Aprendizagem e Divulgação: Charles A. Reilly

Diretora da revista: Kathryn Shaw
Edição em português e espanhol: Leyda P. Appel
Tradução ao português e gráfica: João Francisco Bezerra
Coordenadora de produção: Maria Lang
Assistente de publicação: Sharon L. Hershey
Assistência editorial: Ron Weber, Diane B. Bendahmane e Patrick Breslin

Desenho da capa: Robert Borja

Dirigir pedido de número limitado de exemplares atrasados desta publicação a:

TESE
Comércio Exterior e Serviços Ltda.
Rua Debret, 79 GR/501
CEP 20030 — Rio de Janeiro — Brasil

DESENVOLVIMENTO DE BASE

Revista da Fundação Interamericana

Volume 15, Número 2, 1991

Índice

Tema especial: as ONG enfrentam os desafios de uma nova década

Democracia na outra América	3	O que Alexis de Tocqueville poderia ter dito sobre as ONG que plantam as sementes da sociedade civil latino-americana e caribenha	Patrick Breslin
As ONG e a transição para a democracia no Chile	7	O setor das ONG chilenas poderá criar um novo modelo para o desenvolvimento democrático do hemisfério?	Brian Loveman
A parceria no desenvolvimento agrícola	17	As organizações de apoio de base (OAB) poderão forjar uma parceria com órgãos públicos para apoiar os pequenos agricultores?	Anthony Bebbington
Relatório de Pesquisa	27	Revisão do desempenho das ONG	
Forum	33	Qual é a melhor forma para os doadores apoiarem os consórcios das ONG?	Jim O'Brien
A marcha do desenvolvimento	36		
Notícias da sede	41	Embaixador Perrin eleito Presidente da Fundação Interamericana	
Livros	43	Livros sobre reforma agrária e a "nova visão" para o Século XXI	
Recursos	45	Seleção de materiais produzidos por organizações apoiadas pela Fundação Interamericana	
Pós-escrito	48		

Ao criar a Fundação Interamericana, o Governo dos Estados Unidos propôs uma abordagem à assistência para o desenvolvimento que era oportuna, flexível e de fato atingia as pessoas de baixa renda. A Fundação respondeu não lançando uma cruzada de "peritos" norte-americanos, mas oferecendo-se a ajudar a financiar as iniciativas dos povos latino-americanos e caribenhos para melhorar a vida e comunidade próprias. Tais iniciativas surgiram aos

milhares, com frequência impulsionadas por organizações não-governamentais (ONG) locais, que se tornaram o fermento para reforçar os movimentos de auto-ajuda nos bairros e no campo.

Vinte anos mais tarde, a Fundação já identificou quase 11 000 ONG na região (representando o topo do *iceberg*) e fez doações a mais de 2 000 entidades em 37 países. Percebendo que frequentemente as pessoas de baixa renda conhecem suas próprias necessidades mas carecem das aptidões técnicas para enfrentá-las com êxito, a Fundação tem canalizado mais de 75% de seu financiamento por meio de tais "organizações intermediárias", em cujo quadro de pessoal figuram profissionais e para-profissionais do desenvolvimento.

O fenômeno da atividade de base, incentivado pela Fundação há duas décadas, começou a gerar redes de ONG nos níveis regional, nacional e até mesmo hemisférico. Grandes entidades multilaterais de desenvolvimento entraram nesse barco, intensificando o perfil do setor e as demandas sobre o mesmo. O potencial das ONG para transformar projetos inovadores em política pública é estonteante — mas estão elas à altura dessa tarefa?

Este número de Desenvolvimento de Base examina os desafios que enfrenta o setor ao entrar numa nova década. Patrick Breslin começa com um ensaio provocante sobre história social das ONG na região, perguntando se são um sinal de que a democracia duradoura se está enraizando após séculos de esforço. No artigo seguinte, Brian Loveman estuda a experiência do Chile, onde ONG dinâmicas estão à frente na restauração da

democracia e enfrentam agora a difícil tarefa de fazê-la funcionar. Anthony Bebbington examina, numa perspectiva transcultural, como as ONG agrícolas e o governo poderiam trabalhar em conjunto à medida que o poder público reduz sua amplitude, superando rivalidades tradicionais por meio de uma divisão do trabalho que torna a soma dos serviços às pessoas carentes maior do que as partes.

Para as ONG não serem consideradas como varinha mágica, o Relatório de Pesquisa, resumindo o recente estudo de Thomas Carroll, ressalta que o requisito, por parte dos doadores, de remédio rápido às vezes impede que as ONG levem à prática o que melhor sabem fazer: ajudar os grupos de base a encontrar sua própria voz e tornar-se auto-suficientes. Uma análise das características do desempenho institucional levou-o a identificar dois subsectores no universo das ONG: organizações de apoio de base (OAB) e organizações de apoio a filiados (OAF), proporcionando uma nova lente poderosa para avaliar o desempenho de projetos.

Esta seção conclui com o Foro, de Jim O'Brien, para o qual a melhor maneira de os doadores ampliarem o alcance das ONG é apoiar as redes e consórcios emergentes dessas organizações. O simples fato de a redemocratização estar em andamento não significa que os doadores podem supor que sua assistência não é mais vital. As ONG já estão com um pé dentro, mas o trabalho de abrir a porta para as pessoas de baixa renda entrarem como cidadãos produtivos de sua sociedade está apenas começando.

DEMOCRACIA NA OUTRA AMÉRICA

Patrick Breslin



Richard Thompson

SE ALEX DE TOCQUEVILLE caminhasse pela América Latina e pelo Caribe de hoje, como caminhou pela jovem república dos Estados Unidos na década de 1830, provavelmente escreveria um livro sobre as organizações não-governamentais (ONG). Mais de século e meio após sua publicação, a *Democracy in America* (Democracia na América) de Tocqueville continua a ser o estudo clássico da política e sociedade dos Estados Unidos. Este aristocrata francês sentir-se-ia fascinado

pelo país que estava sendo criado ao longo do litoral Atlântico e em terras ermas ao oeste. E nada o atraía mais do que a grande profusão de associações.

Os americanos de todas as idades, situações da vida e todos os tipos de disposição estão sempre formando associações ... Há não somente associações comerciais e industriais nas quais todos tomam parte, mas uma miríade de outros tipos — religiosas, morais,

sérias, fúteis, muito genéricas e muito limitadas, imensamente grandes e muito diminutas. Os americanos reúnem-se para dar festas, fundar seminários, construir igrejas, distribuir livros e enviar missionários aos antípodas. Hospitais, prisões e escolas são assim formados ... Em todos os casos, na chefia de qualquer empreendimento, quando na França se esperaria encontrar o governo ou na Inglaterra algum magnata territorial, nos Estados Unidos certamente se encontra uma associação.¹

Quem hoje visitar a América Latina e o Caribe ficará igualmente impressionado pela profusão de associações, geralmente chamadas ONG, cuja grande maioria não existia há 25 anos atrás. O que chama a atenção de modo especial é como, em tão curto tempo, passaram a desempenhar papel tão importante na respectiva sociedade. O economista Albert O. Hirschman, por exemplo, observou como essa "impressionante rede sem integração rígida de ... organizações internacionais ... que, em cada país latino-americano, desempenham importantes funções de educação, saúde pública, melhoramento da habitação, extensão agrícola e promoção do desenvolvimento de artesanato e pequenas empresas."²

Mas o significado dessas organizações vai além de sua função de desenvolvimento e previdência social. No Brasil, as ONG foram força importante na elaboração da nova constituição nacional. Na Colômbia, uma coalizão *ad hoc* de ONG preparou um plano para assegurar que o fluxo constante de informações de dezenas de milhares de membros de grupos de base seja ouvido na preparação de uma nova constituição e que este documento seja socializado com grupos de base. Pioneiras de métodos eficientes e desburocratizados, as ONG tornaram-se canais para expressar preocupações sobre justiça social e para influenciar a política pública.

Para a maioria dos países da região, esse movimento constitui um novo fenômeno. Numa tradição que remonta à época colonial e, em alguns casos, aos impérios indígenas hierárquicos, o estado central é a instituição dominante. No Século XIX houve muitas lutas internas virulentas, travadas por forças federalistas, ressaltando autonomia regional, as quais, de modo geral, foram derrotadas pelos que favoreciam um estado unitário mais forte. Neste século, à medida que grupos das classes média e operária surgiam da sombra da oligarquia tradicionalmente dominante, sua luta foi levada à arena política e a meta era o controle do poder estatal.

Após a Segunda Guerra Mundial, aumentou o clamor pela solução de problemas sociais das massas e intensificou-se a luta pelo controle do Estado. Em

conseqüência, muitos países da região foram abalados por violentas oscilações políticas. Ditadores pretensiosos, partidos políticos conservadores, centristas, reformistas e socialistas, facções militares direitistas e esquerdistas rivalizaram-se pelo controle do Estado como primeiro passo necessário para colocar em funcionamento sua agenda específica.

Em meio a essa agitação, o povo começou a descartar a opinião de que o governo nacional era a única sede de poder para implementar programas. Em todos os cantos da região surgiram iniciativas privadas. Algumas tiveram origem em grupos comunitários que buscavam solução para necessidades locais — um edifício para um centro comunitário, por exemplo, ou infra-estrutura para um sistema de abastecimento de água. Outras provieram de membros de comunidades religiosas, expressões da "opção preferencial pelas pessoas carentes" da Igreja Católica ou do militantismo social crescente de outras denominações. Algumas foram conseqüência do exemplo de mudança social ocorrida em outros países; e outras de reformas governamentais fracassadas ou frustradas. Algumas se basearam em questões como direitos humanos e meio ambiente. Muitas dessas iniciativas foram institucionalizadas por meio da formação de organizações privadas no nível de base entre as pessoas de baixa renda e num nível intermediário em que os profissionais começaram a unir-se a fim de contribuir com suas aptidões para o desenvolvimento.

Muitas dessas organizações conseguiram apoio internacional para seus projetos quando os recursos locais se tornaram escassos. As agitações das décadas de 60 e 70, que destacaram o perfil das questões de direitos humanos e outros problemas da América Latina, também persuadiram muitas entidades de doadores europeias e americanas a canalizarem recursos para esses grupos emergentes, a fim de contrabalançar as políticas de governos hostis.

Alguns dos profissionais que começaram a enfrentar problemas sociais foram motivados pelo exemplo das pessoas de baixa renda. Patricio Wills, arquiteto do *Centro de Estudios Comunitarios Aplicados*, da Colômbia, conta que começou a interessar-se pelo trabalho de desenvolvimento graças à "experiência de conhecer pessoas que não esperavam pelo governo para ajudá-los, mas estavam elas mesmas fazendo alguma coisa". Pareciam também estar abrindo uma porta para o que ele considerava como o problema central de seu país. "O problema da política colombiana é o paternalismo", explicou Wills. "A habitação, de modo especial, é elemento crítico. Um projeto habitacional é a forma usada pelo governo para dispensar favores. Entretanto, esse

paternalismo, a idéia de que o governo fará tudo pelas pessoas, está corrompendo, além de agravar as diferenças políticas, o antagonismo político sem sentido aqui, a violência. Percebemos que as diferenças políticas desaparecem quando as pessoas se empenham em seu próprio projeto."

Outros profissionais dedicados à mudança social consideram as ONG como mecanismos mais eficientes após restrições frustrantes do serviço público. Durante dois anos, Carlos Morales chefiou o órgão nacional colombiano encarregado do desenvolvimento comunitário e de assuntos indígenas. "Ao tornar-me diretor", relata ele, "pensei que, finalmente, eu poderia fazer alguma coisa, mas me encontrei atado por todas as considerações burocráticas e políticas. Um dia decidi que estava cansado das experiências de coletar dinheiro no escritório para comprar remédio a fim de combater uma erupção de sarampo nos arredores de Santa Clara ou de concluir que o único meio de alimentar mulas era reclassificar o capim que consumiam como 'combustível' para poder ser custeado pela burocracia."

Em outros países, como o Peru e o Chile, mudanças no governo e nas políticas na década de 70 puseram fim a muitos programas públicos experimentais destinados a incentivar a mudança social. Privados de recursos e apoio oficiais, grande parte do pessoal que trabalhava nessas experiências no Peru eventualmente criou organizações intermediárias, a fim de continuar a trabalhar pelo desenvolvimento social e econômico. O Chile mudou abruptamente de orientação em 1973, após um violento golpe militar. O regime militar desmantelou a maior parte das atividades de desenvolvimento social dos governos civis anteriores. Em resposta, multiplicaram-se as iniciativas privadas e as apoiadas pelas igrejas, a fim de preencher a lacuna. Muitos profissionais e acadêmicos, que foram forçados a deixar o cargo ou que saíram em virtude de condições intoleráveis, descobriram formas de atender a seus interesses e cumprir seus compromissos sociais fora da estrutura governamental.

"Antigamente nós nos concentrávamos demais no Estado", diz Rodrigo Egaña que trabalhava com o *Programa de Economía del Trabajo*, organização de pesquisas privada e sem fins lucrativos que servia a muitas das diminutas empresas que surgiram no Chile. "Creio que toda esta experiência terá impacto democratizador no Chile. Aprendemos a agir sem o Estado e que, mesmo quando o Estado se opuser totalmente, as coisas ainda podem ser feitas. Sabemos agora de primeira mão que se pode viver e trabalhar sem ter cargo político." Como atual Secretário Executivo da *Agencia de Cooperación Internacional*, uma nova entidade encarregada da coor-

denação da ajuda internacional com órgãos do setor público e com a comunidade das ONG, Egaña terá agora oportunidade de pôr à prova essas convicções.

Naturalmente, muitas iniciativas, muitas organizações fracassaram. Mas à medida que os sobreviventes começaram a avançar, seus esforços introduziram mudanças significativas na sociedade latino-americana. As ONG, trabalhando com microempresários na economia informal ou com cooperativas de agroprocessamento rural começaram a ver as oportunidades e limitações dos conceitos de mercado. Trabalhando com orçamentos limitados e sujeitas aos requisitos de beneficiários e às avaliações dos doadores, os profissionais das ONG aprenderam a medir o êxito com resultados concretos em vez de retidão ideológica. Os ideais eram mitigados com a realidade, incentivando métodos inovadores da prestação de serviços que envolvia as pessoas de baixa renda em seu próprio desenvolvimento. A proliferação de instituições privadas estendeu-se além das ONG, abrangendo associações urbanas e rurais, as quais, por sua vez, começaram a formar federações regionais e confederações nacionais, que Sheldon Annis, da *Boston University*, chamou de "reforço da rede de organizações entre as pessoas de baixa renda".

Quer se trate do movimento de auto-ajuda na construção de moradias na Colômbia ou na Argentina ou da organização de pequenos cafeicultores da América Central, México e Caribe para vender seu produto na América do Norte e na Europa, as ONG vêm prestando assistência técnica e treinamento para reforçar esses movimentos populares, ajudando-os a influenciar mudanças na política pública e mobilizando seus próprios recursos. Portanto, o desafio não é simplesmente a prestação de serviços mas o reforço institucional.

Ronnie Thwaites, que ajudou a introduzir assistência jurídica às pessoas de baixa renda na Jamaica, faz eco a esse sentimento. "O problema de sociedades como a nossa", diz ele, "é encontrar soluções estáveis e dar-lhe raízes profundas em pouco tempo ... Precisamos passar da boa idéia, do trabalho de pessoas bem intencionadas para a fase de uma instituição estabelecida de serviço às pessoas carentes desta sociedade."

À medida que as ONG se puseram de pé, formaram alianças tácitas entre si e atingiram as organizações de pessoas de baixa renda, tornou-se evidente que, além do Estado, poderiam ser criados outros centros de poder e influência, permitindo que a política pudesse ser vista como algo mais do que um simples jogo de azar. Formas alternativas de vencer tornaram-se viáveis. E perder uma luta política não implicava mais necessariamente desemprego nem exílio.

Surgiram também carreiras alternativas. O número crescente de organizações privadas criaram novos nichos na sociedade, de forma que o compromisso de trabalhar para as pessoas carentes poderia permanecer além de um impulso de idealismo juvenil e tornar-se ocupação.

No entanto, nem todas as projeções têm cores róseas. Os problemas econômicos da região, acima de tudo o ônus esmagador da dívida, são desencorajadores. À medida que escasseiam os recursos públicos, o reescalonamento da dívida é acompanhado de exigências de "privatização do Estado". As ONG hesitam em assumir maiores responsabilidades e provavelmente não poderão fazê-lo por si sós. Nem todas são eficientes, poucas dispõem de tempo e recursos até mesmo para um planejamento a médio prazo ou para uma autocrítica e muitas são prejudicadas pela mesma tradição de paternalismo que impede o Estado de incentivar as pessoas carentes ao autodesenvolvimento.

Mercados fechados, falta de acesso ao crédito e à matéria-prima, deterioração generalizada do meio ambiente e uma série de outros problemas requerem coordenação de política no nível público, ao passo que a mobilização de recursos para a auto-ajuda exige ação no nível local. As ONG parecem estar na posição ideal para desempenhar a função de intermediário, mas encontrar um equilíbrio viável entre a iniciativa pública e a privada ainda se encontra na fase de formação, até mesmo no Chile, cujo novo governo transformou as ONG na peça central de seu programa. A busca de cooperação efetiva é ainda mais prejudicada em vários outros países, onde os governos têm procurado controlar as ONG por meio de regulamentação pública.

Embora seja cada vez mais comum o fato de as ONG formarem redes ou consórcios para influenciar a formulação da política nacional, a melhor configuração da cooperação entre as ONG e o Estado talvez se encontre no nível regional ou municipal. O movimento para descentralizar a administração de programas e reforçar os governos locais eleitos na Colômbia, Brasil e Chile poderá abrir novas oportunidades para expandir projetos

das ONG sem diluí-los, incentivando participação mais ampla dos cidadãos, provando ao mesmo tempo que "o melhor governo é o mais próximo do povo".

Portanto, apesar dos enormes desafios, parece haver oportunidades históricas que se abrem a nosso redor. O surgimento nas últimas três décadas de um movimento diversificado e vibrante de organizações de base e não-governamentais poderá vir a ser, pensando bem, a tendência mais significativa na América Latina neste século. Há muitas tradições que vêm atormentando a vida política da região: o caudilho ou homem forte (tema de muitas novelas de escritores latino-americanos), a polarização ideológica, as constantes intromissões dos militares no governo. Nenhuma delas pareceria ser compatível por muito tempo com um movimento não-governamental florescente que permeia a sociedade e se baseia em ampla participação dos grupos de base. No fim dos anos 50, o escritor Tad Szulc publicou o livro *Twilight of the Tyrants* (O Crepúsculo dos Tiranos), estudo otimista de vários países latino-americanos em que a democracia substituiu os caudilhos. Em retrospectiva, o otimismo demonstrou ser prematuro. As democracias emergentes duraram pouco e uma nova geração de tiranos voltou a assumir o controle na década de 70. Comprovou-se que as instituições políticas democráticas de muitos países eram frágeis. Suas raízes não eram suficientemente profundas na própria sociedade para agüentar os ventos fustigantes de desafidores internos e, em alguns casos, pressões externas. No entanto, há fundamento para uma esperança renovada na observação de Tocqueville há século e meio atrás de que "as associações civis preparam o caminho para as políticas".

Hoje, as ONG abrangem todo o espectro político. Suas soluções divergem, mas compartilham dois elementos: insistência pragmática nos resultados e crença no potencial da sociedade civil. Com o surgimento de um movimento complexo, amplo e de camadas múltiplas de organizações populares e não-governamentais em todo o continente, há verdadeira esperança de que o otimismo democrático de hoje não se extravie amanhã.

PATRICK BRESLIN, doutor em ciências políticas pela Universidade da Califórnia em Los Angeles, é oficial de avaliações da Fundação Interamericana. É autor de *Interventions*, romance sobre o Chile.

NOTAS DE REFERÊNCIA

1. Alexis de Tocqueville, *Democracy in America* (New York: Harper & Row, editores, 1988), p. 513.
2. Albert O. Hirschman, *O Progresso em Coletividade*, Fundação Interamericana, 1987, p. 66.

*Liderar o caminho de volta à democracia
é apenas o primeiro passo para fazê-la funcionar*

AS ONG E A TRANSIÇÃO PARA A DEMOCRACIA NO CHILE

Brian Loveman

EM PARTE ALGUMA da América Latina as organizações não-governamentais se multiplicaram e se diversificaram tanto como no Chile após o golpe militar de 1973 que levou o General Augusto Pinochet ao poder. Porém, em nenhuma outra parte da América Latina as ONG enfrentam hoje maior desafio: como assegurar e sustentar sua função de desenvolvimento no "novo" Chile que surgiu desde que assumiu o poder o primeiro Presidente eleito do país em 20 anos.

Patricio Aylwin assumiu o poder em 11 de março de 1990. Ele chefiava um governo de coalizão que inclui 16 partidos. Seu programa concentra-se na reconstrução da democracia, superação do legado de abusos de direitos humanos do governo militar de 1973 a 1990, estímulo do crescimento econômico, combate à deterioração do meio ambiente e melhoramento das condições de vida de cerca de cinco milhões de cidadãos que vivem em situação de pobreza.

Seu programa foi formulado por líderes partidários, intelectuais e profissionais que se opunham ao regime militar. Quase todos eles eram também filiados a uma rede de ONG que cresceu dramaticamente sob a ditadura militar. Algumas dessas organizações não-governamentais eram centros de pesquisa acadêmica, enquanto outras se dedicavam à defesa de direitos humanos e a atividades caritativas. Muitas prestavam apoio técnico, sanitário, educacional e organizacional a grupos comunitários, cooperativas de produtores, agricultores, microempresas e outras entidades de base.

Após uma breve visão geral das ONG no Chile desde 1973, este artigo examina alguns dos desafios que agora enfrentam essas organizações e seu pessoal, inclusive: perda de pessoal para o Governo Aylwin, solução de questões de organização e operação internas, reavaliação e modificação de relações com sua clientela e grupos constituintes, melhoramento de relações entre as

ONG, reformulação de relações com governos nacionais e municipais, gerência de vínculos cambiantes e às vezes ambíguos com doadores externos e incerteza a respeito do relacionamento entre as ONG e os partidos políticos na transição para a democracia.

AS ONG, O ESTADO CHILENO E O GOVERNO MILITAR

Os desafios que a democratização representa para as ONG deve ser compreendido na perspectiva tanto do passado recente do país como do papel histórico do Estado na sociedade chilena. Como sociedade centralizada no Estado, o Chile dependeu, em grande parte de sua história, da orientação e recursos governamentais para iniciativas de desenvolvimento. Aplica-se isso aos governos tanto conservadores como reformistas, intensificando-se o padrão da década de 30 à de 70. A maioria dos investimentos proveio de orçamentos públicos e, a partir da década de 60, as políticas governamentais aumentaram a participação do Estado em assuntos sócio-econômicos. Embora desde a época colonial tenha havido ONG — especialmente as dedicadas à caridade, educação, saúde e assistência, relacionadas com a Igreja Católica — e seu número e função tenham aumentado a partir da década de 20, desempenharam papel mínimo na sociedade chilena antes da década de 70.

Em 1970, o Presidente Salvador Allende e o governo de coalizão esquerdista aceleraram as tendências estatistas do Chile como meio de construir uma sociedade socialista. Políticas implementadas de 1970 a 1973 provocaram extrema polarização e levaram, em última análise, ao golpe militar de setembro de 1973, quando uma junta militar substituiu o governo eleito.

Liderada pelo General Augusto Pinochet, a junta e seus aliados civis dedicaram-se a erradicar os "vícios do

passado", esta expressão significando o sistema tradicional chileno de democracia, ao qual culpavam a crise política e econômica do início da década de 70. No cumprimento de seu compromisso, a junta reprimiu sindicatos, partidos políticos e adversários do novo governo. Introduziu também profundas mudanças de política que reduziram a função do Estado e ressaltaram a privatização de muitas atividades anteriormente exercidas pelo setor público.

A administração pública, escolas e universidades foram expurgadas de adversários políticos, deixando vários intelectuais, cientistas e profissionais sem emprego ou sujeitos à repressão se seu trabalho parecesse desafiar o governo militar. Muitas dessas pessoas, dedicadas à pesquisa, ao desenvolvimento ao longo prazo do país, à substituição de serviços às pessoas carentes das zonas rural e urbana, perdidos em virtude de cortes governamentais, e à sobrevivência sob a ditadura, procuraram ambientes de instituições alternativas para seus empreendimentos.

Portanto, as políticas do governo militar involuntariamente amadureceram o desenvolvimento de uma rede complexa de ONG que trabalhavam em diversos projetos que iam de direitos humanos e serviços jurídicos a cuidados da saúde, programas de nutrição, extensão agrícola e desenvolvimento urbano. Nas palavras de Daniel Rey, da AGRARIA, importante ONG engajada em atividades de pesquisa e desenvolvimento, "a ditadura gerou instituições que atendem — e aqui devemos ser honestos — não só às necessidades de grupos sociais, mas também solucionam os problemas de profissionais — [aqueles dentre nós] que não tinham emprego; não apenas sem lugar no campo de trabalho que desejávamos, mas sem qualquer tipo de emprego."

O número das ONG aumentou à medida que profissionais, intelectuais, ex-funcionários públicos e exilados políticos regressados procuravam alternativas ocupacionais no setor privado, relacionadas com seus compromissos anteriores com o desenvolvimento sócio-econômico. Em meados da década de 80, a maioria dos principais adversários do governo militar trabalhava em ONG. Depois de 1983, algumas dessas ONG serviram informalmente de elos-chave em redes da oposição, às vezes com o apoio implícito de entidades doadoras.

Diversas atividades de organismos internacionais e de governos para apoiar pesquisas no campo das ciências sociais e desenvolvimento de base promoveram uma dramática ampliação da função das ONG na sociedade chilena. Relutando em colaborar com o governo militar e procurando canais alternativos de assistência para o desenvolvimento, entidades doadoras da Europa, Esta-

dos Unidos e Canadá reforçaram as ONG existentes. Tornaram também possível a criação de novas ONG e a diversificação de esforços não-governamentais possibilitando a inclusão de muitos serviços anteriormente prestados somente por órgãos públicos, quando tal acontecia. A experiência do pessoal das ONG nesta rede crescente modificou a visão de intelectuais chilenos, profissionais do desenvolvimento e organizações de base a respeito da natureza do desenvolvimento sócio-econômico e do papel do Estado na sociedade.

REFORÇADOS PELA ADVERSIDADE

Anos de formulação de estratégias — catando recursos, experimentando formas organizacionais e projetos de desenvolvimento, fazendo compromissos, acomodando interesses divergentes e negociando com entidades doadoras, governos e organismos internacionais — produziram uma nova geração de líderes políticos chilenos e recriaram um antigo. Nesses anos, os membros das ONG aprenderam o valor do pragmatismo e da eficácia. Dos meados da década de 70 à de 90, quaisquer diferenças políticas e ideológicas que anteriormente os havia separado foram superadas por desafios comuns de sobrevivência, oposição às políticas do regime militar e necessidade de produzir resultados comensuráveis.

As ONG também descobriram a diversidade de oportunidades — bem como as excentricidades — da assistência externa para o desenvolvimento. A política externa de governos da Europa e a dos EUA, a mudança de ênfase das entidades doadoras privadas e públicas e os conflitos no interior das organizações que ofereciam assistência tornaram-se tema familiar dos profissionais chilenos. A "diplomacia informal", como era chamada pelos novos peritos chilenos em cooperação internacional privada, aprofundou sua compreensão sobre política internacional e a consciência de que se devia dispensar atenção praticamente permanente aos programas internacionais de assistência, para estes desempenharem função positiva no desenvolvimento do Chile.

Não deixava de haver certa ironia nesta evolução, uma vez que a maioria dos líderes das ONG tinham favorecido uma transformação da sociedade chilena centralizada no governo e dirigida pelo Estado. As experiências práticas de 1973 a 1990 e a adaptação forçada aos esquemas de "privatização" do governo e à redução de serviços públicos mudaram idéias arraigadas sobre processos de desenvolvimento e relação entre o Estado e a sociedade. O que inicialmente eram estratégias de sobrevivência com as ONG como instrumentos, eventualmente gerou um compromisso mais razoável e

mais permanente com a função da ONG na democracia, desenvolvimento e iniciativa local. Por volta de 1990, os líderes das ONG defendiam o significado dos programas das mesmas e expressaram preocupação com relação a proteger a autonomia das ONG à medida que o país passava da política autoritária para a democrática.

Também naquela época muitas pessoas ligadas às ONG tinham percebido a importância e o potencial de iniciativas não-governamentais no desenvolvimento social e econômico. A liberdade de regulamentação burocrática, a necessidade de criatividade e as consequências do fracasso para si mesmas e para os que serviam reenquadraram as estratégias de desenvolvimento e deram novo significado à noção às vezes abstrata de "desenvolvimento de base".

Talvez ninguém melhor para afirmar essa conscientização do que Francisco Vio, associado ao *Centro Canelo de Nos*, ONG de destaque dedicada à educação de adultos e ao desenvolvimento agrícola e que publica a revista *El Canelo*. Falando numa conferência em julho de 1989, Vio declarou:

A realização de planos nacionais e locais não deve ser prerrogativa exclusiva do Estado. As ONG podem ser canais eficazes de expressão da sociedade civil, intensificando a participação popular no nível local ... O [novo] governo democrático deve evitar a tentação (como ocorreu na Argentina, no Peru e em outros países) de manipular e/ou controlar as ONG ... A rede de solidariedade internacional que opera por meio das ONG ... é veículo poderoso de democratização a partir da base da sociedade e fonte de novas idéias, tanto no Norte como no Sul. O caso chileno pode ajudar a demonstrar que na América Latina é possível reforçar a sociedade civil e, portanto, fortalecer o processo de democratização.

Apenas um ano mais tarde, vários meses após a tomada de posse de Aylwin, as apreensões de Vio a respeito da função do Estado e das ONG na democratização ressaltaram os dilemas e o desafio que enfrenta a sociedade chilena:

Permanece a tendência de gerenciar a transição "de cima"... Os partidos políticos voltaram a dominar o espetáculo. A classe política ressurgiu após longo período de marginalização e começa a reimpor sua autoridade. [Sob determinados aspectos] isso é algo positivo, com relação às nossas experiências recentes. [Mas sob outros aspectos] o resultado é a ausência das pessoas na discussão de seu próprio futuro.

O dilema de Vio, um desejo de apoiar a transição para a democracia e evitar confrontação com um governo que enfrenta diversas restrições, querendo ao mesmo tempo impedir o retorno a hábitos antigos, é epítome de uma questão central no Chile e em grande parte da América Latina no início da década de 90: como incentivar a democratização e o progresso sócio-econômico que supera o estatismo hispânico tradicional sem sucumbir inteiramente à nova ortodoxia neoliberal.

Um aspecto importante é a função das ONG no processo de democratização. Como sugere Vio, o Chile pode servir de teste se o fortalecimento da sociedade civil e o aumento da participação no desenvolvimento de base podem contribuir para a democratização autêntica na América Latina.

AS ONG E O PROGRAMA DO GOVERNO AYLWIN

O papel cada vez mais destacado das ONG no Chile foi reconhecido no programa eleitoral da coalizão de Aylwin, a *Concertación de Partidos por la Democracia*, e também em declarações dos principais legisladores antes de março de 1990. Vários dias antes de assumir o poder, o Presidente Aylwin e outras futuras autoridades do novo governo reafirmaram um compromisso com a autonomia das ONG, com a participação das mesmas no desenvolvimento nacional e com a legitimidade de canais privados de cooperação internacional.

Entre as primeiras iniciativas do novo governo figura a criação do Ministério do Planejamento e Cooperação (MIDEPLAN). No âmbito deste ministério foram criados a *Agencia de Cooperación Internacional* (AGCI) e o *Fondo de Solidaridad e Inversión Social* (FOSIS) como instituições-chave para implementar o programa internacional e sócio-econômico do governo. O MIDEPLAN coordenaria a complexa rede de cooperação internacional com órgãos públicos e organizações não-governamentais desenvolvidas após 1973. O FOSIS seria instrumento da abordagem não-tradicional do governo ao investimento no desenvolvimento sócio-econômico por meio das ONG e organizações comunitárias.

No início de 1991, Jorge Chateaux, Diretor Interino e anteriormente afiliado à *Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales* (FLACSO), uma das mais importantes ONG de pesquisa do país, assim definiu o papel do FOSIS: "financiar e apoiar projetos de atividades propostos por comunidades, grupos, municípios, entidades públicas ou privadas ou organizações não-governamentais cujo objetivo seja superar a pobreza e marginali-

dade." Em colaboração com grupos comunitários, ONG e outros órgãos públicos, os programas apoiados pelo FOSIS atingiriam os setores mais pobres da sociedade chilena para "melhorar as condições de trabalho e produção desses setores de renda mais baixa."

Por meio do MIDEPLAN, AGCI e FOSIS, acadêmicos, profissionais, técnicos e líderes políticos de dezenas de ONG levaram ao governo um novo espírito e novos métodos de trabalho. Crescidos na oposição à ditadura, o pessoal das ONG que trabalhavam para o novo governo e os que continuavam nas ONG enfrentavam agora os desafios da democracia.

A subsequente nomeação de Rodrigo Egaña como Secretário Executivo da AGCI no MIDEPLAN indicou conscientização a respeito da importância e complexidade de relações entre as ONG, entidades doadoras e o governo. Egaña participou ativamente do *Programa de Economía del Trabajo*, ONG muito respeitada, e fora editor de *Una Puerta Que Se Abre*, livro importante sobre as ONG. Juntamente com Sergio Gómez, da FLACSO, e Consuelo Undurraga, do *Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación* (CIDE), co-autores do livro, afirmara que as entidades doadoras (algumas delas ONG da Europa e EUA), dedicadas à cooperação internacional, tinham conquistado sua "credencial":

Apresentam grande diversidade ... Algumas estão vinculadas a igrejas, partidos políticos, sindicatos, grupos empresariais, universidades, etc. Algumas se especializam em determinados setores; outras operam em toda a gama do desenvolvimento. Algumas administram dezenas de milhões de dólares, outras dezenas de milhares. Algumas cooperam com organizações autônomas em cada país; outras enviam seu próprio pessoal para implementar os projetos que apóiam.

Egaña e seus colaboradores da AGCI estavam conscientes da complexidade do universo das ONG e das entidades doadoras. Entretanto, enfrentavam o dilema de criar um contexto viável para adquirir e canalizar assistência internacional sob o novo governo.

ENFRENTANDO O DESAFIO DA DEMOCRATIZAÇÃO

A nomeação de Egaña e a de profissionais de diversas outras ONG para a AGCI e para o FOSIS também indicavam a proximidade de diversos desafios para as ONG representados pelo novo governo. Estes incluíam: a passagem de pessoal para o setor público; concorrência entre as ONG pelo acesso ao novo governo e

influência sobre o mesmo; tensão entre as ONG e o governo como focos de iniciativas de políticas; e concorrência entre as ONG e entre estas e o governo por financiamento externo. A volta de pessoal-chave das ONG a carreiras universitárias, profissões liberais, empresa privada, organizações religiosas, partidos políticos e sindicatos também ameaçava a eficácia de certas operações das ONG. A renovação da concorrência política e a tendência de partidos políticos de penetrar e influenciar outros grupos e movimentos — inclusive ONG, sindicatos e organizações de estudantes, mulheres e comunidades — também alterou o clima dos programas das ONG.

DAS ONG A UM CARGO PÚBLICO: ESCOLHAS PESSOAIS E DILEMAS

Em março de 1990, um grande número de pessoal da ONG passou rapidamente a exercer diversos cargos públicos — do palácio presidencial a cargos de extensão técnica no Sul remoto e a embaixadas e diversos ministérios. Alguns tinham experiência como autoridades eleitas ou legisladores nomeados nas décadas de 60 e 70; outros sentiam a pressão diária da gestão da coalizão, política interna e necessidade de responder publicamente às demandas populares pela primeira vez. Em cada caso, a urgência de clamores por programas sociais e econômicos superarem anos de governo autoritário contrastava acentuadamente com a vida rotineira isolada, informal, condescendente e não fiscalizada das ONG.

As relações com pequenos grupos constituintes e organizações de base divergiam acentuadamente da responsabilidade de superar a pobreza e do legado de um governo autoritário em escala nacional. A expressão chilena *otra cosa es con pelota* ou "é diferente quando a gente está com a bola" (em oposição a ver alguém e criticar), foi ouvida frequentemente até mesmo entre os colaboradores mais otimistas e mais energéticos do Presidente Aylwin. O escrutínio público de cada decisão, de cada política e do desempenho organizacional por parte da imprensa, partidos políticos e grupos de interesses e apoiadores do governo anterior acrescentavam uma nova dimensão à vida diária de muitos funcionários públicos.

Inevitavelmente, o reconhecimento e a lealdade à função das ONG eram antagônicos à tendência de pressionar iniciativas governamentais para resolver problemas sociais e econômicos. Sergio Molina, Ministro do Planejamento e Cooperação Internacional e profissional experiente, além de legislador no governo anterior,

comentou sobre a incapacidade "evidente" de muitas ONG de passar das experiências locais a programas de maior escala e sobre a função "natural" do governo de executar programas nacionais. Surgiu imediatamente frustração com relação à lentidão com que se formava o FOSIS, à sua tendência de concorrer por recursos de entidades doadoras e a percepção de certos membros das ONG de que desejava filtrar os programas das ONG e "sugerir" a entidades doadoras o que deveria ser financiado. A ambigüidade de certas atitudes dos formuladores de política com relação às inquisições ou crítica das ONG e o desempenho inconstante, incoerente ou simplesmente inadequado de determinados ministérios ou órgãos governamentais nos primeiros meses do Governo Aylwin rapidamente impuseram certa realidade ao entusiasmo inicial produzido pelo fim do regime autoritário.

Tudo isso exerceu pressão sobre os formuladores de política e sobre o pessoal não familiarizado com a posição de responsabilidade e não acostumado à crítica pública. Prefigurou o provável retorno às atividades do setor privado — incluindo as ONG — de muitos para os quais o emprego público era menos satisfatório ou mais frustrante do que se previra. A formalidade, rotina e limitações da vida burocrática estavam cobrando seu tributo. No fim de 1990, alguns membros das ONG "em licença" ou em "designação temporária" no governo expressaram abertamente preferência pelo setor privado. Outros repensavam suas decisões de renunciar às ONG em vez de "tirar licença" das mesmas ao entrarem para o serviço público. Mas também ocorreu o oposto: alguns membros das ONG queriam participar dos programas governamentais ou ao menos garantir colaboração mais estreita na formulação e implementação de projetos. Decisões desse tipo continuarão a influenciar a transição política e a ser por ela influenciadas, especialmente no tocante à estabilidade da coalizão Aylwin. O fluxo de pessoal das ONG que entrava para o governo ou dele saía poderia ser visto como uma forma de transfertilização benéfica a ambas as partes; entretanto, poderia também significar para as ONG instabilidade de liderança e de operações.

QUESTÕES DE ORGANIZAÇÃO INTERNA

Como porto seguro para profissionais, técnicos e políticos e como núcleos de oposição ao Governo Pinochet, as ONG chilenas raramente se concentraram em questões de organização interna, sistema de pessoal, contabilidade ou desenvolvimento profissional rotineiro. A avaliação que poderia ter posto em dúvida o desem-

penho de indivíduos ou grupos concentrou-se em justificar a proposta de financiamento seguinte às entidades doadoras. Essas entidades, por sua vez, reconhecendo a urgência da situação chilena e a natureza "política" ou "humanitária" do apoio para muitas ONG, eram frequentemente menos exigentes na revisão de programas do que o seriam em outras circunstâncias.

Apesar de muitos programas bem sucedidos e de êxito parcial, a falta de avaliação sistemática às vezes levou as ONG a desenvolver projetos, duplicar erros em vez de corrigi-los e não compartilhar informação entre si mesmas, mesmo no âmbito da própria organização. A solidariedade na oposição ao Governo Pinochet permitiu que questões de organização interna e de desempenho não recebessem destaque ou fossem ignoradas.

Entretanto, o aumento do número de ONG de 1983 a 1990 e a eliminação da necessidade de trabalho político clandestino ou disfarçado desafiava essas práticas. Os novos programas do Governo Aylwin também tornavam mais necessários e apropriados os testes de pertinência, competência, eficácia e eficiência de custo. As ONG agora tinham de justificar suas atividades mais claramente com relação aos objetivos e contribuições dos projetos para as tarefas de desenvolvimento: educação, saúde, serviços técnicos, maior produção, organização comunitária e muitos outros desafios diários do melhoramento sócio-econômico.

Esses desafios exigiam que as ONG definissem precisamente seu papel e talvez especializassem ainda mais suas funções, dinamizassem suas operações e formassem sistemas formais de administração de pessoal e contabilidade. Além disso, necessitavam uma avaliação mais crítica de programas.

Um bom exemplo de resposta a esse desafio oferece FORMA, pequena ONG de assistência técnica a oficinas artesanais em certas *poblaciones* (bairros pobres) de Santiago. Pouco depois de março de 1990, FORMA começou a aplicar um novo sistema de avaliação, envolvendo várias entidades doadoras européias, grupos de clientes e pessoal das ONG desde o início da formulação do programa, com revisões periódicas para avaliar o grau de realização das metas e determinar a necessidade de revisão. Resta ver se essa inovação funcionará e se as entidades doadoras aceitarão tais responsabilidades. Não se pode, porém, ignorar a questão geral da reforma interna e avaliação mais profissional.

Ironicamente, algumas ONG devem agora dispensar atenção às relações de trabalho, ao custo do cumprimento de códigos de segurança, saúde e trabalho, bem como às promoções, retenções e demissões. Isso tornou-se evidente por processos que o pessoal das ONG

moveu contra seus ex-empregadores, inclusive a Igreja Católica e ONG apoiadas pela Igreja.

Sem a ameaça do Governo Pinochet, a vida diária das ONG assemelha-se mais de perto a outros lugares de trabalho, com a maioria dos problemas interpessoais, institucionais e extra-organizacionais de qualquer organização formal. Assim, a democratização elimina certo encanto, risco e espírito de solidariedade da vida das ONG e agora apresenta o desafio de encontrar um papel, estilo e clima interno organizacionais adequados a uma ordem política mais democrática.

AS ONG E SEUS CONSTITUINTES

Nos últimos 17 anos, as ONG têm servido a uma clientela diversificada, preenchendo a lacuna criada pela redução de programas públicos e eliminação de partidos políticos, organização comunitária tradicional e atividade sindical em bairros de baixa renda e na zona rural. As ONG também serviram de mediadoras entre entidades doadoras e grupos comunitários que supostamente se beneficiaram de programas sociais e econômicos. Neste sentido, a justificativa para o financiamento das ONG tem freqüentemente dependido da existência e atividade de diversas organizações de auto-ajuda, cooperativas de pequenos produtores ou de consumidores e outras organizações de "base" ou de "sócios".

Apesar da necessidade de mais serviços das ONG do que havia disponível, as ONG do passado "adotaram" a sobreposição de clientes, usando as mesmas organizações e projetos para justificar o financiamento de diferentes entidades doadoras. Os membros dessas organizações favorecidas reconheciam a técnica, mas aproveitavam essas estratégias de financiamento para aumentar os escassos recursos de que dispunham. Freqüentemente ignorada antes de março de 1990, essa prática será examinada minuciosamente no futuro. Na pior das hipóteses, a dependência das ONG de clientes para justificar pedidos de financiamento tornará algumas organizações locais mais exigentes em suas relações com o pessoal das ONG.

As entidades doadoras e o FOSIS também acompanharão e avaliarão mais de perto as relações entre organizações de membros e as ONG. A democratização da política nacional permitirá e até mesmo incentivará a democratização das relações entre a ONG e seus clientes. Se as ONG não estiverem à altura desse desafio, colocarão em risco seu financiamento, prestígio e até mesmo sua sobrevivência.

Outro desafio para as ONG é a necessidade de modificar a forma em que trabalham com os grupos comuni-

tários. As diferenças educacionais e de classe entre o pessoal das ONG e as organizações de base, por exemplo, freqüentemente resultaram em paternalismo. A situação econômica desesperada das pessoas de baixa renda na maior parte dos anos após 1973 também produziu muitas vezes espírito de caridade, administração de previdência social e "ajuda" entre o pessoal de algumas ONG, em vez de um compromisso claro de cultivar organizações de base autônomas e energéticas.

A tensão entre essas duas abordagens sobreviveu à mudança de governo de março de 1990 e provavelmente continuará em futuro previsível. Embora ambas sejam necessárias e não mutuamente exclusivas, tais diferenças de ênfase e abordagem dividiram as ONG e influenciaram de forma significativa as relações entre elas e seus clientes. Na medida em que organizações de base mais politizadas e autônomas aparecerem ou reaparecerem com a democratização, as ONG sentir-se-ão menos capazes de orquestrar o planejamento e a implementação de projetos e mais provavelmente as pessoas a quem servem exigirão que se comportem mais como fornecedoras de serviços do que como tutoras. Se o pessoal das ONG não puder fazer essas mudanças, elas perderão a razão de ser de sua existência. Se de fato as ONG fizerem as mudanças necessárias de estilo e métodos e atualizarem a mescla de serviços técnicos e consultoria, tornar-se-ão cada vez mais importantes no processo do desenvolvimento de base.

RELACIONAMENTO ENTRE AS ONG

De 1973 a 1990, as ONG dispensaram pouca atenção ao estabelecimento de relações institucionais. Com freqüência, até mesmo grupos que trabalhavam nas mesmas comunidades ou nos mesmos projetos ou que recebiam financiamento das mesmas entidades doadoras permaneciam relativamente compartimentalizadas, divulgando entre si pouca informação sobre suas atividades e fontes de financiamento. A *Asociación de Organizaciones No Gubernamentales* (ASONG), criada em 1981, filiou 35 ONG que iam desde a Cruz Vermelha a *Missio*, *Instituto de Educación Rural* (IER), *Instituto de Promoción Agraria* (INPROA) e organizações de defesa de direitos humanos, como a *Servicio, Paz y Justicia*. A maioria dos membros da ASONG eram ONG mais antigas e mais tradicionais, mas algumas trabalhavam em programas de desenvolvimento de base urbanos e rurais paralelos aos das ONG posteriores a 1973. Os esforços limitados da ASONG para unir as ONG não foram além do número reduzido de seus filiados nem levaram

a uma colaboração mais ampla entre as centenas de ONG mais novas.

Embora se procurasse traduzir o *slogan* de 1980 da ONG "vamos falar uns com os outros" em ação significativa, a empatia entre a maioria das ONG como adversárias do governo militar raramente se transformou em cooperação concreta ou mesmo em contatos informais. Ciúmes pessoais e organizacionais, concorrência por fundos, antigas rivalidades políticas e visões divergentes da transição política próxima complicaram as relações entre as ONG.

Uma exceção importante a essa generalização foi o esforço na Região IX (Temuco) no sentido de criar uma associação formal das ONG. Muitas de Temuco especializaram-se em desenvolvimento rural e preocupações das comunidades de índios Mapuches. Incentivadas por participantes do *Taller de Cooperación al Desarrollo* (criado em 1985 para divulgar informação sobre entidades doadoras e cooperação internacional) e apoiadas pelo *Departamento de Acción Social del Obispado de Temuco* da Igreja Católica, mais de 20 ONG criaram a *Comisión Relacionadora de Organismos No Gubernamentales* em 1988. A tarefa dessa Comissão era inventariar o trabalho realizado na região, coordenar atividades, servir de ligação com doadores e impedir intromissão descoordenada por ONG maiores nos programas de Temuco.

Embora a nova atmosfera introduzida pelo Governo Aylwin tenha exacerbado muitos dos conflitos entre as ONG, também inspirou novos esforços de coordenação da resposta das ONG a iniciativas do governo a respeito do FOSIS, autonomia das ONG e relações contratuais entre elas e os órgãos públicos. Em outubro de 1990, um encontro realizado em Punta de Tralca, organizado pelo CIDE, *Oficina Coordinadora de Asistencia Campesina*, *Comité de Defensa de los Derechos del Pueblo*, *Comité Servicio Cuaquero* e *Programa de Acción Solidaria* reuniu diversas ONG para discutir seu relacionamento com grupos comunitários, entre si, com o governo nacional e com os governos municipais. Consideraram também assuntos de preocupação institucional, como perspectivas de financiamento e situação jurídica das ONG.

Além disso, algumas ONG que trabalham em áreas semelhantes (como saúde, serviços comunitários, assistência técnica, comercialização de produtos artesanais e educação ambiental) ou com clientes comuns (como bairros urbanos, comunidades de pequenos proprietários e agricultores indígenas) formularam planos provisórios para intercambiar informação e cooperar em planejamento e implementação de projetos. Em março de 1991, alguns desses planos se tinham transformado em relações de trabalho efetivas.

Entretanto, para avançar ainda mais nessa direção, é preciso superar animosidades de longa data. Embora a concorrência inevitável (e útil) entre as ONG as inspire a servir melhor seus clientes e formular programas mais eficientes, a ameaça concomitante à sua sobrevivência ou à escala de operações poderá ao mesmo tempo impedir a colaboração aberta entre elas. Por outro lado, a especialização e a integração mais profunda da atividade das ONG por meio de acordos informais e de projetos conjuntos formais poderiam melhorar consideravelmente as contribuições da ONG ao desenvolvimento do Chile.

É improvável que uma cooperação sem empecilhos ou uma compartimentalização irrestrita jamais caracterizem as relações entre as ONG. Ao contrário, adotarão estratégias diversas em suas inter-relações, dependendo, em parte, das prioridades de doadores e das políticas governamentais com relação às mesmas. As ONG menos eficientes ou as de menor êxito em conseguir financiamento (não necessariamente a mesma coisa, principalmente quando contatos ou compromissos políticos determinam o financiamento) desaparecerão ou reduzirão suas operações. Outras prosperarão por meio da colaboração com suas contrapartes; outras ainda "caminharão sozinhas" e encontrarão nichos para seus programas. Em todos os casos, porém, deverão dispensar muita atenção às relações entre si, desde o intercâmbio de informações à programação e implementação conjuntas de projetos. O primeiro ano do Governo Aylwin assistiu a várias tentativas nesse sentido.

RELAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS: ÓRGÃOS PÚBLICOS NACIONAIS

Antes das eleições de dezembro de 1989, quase todas as comissões técnicas da *Concertación* propuseram que as ONG fossem incorporadas em programas públicos de saúde, educação, agricultura, desenvolvimento urbano, educação ambiental, assistência técnica e outras atividades de base. Surgiram vários métodos potenciais para tal incorporação: prestação de serviços subsidiados, contratos de serviços tradicionais, serviços de consultoria, designações públicas temporárias de pessoal das ONG, projetos de pesquisa financiados pelo governo e até mesmo adoção de programas das ONG como políticas nacionais onde tal "ampliação" fosse possível.

Essas alternativas implicaram diversos riscos, inclusive maior politização da vida das ONG, "domesticação" das ONG como empreiteiras do governo ou "cinturões de transmissão" de políticas públicas, perda de autonomia e, logicamente, não querer "morder a mão que dá o alimento". Também proporcionam maiores oportunidades

de beneficiar-se da abundância de profissionais das ONG, generalizar programas bem-sucedidos e enriquecer a formulação de políticas com as lições das experiências de primeira mão das ONG.

Na prática, diferentes ministérios e órgãos dentro dos ministérios adotaram estratégias distintas, como fizeram as ONG, para o estabelecimento de novas relações entre as ONG e o governo. Como muitos membros das ONG estão agora em cargos públicos, filiações pessoais e organizacionais determinam algumas dessas relações.

Em outros casos, as ONG tomaram a iniciativa de formar consórcios de prestação de serviços, a fim de oferecer aos órgãos governamentais um fornecedor de "serviços completos". Por exemplo, entre as ONG importantes que trabalham no desenvolvimento agrícola — como IER, INPROA, AGRARIA, *Grupo de Investigaciones Agrarias*, *Grupo de Estudios Agro-Regionales* e outras — para oferecer ao *Instituto de Desarrollo Agropecuario* (INDAP) diversos serviços, poderá ser método útil melhorar a colaboração entre as ONG e possibilitar ao governo oferecer programas rurais sem expandir excessivamente a burocracia do INDAP. Entretanto, o resultado está longe de ser certo, uma vez que essas ONG têm histórias e estilos organizacionais diferentes e porque o INDAP e outros órgãos governamentais devem aceitar e até mesmo apoiar a prestação indireta de serviços. Isso implica altos riscos para o governo: se os programas forem inadequados, a culpa pelo desempenho deficiente das ONG recairá sobre o governo, o qual, no entanto, não estará em condições de intervir diretamente; se os programas forem bem-sucedidos, as ONG receberão os elogios, enquanto a "entidade empreiteira" — ou seja, o governo — colherá poucos frutos políticos.

Dadas as realidades da política eleitoral — seja no Chile ou em outras partes da América Latina, dos Estados Unidos ou do resto do mundo — o fato de receber a culpa pelo desempenho inadequado ou de não colher benefícios políticos de programas bem-sucedidos exerce atração limitada sobre políticos de qualquer convicção ideológica. Permanece a questão se tal conjunto complexo de relações entre o governo e as ONG pode ser estabelecido e institucionalizado com êxito, tendo-se presente que todos os chilenos se concentrarão nas eleições em 1993.

RELAÇÕES ENTRE AS ONG E O GOVERNO: GOVERNO MUNICIPAL

Desde março de 1990, as relações entre as ONG e os governos municipais têm sido mais enigmáticas do que

as relações entre as ONG e o novo governo nacional. No governo anterior, a "reforma" municipal tinha eliminado todos os vestígios de governo local eleito e de política democrática. Prefeitos nomeados substituíram os *regidores* (conselheiros) eleitos; o governo local fazia parte integral do governo nacional, com responsabilidades e orçamentos ampliados. As políticas do regime militar referentes à descentralização administrativa paradoxalmente reforçavam a tradição centralista da política nacional.

As ONG eram forçadas a trabalhar evitando o governo local e só raramente ocorria colaboração ou mesmo tolerância mútua. Entretanto, a expansão do governo municipal criou um vasto potencial para colaboração em programas com as ONG, incluindo autoridade do governo municipal para fazer doações e subsídios diretos a instituições sem fins lucrativos que cooperavam em programas municipais.

O Governo Aylwin enviou propostas de democratização do governo local ao Congresso logo depois de assumir o poder. No entanto, no seu primeiro ano, não pôde persuadir a oposição a aprovar as reformas constitucionais propostas — basicamente para eleição de prefeitos e *regidores*.

Nesse interim, a maioria das ONG hesitava em colaborar com os prefeitos nomeados pelo governo anterior, concentrando-se, em 15 grandes municípios urbanos, cujos prefeitos a constituição permitia que fossem nomeados pelo Presidente Aylwin. Porém, por volta de junho de 1990, algumas ONG reconheceram a necessidade de ampliar o escopo territorial de suas atividades e começaram a fazer experiências noutras partes; os prefeitos nomeados pelo governo anterior gradualmente começaram a tirar proveito das aptidões e recursos das ONG na realização de programas públicos mais eficientes, talvez prevendo as eleições dos próximos dois anos.

Não se podia superar facilmente quase 17 anos de regime autoritário e essa cooperação continuava a ser experimental, com dúvidas mútuas sobre a motivação e sustentabilidade dos projetos. Apesar dessas restrições políticas, a experiência das ONG e a escala de seus programas atendiam muito melhor às necessidades do governo municipal do que as do governo nacional. Uma aliança "natural" entre o governo municipal e as ONG poderia melhorar de forma significativa o desempenho do governo local e proporcionar uma arena ideal para experiências ulteriores e realização de programas por parte das ONG. Permanece a questão se tal aliança pode ser solidificada antes da reforma fundamental do governo local, exceto em municípios com prefeitos excepcionalmente criadores ou flexíveis. No entanto, é

uma possibilidade que dá esperanças de um papel mais destacado do governo local e de contribuições potenciais das ONG para o desenvolvimento tanto municipal como nacional.

AS ONG E AS ENTIDADES DOADORAS ESTRANGEIRAS

De 1973 a 1990, as entidades doadoras privadas e públicas, tanto da Europa como dos Estados Unidos, usaram as ONG como alternativas à prestação de assistência direta ao Governo chileno. Mesmo agora, embora ansiosas por estabelecer relações diretas com o Governo Aylwin, as entidades doadoras ainda atribuem muito valor às contribuições e capacidades das ONG. Entretanto, com recursos limitados, foi inevitável a concorrência entre as ONG e os órgãos públicos, especialmente o FOSIS recém-criado.

Em alguns casos, as entidades doadoras decidiram manter seus compromissos com as ONG ou garantir vários anos de financiamento após 1990 antes de mudar as prioridades ou padrões de financiamento. Em outros casos, os doadores decidiram reduzir o financiamento das ONG e encaminhar recursos para assistir diretamente ao novo governo. Envidaram-se também esforços no sentido de incentivar a colaboração entre as ONG e os órgãos públicos mediante a canalização de recursos para projetos que vinculavam as ONG a programas preferidos pelo governo.

No primeiro ano do Governo Aylwin, houve inquietude na comunidade das ONG proveniente de tensão entre estas e os órgãos públicos e também causadas por dúvidas das entidades doadoras quanto à melhor forma de rever seus programas chilenos. As ONG procuraram esclarecimento e reafirmação dos doadores, formulando ao mesmo tempo novos projetos para atrair novo apoio externo. Algumas ONG tiveram êxito imediato; outras viram-se forçadas a eliminar operações e reduzir despesas gerais. Ainda outras defasaram suas operações ou fecharam as portas. Entretanto, na maioria dos casos, tornou-se evidente que março de 1990 assinalou uma mudança nas relações entre as ONG e as entidades doadoras. No início do segundo ano do Governo Aylwin não se podia prever o resultado eventual da busca de financiamento nem a redefinição das relações entre os doadores e as ONG, pelo menos para a maioria delas.

As relações entre doadores e ONG complicaram-se ainda mais em consequência de eventos mundiais. O fim aparente da Guerra Fria e a nova ênfase sobre o Leste Europeu levaram muitas entidades doadoras euro-

péias e norte-americanas (inclusive governos) a concentrar a atenção na Polônia, Tcheco-Eslováquia e União Soviética. Em abril de 1990, Annemarie Beaulink, Presidente de uma associação de entidades doadoras européias orientadas para o desenvolvimento das ONG, observou o impacto adverso potencial dessa mudança sobre a América Latina e o Terceiro Mundo:

Concordamos em que as condições econômicas deficientes do Leste Europeu requerem assistência política e econômica ... Entretanto, os recursos necessários para a Europa Oriental e Central nunca devem ser destinados às custas dos países pobres do [hemisfério] Sul. Todo dólar gasto na Hungria, Polônia, Tcheco-Eslováquia, Bulgária ou Romênia deve ter, no mínimo, uma contrapartida de montante semelhante para os países em desenvolvimento.

Na prática, os recursos disponíveis à assistência para o desenvolvimento não atenderão às necessidades do Leste Europeu, da África e da América Latina. Como país latino em melhor situação, o Chile poderá ser visto como receptor de fundos menos necessitado, especialmente em suas novas condições políticas. Essa percepção deixa as ONG chilenas vulneráveis a reduções, precisamente quando seus esforços para solidificar uma função na sociedade pós-1990 requerem apoio externo continuado. Se as entidades doadoras demonstrarem não estar dispostas a apoiar a consolidação das ONG na transição para a democracia como apoiaram a oposição das ONG ao Governo Pinochet, muitas das conquistas do último decênio serão perdidas.

A POLÍTICA E AS ONG

As ONG chilenas constituíram resposta inegável às políticas da junta militar após 11 de setembro de 1973. Sua sorte está assim também ligada, em parte, às mudanças políticas ocorridas no Chile depois de março de 1990. Se for restaurado o domínio histórico dos partidos políticos na vida chilena e se o sistema partidário voltar a permear a sociedade — desde os clubes esportivos, eleições estudantis, organizações femininas e associações profissionais ao movimento trabalhista — será difícil às ONG se isolarem dos partidos políticos em suas atividades internas ou em seus programas. Até certo ponto, o grau em que as ONG permitirem aos partidos políticos dominar os seus quadros de pessoal, programação e relações externas influenciará o resultado da redefinição nacional da democracia e do pluralismo.

Esse desafio, definido no artigo *El poder viene desde abajo* ("O poder bem de baixo"), de Orlando Fals Borda, Presidente do *Consejo de Educación de Adultos de América Latina*, poderá ser a chave para o êxito da democratização do Chile e do resto da América Latina. Escrevendo em agosto de 1990 sobre o tema "democracia participatória", Fals Borda referiu-se à distinção teórica entre democracia participatória e democracia mais "tutelar" ou "restrita". Essa distinção e um esforço consciente para incentivar, de baixo, a democratização gradual da sociedade representam um desafio fundamental para as ONG chilenas:

A democracia participatória resulta da ação de organizações sociais, regionais, ecológicas, de gênero, profissionais, étnicas, culturais, etc., com base no apoio popular, e não de partidos políticos elitistas e verticalistas nem de filosofias de vanguarda, como era comum na antiga esquerda sectária [na América Latina]. Nesse sentido, [é importante] construir a democracia participatória de forma gradual e não violenta ... entre as organizações de base, [em vez de] esperar para "assumir o poder" e impô-la de cima à força.

Para o Chile evitar a polarização política do passado,

deve-se conseguir um equilíbrio entre a necessidade de partidos políticos eficientes que apresentem claras opções de política e interesses agregados, bem como permitam, por um lado, concorrência política democrática e, por outro, a necessidade de autonomia de outros grupos e movimentos sociais, inclusive a das ONG. A democratização não será fácil. Os legados do regime militar, desde as barreiras constitucionais e legislativas ao governo democrático até os horrores dos abusos de direitos humanos, frustrarão o Presidente Aylwin e os líderes da *Concertación*. Pressões para melhorar as condições desoladoras dos setores mais pobres da sociedade constituirão sério ônus para os recursos governamentais.

As pressões dão às ONG a oportunidade de consolidar sua função no desenvolvimento sócio-econômico e político do Chile. Muitas delas participaram da queda do regime militar, facilitando o estabelecimento de uma coalizão política que se transformou na *Concertación* e criando o programa do Governo Aylwin. Agora enfrentam os desafios da transição para a democracia. Nem todas terão êxito. No entanto, há motivo de otimismo, no sentido de que algumas ONG chilenas farão face ao desafio e continuarão a proporcionar liderança, programas inovadores e dedicação ao desenvolvimento democrático que lhes permitirá desempenhar papel significativo na construção da democracia a partir da base.

BRIAN LOVEMAN é professor de ciências políticas e estudos latino-americanos da San Diego State University. Seus livros mais recentes incluem *Chile: The Legacy of Hispanic Capitalism* (Oxford University Press, 1988) e *The Politics of Antipolitics: The Military in Latin America* (University of Nebraska, 1989).

Uma era de austeridade está levando muitas organizações de apoio de base (OAB) e órgãos públicos a perguntarem como podem ajudar-se mutuamente no trabalho com os pequenos agricultores

A PARCERIA NO DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA

O potencial da cooperação entre as ONG e o governo

Anthony Bebbington

NO ESFORÇO por prestar assistência a agricultores camponeses não atendidos por programas agrícolas governamentais, as organizações de apoio de base (OAB) desenvolveram novas abordagens ao desenvolvimento de tecnologia e extensão agrícolas que tornam os beneficiários parceiros na busca de soluções. Embora em situações menos repressivas algumas OAB tenham colaborado com órgãos públicos, na esperança de persuadi-los a reorientar recursos públicos de forma mais equitativa, a maioria não seguiu esse caminho. De fato, seus projetos destinavam-se a ressaltar as deficiências dos programas públicos, reforçando ao mesmo tempo a capacidade organizacional dos camponeses para pressionar o Estado a prestar serviços e a introduzir mudanças sociopolíticas.

Desde longa data os observadores externos vêm elogiando os projetos dessas OAB rurais: por sua eficiência no uso de recursos, atenção dispensada ao contexto social da produção e capacidade de incentivar a participação de grupos de base e articular preocupações de ordem tecnológica e conhecimento dos agricultores camponeses. Em termos simples, essas reivindicações apresentam as OAB como heróis eficientes e o Estado como burocrático e bandido cruel.

Ao julgar pelas tendências atuais, esses argumentos têm sido convincentes. Os governos e os doadores

falam cada vez mais de funções-chave das OAB, aumentando as expectativas de que a década de 90 se poderá tornar o decênio das "OAB nos programas de desenvolvimento agrícola do setor público". A cooperação poderá melhorar a eficiência e legitimidade de ambos os lados; no entanto, se não for muito bem estruturado, poderá também solapar o próprio espírito inovador a que se destinava a reforçar. Além disso, se as reivindicações das OAB forem exageradas, então qualquer política nelas baseada esperará demasiado e levará à desilusão e a outra década de desapontamentos.

Como observou Oswaldo Barsky (1990), economista e sociólogo rural argentino, não é por acidente que o maior interesse pelas OAB surge numa época em que o Estado latino-americano está em crise financeira. Pedese às OAB rurais que participem da privatização e retraimento do Estado. Por exemplo, o *Instituto Boliviano de Tecnología Agropecuaria* (IBTA), do setor público, está propondo que, no futuro, toda a extensão agrícola no altiplano seja feita pelas OAB. Para elas, é um convite difícil de aceitar, uma vez que se concentraram em mudar o Estado, não em substituí-lo.

Mas também é difícil rejeitar logo esse oferecimento. Muitas das mesmas OAB fizeram pressão pela democratização rural e nacional, desenvolvendo inovações institucionais e metodológicas que se podem tornar pedras

angulares de futuros programas e políticas públicas. Ocorrendo agora a democratização, muitos governos são menos antagônicos às metas e ao trabalho das OAB e estão potencialmente mais abertos à sua influência. Uma vez que os governos estão sendo (até certo ponto) eleitos democraticamente, ao passo que as OAB não o são, talvez tenha chegado a hora de estas últimas estabelecerem relações com o Estado (sem, naturalmente, enfraquecer sua responsabilidade com as organizações camponesas) e pressionar a introdução de algumas de suas inovações em programas agrícolas do governo. Em suma: chegou a hora de "ampliar".

Muitas OAB ainda hesitam em dar tal passo. É compreensível sua preocupação de que as novas democracias estão longe de serem estáveis e de que a volta a um governo mais repressivo continua a ser possibilidade real. Temem também que a colaboração com o Estado manche sua reputação se os programas forem solapados pela burocracia administrativa e maquinações políticas.

A fim aproveitar essa oportunidade pessoal de melhorar os serviços agrícolas prestados aos agricultores camponeses, deve-se considerar cuidadosamente as relações anteriores entre as OAB agrícolas e os governos, bem como as relações que poderiam ter tido. Cumpre também analisar como as OAB estão de fato respondendo a convites para fazer parte de programas governamentais de desenvolvimento agrícola e o que as organizações de camponeses pensam do assunto. Tais são as preocupações de um projeto de pesquisa sobre as relações entre as OAB e o setor público em andamento na Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru. Este artigo apresenta algumas destas conclusões iniciais e provisórias, resultantes de discussões com as OAB, instituições do setor público e doadores da Bolívia, Chile e Equador.

Após discutir os pontos fortes e fracos dos programas agrícolas oferecidos pelas OAB e pelo setor público que operam isoladamente, este artigo usa exemplos da Bolívia, Equador e Chile, os quais sugerem que certos tipos de colaboração entre os dois setores poderiam aumentar a eficiência de ambos. Estes casos mostram que a colaboração bem-sucedida depende da confiança e respeito mútuo gerado por contatos anteriores *informais* e na compreensão que as OAB têm de suas relações com representantes de movimentos sociais rurais. Depois de examinar quatro tipos de relações que as OAB estão desenvolvendo com órgãos públicos, o artigo conclui com um exame do modo como as políticas dos doadores podem influenciar este novo diálogo.

O artigo não esmiúça o papel que as organizações camponesas devem desempenhar na ação de influenciar

a mudança institucional e alocação de recursos no setor agrícola. Esta questão merece discussão separada e o que segue deve ser lido à essa luz.

PROGRAMAS AGRÍCOLAS DO SETOR PÚBLICO: PONTOS FORTES E FRACOS

Várias lições surgiram de duas décadas de pesquisa social e agrônômica destinadas a melhorar a capacidade do setor público de gerar e divulgar tecnologias apropriadas aos pequenos agricultores. As soluções viáveis devem ter em mente o contexto do sistema agrícola como um todo. Isso implica que os camponeses participem de todos os aspectos do processo de pesquisa e extensão agrícola: projeção das experiências em cultivos, seleção de tecnologias alternativas a serem pesquisadas, avaliação das provas de campo e divulgação dos resultados. As publicações sobre esses "sistemas agrícolas" e "pesquisa agrícola de participação" sustentam que as fases posteriores da pesquisa sobre tecnologia devem passar aos campos dos agricultores e que a tomada ativa de decisões por parte deles leva a uma extensão de serviços bem-sucedida.

Infelizmente, a maioria dos governos compartimentaliza as atividades de pesquisa e extensão em órgãos separados, de forma que as inovações na primeira não têm segurança de serem implementadas na segunda. No Chile, por exemplo, Julio Berdegue, perito em sistemas agrícolas (1990, 5), assinala que "o hiato informacional e operacional entre o *Instituto de Desarrollo Agropecuario* (INDAP) [entidade responsável pela extensão] e o *Instituto de Investigaciones Agropecuarias* (INIA) [instituto de pesquisas agrícolas] é, para todos os efeitos práticos, quase absoluto."

Tem-se procurado solucionar esses problemas mediante a introdução, no serviço público, de "pesquisa orientada para o cliente", "vínculos" entre pesquisa e extensão e métodos participatórios de extensão, mas estes têm encontrado dificuldades. Muitas delas são documentadas em dois estudos plurinacionais, incluindo vários casos latino-americanos, que atualmente está realizando o Serviço Institucional de Pesquisa Nacional Agrícola (ISNAR), com sede em Haia.

Um problema de primeira grandeza tem sido o aspecto financeiro. A pesquisa na propriedade agrícola implica gastos em equipamento, tempo e pessoal. Conseqüentemente, conforme observa o estudo do ISNAR, "as atividades que incentivam a participação dos agricultores no processo de pesquisa são, com freqüência, as primeiras a serem eliminadas em épocas de austeridade" (Biggs 1989, 31). O subfinanciamento crônico corta

não somente a gordura mas o músculo, obrigando o pessoal encarregado de treinamento a deixar o setor público em busca de melhores salários (freqüentemente nas OAB) e privando os serviços de extensão de gasolina e peças sobressalentes de veículos necessárias para programar reuniões oportunas com agricultores. É importante destacar que, ao nível do campo, muitos problemas do setor público provêm de limitações de recursos e desilusão generalizada em vez de desonestidade, preguiça ou irresponsabilidade dos técnicos de campo.

Outros obstáculos são sistêmicos e políticos. A instabilidade organizacional tem prejudicado seriamente a institucionalização da pesquisa orientada para o cliente. Os interesses dos grandes agricultores poderão obstruir a canalização de recursos e a pesquisa no próprio campo orientada para o agricultor implica um compromisso dispendioso a um grupo social que nem todos os governos desejam apoiar. Cada uma dessas situações leva a limitações financeiras ainda mais estritas.

No Equador, por exemplo, o *Instituto Nacional de Investigaciones* (INAP) iniciou um programa de pesquisa no campo no fim da década de 70 com certo êxito. No entanto, de 1984 a 1988 esses esforços em grande parte foram anulados quando o governo deu ênfase às exportações agrícolas e aos grandes agricultores, oferecendo, conforme concluiu o estudo do ISNAR, "pouco apoio ... ao desenvolvimento rural" (Soliz *et al.* 1989). Em todo o processo, a ênfase do INAP sobre pesquisa em cultivo específico frustrou o grau em que o enfoque do sistema poderia influenciar as práticas básicas de laboratório e o posto experimental. Isso levou o funcionário da Agência de Desenvolvimento dos EUA em Quito a concluir o seguinte: como "a extensão do setor público não funciona, não se encaixa no sistema de pesquisas e não facilita o fluxo de informação do agricultor ao pesquisador e vice-versa, deve-se dar mais ênfase ao setor privado na realização dessas funções."

No entanto, é importante observar que o setor público tem pontos fortes relativos de que freqüentemente carecem as OAB. A centralização de recursos de pesquisas no setor público permite-lhe fazer pesquisas básicas em cultivos de que necessitam as OAB mas de cujos laboratórios, bibliotecas e experimentos estas não dispõem. Tal centralização de recursos pode concentrar-se fora de órgãos agrícolas públicos em universidades, empresas privadas ou fundações sem fins lucrativos, várias das quais já existem na América Latina.

Há, porém vantagens no controle público da pesquisa básica. A primeira é a eficiência. Grande parte da infra-estrutura já existe no setor público e nas universidades, embora seja cada vez mais descapitalizada. Se-

gundo, como o governo opera no nível macroeconômico, pode coordenar a tecnologia agrícola no contexto de políticas nacionais fiscais, monetárias e de preços. Finalmente, a comercialização da pesquisa provavelmente a orientaria na direção oposta às necessidades dos agricultores. Embora o setor público se oriente com freqüência para atender às necessidades dos agricultores ricos, há maior probabilidade de que os agricultores pobres influenciem uma agenda do setor público referente ao desenvolvimento de tecnologia do que uma agenda orientada para o mercado.

PROGRAMAS AGRÍCOLAS DAS OAB: PONTOS FORTES E FRACOS

Conforme observado anteriormente, um conjunto de publicações emergente documenta como as OAB combinaram a pesquisa no campo orientada para o cliente com perspectivas de sistemas para melhorar a eficiência dos serviços de pesquisas e extensão e o vínculo entre eles. Por exemplo, desde meados da década de 80, o *Grupo de Investigaciones Agrarias* vem dando a outras OAB chilenas cursos de um ano sobre introdução desses conceitos inovadores em seus projetos agrícolas.

Em comparação com muitos órgãos públicos, as OAB têm demonstrado maior disposição para trabalhar em muitos ambientes mais complexos e mais arriscados. As publicações também sugerem que as OAB desenvolveram relações mais estreitas com os agricultores camponeses. Em estudo recente, Thomas Carroll (1991), economista agrícola, observa que "diversas OAB ... que se destacam pela participação, têm um código de ética aplicável a todos os membros da organização. Todo membro deve comparecer aos encontros marcados com beneficiários, esforçando-se por chegar na hora". Acrescenta ele: "quando tanto a ética de participação como a técnica penetraram numa organização, tornam-se evidentes em todas as atividades do dia a dia" (ver Relatório de Pesquisa, p. 27).

Um funcionário de uma empresa técnica suíça, com escritório no Equador, fez um comentário no mesmo sentido: "muitas OAB apresentam as vantagens comparativas de conhecer a região bem e de trabalhar com seriedade e motivação. Elas têm uma moralidade de trabalho." Os agricultores reconhecem essa mística e disposição de trabalhar horas extraordinárias, que contrasta acentuadamente com a baixa moral de muitos técnicos governamentais e com as inflexibilidades burocráticas que impedem os extensionistas de usar os veículos necessários para o trabalho nos fins de semana.

As OAB também estão mais inclinadas a perguntar aos agricultores o que pensam, a levar a sério seus métodos agrícolas e, conseqüentemente, orientar a adaptação e transferência para preocupações reais. De modo geral, as OAB são muito menos inclinadas do que o setor público a pressionar por tecnologias de custo mais alto, preferindo tecnologias que minimizam os riscos de produção, recuperam freqüentemente fontes de recursos danificadas e melhoram os níveis nutricionais da família.

Nas melhores OAB, grande parte do processo decisório é compartilhado com agricultores, os quais, em conseqüência, têm papel muito mais ativo do que os projetos típicos do setor público. Os métodos de extensão da *World Neighbors*, organização de base voluntária privada de Oklahoma, são agora famosos, mas muitas outras OAB também usam os agricultores como extensionistas. No Equador, por exemplo, o *Fondo Ecuatoriano Poblacional Progreso* treinou recentemente um grupo de agricultores no uso de técnicas agroecológicas. Os agricultores plantam agora lotes-modelo em sua propriedade para os vizinhos visitarem, observarem e discutirem.

Entretanto, as OAB não devem ser canonizadas. Como elas mesmo sabem, são um grupo misto. Um subconjunto de OAB bolivianas começou a rotular-se "Instituições Privadas de Desenvolvimento Social", a fim de diferenciar-se de outras entidades que consideram ineficientes e oportunistas. Mas até mesmo as melhores OAB sofrem certas limitações sérias.

As OAB não são imunes de tendenciosidades ideológicas, que as podem levar a adotar tecnologias inadequadas. Tentativas de promoção de cultivos andinos "nativos", para os quais há pouca demanda de mercado, tiveram escasso resultado nos altiplanos do Equador. A concentração em agir localmente a fim de trabalhar em conjunto com agricultores camponeses freqüentemente impede o fluxo de informação entre organizações diferentes. Quando isso se intensifica graças à concorrência entre as OAB, pode significar duplicação de erros e perda de oportunidades de multiplicar inovações bem-sucedidas. Os inúmeros problemas de estufas e coberturas solares instaladas pelas OAB no altiplano boliviano sugerem um exemplo de como o intercâmbio deficiente de informação pode levar à multiplicação de tecnologias falhas.

Isso ressalta uma séria limitação das OAB. Carecem de recursos, tempo e freqüentemente de perícia para realizar a pesquisa básica necessária para o desenvolvimento da tecnologia. As OAB não devem procurar por si sós preencher as lacunas sociais e tecnológicas dos programas públicos, mas fazer pressão no sentido da redirecionamento de recursos públicos. Se o governo não

dispuser de um programa de agroecologia ou rodízio de cultivos, as OAB poderão desenvolver metodologias sobre as quais se poderia basear um programa de dimensões maiores, mas nunca devem ser *tal* programa.

Uma orientação local das OAB também frustra sua capacidade de tratar de problemas regionais — sistemas de distribuição de sementes e irrigação, por exemplo. À medida que proliferam as OAB, há o perigo de que produzam uma colcha de retalhos desnorteada de micro-políticas sem coordenação que não tratem dessas questões regionais e, portanto, confundam as pessoas de baixa renda da zona rural. Um relatório preparado pela Organização para a Alimentação e Agricultura da ONU (FAO) na Bolívia (Peters e Méndez, 1990) assinalou cerca de 385 OAB nesse país, das quais 153 trabalham em agricultura, sendo que só no Departamento de La Paz trabalham 49.

As OAB têm sido uma força democratizante na América Latina. A informação tecnológica e metodológica (com ou sem êxito) que produzem deve ser posta à disposição de todos os agricultores. Quando o Estado rural é administrado por um governo eleito, as OAB devem trabalhar para consolidar esse governo, tornando-o eficiente. Se as OAB se mantiverem à parte, formando um Estado paralelo descoordenado, estarão pondo em risco a democracia e poderão perder todos os benefícios a serem ganhos de um programa coerente de desenvolvimento agrícola do setor público. Nesse sentido, o funcionalismo público do Equador e da Bolívia queixam-se de que as OAB estão em perigo de fazer justamente isso.

CONSTRUINDO VÍNCULOS ENTRE O GOVERNO E AS OAB NA BOLÍVIA, EQUADOR E CHILE

Com relação aos três países examinados neste artigo, a relação entre as OAB e o governo talvez seja mais estreita no Chile, onde a presença de ex-membros das OAB no novo Governo do Presidente Patricio Aylwin ajudou a construir diversas pontes em pesquisa agrícola, extensão e desenvolvimento rural. No Equador, houve épocas — como o início da década de 80 e, potencialmente, no período desde 1988 — em que as OAB sentiram maior afinidade com o Estado e mantiveram certo contato com ele. Entretanto, com mudanças nos governos, essas relações sofreram reveses. Os vínculos parecem mais fracos na Bolívia, cujo setor público é o que menos tem a oferecer às OAB.

Os pontos fortes e fracos equilibradores de ambos os setores indicam diversas áreas de complementaridade

potencial que poderia aumentar as capacidades de cada parte. Examinam-se, a seguir, três dessas áreas de cooperação sobrepostas: estruturas administrativas representativas, especialização funcional em agricultura e estilo operacional.

Estruturas administrativas representativas: Conforme exposto anteriormente, a proliferação de OAB não eleitas, descoordenadas e dependentes de macropolíticas dispersarão os escassos recursos, a não ser que haja melhor coordenação no nível local entre as OAB e entre seus programas e as políticas nacionais. Para as OAB "ampliar" suas idéias, "impelir" a pesquisa na direção dos agricultores de baixa renda e fazerem seus conhecimentos especializados influenciar a política de desenvolvimento agrícola, devem estabelecer uma relação de trabalho com os governos.

Essa relação pode ser indireta, cabendo às OAB a tarefa de formular e divulgar idéias sobre alternativas agrícolas viáveis. Ou pode ser direta, por meio de instituições formadas pelo governo, OAB e representantes dos agricultores camponeses. Tais instituições podem existir no nível nacional, desempenhando papel chave na coordenação de projetos locais com a política nacional e na coleta, sistematização e divulgação de inovações metodológicas e tecnológicas das OAB. No início, porém, talvez seja mais fácil estabelecer essa relação por meio de comissões nos níveis estadual ou municipal.

Na Bolívia, Equador e Chile, os governos caminham nessa direção. Conforme se assinalou, o trabalho do IBTA no altiplano boliviano deverá ser reestruturado (e ressuscitado) graças a um empréstimo do Banco Mundial. O IBTA realizará pesquisa agrícola e proporcionará assistência técnica e treinamento às OAB e a seus técnicos de campo, os quais, por sua vez, serão responsáveis pela extensão. Conforme planejado no fim de 1990, haverá um representante da OAB na diretoria técnica nacional do IBTA, bem como representantes da OAB e dos agricultores nos conselhos regionais.

No Equador, outro empréstimo multilateral para financiar um novo programa quinquenal de desenvolvimento rural — *Programa Nacional de Desarrollo Rural* (PRONADER) — também considera as OAB como veículo de implementação. As autoridades dessa entidade declararam que as OAB e as organizações de agricultores serão representadas nas comissões que dirigem a adaptação regionalizada da tecnologia e os sistemas de transferência.

No Chile, sob o regime de Pinochet, a transferência de tecnologia agrícola para os agricultores camponeses foi entregue a empresas privadas, excluindo efetivamen-

te as OAB. Entretanto, o novo Governo Aylwin abriu as portas, encarregando as OAB da transferência de tecnologia. Da mesma forma, num sistema de pesquisa agrícola reformado haverá representantes das OAB e das organizações agrícolas na direção das comissões municipais, regionais e nacionais que definirão as prioridades da pesquisa no campo por meio de uma rede, até 1993, de 55 "Centros de Ajustamento e Transferência de Tecnologia".

Abrem-se possibilidades sem precedentes nos três países para a participação das OAB no estabelecimento de prioridades de pesquisa e extensão e na monitoração de atividades. Na medida em que as comissões regionais dirigem o trabalho de tecnologia não somente do setor público mas também das OAB, a distinção entre atividades governamentais e não-governamentais começará a desfazer-se. No entanto, para assegurar que essas comissões funcionem realmente e não apenas no papel, muito resta a fazer para superar a tradicional falta de conhecimento das OAB por parte do governo.

Especialização funcional na pesquisa agrícola: Os pontos fortes e fracos tanto do setor público como das OAB sugerem uma segunda dimensão de colaboração, vinculada à primeira. Embora o setor público tenha certa vantagem relativa no tocante à pesquisa básica e postos experimentais, carece de tempo e pessoal para a realização de muitas experiências de adaptação e pesquisa no campo e para tomar conhecimento das necessidades dos camponeses. A transmissão de informações locais para os pesquisadores por meio de representantes de conselhos regionais e nacionais ajudaria a preencher esse vazio.

Já há experiências a esse respeito. No Chile, a OAB AGRARIA tem uma fazenda experimental no Sul do país para adaptar tecnologias a agroecologias regionais. A AGRARIA está consciente das restrições sobre sua capacidade de pesquisa e conhecimento de desenho experimental e técnicas de avaliação. Mesmo sob o Governo Pinochet, os seus membros em outras partes do Chile colaboraram extra-oficialmente com técnicos solidários do INIA. Com a mudança de governo e interesse do INIA em começar pesquisas nessa região, essas relações serão formalizadas por meio de administração conjunta de um posto de pesquisas, aproveitando tanto a perícia regional da AGRARIA como os conhecimentos profissionais do INIA.

O caso do *Centro de Investigación Agrícola Tropical* (CIAT) é também significativo. O CIAT é o instituto de pesquisas do setor público do Departamento de Santa Cruz na Bolívia. O plano de reestruturação do IBTA

nos altiplanos baseia-se, em grande parte, na experiência de trabalho do CIAT com as OAB em provas de campo, distribuição de sementes e treinamento de técnicos e agricultores das OAB. A colaboração tem funcionado porque a competência do CIAT como instituição de pesquisa foi acompanhada da disposição de compartilhar conhecimentos técnicos com as OAB incertas a respeito das tecnologias apropriadas para essa região. Sem dúvida alguma, a experiência do CIAT sugere que os centros de pesquisa podem ser particularmente úteis nas áreas de assentamento das OAB, nas quais o conhecimento de microecologias e de tecnologias apropriadas é freqüentemente inexistente entre extensionistas e pequenos agricultores.

Entretanto, o setor público talvez não esteja equipado por muito tempo para manter essa vantagem comparativa. Embora a atual crise financeira tenha atraído o interesse do governo para as OAB, a mesma crise está rapidamente tornando o setor público um parceiro menos atraente em termos unicamente tecnológicos, para não mencionar as incertezas políticas. No Equador e especialmente na Bolívia, há graves preocupações sobre o baixo nível de investimento nas instalações de pesquisa do setor público. O IBTA perdeu muitos membros de alto calibre na década de 80. De acordo com um de seus diretores, Patacamaya, o posto principal de pesquisas no altiplano, tinha apenas seis pesquisadores no fim de 1990 e publicou apenas 10 exemplares de seu relatório anual de pesquisas em 1989-90, dos quais três foram distribuídos. Conseqüentemente, muitas OAB do altiplano argumentam que elas devem treinar técnicos do IBTA, não vice-versa. No Equador, o financiamento do INIAP caiu de US\$2,9 milhões em 1987 para \$1,3 milhão em 1988. Embora 75% de seus fundos sejam gastos em salários em vez de pesquisa, o INIPA, como o IBTA, também perdeu recentemente muitos funcionários qualificados. Nos três países considerados neste artigo, talvez somente o INIA, do Chile, esteja em condições suficientemente saudáveis para atrair de imediato o apoio tecnológico para as OAB.

Há três requisitos para a especialização funcional benéfica entre as OAB e o governo. Primeiro, de modo especial no Equador e na Bolívia, é preciso elevar a qualidade dos serviços do setor público para atrair as OAB. Segundo, a especialização de tarefas não deve centralizar a tomada de decisões no setor público. As OAB provavelmente não assumirão mais responsabilidade pelas fases "posteriores" do desenvolvimento e transferência de tecnologia, se não puderem pronunciar-se nas fases "iniciais" do processo decisório que estabelece as normas e prioridades.

Finalmente, a colaboração dependerá da capacidade de concordar em que tecnologias alternativas são desejáveis. A esse respeito, há uma divisão entre agroecologistas e modernizadores. Os agroecologistas puristas, opostos ao uso de tecnologias agroquímicas e, com freqüência de variações modernas de cultivos, estão bem representados nas OAB. Por outro lado, os governos tendem a dar ênfase à maximização de suprimentos alimentícios na zona urbana aumentando a produção por meio do uso intensivo de produtos agroquímicos. Por essa razão, um membro de alta hierarquia da Subsecretaria de Desenvolvimento Rural do Governo do Equador, favorável às OAB, sugeriu que a tecnologia agrícola continua a ser a área mais difícil para a colaboração entre o Estado e as OAB.

No Chile, as OAB agroecológicas não se sentem entusiasmadas com contatos mais estreitos com o setor público; outros, porém, para os quais a tecnologia moderna tem um papel a desempenhar na agricultura camponesa, estão trabalhando estreitamente com o programa de extensão governamental. Este debate sobre agricultura sustentável está apenas começando. No entanto, é um debate e o contato com as OAB aumenta a possibilidade de que os órgãos públicos aceitem certos critérios dos agroecologistas.

Estilo operacional: Se sua força funcional se encontra nos métodos de campo e nas relações com os camponeses, as OAB devem ser responsáveis por grande parte da extensão agrícola. Não segue, porém, que o Estado deva abandonar a extensão. Ao contrário, a sua estrutura, metodologia e atitudes devem ser modificadas a fim de proporcionar um contexto para ampliar idéias inovadoras de projetos. É grande o escopo das OAB quando se trata de treinar funcionários públicos em métodos de extensão e nas realidades da vida dos agricultores camponeses. Os que preferem manter sua independência operacional, como o *Centro de Educación y Tecnología* (CET) do Chile, podem oferecer cursos especializados. As OAB interessadas em colaboração mais estreita com o Estado poderão utilizar projetos conjuntos e intercâmbio de pessoal para aprofundar o processo de aprendizagem, como a *Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas* (CESA) tentou fazer no Equador.

A questão do estilo operacional é importante porque o alcance da colaboração se baseia tanto nos contatos sociais informais como na especialização funcional ótima. Essas relações sociais são influenciadas pela história de contatos anteriores. Na Bolívia, por exemplo, os conflitos partidários entre as OAB e um governo autoritário, que tentou criar um registro para tributar e regu-

lamentar as OAB, aumentaram as suspeitas a respeito do trabalho com um IBTA reformado. No Equador, a atmosfera é menos carregada porque as OAB freqüentemente eram formadas em resposta a um governo negligente, em vez de repressivo. Entretanto, nesse país também as dificuldades no período de 1984 a 1988 permanecem frescas na mente de muitos.

Nesses contextos, é vitalmente importante que as colaborações formais sejam precedidas e constantemente apoiadas por sólidos contatos informais. Quase todos os exemplos de colaboração bem-sucedida entre os dois setores têm-se baseado em reuniões prévias face a face, que convenceram o pessoal das OAB que suas contrapartes dos órgãos públicos de agricultura também estavam preocupadas com as pessoas de baixa renda da zona rural e honestamente procuravam tecnologias inovadoras apropriadas. No Chile, o diálogo ativo entre as OAB e o Governo foi reforçado por amizades entre membros atuais das OAB e outros que as deixaram para trabalhar no setor público. No Equador, a colaboração do CESA com o setor público foi mais pronunciada no início de 1980, quando ex-membros exerciam cargos no Ministério da Agricultura e no órgão responsável pelo desenvolvimento agrícola.

As mudanças ambiciosas propostas no IBTA e no PRONADER na Bolívia e no Equador ainda não se fundamentam nos alicerces sólidos da confiança prévia e comunicação. É demasiadamente cedo para prever o resultado, mas a experiência sugere que talvez seja mais fácil começar a construir contatos localmente do que centralmente. Por exemplo, a colaboração com freqüência começa quando um técnico do setor público adquire uma nova variedade de semente para uma OAB, o que abre caminho para os técnicos participarem nos dias de campo ou nas provas de campo uns dos outros.

ESTRATÉGIAS DE COLABORAÇÃO DAS OAB

A pesquisa atual indica que as áreas precedentes de complementaridade potencial ajudaram a formar quatro estilos amplos de resposta das OAB a novas oportunidades de trabalho com o setor público. Todas têm sua motivação; nenhuma é inerentemente melhor. Nem se excluem mutuamente. As discussões sobre as estratégias mais apropriadas ou modo de conseguir a melhor mescla continuam na maioria das OAB estudadas.

● **A OAB como inovadora independente:** Esta estratégia existe entre as OAB dos três países. Baseia-se em duas premissas. Primeiro, as OAB não são eleitas e

carecem de mandato para o desenvolvimento urbano global, elemento de responsabilidade do Estado. A pressão direta sobre o Estado para a implementação de reformas de políticas deve vir de movimentos sociais representativos.

Segundo, em virtude de seu pequeno tamanho e capacidade limitada, as OAB devem especializar-se em áreas em que haja hiatos na tecnologia agrícola ou na política de pesquisa do Estado. A qualidade da pesquisa e a inovação dos resultados tornarão mais prováveis as ações por parte do Estado e de movimentos sociais.

Ao atuarem como inovadoras independentes, as OAB podem proporcionar o fermento intelectual para estimular novas idéias em entidades públicas e organizações representativas, freqüentemente assoberbadas pelas atividades do dia a dia. Áreas potenciais de inovação incluem agro-silvicultura e agricultura de baixa produção (como as proporcionadas pelo CET do Chile) e administração de projetos.

● **As OAB como empreiteiras do setor público:** A segunda estratégia baseia-se na primeira, iniciando contatos diretos com o Estado. Argumenta que as OAB foram pioneiras em metodologias, enquanto aguardavam o retorno à democracia social, quando pudessem então ampliar-se. Existindo agora uma aproximação do governo democrático, as OAB podem colaborar com ele.

Esta abordagem encontra a mais alta expressão no Chile, onde as OAB se alinham com o novo governo e se comprometem com a sobrevivência do mesmo (ver o artigo de Brian Loverman na p. 7 deste número). Há atualmente várias formas de colaboração em pesquisa e extensão agrícolas, baseadas, em grande parte, no modo como as OAB compreendem seus próprios pontos fortes e fracos. Os que consideram a geração de tecnologia como sua principal fraqueza, argumentam que as OAB devem adaptar as tecnologias desenvolvidas por pesquisadores de cultivos mais especializados do INIA. Várias OAB grandes da zona rural assinaram contratos para adaptar e divulgar tecnologias em zonas geográficas definidas. O pessoal das OAB participou da formulação desses programas e está participando do planejamento de pesquisa agrícola e extensão de âmbito regional e no campo, abrindo a porta para as OAB influenciarem diretamente as futuras políticas nacionais de desenvolvimento agrícola.

As OAB equatorianas e bolivianas são menos entusiasmadas com relação à sua "frágil democracia". Até mesmo no Chile algumas OAB continuam cautelosas. Todas insistem em certo grau de autonomia financeira que lhes permita liberdade para formular projetos, programas e políticas alternativos.

● **As OAB como colaboradoras convincentes:** Esta estratégia procura abertamente mudar os serviços agrícolas governamentais, canalizando a pesquisa, extensão e recursos creditícios do Estado para os camponeses e incentivando métodos de participação em planejamento e administração de programas.

Uma grande OAB equatoriana baseou-se muito no princípio de que há maior probabilidade de que o setor público mude em resposta a um "engodo" do que por pressão. Convidou o setor público a co-financiar projetos, mantendo ao mesmo tempo a responsabilidade financeira. Utiliza essa vantagem para assegurar participação local na administração de projetos e no planejamento da pesquisa e extensão. Nesse processo, os extensionistas do Estado aprendem de primeira mão como trabalhar em estreita colaboração com os agricultores. Esta OAB espera que eventualmente esses técnicos pressionem sua própria entidade a adotar esses métodos, preparando o ambiente para a colaboração entre a OAB e o Estado em nível mais alto.

Nesta OAB equatoriana, as opiniões dividem-se a respeito da conveniência dessa estratégia. Vários membros vêem pouco progresso além do nível local. A possibilidade de influenciar o próprio Estado depende, em grande parte, da disposição social e política do governo no poder. Esta OAB exerceu grande influência no início da década de 80 quando ex-membros trabalharam para o governo. Após a mudança de governo em 1984, muitas das realizações das OAB foram anuladas e os contatos desfeitos.

● **A OAB como rede:** A estratégia final vem da Bolívia, onde redes especializadas para coordenar atividades agrícolas surgem como subconjuntos de redes nacionais de OAB que existem há mais de um decênio. Na década de 80, houve duas dessas iniciativas. Uma delas, o *Programa Campesino Alternativo de Desarrollo* (PROCADE) da rede UNITAS, abrangia, no fim de 1990, 12 OAB que trabalhavam em 322 comunidades em 19 províncias de cinco departamentos do altiplano, utilizando um quadro de pessoal de campo de 45 agrônomos e 45 educadores populares. A fim de coordenar a pesquisa sobre alternativas agrárias entre as OAB, o PROCADE formulou um plano para o período 1989-91 que designa temas de pesquisa e canaliza fundos entre as OAB membros. Coordena também a distribuição interna de resultados, publicando 58 documentos em 1989 e outros 40 até outubro de 1990. Esta agenda conferiu coesão a atividades díspares e proliferantes das OAB, mediante o estabelecimento de normas básicas de pesquisa e política para uma região inteira e melhoramento de fluxos de informação interorganizacionais.

A agenda de pesquisa baseia-se em quatro áreas conceituais: agroecologia, sistemas agrícolas, segurança de alimentos e auto-administração. Adaptam-se, em âmbito regional, tecnologias-modelo e ampliam-se os esforços para melhorar métodos nativos de produtores de semi-subsistência de Potosí e Oruro, com experiências que utilizam insumos modernos e mecanização entre os agricultores camponeses mais orientados para o comércio de Tarija.

O programa começou, em grande parte, para compensar os pontos fracos do IBTA nas comunidades camponesas do altiplano, mas sua meta não é substituir o órgão governamental. O coordenador técnico do PROCADE ainda é de opinião que um IBTA fortalecido pode produzir benefícios. De fato, antes de determinar sua agenda de pesquisas, o PROCADE fez um inventário de pesquisa inédita do IBTA. Embora em grande parte inadequada do ponto de vista agroecológico ou de sistemas, a pesquisa do IBTA sobre pastagens e gado foi útil. O desafio do PROCADE é: i) utilizar sua força para reorientar o IBTA, de forma que sua pesquisa se adapte às necessidades dos camponeses; e ii) servir de interface entre o IBTA e as OAB membros.

Essa preocupação de ser interface e negociar também está na base da recente formação de redes departamentais. O diretor de uma delas sugeriu que a rede nacional poderia negociar uma política macroagrária, enquanto a estrutura departamental coordenaria as atividades dos membros locais, intercambiando conhecimentos daquilo que funciona e reduzindo perda decorrente de atividades duplicadas. O foro departamental também permitiria às OAB membros formular uma agenda alternativa para o desenvolvimento agrícola regional. O Governo boliviano está procurando OAB que implementem programas agrícolas e uma frente unida no nível departamental poderia promover uma descentralização burocrática da determinação de políticas e programação agrícolas, tornando mais fácil às OAB canalizar recursos públicos para atender às necessidades locais. Confiantes de falar em nome dos camponeses da região, estas OAB procuram claramente influenciar a política estatal.

Há atualmente redes nos níveis regional, nacional e até mesmo internacional, aumentando a necessidade de especificação de tarefas a fim de evitar conflitos e sobreposições. O *Consortio Latinoamericano sobre Agroecología y Desarrollo* sugere um possível veículo para conseguir isso. Esse consórcio tem um mandato multinacional para: i) apoiar as OAB agroecológicas com treinamento, informação e serviços; ii) reforçar as atividades agroecológicas e os programas de treinamento no nível

nacional; e iii) negociar com os doadores os modelos agrícolas que devem incentivar no trabalho com o setor público e as OAB de diversos países latino-americanos.

O PAPEL DOS DOADORES

O impulso para maior cooperação entre as OAB e os governos origina-se da redução de orçamentos públicos e retorno à democracia, mas os doadores e as instituições mutuantes não têm permanecido passivos. Algumas favoreceram claramente uma aproximação entre as OAB e os governos, sugerindo que a concorrência e comunicação entre os dois setores podem tanto orientar como impulsionar programas agrícolas públicos ineficientes, ajudando ao mesmo tempo as OAB a examinar suas próprias limitações tecnológicas. Um funcionário de uma entidade doadora européia, que abriga dúvidas quanto à capacidade das OAB de influenciar diretamente os governos, considera possível a influência indireta se os doadores apoiarem as OAB e sugere aos serviços agrícolas governamentais que seu financiamento contínuo depende de pôr fim a ineficiências. Tal estratégia reforçaria as OAB eficientes, de forma que seus programas se tornem o padrão para medir o que pode e deve ser feito.

Os doadores podem também promover a comunicação direta entre os dois setores. Uma estratégia seria financiar o mesmo programa de pesquisa e extensão em ambos os setores. As OAB seriam incentivadas a utilizar as instalações do setor público para cobrir os vazios da pesquisa básica, criando assim uma nova demanda para ajudar a reorientar os serviços de pesquisa pública. Os governos seriam encorajados a trabalhar com as OAB para melhorar os serviços de extensão e conseguir informações dos agricultores que possam ajudar a produzir uma tecnologia mais apropriada. Finalmente, os intercâmbios de pessoal, apoiados pelos doadores, e novas contratações ajudariam a assegurar que os serviços governamentais de pesquisa, carentes de recursos monetários, recrutem profissionais empenhados em ajudar os pequenos agricultores a longo prazo. A meta deve ser entrelaçar os dois setores no planejamento de programas coordenados de pesquisa e extensão que aproveitem os pontos fortes de cada setor e contrabalancem os fracos.

Ao requererem colaboração entre o governo e as OAB em programas agrícolas, os doadores exercem influência poderosa que devem utilizar de forma sensata. Se eles e suas contrapartes do setor público considerarem simplesmente essas colaborações como remédios técnicos para problemas econômicos ou como parte da

"redução do papel do Estado", o esforço poderá morrer antes de nascer. Não há remédio fácil. Cumpre dispensar atenção a assegurar que o trabalho de base da colaboração seja bem fundamentado e que tanto o setor público como as OAB compreendam que trabalhar além de fronteiras institucionais requer mudanças de métodos, atitudes e tomada de decisões.

Embora o financiamento direto de pequenas organizações seja difícil para grandes doadores, mesmo assim pode-se tomar medidas para ajudar a fortalecer as OAB. Utilizando programas de treinamento existentes para empresários como modelo, o financiamento de programas para o aperfeiçoamento profissional de técnicos agrícolas possibilitaria aos grandes doadores aumentar o acervo de aptidões de todo o setor sem ter de administrar inúmeros desembolsos pequenos.

O financiamento também poderá ser usado para instalar sistemas de informação e recuperação de dados que vincularia o setor público e as OAB, proporcionando acesso a bibliografias internacionais sobre agricultura e permitindo registro oportuno e divulgação de inovações locais. As OAB já começaram a participar de um projeto semelhante na Bolívia para superar o vácuo de informações que muitos identificam como o principal obstáculo ao trabalho de qualidade. Esses mesmos sistemas também poriam ao alcance dos defensores dos pequenos agricultores no setor público melhores informações sobre as inovações das OAB. Os doadores menores das OAB poderiam apoiar esses programas destinando fundos para lançar as experiências dos projetos em banco de dados. É importante que os doadores incentivem a declaração de fracassos garantindo aos beneficiários que não serão penalizados por tornarem públicos os seus fracassos. Isso é vital, porque provavelmente mais recursos são desperdiçados na duplicação de fracassos do que na reinvenção do sucesso.

Entretanto, na busca de benefícios extraordinários provenientes da colaboração, os doadores não devem fechar os olhos ao fato de que mesmo as OAB mais inclinadas à cooperação ressaltam a importância de manter a própria independência. Os doadores estão atualmente capitalizando o espírito inventivo das OAB, já existente — em métodos de pesquisa de participação, extensão, etc. Essa capacidade de inovação requer independência financeira a fim de incentivar a experimentação e o desenvolvimento institucional. Para os pequenos agricultores continuarem a beneficiar-se dessa inovação, os doadores deverão proteger as OAB contra a transformação em meras entidades de serviços para o Estado ou simplesmente se tornarem dependentes de fundos canalizados por meio do governo. Além disso,

embora os ventos da mudança política soprem em toda a América Latina, a tempestade ainda não terminou e os atuais governos receptivos podem ser substituídos por outros menos favoráveis. As relações com o Estado

sempre serão dinâmicas e estarão em constante mutação e as perspectivas de democracia e crescimento rural de base ampla dependem de um setor das OAB saudável e ativo para manter vibrantes o diálogo e a inovação.

ANTHONY BEBBINGTON, com doutorado da Clark University, é geógrafo do Centro de Estudos Latino-Americanos da Universidad de Cambridge, Inglaterra. Bolsista do programa de doutorado da Fundação Interamericana de 1987 a 1989, é atualmente um dos coordenadores de um estudo que examina as ONG que trabalham em desenvolvimento agrícola e sua relação com o setor público. Outros coordenadores do projeto incluem o Overseas Development Institute, ONG britânica de pesquisas, o Centro de Investigación en Agricultura Tropical, entidade do setor público boliviano, e o Centro Latinoamericano de Tecnología Rural, ONG colombiana.

NOTAS DE REFERÊNCIA

- Barsky, O., 1990. *Políticas Agrarias en América Latina*. Santiago: Cedesco.
- Berdegue, J., 1990. *NGOs and Farmer's Organizations in Research and Extension in Chile*. Documento 19 do Overseas Development Institute Agricultural Administration Network, Londres.
- Biggs, S., 1989. *Resource-Poor Farmer Participation in Research: A Synthesis of Experiences from Nine National Agricultural Research Systems*. Documento N° 3 do Estudo Comparativo do OFCOR. Haia: Serviço Internacional de Pesquisa Agrícola Nacional.
- Carrill, T., 1991. *Intermediary NGOs in Grassroots Development: Characteristics of Strong Performers*. Manuscrito da Fundação Interamericana.
- Peters, A. e Méndez, P., 1990. *Inventario de ONG Vinculadas al Desarrollo Agropecuario y Rural*. La Paz: FAO.
- Soliz, V., Espinosa, P. e Cardoso, V. H., 1989. *Ecuador: Organización y Manejo de la Investigación en Finca en el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias*. Estudio de Caso N° 7 do OFCOR. Haia: ISNAR.

Estudo principal mostra que, com o tempo, a capacidade de base pode crescer, até mesmo em circunstâncias não promissoras

REVISÃO DO DESEMPENHO DAS ONG

O RECÉM-CONCLUÍDO estudo principal da Fundação Interamericana sobre organizações não-governamentais divide o universo das ONG em tipos funcionais significativos e, a seguir, concentra-se num subconjunto específico: organizações de apoio de base ou OAB. Esse estudo ainda está no prelo mas o novo acrônimo já passou ao domínio público. O pessoal da Fundação, familiarizado com o estudo, levou consigo o termo para o campo e para os foros de desenvolvimento, introduzindo a sigla OAB no léxico padrão do desenvolvimento. O estudo, intitulado *Intermediary NGOs in Grassroots Development: Characteristics of Strong Performers* (ONG Intermediárias no Desenvolvimento de Base: Características de Pessoas de Desempenho Sólido) baseia-se num exame em profundidade de 30 organizações de base de alto conceito — todas beneficiárias rurais da Fundação — em vários países latino-americanos e caribenhos. É da autoria de Thomas F. Carroll, com a participação de Denise Humphreys e Helga Baitenmann, pesquisadoras associadas.

O ABC DAS ONG

As OAB e as organizações de apoio a filiados (OAF), seus parentes próximos, constituem um subgrupo de ONG que se distinguem por seu propósito, atividade primária e nível de operação. Têm um propósito global de desenvolvimento, seja econômico ou social; trabalham diretamente com grupos de base ou indivíduos; têm caráter privado mas sem fins lucrativos; e operam melhor no nível regional ou nacional do que no nível internacional.

De acordo com a definição de Carroll, uma OAB "é uma entidade cívica de desenvolvimento que presta serviços a grupos locais de domicílios e indivíduos desprivilegiados da zona rural e canaliza recursos para os mesmos", proporcionando um "vínculo entre os beneficiários e os níveis freqüentemente remotos de governo,

doador e instituições financeiras". As OAF, como as OAB, servem e apóiam os grupos locais, mas os grupos apoiados pelas OAF pertencem a elas como membros. As OAF representam seus membros e são responsáveis perante os mesmos. O protótipo de OAF é uma federação de cooperativas. Tanto as OAB como as OAF operam no nível seguinte acima das organizações de base primárias, ou seja, os pequenos grupos de base de indivíduos ou domicílios que participam juntos de uma atividade de desenvolvimento.

As OAB são às vezes denominadas "externas", porque freqüentemente são administradas por profissionais da classe média que pertencem a uma camada social diferente da dos beneficiários a que servem. Por outro lado, Carroll observa que as OAF são denominadas "internas" porque são normalmente "extensões dos próprios grupos de base ... [e] seus líderes provêm da mesma classe social e a representam."

As OAF e as OAB constituem uma grande parcela das organizações apoiadas pela Fundação Interamericana. De 1972 a 1986, cerca da metade de todas as doações da Fundação foi concedida a esses "intermediários". A julgar pelo grande número dessas organizações na América Latina, no Caribe e noutras partes, outros doadores estão também canalizando parte significativa de seu apoio aos intermediários. (Um Guia de Listas de ONG, recém-publicado pela Fundação, identifica cerca de 11 000 ONG na região, das quais talvez um terço seja constituído de intermediários que trabalham no campo do desenvolvimento — e crê-se que este seja apenas o topo do iceberg.)

Como se pode distinguir essa onda crescente de grupos no interstício do Estado e do mercado? O que podem fazer que nem o governo nem as empresas parecem capazes de fazer? E como os doadores podem ajudá-las a fazer ainda melhor? O estudo de Carroll foi contratado para ajudar a Fundação a encontrar respostas a essas perguntas.

O ÂMAGO DA QUESTÃO

A autodescrição da experiência de Carroll como "híbrido, perambulando pelo mundo acadêmico e pelo mundo dos profissionais", qualificou-o a dirigir esse estudo. Passou boa parte de sua carreira como economista agrícola, trabalhando para organizações multilaterais de assistência para o desenvolvimento, inclusive o Banco Interamericano de Desenvolvimento e a Organização para a Alimentação e a Agricultura das Nações Unidas. Trabalhou com diversas organizações agrícolas antes mesmo de ser cunhado o termo ONG. Como acadêmico, é professor adjunto de economia da *George Washington University* desde 1970 e ensinou na *John F. Kennedy School of Government* da *Harvard University*, na *University of California* e na *Universidad de Chile*.

O caráter "híbrido" da carreira de Carroll reflete-se nesse estudo, que combina análise acadêmica minuciosa de 30 OAB e OAF com recomendações específicas para os doadores que as financiam. Começa com uma visão geral dos tipos de ONG, definição dos termos OAB e OAF e explicação dos critérios utilizados pela equipe de pesquisadores para avaliar o desempenho. Esse material cria o cenário para o coração analítico do estudo: cinco capítulos dedicados a um exame pormenorizado do desempenho em várias dimensões, inclusive prestação de serviços, extensão às populações pobres, participação, reforço da capacidade dos grupos e impacto mais amplo. O estudo termina com uma síntese das conclusões e um capítulo chave em que Carroll passa de analista acadêmico a profissional, oferecendo recomendações sobre como as entidades doadoras internacionais, inclusive a Fundação Interamericana, podem apoiar as OAB de forma mais eficaz. Incluem-se também estudos de casos de 15 organizações visitadas na Costa Rica, Chile e Peru.

Um estudo de escopo tão amplo e tão rico em experiências concretas de campo resiste a um resumo. Por conseguinte, este relatório de pesquisa concentrar-se-á nas recomendações, especialmente as relacionadas com o que Carroll chama de "âmago da questão" ou reforço da capacidade do grupo.

A característica mais valiosa das OAB e das OAF — especialmente das OAB — é sua capacidade de trabalhar no reforço da capacidade de um grupo, que Carroll define como o processo de fortalecimento de um grupo de base, de forma que possa agir *por conta própria*. Ou seja, as pessoas do local são inspiradas a superar sua impotência e isolamento mediante a mobilização de seus recursos para organizar atividades cooperativas de auto-ajuda. Ao aumentar sua capacidade, o grupo aprende a administrar seus próprios recursos, a fazer demandas

legítimas ao setor público e a lidar de modo eficaz com o mundo externo.

O PARADOXO DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS

Carroll observa, como paradoxo, que muitas OAB e OAF gastam a maior parte do tempo e energia na prestação de serviços a seus beneficiários, mantendo ao mesmo tempo, obstinadamente, que a prestação de serviços não é sua missão "real". A maioria das OAB e OAF abraça metas ousadas no tocante à participação, autonomia, capacidade de grupo, etc., mas no dia a dia é quase totalmente absorvida pela prestação de serviços aos grupos de base. Muitas organizações consideram a prestação de serviços como meio para um fim, forma de conquistar a confiança das pessoas de baixa renda a fim de envolvê-las em atividades com objetivos sociais mais amplos. Na realidade, afirma Carroll, freqüentemente não há tempo para metas mais amplas e os meios transformam-se em fins. Já é desafio suficiente prestar serviços face às incertezas inerentes ao trabalho de desenvolvimento.

De acordo com Carroll, essa tendência da prestação de serviços de dominar metas sociais mais amplas aplica-se tanto a doadores como às OAB. Usando a Fundação Interamericana como exemplo, ele cita o caso de que doadores — talvez inadvertidamente — fazem demasiadamente pouco para ajudar as OAB a alcançar seu propósito mais profundo. Embora dois estudos de representantes da Fundação classifiquem o reforço da capacidade como a meta principal da mesma, Carroll percebeu que muitas práticas de financiamento de doações na realidade interrompem ou inibem o desenvolvimento do potencial de reforço da capacidade das OAB e OAF. Por exemplo, as propostas das OAB e OAF são freqüentemente julgadas por sua capacidade de mostrar resultados concretos de projetos e as doações são raramente concedidas para o tipo de apoio institucional a longo prazo que poderia ajudar as OAB e as OAF a desenvolver suas aptidões incipientes de reforço da capacidade de grupo.

Todas as organizações de doadores estão sob pressão para demonstrar "sucesso" e "resultados" a seus contribuintes ou apoiadores — no caso da Fundação Interamericana, significa o Congresso dos Estados Unidos. Isso torna os doadores mais ansiosos por novos projetos e abordagens que dêem a aparência, no mínimo, de progresso. Na opinião de Carroll, os doadores não se empenharam suficientemente no desenvolvimento de critérios de financiamento e avaliação das atividades de

reforço da capacidade ou na articulação clara de sua importância.

PROCURAR O REFORÇO DA CAPACIDADE ONDE PODE SER ENCONTRADO

Carroll primeiro recomenda que os doadores comecem a *cobrir o hiato entre retórica e ação* reconhecendo que o reforço da capacidade é uma prioridade. Especificamente, isso significa examinar as OAB e OAF num determinado país em termos de seu potencial de reforço da capacidade. As conclusões de Carroll projetam luz sobre o modo de avaliar esse potencial.

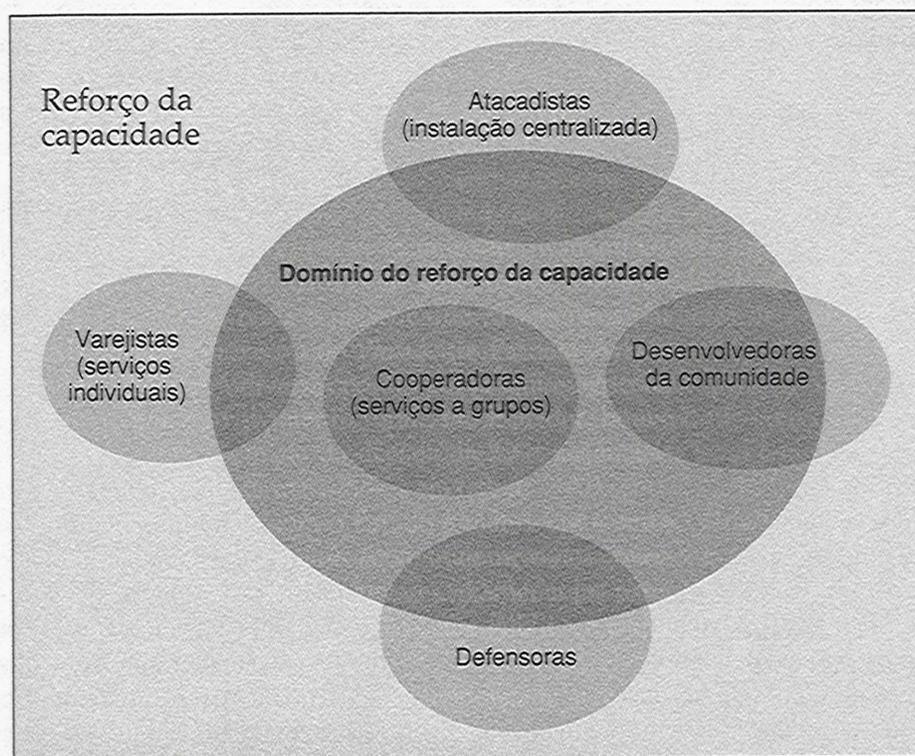
Conhecendo-se pouco da forma como se reforça a capacidade, os doadores tendem a crer que o processo é automático. Frequentemente supõem que um estilo não-paternalista de assistência oferecida a um projeto iniciado por um grupo local aumentará, por si só, a capacidade dos beneficiários. Não necessariamente, afirma Carroll. As OAB e OAF que tiveram êxito em reforçar a capacidade trabalham arduamente para conseguir-lo e formulam programas especialmente orientados a fortalecer a coesão do grupo e a liderança e aptidões de administração.

O diagrama abaixo, tirado do estudo, mostra por que algumas OAB ou OAF têm um alto potencial de reforço da capacidade e outras não. Não se pode promover

o reforço da capacidade apoiando as OAB ou OAF que operam principalmente fora do grande círculo, o "domínio do reforço da capacidade". Para efeitos do diagrama, Carroll divide as OAB e OAF em cinco tipos: varejistas, atacadistas, cooperadoras, defensoras e desenvolvedoras da comunidade. Cada tipo é colocado no círculo de reforço da capacidade ou fora do mesmo, dependendo se a organização apóia processos individuais ou de grupo.

Os *varejistas* prestam serviços individualizados a domicílios ou empresas, inclusive fazendas. Exemplo típico seria uma fundação nacional de desenvolvimento orientada para as empresas, como a *Fundación Mexicana de Desarrollo Rural* e a *Fundación Costarricense de Desarrollo*. Ambas proporcionam assistência creditícia e técnica em produção agrícola. Os varejistas situam-se quase completamente fora do círculo, uma vez que tendem a trabalhar com empresários individuais e não com grupos de base.

Os *atacadistas*, que prestam serviços por meio de uma comercialização centralizada ou instalação de processamento, ampliam o domínio do reforço da capacidade. Trata-se geralmente de OAF. A capacidade é reforçada no nível da federação ou associação e não na base. A *Unión Regional de Cooperativas de la Provincia de Cartago*, na Costa Rica, e a *Central Regional de Cooperativas Agropecuarias e Industriales, El Ceibo*, na Bolívia — que



oferecem processamento, comercialização e, no caso de *El Ceibo*, serviços de crédito às cooperativas locais — são dois exemplos. Entretanto, *El Ceibo* é um dos varejistas que de fato promove a participação, incentivando a expressão pessoal dos sócios no processo decisório, à medida que a federação aumenta em tamanho e complexidade.

Em contraste, todas as organizações de apoio da categoria de *cooperadoras* preferem serviços a grupos, enquadrando-se assim completamente na esfera do reforço da capacidade. De acordo com Carroll, como as atividades das *cooperadoras* implicam principalmente ação conjunta, o seu potencial de alto desempenho nessa dimensão é maior do que o das outras OAB ou OAF. Exemplos são o *Centro de Autoformación para Promotores Sociales* (CAPS), da Guatemala, e a *Asociación de los Nuevos Alquimistas* (ANAI), da Costa Rica. O CAPS proporciona crédito a pequenos grupos comunitários como culminação de um intenso treinamento de conscientização, formação de grupo e cumprimento de tarefas não dependentes de insumos externos; a ANAI trabalha com grupos de base de pequenos agricultores e tem exercido impacto substancial tanto sobre a adoção de tecnologia como na organização da comunidade nas três sementeiras comunitárias.

As OAB que abraçam as causas de grupos marginalizados ou desprivilegiados — as *defensoras*, na terminologia de Carroll — estão metade dentro e metade fora do círculo de reforço da capacidade. Algumas de suas atividades são realizadas coletivamente; outras não. Por exemplo, o trabalho dos advogados contratados pela *Fundación para las Comunidades Colombianas* para representar as populações indígenas ou requerer do governo melhoramento de sua situação não promove, por si só, a participação dos beneficiários, a não ser que, no processo, as comunidades sejam incentivadas e treinadas para gradualmente assumir elas mesmas essas funções.

O grupo final abrange os *desenvolvedores da comunidade*, ou seja, OAB e OAF especializadas na educação popular e mobilização. Apesar de seu nome, não se enquadram automaticamente na esfera de reforço da capacidade. Depende da forma como as atividades de educação e mobilização são realizadas. Por exemplo, o *Departamento de Educación Popular Permanente de Chimborazo*, do Equador, usa materiais culturalmente significativos, como representações teatrais em rua em *quéchua*, idioma nativo, para instilar a autoconscientização e confiança para enfrentar esforços coletivos simples.

Uma compreensão do potencial de reforço da capacidade de tipos diferentes de OAB e OAF deve refletir-se nos registros dos doadores, o que freqüentemente não

ocorre. Geralmente, assinala Carroll, cada doação é considerada pelo doador como projeto distinto e classificada por país e setor. "Não se reconhece a diferença funcional entre um projeto de comercialização, realizado, por exemplo, por um grupo de agricultoras camponesas num mercado local e uma federação de cooperativas ou uma OAB do tipo facilitador."

Após reconhecer o potencial de reforço da capacidade, tanto as OAB como os doadores devem monitorar e documentar seus esforços de realização desse potencial, tendo por objetivo a pesquisa de equipes conjuntas de acadêmicos e profissionais para aprender como o processo pode ser aprofundado e duplicado. O estudo de Carroll documenta diversos empreendimentos bem-sucedidos.

O MITO DA AUTO-SUFICIÊNCIA

Em virtude de sua natureza de desenvolvimento de base, a Fundação Interamericana tem hesitado, por vezes, em apoiar organizações intermediárias, especialmente as que não são organizações de filiados. O papel de ação que as OAB "externas" podem desempenhar junto às pessoas de baixa renda é visto com preocupação por aqueles que, compreensivelmente, temem o paternalismo e a dominação. Contradiz a convicção da Fundação Interamericana o fato de as OAB externas deverem proporcionar fundos e assistência técnica sem interferir nos assuntos internos dos grupos a que servem. Segundo Carroll, tais convicções institucionais podem ultrapassar sua utilidade ou não responder às circunstâncias cambiantes, eliminando a auréola do mito. A maioria das organizações de doadores é suscetível a esse fenômeno.

O estudo de Carroll demonstra sobejamente a sensatez de apoiar as OAB. De fato, na opinião dele, um financiamento mais irrestrito e mais contínuo garantiria sua estabilidade institucional e promoveria seu potencial como reforçadoras da capacidade. Na prática, isso significa que o apoio deve ser a longo prazo, não limitado a projetos individuais e adaptado à evolução organizacional das OAB.

Carroll opõe-se vigorosamente à tendência de considerar as OAB como temporárias, assim argumentando: "mesmo que os grupos locais e as associações de filiados surjam como produto da OAB, estas não precisam 'apagar-se'". Podem reforçar-se e construir sobre o que realizaram ou passar a um novo conjunto de clientes. As OAB também podem ajudar a mediar disputas e rivalidades entre as OAF, cujas funções são considera-

das permanentes. A necessidade é maior para o que as OAB têm a oferecer.

O financiamento a longo prazo de OAB especialmente criadoras pede um novo tipo de relação entre elas e os doadores. Escreve Carroll: "[Isso] geralmente significa não apenas uma mudança de projetos para programas e no sentido de apoio central institucional, mas também um diálogo contínuo sobre objetivos e estratégias em vez de uma simples especificação de produtos e metas. Alguns doadores não estão equipados para realizar funções analíticas ou de monitoração de tal intensidade."

O apoio contínuo permitiria às OAB concentrar-se em alcançar seus objetivos "reais" em vez de passar de projeto a projeto; tornar-se-iam mais seguras e, como acrescenta Carroll, teriam maior probabilidade de atingir os beneficiários mais carentes. Quando o financiamento depende de resultados de projetos a curto prazo, os beneficiários tendem a servir "clientes mais acessíveis que já têm certa capacidade e, portanto, podem assegurar uma compensação mais rápida".

Carroll reconhece o temor dos doadores de criar dependência em consequência de financiamento a longo prazo ou repetidamente a curto prazo de determinadas OAB, mas, a seu ver, é mais provável que ocorra o perigo oposto. Justamente quando uma OAB começa a mostrar resultados significativos, pode perder um doador. Sugere que uma forma de proporcionar fundos sem "mimar" as OAB beneficiárias é os doadores criarem fundos de dotações, como o estabelecido pela *Fundación para la Educación Superior* (FES), da Colômbia, que proporciona capital de giro às OAB. O FES, instituição mutuante sem fins lucrativos, usa sua renda líquida para projetos de serviço social. Outra forma seria utilizar os consórcios de doadores e OAB, que poderiam reduzir a fragmentação e concorrência atualmente predominante tanto entre as OAB como entre as entidades doadoras.

O oposto da dependência é a auto-suficiência e muitos doadores insistem em que seu objetivo último é ajudar as OAB a tornar-se totalmente auto-suficientes. Carroll põe em dúvida se isso é realista ou até mesmo justo. Embora seja razoável esperar que as OAB desenvolvam fontes de renda quando possível (eventualmente incluindo honorários cobrados dos clientes), sua meta suprema deve ser servir as pessoas de baixa renda e ser sensível às necessidades das mesmas, não esperar tornar-se entidades empresariais auto-suficientes. Além disso, a busca da auto-suficiência pode afastar ainda mais as OAB de sua função de reforçadoras da capacidade. Muitas instituições dos países tanto desenvolvidos como

em desenvolvimento são altamente subsidiadas e não oferecem desculpa alguma para isso.

ATACANDO A POBREZA PREDOMINANTE

Com muita ironia e parodiando o artigo de Csanaad Toth e James T. Cotter *Learning from Failures* (Aprendendo dos fracassos), freqüentemente citado e publicado em 1978 na *International Development Review/Forum*, Carroll explica que, lutando contra a "síndrome do asfalto" (tendência de peritos e entidades estrangeiros de manter-se nas proximidades de estradas pavimentadas e ignorar o grande número de necessitados do interior), a Fundação Interamericana e outros doadores dedicados ao desenvolvimento de base talvez se tenham deixado levar demasiadamente longe na direção oposta. Nas palavras de Carroll, talvez estejam "à procura de bolsões isolados de pobreza" ou "tribos obscuras ou eleitorados especiais". Embora esses grupos certamente mereçam apoio, não se pode obter efeito de cascata em políticas ou outros projetos trabalhando com eles. Para de fato afetar a pobreza, de acordo com Carroll, os doadores devem apoiar as OAB e OAF que estão fazendo frente aos problemas predominantes entre as pessoas de baixa renda sob formas que possam ser estendidas ou generalizadas.

Empenhados em conseguir o máximo impacto, os doadores devem considerar o macroambiente em que operam as OAB. Atualmente há duas forças principais em jogo: a primeira, a crise financeira dos países em desenvolvimento, que tem forçado muitos governos a reduzir serviços sociais e transferir a responsabilidade de tais serviços às OAB; e a segunda, a onda de democratização.

Esse fenômeno, se visto positivamente, abre novas oportunidades tanto para os doadores como para as OAB. Escreve Carroll: "Este estudo sustenta que as OAB devem ajudar seus clientes a 'formar-se', adquirir capacidades administrativas sustentáveis e estimular ou pressionar o Estado a melhorar os serviços públicos ... [entretanto, se o Estado tiver abandonado sua responsabilidade pelos serviços públicos, não há] lugar para formar-se, não há serviço público a sensibilizar nem tornar mais responsável."

Os doadores poderiam ajudar a melhorar essa situação negociando com os governos para encontrar meios inovadores para apoiar as atividades das OAB além das contribuições costumeiras de contraparte. Da mesma forma, os doadores devem incentivar as OAB que apóiam a "procurar acordos de colaboração com órgãos governamentais favoráveis à sua causa". Tal conselho

poderá parecer radical para as OAB que passaram por períodos de repressão política que excluía a colaboração com o governo.

A colaboração entre as ONG e o governo certamente será mais provável num clima de redemocratização. Uma aliança pública/privada poderia solucionar alguns dos problemas perenes que enfrentam as OAB e as OAF: incapacidade de afetar seu contexto macroeconômico e a falta de apoio do setor público em tecnologia, crédito, infra-estrutura e outros bens públicos. Proporcionar tal apoio e uma política favorável, bem como um meio ambiente regulamentado constituem o âmago da responsabilidade do Estado.

Escreve Carroll: "Se os países recém-democratizados puderem começar a cumprir suas funções públicas proporcionando um contexto setorial e institucional favorável aos camponeses e às zonas rurais e se as organizações populares e de base continuarem a legitimizar e manter atividades de desenvolvimento rural orientadas para o alívio da pobreza, o cenário poderá estar preparado para uma parceria frutífera entre as iniciativas públicas e as privadas." Se os doadores realmente desejarem fazer um impacto, conforme afirmam, deverão "inclinarem tanto as OAB como os governos a um modo simbiótico de programa".

INVESTINDO EM CAPITAL ORGANIZACIONAL

Os estudos de casos demonstram que, com o tempo, se pode reforçar a capacidade de base, mesmo em circunstâncias não muito promissoras. A equipe de pesquisa concluiu que, em vários casos, as OAB, juntamente com outras forças externas, têm desempenhado papel crucial na alimentação do processo de reforço da capa-

cidade. Se os beneficiários de base dessas OAB são agora capazes de ajudar a si mesmos e obter a informação e recursos de que necessitam para melhorar sua vida e futuro, deve-se, em grande parte, ao fato de os doadores já terem investido no "capital organizacional" dessas OAB. Carroll sugere um aumento desses investimentos.

Para ele, a mensagem mais importante do estudo é que um número demasiadamente elevado de doadores se "concentrou nos benefícios a curto prazo e próximos e apenas elogiam da boca para fora a capacidade de reforço". As OAB e as OAF têm enorme potencial como reforçadoras de capacidade, mas até agora pouco se tem feito. Até os doadores reestruturarem sua assistência para alimentar esse talento nascente, continuará a ser mais potencial do que realidade.

Intermediary NGOs in Grassroots Development: Characteristics of Strong Performers será publicado em janeiro de 1992. Enviar pedidos de exemplares a Kumarian Press, Inc., 630 Oakwood Avenue, Suite 119, West Hartford, Connecticut 06110-1505. Outras pesquisas recentes, patrocinadas pela Fundação, incluem o trabalho de Jeffrey M. Avina *Evaluating the Impact of Grassroots Development Funding*, 1991; um exame em andamento das ONG na Colômbia, *Toward a More Civil Society*, estudo de Enfoque de País de Marion Ritchey-Vance, Representante da Fundação; e *A Guide to NGO Directories* (1990). Todos os três serão fornecidos gratuitamente pela Fundação Interamericana. Os comentários dos leitores serão bem acolhidos.

— Diane B. Bendahmane

DIANE B. BENDAHMANE, redatora e escritora especializada em assistência para o desenvolvimento, editora os documentos de trabalho e monografias da Fundação Interamericana e é membro do grupo editorial de Desenvolvimento de Base. Atualmente divide o tempo entre a Fundação Interamericana e o Projeto de Água e Saneamento para a Saúde, na cidade de Washington, D. C. EUA.

FORUM

Qual é a melhor forma para os doadores apoiarem os consórcios das ONG?

Jim O'Brien

Em muitas áreas do mundo, a última década tem presenciado o surgimento de consórcios entre as organizações não-governamentais. E parece seguro afirmar que esses consórcios, ou as variações dos mesmos, desempenharão papel significativo na promoção, representação, fortalecimento e direção do setor das ONG na década de 90. Embora diferentes na configuração — como conselhos de coordenação, organizações matrizes ou federações num determinado setor ou talvez numa região — esses grupos freqüentemente compartilham uma meta comum: unir seus membros a fim de conseguir juntos o que separadamente não podem. Tais redes oferecem uma excelente oportunidade para os doadores ajudarem as ONG nativas a se mobilizarem e se reforçarem como instituições separadas e como confederações.

Ao considerarem a melhor forma de concentrar seu apoio, os doadores devem examinar de perto as funções de um consórcio. Do ponto de vista ideal, um consórcio deve desempenhar várias, sendo a principal ativar e unificar as ONG cujas atividades ou estrutura as torna aliados adequados. Um consórcio viável ajuda seus membros a desenvolver um sentido de confiança mútua e visão compartilhada do que querem realizar em conjunto. (No entanto, o processo de estabelecer confiança e visão comum entre os membros pode ser longo.)

Atualmente, um consórcio deve compilar e sintetizar informação sobre as necessidades dos membros e os desafios críticos, bem como tratar, de forma construtiva, essas preocupações por meio de programas de treinamento especialmente formulados ou outros tipos de assistência técnica. Deve periodicamente reunir seus membros e talvez outras ONG para examinar o planejamento setorial, preocupações de políticas de âmbito nacional e considerações financeiras. Deve ajudar seus membros a desenvolver parcerias potenciais de trabalho com as ONG internacionais e com entidades técnicas.

Às vezes, um consórcio pode até servir de mecanismo de concessão e administração de doações no caso de determinados fundos dos doadores. (Alguns observadores consideram questionável a função de concessão de doações, não somente em virtude do tempo, número de pessoal e despesas desproporcionados necessários para administrar responsavelmente tais fundos. Surpreendentemente, até agora a experiência na América Latina e na África não indica a existência de incongruências na dupla função de prestação de serviços e concessão de doações.)

Finalmente, o consórcio deve servir de centro de recursos sobre as instituições, programas e projetos das ONG, compilando a documentação pertinente que ajude o consórcio e cada ONG a se relacionarem de forma mais eficaz com o governo e os doadores.

PERSPECTIVA HISTÓRICA

Em estudo realizado em 1983, solicitado pela organização *Private Agencies Collaborating Together* (PACT) — Entidades Privadas que Trabalham em Conjunto — Douglas Hellinger, do *Development Group for Alternative Policies* (Grupo de Formulação de Políticas Alternativas), fez duas recomendações aos doadores que procuravam orientação a respeito de consórcios de financiamento. A primeira era assegurar-se que o consórcio tenha filosofia e objetivos bem definidos que ultrapassem preocupações estreitas e que também reflitam os mandatos e valores dos doadores. De fato, em reunião realizada em New York em 1984, representantes de consórcios africanos, asiáticos e latino-americanos identificaram acordo dos membros a respeito de metas, propósitos e valores básicos como a determinante mais importante da viabilidade do consórcio.

Conforme a segunda recomendação de Hellinger, os doadores devem proporcionar apoio de forma sensível e com baixo perfil que ressalte em vez de deformar o processo de desenvolvimento do consórcio. Novamente fazendo eco à sua sugestão, os representantes reunidos em New York assinalaram unanimemente o financiamento inadequado — por exemplo, concessão de doações maiores do que o grupo pode manejar — como a maior ameaça à viabilidade do consórcio.

A partir de 1985, as entidades multilaterais — especialmente o Banco Mundial e o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD) — começaram a reconhecer a contribuição das ONG ao desenvolvimento nacional. Desde o início, ambas as instituições abraçaram a orientação dos consórcios das ONG de compilar informação e conseguir entrada na comunidade das mesmas. Merece menção o recente apoio do PNUD ao fortalecimento institucional de oito consórcios africanos. O Banco Mundial continua a compilar dados mas, por diversas razões, até agora poucos recursos foram canalizados por meio dos consórcios ou das ONG em geral.

Embora essas entidades multilaterais ressaltassem seu novo interesse nas ONG e especialmente nos consórcios de ONG como pontos de entrada, a Agência de Desenvolvimento Internacional dos Estados Unidos (USAID) comprometeu-se de forma mais pragmática a conceder recursos significativos aos programas matrizes das ONG. Na maioria dos casos, os consórcios locais das ONG seriam o elemento central desses programas.

A redução do pessoal da USAID e a percepção crescente de que as ONG eram colaboradoras vitais para o desenvolvimento inclinaram a USAID a apoiar os grupos matrizes. Compreendendo que nem todo consórcio ou grupo quase matriz de ONG estava plenamente maduro, a USAID contratou ONG internacionais para ajudar grupos de cinco países latino-americanos e caribenhos nas funções de concessão de doações, administração de doações, assistência técnica, monitoração e avaliação. Experiências semelhantes ocorreram nas missões da USAID na África e Ásia na década de 80.

Embora longe de serem perfeitos, muitos desses consórcios são agora praticamente independentes e negociaram com a USAID e com outros doadores internacionais as direções que desejam seguir. Também estabeleceram estratégias financeiras bem sólidas de auto-sustentação. Grande parte dessa experiência está documentada na publicação do PACT *Trends in PVO Partnership:*

The Umbrella Project Experience in Central America (Tendências na parceria das OVP: a experiência do projeto matriz na América Central). A conclusão básica é a seguinte: "Se as organizações voluntárias privadas (OVP ou ONG) forem agrupadas e reforçadas como organizações matrizes, poderão aumentar a contribuição da iniciativa voluntária privada para o desenvolvimento nacional muito além das atuais expectativas."

O PAPEL DOS DOADORES

Portanto, qual é a melhor forma de os doadores apoiarem os consórcios de ONG? Primeiro, tendo em mente que os consórcios e outras entidades de apoio às ONG representam elo vital na cadeia da assistência, os doadores devem examinar os consórcios recém-formados e os já estabelecidos. Precisam estar alertas aos consórcios setoriais, federações ou grupos matrizes que surgem rapidamente, por exemplo, nos campos da saúde, pequenas empresas ou meio ambiente; nos países maiores, devem também considerar os consórcios como candidatos potenciais à assistência.

À medida que os consórcios identificam seus interesses, necessidades e lacunas de serviços, os doadores estarão em condições de julgar que grupos apoiarão e trabalhar com os mesmos para determinar as formas de tal apoio.

Os consórcios tanto novos como os já estabelecidos poderão tirar proveito da assistência técnica a curto prazo: os sistemas de informação, por exemplo, são freqüentemente uma área de necessidade. Sem certo grau de capacidade de comunicações, um consórcio não pode estar seguro de que suas metas e métodos sejam compreendidos por seus membros.

A assistência técnica também pode ser útil nas relações do consórcio com o governo. Muitos consórcios (inclusive ONG individuais) mantêm uma visão miópica de um governo adversário ou de um governo irrelevante. Todas as ONG podem beneficiar-se da assistência que permite a seus consórcios representá-las bem e negociar eficientemente com os governos, entidades bilaterais e multilaterais e outros doadores. Recursos escassos e reconhecimento cada vez maior, tanto por parte do governo como dos doadores, do papel das ONG no desenvolvimento poderão, no conjunto, abrir novas possibilidades de colaboração e intercâmbio de

recursos. Os doadores poderão ajudar os consórcios a explorar algumas dessas novas oportunidades.

Entretanto, no diálogo com os doadores e os governos, os consórcios poderão às vezes achar difícil proteger-se contra tentativas sutis dos doadores de promover seus próprios interesses ou suas próprias avaliações de necessidade. Se os consórcios, premidos por recursos, se adaptarem às estratégias de sobrevivência, poderão reorientar seus propósitos e atividades originais e assim comprometer a missão. Poderão também perder o enfoque de organização de filiados e, portanto, das pessoas de baixa renda, transformando a sobrevivência do consórcio num fim em si mesmo. Os doadores podem ajudar os consórcios a evitar essas deficiências, mantendo uma assistência apropriada e oportuna.

Uma contribuição vital ocorreria na área do planejamento estratégico — ajudando o consórcio a esclarecer metas, estilo operacional e alcance das atividades. Sem tal planejamento, o consórcio talvez não seja capaz de estabelecer ou manter sua visão, sendo presa de rivalidades institucionais e questões de grupismo, panelinhas e tribalismo. Preservar a democracia e a organização de participação continua a ser a tarefa do dia a dia, raramente fácil de realizar e que ocasionalmente requer assistência externa. O mesmo aplica-se à questão da mulher no desenvolvimento: representação significativa e participação autêntica da mulher em decisões chave e alocação de recursos deve ser condição *sine qua non* de qualquer consórcio na década de 90.

Outra meta de planejamento seria ajudar uma organização a formular estratégias financeiras para manter-se acima da angariação normal de fundos do doador e das contribuições dos filiados. Os doadores poderiam trabalhar com os consórcios para aumentar a renda por meio de honorários por serviços, cursos práticos e publica-

ções. Entretanto, cumpre usar de cautela para evitar que o consórcio se sinta incentivado a concentrar-se mais em sua própria sobrevivência do que nas necessidades de seus membros.

Um dos insumos mais úteis dos doadores poderá ser o apoio a um programa de treinamento bem planejado e bem executado, que abranja toda a organização. Na sua forma mais efetiva, tal treinamento é organizado não como uma série de eventos isolados mas, ao contrário, como uma seqüência de fases que se reforçam mutuamente. De início, o treinamento em aptidões específicas talvez possa ser dirigido por consultores externos. Visitas de intercâmbio com outros consórcios pode ser mecanismo útil para reforçar o treinamento e produzir colaboração regional. Eventualmente, porém, o consórcio quererá desenvolver sua própria capacidade de treinamento e os doadores poderiam apoiar atividades de formação de treinadores para ensinar metodologias de participação e, se necessário, aptidões setoriais.

Estes são apenas alguns meios à disposição dos doadores para ajudar os consórcios em âmbito mundial. O significado real encontra-se no conceito: um consórcio de ONG ou grupo matriz, se devidamente constituído, representa a soma de seus filiados e oferece aos doadores outro canal através do qual apoiar o desenvolvimento das ONG. A assistência a instituições maiores também ajudará suas partes distintas; portanto, os serviços técnicos e os programas de treinamento que um doador proporciona a um consórcio de ONG enriquecerão também seus membros e, em última análise, as pessoas que constituem os grupos de base. É minha esperança que os doadores reconheçam e aproveitem, de maneira cada vez mais intensa, essas oportunidades férteis de apoiar o desenvolvimento institucional e a concatenação das ONG nativas.

JIM O'BRIEN é Diretor Regional de Recrutamento do Corpo de Voluntários da Paz dos Estados Unidos para a área dos três estados de New York, New Jersey e Connecticut. Trabalhou anteriormente, durante nove anos, como Diretor de Programas da Private Agencies Collaborating Together (PACT). De 1972 a 1981, foi Diretor Regional da Fundação Interamericana para o Cone Sul.

As opiniões expressas neste artigo não refletem necessariamente as da Fundação Interamericana. Os editores de Desenvolvimento de Base convidam os leitores a enviarem colaborações.

A MARCHA DO DESENVOLVIMENTO

INTERDEPENDÊNCIA NA NOVA ORDEM MUNDIAL

Aproximadamente 1 600 representantes de um número semelhante de organizações de desenvolvimento, reuniram-se em Washington, D. C. de 23 a 25 de janeiro de 1991 na 40ª Conferência Internacional de Desenvolvimento (CID), co-patrocinada pela *Society for International Development* (SID) — Sociedade de Desenvolvimento Internacional — dos Estados Unidos e pela SID da Seção Regional de Washington, D. C., para discutir o tema "Da Guerra Fria à cooperação: dinâmica de uma nova ordem mundial".

As discussões sobre a nova ordem mundial ressaltaram a interdependência dos Estados, focalizando questões que devem ser resolvidas ultrapassando-se fronteiras políticas, inclusive meio ambiente, AIDS e comércio internacional de drogas. Essa interdependência ressalta a importância da ação local, que tem potencial para estender-se além das fronteiras nacionais. O lema "Pensar globalmente, atuar localmente" sugere que as mudanças na ordem mundial devem começar em casa. Esse tema dominou diversos seminários, inclusive "Americanos pensando globalmente e atuando localmente" e "Aspectos internacionais dos mil pontos de luz".

Uma indicação da crescente conscientização da interdependência dos Estados é o movimento crescente de educação para o desenvolvimento nos Estados Unidos. Isso refletiu-se na presença das organizações voluntárias privadas (OVP) nos EUA geralmente não vinculadas com questões de desenvolvimento internacional, como a *Big Brothers/Big Sisters of America*, ACM e a *Thousand Points of Light Foundation*.

Como a educação para o desenvolvimento visa principalmente à escola secundária e não ao nível superior, realizaram-se sessões especiais para os participantes do ensino do segundo grau. Outras reuniões e seminários para profissionais da educação para o desenvolvimento foram realizadas durante a conferência.

Esta ênfase sobre a educação para o desenvolvimento reflete sua crescente importância para os profissionais desse campo. David Kortzen, do *People Centered Deve-*

lopment Forum, por exemplo, iniciou sua apresentação "Novo pensamento sobre o desenvolvimento e a interdependência" declarando que há dois anos ele teria evitado a discussão sobre a educação para o desenvolvimento, porque parecia "periférica ao desenvolvimento". Hoje, porém, ele a considera como essencial para repensar antigas premissas, a fim de criar uma nova visão do desenvolvimento.

Vários seminários ressaltaram que, nesse processo, a aprendizagem é uma rua de duas vias. Os países industrializados têm muito a aprender do mundo em desenvolvimento, bem como muito a ensinar. Reconhecer que a interdependência de Estados é essencial para a construção de uma Nova Ordem Mundial equitativa e informar a geração mais jovem — no Leste, Oeste, Norte e Sul — serão a chave de sua realização.

Exemplares do Relatório da Conferência de 1991 da CID, incluindo diversas apresentações, muitas examinadas em profundidade, podem ser solicitados, mediante pagamento de uma taxa, a IDC, 1401 New York Avenue, N. W., Suite 1100, Washington, D. C. 20005, EUA, telefone: 202-638-3111).

— Sharon L. Hershey

INTERLIGADOS NA EDUCAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO

A educação para o desenvolvimento está entrando na era eletrônica. Em junho de 1991, a *National Clearinghouse on Development Education* (NCoDE) lançou a *DevEdNet*, sua nova rede de computadores. O novo banco de dados abre uma janela telescópica para o mundo do desenvolvimento, pondo o vasto acervo de informação da *DevEdNet* literalmente ao alcance de educadores para o desenvolvimento, instrutores, professores, pessoas que trabalham na base e todos os interessados em aprofundar os conhecimentos de desenvolvimento internacional e outras questões globais.

A formação da *Clearinghouse*, em 1988, foi o passo vital necessário para pôr ordem e organização no caos de materiais relacionados com o desenvolvimento que está sendo produzido por uma série de organizações. O novo banco de dados eletrônico torna esses materiais muito mais acessíveis, reduzindo a duplicação desnecessária, permitindo aos educadores acompanhar as últimas inovações e facilitando a cooperação necessária para tornar a educação para o desenvolvimento mais eficiente e mais oportuna. A *DevEdNet* proporciona acesso direto em linha a lançamentos anotados de materiais didáticos impressos e não-impressos, sendo uma possibilidade a expansão por meio de conferência do quadro de avisos eletrônico. A *DevEdNet* também apresenta um calendário de eventos. Os membros em linha — inclusive bibliotecas e casas editoras — poderão contribuir com seus recursos e eventos para a *DevEdNet*. O desenho do banco de dados teve por objetivo atender a diversas necessidades dos educadores, como recursos para determinada audiência, área geográfica ou tópico determinados ou tipo específico de material. Os educadores para o desenvolvimento, que têm freqüentemente sido criticados por apresentarem questões provocadoras mas retóricas, podem agora orientar suas perguntas de forma mais exata e útil.

Cada vez mais essas perguntas encontram fundamento na experiência de campo real, uma vez que a rede espera tornar-se um veículo para os materiais produzidos pelas ONG do Sul. Materiais educacionais anteriores têm sido, com freqüência, produzidos no Norte, distante do cenário da ação. Os materiais produzidos no Sul ampliarão e aprofundarão a visão do Terceiro Mundo além de desastres como fome, seca, terremotos, inundações ou guerra. Em vez de ver os habitantes do Terceiro Mundo como vítimas paralisadas de crises cíclicas, os relatórios diretos documentarão a energia social em ação nas vilas e cidades, mostrando como a ajuda pode ser canalizada para ajudar as pessoas a tomarem a iniciativa para melhorar a própria vida mediante o estabelecimento de organizações, grupos de saúde da mulher ou redes de comercialização.

A aplicação mais ampla dessa informação dará aos educadores uma visão mais ampla e mais exata daquilo que funciona no desenvolvimento, permitindo-lhes explorar questões com seus estudantes sob formas que inspirem fortaleza e esperança. O material enciclopédico disponível por meio do NCoDE possibilita aos educa-

dores acesso aos debates sobre questões de desenvolvimento, ampliando o foro de discussão e estimulando o pensamento crítico. A organização da *DevEdNet* leva a promessa de educação para o desenvolvimento um passo mais próximo da realidade.

— Carol Ann Craig

FALANDO A LÍNGUA DOS PEQUENOS AGRICULTORES

Esforços incontáveis para rever ou substituir práticas agrícolas deficientes, muitas delas de muitas gerações, têm resultado em fracassos estrondosos. As panacéias agrícolas — tecnologias aperfeiçoadas em postos de pesquisa moderníssimos — falham deploravelmente ao atingirem os campos dos pequenos agricultores.

Uma explicação desses fracassos é o fato de raramente os formuladores de política darem a palavra aos agricultores. Extensionistas agrícolas, agrônomos e pesquisadores geralmente receitam remédios genéricos — "pacotes" padronizados de tecnologia destinados a servir a todos os agricultores, independentemente da necessidade ou utilidade reais. Raramente se pede aos agricultores que identifiquem seus problemas mais prementes na época de plantação e que informação, materiais ou tecnologias são necessários para solucioná-los. Se se pedisse, os formuladores de política ficariam sabendo que a extensão deve adaptar-se a diferentes níveis de conhecimento agrícola, renda, posse da terra, sentido comercial e educação.

O projeto *Comunicación para la Transferencia de Tecnología en Agricultura* (CTTA) está demonstrando como os pequenos agricultores podem tornar-se parceiros eficientes do próprio desenvolvimento. O *Manual de Campo: Métodos Prácticos para la Comunicación con Agricultores* do CTTA, no prelo, explica o funcionamento desse processo em diversos contextos locais.

Iniciado em 1986, foi implementado em quatro locais modelo no Peru, Honduras, Indonésia e Jordânia. Tem três objetivos: aplicar técnicas inovadoras de comunicações ao desenvolvimento agrícola; formular, testar e demonstrar estratégias de meios múltiplos e de comunicação de massa que ampliam o alcance e reduzem o custo da transferência de tecnologia agrícola; e institucionalizar essa abordagem de forma sustentável.

De acordo com José Ignacio Mata, Diretor de Programas de Campo no Peru, "a chave da CTTA tem sido sua insistência em identificar e reunir os atores principais — agricultores, extensionistas e pesquisadores — para chegar a um consenso a respeito de possíveis soluções para melhorar a produção do pequeno proprietário." Para intensificar o diálogo, a CTTA usa grupos de enfoque, entrevistas aleatórias em determinados mercados e outros métodos de pesquisa do comportamento.

Por exemplo, na região de Huaráz, no Peru, no alto da região norte dos Andes, Mata e Martha Cruz de Yanes, especialistas em ciências sociais da CTTA, observaram que as prioridades dos agricultores nem sempre correspondiam às dos pesquisadores. Portanto, reuniram membros de cada grupo para discutir diferenças e negociar pontos em comum. O pessoal da CTTA e os pesquisadores locais formularam uma estratégia de teste em campo com agricultores para assegurar que as novas tecnologias se adaptassem às condições locais e para ajudar a torná-las amistosas ao usuário.

Por exemplo, o espaçamento padrão entre mudas parecia essencial para um crescimento melhor e mais uniforme do milho. Os especialistas recomendaram que os agricultores abandonassem métodos tradicionais de plantação. Em vez de mulheres caminhando atrás do arado, lançando uma corrente contínua de sementes nos sulcos, sugeriram que os agricultores cavassem bolsões para três sementes de cada vez e espaçassem os buracos em intervalos de 60 cm ao longo dos sulcos distantes 80 cm entre si. Recomendaram o uso de picareta ou espada em vez da enxada nativa para esta tarefa, inadvertidamente transferindo o trabalho para os homens suficientemente fortes para repetir essa ação nas altitudes elevadas.

O teste de campo demonstrou que as novas práticas eram inadequadas ao ambiente e que tirar das mulheres uma função tradicional vinculada à fertilidade da terra era contraproducente. Portanto, os pesquisadores formularam uma abordagem alternativa: uma simples barra espaçadora. As informações prestadas pelos agricultores ajudaram a aprimorar o uso recomendado.

A fim de simplificar o espaçamento, 60 cm foram transformados em "três palmos" e os 80 cm em "quatro palmos". Pediu-se aos agricultores que cortassem varetas de três palmos de comprimento para as mulheres usarem como medida entre os lançamentos de sementes e a colocar uma vareta de quatro palmos atrás do arado

para separar devidamente os sulcos. Esse método preservava a função tradicional das mulheres na agricultura, não implicava trabalho adicional nem custo monetário e melhorava o espaçamento entre as mudas.

No início da campanha da CTTA em Huaráz, menos de 2% de todos os agricultores da área usavam espaçamento sistemático para plantar milho. Em seis semanas de promoção do novo método por meio do rádio, materiais impressos e visitas de extensão, 61% de todos os agricultores tinham ouvido a recomendação e 44% as tinham adotado.

Recentemente, a CTTA chamou a atenção de doadores bilaterais e multilaterais, ansiosos por intensificar a participação dos pequenos agricultores, ampliar o alcance dos serviços de extensão, reduzir custos e maximizar o uso de recursos locais sustentáveis. No caso do Peru e Honduras, a metodologia da CTTA de transferência de tecnologias agrícolas foi adotada pelos respectivos governos nacionais no prazo de três anos após o início do projeto.

Dirigir pedidos de exemplares do manual de campo da CTTA (a ser publicado em inglês e espanhol) e de uma revista com informações ao seguinte endereço: Academy for Educational Development, 1255 23rd Street, N. W., Washington, D. C. 20037, EUA, (telefone: 202-862-1978).

— Gordon Appleby

ABORDAGEM ALTERNATIVA AO SALVAMENTO DA FLORESTA AMAZÔNICA

Os seringueiros brasileiros estão propondo uma abordagem inovadora para ajudar a preservar a floresta tropical amazônica. Organizando "reservas extrativas", esperam garantir sua condição nativa, ao mesmo tempo possibilitando aos residentes — índios, seringueiros e moradores à beira de rios — comercializar sua colheita abundante de recursos renováveis, inclusive castanhas, frutas, plantas e caça. O Conselho Nacional de Seringueiros (CNS) realizou recentemente um seminário com pesquisadores e financiadores internacionais para discutir o modo como essas reservas podem ser estabelecidas e financiadas.

O que está em jogo é importante para todos. A região amazônica brasileira contém cerca de 30% das florestas tropicais do mundo e abriga mais de 30 000 espécies de vida vegetal. É alarmante a estimativa de que uma área quase do tamanho da França — ou 10% da floresta tropical — tenha sido desmatada nos últimos 15 anos por pecuaristas, mineiros e pequenos agricultores desesperados por terra. Essa destruição eliminou grande parte da frágil camada de solo arável e extinguiu inúmeras espécies de animais e plantas. Causou também o deslocamento forçado de populações nativas e ameaça alterar o clima da região e talvez do mundo.

A fim de retardar ou reverter essa destruição, os seringueiros organizaram um sólido movimento de base para promover um desenvolvimento ambientalmente seguro. Seu líder mais conhecido foi Chico Mendes, cujo assassinio em 1988 catalisou a atenção internacional sobre a questão do desmatamento da Amazônia. Como resultado de esforços dos seringueiros e de grupos ambientalistas desde 1987, o Governo brasileiro criou 14 reservas extrativas, abrangendo mais de 3 milhões de hectares e beneficiando cerca de 9 000 famílias.

O conceito de reservas extrativas ganhou reconhecimento depois de que os cientistas compreenderam o valor ecológico e econômico intrínseco das florestas naturais, em contraposição a derrubá-las para conseguir lenha e criar gado. Uma vez criada as reservas, há preocupação crescente para demonstrar sua viabilidade econômica para que não se tornem mais uma na longa lista de "soluções" para o desenvolvimento bem intencionadas mas fracassadas. O referido seminário do CNS sobre "Alternativas econômicas para reservas extrativas" foi co-patrocinado pelo Instituto de Estudos Amazônicos (IEA), beneficiário da Fundação Interamericana, para levar a discussão ao campo prático. Realizada em Rio Branco, capital do Acre, estado amazônico, de 24 a 28 de fevereiro de 1991, a reunião concentrou-se em cinco recursos renováveis potenciais: borracha, produtos derivados da madeira, castanhas, produtos não relacionados com a madeira — como frutas e plantas — e agricultura alternativa. Os participantes incluíam seringueiros, líderes indígenas, ambientalistas, cientistas e representantes de entidades doadoras internacionais e de bancos multilaterais.

Além de discutir as características biológicas e os requisitos de processamento de diversas reservas extrativas, focalizou-se a atenção sobre o potencial de comer-

cialização de cada recurso, inclusive muitas das 286 espécies de frutas que os botânicos identificaram como sorvetes, sucos e geléias potenciais. Embora muitos produtos florestais sejam considerados um tanto exóticos para o mercado externo, muitos analistas consideram que o crescente interesse internacional em salvar a floresta pode ser traduzido em demanda do consumidor. A entidade *Cultural Survival*, com sede em Boston, por exemplo, no ano passado importou mais de 1 000 toneladas de castanhas do Amazonas e vendeu-as a empresas americanas como a *Ben and Jerry's Ice Cream*.

As reservas extrativas são uma tentativa simples embora audaciosa para solucionar um dos dilemas mais prementes da nossa época: preservar as últimas florestas restantes de nosso planeta sem prejudicar o desenvolvimento econômico de seus habitantes. Se tiverem êxito, as reservas do CNS poderão proporcionar um modelo de base de desenvolvimento sustentável não somente para as os habitantes da Amazônia, mas de todas as florestas tropicais do mundo.

— John W. Garrison II

ASSUMINDO O CONTROLE DO PROCESSO DE PAZ

A região Medio Magdalena, no centro da Colômbia, sofre da fama de ser uma das áreas mais sanguinolentas do país, ultrapassada talvez apenas por Medellín. Entretanto, a violência em Medio Magdalena não é o terrorismo motivado pelas drogas, objeto de noticiário de jornais, mas o resultado de confrontações entre guerrilheiros esquerdistas, exército colombiano e esquadrões da morte paramilitares.

Presas no vendaval mortífero, a população local é freqüentemente obrigada a tomar um ou outro partido. Os camponeses de Medio Magdalena — já relacionados entre os mais carentes da Colômbia — não somente deveriam ser animadores ideológicos mas fornecedores de alimentos e materiais, serviços de transporte e informações. Mas mesmo a suspeita de proporcionar tais serviços poderia significar sentença de morte sumária para famílias inteiras, imposta pelo outro lado.

Tal prometia ser o caso na aldeia de La India, na região de Carare, 161 km ao norte de Bogotá. Nas décadas de 70 e 80, os moradores foram aterrorizados

primeiro pelos soldados e guerrilheiros e depois pelos paramilitares. Um dia, em maio de 1987, quando o número de mortes na região já se elevava a várias centenas, um grupo de membros armados do esquadrão da morte entrou na aldeia e deu a seus moradores quatro alternativas: tomar o partido dos militares, unir-se aos guerrilheiros, abandonar a zona ou morrer.

Em vez disso, os pequenos agricultores de La India optaram por unir-se. Adotando o slogan "pelo direito à vida, paz e trabalho", quase 7 000 famílias formaram a *Asociación de Trabajadores Campesinos del Carare* (ATCC). A associação imediatamente notificou os esquadrões da morte, comandantes do exército e guerrilheiros esquerdistas de que estava aberta uma quinta alternativa: os camponeses de Carare exigiam que terminassem a violência e todos os outros abusos e juraram não dar apoio, de espécie alguma, a nenhum grupo armado que operasse na região.

Talvez tenha sido seu compromisso inabalável à não-violência ou sua insistência em diálogo igual e contínuo com todos os partidos que levou os combatentes a deixarem em paz os residentes de La India, ao menos temporariamente. Animados por seu êxito inicial, a ATCC foi além de comícios para a paz — 8 000 camponeses participaram de um comício realizado em agosto de 1987 — para atacar os problemas inerentes à região de Carare: pobreza e degradação do meio ambiente. Em 1988, a ATCC começou uma série de iniciativas locais de desenvolvimento, inclusive uma loja cooperativa,

construção de um centro de saúde e um projeto de reflorestamento.

Mas em fevereiro de 1990 a violência surgiu de novo. Três líderes e membros fundadores da associação foram assassinados numa sorveteria em Cimitarra, cidade distante apenas 29 km de La India. Um jornalista colombiano, que preparava a matéria sobre a associação para a *British Broadcasting Corporation* (BBC), foi também baleado.

Apesar deste revés, a ATCC renovou seu compromisso com a não-violência e elegeu uma nova diretoria para levar avante a bandeira. Por seus esforços, a *Asociación de Trabajadores Campesinos del Carare* recebeu, em 1990, o Prêmio *Right Livelihood*, freqüentemente reconhecido como alternativa ao Prêmio Nobel da Paz. Em dezembro de 1990, os líderes da associação foram a Estocolmo para receber o cheque de US\$40 000 do Parlamento sueco.

O futuro do processo de paz da associação é promissor mas tênue. O reconhecimento internacional, embora talvez elemento dissuasivo da violência, não garante que os pequenos agricultores de Carare continuem a viver e a trabalhar em paz. Mas, como observa Oscar Gaitán, Presidente da ATCC, a associação não será demovida de seu curso e servirá de exemplo para outras organizações de base que lutam pela sobrevivência e desenvolvimento na Colômbia.

— Jamie K. Donaldson

NOTÍCIAS DA SEDE

Embaixador Perrin eleito Presidente da Fundação Interamericana

Daphne White

O Embaixador Bill K. Perrin, recém-nomeado Presidente da Fundação Interamericana, traz consigo uma carreira fecunda e variada para enfrentar seu novo desafio: liderar a Fundação em sua terceira década.

Após 20 anos como proprietário e gerente de diversas empresas, seguidos de breve aposentadoria, Perrin começou uma ilustre carreira no funcionalismo público. Desde 1982, foi Diretor do Corpo da Paz dos EUA em Belize, Diretor do Corpo da Paz para a região do Caribe Oriental, Diretor Regional do Corpo da Paz para a África (com sede em Washington, D. C.), Embaixador dos Estados Unidos em Chipre e, finalmente, Subsecretário Adjunto de Assuntos do Oriente Próximo e do Sudeste Asiático no Departamento de Estado.

O trabalho da Fundação não é algo novo para ele. Durante seu mandato no Corpo da Paz, colaborou com a Fundação em diversos projetos. "O principal ativo do Corpo da Paz são os voluntários e o principal ativo da Fundação é o dinheiro, mas a meta de ambas as organizações — ajudar as pessoas a se auto-ajudarem — é muito semelhante", diz ele. Lembra-se especialmente do trabalho com a Fundação no apoio à federação de apicultores de Belize e na ajuda a uma empresa de fabricação de velas da Dominica.

"No correr dos anos, tive a oportunidade de visitar novamente muitos projetos que ainda estão funcionando e muito bem", afirma Perrin. Quase todos esses projetos bem sucedidos, observa ele, funcionaram porque foram iniciados e gerenciados pelas pessoas do local.

"No trabalho do desenvolvimento pode ser difícil determinar se os esforços são realmente úteis para os beneficiários na solução de seus problemas prioritários", diz ele. "Mas como a Fundação responde a propostas de projetos em vez de propô-los, estamos em boa posição, em certo sentido, para tornar-nos parceiros das pessoas que se esforçam para melhorar a própria vida."

Em 7 de janeiro de 1991, o Conselho de Diretores da Fundação escolheu unanimemente Perrin como quarto

Presidente, sucedendo a Deborah Szekely. Perrin é velho amigo de Frank D. Yturria, Presidente da Fundação. Ambos são empresários de Brownsville com vínculos com o Texas e o México.

Perrin deixa claro que aceita com prazer o desafio de aplicar seus conhecimentos e os princípios de administração às novas tarefas. "Gosto de assumir uma tarefa e ver se posso torná-la melhor", explica ele.

Diz ele: "anos atrás fiz o seguinte provérbio: lideram-se as pessoas, gerenciam-se os objetos ou programas e administram-se os números. Ou seja, não se pode liderar um móvel na sala — é preciso reunir recursos para fazê-lo. As pessoas são lideradas, porque não gostam de ser gerenciadas. E os números são administrados, porque gerenciá-los pode dar cadeia. E mantendo estas três coisas na devida ordem, pode-se tornar qualquer organização um sucesso."

Perrin gosta de desafios. Aceitou o cargo, por dois anos e meio, de Diretor do Corpo da Paz do programa problemático de Belize em 1982, pensando que regressaria uma vez terminado o trabalho. No prazo de um ano, os problemas de administração e moral estavam resolvidos.

Durante sua carreira no funcionalismo público, Perrin teve grande êxito no manejo de políticas complexas e questões organizacionais, culminando com seu trabalho como Embaixador dos Estados Unidos em Chipre. Em 1989, a missão de Chipre, sob sua direção, recebeu uma das apenas quatro condecorações de embaixadas melhor administradas e o trabalho de Perrin foi elogiado pelo Secretário de Estado James Baker.

Apesar de seus recentes cargos de alta hierarquia no Governo dos Estados Unidos, ele ainda se considera homem de negócios.

"Nunca me vi de outra forma", diz simplesmente. "Acredito na assim chamada escola de administração de J. Paul Getty: as pessoas que são bons líderes e bons administradores podem administrar em qualquer setor.

Se compreendermos os princípios básicos de administração, poderemos aplicá-los a qualquer produto."

Esse conceito gerencial enquadra-se bem com Perrin. Depois de estabelecer sua primeira fábrica no México aos 26 anos de idade, foi proprietário e gerente de diversas empresas tanto no Texas como no México.

O funcionalismo público obrigou Perrin a renunciar à maior parte de seus passatempos anteriores, que incluíam pesca em alto mar, plantação de orquídeas e exploração de cavernas. Mas continua a satisfazer à sua antiga paixão pela história, aprofundando-se no passado da China, Chipre, Oriente Médio e América Latina. "Um filme ou um artigo podem me entusiasmar e durante certo tempo leio tudo o que posso sobre o assunto", diz ele.

Enfrentar um desafio e orgulhar-se de uma realização são sentimentos com que Perrin se identifica. Relembra uma recente reunião de microempresárias em Belize, a que assistiu em sua primeira visita como Presidente da Fundação Interamericana. Todas tinham recebido em-

préstimo da Fundação e transformado, com êxito, suas idéias em pequenas empresas.

"Uma mulher abriu uma loja e tinha agora vários empregados trabalhando para ela", lembra-se ele. "Fiquei impressionado o quanto ela se orgulhava disso: pôde economizar além de pagar seu empréstimo e fez tudo isso sozinha!"

"Acolho com satisfação a oportunidade de ajudar a Fundação a divulgar esses sentimentos de orgulho e realização entre as pessoas de baixa renda da América Latina e do Caribe. Estou gostando muito do meu trabalho na Fundação Interamericana."

Talvez depois deste cargo ele realmente volte à vida privada — ou talvez outro desafio surja no horizonte. Perrin admite que sua vida tem sido "muito auspiciosa" e imprevisível. E não dá nenhuma indicação de mudar.

DAPHNE WHITE, jornalista residente na cidade de Washington, D. C., EUA, escreve sobre temas de desenvolvimento e conservação.

ONG BRASILEIRA LANÇA LIVRO DE ESTUDOS SOCIAIS

A Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS) lançou recentemente o livro *Brasil — Norte e Nordeste — Estudos em Ciências Sociais*. Este livro reúne textos que, de 1987 a 1989, foram aprovados no concurso de auxílio para pesquisas sobre processos de participação popular nas regiões Norte e Nordeste do Brasil. Patrocinado pela ANPOCS e pela Fundação Interamericana, o concurso é dirigido aos cursos de mestrado existentes nessas regiões. Os temas centrais dos trabalhos selecionados são as transformações ocorridas no Brejo paraibano com a divulgação da cultura do sisal, a formação do mercado de trabalho no Nordeste, as relações entre a Igreja progressista e o movimento camponês do Araguaia, o significado da introdução da aposentadoria no meio rural, a transição da adolescência à idade adulta num bairro pobre de Olinda e o novo cenário político e social da região do submédio São Francisco depois da construção da barragem de Sobradinho. Segundo Francisco de Oliveira, "trata-se de artigos de pesquisadores do Norte e do Nordeste que, sem perda do rigor e pertinência da forma acadêmica (...), usam sua ciência também como forma de denúncia das desigualdades sociais e de solidariedade implícita com o destino daqueles que, em outras perspectivas, são apenas frios objetos de pesquisa."

LIVROS

SEARCHING FOR AGRARIAN REFORM IN LATIN AMERICA, editorado por William Thiesenhusen. Boulder, Colorado: Westview Press, 1989.

Gayle Morris

William Thiesenhusen, economista agrícola, escreve que "a agricultura se caracteriza por uma grande matização social, tornando complexa a realidade na América Latina". Nesta coleção de ensaios, Thiesenhusen e 17 outros autores examinam o papel complexo da reforma agrária no Equador, Peru, Chile, México, Caribe e América Central.

A série de exemplos é ampla — do esforço do Governo mexicano sob a presidência de Lázaro Cárdenas aos movimentos conjuntos de reforma agrária popular da década de 30 e aos atuais esforços de El Salvador e da Nicarágua, países em que a guerra e a reforma agrária se entrelaçaram inextricavelmente. Apesar dessa diversidade, há quatro temas distintos no livro: tendência crescente de afastamento da agricultura cooperativa em favor de pequenos lotes no Chile, Peru, República Dominicana e noutras partes; transformação de pequenos agricultores em trabalhadores braçais da lavoura em larga escala em países distantes entre si como o Equador e o México; perpetuação do dualismo econômico e político no setor rural; e direcionamento dos benefícios da reforma agrária a uma minoria de beneficiários potenciais.

A reforma agrária é também um movimento social que trata das inter-relações das pessoas ao definirem, simultaneamente, seu acesso à terra. Thiesenhusen sustenta que a reforma agrária na América Latina, como outros movimentos sociais na região, tornou-se "burocratizada, nebulosa ... e, portanto, menos visível". Deve-se isso, em grande parte, à função obstrucionista do governo no processo de reforma. Na maioria dos países latino-americanos, os órgãos públicos sufocaram esforços em reforma na burocracia ou influenciaram tentativas locais de alterar a situação de propriedade da terra. Embora em muitos Estados o latifundiário tenha sido substituído pelo governo (freqüentemente na pessoa de um funcionário da reforma agrária), o sistema do paternalismo manteve-se intacto. Entretanto, a experiência de Honduras sugere que esse tipo de influência pode ser

anulado por organizações nacionais de camponeses ou por associações de produtores poderosas.

Na sua introdução, Thiesenhusen afirma que o propósito do livro é "aumentar a visibilidade das políticas de reforma da terra e ressaltar suas dimensões [para estimular] o debate e a discussão". Ele proporciona o contexto dos capítulos subseqüentes sobre cada país esquematizando as questões genéricas relacionadas com a reforma agrária, inclusive a estrutura da agricultura na América Latina. Cada capítulo tem sua própria bibliografia — umas mais abrangentes do que as outras — e o volume é indexado. Ao contrapor análises sobre esforços de reforma agrária em vários países — inclusive El Salvador, Nicarágua, Equador, Peru e Chile — em vez de procurar discutir esforços de reforma em muitos, Thiesenhusen desafia os leitores a examinar suas próprias premissas sobre o êxito ou fracasso da reforma agrária em geral.

Para o leitor, é especialmente útil o capítulo final, no qual Thiesenhusen discute por que os modelos de reforma agrária, citados anteriormente, não alcançaram seus objetivos econômicos ou sociais declarados. Os esforços de reforma agrária na América Latina estão na infância. Não se pode prever, com base no caso dos dez países estudados neste livro, se o Século XXI presenciará sua maturação. No entanto, pode-se observar a miríade de formas inventadas por vários países latino-americanos para limitar a reforma agrária nos últimos 60 anos.

GAYLE MORRIS, *ex-bolsista da Fundação Interamericana, ensina na Penn State Erie, The Behrend College. Dirigir pedidos do livro (somente em inglês) a Westview Press, 5500 Central Ave., Boulder, Colorado 80301, EUA, (telefone: 303-444-3541).*

GETTING TO THE 21ST CENTURY: VOLUNTARY ACTION AND THE GLOBAL AGENDA, de David Korten. West Hartford, Connecticut: Kumarian Press, 1990.

Barbara Annis

Acima de tudo, *Getting to the 21st Century: Voluntary Action and the Global Agenda* é um relato do des-

partar pessoal de David Korten, destacado especialista em desenvolvimento. Segundo, é um argumento muito bem articulado em prol de esforços adicionais de desenvolvimento descentralizados, liderados por voluntários.

Cativo durante anos do labirinto da burocracia do desenvolvimento, Korten projeta-se no limiar do Século XXI — encanecido e sofrido de guerra — abrindo o jogo a respeito dos seus anos na Agência de Desenvolvimento Internacional dos Estados Unidos (USAID), no Banco Mundial e na *Ford Foundation* e apresentando um relato redentor de sua visão do futuro. A importância da narrativa está não tanto no que se diz (na realidade, em grande parte já dito antes) mas na pessoa que a faz.

Korten usa o "nós" universal (como na frase "nós temos um problema") em todo o livro ao tratar das falhas do desenvolvimento internacional, mas se torna exclusivo ao proferir possíveis soluções. Escrevendo do topo da montanha da sabedoria recém-adquirida, ele mantém-se distante do "nós" coletivo anterior e identifica-se com um "povo" abstrato e com seu potencial não inerte para um futuro melhor.

Getting to the 21st Century começa com uma lista sensacional da maioria dos erros que afligem as pessoas de baixa renda do mundo e do fracasso dos órgãos "oficiais" de desenvolvimento de corrigi-los adequadamente. Desta lista constam os fracassos das entidades internacionais privadas de assistência — consideradas de reação demasiada às situações de crise — e as ONG — condenadas pela visão autolimitada de sua função e potencial.

Entretanto, justamente quando o leitor começa a desesperar-se, o relato faz uma volta de 90° sobre si mesmo e retorna ao próprio Korten. Como um contador que examina a declaração do imposto de renda, meneando a cabeça pesadamente e em seguida explicando como conseguiu uma devolução, Korten apresenta uma solução parcial: compromisso coletivo liderado por voluntários. E para mostrar sua seriedade, anuncia a criação, de sua autoria, do Foro de Desenvolvimento Centralizado no Povo (DCP).

A polêmica de Korten sobre o desenvolvimento centralizado no povo é incontestável — que profissional do desenvolvimento ou que pessoa tomaria abertamente o partido contrário a um argumento que põe o povo em primeiro lugar? Nem há probabilidade de desacordo com sua lista de aspirações, inclusive com a necessidade de maior equidade e melhor conservação de recursos ambientais e humanos, em contraposição a certos extre-

mistas que recentemente afirmaram que a equidade, como conceito, estava morta.

Getting to the 21st Century está repleto de "efeitos especiais" — sentimentos que ocupam um parágrafo e altamente citáveis — mas, o que é de surpreender, carente de análise. A condenação de Korten da maioria dos esforços de desenvolvimento e o louvor simultâneo do "povo" omitem a existência de especialistas bem intencionados que trabalham em busca das mesmas metas que ele abraça.

Seu anti-estatismo, especialmente à luz de diversos novos governos civis democráticos, é igualmente impressionante. Korten descarta a idéia de uma função legítima do governo no desenvolvimento, apresentando os funcionários públicos como peões dos segmentos mais poderosos da sociedade ou simplesmente como corruptos. Nenhum dos componentes do seu "povo" aspiraria a um cargo público como meio de capacitar seus amigos e vizinhos? A quem compete, por exemplo, arbitrar entre interesses realmente conflitantes? O setor privado demonstrou ser de fato o guardião perfeito da confiança do "povo"?

Igualmente ausentes deste bravo novo mundo do desenvolvimento é a função dos grupos simplesmente orientados para tarefas; seu panorama branco e preto não tem lugar para sombras neutras. Pessoas sinceras assalariadas são também excluídas — o dinheiro corrompe — e, no entanto, Korten nunca discute adequadamente o que motiva e sustenta as legiões que constituem seus 1 000 pontos de luz do desenvolvimento.

Korten articula bem as prioridades fundamentais da verdadeira assistência para o desenvolvimento de base humana, mas o fato de não incluir esforços públicos, especialistas em desenvolvimento e outros aliados potenciais, provavelmente não conquistará novos adeptos ao seu abstrato "movimento do povo". É mais provável justificar o desmantelamento de toda a assistência oficial para o desenvolvimento do que substituí-la.

BARBARA ANNIS é editora de *Latin American Index*, boletim bi-semanal publicado em Washington, D. C. pela Welt Publishing. É também correspondente de várias publicações internacionais sobre questões econômicas e de desenvolvimento da América Latina. Dirigir pedidos do livro a Kumarian Press, 630 Oakwood Ave., Suite 119, West Hartford, Connecticut 06110-1505, EUA (telefone: 203-953-0214).

RECURSOS

Os recursos deste número de Desenvolvimento de Base foram todos preparados pelas ONG que trabalham com a Fundação Interamericana. Organizações da Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, México e Uruguai oferecem uma série de documentos que tratam de questões agrícolas, educacionais e sanitárias, bem como de geração de renda para a juventude. Embora divergindo no tocante a enfoque, estilo e audiência alvo, assemelham-se por procurarem, direta ou indiretamente, ajudar seus clientes e constituintes.

Plantas Medicinales, livro com ilustrações impressionantes, preparado pelo Centro de Capacitación para la Acción Social (CEDCAS), da Costa Rica, combina generosamente desenhos de bico-de-pena com texto simples para identificar as plantas medicinais comuns do país e orienta o leitor, passo a passo, na preparação de chás curativos, sucos, soluções para o banho, compressas, gargarejos, fricções, tinturas e inalações.

Um capítulo apresenta sua informação sob a forma de um organograma de leitura fácil, relacionando mais de 150 plantas — da *acederilla* (*oxalis acetosella*) à *zornia* (*dicliptera unguiculata*) — que podem ser usadas como tratamento de cerca de 140 doenças e sintomas. Oferecem-se também receitas de remédios populares para tratar da acne, dor de cabeça, reumatismo, diabete e tosse, bem como para fabricar sabonete, xampu e unguentos.

Nenhum livro desse tipo estaria completo sem mencionar os benefícios do alho e do ubíquo limão e este não desaponta o leitor, observando que o limão cura mais de 170 doenças. O manual conclui com uma discussão minuciosa sobre princípios nutritivos e boa saúde, novamente apresentado o assunto com clareza e acompanhado de ilustrações atraentes.

Dirigir perguntas ao CEDCAS, Apartado 10250, San José, Costa Rica, América Central (telefone: 21-98-09).

Tendo em vista a promoção do diálogo entre as diversas profissões que tratam da saúde comunitária, **Salud: Culturas de Colombia**, revista da *Fundación para el Etnodesarrollo de los Llanos Orientales de Colombia* (ETNOLLANO), publicou seu primeiro número no fim

de 1990. A revista apresenta seu material em quatro seções: "Temas de Reflexão", para artigos técnicos ou analíticos sobre medicina, antropologia, saúde pública e matérias correlatas; "Ação", para casos de saúde e educação da comunidade, como busca de tratamento, sob a forma de pacientes de ambulatório, para vítimas de tuberculose em zonas rurais isoladas; "Idéias Pedagógicas", para novas técnicas e material didático de fácil preparação, como uma "televisão" improvisada de papelão para animar a educação sanitária; e "Atualidade", calendário de eventos e quadro de avisos atraentemente ilustrado, com uma lista de publicações e atividades de saúde pública.

A revista *Salud* é publicada três vezes por ano pela ETNOLLANO, entidade de pesquisa aplicada sem fins lucrativos que trabalha com organizações locais, professores bilíngües e promotores da saúde para melhorar a educação, saúde e desenvolvimento sócio-econômico das comunidades das zonas rural e urbana das comunidades indígenas do Leste da Colômbia. Seu editor convida os colombianos e interessados de outros países a enviar artigos que estimulem a reflexão, análise e discussão.

Perguntas sobre de artigos, assinatura ou informação de outras publicações da ETNOLLANO, dirigir-se, por escrito, à ETNOLLANO, Apartado 55455, Bogotá, Colômbia, América do Sul (fone: 258-8098).

Autodidactismo Solidario, publicado pelos *Servicios de Educación de Adultos*, A. C. (SEDAC), conta a história de um movimento de auto-educação no Vale Mezquitil, no México. Os participantes deste movimento formaram "círculos de aprendizagem", eliminando a barreira entre professor e aluno e introduzindo uma nova abordagem à educação não-formal. Por meio do autodidatismo solidário, tornaram-se o próprio professor, combinando aprendizagem com auto-avaliação para conseguir autoconfiança.

Os SEDAC publicaram vários folhetos informativos e de fácil leitura — inclusive a história de San Pablo Oxtotipan; um trabalho profundo, embora conciso, sobre medicina alternativa; e descrições de cooperativas de artesãos, fundos de empréstimo rotativos e estábulos coletivos. Destinado a promotores comunitários, esses folhetos levantam duas questões retóricas inerentes:

primeiro, é melhor dar peixe ao homem faminto ou ensiná-lo a pescar o próprio peixe? O segundo amplia o primeiro: é melhor ensinar o homem a pescar ou ajudá-lo a organizar uma cooperativa de pesca.

Para obter estes e outros panfletos dos SEDAC, dirigir-se, por escrito, à Fundación Friedrich Ebert, Ejército Nacional 539, 5 Piso, Ciudad de México, México, C. P. 11520 ou a Servicios de Educación de Adultos, A. C., Juárez 12-A, Ixmiquilpan, Hidalgo, México, C. P. 42300 (telefone: 3-0717).

Embora geralmente apresentada como estratégia para as famílias obterem mais e melhor alimento a custo mais baixo, a horticultura caseira efetiva também pode gerar renda por meio de vendas de legumes excedentes. O *Centro de Educación y Tecnología* (CET), amplamente conhecido por suas atividades de treinamento em horticultura orgânica e tecnologia apropriada, destaca este aspecto em seu conhecido manual de horticultura *El Huerto Familiar Urbano*.

Suas ilustrações de bico-de-pena e texto bem articulado orientam o leitor passo a passo na escolha e preparação do terreno, desde opções que incluem canteiros elevados, potes de barro, baldes, terraços ou torres feitas de pneus de automóvel descartados; germinação de sementes; e plantação e colheita dos cultivos. Os horticultores urbanos estarão especialmente interessados na seção sobre fabricação de fertilizantes caseiros por meio de adubo composto e criação de algumas galinhas.

O segundo manual da série abrangente *Colección Somos Capaces*, do CET, é *Cuidados de um Pequeno Plantel Lechero*, destinado a ajudar pequenos agricultores produtores de laticínios. Muito mais técnico do que *El Huerto*, discute os sistemas digestivo e reprodutivo do gado, como cuidar da vitela recém-nascida e do bezerro, mérito relativo da forragem, construção de abrigos e doenças comuns do gado leiteiro. A compreensão do material requer bom domínio do espanhol escrito.

Pedidos de qualquer destes documentos ou da lista de publicações podem ser dirigidos ao Centro de Estudios en Tecnologías Apropriadas para América Latina, Casilla 197-V, Valparaíso, Chile (fone: 234-1141).

Empresas Asociativas Juveniles, publicado pelo *Foro Juvenil*, analisa os esforços do Foro em apoio às micro-empresas de propriedade de jovens uruguaios e administradas pelos mesmos, bem como na criação de mais empregos no nível inicial para jovens.

O livro divide-se em três capítulos e diversos apêndices detalhados. O primeiro capítulo descreve o contexto sócio-econômico do emprego de jovens, a fim de enquadrar as metas e objetivos do programa do *Foro Juvenil*. O segundo descreve a metodologia do programa que reforça os pontos fortes dos jovens para ajudá-los a sobreviver no mercado. O último capítulo apresenta conclusões preliminares, compreendendo a dificuldade de prever tendências a longo prazo com base numa avaliação de uma breve história do projeto.

Citando a escassez de material sobre emprego de jovens, o *Foro Juvenil* espera que este livro incentive outros a explorar esse campo, aprendendo lições valiosas dos falsos inícios e êxitos inegáveis do Foro.

Dirigir pedidos, por escrito, desta e de outras publicações sobre emprego de jovens a *Foro Juvenil*, Maldonado 1260, 11200 Montevideo, Uruguay América do Sul (telefone: 91-02-00 ou 98-57-20; FAX: 92-11-17).

O trabalho eficaz de desenvolvimento comunitário não pode ser medido pelo número de casas construídas, melhor saneamento ou renda gerada. Esses benefícios serão transitórios ou marginais, a não ser que as comunidades de baixa renda aprendam a identificar, planejar e executar seus próprios projetos de desenvolvimento.

Como os técnicos de desenvolvimento alimentam esse processo? *Vivienda y Organización Comunitaria* relata a metodologia em evolução do *Servicio Habitacional y de Acción Social* (SEHAS), de Córdoba, Argentina. No correr dos anos, ajudou milhares de famílias de 30 bairros pobres a construir a própria casa, melhorar o saneamento e saúde públicos e criar empregos, treinando ao mesmo tempo centenas de líderes de bairro e profissionais de desenvolvimento na promoção do desenvolvimento comunitário efetivo.

O livro evoluiu de uma proposta modesta de atualizar um relatório de 1978 sobre os esforços de *Barrio Chaco Chico* a fim de construir 19 casas de baixo custo para uma visão substancial do que o SEHAS aprendeu na

experiência de uma década em desenvolvimento comunitário. Daí, o formato inusitado deste livro de 170 páginas. O primeiro capítulo descreve brevemente o *Barrio Chaco Chico* e sua organização; o segundo reimpõe o relatório de 1978, com notas de destaque na margem para ressaltar as diferenças com as perspectivas atuais; o terceiro faz um resumo da metodologia mais moderna do SEHAS; e o último descreve o que significa a evolução das percepções, metas e metodologia.

Hoje, o SEHAS já não pensa em termos de "projetos piloto" — uma vez que esse conceito implica um processo predeterminado e um conjunto de objetivos aos quais a comunidade deve ajustar-se. Convencido de que a própria comunidade deve ser o protagonista do processo de desenvolvimento, o SEHAS deixa a organização local estabelecer as metas e administrar a implementação. O SEHAS predefine somente os princípios básicos de seu próprio trabalho, especificando que a assistência técnica deve ser realmente interdisciplinar e que as tecnologias alternativas propostas — em tudo, dos métodos de construção aos desenhos comerciais — devem incentivar a participação comunitária.

Pode-se obter este livro diretamente do SEHAS, Igualdad 3585, Villa Siburu, 5000 Córdoba, Argentina, América do Sul (telefone: 805031).

Pina Povo Cultura Memória, história oral da comunidade de Pina, de Recife, Brasil, foi concebida pela primeira vez por Oswaldo Pereira, membro da associação comunitária Grupo de Ativação Cultural da União de Moradores do Pina. Oswaldo queria preservar a identidade histórica de sua comunidade e reafirmar a lembrança coletiva dos moradores de suas lutas para frustrar as tentativas de deslocá-los de sua terra. A história da organização comunitária de Pina foi registrada em 20 horas de testemunhos gravados de pessoas mais idosas da comunidade, descrevendo a evolução do

assentamento durante a vida respectiva.

Oswaldo Pereira recorreu ao Centro Luiz Freire (CLF) — ONG local que realiza um programa multidimensional de educação, apoiando escolas comunitárias, assistência jurídica e comunicações — a fim de conseguir ajuda para seu projeto. Por intermédio de seu programa educacional, o CLF identifica e produz materiais que refletem a herança e experiência da região. Anteriormente, o Centro produziu relatos orais, como "Brasília Teimosa", livro sobre a vida de uma comunidade semelhante de favelados.

A unidade de serviço educacional do CLF empreendeu o projeto de Oswaldo Pereira e, mediante consulta minuciosa com Antônio Montenegro, professor da Universidade Federal de Pernambuco, verificou os relatos orais. O pessoal do CLF pesquisou o texto e o ilustrou com fotografias e mapas. As crianças da comunidade também fizeram desenhos para dar maior destaque ao livro.

"Pina Povo Cultura Memória" teve tanto êxito que a Secretaria de Educação de Pernambuco decidiu incorporá-lo entre os materiais didáticos a serem usados em Recife. Nove escolas públicas, apoiadas pelas associações de bairro, começaram a usar esta publicação, que será material de aula no ensino da história, geografia, leitura, ciências sociais e até mesmo matemática por meio de exemplos de produtos locais. Trinta professores foram treinados nas possibilidades de uso do livro e o mesmo será apresentado a 360 alunos da quarta série, que agora têm a oportunidade de compreender melhor a história da própria comunidade e aprender de materiais relacionados com a própria vida.

Dirigir pedidos de exemplares do livro ao Centro Luiz Freire, Rua Vinte e Sete de Janeiro, 181/169 (Carmo), Olinda, Pernambuco, Brasil (telefone: 429-3444).

— Lynda Edwards, Diane Edwards
La Voy e Selma Zaidi

PÓS-ESCRITO

Quando cabos de fibra ótica são acidentalmente cortados em New York ou em Washington, D. C., silenciando telefones e facsímiles em milhares de empresas e órgãos públicos, a catástrofe merece manchetes de primeira página. Entretanto, poucos compreendem que os modernos sistemas de telecomunicações são também cruciais para o trabalho de milhares de ONG na América Latina e no Caribe.

De fato, o computador é quase o tema deste número de Desenvolvimento de Base, que enfoca os desafios enfrentados pelas ONG na década de 90. Vários colaboradores começaram a utilizar os instrumentos da "Era da Informática" para contrabalançar a escassez de recursos, compreendendo que a democracia e o desenvolvimento econômico se baseiam ambos no livre acesso ao mercado de idéias. Estabelecem-se cada vez mais modernas redes de computadores e bancos de dados para compartilhar o conhecimento do que funciona e não funciona, preparando o cenário para uma melhor coordenação de políticas nos níveis regional, nacional e, às vezes, internacional.

Um líder nesse campo é o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, beneficiário da Fundação Interamericana no Rio de Janeiro, Brasil, que em 1988 lançou a rede de computadores ALTERNEX. Desde a primeira notícia publicada em Desenvolvimento de Base sobre a nova rede em janeiro de 1989 (Vol. 13-2), ela passou a atender mais de 500 ONG do Brasil e de vários outros países latino-americanos. Como parte da

Associação para o Progresso das Comunicações (APC), rede sem fins lucrativos, o sistema ALTERNEX também proporciona intercâmbio de correio eletrônico de baixo custo e serviços de conferência a mais de 9 000 ONG que utilizam a rede APC em âmbito mundial.

A eficiência da ALTERNEX foi recentemente confirmada quando o Grupo de Trabalho sobre Sistemas de Informática da Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU (UNCED) propôs que a rede fosse a coordenadora (juntamente com pessoal técnico de outros sistemas da APC) do projeto de sistema eletrônico de intercâmbio de informações para a UNCED.

Esta "Conferência de Cúpula da Terra", a realizar-se no Rio de Janeiro em junho de 1992, é considerada como a maior conferência jamais realizada sobre qualquer tema no mundo. Na realidade, haverá duas reuniões simultâneas: uma na sede "oficial" e a outra na sede de uma ONG. De acordo com Carlos Alberto Alfonso, coordenador do projeto ALTERNEX, "as mensagens produzidas numa estação de trabalho ou terminal em ambas os locais serão enviadas imediatamente a seu destino em todo o mundo". Portanto, a rede desempenhará papel crucial no resultado dessa ambiciosa conferência de cúpula.



FUNDAÇÃO INTERAMERICANA

Conselho Diretor

Frank D. Yturria, Presidente; Yturria Ranch Enterprises
James R. Whelan, Vice-Presidente; The Whelan Company
Norton Stevens
Bernard W. Aronson, Secretário Adjunto de Estado de Assuntos Interamericanos,
Departamento de Estado dos EUA
James H. Michel, Administrador Adjunto, Divisão para a América Latina e o Caribe,
Agência de Desenvolvimento Internacional dos Estados Unidos
Ann Brownell Sloane, Diretora, Sloane and Hinshaw, Inc.

Bolsas da Fundação Interame- ricana

A Fundação instituiu quatro programas de bolsas em apoio a profissionais do desenvolvimento e pesquisadores da América Latina, do Caribe e dos Estados Unidos que estudam atividades de desenvolvimento entre as pessoas de baixa renda. Dois desses programas apóiam a pesquisa de campo na América Latina e no Caribe nos níveis de mestrado e doutorado; o terceiro ajuda especialistas e profissionais da América Latina e do Caribe a realizarem estudos de pós-graduação nos Estados Unidos; o novo programa, a Bolsa Interamericana Dante B. Fascell, apóia atividades de divulgação do desenvolvimento de base de líderes latino-americanos e caribenhos de destaque.

As matérias das bolsas giram em torno dos seguintes assuntos: 1) natureza de eficientes organizações de base entre as pessoas de baixa renda; 2) natureza de eficientes organizações intermediárias ou de serviços; 3) avaliações sistemáticas de atividades locais de desenvolvimento, tais como estudos de programas e projetos de desenvolvimento destinados a beneficiar as populações pobres, inclusive pequenas empresas do setor informal, mulheres arrimos de família, populações indígenas isoladas e pescadores artesanais.

Endereço para inscrição e consultas:

Fellowship Office
P. O. Box 9486
Rosslyn, VA 22209-9486
EUA

Índice

Democracia na outra América

Patrick Breslin

As ONG e a transição para
a democracia no Chile

Brian Loveman

A parceria no desenvolvimento
agrícola: o potencial da cooperação
entre as ONG e o governo

Anthony Bebbington

Relatório de Pesquisa
Revisão do desempenho das ONG

Forum • A marcha do Desenvolvimento

Notícias da Sede • Livros

Recursos • Pós-escrito