

McNeish, John-Andrew. **Pobreza, política e 'passes de mágica' na Bolívia e na América Latina.** *En publicacion: A pobreza do Estado: reconsiderando o papel do Estado na luta contra a pobreza global.* Címadamore, Alberto; Hartley, Dean; Siquiera, Jorge. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Agosto 2006. ISBN: 978-987-1183-59-3

Disponible en la World Wide Web: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/crop/pobreza/11mcneish.pdf>

www.clacso.org

RED DE BIBLIOTECAS VIRTUALES DE CIENCIAS SOCIALES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE, DE LA RED DE CENTROS MIEMBROS DE CLACSO

<http://www.clacso.org.ar/biblioteca>

biblioteca@clacso.edu.ar

JOHN-ANDREW MCNEISH*

POBREZA, POLÍTICA E “PASSES DE MÁGICA” NA BOLÍVIA E NA AMÉRICA LATINA

INTRODUÇÃO

A maioria de nós sabe que o que o governo diz e o que o governo faz são, com frequência, duas coisas bastante diferentes. Não é raro que, nas democracias liberais, os partidos políticos façam grandes promessas em suas campanhas eleitorais, para esquecê-las tão logo se tornam governo. Para a maior parte de nós, são suficientes as explicações comuns sobre a necessidade de pragmatismo político, o desafio das múltiplas demandas e as restrições econômicas. Desde que haja certo tipo de estabilidade, algum sinal de prosperidade geral, a “Magia do Estado”, conforme Michael Taussig (1997) define as técnicas de legitimação dos estados-nação – a evolução de uma identidade nacional, uma cultura e um espírito comuns –, e a crença nos benefícios do governo liberal democrático nos permite passar por alto as diferenças entre a retórica política e sua realidade. No entanto, em países sem estabilidade política e/ou econômica, ou naqueles em que os laços entre o nacionalismo e a magia do Estado são frágeis, essas diferenças não podem ser descon-

* John-Andrew McNeish é pesquisador com pós-doutorado no Instituto de Antropologia da Universidade de Bergen, Noruega. Ele foi, até recentemente, coordenador de pesquisa sobre a América Latina, no âmbito do CROP/CLACSO Programa de Estudos da Pobreza, sediado em Bergen. Antes disso, pesquisava sobre Desenvolvimento Regional e Negócios, no Instituto Norueguês de Pesquisa do Trabalho (AFI) em Oslo, Noruega.

sideradas. Nesses casos, os passes de mágica políticos, na tentativa de fazer-nos acreditar em algo que nunca existiu, e talvez jamais exista, não apenas não convencem, como geram reações de desilusão e raiva crescentes em relação aos limites e contradições do governo. Neste texto, afirmo que os visíveis sinais de desencanto e as visíveis explosões periódicas de raiva coletiva na Bolívia podem ser perfeitamente explicados com base nesse raciocínio.

Nestas linhas, afirmo que, por trás da contínua agitação social na Bolívia, há algo mais do que problemas sociais e econômicos naquele país. Apesar das tentativas dos governos bolivianos recentes de apresentar políticas explicitamente desenhadas para combater a pobreza, as manifestações de massa e os bloqueios de estradas continuam a ocorrer com frequência cada vez maior. O governo boliviano e as organizações internacionais surpreendem-se diante dos fracos resultados de seus esforços para reduzir a pobreza através da abertura de novas oportunidades de mercado e de espaços políticos para os setores marginalizados da população. Ao fazerem tudo o que se lhes ocorre para melhorar a sorte dos pobres, a recorrente agitação é geralmente atribuída, tanto pelos governos quanto por aquelas entidades, aos permanentes efeitos do comércio de coca e ao conservadorismo militante de uma sociedade etnicamente polarizada, como a boliviana. Quanto a esse ponto, considero que, enquanto certos aspectos são identificados como portadores de uma influência negativa sobre o desenvolvimento nacional, os fatores que, na verdade, estão impedindo a redução da pobreza na Bolívia são os limites políticos à aceitação do debate quanto à política a ser adotada e às soluções que ela apresenta. Ademais, considero que esse problema não se limita, de modo algum, ao caso boliviano.

Muitos dos detalhes que descrevo neste capítulo são específicos dos antecedentes políticos e históricos da Bolívia, mas há também claras ressonâncias de conflitos sociais e de bloqueios à criação de políticas vistas em outras partes da América Latina e do Caribe. Apesar das predisposições para o contrário, o pensamento atual sobre o desenvolvimento na região continua profundamente limitado pela aceitação dogmática do liberalismo de mercado. Com demasiada frequência, as esperanças oferecidas aos pobres pela legislação, no sentido de reduzir a dívida nacional, apoiar a democracia local e preservar a participação popular, o diálogo e a valorização cultural, são frustradas pelo impacto da legislação concorrente, voltada para a governança, a privatização e a redução do gasto público. Enquanto a retórica do governo e dos especialistas em desenvolvimento promete a ampliação das liberdades, os pacotes de reforma criam novas cargas sob a forma de mais controle, mais restrições e mais obrigações. O passe de mágica, mostrando um quadro diferente do que na realidade existe, não apenas é insuficiente para convencer a comunidade internacional quanto à viabilidade de investimento na área, como

também, para um número de habitantes da região, as atuais contradições do governo democrático e da política de desenvolvimento têm-se tornado cada dia mais óbvias e inaceitáveis. Apesar da abertura de novos espaços políticos nas estruturas nacionais de decisão, o controle estrito acerca de que pessoas e de como elas podem ser ouvidas vem somar-se ao clima de desilusão em relação ao Estado e ao papel do governo.

POLÍTICAS EM PROL DOS POBRES NA BOLÍVIA

Em torno dos anos 90 do século passado, a Bolívia não somente havia desenvolvido uma democracia que funcionava, como também alcançado um estágio em que se observava um razoável interesse, tanto dentro quando fora do país, no sentido de formular políticas específicas de redução da pobreza. As estratégias adotadas pelo governo voltavam-se não apenas para a criação de novas oportunidades de desenvolvimento e de mercado, mas também para a abertura de espaços políticos aos setores marginalizados da população. Pela primeira vez, mudanças constitucionais, no início da década de 1990, reconheceram a natureza pluricultural da população do país¹. Ao mesmo tempo, foram ratificados acordos internacionais relativos aos direitos humanos e indígenas. Ademais, o governo boliviano implementou algumas mudanças práticas e técnicas, dentre as quais as mais importantes foram as Leis de Participação Popular (1995) e a Descentralização Administrativa (1996). Vistas em conjunto, essas reformas tinham o objetivo de redistribuir os poderes governamentais e desenvolver as finanças em municípios empobrecidos. Paralelamente, foi criado um novo sistema de governo local que prometia não apenas ser transparente e acompanhado pela população, mas também promover a união entre o governo democrático liberal do município e as lideranças tradicionais e estruturas organizacionais.

Outras iniciativas importantes, em termos de políticas sociais, tomadas pela administração de Sánchez de Losada, incluíram a formulação de uma nova Lei de Reforma Agrária (INRA), destinada a garantir e regulamentar os títulos de propriedade de terras particulares e comunitárias; uma reforma escolar, incluindo a tentativa de implantar o ensino bilíngüe; e um novo sistema de aposentadoria (BONOSOL). Normas sobre microcrédito e microfinanciamento também foram implantadas durante aquele período e continuaram contando com o apoio do Estado e a cooperação internacional.

Apesar da eleição democrática de um ex-ditador militar² para a presidência, no final da década de 1990, no limiar do novo milênio, a

1 A Bolívia tem uma população indígena de pouco mais de 50%, e nesses termos, é somente comparável à Guatemala.

2 O General Hugo Banzer era chefe do regime militar entre 1971 e 1978.

linha do governo boliviano de combate à pobreza por meios democráticos não mudou, pelo menos no papel. Na verdade, a palavra de ordem da campanha de Banzer referia-se diretamente às necessidades básicas dos pobres: “Pão, Teto e Trabalho”. Paralelamente à ação militar contra os plantadores de coca do Vale do Chapare, o governo boliviano deu prosseguimento à reforma em nível municipal, compondo uma *Comissão* encarregada de garantir a manutenção dos direitos humanos.

Seguindo as orientações do Banco Mundial, contidas em sua *Estratégia de Redução da Pobreza*, de 1999, a Bolívia tornou-se o único país na América do Sul a juntar-se à iniciativa daquela instituição financeira relativa aos *Países Pobres Altamente Endividados* (PPAE). A par da criação de um clima mais favorável ao pagamento da dívida e aos investimentos de capital, que a medida proporcionava, a iniciativa envolvia a definição de uma *Estratégia de Redução da Pobreza* (ERP) para o país. As ERPs são a resposta prática do Banco Mundial às Metas de Desenvolvimento do Milênio (MDM), do PNUD, segundo as quais a pobreza extrema e a fome devem estar reduzidas à metade em torno de 2015. O regulamento das ERPs assegura que os recursos para pagamento da dívida devem ser investidos na redução da pobreza, e responde às críticas óbvias e à fragilidade das reformas anteriores envolvendo ampla participação dos governos nacionais e da sociedade civil local em todas as etapas operacionais. Na tentativa de contemplar a pobreza, os governos devem apresentar uma ERP que explique claramente como pretendem incluir a pobreza no processo de desenvolvimento nacional bem como atender às necessidades e interesses da população (Bendana, 2002). Na Bolívia, a versão local da iniciativa global é a *Estratégia Boliviana para Redução da Pobreza* (EBRP)³.

O processo da ERP estimula o uso de métodos qualitativos de consulta para identificar os interesses e opiniões da sociedade civil. Na Bolívia, essas normas criaram a base de um “Diálogo Nacional”, através do qual a população deveria ser consultada a respeito da política econômica nacional, da alocação dos recursos nos *Países Pobres Altamente Endividados* (PPAEs) e os interesses públicos no desenvolvimento (*Unidade de Análise da Política Social e Econômica* (UDAPSE) (UDAPE, 2000). A primeira fase desse processo apresentou vários resultados positivos: principalmente um acordo para desenvolver um programa de redução da pobreza e impulsionar o crescimento econômico. O Plano Operacional de Ação para 1997-2002, assumido por Sanches de Losada em sua segunda administração, e concebido pela *Unidade de Análise de Política Social e Econômica* (UDAPE) do governo boliviano, baseou-se em quatro pilares identificados por esse processo: oportunidade, equidade, dignidade e reforma institucional.

3 *Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza*.

RETÓRICA E REALIDADE

Como resultado dessa importante ação em prol dos pobres, a Bolívia foi elogiada, por personalidades influentes no Banco Mundial e pela comunidade internacional como um exemplo da “boa prática” do desenvolvimento e reforma governamental⁴. Entretanto, apesar do entusiasmo com o modelo boliviano de democratização e redução da pobreza, demonstrado pela comunidade internacional, existe um crescente reconhecimento, no âmbito de pesquisadores e especialistas em desenvolvimento, de que os impactos dessas medidas foram exagerados.

A Bolívia continua sendo um dos países mais pobres da América do Sul. Embora o PNUD declare que uma infra-estrutura melhor para lidar com a pobreza tenha sido criada naquele país como resultado do recente aumento dos investimentos sociais, e admite que pouco se progrediu em termos de bem-estar se se comparar a renda com os níveis de consumo (UNDP, 2002). De fato, a UDAPSE relata que, entre 1999 e 2002, mais de 382.000 pessoas viviam abaixo da linha de pobreza (em termos simples, renda inferior a 2 dólares por dia). Conseqüentemente, a pobreza cresceu de 62% para 65%, e em algumas áreas rurais, no Altiplano do país, estima-se que o percentual atinge os 82% (Landa, 2002; Hernani, 2002). De 1999 a 2002, a distância entre o rico e o pobre também aumentou. A renda média de 90% da população é, agora, 15 vezes maior que a dos 10% mais pobres⁵. Embora a economia boliviana continue a crescer em torno de 2,8%, porque grande parte desse crescimento econômico ocorreu em áreas de alta produtividade (principalmente o setor financeiro), absorveu apenas 10% da força de trabalho. Estima-se, agora, que 67% da mão-de-obra boliviana estão empregados no setor informal.

Parece ter havido também pouco avanço em termos de expansão democrática. Apesar da insistente retórica política sobre participação e abertura democrática, são muitas as vozes insatisfeitas ou ocupando seu lugar nas estruturas redesenhadas dos governos locais da Bolívia. Nos últimos anos, as greves em diversos setores da força de trabalho, urbana e rural, continuam freqüentes, as estradas permanecem bloqueadas; e as grandes marchas, e manifestações de povos indígenas, vindas do Altiplano e da parte baixa da capital, continuam a ocorrer com freqüência cada vez maior. O presidente da república, Gonzalo Sánchez

4 Comentários do Dr. Deepa Narayan, editor de “Vozes dos Pobres”, do Banco Mundial. Conferência da NORAD. Oslo, Noruega: outubro 2002. Comentários similares foram repetidos em resultados de uma pesquisa recente sobre reformas de governo e econômicas no país, e.g. “Descentralização e governo local na Bolívia: um panorama de baixo para cima”, por Jean-Paul Faguet, Faculdade de Economia de Londres, *Crisis States Programme, série Working papers* No. 1, maio 2003.

5 Índice coeficiente Gini de 0,56.

de Losada, foi obrigado a fugir do país em outubro de 2003, após uma série de demonstrações de militantes durante as quais alguns ministérios ficaram em ruínas.

O DIABO MORA NO DETALHE

Devido aos persistentes níveis de pobreza e da agitação social na Bolívia, a situação não está de modo algum sendo revertida ali, como têm pretendido os formuladores oficiais de políticas e os setores internacionais que lhes dão suporte. A pobreza e a democracia continuam a constar da agenda como os principais temas sociais e políticos a serem enfrentados pelo governo e as populações locais naquela nação. Não me convencem as explicações sobre a persistência desses problemas. A guerra contra as drogas fracassou, mas não apenas devido ao desencanto com o liberalismo de mercado. Os fazendeiros dedicados ao plantio de coca são críticos com relação às normas sob as quais operam as atuais políticas de mercado, porém são ainda mais críticos quanto à rígida defesa que o Estado faz dos meios e formas tradicionalmente utilizados pelo governo para firmar acordos. Os principais partidos políticos falharam no trato com as populações rural e indígena, embora isso nada tenha a ver com o conservadorismo daquelas.

Afirmo que o maior obstáculo ao desenvolvimento e à democracia na Bolívia são as constantes limitações decorrentes das noções e estruturas da democracia no país. Observações feitas em nível local – no meu caso, na municipalidade de Santuario de Quillacas, comunidade de idioma aimará situada no Altiplano Sul – revelam que realmente existe um *passee de mágica* nos processos de reforma e desenvolvimento implementados em nome da redução da pobreza e pela democracia. Além do mais, mostram que a população local está mais do que consciente desse truque.

PARTICIPAÇÃO POPULAR E DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA NA BOLÍVIA

Do ponto de vista da descentralização administrativa na Bolívia, as leis introduziram dois itens fundamentais. O primeiro refere-se à estrutura política do Estado, e o segundo, às relações fiscais e financeiras entre os diversos níveis de governo. Junto com a reforma constitucional, as Leis criaram novos pilares para o governo local eleito autonomamente, tanto no nível de Departamento como naqueles previamente identificados como Seções de Províncias. Essas normas têm o efeito de transferir uma significativa percentagem da renda governamental (cerca de 20%) para o nível da administração local, onde, do ponto de vista do elevado gasto público, o Estado boliviano praticamente não existia. Ademais da

redistribuição de impostos, os governos locais também receberam permissão para solicitar recursos extras das agências não governamentais e outras entidades financiadoras, tal como o *Fundo de Desenvolvimento Social* (FIS) e o *Fundo de Desenvolvimento Camponês* (FDC). De acordo com dados do Ministério da Fazenda da Bolívia, os orçamentos dos governos locais aumentaram em cerca de 50% de 1994 a 1995. Segundo os termos das Leis, as finanças governamentais locais seriam, agora, alocadas seguindo critérios *per capita*.

Além das novas normas financeiras, a *Lei de Participação Popular* determinava que todo o território da nação boliviana fosse pesquisado novamente e dividido nas recém-definidas constelações administrativas urbano-rurais conhecidas como Municipalidades. Um processo pelo qual os antigos limites municipais, provinciais e departamentais foram revistos e, em algumas áreas, significativamente redefinidos.

Embora não houvesse mudanças na antiga constituição política dos governos municipais como tais, as novas leis promoveram importantes aberturas nos tipos de organização que podiam participar desse sistema representativo. Além das diversas categorias jurisdicionais, a *Lei de Participação Popular* instituiu os meios pelos quais as comunidades autogovernadas dos indígenas poderiam tornar-se atores participantes da democracia boliviana. Ao registrarem-se como *Organizações Territoriais de Base* (OTBs) as estruturas tradicionais teriam garantido status legal e papel oficial como supervisoras da execução satisfatória dos planos municipais. Segundo comentário contido em relatório da Universidade de Estocolmo: “É esse o sustentáculo da reforma, no sentido de possibilitar o casamento entre a democracia representativa do Estado e os sistemas participativos tradicionais dos povos e comunidades indígenas” (Booth, Clisby e Widmark, 1997). Ao abrir o sistema administrativo a novas entidades políticas, essa legislação surgiu como uma possibilidade de livrar-se do poder de ação do governo liberal, que privilegiava os direitos individuais, em detrimento dos culturais e grupais.

ESPERANÇA E DECEPÇÃO

Apesar da retórica da democracia e da bem sucedida reforma implementada pelo governo boliviano, uma pesquisa de abrangência local, desenvolvida por analistas independentes no Altiplano da Bolívia, revela a decepção das pessoas com os resultados das *Leis da Participação Popular e da Descentralização Administrativa*. A pesquisa mostra que, apesar de que as medidas estivessem bem apresentadas no papel – o povo votando em eleições locais, assistindo às reuniões, registrando suas organizações, elaborando planos de desenvolvimento, etc. –, as próprias pessoas não obtiveram qualquer retorno de suas ações. Na verdade, havia muito poucos sinais concretos de que houvesse melhorias,

tanto em termos de representação governamental local quanto de desenvolvimento nesse mesmo âmbito. O estudo demonstrou, ainda, que apesar das mudanças ostensivamente significativas nas estruturas de governo e nas oportunidades políticas, em muitas comunidades rurais locais, a reforma havia ocorrido apenas no nome.

Para começar, os principais impedimentos às mudanças positivas foram identificados como de natureza técnica. De fato, embora alguma menção tenha sido feita à falta de recursos nacionais suficientes para apoiar a implementação da reforma, a maioria das primeiras críticas tendia a caracterizar os problemas da participação popular e da descentralização administrativa como resultado de uma série de deficiências em nível local, em cujo âmbito os analistas destacaram as carências educacionais e de treinamento (Ticehurst, 1998; Booth, Clisby & Widmark, 1996, 1997; Arias, 1996; Lee van Colt, 2000; Calla Ortega & Pérez Arenas, 1995). Ficou claro que, embora um número significativo de servidores municipais desempenhasse suas funções com honestidade e dedicação, a maior parte deles era de origem urbana, com limitada ou nenhuma experiência técnica em administração municipal (Calla Ortega & Pérez Arenas, 1995). Segundo estimativas do *Secretariado Nacional da Participação Popular*, em 1995, 85% dos dirigentes da OTB eram analfabetos funcionais. Mesmo que a equipe da administração municipal e os representantes civis se adequassem ao seu novo trabalho, os críticos da reforma ressaltaram que o treinamento e as informações que o Estado lhes proporcionou não eram suficientes. Num relatório elaborado para o TYPI-DANIDA sobre a situação no Norte de Potosí, os autores assinalaram: “As Municipalidades demonstram pouco conhecimento sobre a infra-estrutura que supostamente foi entregue em suas mãos, e menos ainda com relação ao que eles tentarão atingir com a reforma educacional” (Calla Ortega & Pérez Arenas, 1995: 31). Ali onde o nível instrucional da equipe municipal era um problema, a educação e o conhecimento públicos eram ainda piores. Os críticos afirmam que o esforço do governo para difundir informações sobre a Lei foi insuficiente, deixando a maior parte do público sem conhecer sua natureza e seu impacto sobre a própria vida (Lee Van Cott, 2000). A maioria (52%) dos membros dos Comitês de Vigilância eleitos pelo Secretariado Nacional da Participação Popular afirmou precisar urgentemente de mais treinamento para poder examinar o *Plano Operacional Anual* (POA) de sua Municipalidade e para melhor julgar se os projetos estavam sendo adequadamente implementados (SNPP, 1996). Eles lutavam com a nova terminologia e o novo ritual burocrático que lhes haviam sido impostos (Bigenho, 2000). Não dispunham de recursos para contratar consultores, e o grosso da assistência técnica fornecida pelos meios oficiais havia sido destinado aos governos municipais.

Segundo os críticos, a combinação dos baixos níveis educacionais com a insuficiência de treinamento foi a responsável, num contexto de extrema pobreza e necessidades básicas não satisfeitas, pela utilização irresponsável dos recursos no primeiro ano de vigência das novas Leis. Muitas Municipalidades decidiram aplicar o dinheiro em melhorias urbanas visíveis, como a reconstrução da praça da cidade, a construção de novos escritórios municipais, de quadras esportivas, etc., em vez de destiná-lo ao desenvolvimento da produção e da infra-estrutura. Após o primeiro ano, o destino dos recursos mudou, sendo estes direcionados para melhorar a capacitação financiada pelo Estado e a educação pública. Os recursos passaram a ser alocados em investimentos para o bem-estar social, sobretudo saneamento básico, escolas, postos de saúde, fornecimento de água potável, além de uma boa porcentagem continuar a ser destinada a melhorias urbanas, como o sistema de esgotamento sanitário (Lee Van Cott, 2000). No entanto, tal como sugerem alguns autores, o permanente viés urbano nos investimentos aponta para demandas mais organizadas por parte das elites, bem como direcionadas à obtenção de resultados mais rápidos dos projetos de infra-estrutura urbana, em comparação com os investimentos produtivos, que requerem maior capacidade técnica e gerencial (Moe, 1997:8)⁶.

Embora concorde com essas críticas iniciais ao processo de reforma relacionado à participação e à descentralização, uma pesquisa que realizei recentemente, junto com outros colegas (McNeish, 2001; Jansen, 1999), revelou que os problemas que a reforma enfrentou eram, na realidade, maiores do que os restritos ao funcionamento dos governos locais. Contrariamente à arraigada retórica sobre capacidade de resposta e abertura, descobriu-se que as estreitas limitações e restrições estavam sendo impostas pelo governo quanto à participação local no novo processo de planejamento do desenvolvimento. Apesar de indicar que o povo tomasse parte e fosse consultado ao longo do processo de planejamento participativo, isso somente era permitido nos limites dos parâmetros estabelecidos por uma metodologia do Estado (Lee Van Cott, 2000; Calla Ortega & Pérez Arenas, 1995; Blackburn & Holland, 1998; Grey-Molina, 1999; DANIDA, 1998).

A justificativa do governo para fomentar a metodologia do planejamento participativo foi a de que esta privilegiava a demanda social. No entanto, ao definir um conjunto limitado de padrões e estimativas que, excluindo outras alternativas, estimulasse uma agenda voltada sobretudo para o desenvolvimento infra-estrutural e produtivo, ficou bastante claro que o governo estava relutante em renunciar ao controle sobre o planejamento nacional. Em vez de uma esfera de deliberação

⁶ Ver, também, Gray-Molina *¿Adónde fue la plata de la Participación Popular? La Razón*, 23/1/2003.

democrática sobre a política pública entre as organizações autônomas da sociedade civil e o Estado, a lei convocou certos grupos específicos a engajarem-se numa metodologia definida de participação no que tange a temas de política pública especificada pelo Estado.

Minha própria pesquisa mostra que a formulação dos planos de desenvolvimento municipal estava profundamente influenciada pelos consultores externos pertencentes às *Unidades de Fortalecimento Municipal*, das *Corporações de Desenvolvimento Regional* (CORDES). Esses técnicos ofereciam facilidades e treinamento em metodologias participativas para ajudar a articular necessidades, percepções e prioridades locais. No entanto, os mesmos consultores também deveriam atender às diretrizes do governo no sentido de adequar as demandas locais a um formato padrão a ser apresentado às autoridades departamentais (Blackburn & Holland, 1998: 36). Segundo um relatório da TYPI-DANIDA sobre o Norte do Potosí, “Na maior parte dos casos, existe uma grande diferença entre o que as autoridades municipais e os membros da comunidade consideram necessário” (Calla Ortega & Pérez Arenas, 1995: 30). Em minha pesquisa, o Prefeito Municipal de Santuario de Quillacas, comentou: “O Governo Central parece que sempre tem uma perspectiva diferente da nossa. Tudo faz crer que eles têm sérios problemas para integrar as nossas idéias ao *Plano de Desenvolvimento Departamental*”.

Além dessas e de outras limitações impostas à participação e à descentralização, tanto pelo governo quanto por partidos políticos nacionais, havia claros sinais de permanentes conflitos baseados nas diferenças de cultura e tradição. Embora as Leis tenham proposto um casamento entre a democracia representativa liberal e as estruturas étnicas de base comunitária, as tradições e as formas de organização locais freqüentemente se chocavam com as exigências da Lei e do gabinete governamental (McNeish, 2002).

Do ponto de vista cultural, a principal crítica às *Leis da Participação Popular e da Descentralização Administrativa* referia-se ao impacto que se considerava que ambas tinham sobre os limites comunitários. Conforme mencionado linhas acima, a criação de novas estruturas de governo local na Bolívia demandava uma mudança na redelimitação física e política dos territórios municipais. Com as reformas, o Estado tentava ocupar todo o território nacional mediante o reconhecimento e a delimitação territorial das jurisdições municipais. Isso buscava solidificar a soberania e a modernização do Estado (Bigenho, 1999). O antigo mapa político e administrativo da Bolívia era bem conhecido por uma série de inconsistências que há muito exigiam correção. No entanto, essa divisão administrativa do país acarretou um grande número de conflitos limítrofes entre as jurisdições municipais. As fronteiras territoriais não constituíam motivo de pressão quando o governo

local não detinha a responsabilidade nem dispunha dos recursos para assistir as áreas marginais. No entanto, agora, que elas contavam com esses fundos, as comunidades locais sentiam-se com mais razão ainda para reclamar e disputar determinadas áreas alegando causas históricas, econômicas e demográficas.

Durante o primeiro ano de vigência das reformas, foi criada a *Comissão Nacional Interministerial de Limites* (CONLIT), cuja incumbência era coordenar os distintos mapas e listas de cinco diferentes ministérios com vista a definir as fronteiras das novas municipalidades e seus cantões. No curso desse processo, surgiu todo tipo de problemas. Segundo os dados, duas municipalidades situavam-se numa área desabitada; três existiam, mas nunca haviam sido oficialmente registradas, embora nelas houvesse ocorrido eleições de forma regular. Muitas comunidades protestaram por haverem sido localizadas numa municipalidade, província ou departamento que não correspondia, ou porque seus limites haviam sido erroneamente desenhados (Ramírez Velarde, 1996: 118). Em 1996, a CONLIT estava tratando de cerca de 100 conflitos limítrofes em todo o país. Algumas dessas demandas referiam-se a exigências não atendidas envolvendo importantes recursos naturais, como gás natural e madeira, que, em termos de arrecadação, poderiam aumentar significativamente o potencial de investimento municipal. No entanto, tampouco era raro encontrar limites municipais, provinciais e até departamentais segmentando territórios étnicos específicos. O corte de territórios e unidades culturais sobre os quais a autoridade era exercida por organizações étnicas pode ter subtraído desses grupos alguma forma de poder conquistada por eles ao longo de todo o processo.

Foi essa experiência de retirada de poder através dos limites que, em 1997, levou pessoas que conheço a fazer comentários como este: “As Leis mostram respeito pelas nossas normas e costumes, e prometem mudança positiva no desenvolvimento local, mas ainda parecem preocupar-se pouco por nossas terras, costumes e cultura”.

AVANÇANDO?

Seria errado simplesmente colocar num mesmo cesto todas as políticas e processos de democratização e de redução da pobreza, qualificando-os como um fracasso e uma dificuldade tão-somente da Bolívia. Na realidade, isso seria tanto metodologicamente impróprio quanto logisticamente impossível para caracterizar de maneira abrangente o que estava ocorrendo em contextos tão imensamente diferenciados dos pontos de vista histórico, político, social e econômico. Mesmo dentro da própria Bolívia, existe certa variação entre regiões e áreas culturais no sentido de que distintas políticas têm sido vivenciadas e

causado impacto⁷. Isso posto, notam-se claras ressonâncias, no caso da Bolívia, dos conflitos sociais e bloqueios à formulação de políticas vistas em outras partes da América Latina e do Caribe. Nesse sentido, considero que tais semelhanças vêm das origens, intenções e conteúdos similares das reformas no Continente. Afirmo também que essas similaridades decorrem da forma em que os debates sobre democracia e desenvolvimento são seriamente limitados pela raramente questionada hegemonia política do liberalismo de mercado. Embora existam algumas exceções, esse paradigma continua a impor restrições a um conteúdo aceitável – e, portanto, a uma política aceitável – na Bolívia e nos demais países latino-americanos.

Também aqui, minha pesquisa sobre Participação Popular e Descentralização Administrativa serve para demonstrar essas afirmações. A Participação Popular e a Descentralização são amplamente festejadas como respostas institucionais aos desafios do regionalismo econômico, da governança, do planejamento do desenvolvimento e da distribuição e equilíbrio de poder. Como tais, representam os princípios centrais da estratégia nacional de redução da pobreza e democratização. Durante os anos 80 do século XX e o início da década de 1990, um grande número de governos latino-americanos adotou esquemas de descentralização administrativa do Estado e de desenvolvimento participativo (Quadro 2).

A participação popular e a descentralização implicam a abertura de novos canais de comunicação entre as populações locais e os respectivos Estados centrais. Um número maior de pessoas, incluindo grupos anteriormente invisíveis do ponto de vista político, como as mulheres e os pobres, tem acesso às estruturas locais de poder, o que antes era negado. Os governos, assim como as entidades que apoiam programas e que atuam nos círculos não governamentais, respaldam a descentralização administrativa no sentido de elevar tanto a eficiência quanto a responsabilidade das instituições governamentais. Embora reivindicando a natureza interna da respectiva reforma, os governos nacionais na verdade aprendem entre si a incluir a participação popular como ingrediente necessário de seu processo de descentralização (Martinez, 1996). Enquanto esse aprendizado parece originar-se domesticamente na maioria dos países, é inegável a influência da economia e das organizações internacionais, como a ONU, o FMI e o Banco Mundial, sobre as nações

7 Segundo entrevistas que fiz a Alcides Valdillo, Diretor de Fortalecimento Municipal junto à SNPP, e David Teuchsnieder, do Banco Mundial, áreas como Santa Cruz e Tarija, na planície boliviana, foram descritas como muito mais promissoras e livres de problemas do que o Altiplano. As municipalidades são maiores, razão pelas quais, em termos de *per capita*, recebem recursos financeiros mais substanciais para investir em administração e desenvolvimento. As estruturas de poder indígenas nessas áreas foram consideradas mais facilmente identificáveis, e suas lideranças locais mais dispostas a comprometer-se e ouvir o que o Estado oferecia.

Quadro 2.
Tabela Comparativa sobre Participação Popular e Descentralização
em países latino-americanos (baseado em Martínez, 1996:114)

| | Países Latino-Americanos | | | | | |
|--------------------|----------------------------|--|----------------------------------|------------------------|-------------------------------------|---|
| | Peru | Equador | Colômbia | Venezuela | México | Bolívia |
| Data adoção | 1984 | 1978 1983 | 1982 (1986) | 1978 | 1983 | 1994 |
| Governo | Belaúnde T. Alán García | J.Roldos F.Cordero | Birigilio del Barco | Herrera Campins | Miguel de la Madrid | G. Sánchez de Losada |
| Orgs. Int. | INEP-PNUD | PNUD | CINEP/PNUD | OAS | ONU | PNUD |
| Novas Org. | Diálogo Rimanacuy | Comités Participat. | PEZ,TZ,JAZ, CAPACA, CIPACU | Assoc. Territoriais | Deleg. de Conselhos Moradores | OTBs, CVs, SNPP |
| Objetivos | Des. Reg. Descentr. | Desenv. Treinam. Bem-estar social | Desenv. Descentr | Planej. Des. Soc | Plan. Des. Probl. Urb. | Des. local Descentr. Saúde, Educação |
| Recursos | Rec. Munic. % PIB | 2% PIB | 50% PIB | Inv. em Planos | Transf. Rec. p/ Municip. | Finanças Munic. 20% PIB |
| Localiz. | Municip | Min. Trab., AME CONADE | Munic. | Munic. | Munic. Empr. Públicas | Municip. |

que têm dado continuidade a seus programas de participação popular e descentralização (Palma Caravajal, 1995; Montano, 1996; Ospina, 1997). Na Bolívia, o Banco Mundial tinha um interesse chave no avanço da legislação rumo à reforma de governo local, ao financiamento de sua implementação e ao projeto de planejamento participativo. Na América Latina, os programas de participação popular e descentralização não obedeceram apenas a uma disposição política regional, mas, em grande medida, fizeram parte de um processo de ajuste estrutural sob o comando e com o suporte da comunidade internacional representada pelo PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) e o Banco Mundial (Tendler, 1997; Palma Caravajal, 1995; Martínez, 1996; Caravajal, 1995; Stiefel e Pearce, 1982). A Municipalidade, herança da estrutura centralizada do Estado napoleônico, presente em muitos países da região, seria reformulada e passaria a desempenhar um papel chave na maior parte dos novos programas de descentralização administrativa (Nickson, 1997).

Com vista a fazer as estruturas de governo e as instituições locais funcionarem democraticamente, a descentralização implica a implantação – ou a reforma – de um sistema de comunicação institucional entre representantes localmente eleitos e sociedade civil/Estado. No marco dos sistemas antes politicamente frágeis ou marginalizados, setores da população são ostensivamente agraciados com mecanismos cujos objetivos são arejar sua visão e influenciar os processos de tomada de decisão em nível local. Pelo menos no caso da América Latina, isso implica ademais a descentralização de elevadas somas de recursos, tanto técnicos quanto financeiros, ao nível do governo local (Tendler, 1997; Palma Caravajal, 1995). Às instituições locais recentemente criadas e legalmente elevadas ao poder garante-se um papel na direção e supervisão das finanças recentemente disponíveis.

“GOVERNAMENTALIDADE” E MENTALIDADE DE GOVERNO

Conforme sabemos por experiências no Brasil – por exemplo, em Porto Alegre (Abers, 2000; Chávez Miños, 2002), bem como através de relatórios de outros campos, como Juchitán, no México (Rubin, 1997) –, existem exemplos da “boa prática” de participação popular e descentralização administrativa. No entanto, apesar da maneira como essas experiências positivas têm sido tomadas por muitos governos, assim como por organizações internacionais e agências de desenvolvimento de além mar, como justificativa e base para suas políticas, a pesquisa multidisciplinar a que se tem acesso atualmente demonstra que esses exemplos de boa prática constituem exceções à regra (Crook & Manor, 1998; Stiefel e Wolfe, 1998; Martínez, 1996). Martínez, por exemplo, afirma que concorda com Ojeda Lautaro (1988: 80) em que, embora ajudem a manter a estabilidade do sistema governamental, os programas de participação popular “são concebidos sem a participação dos interessados, sem sua boa vontade ou concordância. Raramente eles (os governos) levam em conta os calendários e os ritmos locais, ou, menos ainda, as culturas específicas da população; a regra é recorrer a planos e normas impostos e alheios aos processos concretos que fazem parte da realidade” (Martínez, 1996: 73). A pesquisa revela que, embora a linguagem da descentralização e da participação popular possa mostrar-se radical como mecanismo de democracia e desenvolvimento, na prática, o propósito dos governos e das elites, ao abrirem o sistema político à “sociedade civil”, raramente vai além da retórica. Na realidade, a impressão é a de que os governos e as elites locais sentem-se compelidos a implantar reformas democráticas, tanto de índole social como econômica, em resposta às pressões nacionais. Reformas, essas, que eles não somente não estão interessados em levar adiante, do mesmo modo como são incapazes de permitir que novas estruturas atuem li-

vemente. Segundo Stiefel e Wolfe (1998: 226), “os poucos projetos nos quais a participação do povo foi buscada e adotada com sucesso são, quase sem exceções, ‘acidentes’ [...], normalmente devido aos ingêntes esforços de um ou alguns poucos indivíduos engajados na organização do ‘grupo alvo’, não sendo, portanto, resultado de nenhuma diretriz planejada pela organização”.

Escudando-se no medo do “desperdício”, do “mau gerenciamento” e da “corrupção” como motivos para intervir, os processos de descentralização e de participação popular são freqüentemente usados como instrumentos para o restabelecimento do controle centralizado. No interesse da soberania e da governabilidade, normas rígidas e numerosas formas de controle mútuo entre órgãos governamentais são postas em prática e reforçadas com vista a garantir que a participação popular aconteça num ambiente controlado e permanentemente monitorado. Nesse processo, os sistemas informais locais de pensamento, organização e autoridade são redesenhados de maneira a adequá-los aos ditames oficiais – todos são localmente manipulados e/ou resistentes. Na realidade, embora a linguagem política usada para implantar os programas de descentralização e participação popular possa referir-se ao respeito à cultura e à organização local, a necessidade, que o governo geralmente sente, de definir um sistema padronizado para toda a população dificulta, quando não impede, essa sensibilidade⁸. Conforme Juan González (2000: 3) escreveu sobre a Colômbia, “apesar da retórica política muitas vezes usada por trás do discurso sobre democracia participativa e desenvolvimento no país, foi a abordagem administrativa que se tornou dominante”. Ou seja, o ideal da lógica formalizada e formalizante do governo – “a submissão da oportunidade” – pouco difere do que tem sido aplicado por governos “modernos”, desde meados do século XIX (Scott, 1998; Hacking, 1990; Foucault, 1991).

Em muitos sentidos, a lógica e a prática do governo, ou, melhor dito, do poder, não foram mudadas pelos processos de descentralização e participação popular implantados ao longo da última década. De fato, mesmo que mudanças legais ensejem futuras aberturas políticas reais, ter-se-ia a impressão de que isso não seria suficiente, no presente clima internacional de política neoliberal e globalização, para respaldar a legitimação duradoura do *status quo*. A Bolívia oferece muitas evidências que sugerem que a descentralização e a participação popular se difundiram devido ao apoio de que são alvo, tanto do sistema político mundial (ONU, ONGs internacionais) quanto das instituições financeiras do

8 Embora a ênfase na padronização dos direitos individuais ocorra particularmente nos países de democracia liberal, ela é ainda mais forte no caso de nações que ainda ostentam governos autoritários.

mesmo âmbito (Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, Banco Inter-Americano de Desenvolvimento, etc.). Em muitos dos países em que foram aplicados os Programas de Ajuste Estrutural (PAEs), ou nos quais os empréstimos internacionais para o desenvolvimento tornaram-se importantes – todas as nações mencionadas, exceto a Índia –, o estágio seguinte das condições impostas tem sido a ênfase na reforma governamental (Stiefel & Wolfe, 1994).

No rastro das crises econômicas que, na década de 1980, atingiram a América Latina e outras partes do mundo, muitas organizações internacionais começaram a estimular um pacote de reformas em todo o planeta, enfaticamente relacionadas tanto ao campo econômico quanto à arena política, em obediência à preocupação com a “governabilidade”, ou seja, nos termos daquelas entidades, as condições de “governança” necessárias à criação de uma economia de mercado estável (Stiefel & Wolfe, 1998). No marco dessa nova política de governança, destaca-se, de forma profundamente divulgada, a instalação de governos democráticos, “com ênfase em eleições livres e regulares, registro universal de eleitores, multipartidarismo, independência do judiciário, direitos constitucionais aos cidadãos, seja individualmente, seja em termos de minorias e grupos marginalizados, além de uma imprensa independente e livre” (Webster & Engeberg-Pedersen, 2000: 2). No entanto, enquanto a ênfase na democracia se fortalece entre as organizações internacionais, por trás do cumprimento das demandas técnicas, nota-se pouca ou nenhuma preocupação com o impacto que as reformas exercem sobre as populações, ou seja, se tais medidas têm realmente feito, ou não, a diferença no sentido de garantir mais poder às comunidades antes marginalizadas. Não tem havido interesse quanto ao atual impacto sobre as relações sociais de poder no marco de cada país. Na verdade, no que tange aos programas de descentralização e participação popular, simplesmente supõe-se que a implantação daqueles já é suficiente para garantir resultados democráticos (Mohan & Stokke, 2000; Törnquist, 1999).

Dadas as crescentes e óbvias limitações da política internacional, que se baseia em mecanismos de reestruturação, como a descentralização e a participação popular, para criar um governo democrático, vários especialistas em desenvolvimento começam a indagar por que uma política tão frágil tem sido tão ampla e passivamente aceita (Stiefel & Wolfe, 1994; James, 1999; Nelson & Wright, 1995). Alguns analistas argumentam que uma das principais razões dessa política ter sido acatada com tão poucas críticas reside na falta de “clareza conceitual no próprio campo do desenvolvimento”. Realmente, conforme Wendy James (1999: 13) adverte, parece “haver um clima lingüístico que perpassa o tema e que pode dificultar a percepção da diferença entre defesa e análise, ou mesmo a visão clara do que está sendo defendido”. O resultado da reforma é tão ambíguo porque as próprias metas

e intenções dos especialistas em desenvolvimento e dos reformadores do governo são freqüentemente ambíguas. Termos como “participação”, “mobilização”, “animação”, “desenvolvimento autoconfiante”, “diálogo”, etc., são usados no inter-relacionamento entre os governos e as organizações que os apóiam nesse esforço. Alguns autores sustentam que a confusão conceitual serve a um propósito: o de permitir que os governos e as organizações internacionais limitem-se, quando convém, à proclamação e à defesa da participação, sem a necessidade de entrar em detalhes sobre as implicações, os aspectos políticos e, por conseguinte, as conseqüências da participação em termos de poder (Stiefel e Wolfe, 1998).

Contrapondo-se a essa observação, ou complementando-a, outros pesquisadores consideram que a razão pela qual os projetos financiados pelo Estado, relativos ao desenvolvimento participativo e à descentralização administrativa, apresentam resultados tão ambíguos reside na forma em que suas idéias são adotadas na prática atual do desenvolvimento. Observando as trajetórias separadas da participação e da descentralização, não resta dúvida de que ambas têm suas raízes no debate e nas idéias radicais da *praxis* do desenvolvimento no final da década de 1970 e nos anos 80 do século passado. No entanto, sem negar a importância de correntes do desenvolvimento, como a “Pesquisa da Ação Participativa” e a “Avaliação Rural Participativa”, em sua qualidade de metodologias básicas, a explosão do interesse do Estado em apoiar o desenvolvimento participativo e a descentralização administrativa, em anos recentes, deve ser diretamente relacionada ao novo clima em termos de governança da economia mundial (Stiefel & Wolfe, 1998; Nelson & Wright, 1995).

A apropriação do desenvolvimento participativo e da descentralização administrativa por parte das instituições financeiras internacionais, como o Banco Mundial, como meio para amenizar suas atividades econômicas, explica, em grande medida, por que tantos países as citam como elementos da política nacional de desenvolvimento. Realmente, do mesmo modo que a apropriação, pelo Banco Mundial, dessas idéias de desenvolvimento explica por que a tendência de patrocínio estatal a esse tipo de políticas de desenvolvimento está tão difundida, também dá pistas do porquê as atuais implementações da participação popular diferem tanto da maneira como são entendidas em círculos não governamentais de abordagem mais radical do desenvolvimento. Enquanto os antigos teóricos do desenvolvimento apoiavam as estratégias de descentralização como mecanismos de redistribuição de poder, o Banco as adotava simplesmente como meio de direcionar e cortar custos da administração governamental. Embora os teóricos do desenvolvimento e o Banco apoiassem o desenvolvimento participativo como um meio de estimular a auto-suficiência das comunidades locais, existe uma di-

ferença crucial entre o pensamento daqueles e deste. Além de apoiar financeiramente a concepção técnica e a implementação de esquemas de desenvolvimento participativo e descentralização, o Banco não estava, de modo algum, interessado em cobrir os custos das ações rumo à auto-suficiência. Essa tarefa recairia sobre os ombros das próprias comunidades locais.

Quando da implantação da política do Banco Mundial com vista ao desenvolvimento participativo e à descentralização, ficou claro um pressuposto ideológico quanto ao papel e à responsabilidade dos indivíduos. Considero que esse pensamento, baseado no mercado, também forneceu a base para a maior parte das políticas governamentais e do pensamento latino-americano sobre o desenvolvimento, ao longo da última década. Aí estão fincadas as raízes de boa parcela dos passes de mágica a que me refiro. Individualmente, os cidadãos são livres para agir no âmbito de uma sociedade e um mercado em que o Estado é onipresente apenas para garantir que a competição entre esses indivíduos se dê livremente, sem freios (Burchell; Gorden & Miller, 1991: 119). Essa é uma noção bastante diferente das idéias socialistas e comunitárias dos acadêmicos envolvidos nas discussões em torno desses tipos de desenvolvimento. Aqui, as palavras operacionais são “depositário” e “transformador”. Trata-se, conforme sugere Robert Chambers (1994), de idéias tomadas por empréstimo ao gerenciamento organizacional norte-americano, que enfatizam ‘descentralização, confiança, rápida adaptação, avanço e diversidade’. Chama a atenção o fato de o entendimento do Banco quanto à auto-suficiência parecer apontar também para uma idéia de individualismo liberal disciplinado, favorecido pelos neoconservadores. Aqui, testemunhamos “a múltipla responsabilização dos indivíduos, famílias, lares e comunidades quanto aos próprios riscos” (Dean, 1999: 165).

Mediante a prática política, o Banco Mundial e os governos que o apóiam pretendem criar um novo tipo de sujeito, ou seja, um indivíduo auto-suficiente e responsável pela sua automelhoria (Shore e Wright, 1994). Nesse contexto, a idéia combina com a análise sobre o “liberalismo avançado”, feita por Nikolas Rose, segundo a qual o objetivo é “governar sem governar a *sociedade*, o que equivale a dizer governar através das escolhas regulamentadas e mensuráveis dos agentes autônomos: cidadãos, pais, empregados, investidores” (Rose, 1999: 298). De forma similar às associações de inquilinos na Grã Bretanha da década de 1980, considera-se que são as pessoas, mais do que os profissionais treinados, as detentoras dos requisitos necessários e dos conhecimentos indispensáveis à melhoria da “própria qualidade de vida” (Hyatt, 1997: 218). Na realidade, tal como nesse caso, a “pobreza”, para o novo sujeito, “não está representada como um problema social, mas como uma nova possibilidade de os indivíduos pobres experimentarem galgar degraus de poder mediante a realização do autogerenciamento” (*Ibid*: 219).

Sob a lógica do “novo gerenciamento público”, o Estado atua apenas na criação das condições de auto-realização de seus cidadãos. Segundo esse novo plano, os especialistas já não agem como funcionários diretos de um Estado “social”. Em vez disso, seu papel é o de provedores competitivos de informação e conhecimento, atitudes de risco que permitem que os indivíduos e suas comunidades conduzam suas vidas de forma autônoma. Nas palavras de Nikolas Rose (1999: 147), “eles os orientam nas técnicas de autogoverno, tal como nas consultorias privadas e nas operações de treinamento. Eles fornecem a informação que permitirá ao Estado, ao consumidor ou a outras partes – dentre elas, as agências reguladoras –, avaliar e auditar o desempenho dessas agências *quasi*-autônomas e, portanto, manejá-las. Eles identificam os indivíduos incapazes de governar, tentando reengajá-los e treinando-os rumo ao sentido de bem-estar no trabalho – ou gerenciando sua exclusão – do encarceramento e reavaliação do bem-estar”.

Coadunando-se com essa postura, a participação popular e a descentralização podem englobar elementos que, no marco da atual discussão das ciências sociais em torno da ‘governamentalidade’, são denominados de “tecnologias de agência”, isto é, as estratégias, técnicas e procedimentos através dos quais as autoridades habilitam programas de governo (Barry; Osborne & Rose, 1996). Ou o que Michel Foucault (1991), de modo simples, mas obtuso, chamou de “conduta da conduta”. Ao discutir as tarefas e os atributos do liberalismo avançado, Mitchell Dean cita duas tecnologias de princípio: a primeira situa a proliferação extrajudicial e *quasi*-judicial do contrato evidenciado na “terceirização” de serviços públicos a agências privadas ou comunitárias, acordos feitos por desempregados, contratos de ensino-aprendizagem de crianças, contratos de desempenho entre ministérios e servidores públicos seniores, contratos empresariais, etc. (Dean, 1999). A segunda tecnologia abarca as “tecnologias de cidadania”, as variadas técnicas de auto-estima, de exercício de poder, assim como de consultorias e negociação, usadas em atividades as mais diversas, quais sejam: o desenvolvimento comunitário, os estudos de impacto social e ambiental, as campanhas de promoção da saúde, o ensino, o policiamento comunitário e o combate aos distintos tipos de dependência (Dean, 1999). Segundo as palavras de Dean (1999: 168), essas tecnologias entram em cena “quando certos indivíduos, grupos ou comunidades tornam-se [...] populações [...] consideradas de alto risco [...] As vítimas do crime, os fumantes, os cidadãos alvo de abuso, os homossexuais, os usuários de drogas injetáveis, os desempregados, os povos indígenas, todos são objeto dessas tecnologias de agência, que buscam transformar seu status, torná-los cidadãos ativos, capazes de, seja como indivíduos, seja como comunidade, administrar os próprios riscos”.

Nesta sociedade, o governo parece mais facilitador e mais disposto a ceder poder, porém é, ao mesmo tempo, mais disciplinador, rigoroso e punitivo. O governo desempenha menos um papel de direção direta e distributiva, e atua mais de maneira coordenadora, arbitrária e preventiva.

No sentido de estimular a governança e o gerenciamento de “risco” (Beck, 1992), a participação popular e a descentralização apóiam a idéia de concessão de poder. No entanto, esta tem sido esvaziada ou “despolitizada” para dar lugar a algo bastante diferente da concepção de repartição de poder e aumento da participação política. As estruturas de poder existentes são ignoradas, e a concessão de poder, entendida principalmente no sentido de se ter um lugar, uma voz no marco do sistema administrativo ou gerencial. *O empowerment*, nas palavras de Wendy James (1999: 14):

“parece implicar agora um pouco mais de presença do que de responsabilidade concedida de cima para baixo, ou do centro, com vista a monitorar os que se situam abaixo ou por trás, e em cujas atividades o indivíduo tem que ser levado em conta. Dá a impressão de que a pessoa recebe esse poder para assumir uma pequena fatia de responsabilidade gerencial e de poder de decisão, porém o atual sentido do termo não parece exercer nenhum controle direto dos recursos ou da possibilidade de unir-se a outros de igual nível na estrutura, com a possibilidade de barganhar coletivamente com o poder central”.

CONCLUSÕES

Em termos de política de mudança, as aparências podem realmente ser decepcionantes. A maior parte da literatura sobre o desenvolvimento, do mesmo modo que os programas que ela legitima, parte de uma concepção específica de participação política que levaria ao poder emancipador de comunidades e pessoas no processo de desenvolvimento. Isso implica que as populações pobres marginalizadas são capazes de, por si sós, alcançá-lo. Para tanto, precisam apenas de um financiamento inicial e assistência técnica para caminhar com os próprios pés. “Ajude-os a se ajudarem”. No entanto, essa não é a trilha percorrida pelas reformas. Na prática, os governos que buscam o desenvolvimento e legislam sobre o assunto questionam o conhecimento e a capacidade do povo de se auto-ajudar. As populações locais desenvolveram complexas formas de organização, e têm sobrevivido apesar dos percalços naturais, enquanto ignoram os governos. Devido a que as populações locais são consideradas pelos governantes como carentes de capacidade e de suficiente nível de consciência para promover, por si mesmas, as

mudanças sociais, elas são preparadas para participar do processo de desenvolvimento através das estruturas de participação institucionalmente controladas. Em minha opinião, essa contradição é o que possibilita os passes de mágica que se observam na grande maioria dos planos criados pelo Estado para a democratização local e a redução da pobreza na América Latina.

Ao negar a capacidade de diligência e a consciência do povo em relação aos problemas que o afetam, os programas estatais relativos à democratização e à pobreza quase sempre negligenciam a questão do poder. Contrastando com a retórica da concessão desse poder, a base real das idéias de responsabilização do indivíduo anula a capacidade de as pessoas questionarem ou procurarem transformar as estruturas de poder vigentes. As contradições – ou passes de mágica – podem ser óbvias para as pessoas que afetam, mas, em razão de sua natureza politicamente tácita, dificultam imensamente a discussão aberta de alternativas. Realmente, através das estruturas de participação e de governo instituídas por aquelas contradições, são dadas novas justificativas e razões da existência dos mecanismos de poder estabelecidos. Como resultado, também continuam imutáveis as classes e os preconceitos étnicos no marco da engrenagem institucional do Estado.

Na Bolívia, país de grandes necessidades e de um Estado historicamente fraco, as contradições dos programas de democratização e de redução da pobreza deram origem a uma mistura explosiva. Como resultado da falta de vontade política de ouvir e da evidência do verdadeiro interesse do governo central de expandir sua ação e favorecer os investidores estrangeiros, as comunidades locais têm poucas razões para acreditar nas promessas dos partidos políticos estabelecidos. Sistemáticamente iludidas pelas políticas governamentais e sem contar com nenhum canal real de expressão de suas necessidades e reivindicações, as populações bolivianas locais retraíram-se, voltando-se para suas tradições e sua experiência histórica em busca dos próprios meios de expressão e ação. Em alguns casos, isso possibilitou a adoção de uma retórica política baseada na memória histórica de antigos conflitos étnicos. Em outros, inspirou a criação de novos partidos políticos que mesclam idéias modernas de justiça e de governança com símbolos e interesses étnicos. Esse pode ser um processo positivo. Contudo, os fatos ocorridos em anos recentes e o tom freqüentemente racista da linguagem dos líderes políticos remetem-nos à polarização étnica e classista naquele país. E fazem-nos lembrar que os acontecimentos locais estão intimamente ligados a interesses externos mais poderosos e por eles governados.

BIBLIOGRAFIA

- Abers, R. (2000) *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil* (Londres: Lynne Rienner).
- Arias Duran, I. (1996) *El Proceso Social de la Participacion Popular: Problemas y potencialidades* (La Paz: SEP).
- Barry, A.; Osborne, T. and Rose, N. (eds.) (1996) *Foucault and Political Reason: Liberalism, neo-liberalism and the rationalities of government* (Londres: UCL Press).
- Beck, U. (1992) *Risk Society: Towards a New Modernity* (Londres: Sage).
- Booth, D.; Clisby, and Widmark C. (1996) *Empowering the Poor through Institutional Reform: An Initial Appraisal of the Bolivian Experience*. Working Paper 32 ed., Department of Anthropology (Estocolmo: Universidade de Estocolmo).
- Booth, D.; Clisby & Widmark C. (1997) *Democratising the State in Rural Bolivia*. *Development Studies Unit* (Estocolmo: Universidade de Estocolmo).
- Bigenho, M. (1999) "Sensing locality in Yura: rituals of carnival and of the Bolivian state", in *American Ethnologist* 26, No. 4, 957-980.
- Blackburn, James and Holland, Jeremy (1998) *Who Changes?: Institutionalizing participation in development*. Intermediate Technology Development Group.
- Burchell, G., Gordon, C & Miller, P. (eds.) (1991) *The Foucault Effect: Studies in Governmentality* (Londres: Harvester Wheatsheaf).
- Calderón Gutiérrez, F. (2002) *Informe de Desarrollo Humano* (Bolivia: UNDP).
- Calla Ortega, R.; Peres Arenas, J.A. (1995) *Estudio de Colección de Datos para la Eventual Programa de Apoyo de DANIDA a las Pueblos Indígenas y Municipios en el Departamento de Potosí*.
- Caravajal, E.P. (1995) "Decentralization and democracy: the new Latin American municipality", in *CEPAL*, 55, 39-53.
- Chambers, R. (1994) *Paradigm shifts and the practice of participatory research and development* (Brighton: IDS).
- Chavez Miño D. (2002) "Porte Alegre, Brazil: A new, sustainable model of participatory and democratic governance". Trabalho apresentado no *Local Politics and Democracy Conference*.
- Crook, R.C. & Manor, J. (1998) *Democracy and Decentralization in South Asia and West Africa: participation, accountability and performance* (Cambridge: Cambridge University Press).
- DANIDA (1998) *Sector Programme: Support to Indigenous Peoples. Popular Participation and Decentralization, Bolivia* (Copenhague: Ministério dos Negócios Estrangeiros).

- Dean, M. (1999) *Governmentality: Power and Rule in Modern Society* (Londres: Sage).
- Foucault, M. (1991) "Governmentality", in Burchell, G.; Gordon, C.; & Miller, P. (eds.) *The Foucault Effect: Studies in Governmentality* (Londres: Harvester Wheatsheaf).
- Gray Molina, G. (1999) "Poverty and assets in Bolivia: What role does social capital play?", in *Trimestre Económico*, Vol. 66, No. 263.
- Gonzalez, J.M. (2000) "State-led Experiments in Participatory Development in Colombia: A Path Towards an 'Alternative' Development?". Trabalho apresentado no *Local Politics and Development Workshop 2001*.
- Hacking, I. (1990) *The Taming of Chance* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Hernani, W. (2002) "Mercado laboral, pobreza y desigualdad en Bolivia", in *INE*, No. 1, La Paz.
- Hyatt, S.B (1997) "Poverty in a 'post-welfare' landscape: Tenant management policies, self-governance and the democratization of knowledge in Great Britain", in Shore, C. & Wright, D (eds.) *The Anthropology of Policy* (Londres: Routledge).
- Jansen, I. (1999) "Folkelig mobilisering mot demokratisk deltagelse?" Hovedfag Thesis, Universidade de Oslo.
- James, W. (1999) "Empowering Ambiguities", in Cheater, A. *The Anthropology of Power* (Londres: Routledge).
- Jepperson, A.M. (1998) "The Power to Name and Rename: Decentralization, Popular Participation and Social Movements in Bolivia". Paper apresentado no *Lorpa IV Workshop* (Copenhague: Centre for Development Research).
- Kuafman, M. (ed.) (1997) *Community Power and Grassroots Democracy: The Transformation of Social Life* (Londres: Zed Books).
- Larpa, F. (2002) *Pobreza en Bolivia 1999 y 2001* (UDAPE: La Paz).
- Lee Van Cott, D. (2000) *The Friendly Liquidation of the Past: The Politics of Diversity in Latin America* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press).
- Martinez, Jose A. (1996) *Municipios y participacion popular en America Latina: un modelo de desarrollo* (La Paz: IAF/SEMILLA/CEBIAE).
- McNeish, J. (2002) "Globalisation and the Reinvention of Andean Tradition: The Politics of Community and Ethnicity in Highland Bolivia", in *The Journal of Peasant Studies*, Vol 29, No. 3/4, April/July (Londres – Nova Iorque: Frank Cass).
- McNeish, J. (2001) "Pueblo Chico, Infierno Grande: Globalization and the Politics of Participation in Highland Bolivia", *Tese de Doutorado*, Universidade de Londres.

- Moe, J. (1997) *Implementing Bolivia's Law on Popular Participation and Administrative Decentralization: Progress and Challenges* (Washington: IADB).
- Mohan, G. and Stokke, K. (1999) "Participatory Development and Empowerment: The Dangers of Localism", in *Third World Quarterly*, Vol. 21, No. 2.
- Nelson, N. and Wright, S. (1995) *Power and Participatory Development: Theory and Practice* (Londres: Intermediate Technology).
- Nickson, R.A. (1997) *Local Government in Latin America* (Nova Iorque: Lynne Reiner Publications).
- Ojeda Lautero, S. (1988) *Políticas de bienestar social y participación popular en el Ecuador* (Quito: ILDIS).
- Ospina, C.M. (ed.) (1997) *Procesos y Tendencias de la Descentralización en Colombia* (Bogotá: Fundación Universidad Central).
- Ramírez Velarde, L.F. (1996) *Recuperación de la Conciencia Territorial* (La Paz: SEP).
- Rose, N. (1999) *Powers of Freedom: Reframing Political Thought* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Rubin, J.W. (1997) *Decentering the Regime: Ethnicity, Radicalism and Democracy in Juchitan, Mexico* (Durham e Londres: Duke University Press).
- Scott, James (1998) *Seeing Like a State: How certain schemes to improve the human condition have failed* (Yale University Press).
- Shore, C. and Wright, S. (1997) *The Antropology of Policy* (Londres: Routledge).
- SNPP (1996) *Apre(he)ndiendo la participación popular: análisis y reflexiones sobre el modelo boliviano de descentralización* (La Paz: Ministerio de Desarrollo Humano).
- Stiefel, M. and Pearce, A. (1982) "UNRISD's Popular Participation Programme. An inquiry into power, conflict and social change", in *Assignment Children*, No. 59/60.
- Stiefel, M.; Wolfe, M. (1998) *A Voice for the Excluded: Popular Participation in Development: Utopia or Necessity?* (UNRISD).
- Tandler, J. (1999) *Good Government in the Tropics* (Baltimore: Johns Hopkins University Press).
- Taussig, M. (1997) *The Magic of the State* (Nova Iorque e Londres: Routledge).
- Ticehurst, S. (1998) "Social policy and participation in Latin America: the Bolivian Experiment", in *Development in Practice*, Vol. 8, No. 3.
- Törnquist, O. (1999) *Politics and Development: A Critical Introduction* (Londres: Sage).
- UNDP (2002) *Bolivia: Progress on the Millennium Development Goals – Second Report* (Nova Iorque: UNDP).
- Webster, N. & Engberg-Pedersen, L. (2002) *In the Name of the Poor: Contesting Political Space for Poverty reduction* (Londres: Zed Books).