

# Desenvolvimento de Base

Revista da Fundação Interamericana

**Enfoque: Perspectivas atualizadas**



VOLUME 35

2 0 1 4

A Fundação Interamericana (IAF) é um organismo autônomo de ajuda externa do Governo dos Estados Unidos, criado em 1969 para promover o desenvolvimento de autoajuda mediante a concessão de doações diretamente a organizações da América Latina e do Caribe. O orçamento operacional da Fundação Interamericana compõe-se de dotações do Congresso dos EUA, recursos provenientes do Fundo Fiduciário de Progresso Social, fundos canalizados por meio de acordos entre organismos e contribuições de doadores externos

A IAF imprime *Desenvolvimento de Base* em inglês e espanhol. Versões em inglês, espanhol e português podem ser acessadas em [www.iaf.gov](http://www.iaf.gov) em formato PDF ou HTML. Os pontos de vista expressos não são necessariamente os da IAF. O conteúdo original produzido pela IAF e publicado em *Desenvolvimento de Base* pertence ao domínio público e pode ser reproduzido livremente. Não obstante, certos materiais desta revista foram proporcionados por outras fontes e podem estar protegidos por direitos autorais. A reprodução desses materiais pode requerer autorização prévia do proprietário de tais direitos. A IAF solicita notificação de qualquer reprodução e identificação da fonte. *Desenvolvimento de base* figura no catálogo do *Standard Periodical Directory*, no *Public Affairs Service Bulletin*, no *Hispanic American Periodical Index* (HAPI) e no banco de dados de *Agricultural Online Acces* (WORLD). Números anteriores da revista podem ser obtidos on-line. Para receber a revista, favor enviar e-mail a [publications@iaf.gov](mailto:publications@iaf.gov) ou correspondência postal ao seguinte endereço:

*Desenvolvimento de base*  
Fundação Interamericana  
1331 Penvsylvania Ave., N.W., Suíte 1200  
Washington, D.C. 20004

O propósito desta revista é compartilhar experiências de desenvolvimento de base com uma variedade de leitores. A editora incentiva o envio de artigos sobre temas pertinentes, incluindo entre eles os seguintes:

- como os setores de baixa renda da América Latina e do Caribe se organizam e trabalham para melhorar sua vida;
- questões e tendências no âmbito da comunidade de desenvolvimento;
- como as instituições colaboram para incentivar o desenvolvimento da região.

Favor enviar consultas a Paula Durbin ao endereço postal acima indicado ou pelo e-mail [pdurbin@iaf.gov](mailto:pdurbin@iaf.gov).

O último artigo da série de Patrick Breslin analisa os elementos que têm contribuído para o êxito dos dirigentes de base apresentados desde 2007. Capa: Crianças afro-equatorianas com Juan García, uma autoridade em matéria de patrimônio africano do Equador. Página oposta: a líder indígena argentina Rosário Quispe com mulheres bolivianas. Ambas as fotos de Patrick Breslin.

Impresso em papel reciclado utilizando tinta a base de soja.



## Fundação Interamericana

Robert N. Kaplam, Presidente

### Conselho Diretor

Eduardo Arriola, Presidente  
Thomas Dodd, Vice-Presidente Interino  
J. Kelly Ryan  
John P. Salazar  
Jack Vaughn  
Roger Wallace

### *Desenvolvimento de Base*

Revista da Fundação Interamericana

Editora Gerente: Paula Durbin  
Editor Assistente: Eduardo Rodríguez-Frias  
Editor de fotografias: Mark Caicedo  
Edições traduzidas: João Bezerra, Dário Elias,  
Aura Triana-Pacheco  
Desenho e impressão: Amy Elis, Oficinas  
Gráficas do Governo dos Estados Unidos.

# Desenvolvimento de Base

Revista da Fundação Interamericana

VOLUME 35

2 0 1 4

## Conteúdo

Liderança na base: Lawrence não mora mais aqui <i>Patrick Breslin</i> .....	2
Deficiência e inclusão no Paraguai <i>Eduardo Rodríguez-Frias</i> .....	14
Uma diplomata em prol dos direitos dos deficientes .....	20
Auditorias: Além dos resultados <i>Michael Campbell</i> .....	22
Prestação de contas em Colca <i>Eric Hirsch</i> .....	22
Como a lei restringe a liberdade de associação nas Américas <i>Jocelyn Nieva</i> .....	28

## Fórum para Bolsistas: a mulher e a economia globalizada

Turismo voluntário e as tecelãs maias: amizade, fricções e comércio equitativo <i>Rebecca Nelson</i> .....	42
Estações e incerteza: as temporárias do Chile <i>Jelena Radovic Fanta</i> .....	34

## Na IAF

De ida e volta ao Lago Titicaca: reflexões sobre um apelo <i>Kevin Healy</i> .....	52
Desenvolvimento de baixo para cima na sala de aula <i>Robert Maguire</i> .....	58
A equipe de desenvolvimento <i>Ros Coggins</i> .....	58
Expor a pobreza em um museu <i>Maleah Paul</i> .....	58
A violência crônica e o desafio para as organizações de base <i>Tani Adams</i> .....	58
Recurso .....	69



# Perspectivas atualizadas

Aprendizagem e a mudança são temas recorrentes neste exemplar de *Desenvolvimento de Base*, cuja origem remonta a *Eles Sabem*, o influente livro publicado em 1977, no qual se refletem as lições decorrentes dos primeiros cinco anos de operações da IAF. Meu capítulo favorito deste clássico do desenvolvimento ressalta a importância do fracasso no processo de aprendizado. Baseando-se nas experiências iniciais da IAF, identifica diversas “síndromes”, com nomes chamativos, que podem solapar o êxito. Por exemplo, a “síndrome de Lawrence da Arábia” é uma advertência sobre iniciativas que dependem de uma única pessoa carismática. Ao longo das décadas a IAF tem tomado precauções para minimizar este risco, mas não se pode negar o papel catalítico dos visionários fortes e capazes que norteiam algumas de nossas organizações donatárias mais produtivas.

Por essa razão, o artigo de Pat Breslin neste exemplar é uma revisão bem-vinda à salvaguarda constante de *Eles Sabem*. Breslin examina mais detalhadamente a liderança na base e identifica as características compartilhadas pelas seis pessoas cujos perfis ele elaborou para estas páginas durante os últimos anos. É preciso admitir que seu inventário não é exaustivo. Na análise, por exemplo, está ausente a disposição destes homens e mulheres de pôr a mão no próprio bolso e investir um tempo precioso longe da família.

Este tipo de sacrifício pessoal é destacado, porém, no artigo de Eduardo Rodríguez-Frias sobre a Fundación Saraki, cujos diretores paraguaios não somente subsidiaram a iniciativa no princípio, mas transformaram a defesa dos direitos dos deficientes em uma causa familiar. As atividades da IAF em matéria de ativismo em prol dos deficientes remontam a seus primeiros anos e são coerentes com seu mandato de promover uma participação mais ampla no processo de desenvolvimento. Todos os tipos de grupo de base financiados pela IAF têm realizado projetos de reabilitação, capacitação, desenvolvimento de empresas e educação do público. Considerando que,

segundo a Organização Mundial da Saúde, cerca de 15% da população do mundo vivem com algum tipo de deficiência, fazer caso omissivo deste segmento da sociedade e não aproveitar suas aptidões é um desperdício trágico de recursos. Rodríguez-Frias enfatiza duas lições — os números contam e a legislação é importante — as quais têm beneficiado os ativistas defensores dos direitos dos deficientes e devem ajudá-los na tarefa de mostrar à sociedade que a plena inclusão significa emprego.

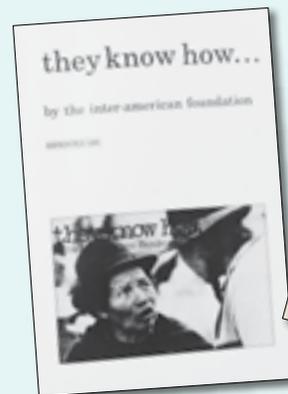
E o que dizer da liderança e da prestação de contas em matéria financeira? Como doador, a IAF depende das auditorias periódicas para confirmar o cumprimento, por parte de seus donatários, dos termos de concessão do financiamento e para identificar problemas, especialmente naqueles locais em que os sistemas de gestão e os controles estão relativamente menos desenvolvidos. Rosário Quispe, sobre quem Breslin escreveu um perfil, figura no artigo de Michael Campbell, que dirige o programa de auditorias da IAF desde 2006, e é um exemplo do potencial das auditorias para identificar casos aproveitáveis para o ensino. No entanto, como em outros aspectos do desenvolvimento de base, a aprendizagem ocorre em ambas as direções. Os auditores enfrentam o desafio criados pelas condições e pelas questões que sua formação universitária nunca abordou e o pessoal das organizações donatárias aprende e adquire aptidões como resultado de suas interações com os auditores.

Os artigos de Jocelyn Nieva e Tani Adams ilustram as dificuldades cambiantes da liderança de base e da missão da IAF. As iniciativas voluntárias organizadas floresceram apesar dos obstáculos impostos pelos governos autoritários quando a IAF começou a conceder doações no início da década de 1970. Esses regimes foram substituídos por governos eleitos democraticamente, porém o ambiente é mais favorável às organizações voluntárias? Infelizmente, Nieva documenta uma nova ameaça insidiosa que assume a forma de legislação hostil ou ambígua. Trata-se de uma tendência alarmante, uma vez que as democ-

racias saudáveis dependem de uma sociedade civil robusta que goze de liberdade de reunião, organização e funcionamento na busca de interesses comuns. Embora as guerras civis sejam agora raras, as taxas extraordinariamente elevadas de homicídios e outros delitos violentos existentes em muitos países da região indicam que pode ter tomado o seu lugar uma forma nova e debilitante de conflito. A antropóloga Tani Adams expõe a natureza sistêmica da violência que se manifesta de muitas formas nas comunidades onde operam as organizações de base, descreve um novo enfoque para examinar o problema e informa sobre a maneira como a IAF e seus parceiros na base em cinco países estão aplicando seu modo de agir.

As forças econômicas globais sempre têm influenciado as condições no nível da comunidade. Dois bolsistas da IAF que realizaram pesquisas originais relacionadas com o desenvolvimento de base para receber o doutorado contribuíram com artigos nos quais se analisa o impacto local dos mercados distantes. Jelena Radovic Fanta informa como as mulheres contratadas como trabalhadoras temporárias no setor agrícola do Chile enfrentam as tensões típicas de seu emprego sazonal. Rebecca Nelson descreve as tensões e os sacrifícios relacionados com o turismo de voluntários sob a perspectiva das tecelãs de uma associação de cooperativas da Guatemala. Estes artigos são exemplos excelentes do conhecimento resultante da pesquisa acadêmica sobre o contexto em que ocorre o desenvolvimento, motivo pelo qual a IAF apoia as pesquisas para elaboração de tese como um importante pano de fundo de nossos trabalhos.

Dado que o desenvolvimento de base produz tantas lições, parece inevitável que seja objeto de discussões em sala de aula. Entre os muitos ex-funcionários da IAF acolhidos por instituições acadêmicas figuram Kevin Healy e Bob Maguire. Healy, que se aposentou em abril depois de 36 anos de trabalho, reflete sobre a sua longa carreira na IAF, a qual lhe ofereceu múltiplas oportunidades para utilizar sua experiência e incorporá-la em publi-



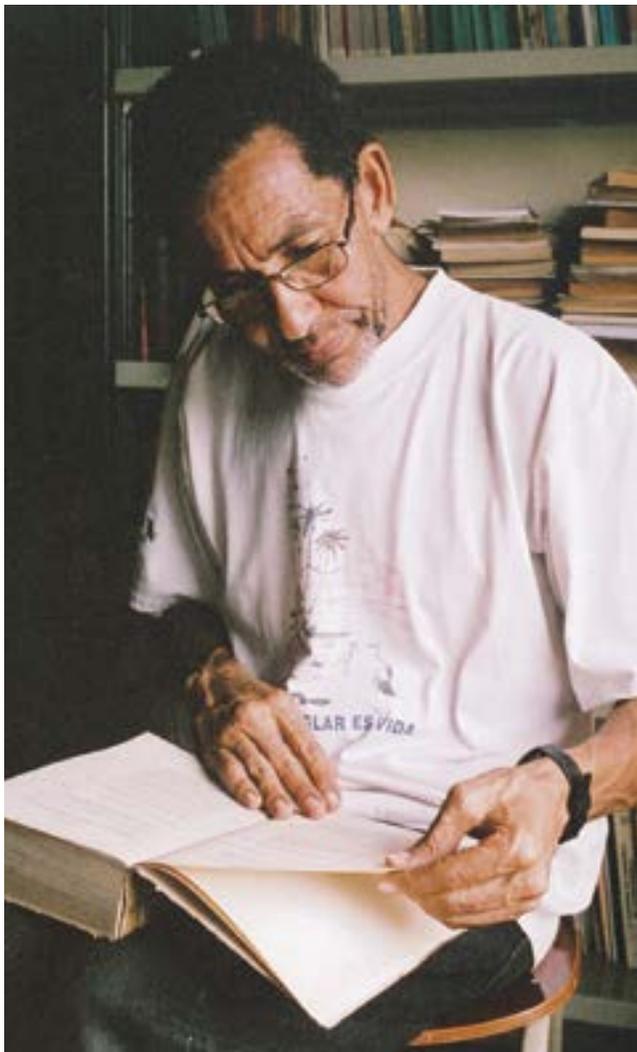
cações e cursos universitários. Bob Maguire, atual diretor do Programa de Estudos Latino-Americanos e Hemisféricos da George Washington University, tem ensinado as matérias de Redução da Pobreza e Desenvolvimento de Baixo para Cima desde 2011. Seu curso baseia-se em uma série de materiais da IAF, inclusive alguns tirados de *Desenvolvimento de Base*, e pede aos estudantes que pensem no desenvolvimento de outra maneira.

Uma das leituras obrigatórias do plano de estudos de Maguire é o poema satírico atemporal *The Development Set* [A Equipe de Desenvolvimento], escrito por Ross Coggins pouco antes de se incorporar à IAF no final da década de 1970 e não pudemos resistir a tentação de reimprimi-lo neste exemplar. O poema se divulgou rapidamente como um vírus, mesmo nos dias anteriores à época em que todo o mundo tinha um computador, e ainda estava para surgir um desafio mais engenhoso ou bem-sucedido à noção da possibilidade de uma autoridade autoproclamada em assuntos relativos ao desenvolvimento cair de paraquedas em uma comunidade e solucionar os problemas dos pobres. Pensem em *The Development Set* como a peça de acompanhamento de seu contemporâneo, o livro *Eles Sabem* que nos diz exatamente quem são os verdadeiros peritos.

Robert N. Kaplan  
Presidente e Diretor Executivo  
Fundação Interamericana

# Lawrence não mora mais aqui: a liderança na base

De Patrick Breslin



Fotos de Patrick Breslin

Juan García

**S**eguir o líder é um jogo infantil que nunca deixamos de praticar. Os líderes são os personagens de nossa história, literatura, pintura, escultura e artes cênicas. David e Salomão na Bíblia, *As Vidas Paralelas de Plutarco*, *O Príncipe* de Maquiavelli e uma corrente interminável de livros de negócios — *My Years with General Motors* [Meus anos na General Motors], *Leadership Secrets of Attila the Hun* [Os segredos da liderança de Átila, o Huno] — vislumbram o que torna um líder. As paredes dos museus se encurvam com o peso de seus retratos, as praças e largos são adornadas com suas esculturas equestres de bronze. Tecemos lendas e ficções sobre seus atos, bons e maus, que nos remontam às fogueiras nos acampamentos da antiguidade e que vão desde o Teatro Globo de Shakespeare e até a última temporada de *Jogo de Tronos*. Não entanto, a natureza da liderança continua a ser um mistério envolvido na singularidade da personalidade humana.

Mesmo assim, todos nós opinamos sobre os líderes: que é o capitão do time, a que cabe o melhor escritório, que faz parte do conselho municipal, de que compramos as ações, a que elegemos presidente? A Fundação Interamericana avalia os líderes ao examinar as mais de 600 propostas que recebe todo ano em resposta a seu pedido de apresentação de propostas. Financia aproximadamente uma de cada 10 ideias apresentadas e a avaliação da liderança das organizações que buscam apoio é um dos critérios para ser incluído na lista. Os líderes que expressam claramente as metas de uma organização, motivam seus membros e canalizam suas energias parecem reforçar as perspectivas de uma proposta. Mas desde seu início a IAF foi ambivalente a respeito dos líderes. *Eles Sabem*, livro que resume as ideias dos primeiros cinco anos da IAF, expressava preocupação a respeito da “Síndrome de Lawrence da Arábia”, segundo a qual uma organização poderia tornar-se excessivamente dependente de um líder dinâmico, demasiado propensa a seguir as decisões tomadas isoladamente e muito inclinada a desmornar se essa pessoa desaparecer.

Em edições recentes, *Desenvolvimento de Base* traçou o perfil em profundidade de seis líderes de base, entre os milhares que surgiram para provar a si mesmos na luta contra a pobreza generalizada na América Latina. Os seis destacaram-se por suas notáveis realizações e décadas de experiência. (Entre eles somente Elias Sánchez nunca recebeu financiamento direto da IAF. Ele nunca o solicitou, mas incentivou o pessoal da IAF a observar uma das propriedades agrícolas regionais modelo que seu trabalho inspirou e que posteriormente foi financiada.) Uma combinação de circunstâncias e caráter destacou todos eles em uma época em que a sociedade latino-americana estava mudando drasticamente, de baixo para cima. Se Plutarco tinha razão ao extrair lições da vida e ações, certamente estes seis lançam luz sobre as qualidades de uma liderança de base eficaz.

### Origens

Então de donde vêm os líderes? Em política e governo, ajuda nascer na família certa. Esse é o princípio da monarquia e às vezes também funciona em eleições — basta perguntar aos Bush ou aos Kennedy. Mais abaixo nos estratos sociais, as coisas se tornam mais fortuitas. No nível de base realmente não se sabe.

*Rosário Quispe era esposa de um mineiro desempregado e mãe de sete filhos nos confins remotos de Jujuy, Argentina. Javier de Nicolás cresceu com fome entre as ruínas da Itália do pós-guerra.*

*O afro-equatoriano Juan García deixou uma vida errante e foi para Esmeraldas cuidar de seu avô moribundo, que sabia muitos contos.*

*Chet Thomas saiu de uma avícola de perus na Pennsylvania para servir no Corpo da Paz.*

*Desde menina Nohra Padilla ajudava os pais a remexer o lixo em Bogotá.*

*Elias Sánchez começou a cultivar em uma encosta para complementar seu salário de funcionário público em Honduras.*

Os tempos de turbulência podem agitar as águas da liderança. Aparecem novas oportunidades e novos problemas, exigindo às vezes novos tipos de líderes. Os seis aqui descritos chegaram à idade adulta depois da Segunda Guerra Mundial em um mundo radicalmente diferente daquele onde seus avós tinham vivido. Seus pais foram a geração ponte, passando pelas guerras mundiais, as marés migratórias do campo para a cidade, o encurtamento de distâncias graças ao avião e ao automóvel; o rádio e a televisão levados por redes elétricas a comunidades isoladas e reescrevendo tradições orais que outrora as sustentaram. As economias dos avós, em geral baseadas na agricultura de autossuficiência, sustentando famílias numerosas, se esfacelaram quando o investimento capitalista estimulou o crescimento e a concentração na mineração, manufatura e agronegócio. A família de agricultores desvaneceu, as pessoas que trabalhavam na terra transformaram-se em assalariadas, muitas vezes longe do lar. Dos problemas sociais e econômicos trazidos por estas mudanças surgiram os desafios que estes seis líderes enfrentariam.

*O avô de Rosário criava ovelhas e gado bovino, bem como produzia alfalfa em centenas de acres em Puna — o deserto elevado onde a Argentina, a Bolívia e o Chile se unem. Os três produtos tinham chegado ao altiplano com os conquistadores espanhóis. No entanto, seu avô viveu principalmente como seus ancestrais Coya durante milênios, explorando pacientemente os recursos e as rotas de comércio de Puna. A geração de seu pai saiu de Puna em busca de emprego na mineração de escala industrial e nos agronegócios nas planícies.*



*Elías Sánchez*

*O pai de Javier de Nicoló resultou ferido diversas vezes nas garras da Primeira Guerra Mundial e as ruas de sua infância foram bombardeadas e transformadas em ruínas durante a Segunda Guerra.*

*O pai de Juan García foi um refugiado da guerra civil espanhola, mingando de nostalgia em uma costa estranha meio mundo distante de seu lar, mas seu avô materno descendia dos escravos que tinham encontrado a liberdade e encontrado a forma de sobreviver na floresta tropical úmida de Esmeraldas. A pesca e a agricultura sustentaram uma família muito grande e o avô de García era conhecido por seu vasto repertório de folclore.*

*Na propriedade agrícola autossuficiente a família de Gobbler Hollow, Pennsylvania, EUA, onde Chet Thomas cresceu, criava perus. Faliu quando a produção avícola se deslocou para as fábricas rurais.*

*Os pais de Nohra Padilla foram expulsos do lar pela violência política na região rural da Colômbia e terminaram nas favelas desesperadamente pobres que rodeiam suas cidades.*

*Elias Sánchez viu a agricultura de escala industrial, geralmente financiada e controlada por estrangeiros,*

*despojar os agricultores de suas terras e transformar extensões de terra do sul de Honduras em semidesertos.*

### **Paixão pela mudança**

A maioria dos estudantes de liderança distinguem entre líderes e gerentes. Os gerentes mantêm as rodas em movimento, enquanto os líderes são os que iniciam a marcha ou mudam de curso. Os líderes visam à transformação e aproveitam a energia dos seguidores para continuar. Os líderes precisam de paixão e precisam nela envolver outros. Os líderes surgem da base, porque veem as condições que ameaçam a eles, suas comunidades e o que eles valorizam — justiça, equidade, mundo natural, valor de cada ser humano e inocência das crianças. Enquanto muitos consideram tais ameaças uma realidade da vida, os líderes as enfrentam.

*Com a crise financeira argentina da década de 1980 os empregos nas minas e nas planícies desapareceram e a verdadeira pobreza chegou à Puna, juntamente com um crescimento alarmante dos problemas de saúde, especialmente entre as mulheres, devido aos*



*Nohra Padilla, na direita.*

resíduos tóxicos da mineração. “Tínhamos de fazer algo diferente”, disse Rosário. “Se continuássemos como estávamos, todos nós morreríamos”.

Um clube de jovens organizado por sacerdotes locais tirou Javier de Nicoló das ruas do sul da Itália e deu novo rumo à sua vida. Duas décadas depois, em um continente diferente, ele acreditou que os gamines, meninos de rua, da Colômbia mereciam a mesma oportunidade.

Uma pergunta simples alimentou a paixão de Juan García pela mudança: por que não havia no Equador monumentos aos afrodescendentes?

Após seu serviço no Corpo da Paz, Chet Thomas estudou e depois trabalhou em diversos empregos nos Estados Unidos. Enviado a Honduras com um programa de assistência do Conselho Mundial das Igrejas devido a um grande furacão, ele decidiu ficar. Viajando na região oeste de Honduras, chegou ao vale elevado e isolado de Belén Gualcho onde viu os indígenas lencas na pobreza e obrigados a migrar para trabalhar. “Eu quis fazer algo significativo na minha vida”, explicou, “e pensei que gostaria de ver triunfar de vez em quando o mais fraco”.

Como adolescente, Nohra Padilla ajudou a organizar projetos comunitários em seu bairro. Quando a cidade de Bogotá anunciou planos de fechar um lixão do qual os colombianos pobres dependiam para seu sustento, ela optou por protestos em massa que no final os ajudaram a conseguir reconhecimento oficial como recicladores.

Elías Sánchez viu a maioria dos camponeses pobres de Honduras ignorada pela “Revolução Verde” da agricultura e pelos programas de reajuste estrutural. Decidiu então ensiná-los a sobreviver com a única terra que lhes restava.

### Uma visão

Desejar a mudança não basta. Os líderes precisam de uma visão que os guie, uma imagem de uma realidade diferente cujo alcance seja possível. Precisam da mentalidade constante da famosa citação do falecido Ted Kennedy no panegírico a seu irmão Robert, assassinado em 1968: “Alguns homens veem as coisas como são e perguntam por quê. Eu sonho com coisas que nunca existiram e pergunto por que não”.

Nohra Padilla pensou que classificar o lixo poderia transformar-se de uma estratégia desesperada de sobrevivência em um negócio rentável, se as pessoas envolvidas pudessem, como recicladores, controlar mais a cadeia de reprocessamento e se tivessem um lugar na mesa onde eram tomadas as decisões que as afetavam.

Como jovem seminarista, Javier de Nicoló se voluntariou para ir à Colômbia, onde trabalhou com jovens detentos. Um dia percebeu que deveria estar trabalhando nas ruas com as crianças antes de terminarem no cárcere.

Elias Sánchez queria uma rede de “propriedades agrícolas humanas” em toda Honduras, supervisionadas por colegas que tinham internalizado seu próprio enfoque pedagógico. “Começamos com a pessoa, não com a terra. O objetivo da capacitação era ensinar os agricultores a pensarem, serem criativos, terem uma atitude positiva e estimularem sua imaginação para encontrar recursos para o desenvolvimento”.

Em alguns casos, a visão partiu do passado, de um tempo anterior às mudanças que agitaram o século XX. Espontaneamente, três dos seis líderes entrevistados descreveram lembranças de uma infância em um lar protetor e autossuficiente, ainda dirigido por um avô. Na mente e nas lembranças essa era a base: providenciar o sustento e a partir daí construir para a prosperidade.

O avô de Rosário “tinha 300 vacas, 800 ovelhas e campos de alfalfa e milho. Ele nunca teve salário, mas quem diz que éramos pobres?” Ela rejeitou as estratégias de desenvolvimento impostas por peritos e sonhou com o controle indígena de um processo, fundamentado em 8.000 anos de história de seu povo em Puna, o qual reavivaria a sociedade que ela conheceu como criança e construiria sobre essa base.

À medida que Juan García gravava o rico folclore dos afro-equatorianos, começando com os relatos de seu avô, foi compreendendo as complexidades da cultura que seus ancestrais tinham criado nas planícies costeiras; e pensou que as lições tiradas desses padrões culturais poderiam ser o fundamento para uma estratégia de desenvolvimento de base local.

Chet Thomas viu a fazenda ativa de sua infância como um caminho para uma vida melhor para milhares de agricultores pobres. “Gostaríamos que cada agricultor cultivasse todo o alimento de que necessita, mais um cultivo comercial para o mercado”, afirmou.

### Da visão à estratégia

A paixão é o combustível e a visão é o roteiro, mas o que alimenta o motor é uma estratégia realista. Para os líderes de base, o ponto inicial é geralmente a fé no poder da gente unida por uma meta comum. Tipicamente, os primeiros passos concretos são encontrar colaboradores, iniciar uma organização,



*Chet Thomas, na direita.*

angariar fundos, contratar pessoal e definir políticas e metas. Quatro dos seis líderes criaram novas organizações para realizar sua visão. Nohra Padilla foi uma trabalhadora-chave para os recicladores colombianos e rapidamente chegou ao cargo executivo mais alto tanto em Bogotá como na associação nacional. Elias Sánchez simplesmente criou uma fazenda modelo em um pedaço de terra que ele chamou de Loma Linda. Todos os esforços exigiram tremenda energia e fortaleza e nenhum deles trabalhou apenas das nove às cinco.

*Warmi Sayajsunqo (WARMI), que significa Mulher Perseverante, teve início em 1995 quando Rosário Quispe convidou outras 10 mulheres para se reunirem em sua casa. “Nós decidimos trabalhar juntas, encontrar nossa própria solução, não esperar por alguém para nos salvar”, recordou Quispe. A filiação aumentou rapidamente das 10 integrantes originais até cerca de 3.600 em mais de 80*

*comunidades Coya à medida que Rosário cruzava Puna de ponta a ponta, muitas vezes percorrendo 400 quilômetros por dia em uma camionete.*

*Juan García e alguns sócios com ideias afins fundaram o Centro Cultural Afro-Equatoriano em Quito na década de 1970 como local para examinar sua identidade e refletir sobre a experiência de seu povo. Seu registro sistemático do folclore em Esmeraldas e no Vale do Chota começou a construir os monumentos a seu povo que Juan queria com base em sua histórias, canções e poesias. Ao mesmo tempo, Juan e seus colegas tomavam conhecimento das ameaças, especialmente de seus direitos à terra, que se assomavam de Esmeraldas com o surgimento de plantações de palmeiras africanas em escala industrial. As experiências incitavam esforços políticos e sociais que futuramente levariam a consagrar os direitos afro-equatorianos na Constituição.*

*Em 1983, Chet Thomas fundou o Projeto Aldeia Global (PAG) para transformar em realidade a visão de*



*Padre Javier de Nicoló, na direita.*

*uma propriedade agrícola autossuficiente com um cultivo comercial, um agricultor de cada vez. A metodologia do PAG implicava sentar-se com cada agricultor para mapear sua terra em um pedaço de papelão, decidindo onde iria cada cultivo, onde seria conveniente colocar ervas de condimento e que espaço reservar para o cultivo comercial. Desde então, a Aldeia Global formulou e implementou alguns dos programas de desenvolvimento regional mais ambiciosos do Hemisfério. Em 1992 o governo de Honduras solicitou ao PAG que trabalhasse na zona tampão do maior parque nacional do país, fonte de 80% de sua eletricidade, e a protegesse.*

*O padre Javier começou com um edifício desabitado de propriedade da Ordem dos Salesianos, à qual pertencia, e recorreu a seus contatos em negócios e ao governo para obter recursos e mais espaços. Em breve criou a Fundación Servicio de Orientación Juvenil (FSJ). Pouco depois, o governo do distrito de Bogotá lhe pediu que dirigisse seu organismo para meninos de rua. Javier dirigiu ambas as*

*organizações durante décadas, ampliando um simples centro recreativo diurno que oferecia esportes e banho de chuveiro em uma zona perigosa do centro de Bogotá e transformando-o em uma rede de internos em tempo integral com ensino fundamental e médio e capacitação profissionalizante, atendendo a cerca de 10.000 jovens de ambos os sexos de toda a Colômbia.*

*Sob a liderança de Nohra Padilla, a Associação de Recicladores foi criada como parte integral do sistema de coleta de lixo de Bogotá, operando como profissionais com uniformes e cartão de identidade, bem como rotas e horários estabelecidos. A organização recolhe o reciclado pelo menos em 15% do lixo produzido diariamente na cidade, aproximadamente 100 toneladas de material.*

*Em sua propriedade agrícola de encosta a alguns quilômetros de Tegucigalpa, Elías Sánchez utilizava elementos estranhos, vasos chanfrados tirados de montes de lixo utilizados para plantas, bem como pneus usados para sustentar terraços de contornos entalhados*

nas encostas. Ismael Vargas, um de seus discípulos, se divertia plantando canteiros de sementes com alguns dentes salientes na metade superior de caveiras de gado esbranquiçadas. A ideia era estimular a imaginação dos agricultores para verem que muitos dos recursos e ferramentas de que precisavam estavam ali prontos para serem usados. Ao falecer em 2000, Sánchez tinha ajudado mais de 30.000 agricultores a passar da agricultura de corte e queima para terraços em encostas de colina que detinham a erosão e pôde presenciar 30 propriedades agrícolas modelo inspiradas por ele em Honduras.

## Comunicadores

A liderança é uma relação — sem seguidores não há líderes — de modo que a comunicação tem muita relevância. Os líderes são professores que podem aproveitar a energia de seus seguidores e canalizá-la para um propósito. Começar na base não é má preparação para um líder de base. Ao contrário de organizações hierárquicas — burocracia militar, empresarial e governamental — a filiação a grupos de base e não governamentais é voluntária. Em vez de comandar, seus líderes devem inspirar e motivar. Conhecer profundamente a vida diária das pessoas de baixa renda confere aos dirigentes a credibilidade que ajuda a comunicar sua visão e suas esperanças para o futuro.

*Jorge Amador, que se inspirou em Elías Sánchez e que durante anos trabalhou com ele, tem uma mensagem simples para os agricultores do sul de Honduras que visitam sua exuberante fazenda modelo não muito distante do lugar onde cresceu. “A pobreza não existe”, afirma. “O que existe é a ignorância. Se as pessoas usarem a inteligência, podem consegui-lo. Se eu posso, você também pode”.*

*Ao visitar pela primeira vez uma comunidade remota, Rosário Quispe comprou toda a lã oferecida pelas tecelãs. Em seguida, deixou as mulheres boquiabertas com uma avaliação contundente: “Eu paguei por isso, não porque seja boba, mas porque quero que continuem a trabalhar. Mas da próxima vez, uma lã como esta não será aceita”. As mulheres escutavam em um silêncio estupefato enquanto ela tirava dois novelos. “Senhoras, este está muito mal feito. Este, porém, é de primeira qualidade. Portanto, se quiserem vender, esta é a qualidade que devem produzir”. Comunicada a mensagem, ela imediatamente dissipou a tensão: “É como os maridos”, disse com um sorriso. “Se eles enganam vocês no início e as senhoras*

*o toleram, nunca terão uma boa vida juntos”. A resposta foram sorrisos de todos os lados.*

*Juan García abre uma reunião sobre o futuro de Esmeraldas com cerca de 20 ativistas afro-equatorianos lendo breves descrições sobre a vida à beira dos rios gravadas décadas antes. “Nós trazemos à mesa a voz dos ancestrais para a discussão política. Eu uso o passado para mostrar que há uma fonte de pensamento, de filosofia ou experiência a que podemos voltar. Houve épocas em que fomos autossuficientes. Não significa que tivéssemos muito, mas nada nos faltava. Eu insisto em que a comunidade afro utilize o que aprendemos do passado como ponto de partida para a integração hoje em dia”.*

*Há vários anos o padre Javier concentrou sua atenção nos jovens mais velhos, muitas vezes considerados como causas perdidas aos 17 anos. Na Colômbia são chamados de descartáveis. “Mas a vida é um carrossel”, insiste Javier, “que vai e volta para oferecer oportunidades. Nessa idade os jovens percebem que a vida os vai deixando para trás e que não têm educação, trabalho, família. Eu lhes digo: ‘vocês tomam consciência de que o trem os está deixando para trás’, e isso lhes causa pânico e os leva aos programas de capacitação que preparamos sob medida”.*

*A capacidade de comunicação de Nohra Padilla geralmente visa a órgãos e funcionários públicos cujas políticas afetam suas afiliadas. Ela se reúne regularmente com prefeitos, ministros, doadores e jornalistas. Na mesa de conferência, quando os advogados, economistas e engenheiros civis se apresentam a si mesmos por sua profissão, Padilla simplesmente diz: “recicladora” e expõe seu caso de forma tão veemente que um representante do governo a qualificou como “a mulher mais tenaz do mundo”.*

*Um componente-chave do trabalho de Chet Thomas é comunicar-se com doadores e doadores potenciais fora de Honduras. Construiu e alimenta uma ampla rede de apoio de organizações e grupos religiosos dos EUA que proporcionam fundos e muito frequentemente equipamentos usados que podem solucionar algum problema em Honduras. O PAG pôde transformar uma doação típica — uma enfaradora de feno de uma fazenda do Meio Oeste — em uma unidade motriz para uma balsa com rodas de paletas que navega no reservatório do parque nacional.*

## Compromisso de longo prazo

Rosário Quispe, Juan García e Nohra Padilla vêm dos grupos de base nos quais são líderes. Dois dos três restantes são estrangeiros: Javier de Nicoló, sacer-

dote italiano, e Chet Thomas dos EUA. Elías Sánchez era um perito com formação universitária, mas os homens que recrutou para administrar as fazendas regionais modelo eram dessas regiões. O que os seis têm em comum é toda uma vida dedicada ao trabalho de base e às comunidades e países onde já vinham trabalhando há décadas. De Nicoló e Thomas já moravam há mais tempo nos países de adoção do que nos de origem.

*Rosário Quispe é uma oradora muito procurada tanto dentro como fora da Argentina. Mas depois de cada viagem ela tira um dia para caminhar em sua terra entre suas lhamas para conectar-se novamente com a realidade de Puna. “Eu sou igual às senhoras”, diz às mulheres da organização. “Nunca cheguei a fazer mais que o sétimo grau. Eu crio minhas lhamas tal como as senhoras”.*

*Agora com mais de 80 anos, padre Javier, com a saúde recuperada, foi alvo de uma série de homenagens por seu trabalho, coroada com a Ordem de Boyacá, a máxima distinção da Colômbia, que o então Presidente Álvaro Uribe colocou na lapela do sacerdote. As honras não significavam que de Nicoló se estava aposentando. “Ainda tenho muito a fazer com as crianças pobres”, comentou.*

*Thomas comprou terra em Honduras, casou-se e criou cinco filhos. “Cheguei à conclusão de que para fazer algo significativo tinha de ficar muito tempo”, afirmou.*

### **Lawrence da Arábia**

Como se mencionou ao princípio deste artigo, um dos sinais de alerta que a IAF desenvolveu em seus primeiros cinco anos recebeu o nome de “Síndrome de Lawrence da Arábia”, personagem do filme popular na década de 1960. Nesse filme T. E. Lawrence foi apresentado como organizador de tribos árabes em uma campanha no deserto contra o Império Otomano durante a Primeira Guerra Mundial. Mas quando Lawrence partiu, segundo a história, tudo desmoronou. Parece que líderes como Lawrence poderiam inspirar e galvanizar as pessoas, mas não deixam que desenvolvessem as próprias forças e aptidões. A lição, segundo a IAF, era evitar projetos construídos em torno de uma figura dominante “sujeito a uma forma autocrática de tomada de decisões e paternalista” que poderia deixar os participantes abandonados e pior do que estavam no princípio. Talvez o rótulo de “síndrome” fosse apropriado para uma época em que as organizações não governamentais surgiam como cogumelos

depois da chuva. Muitas eram apenas modos pessoais de obter recursos financeiros externos cada vez mais disponíveis. Poucas sobreviveram por muito tempo. Mas desde *Eles Sabem* os analistas da IAF têm procurado sinais de participação autêntica e generalizada nas organizações para combater revisões internas céticas a respeito de projetos com líderes dominantes. Embora não haja uma correlação necessária entre estes líderes fortes e autocracia e conduta paternalista, a insistência sobre uma participação ampla indubitavelmente levou a melhores seleções de projetos para financiamento. E obviamente, com 40 anos mais de experiência, a IAF tem aprendido o valor dos líderes fortes.

Hoje em dia, a América Latina é rica em organizações de base com décadas de experiência e realizações. Muitos de seus líderes parecem ser indispensáveis. É possível que a tradição verbal afro-equatoriana teria desaparecido sem deixar rasto se Juan García não tivesse voltado para Esmeraldas. Ou que uma organização indígena como a WARMI não se teria estendido a Puna sem Rosário Quispe. Mas líderes dinâmicos e bem-sucedidos não significa que suas organizações sejam débeis. E os líderes aqui apresentados, especialmente os de mais idade, têm pensado na questão da sucessão por muito tempo.

*O padre Javier tem integrado seu quadro de pessoal quase inteiramente de ex-gamínes que desenvolveram aptidões de liderança em seus programas.*

*Chet Thomas foi mentor de futuros líderes do PAG e conseguiu bolsas de estudo em universidades para ajudar a prepará-los.*

*Elías Sánchez procurou e inspirou homens com o potencial de levar suas ideias a toda Honduras.*

*Juan García observou, após quatro anos de organização política em Esmeraldas, que “os afro-equatorianos estão agora na constituição. Há centros onde futuros líderes estão sendo capacitados, há “palenques” [organizações afro-equatorianas] com personalidade jurídica. “Agora”, concluiu, “vou escrever”.*

Esta série de líderes de base tem sua raiz em conversações com os homens e mulheres descritos, os quais começaram há três décadas. Uma das grandes vantagens do enfoque do apoio da IAF é a oportunidade de seu pessoal de manter contato com latino-americanos excepcionais. Um dia Rosário Quispe precisava de transporte para ir a uma comunidade colla que queria vender lã a WARMI. Estava



*Rosario Quispe*

na Bolívia, a uma distância de cinco horas, e o único veículo disponível era o que eu tinha alugado. Assim, eu a levei e tive a oportunidade única de vê-la em ação. Caminhei durante horas nas ruas de Quito e flutuei durante dias nos largos rios de Esmeraldas com Juan García, explorando os temas de cultura e identidade. Caminhei incontáveis quilômetros nas regiões central e ocidental de Honduras com Chet Thomas, tomando conhecimento do apoio de longo prazo e plurifacético da Aldeia Global às comunidades às quais tem ajudado a sair da pobreza e do isolamento. Percorri Bogotá com o padre Javier entre a variedade de instalações recreativas e educacionais que ele tem criado e circulei pelas ruas ao amanhecer com o café da manhã e pão doce para os

*gamines* sonolentos. Fui um visitante frequente de Loma Linda e falei com Elías Sánchez apenas alguns dias antes de seu falecimento. Conheci Nohra Padilla em Las Marías, uma comunidade construída literalmente sobre o lixo na borda sul de Bogotá, onde os migrantes encheram uma lagoa pouco profunda com terra e lixo, socaram a terra e sobre ela construíram moradias desengonçadas. Nohra os estava ajudando a unir-se para entrar para a associação de recicladores de Bogotá. No ano passado, eu a vi em Washington para onde tinha sido convidada a fim de receber, como homenageada latino-americana, o prestigioso Prêmio Goldman do Meio Ambiente.

Os seis líderes descritos nesta série para *Desenvolvimento de Base* abordaram alguns dos

## A síndrome Lawrence da Arábia

*Cinco anos depois de a Fundação Interamericana abrir suas portas, o seu pessoal examinou detidamente as lições de êxito e também de fracasso e compilou suas reflexões em Eles Sabem. Esse livro assinala como elemento mais significativo do êxito a iniciativa que surge quando as pessoas mais próximas ao problema investem sua energia em buscar juntas uma solução. Com frequência, os reveses se devem à inexistência de um apoio autêntico da comunidade. Em Eles Sabem se analisa uma dezena de “síndromes” que podem solapar o desenvolvimento de base, cujos nomes provêm da cultura popular. Entre eles nenhum foi tão memorável para os leitores como a síndrome que tem o nome de T.E. Lawrence, sobre o qual se extraíram fragmentos para este artigo.*

A Síndrome Lawrence da Arábia refere-se ao elevado potencial de fracasso dos projetos que se estruturam em torno de uma figura central forte ou nela se sustentam e, portanto, estão sujeitos a modelos de tomada de decisão autocráticos e ao paternalismo em vez da verdadeira participação.

- É preciso ter cuidado com os projetos construídos em torno de uma única pessoa e cuja justificativa é a trajetória impressionante dessa pessoa. Tais projetos são muito suscetíveis aos caprichos pessoais da figura central, ao tempo e esforço que essa pessoa pode oferecer e às mudanças de

prioridades pessoais que podem não refletir as necessidades da comunidade.

- É preciso ter cuidado com os projetos administrados por grupos intermediários progressistas que prestam contas a uma organização central ou a um grupo de interesse. A capacidade dos intermediários para atuar e responder é muitas vezes muito restrita e as expectativas do projeto deveriam refletir essa possível limitação.
- É preciso ter cuidado com os projetos nos quais o propósito e a filosofia social manifestados pela comunidade parecem concordar com os princípios operacionais, mas para os quais o pessoal administrativo-chave não foi selecionado no momento da concessão da doação. Cumprir também deve levar em conta a possibilidade de que os dirigentes de um projeto mudem durante a etapa de formação, o que transformaria o caráter e o escopo do projeto a ponto de inclusive chegar a ser contraproducente.
- É preciso ter cuidado com os projetos que se fundamentam na expectativa de que pessoas progressistas que expressam perspectivas socioeconômicas visionárias possam influenciar significativamente as decisões sobre as políticas de uma organização conservadora. Essas vozes podem ser isoladas, eliminadas, ignoradas ou silenciadas por outros meios. Portanto, a doação visa a reafirmar o status quo.

maiores problemas da agenda do desenvolvimento internacional: pobreza, exploração, meio ambiente, exclusão baseada na raça e etnicidade e estratégias de desenvolvimento que ignoraram muitos cidadãos indigentes e desfavorecidos. As realizações de suas organizações — resultados que organismos de desenvolvimento com enfoques de cima para baixo que gastam dezenas de milhões de dólares teriam orgulho em atribuir a si mesmos e muito poucas vezes podem fazê-lo — manifestam um enfoque receptivo e de base à assistência estrangeira. Sem ser uma mostra geograficamente representativa de líderes de base da América Latina (quatro dos seis trabalham em dois países), eles tipificam o componente de liderança da infraestrutura para o

desenvolvimento de baixo para cima que tem surgido na região. Essa infraestrutura é constituída de milhares de grupos de base e de organizações não governamentais que enfrentam os mesmos desafios que a ajuda externa internacional se empenha em abordar há mais de meio século, mas conseguem agir. Não há outra razão senão a inércia das burocracias e das políticas para não canalizar uma proporção muito maior da ajuda externa por meio desses líderes e de suas organizações.

---

*Patrick Breslin se aposentou depois de 22 anos de trabalho na IAF, servindo inclusive como vice-presidente encarregado do Escritório de Relações Exteriores.*

Os seguintes são exemplos desta síndrome tirados da experiência da Fundação em concessão de financiamento. Os donatários que compartilham o compromisso da IAF de aprender como meio para aperfeiçoar as capacidades de percepção e de tomada de decisões participaram da reflexão crítica sobre esta experiência.

- A IAF financiou um projeto de habitação em grande parte como resultado de sua percepção incorreta de que já existiam na comunidade uma coesão e um compromisso que se fortaleceriam mediante o trabalho coletivo. Tinha também a percepção incorreta de que um sacerdote local era o verdadeiro portavoiz das necessidades e dos valores da comunidade e prestava contas aos participantes do projeto. Na realidade o sacerdote era autocrático e paternalista e tomava sozinho as decisões-chave do projeto. Na comunidade não havia nenhum grau significativo de coesão. O trabalho compartilhado de construir as casas não contribuiu para a coesão da comunidade. No final de contas, o projeto serviu para fortalecer a influência desproporcional do sacerdote em vez de ajudar a comunidade a começar a tomar as próprias decisões.
- Outro projeto tinha uma figura central forte com uma trajetória de realizações impressionante. Um elemento da decisão da IAF foi a existência de

uma comissão coordenadora para compensar os possíveis problemas de domínio do líder ou de excessiva dependência dele. Sabia-se que a comissão era equilibrada e estava disposta a expressar seus pontos de vista em vez de deixar-se intimidar. Posteriormente questionou o que considerava o estilo autocrático de tomada de decisões do líder e a falta de prestação de contas em matéria financeira. Os membros da comissão renunciaram em sinal de protesto e foram substituídos por outros que o líder tinha escolhido pessoalmente, aparentemente por não se oporem às suas decisões. Embora fosse necessário e valioso, o projeto apresentou graves problemas administrativos, tornando altamente questionável sua eficácia final.

....

Seria errôneo insinuar que uma liderança central forte sempre deve ser considerada como um indício negativo a ser evitado em todos os casos. A experiência indica que as organizações comunitárias se têm beneficiado dos conhecimentos especializados, influência, energia e compromisso dos líderes e intermediários. No entanto, cumpre dispensar atenção especial à capacidade e disposição do líder para compartilhar a tomada de decisões em vez de permitir que ele se transforme em alguém sempre indispensável.



Fotos por cortesia da Fundación Saraki

## Deficiência e inclusão no Paraguai

De Eduardo Rodríguez-Frias

Conheci Julio Fretes, advogado paraguaio per-spicaz, em 2004 quando representei a IAF nas Nações Unidas durante as negociações para a elaboração da Convenção sobre os Direitos das Pessoas Portadoras de Deficiência. Fretes fazia parte de uma dezena de ativistas da América Latina cuja assistência a essas reuniões foi financiada pela IAF. Os latinos, o maior contingente da sociedade civil do mundo em desenvolvimento, trouxeram uma perspectiva necessária a seus companheiros de causa das nações industrializadas e aos diplomatas na mesa de negociações, o que ficou refletido no tratado concluído. Na cidade de Nova York, Fretes, que anos antes tinha perdido a visão, atuava como meu mentor

enquanto eu fazia as vezes de seu *lazarillo*, seu guia em Nova York. Este termo vem de *El Lazarillo de Tormes*, romance espanhol do século XVI sobre um jovem chamado Lázaro que se tornou aprendiz de um cego. Nossa dupla se prestava a mais de uma comparação. Compartilhávamos a paixão pela literatura, que Fretes continuava a desfrutar graças aos audiolivros da editorial argentina Tiflolivros (do grego *tyflós*, que significa cego, disse ele) e me ensinou muito sobre a representação de cegos na literatura.

Inclusive aprendi mais sobre as duas forças que determinam a forma de viver dos deficientes: obviamente a lei, mas também os números. Fretes me disse, por exemplo, que naquela época o código civil para-

guaio proibia os cegos de fazer contrato. Advogado licenciado e perito em seu campo, Fretes não podia legalmente tomar medidas para ter um telefone celular. Ele tinha um, mas a lei o presumia incompetente e, portanto, considerava inválido seu contrato com o provedor de serviços. Quanto aos números, Fretes estava convencido de que para o deficiente os números nunca faziam sentido. “Você pede um transporte público acessível e dizem que o seu grupo é demasiado pequeno para justificar o investimento”, explicou. “Você pede pagamento por deficiência para os que reúnem os requisitos e dizem que são tantos que o governo iria à falência”.

Serviços inadequados e instalações precárias para os paraguaios deficientes pareciam confirmar suas observações. Pouquíssimos frequentavam a escola e, independentemente da idade, a instrução geralmente não passava de uma creche. O acesso ao transporte público e a edifícios para este grupo demográfico era puramente fortuito. As oportunidades de emprego formal eram praticamente desconhecidas. As instituições de internação abrigavam crianças juntamente com adultos; indivíduos com deficiência intelectual viviam com pacientes psiquiátricos, impedindo a reabilitação e pondo em perigo a pessoa vulnerável. Contenção física, jaulas e reclusão solitária eram comuns, além de condições insalubres. A tutela legal não era facilmente revogável, embora desse lugar a abusos ou tivesse sido concedida sem necessidade.

Em 2008, o governo paraguaio ratificou a Convenção da ONU, indicando aceitação de suas obrigações, inclusive a promulgação de legislações para cumprir suas disposições. Embora muitas vezes tais requisitos sejam ignorados em países ratificantes, até agora o governo paraguaio parece atuar de boa fé. O mais surpreendente é o governo ter convidado a sociedade civil a assumir um lugar essencial na mesa. Infelizmente, Fretes não viveu para ver isso; morreu tragicamente em 2009. Mas suas percepções persistem em um movimento de deficientes que tem florescido sob a liderança da Fundación Saraki (Saraki), donatária da IAF. Graças à Saraki, uma rede de organizações paraguaias de base influenciou as políticas oficiais no tocante a cidadãos deficientes e confere expressão a uma população negligenciada que tinha dependido da caridade inspirada na piedade, culpa e preconceito. A Saraki não começou com ambições tão

grandiosas. Como frequentemente ocorre com organizações de base, seu êxito foi inicialmente gradual, a ponto de me recordar o corvo sedento da fábula de Esopo. Incapaz de alcançar a água no fundo da jarra, o pássaro, consumido pela sede, lançou uma pedrinha nela, depois outra e outra até que o nível da água subisse a ponto de poder bebê-la.

### **As primeiras pedrinhas**

Maria José Cabezudo cresceu protegendo seu irmão mais velho portador da síndrome de Down contra a pouca amabilidade dos estranhos e da superproteção dos próprios pais bem-intencionados, os quais — estava convencida — subestimavam seu filho. Seu compromisso com o bem-estar de seu irmão e a consciência das capacidades dele a levaram a formar-se como professora e a procurar emprego em uma das poucas escolas de Assunção, públicas ou privadas, disponíveis para crianças com deficiências cognitivas. Ainda como principiante em sala de aula ela podia perceber as limitações do currículo preparado para elas. Preocupava também o fato de os seus alunos não interagirem com colegas não matriculados em educação especial: os dois grupos tinham horas de chegada e saída diferentes; e eram segregados durante o almoço e os recreios.

Cabezudo deu um primeiro passo modesto para o enriquecimento do dia escolar fazendo a coreografia de uma cúmbia. A interpretação entusiasta da dança por parte de seus estudantes na festa de encerramento do ano escolar deixou estupefatos os pais, professores e outras crianças do público. Essa recepção entusiástica levou a iniciar três dias por semana aulas de movimento criativo e teatro depois do período letivo. Os recitais para os orgulhosos pais transformaram-se na produção de uma obra original dos jovens artistas intitulada *Eu sou diferente, tal como você*. Encenada em um teatro e aberta ao público, era um apelo para falarem da vida e de suas deficiências.

Quando a escola fechou por falta de fundos, Cabezudo decidiu abrir a própria escola, com ênfase nas artes para incentivar o aprendizado, desenvolver-se e tornar-se tão independente quanto possível. Ela deu o nome de “Saraki”, que em guarani significa brincalhão ou inquieto em referência à exuberância nas aulas. Como Cabezudo não queria rejeitar nenhuma criança e os pais muitas vezes atrasavam o



pagamento da mensalidade, ela se viu em uma situação difícil. Mês após mês recorreria a seu marido, Raul Montiel, e com a renda de sua fazenda cobria o déficit. Em 2003 o casal decidiu reestruturar a escola como uma fundação a fim de arrecadar fundos para manter a Saraki operacional e enfocada em deficiências cognitivas, permitindo ao mesmo tempo a Cabezudo enfrentar o desafio maior de ajudar todos os paraguaios deficientes. Delegando suas responsabilidades da fazenda, Montiel passou a ser diretor executivo da Fundación Saraki. Seus apelos atraíram contribuições.

### A questão dos números

Em 2007, outra organização de direitos para deficientes, a Coordinadora Nacional por la Promoción de los Derechos de las Personas con Discapacidad (CONAPRODIS), solicitou uma doação da IAF e o mesmo fez a Fundación Saraki. Eu não conhecia a Saraki naquela época, mas a CONAPRODIS era dirigida por Fretes. Ambos os grupos pareciam estar de acordo sobre os problemas que enfrentavam os paraguaios deficientes; cada qual propôs desenvolver

uma rede representando todos os tipos de deficiência e assegurar que os serviços governamentais atingissem esses cidadãos.

Normalmente, a IAF pratica uma política de não intervenção a respeito dos solicitantes, mas neste caso a representante da IAF para o Paraguai e eu sugerimos que a CONAPRODIS e a Saraki unissem forças. Eles concordaram e sua proposta conjunta, tendo a Saraki como signatária, foi financiada em um montante de US\$250.000 a ser desembolsado em cinco anos. Quando Fretes faleceu, a CONAPRODIS tornou-se inativa, naufragando sem seu carisma e suas aptidões analíticas. A Saraki, porém, tinha consolidado uma coalizão de dezenas de grupos representando cegos, surdos e pessoas com deficiências físicas, psicológicas e cognitivas. Como coalizão, eles aceleraram o ritmo com um plano para resolver o problema dos números identificado como chave por Fretes, a quem Cabezudo atribui ter mudado o enfoque do discurso local: da reabilitação aos direitos. Não era apenas o fato de os números não fazerem sentido, mas eles nunca tinham sido exatos. De acordo com os dados então disponíveis, somente 1% dos paraguaios indicava viver com uma deficiência. Segundo estimativas do Banco Mundial, a média para países com essa configuração demográfica gira em torno de 15%. Nos países em desenvolvimento, as estimativas são geralmente mais elevadas devido à correlação de pobreza com a doença, desnutrição, lesões relacionadas com o trabalho, acesso limitado a atendimento médico e outros fatores.

Sabendo que um censo estava programado para 2012, ativistas de todo o país dirigiram-se à Direção Geral de Estatísticas, Pesquisas e Censos (DGEEC) do Paraguai. No início os funcionários do censo resistiram, mas cederam quando a Saraki recorreu à mídia para expor as falhas dos dados. Com eles a bordo, a Saraki propôs capacitar os censitários para abordar um tópico que muitos costumavam deixar de lado, preocupados em não embarçar os entrevistados. Os ativistas também queriam uma revisão da seção sobre deficiência e começaram a negociar a semântica. Muitos paraguaios não conheciam o significado de “deficiência cognitiva”, mas facilmente entendiam “mongólico” e “retardado,” terminologia ofensiva para os ativistas e familiares. O acordo alcançado combinava praticidade com sensibilidade, utilizando

essas palavras no censo mas explicando que eram pejorativas. Além de um pessoal de censo mais bem capacitado e perguntas mais bem formuladas, a colaboração entre a DGEEC e a sociedade civil produziu uma campanha educativa organizada pela Saraki para incentivar os paraguaios deficientes a se apresentarem e serem contados. O censo de 2012 indicou que 12,5% da população tinham alguma deficiência, ou seja, mais de 800.000 cidadãos, em comparação com a estimativa anterior de 66.000.

### “Nada sobre nós sem nós”

Armados do novo censo e da Convenção da ONU, os grupos de base decidiram que o objetivo seguinte seria a reforma jurídica. Para preparar o caminho, a Saraki investiu uma parte importante dos recursos concedidos pela IAF em workshops destinados a melhorar a eficácia dos 3.400 representantes das organizações na rede. A cidadania plena, pedra angular da capacitação, implicava a rejeição do “ênfoque médico” que por anos considerava os deficientes como “quebrados”. A ênfase nos direitos, consagrados na Convenção da ONU, propunha uma sociedade inclusiva que acomodasse razoavelmente os deficientes de modo a participarem como iguais na vida comunitária.

Trabalhando com a coalizão de base da Saraki, o Congresso paraguaio promulgou leis que incluem avanços como incentivos tributários a empresas que empregam deficientes, cotas de contratação para o funcionalismo público e um requisito de que as escolas públicas eduquem a crianças com deficiência. Para os ativistas, a joia de suas vitórias legislativas é a criação da Secretaria Nacional pelos Direitos Humanos das Pessoas Portadoras de Deficiência (SENADIS), órgão do poder executivo que formula políticas públicas e é supervisionado pelo Conselho dos Direitos dos Deficientes (CONADIS), constituído por representantes eleitos pelos membros de organizações de deficientes. As comissões organizadas pela SENADIS como grupos de trabalho para integrar sua agenda no governo incluem sete ministros do gabinete — notavelmente os Trabalho, Transportes, Educação e Saúde — estão encarregadas de assegurar que seus ministérios sejam receptivos aos paraguaios deficientes. Nas reuniões das comissões estes altos funcionários têm a oportunidade de interagir com pessoas deficientes de seu eleitorado

e ficam sabendo como seus ministérios estão atuando e como podem melhorar.

Na primavera setentrional de 2014, pouco depois da promulgação da lei da educação inclusiva, Cabezedo e Monteil viajaram a Washington, D.C., com Rocio Soledade Florentín Gómez, chefe da SENADIS, para aprender como os Estados Unidos conseguiram a educação quase universal para crianças com deficiência e evitar os erros cometidos pelo caminho. Atualmente, destacou Florentín Gómez, menos de 3% das crianças paraguaias com deficiência estão matriculadas na escola e a percentagem é ainda menor para crianças com deficiência cognitiva e para as meninas. A sólida agenda organizada pela IAF incluiu visitas ao Departamento de Educação dos EUA, duas escolas públicas locais e organizações que trabalham em deficiência — TASH, Disability Rights Education & Defense Fund e Easter Seals — bem como reuniões no Departamento de Estado e USAID, onde os visitantes



*O governo paraguaio se comprometeu a comprar somente veículos acessíveis em substituição da sua atual frota de ônibus.*

paraguaios explicaram o trabalho da Saraki. Durante as entrevistas Montiel reconheceu o apoio da USAID aos esforços da coalizão para informar o Congresso paraguaio sobre inclusão, o que produziu as reformas desejadas no topo, mas ressaltou que o trabalho de organização de base, financiado com o apoio da IAF, assegura que os benefícios cheguem aos que estão na base. “As organizações de pessoas portadoras de deficiência devem preencher os espaços criados pelas novas leis”, insistiu Montiel. “As pessoas com deficiência têm uma melhor compreensão dos desafios a enfrentar que seus pares sem deficiência e são indispensáveis para identificar os problemas, propor soluções e assegurar que o governo cumpra suas obrigações”.

### Rumo à plena participação

A Saraki não perde a oportunidade de insistir na inclusão. Esta tenacidade produziu uma vívida impressão em um encontro realizado em 2010 em Paysandú, Uruguai, no qual representantes de donatários da IAF do Uruguai, Paraguai e Brasil se reuniram para compartilhar realizações relacionadas com agricultura, artesanato e melhoria de serviços municipais. Em vez de informar sobre suas consideráveis realizações no avanço dos direitos dos deficientes a uma audiência amável mas passiva, os representantes da Saraki pediram que cada donatário considerasse ativamente a forma como os deficientes participam da respectiva ONG. Um deles, a Federación de Entidades Vecinalistas del Paraguay (FEDEM), que capacita associações de bairro a transmitir preocupações às autoridades locais, aproximou-se da Saraki semanas mais tarde em busca de ajuda para incentivar residentes com deficiência a se incorporarem e a tornarem acessível a capacitação.

O sucesso da Saraki lhe mereceu uma segunda doação da IAF em 2013 para desenvolver mais a rede de organizações, que atualmente abrange mais de 100 grupos de base. Pesquisas recentes de sua população destinatária revelou suas prioridades mais urgentes: atendimento médico, transporte confiável e educação e capacitação que levem a emprego. A Saraki está empenhada em desenvolver aptidões comercializáveis para o mercado trabalhista e em identificar oportunidades de trabalho como elementos essenciais para a independência, bem como mostrar como os paraguaios com deficiência

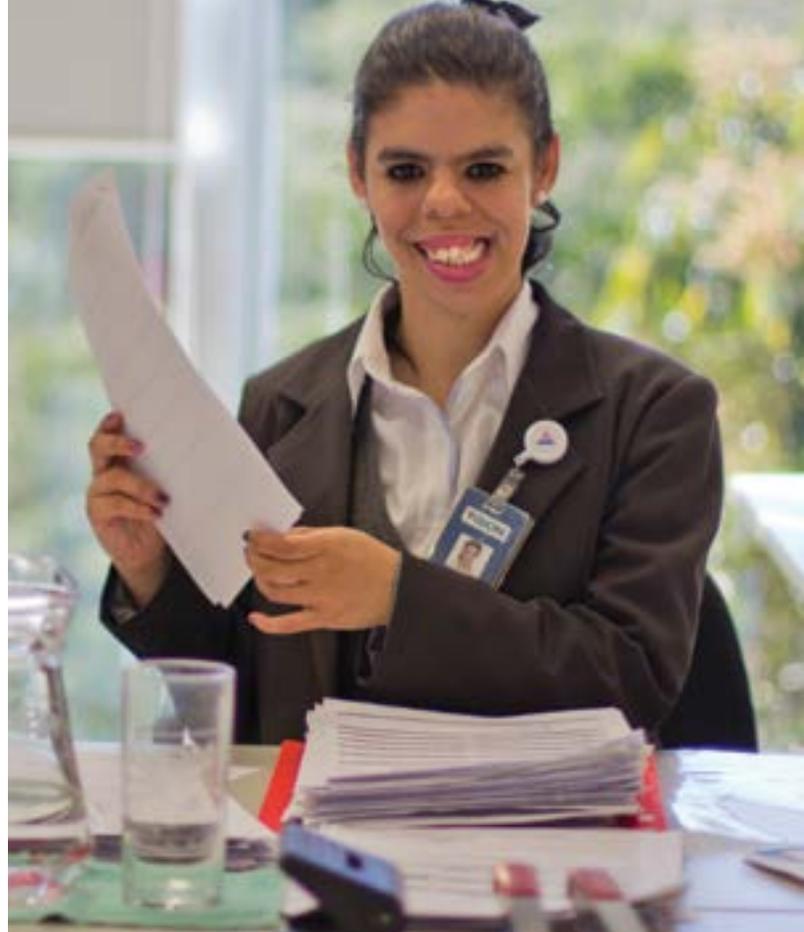
podem contribuir para uma sociedade que os inclua. Embora a Saraki e Cabezudo mereçam o crédito por avançar os direitos dos paraguaios com todo tipo de deficiência, sua prioridade são as deficiências cognitivas. Isto significa que, além de oferecer oportunidades de participar da arte, música e teatro, o compromisso da Saraki inclui agora ajudá-los a encontrar emprego. “O trabalho dignifica”, explica Montiel. “Se os paraguaios compreenderem o que estes jovens são capazes de realizar no trabalho, as oportunidades virão”.

Este talvez seja o maior desafio da Saraki. Embora a capacitação e a colocação profissional possam ser suficientes para, por assim dizer, pôr no caminho para uma vida produtiva um indivíduo com problemas visuais, um trabalhador com deficiência cognitiva necessitaria mais. Com o emprego vem o salário a ser administrado, uma cultura de escritório a ser navegada e uma nova posição no lar. A Saraki tem agora uma equipe de conselheiros para ajudar estes novos trabalhadores a se adaptarem a fim de entender metas e opções. A orientação ajudou um jovem empregado com síndrome de Down a lidar com o tema da partida depois que uma jovem amável saiu de seu departamento. Ele entende agora que outros colegas que são amáveis com ele também podem ser redesignados.

Eu observei o enfoque da Saraki na última vez que estive em Assunção. Nossa reunião com alguns dos novos trabalhadores se prolongou e Cabezudo e eu precisamos correr para buscar sua filha Azul, de 8 anos, na aula de balé. “Mamãe, você chegou tarde novamente”, disse Azul, mas ela entende a importância do trabalho de sua mãe para os paraguaios como seu irmão menor. Três anos antes Cabezudo levou para casa Juanqui, órfão com síndrome de Down, e com a aprovação de seus filhos, ela e Montiel o adotaram. Em breve completará seis anos e Cabezudo teme que as “escolas no Paraguai não estejam prontas para receber Beto ou a outros como ele”. Com uma sólida rede apoiando Saraki e mais ativistas trabalhando para alcançar a mesma meta, Cabezudo poderia encontrar uma escola para Juanqui e buscar Azul a tempo.

---

*Eduardo Rodríguez-Frias é o administrador local do site da IAF.*



*No trabalho: Verónica Gaona, no guichê para veículos e Diana Fajardo, secretária, Banco VISION. Abaixo, entrevistando na linguagem de sinais no Ministério das Relações Exteriores.*



# Uma diplomata em prol dos deficientes

*Em 2009, quando tomou posse do cargo, o Presidente Barack Obama confirmou seu compromisso com os direitos dos deficientes, explicitado durante sua campanha, mediante a criação de diversos cargos de assessores de alto nível em órgãos-chave do governo. Judith Heumann foi a pessoa escolhida para o Departamento de Estado. Heumann, que tem qualificações singulares, começou sua carreira profissional como a primeira pessoa a ensinar em uma cadeira de rodas no sistema de escolas públicas de Nova York, que antes a tinha declarado um risco de incêndio duas vezes: primeiro como estudante e depois como candidata a um cargo. Posteriormente trabalhou no Departamento de Educação dos Estados Unidos durante a presidência de Bill Clinton, no Banco Mundial e como diretora do Departamento de Serviços para Deficientes do Distrito de Colúmbia.*

## **Como começou a dedicar-se à defesa dos direitos dos deficientes?**

Em 1949, quando eu era pequena, tive pólio e aprendi desde cedo que as opiniões das pessoas a respeito do que eu podia fazer eram muito limitadas. A escola pública local me negou uma educação porque estava em cadeira de rodas, embora não necessitasse de reajustes especiais. Graças a meus pais, que organizaram outras famílias para conseguir que as escolas de Nova York fossem mais acessíveis, frequentei a escola de ensino médio com estudantes que não tinham deficiências físicas. Na década de 1960 comecei a fazer lobby em prol de uma legislação sobre acessibilidade. Na universidade colaborei com outras pessoas na obtenção de serviços para os estudantes deficientes. Depois de formada movi uma ação contra a Comissão de Educação de Nova York, que me tinha negado um cargo de professora devido à minha deficiência. Ajudei a fundar a Disabled in Action [Deficientes em Ação], que ainda está em funcionamento. Em uma época em que a maioria das organizações se concentrava em uma única deficiência, a Disabled in Action tratava de diversas. Promovíamos a conscientização a respeito de nossos problemas, como o da segregação em oficinas protegidas que pagavam salários baixos e funcionavam em más condições. Nós também nos concentramos

na educação, transporte e moradia. Como estudante de pós-graduação em Berkeley, contribuí para a criação dos primeiros centros comunitários não residenciais que promovem a vida independente, atualmente existentes em todos os Estados Unidos, Ásia e América Latina.

## **Qual é seu enfoque?**

Pode-se dizer que sou ativista. Outros podem apoiar-nos, mas as pessoas deficientes devem ser os próprios porta-vozes. Sempre me empenhei em ampliar nossas vozes e assegurar que nos afastássemos do modelo médico e adotássemos um modelo baseado nos direitos. Uma grande parte de nossas atividades nas últimas décadas se concentrou na legislação, mas também em ajudar as pessoas deficientes e seus pais a perceberem que os direitos humanos e civis também se aplicam aos deficientes. Inicialmente queríamos fundar organizações, elaborar uma agenda e convencer os grupos cuja ação se baseava na defesa de direitos a serem mais inclusivos. Levou um bom número de anos, mas creio que temos tido êxito.

## **Que você faz no Departamento de Estado?**

Meu trabalho consiste em informar nosso pessoal sobre as violações dos direitos das pessoas deficientes, em ressaltar a necessidade de integrar o tema da deficiência à diplomacia e à política externa e em promover o conhecimento deste segmento da população. As deficiências nem sempre são visíveis. As pessoas com problemas de saúde mental, HIV, diabetes, epilepsia ou dificuldade de aprendizagem são deficientes e estão protegidas contra a discriminação em virtude da legislação dos Estados Unidos. Eu ajudo as embaixadas a entrarem em contato com elas. Meu escritório também aborda estes temas com outros governos e com a sociedade civil de outros países, para saberem que os direitos dos deficientes fazem parte da agenda do Departamento de Estado.

## **O que seu escritório tem conseguido?**

Estamos trabalhando em todo o Departamento de Estado na integração da deficiência de modo mais eficaz. Um maior número de funcionários está consci-

ente agora de que a consequência de negar educação às crianças deficientes significa falta de oportunidades de emprego. Enviamos peritos para assessorar funcionários dos países que estão preparando dispositivos baseados na Lei para Estadunidenses com Deficiências e em outras leis. O Departamento traz mais pessoas deficientes aos Estados Unidos para tomarem conhecimento de nossas leis e terem a experiência de utilizar meios de transporte e hotéis acessíveis. As pessoas estão percebendo que a inclusão não é tão difícil de conseguir. Os relatórios do Escritório de Democracia, Direitos Humanos e Trabalho do Departamento de Estado incluem agora as violações dos direitos dos deficientes. O relatório do Departamento sobre o tráfico de seres humanos, que documenta o comércio sexual, também inclui agora o papel da deficiência. Estes documentos estão disponibilizados nos websites de todas as embaixadas tanto em inglês como no idioma do país anfitrião.

### O que a sociedade civil está realizando na América Latina?

A América Latina é grande e diversa. Alguns países vêm trabalhando há mais tempo nesses temas e estão mais avançados, como o Brasil no tocante à integração de crianças deficientes nas escolas. No Paraguai essa integração ainda está começando. Em todas as partes vemos que as leis não são suficientemente estritas ou não são executadas. Mas nos onde os cidadãos podem exercer o direito de voto, os deficientes, suas famílias e seus amigos estão ajudando a eleger pessoas que defendem os direitos da deficiência. A maioria dos países da América Latina ratificou a Convenção das Nações Unidas, a qual a sociedade civil tem utilizado como âncora para pressionar os governos a fazer mais. Muitas organizações estão aprendendo a preparar relatórios paralelos aos oficiais, nos quais se apoia ou se critica o que os governos estão fazendo.

### O que dizer do custo da inclusão?

O custo é uma desculpa míope e instintiva para não fazer alguma coisa. É mais barato construir um edifício acessível do que modernizá-lo mais adi-

Cortesia de Juliana Thomas/Clinton Global Initiative



*Judith Heumann, centro, assessora especial em direitos internacionais da deficiência, Departamento de Estado dos EUA.*

ante? A acessibilidade não é importante para toda a sociedade e não exclusivamente para as pessoas com deficiências físicas? Muitas pessoas não nascem com deficiências, mas as adquirem mais tarde durante sua vida. Queremos que essas pessoas saiam da força de trabalho? Uma adaptação de baixo custo lhes permite continuar a receber renda que gastam na economia em vez de depender de benefícios. Algumas pessoas necessitam e devem receber benefícios, mas temos de modificar a premissa de que somente devemos dar-lhes o mínimo para sobreviverem.

### Como a ajuda externa dos Estados Unidos pode incentivar a inclusão?

É muito importante integrar a deficiência em todos os programas que a IAF e outros doadores estão financiando. Eu creio que se os donatários entenderem que a inclusão é uma expectativa aprenderão formas de fazer suas atividades incluir as pessoas deficientes. O Departamento de Estado está avançando mais e mais na direção de convencer seus donatários de que se trata de um tema importante. — E.R.-F.

# Auditorias: além do balanço final

*De Michael Campbell*

O pessoal de um donatário deve acolher a visita de um auditor contratado pela Fundação Interamericana? Esta não foi a reação inicial de Zulima Sánchez. Como contadora da Fundação Sumapaz, ela perdeu o sono antes da primeira auditoria desse donatário colombiano em 2010. A Sumapaz, que trabalha com 150 grupos de base em prol dos direitos humanos em Medellín, tem recebido apoio de diversos doadores internacionais, mas o único que lhe pediu uma auditoria foi a IAF. A auditora, Claudia Moreno, da firma Grant Thornton Fast, tinha avisado a Sumapaz que ela passaria uns seis dias e Sánchez, advertida pelos colegas, se preparava para o pior. “Estávamos realmente assustados”, recordou. “Se ela planejava ficar tanto tempo é porque passaria um pente fino em tudo”. O exercício durou uma semana muito intensa, com jornadas bastante típicas de 12 horas, um programa que seria seguido em revisões subsequentes. A Sumapaz saiu com uma auditoria limpa. Além disso, comentou Sánchez, “Claudia nos

ajudou a entender que o propósito era ver como estávamos, o que acalmou nossos temores”.

## **Por quê a auditoria?**

O montante desembolsado pela IAF a qualquer donatário está muito abaixo do limite estabelecido pelo governo dos Estados Unidos para auditorias obrigatórias. No entanto, a IAF deve assegurar que o dinheiro do contribuinte dos Estados Unidos seja utilizado para os fins previstos e a forma mais confiável de fazer isso é por meio de auditorias que aplicam os critérios do governo dos EUA, bem como as leis e disposições do país de residência do donatário. A IAF contrata firmas certificadas de contabilidade pública para revisar as finanças de praticamente todas as organizações que recebem doações. As firmas geralmente estão situadas no mesmo país dos donatários cujas contas revisam, mas os auditores e o pessoal do donatário podem viver em mundos diferentes.



*Corpo de auditores da IAF.*

Edith Bermúdez

“Os auditores estão capacitados para revisar somente empresas com fins lucrativos, não organizações de base e não governamentais”, explicou Carlos Lingán, peruano que com 30 anos de serviço é o decano do corpo de auditores da IAF. “Há uma enorme diferença”. Organizações não governamentais como a Sumapaz podem funcionar como um negócio, com as mesmas práticas instaladas e um contador em seu quadro de pessoal. Mas os grupos de base talvez até careçam de uma conta bancária. Se a têm, frequentemente não podem usar cheques porque os comerciantes locais só negociam em dinheiro líquido. Em algumas áreas não se usam faturas e recibos. Enrique Imperiali, que tem auditado donatários na Argentina, recorda ter consultado seu colega peruano pouco depois de incorporar-se. “Você vai ver coisas que nunca imaginou como profissional”, Lingán lhe adiantou.

“Ele tinha razão”, afirmou enfaticamente Imperiali.

Lingán insiste em que o auditor é vital para que um grupo de base comece bem. “Muitos grupos estão isolados dos centros urbanos e simplesmente não estão expostos a conceitos de contabilização para confirmar o cumprimento”, explicou. “Nossa tarefa passa a ser ensinar tais princípios, bem como os documentos requeridos como prova e por quê”. Uma vez que o pessoal do donatário aprende o previsto, geralmente faz um bom trabalho.

Em termos práticos, a preparação para a auditoria da IAF se inicia com a orientação oferecida a todos os novos donatários, frequentemente no local. “Esta reunião é feita antes do primeiro desembolso”, indicou o contador Carlos Álvarez Balbás, cuja firma audita donatários mexicanos. “É um aspecto muito especial da IAF. Nenhum outro doador tem algo parecido”.

O representante da IAF assiste à orientação juntamente com o auditor local e os contratados que desempenham os serviços de ligação ou verificam os resultados programáticos do investimento da IAF. A sessão começa com uma discussão do papel de cada um e uma revisão meticulosa, seção por seção, das obrigações detalhadas no convênio de doação. O auditor explica como rastrear os recursos da IAF e da contrapartida, os controles internos que devem estar instalados, que tipos de recibos devem ser produzidos para os vários tipos de despesa. O objetivo é desmitificar o processo e estabelecer entendimento. Se

alguém tem preocupações, podem-se fazer reajustes ali mesmo. “É uma oportunidade para assegurar-se de que as coisas saiam bem”, explicou Álvarez Balbás. “Nós explicamos que não somos a polícia; nossa atitude é sempre preventiva. O importante é que posamos verificar que os fundos foram utilizados de acordo com o convênio”.

### **A auditoria**

Um ano após a orientação, o auditor visita o donatário, usualmente de três a cinco dias, para revisar as contas e as políticas que asseguram o cumprimento do convênio e das leis locais, bem como das disposições do governo dos EUA. “Nós não aparecemos de surpresa”, esclareceu Álvarez Balbás. “Estabelecemos uma data de mútuo acordo. Quando chegamos, o donatário nos apresenta a informação requerida — contas, recibos, comprovantes de pagamento, cheques, confirmação de terceiros como comprovante do modo como os fundos foram utilizados — e começamos a revisão de documentos e nossa observação.

“Muitas doações incluem fundos para a compra de equipamento. Portanto, verificamos se realmente existem. Alguns donatários concedem subdoações, como uma pequena IAF. Nós visitamos subdonatários selecionados para confirmar se receberam o dinheiro e o estão usando da forma acordada. Quando as doações incluem recursos para microcréditos, nós visitamos os mutuários para confirmar que receberam o dinheiro, que estão de acordo com o que o donatário declara que eles lhe devem e que o empréstimo foi utilizado da forma prevista. Os prestatários podem atrasar os pagamentos porque estão à mercê da natureza — sem chuvas suficientes, a colheita fracassa e o gado pode morrer. Mas em oito anos de auditoria de programas de microcrédito financiados pela IAF, nunca encontrei alguém que tenha recebido um empréstimo e sumido ou que o tenha utilizado para um fim diferente do acordado”.

Prevê-se que todos os donatários da IAF invistam os próprios recursos nos projetos financiados pela IAF ou que mobilizem fundos de outros doadores ou uma combinação de ambos, o que se reflete no convênio de doação. No exercício financeiro de 2013 os donatários destinaram US\$16,4 milhões em dinheiro líquido e em espécie para seus projetos, equiparando e ultrapassando o próprio investimento da IAF de



Cortesia de Carlos Alvarez Balbás

*Víctor Hernández, do Despacho Alvarez Balbás, quarto a partir da esquerda, realizou auditorias do ex-donatário K'inál Antsetik de Chiapas, cujos relatórios financeiros e registros confirmaram o profissionalismo dos membros.*

US\$12,6 milhões. “Supõe-se que o êxito resulte da convergência destes três recursos”, explicou Álvarez Balbás, “e o fato de um donatário não ter produzido uma parcela importante da contrapartida comprometida poderia refletir-se em nosso relatório”. O acompanhamento da contrapartida pode ser complicado. Uma grande dificuldade é determinar o valor de uma contribuição em espécie: emprestar um espaço; serviços oferecidos gratuitamente; e uso de ferramentas, teares ou de um veículo. Frequentemente o custo histórico de um bem é irrelevante com relação a seu valor como doação. O trabalho voluntário pode ser um pouco mais fácil de ser apreçado se as horas trabalhadas forem registradas e se lhes for atribuído um valor coerente com as taxas do mercado. O que se pode comprovar com mais certeza é o fato de uma contribuição se ter materializado. “A evidência à primeira vista é de que algo se realizou e que alguém o fez”, explicou Álvarez Balbás.

Os auditores também examinam o sistema de controles internos do donatário — os processos destinados a reduzir a possibilidade de erros e uso impróprio de fundos e a assegurar que os recursos estejam adequadamente salvaguardados e utilizados

de forma eficiente, que os dados obtidos e reportados são confiáveis e que o donatário cumpre as leis e regulamentos. Entre as deficiências comuns figuram a atribuição de responsabilidades múltiplas a uma única pessoa, a ausência de um registro de utilização de veículo e a não conciliação de extratos bancários mensais com os livros da organização. Se os controles internos forem extremamente precários, o auditor não poderá expressar um parecer sobre a exatidão das declarações financeiras e o cumprimento do convênio. A orientação aos novos donatários ajuda a prevenir isso.

O pessoal do donatário recebe uma versão preliminar do relatório do auditor e pode responder às conclusões. “Alguns pensam que uma auditoria bem-sucedida resulta em múltiplas apurações”, afirmou Álvarez Balbás, referindo-se a problemas identificados para correção. “A meu ver, uma auditoria bem planejada e bem entendida não deveria ter como resultado nenhuma apuração. Nós damos ao donatário a oportunidade para explicar qualquer apuração, o que nos pode tornar consciente a respeito de algo que não sabíamos. Há um espaço no relatório finalizado onde o donatário pode fazer comentários. A seguir, o relatório é enviado à IAF. Em uma auditoria subsequente, o primeiro que fazemos é verificar se o donatário cumpriu as recomendações para resolver qualquer apuração. Em algumas áreas do México, por exemplo, grupos de base que operam de acordo com os usos e costumes talvez não tenham inscrito seus empregados no sistema de segurança social mexicano. Nós indicáramos no relatório seguinte como essa questão foi resolvida”.

### **Um ato de equilíbrio**

As firmas de auditoria concorrem para prestar serviços à IAF por meio de uma licitação aberta. Os contratos resultantes asseguram que a IAF tenha os serviços que requer por cinco anos e que os adjudicatários tenham um fluxo de ingresso definido. Os auditores designados aos donatários da IAF têm título universitário em contabilidade e muitas vezes mestrado ou doutorado. Muitos estudaram economia, finanças, marketing, administração, estatística e direito. Frequentemente têm vasta experiência em desenvolvimento mediante contratos com o Banco Interamericano de Desenvolvimento, Banco Mundial, Nações Unidas e União Europeia. O auditor principal designado a donatários da IAF tem um mínimo de

dois anos de experiência. Todas as firmas contratadas têm em sua hierarquia funcionários que revisam o trabalho do auditor principal.

Os auditores devem manter independência, tanto de fato como na aparência, da entidade auditada e o não cumprimento pode causar sérias complicações às firmas contábeis. Manter a independência pode ser um ato delicado de equilíbrio. Ajudar na elaboração de um relatório financeiro pode ser aceitável, bem como proporcionar certa capacitação. Mas envolver-se na gestão ou na tomada de decisões da organização estaria fora dos limites. O padrão internacional é como um terceiro objetivo veria a relação com conhecimento dos fatos relevantes. Conformar-se a este padrão pode resultar em mal-entendidos. Um donatário da IAF situado em uma população remota preparou uma vez uma refeição muito elaborada para o auditor, mas este a rejeitou. Isso deu a impressão de que o auditor tinha interpretado o oferecimento como um suborno quando que na realidade ele somente estava cumprindo a firme proibição de aceitar presentes de qualquer forma enquanto fazia uma auditoria.

“O auditor não deve transigir,” Imperiali aconselhou. “Mas independência não significa distância. O auditor deve entender e ser sensível ao contexto”. Lingán tornou-se profundamente consciente do contexto quando sua primeira auditoria com a IAF o levou a um grupo de pastores de alpaca em uma área remota do sul peruano. “Eu estava com uma firma de grande porte e fazia o melhor que podia, mas tudo o que eu sabia parecia inútil”, recordou. “Eu tinha muitas perguntas e achava que tinha de evitar ofender o donatário”. Finalmente Lingán consultou um antropólogo, um amigo da sua época de universidade. “Ele me ensinou as sutilezas que eu precisava dominar e que não estão em nenhum livro”.

### **Quando surgem problemas**

Na auditoria, o donatário deve estar preparado para abordar o que um auditor pode considerar como despesas e práticas questionáveis. Algumas diferenças podem ser resolvidas durante a visita do auditor ao local ou pouco depois e isso não é comunicado à IAF. “Geralmente os problemas se devem a erros, não à má fé”, explicou Lilia Téllez Magaña, que trabalha na firma de Álvarez Balbás.

A sensibilidade é sem dúvida algo que se requer nesta etapa. “É normal que, quando auditamos uma empresa e temos uma pergunta, digamos ao contador o que necessitamos e ele sabe exatamente donde se guarda essa informação”, Lingán indicou. “Não podemos ser tão diretos com um grupo de base que não tem conhecimentos de contabilidade. Precisamos ser muito cuidadosos para não parecer que estamos acusando ou que algum problema pareça pior do que é. Às vezes os grupos de base mantêm seus registros de maneira diferente, de uma forma que pareceria ‘desordem ordenada’, mas na maioria das vezes eles têm as informações de que precisamos arquivada em algum canto”.

As discrepâncias não reconciliadas devem ser destacadas no relatório do auditor e podem levar a uma apuração sobre o cumprimento dos termos do convênio. A IAF faz o acompanhamento dos problemas identificados, materiais ou não. “Para outros doadores, um problema identificado durante uma auditoria provavelmente leva à terminação da doação”, comentou Jenny Petrow, cuja carteira inclui o Haiti, a República Dominicana e o Caribe de língua inglesa. “Na IAF, um problema poderia representar um passo intermediário sobre cuja base trabalhamos com o donatário para remediar a deficiência identificada”. O representante ou a pessoa de ligação local da IAF poderiam, por exemplo, visitar o donatário para ajudar a reconciliar as contas ou a preparar demonstrativos financeiros. Se, digamos, US\$5.000 em fundos não foram utilizados em virtude do convênio, o representante poderia instruir o donatário a reembolsar esse montante à conta bancária e apresentar comprovante do depósito.

Alguns exemplos de inadimplências importantes são registros contábeis inadequados e o uso não autorizado de fundos, o que pode incluir despesa acima dos limites em rubricas orçamentárias ou trabalhar fora da área geográfica ou do grupo demográfico identificado no convênio. Os atos ilícitos são infrequentes — Álvarez Balbás reportou um único caso do que ele qualificou de “más intencões” nos oito anos em que sua firma tem auditado a carteira substancial da IAF no México. A apuração de conduta ilícita ativará o congelamento da capacidade do donatário de gastar fundos da doação, bem como uma investigação. A comissão de vigilância da IAF decide se cabe



Cortesia de Carlos Lingán



Carlos Lingán com donatários de base auditados a 5.000 metros sobre o nível do mar nos Andes peruanos. (Lingán, centro, foto esquerda; sentado com camisa branca e boné, foto direita).

uma terminação. A organização terminada pode ter que devolver fundos não utilizados e entregar ativos comprados com recursos da IAF — veículos, computadores e outros equipamentos de escritório. Recusar-se a reembolsar à IAF é um fato extremamente raro e é encaminhado ao Escritório do Inspetor-Geral da Agência de Desenvolvimento Internacional dos Estados Unidos como evidência de fraude ou negligência grave, algo também altamente inusitado.

A taxa excepcionalmente baixa de inadimplência dos acordos da doação confirma a validade dos processos de seleção e monitoramento da IAF. Apenas 2% dos donatários auditados foram objeto do primeiro e segundo relatórios identificando problemas significativos. Frequentemente relacionados com controles internos, estes problemas são geralmente resolvidos pela terceira auditoria. Em geral o resultado é uma organização mais bem administrada.

### Valor agregado

Uma auditoria limpa confirma aos representantes da IAF que o grupo está respondendo às expectativas. Para o donatário, a interação com o auditor se transformou em um valor agregado à doação que muitas vezes produz frutos que transcendem a contabilidade do uso de fundos — frutos que continuam a aparecer muito depois do desembolso final. “Temos visto que o exercício de auditoria desenvolve aptidões que permitem a um grupo de base administrar mais tarde os

próprios recursos ou recursos de outros doadores ou de uma organização maior”, afirmou Álvarez Balbás. “Os indivíduos também se desenvolvem. Percebi isso nas pessoas responsáveis pelas contas. Elas podem começar sem experiência, mas, antes de passar um mês, com as explicações oferecidas durante a orientação e com os próprios esforços, elas já podem usar o computador para produzir um relatório financeiro”.

“A auditoria é indispensável, embora no início isto seja muito difícil de compreender para os grupos de base”, comentou Laura Saravide, diretora do ex-donatário Fundación Malinalco da Cidade do México.” A fundação comunitária de Saravide utilizou os fundos da IAF para financiar subdonatários e ela confirmou a transformação descrita por Álvarez Balbás. “Os membros aprenderam a pôr as coisas em ordem, a fornecer recibos, a reconciliar contas. A auditoria os obrigou a profissionalizar seu trabalho, a passar do papel para os registros automatizados. Eu os vi trabalhar até tarde para produzir uma documentação impecável. Nunca nos aproximamos de uma auditoria com temor. Em vez disso, consideramos a auditoria uma oportunidade para fazer uma pausa e ver onde estávamos e consideramos excelente que olhos externos observassem o que nós tínhamos realizado”.

Para algumas organizações uma concessão da IAF representa a maior infusão de recursos jamais recebida, o que pode ser um fator desestabilizador. A auditoria proporciona a segurança de que os fundos

sejam devidamente administrados. Segundo Porfirio Ortiz, vice-presidente de Las Marías 93, uma cooperativa de café da Chinameca, San Miguel, El Salvador, cinco auditorias limpas confirmaram aos 63 membros da cooperativa que a doação foi bem utilizada. Will Aguilar, diretor do Grupo Juvenil Dion (GJD), que proporciona educação a jovens hondurenhos, disse que a auditoria anual não só comunica a transparência das operações a seus membros, mas também à comunidade a que servem e aos doadores estrangeiros.

### Lições da base

Quando Carlos Lingán cita a ênfase da IAF em aprender como meta de seu apoio, esclarece que as lições fluem em duas direções. “Às vezes, as fórmulas ensinadas na universidade simplesmente não funcionam e aprendemos melhor no terreno”, opinou. O conhecimento que se vai adquirindo pode aprimorar a perspectiva de um auditor sobre seu trabalho. “Tornou-me consciente de que tenho de aplicar as normas da profissão, mas que também devo entender o contexto”, reiterou Imperiali como prefácio de uma história que ele considera ilustrativa. O serviço profissional prestado era a auditoria final de um projeto empreendido pela WARMI, uma organização de base de mulheres indígenas argentinas (ver página 2.) O contexto era uma comunidade a 3.000 metros acima do nível do mar, a duas horas de Abrapampa, povoado mais próximo, e a mais de 1.500 quilômetros de Buenos Aires.

“Na noite do segundo dia a maior parte da informação tinha sido produzida, mas eu ainda tinha perguntas sobre a documentação que faltava”, recordava Imperiali. “Especificamente, os registros financeiros — na realidade um caderno de notas com todas as transações — incluindo uma referência à lã que a organização tinha recolhido de vários pastores e organizado para uma melhor comercialização. Perguntei a Rosário Quispe sobre a falta de comprovantes dos pastores datados desde o dia da entrega da lã.

“Ela deve ter perguntado a si mesma quem era esse bobo de Buenos Aires. Gesticulando na direção de uma montanha que se elevava a cerca de 3.500 metros, ela explicou de forma muito paciente mas firme: ‘Um dos pastores vive lá em cima. Ele vem aqui a pé uma vez por mês, quando o tempo permite. A caminhada leva um dia inteiro. Se o senhor quiser,

da próxima vez que venha lhe pediremos que emita recibos’. Eu entendi imediatamente que meu requisito era desnecessário, que eu podia fazer meu trabalho perfeitamente usando os registros disponíveis. Também compreendi o extraordinário esforço exigido a WARMI para realizar o projeto”.

Carlos Lingán insiste em que ele realmente não conhecia o Peru até ter viajado aos lugares remotos onde trabalham os donatários da IAF. “Indo ao campo a gente realmente percebe como as pessoas vivem, seus costumes, sua sabedoria que remonta há séculos, sua medicina natural, como cuidam de seus cultivos e de seus animais”, disse. “São coisas que aprendi. Você começa a conhecer seu país e o ama mais, o aprecia mais”.

“Nós chegamos a conhecer pessoas que estão muito comprometidas com este país, a quem de outra forma não teríamos conhecido”, afirmou Álvarez Balbás. “Eu tomei conhecimento de sua aptidão para organizar, sua solidariedade, sua honestidade. Suas organizações se desenvolvem porque seus projetos não são impostos, mas têm origem em uma ideia gerada pelas próprias comunidades. Como firma nós fazemos um trabalho muito pessoal. Portanto, é muito gratificante ver uma relação direta entre nossas auditorias e o desenvolvimento de nosso país”. O contador Victor Hernández, que trabalha com Álvarez Balbás, resumiu a experiência: “é o *feedback* que nos alimenta”.

### Passos seguintes

A partir do exercício financeiro de 2014 todos os donatários serão auditados depois do primeiro ano de financiamento da IAF e a frequência das auditorias posteriores dependerá dos resultados e das recomendações do representante da IAF, do montante da doação e de outros critérios. Os auditores da IAF continuarão a proporcionar aos donatários uma supervisão custo-eficiente e acesso a assessoramento especializado enquanto durar o financiamento. O programa de auditoria da IAF funciona porque os auditores equilibram com êxito a independência e a orientação que ajuda o donatário a adquirir aptidões importantes à medida que cumpre o convênio de doação.

---

*Michael Campbell tem coordenado auditorias para o Escritório de Avaliação da IAF desde 2006.*



*Audidores do Desco com o empreendedor Rogelio Taco Visa, centro. Página oposta, Eric Hirsch.*

Cortesia de Eric Hirsch

## Prestação de contas em Colca

A auditoria é um exercício onipresente no Vale do Colca do Peru, que se realiza para toda uma gama de iniciativas de base. A revisão dos livros é o ponto de partida para monitorar a forma como as intervenções estão funcionando, oferecendo às vezes momentos aproveitáveis para ensinar quando indivíduos e organizações prestam contas de fundos doados. Como bolsista da IAF, eu observei auditorias em visitas ao local do Projeto Serra Sul, levado a cabo pelo Ministério de Agricultura do Peru; durante a inspeção por parte do doador de um abrigo para crianças e jardim da infância; e com o Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (Desco), entidade de minha afiliação durante minha investigação patrocinada pela IAF. (Nenhuma organização que eu visitei tinha recebido financiamento da IAF.) A economia de Colca deve muito de seu atual dinamismo à presença do Desco, um dos primeiros grupos de base da região a organizar-se há cerca de 30 anos, quando as comunidades estavam muito mais isoladas pelos altiplanos perigosos que as separavam de Arequipa, um dos centros econômicos do sul peruano. Hoje em dia, o Desco estabelece a agenda do desenvolvimento de Colca, uma força potente em um emaranhado vibrante de investimentos de doadores, entidades de microcrédito e um grande apreço pelos recursos naturais e culturais disponíveis como bens vitais.

O pessoal do Desco dedica tempo e energia consideráveis para auditar e ser auditado, uma atividade que garante as operações cotidianas. Durante vários meses trabalhei na iniciativa do Desco para estender o capital semente a 20 jovens empreendedores indígenas e assistência técnica a outros 30, todos selecionados por meio de um concurso dos planos de negócios mais promissores. As adjudicações canalizadas por meio do Desco foram financiadas por um órgão do governo peruano concentrado na criação de emprego. Em preparação para as auditorias, o pessoal do Desco entregou a cada participante um caderno para registrar despesas, receitas e lucros. Este caderno, em torno do qual o pessoal do Desco organizou as visitas, é a mesma ferramenta que o governo usa para auditar o próprio Desco. Muitos dos empresários participantes, especialmente aqueles cujos negócios já estavam de certa forma estabelecidos quando receberam o apoio do Desco, já tinham um sistema estabelecido para monitorar seu fluxo de dinheiro. Mas os cadernos criaram uniformidade, explicou Fabiola Dapino, perita em gestão do Desco e realinharam as diversas práticas para cumprir os requisitos rigorosos do governo. Estes serviram também para combinar a relação entre investimento e benefício com um registro legível de progresso ou necessidades.

Para alguns participantes, preencher o caderno não era intuitivo; para outros, a auditoria tornou-se uma ferramenta para implementar tanto o plano de negócios como a atitude. Rogelio Taco Visa, que cria o *cuy*, o porco da Índia, alimento básico da dieta andina, foi qualificado como o menos promissor entre os jovens empreendedores, avaliação que ele mesmo aceitava. Foi a insistência incansável do Desco em revisar seu caderno, em antecipação à visita de um auditor do governo, que fez Taco Visa levar a sério seu negócio. Ele também começou a levar a sério o caderno à medida que as colunas de receita e salário eram preenchidas com números cada vez maiores. Superando seu início tardio, construiu um curral enorme e se transformou em um dos criadores de cuis mais produtivos de Colca. Quando chegou o auditor, Taco Visa agradeceu a ele e ao Desco e enquanto Fábila Dapino abria uma garrafa de rum pendurada do dintel do estábulo recém-construído, declarou a sua nova empresa aberta e em funcionamento.

Outra empresa, originalmente planejada como posto de venda de laticínios, parecia estar fracassando no início de 2014. Seus proprietários, dois irmãos, tinham usado um empréstimo e parte do capital semente do Desco destinado ao negócio de laticínios para lançar um cibercafé que rapidamente dominou o mercado em seu povoado. Os funcionários locais dependiam do cibercafé para se comunicar por e-mail, as crianças se reuniam para jogar videogames e os serviços rapidamente se expandiram para incluir a instalação de satélites por cabo e telefone, bem como conexões da Internet nas casas de toda a comunidade. Os irmãos continuavam a trabalhar no negócio de laticínios, mas o café e seus serviços consumiam a maior parte de suas energias ao mesmo tempo em que lutavam para se manterem em dia com a brusca demanda. Seu êxito foi impressionante e o Desco o apoiou, mas também deixou claro que a empresa de laticínios, não o café, seria o objeto da auditoria do governo. Isso levantou algumas perguntas interessantes: a auditoria deveria ser sobre a conformidade técnica com o plano aprovado que não estava produzindo um retorno do investimento do governo ou sobre a criatividade dos irmãos em pôr em prática uma nova ideia que estava produzindo? Uma auditoria poderia ponderar os termos e condições específicos da concessão com

relação a uma meta geral do governo peruano de criação de empregos?

O Desco preferiu manter o enfoque no objetivo do desenvolvimento econômico, mas a reprogramação dos fundos do doador nunca tinha sido uma opção. Quando chegou o auditor, este expressou sua admiração pelo negócio de eletrônica e apreço pelas complexidades que surgem quando empresários inovadores conectam ideias. Devido a limitações de tempo, adiou a auditoria da empresa de laticínios, o que deu aos irmãos tempo para procurar transformá-la em um negócio contínuo. O auditor, o pessoal do Desco e os irmãos concordaram: o uso de fundos do doador tinha que ser rigorosamente documentado, mas um propósito da auditoria era aprender o que funciona em desenvolvimento de base, o que não funciona e o por quê.

Muitos no governo e em organizações não governamentais lamentam o que Marilyn Strathern descreve em *Audit Cultures: Anthropological Studies in Accountability, Ethics, and the Academy* [Culturas de auditoria: estudos antropológicos em confiabilidade, ética e meios acadêmicos] (Londres: 2000). Uma “cultura da auditoria”, explica Strathern, requer que uma instituição dedique toda a sua energia ao ritual, em vez de permitir o uso da auditoria como uma simples ferramenta para ajudar a transparência e a reflexão e para assegurar que as contas de uma instituição sejam saldadas. Como qualquer outro elemento cultural, as auditorias são processos cuja complexidade depende do contexto. Em Colca as pessoas envolvidas em todas as fases do desenvolvimento de base têm visto a auditoria conseguir um equilíbrio entre a intervenção nos termos de um doador e permitir que as comunidades prosperem por si mesmas. — Eric Hirsch, candidato ao doutorado em antropologia, University of Chicago; bolsista da IAF, 2013-2014



# Como as leis limitam a liberdade de associação nas Américas

De Jocelyn Nieva

***Todas as pessoas têm o direito de associar-se livremente com fins ideológicos, religiosos, políticos, econômicos, trabalhistas, sociais, culturais, desportivos ou de qualquer outra natureza.***

*Convenção Americana sobre Direitos Humanos, artigo 16*

Nas Américas as pessoas se reúnem em organizações da sociedade civil (OSC) para abordar todo tipo de problemas — trabalhar para atender a necessidades básicas, como água potável ou cuidados da saúde; exigir respeito aos direitos humanos; e lutar pela transparência no governo, entre outros. O artigo 16 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, acima mencionado, reconhece a liberdade de associação deste modo: “O exercício de tal direito só pode estar sujeito às restrições previstas pela lei que sejam necessárias, numa sociedade democrática, no interesse da segurança nacional, da segurança ou da ordem públicas, ou para proteger a saúde ou a moral públicas ou os direitos e liberdades das demais pessoas”. O artigo 22 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos contém uma disposição virtualmente idêntica, além de outros acordos multilaterais.

Algumas pessoas optam por colaborar de maneira informal, por exemplo, em associações de bairro. Outros buscam o reconhecimento formal, o qual normalmente requer a divulgação inicial de informações amplas sobre a organização, juntamente com os relatórios regulares, mas oferece vantagens como isenção tributária e acesso ao apoio financeiro do governo. A Convenção e o Pacto, ratificados pela vasta maioria das nações americanas, requerem que os governos promulguem leis que facilitem a formação e operação das OSC. Como estes tratados têm sido interpretados pelo Relator Especial da Comissão Interamericana de Direitos Humanos das Nações Unidas para o Direito às Liberdades de Reunião e Associação Pacífica e pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, essas leis devem assegurar, por exemplo, que as OSC possam ser reconheci-

das de forma rápida e não onerosa, funcionar com intromissão mínima do governo e arrecadar fundos de qualquer fonte legítima. Infelizmente, em países latino-americanos de todas as orientações ideológicas, estas leis podem ser difíceis de localizar, ter redação ambígua e ser aplicadas por meio de práticas arbitrárias ou discriminatórias.

Desde 2007 venho trabalhando com o International Center for Not-for-Profit Law [Centro Internacional de Direito Não Lucrativo] (ICNL) que colabora com parceiros em mais de 100 países para proteger a liberdade de associação, incentivar a participação cívica e facilitar a filantropia. O ICNL é uma autoridade em matéria de leis e práticas internacionais que regulam as organizações sem fins lucrativos e o website [www.icnl.org](http://www.icnl.org) é uma rica fonte de leis, análise e material de referência, incluindo, por exemplo, *Guidelines for Laws Affecting Civic Organizations* [Diretrizes sobre leis que afetam às organizações cívicas].<sup>1</sup> Como assessora jurídica sênior do ICNL para a América Latina, eu sei por experiência que, no tocante à liberdade de associação, os governos da América Latina muitas vezes não cumprem suas obrigações assumidas na a Convenção e no Pacto. Frequentemente ouço casos sobre a forma como isso inibe o trabalho da sociedade civil:

- Uma colega nicaraguense destacou que os grupos de autoajuda de mulheres que ela apoia têm de lutar para manter-se em dia com os requisitos jurídicos que mudam frequentemente porque, depois de quase 20 anos de constar dos livros, a lei sobre as OSC ainda não tem um conjunto de disposições que a acompanhe e cada novo diretor do organismo supervisor interpreta a lei de forma

diferente. Temerosos de serem multados por inadimplência involuntária, alguns grupos reduzem suas atividades para ter um perfil menos visível.

- Um ativista do HIV/AIDS afirmou que autoridades hondurenhas ocuparam durante meses o escritório de sua organização enquanto faziam uma auditoria de prazo indefinido que consumiu tempo do pessoal e recursos, reduzindo a capacidade da organização para atender a uma população vulnerável. Segundo ele, sua OSC foi alvo desta investigação inusitada devido ao estigma associado à sua missão.
- Os dirigentes de fundações comunitárias mexicanas estão frustrados porque, como suas organizações recebem contribuições isentas de impostos, são proibidas de conceder doações a grupos informalmente constituídos. Para preservar sua condição tributária favorável, as fundações mexicanas só pode fazer doações em espécie a esses grupos, o que os priva da experiência de administrar doações em dinheiro.
- Um advogado equatoriano, cuja organização se dedica à liberdade de imprensa, me disse que o governo se baseou em uma nova lei para redesignar a supervisão de sua organização a um ministério que repetidamente a condenou na mídia. A lei determina que todas as organizações da sociedade civil existentes se registrem novamente, obrigando a sua organização a solicitar reconhecimento jurídico do mesmo ministério que rotineiramente a denuncia como ilegítima. Em virtude desta nova lei, uma organização do meio ambiente teve de fechar e o ativista teme que em breve o ministério também dissolva sua organização.

Estes não são incidentes isolados; refletem tendências em legislação e aplicação da lei que afetam ampla e negativamente todas os tipos de OSC. Em um ambiente legal desfavorável ou hostil, as OSC lutam para formar, operar e prestar serviços ao público. Um estudo recente realizado no Panamá revelou leis vagamente redigidas e aplicadas de forma incoerente.<sup>2</sup> Segundo o estudo, os panamenhos que desejam trabalhar como grupo oficialmente reconhecido precisam examinar 15 leis, regulamentos e decretos diferentes apenas para aprender as regras para obter e manter a personalidade jurídica. Mesmo se o grupo tentar lançar-se por si só nessa complicada rede de leis, as autoridades somente dispensam atenção e respon-

dem às solicitações apresentadas por um advogado no escritório designado na capital do país. As despesas da assessoria jurídica e de viagem são apenas o princípio de um processo que pode levar um ano ou mais. Um funcionário entrevistado para o estudo estimava que ele rejeita 99% das solicitações como tecnicamente insuficientes. Para passar a qualquer fase posterior da aprovação, essas solicitações devem ser corrigidas e apresentadas novamente. Enquanto o grupo está em um limbo legal, pode estar incapacitado para assinar contratos, receber doações e inclusive abrir uma conta bancária, prejudicando o interesse público.

### *Em um ambiente legal desfavorável ou hostil, as OSC lutam para formar, operar e prestar serviços ao público.*

Até recentemente a Bolívia apresentava um desafio diferente. A reforma constitucional eliminou a lei que regulava as OSC que operavam em mais de um departamento geográfico e o legislativo levou cerca de três anos para promulgar uma substituição. Nesse ínterim, as solicitações para o reconhecimento legal de novas organizações ficaram paralisadas, impedindo que os bolivianos se unissem formalmente para abordar problemas compartilhados. Em 2012, representantes de OSC panamenhas e bolivianas, juntamente com suas contrapartes do Equador, Peru e Nicarágua, apresentaram estas e outras barreiras legais à livre associação à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) na primeira audiência regional sobre o tema. A Relatoria sobre Defensoras e Defensores dos Direitos Humanos, órgão interno da CIDH designado para promover os direitos da sociedade civil, reconheceu a importância do depoimento nesta audiência e continua a enfatizar ameaças à liberdade de associação.

Consolidar os requisitos para o reconhecimento oficial e para o ciclo operacional de uma OSC em uma única lei habilitante poderia ajudar a resolver alguns destes problemas, mas tendências recentes concedem aos funcionários públicos uma enorme margem de interpretação individual das regras. A Lei e Normas de Concessão de Personalidades Jurídica da



Jocelyn Nieva

Bolívia, promulgadas em 2013, por exemplo, sujeitam as novas organizações a procedimentos redigidos ambigualmente e custosos para registrar e requerem a apresentação de uma lista excepcionalmente longa de documentos. A nova lei se aplica igualmente a organizações legalmente constituídas *antes de sua promulgação*; elas devem registrar-se novamente com os mesmos novos requisitos, embora sua documentação possa estar obsoleta, perdida ou incoerente com os novos padrões. Uma organização que não cumprir alguma disposição da nova lei, independentemente de ser ou não significativa, pode ser fechada.

O Decreto Presidencial Número 16 do Equador, também promulgado em 2013, faz eco a muitas das disposições das leis bolivianas, incluindo o requisito de registrar-se novamente e os motivos excessivamente amplos para rejeitar uma solicitação ou revogar a condição de uma organização legalmente constituída. O decreto inclui também restrições inusitadas, por exemplo, o requisito de aceitar como membro qualquer pessoa que apresente um “legítimo interesse”

no trabalho da organização. Assim, se funcionários de uma empresa de mineração alegarem um “legítimo interesse”, uma organização cujo fim é proteger o meio ambiente ao redor das minas não teria outra opção senão admiti-los como membros. A preocupação com as implicações do Decreto 16 não é hipotética: em 4 de dezembro de 2013, a Fundación Pachamama, organização eficaz na promoção da proteção ambiental em territórios indígenas, foi sumariamente dissolvida por alegações de violações do decreto. A justificativa oficial utilizou a linguagem da Convenção Americana para acusar à organização de “interferência em políticas públicas que ameaça a segurança interna ou externa do Estado [e] que pode afetar a paz pública”.

Leis como as descritas que determinam as regras pelas quais as OSC se formam e operam, bem como outros estatutos especializados — incluindo as disposições do código tributário — podem ter um impacto significativo sobre a sobrevivência financeira. Em particular, o acesso a doadores internacionais é ameaçado por leis ambíguas que podem

impor um filtro do governo sobre um financiamento essencial. Este tipo de restrição representa outra tendência. No Haiti foi proposta uma legislação que poderia, por exemplo, impedir que grupos informalmente constituídos recebam assistência exterior e que as OSC legalmente registradas recebam fundos do exterior para atividades que não concordam com as prioridades do governo. Certamente os governos têm a responsabilidade de supervisionar e dirigir o desenvolvimento realizado com a participação do estado, mas os funcionários públicos não podem conhecer todas as necessidades em todos os cantos do país. Nos termos dessa lei, ideias valiosas para resolver necessidades desesperadas com autoajuda e criatividade poderiam minguar sem o apoio internacional. Essas restrições abrangentes são difíceis de reconciliar com os padrões da livre associação.<sup>3</sup>

A Lei de Defesa da Soberania Política e Autodeterminação Nacional da Venezuela (“Lei de Soberania Política”), de dezembro de 2010, tem um enfoque diferente para a regulamentação da cooperação internacional. Essa lei impõe restrições ao financiamento estrangeiro a “organizações cuja finalidade seja promover, divulgar, informar ou defender o pleno exercício dos *direitos políticos* (ênfase acrescentada) da cidadania” — sem nunca definir os “direitos políticos”. Uma vez que a Lei da Soberania Política ainda não foi executada, não é claro como seus termos serão interpretados. A denúncia oficial da Venezuela à Convenção em 2013 sugere, porém, que o governo poderia não executar a Lei da Soberania Política de maneira coerente com os padrões interamericanos sobre o direito à livre associação.

A Lei da Soberania Política e legislações semelhantes propostas ou promulgadas em países de toda a região têm tido um efeito negativo sobre organizações dedicadas a atividades legítimas como observação de eleições, monitoramento da corrupção e promoção dos direitos humanos, bem como sobre doadores estrangeiros, muitos dos quais têm optado por reduzir seus perfis, com frequência redirecionando seus esforços e financiamento ou saindo de um país, em detrimento do interesse público. O Ministro de Cooperação Internacional da Dinamarca, Søren Pind, comentou sobre a decisão de seu governo de retirar US\$18 milhões de ajuda destinada à sociedade civil nicaraguense em vez de aceitar condições: “É

*Em particular, o acesso a doadores internacionais é ameaçado por leis ambíguas que podem impor um filtro do governo sobre um financiamento essencial.*

uma decisão tomada pelo Governo da Nicarágua”, afirmou, segundo um artigo publicado em La Prensa de 18 de fevereiro de 2011. “Afetará outros parceiros, o que eu lamento profundamente. Para a Dinamarca é indispensável apoiar a sociedade civil. Mas isso já não é possível”.<sup>4</sup>

Na maioria dos países da América Latina as OSC que servem ao bem público estão isentas de impostos e os doadores podem deduzir as contribuições feitas a elas de suas receitas tributárias. (Para informação sobre leis tributárias referentes às OSC e doadores em vários países latino-americanos, favor consultar o website <http://www.cof.org/global-grantmaking/country-notes>.) As leis tributárias são frequentemente tão difíceis de decifrar como as leis acima descritas e impõem requisitos tão estritos que as organizações a que se destinam beneficiar poderiam ver-se impossibilitadas de aproveitar o tratamento preferencial. As OSC mexicanas, por exemplo, podem perder a elegibilidade para receber doações com isenção tributária se desembolsarem mais de 5% de suas doações em despesas administrativas, o que pode incluir pessoal, aluguel, serviços de utilidade pública e outros custos rotineiros vitais para suas operações. Como questão prática, as OSC podem limitar seus investimentos em desenvolvimento institucional para cumprir o limite extraordinariamente baixo de 5%. Incentivos reduzidos para a filantropia e restrições para organizações que se beneficiam do alívio tributário — especialmente em uma época de redução do financiamento internacional para o setor — solapam a sustentabilidade.

À luz destes desafios, o que se pode fazer para incentivar reformas de modo que o ambiente jurídico permita que as OSC contribuam melhor para suas comunidades? Figuram, a seguir, alguns enfoques que têm demonstrado ser úteis:

- *Promulgação de leis coerentes com as normas internacionais de liberdade de associação.* Neste sentido, a Presidente Dilma Rousseff tem promovido reformas

jurídicas no Brasil mediante um diálogo nacional com representantes do Governo, sociedade civil, empresas, círculos acadêmicos e outros setores interessados. Este enfoque poderia servir de modelo para a região.

- *Aplicação apropriada da legislação habilitante.* Três anos depois que o Congresso de Honduras promulgou a Lei Especial de Incentivo às Organizações Não Governamentais de Desenvolvimento, suas disposições ainda não foram aplicadas. As OSC hondurenhas continuam sendo objeto de requisitos obsoletos e arbitrários que aumentam o custo de apresentação das solicitações e relatórios e prolongam as demoras. Uma coalizão de entidades, a Federación de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo de Honduras (FOPRIDEH), está empenhada em assegurar que o setor se beneficie em breve ensinando ao pessoal das OSC os direitos e obrigações de suas organizações em virtude da nova lei e com a ajuda na capacitação de funcionários de governo em práticas eficazes de outros países de modo que eles melhorem a supervisão do setor.
- *Acesso ao assessoramento profissional de advogados e contadores suficientemente treinados para ajudar as OSC a cumprirem suas obrigações legais.* Em todas as Américas, as faculdades de direito estão começando a oferecer capacitação em leis relativas às OSC a uma nova geração de advogados. Na Universidade Ibero-Americana da Cidade do México os estudantes, supervisionados por advogados, dominam as complexas leis tributárias que regem as OSC e em seguida preparam gratuitamente declarações de impostos para as OSC. Os estudantes se formam com uma maior compreensão do trabalho de seus clientes e com as aptidões para prestar serviços legais especializados a outras organizações isentas de impostos. Este modelo e outros enfoques estão detalhados na publicação do ICNL de 2013 *Promoviendo la Enseñanza del Derecho de las Organizaciones de Sociedad Civil en América Latina: Aportes de Expertos Regionales* [Promovendo o Ensino do Direito das Organizações de Sociedade Civil na América Latina: Contribuições de Peritos Regionais].<sup>5</sup>
- *Maior compreensão dos direitos e proteções aplicáveis às OSC e do desenvolvimento de um apoio eficaz.* As constituições de países de toda a América Latina reconhecem a liberdade de associação como um

direito fundamental, mas funcionários governamentais em muitos países tacham as OSC de ilegítimas — especialmente quando elas defendem políticas públicas diferentes das adotadas pela administração no poder. As OSC devem adquirir o conhecimento e as aptidões necessárias para defender o setor, incluindo a capacidade de explicar seus direitos e contribuições e proporcionar dados precisos sobre as restrições ao direito da livre associação. Em última análise esta informação permitirá às OSC ter como aliados o setor privado, as igrejas, o mundo acadêmico e outros grupos.

Doadores internacionais — em particular aqueles que financiam organizações de base, como a Fundação Interamericana — devem estar conscientes de que o impacto de leis que inibem a sociedade civil tem amplo alcance. As leis podem silenciar as vozes independentes, nublar a visão daqueles que monitoram os programas governamentais e sobretudo interferir com a capacidade das pessoas comuns de se organizarem para melhorar as respectivas comunidades. Leis claras que se ajustem aos padrões internacionais sobre o direito à livre associação e que sejam aplicadas de forma coerente e justa beneficiariam todas as organizações da sociedade civil, seus impulsores e especialmente aqueles a quem servem.

---

*Antes de fazer parte do ICNL Jocelyn Nieva foi Assessora Jurídica da IAF de 2003 a princípios de 2007. Pode ser contatada pelo seguinte e-mail: jnieva@icnl.org.*

---

<sup>1</sup> [www.icnl.org/research/resources/assessment\\_guidelines\\_en.pdf](http://www.icnl.org/research/resources/assessment_guidelines_en.pdf).

<sup>2</sup> [www.icnl.org/programs/lac/Entorno%20Legal%20Panama%20ACPJ.pdf](http://www.icnl.org/programs/lac/Entorno%20Legal%20Panama%20ACPJ.pdf).

<sup>3</sup> Para padrões sobre o direito das OSC de receber financiamento de doadores internacionais, ver o Segundo Relatório sobre a Situação das Defensoras e Defensores dos Direitos Humanos nas Américas da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, parágrafo 183, (2011) em <http://www.oas.org/es/cid/defensores/docs/pdf/defensores2011.pdf> e o relatório publicado em 24 de abril de 2013 pelo Relator Especial das Nações Unidas sobre o direito às liberdades de reunião e associação pacífica em [www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A.HRC.23.39\\_EN.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A.HRC.23.39_EN.pdf).

<sup>4</sup> <http://m.laprensa.com.ni/politica/52506>.

<sup>5</sup> [www.icnl.org/programs/lac/derecho/teaching-cso-law.html](http://www.icnl.org/programs/lac/derecho/teaching-cso-law.html)

## Fórum para bolsistas: A mulher e a economia globalizada

A IAF complementa suas doações promovendo o desenvolvimento de autoajuda de baixo para cima com um Programa de Bolsas de Estudos que financia a pesquisa acadêmica no contexto de tendências que afetam os esforços dos pobres organizados e dos grupos que os apoiam na América Latina e no Caribe. Este compromisso com o conhecimento no nível de base remonta quase ao começo do programa de doações da IAF no início da década de 1970. Até agora as bolsas de estudo da IAF já ajudaram 1.134 candidatos a doutorados e mestrados e empreendedores sociais que realizam estudos independentes. Desde 2007 a IAF oferece apoio a pesquisas para tese de doutorado a estudantes de todo o continente matriculados em universidades dos EUA.

Nos últimos quatro anos a IAF estende anualmente um convite a todos os ex-bolsistas de ciclos recentes para apresentarem artigos originais para publicação, prévia rigorosa revisão por uma subcomissão anônima de acadêmicos que fazem o escrutínio das solicitações para as Bolsas de Estudo de Desenvolvimento de Base da IAF. O júri deste ano selecionou dois originais para serem publicados nesta edição. Coincidentemente, as duas escritoras escolhidas — Jelena Radovic Fanta e Rebecca Nelson — escreveram sobre mulheres das bases que trabalham na vasta e complexa economia globalizada e que devem conciliar os benefícios e ônus de sua participação.

Continuamos entusiasmados com esta característica de nossas publicações. Oferece parte do benefício do Programa de Bolsas de Estudo a um público mais amplo e representa outra distinção para os autores cujos trabalhos aparecem aqui. Mas a competição tem valor também para aqueles cujos originais não foram selecionados, graças ao feedback consciencioso que os revisores comunicam a cada participante por meio da IAF. *Desenvolvimento de Base* agradece a todos os que contribuíram para o êxito dessa competição. Para obter informações mais detalhadas sobre as bolsas de estudo da IAF, favor consultar o website [www.iie.org/iaf](http://www.iie.org/iaf). — P.D.



Dianne Lake

## Turismo de voluntários e as tecelãs maias: amizade, fricções e comércio equitativo

*De Rebecca Nelson*

O turismo ocupa o segundo lugar depois do café entre as atividades produtivas da Guatemala. Em 2012, cerca de 2 milhões de visitantes internacionais ingressaram no país, gastando US\$1,42 bilhão (Castañeda 2013). Os viajantes ocidentais buscam cada vez mais uma conexão mais estreita com a vida comunitária, o que tem levado alguns a trabalhar como voluntários em clínicas ou cooperativas guate-

maltecas. Até esta data, a literatura sobre turismo de voluntariado — ou “volunturismo” — tem focado as motivações dos voluntários e como a experiência os afeta (p.ex., Wearing 2001; Simpson 2004; Palacios 2010; Baillie Smith e Laurie 2011). Esta atenção acadêmica — que reflete a ênfase do voluntarismo nas expectativas e metas profissionais dos visitantes (McGee et al. 2009) — tende a eclipsar a forma como

as comunidades anfitriãs entendem sua participação. Wearing e Neil (2003:291) sugerem que a pesquisa sobre o voluntarismo deveria explorar os “intercâmbios dinâmicos microsociais” entre os turistas, suas organizações anfitriãs e a comunidade circundante.

Meu trabalho na Guatemala concentrou-se nesses intercâmbios entre membros de uma federação de cooperativas de tecelãs e voluntários turistas quando negociavam entre eles a comercialização da “cultura maia” com o propósito de gerar renda para famílias maias. Eu sou de opinião que a competência no mercado limitado que atende ao consumidor “ético” tem levado a voluntários turistas e à gerência da TelaMaia (pseudônimo) a forçar as tecelãs a compartilharem aspectos íntimos de sua vida e patrimônio cultural ao aceitarem visitas, fotografias e entrevistas invasivas. A TelaMaia é formada por 17 cooperativas cuja afiliação inclui um total de 400 tecelãs em cinco estados do altiplano do oeste guatemalteco: Sololá, Huehuetenango, Sacatepéquez, Quetzaltenango e Quiché. Os altiplanos ocidentais, onde até 81% da população se enquadra abaixo da linha de pobreza geral (INE 2011), tem os níveis mais baixos do país em educação e alfabetismo, riqueza, moradia, acesso a serviços, satisfação trabalhista e saúde (INE 2011). Neste contexto, a tecelagem oferece uma rara oportunidade para mulheres que, caso contrário, trabalham sem retribuição em hortas familiares e *milpas* ou parcelas de milho. Os acadêmicos consideram a tecelagem como uma das mais importantes “bases materiais da identidade étnica [indígena]” da Guatemala (Smith 1988:230). Os têxteis guatemaltecos funcionam como “textos” simbólicos, comunicando, além de identidade étnica, a origem geográfica, gênero, estado civil, idade e nível socioeconômico do portador (Schevil et al. 1991). Trabalhando com a TelaMaia, as mulheres obtêm renda para suas famílias, afirmando ao mesmo tempo sua identidade indígena.

A TelaMaia ajuda as tecelãs a comercializarem seus têxteis mediante o funcionamento de uma loja em Quetzaltenango, a segunda maior cidade da Guatemala, e ao exportarem para varejistas dos Estados Unidos e Europa. Como muitas empresas de artesanato, a TelaMaia não está certificada por uma organização internacional de comércio equitativo, mas participa de mercados de comércio equitativo

que atendem a consumidores dispostos a pagar mais por um produto em troca de uma certa segurança de que os trabalhadores são compensados de forma decente e bem tratados. As vendas de têxteis trazem para a TelaMaia cerca de US\$31.250 de renda anual. O montante que uma tecelã individual recebe depende do sucesso de seus produtos. Se a sua parcela for apenas o equivalente a US\$6 ou atingir a marca dos US\$600 representa uma infusão em boa hora de dinheiro com o qual ela pode pagar os sapatos das crianças ou algum pequeno luxo, por exemplo, um café instantâneo.

Fundada em 1988 com ajuda do governo holandês, a TelaMaia tornou-se autônoma e financeiramente independente em 1995. Hoje em dia, um conselho de diretoras maias eleito dirige as operações diárias. Cinco línguas indígenas estão representadas na TelaMaia e muitas tecelãs não falam espanhol. Embora a federação seja nominalmente democrática, a comunicação é feita por pessoas de língua espanhola dos diversos grupos linguísticos, o que pode inibir as expressões de preocupação das tecelãs à liderança e limitar sua contribuição para a formulação de políticas. Apesar disso e de outros problemas que limitam o *feedback* de práticas que podem causar incômodos, a TelaMaia é o canal de vendas preferido da maioria das tecelãs das cooperativas afiliadas, as quais também vendem têxteis a intermediários em volumes maiores mas a preços mais baixos.

Dadas suas finanças precárias e dependência da TelaMaia, as tecelãs investem parte de seu tempo atendendo a voluntários turistas com a esperança de melhorar a vantagem competitiva da federação. A TelaMaia atrai cerca de 50 voluntários internacionais por ano, geralmente mulheres universitárias da América do Norte e da Europa, que desejam vincular-se com pessoas de outra cultura e obter experiência profissional em desenvolvimento internacional. Geralmente os voluntários passam um mês na TelaMaia. Suas autoridades, eleitas pelo conselho de diretoras, desejam receber o maior número possível de voluntários e pedem aos que são bilíngues que atuem como intérpretes para aqueles que não falam espanhol. Os voluntários turistas, que muitas vezes vêm das mesmas comunidades dos clientes da TelaMaia, trazem um conhecimento linguístico e cultural inexistente no local e eles doam as aptidões técnicas que de outro



Juan Carlos "Jukar" Cardona

*Tecelãs, Rebeca Nelson e o huipil que terminou.*

modo a federação não poderia conseguir. Eles desempenham papéis importantes, gerenciando o website, e-mail e vendas on-line da TeleMaia; trabalham com clientes atacadistas internacionais; estabelecem metas de longo prazo para a organização; e decidem como apresentá-la em materiais publicitários. Com a liderança de um coordenador designado, grupos de voluntários turistas oferecem sugestões para novos desenhos, postos de venda, contatos ou angariação de fundos, sujeitos à aprovação das autoridades.

Os membros da cooperativa, voluntários e clientes diferem na forma de enfocar os negócios e o patrimônio cultural ou o que os voluntários poderiam chamar de propriedade intelectual. Ana Tsing (2005) usa "fricção" como metáfora para descrever os encon-

tro entre indivíduos de diversas culturas, alterando noções mais simplistas de globalização como fluxos irrestritos de pessoas, produtos e ideias. Conceitualizar a globalização desta forma ajuda a resistir à caracterização fácil da interação entre tecelãs e voluntários turistas como "hegemonia global" versus "resistência local," porque ambas as partes impõem e discutem os termos do intercâmbio. Valores e expectativas podem divergir, quando, por exemplo, os voluntários turistas introduzem novos sistemas efêmeros baseados em suas próprias noções de boas práticas empresariais que não são acolhidas pelas autoridades. Mas o teor das relações no programa de voluntários é cordial: os vínculos de afeto e confiança mútua crescem entre membros da cooperativa e voluntários turistas no curto tempo em



Marisa Pettit

*Loja das tecelãs em Quetzaltenango.*

que trabalham juntos. Com frequência as tecelãs veem os voluntários estrangeiros como mais altruístas do que os voluntários locais ou os empregados e acolhem com satisfação sua assistência para o êxito da cooperativa.

Para conseguir esse êxito, os voluntários turistas da TelaMaia creem que sua missão é vender as histórias das tecelãs juntamente com seus têxteis no mercado de comércio equitativo, que funciona tanto em imagens como em produtos. Como consumidores éticos, eles sabem informações que exercem atra-

ção. Muitos autores (p.ex. Hudson e Hudson 2003) afirmam que o movimento de consumidores éticos, incluindo o comércio equitativo e o turismo alternativo, está trabalhando para “desfeticizar” ou tornar transparentes as condições de produção e comercialização para ressaltar que o processo de consumo cria uma relação entre produtores e consumidores. No entanto, alguns autores (Cook e Crang 1996; Castree 2001; Goodman 2004; e Lyon 2006) sugerem que, ao usar a identidade para vender produtos e experiências

turísticas, as organizações éticas não estão precisamente revelando as condições de produção, mas exotizando e “refetichizando” lugares estrangeiros. Afirmam que o consumo ético incentiva os consumidores a se localizarem em uma geografia moral que enfatiza a distância cultural, separando-os dos produtores, apesar da intenção de unir os dois grupos.

O esforço no sentido de vincular os produtos com imagens e histórias da mulher específica que os elaborou é uma fonte principal de fricção entre tecelãs e voluntários turistas bem intencionados. Durante meu trabalho de campo etnográfico, um voluntário dos Estados Unidos que tinha trabalhado na empresa Whole Foods sugeriu um rótulo de produto com fotografias, nome e breve declaração de cada artista. “Penso que as pessoas estariam muito mais interessadas em comprar se pudessem ver de donde vem o produto e quem o faz”, corroborou uma canadense. As tecelãs resistiram. Posteriormente elas me explicaram que muitas acreditavam que suas imagens poderiam ser utilizadas para exercer poder sobre elas. “Mesmo que resultasse em dinheiro para elas, não querem [participar]”, comentou Maria, presidente da TelaMaia, que descreveu a resistência à luz de crenças tradicionais. Algumas mulheres deixam o cabelo que perdem nas paredes das casas de adobe, disse, para saberem sempre onde está. “É algo transmitido por seus ancestrais”, explicou, acrescentando que as mulheres dizem que sentem um puxão na cabeça quando o cabelo vai pelo ralo. Embora as autoridades da TelaMaia afirmem que são “mais civilizadas” e rejeitam a noção de que o cabelo ou as fotografias representam um perigo metafísico, elas respeitam tais preocupações. As autoridades também recebiam que os estrangeiros vendessem as fotos das mulheres sem repartir os lucros. “Eles ganham dinheiro às custas da gente”, disse Roxana, a vice-presidente.

O catálogo on-line compilado por voluntários turistas é outra fonte de fricção. Os dados digitados geralmente incluem o grupo que fez o produto, o povoado onde foi feito, a localização do povoado e o idioma maia falado, bem como o significado dos símbolos representados ou os usos tradicionais do produto. Mas às vezes estes dados contêm erros. Voluntários turistas e clientes frequentemente confundem os nomes dos povoados, mas a ideia de que cada desenho se originou em um lugar específico

parece importar mais do que a precisão absoluta da atribuição. A mera associação entre um produto e “um povoado da Guatemala” agrega valor. Um atacadista do estado de Tennessee me disse que no atual mercado global as pessoas querem que seus produtos estejam conectados a um lugar. Com frequência os clientes da TelaMaia contrastam nostalgicamente a especificidade dos estilos de tecidos guatemaltecos com a anonimidade de mercadorias produzidas em massa. Embora isto seja “desfetichizante” no sentido de que a origem geográfica de um produto traz à lembrança que o trabalho de outra pessoa o criou, faz do povoado uma representação dessa pessoa desconhecida. Isso destaca mais a desigualdade nas condições negociadoras do mercado de comércio equitativo que se baseia em última análise na boa vontade do consumidor (Bryant e Goodman 2004).

Os voluntários descobriram que a revisão feita pelas autoridades da TelaMaia não resulta necessariamente na correção dos erros. De fato, as autoridades consideram a localização exata das cooperativas como informações protegida. A TelaMaia não cobra anuidade; os têxteis são sua fonte principal de renda. Tendo investido em estabelecer conexões com os clientes atacadistas internacionais, preocupa às autoridades o fato de os clientes trabalharem diretamente com as tecelãs se puderem contatá-las pessoalmente. É também motivo de preocupação que outras organizações possam procurar “caçar” as cooperativas afiliadas à TelaMaia, como aparentemente ocorreu quando a metade da cooperativa do povoado de Chirijox desertou passando-se a um competidor.

As tecelãs resistem a compartilhar informação sobre desenhos, padrões ou técnicas de tecelagem pelo temor de que a tradição, base de seu sustento e identidade, possa ser apropriada por clientes ou voluntários turistas mais bem posicionados para tirar vantagem dos mercados estrangeiros. Como muitos indígenas da Guatemala, os membros da TelaMaia têm visto como o governo tem usado a cultura deles para promover o turismo e o nacionalismo, ao mesmo tempo deixando de prestar serviços básicos, reduzir a discriminação generalizada ou abordar a violência estrutural que mantém subordinados os povos nativos. Preocupa às tecelãs da TelaMaia que os voluntários turistas igualmente explorem os desenhos e técnicas maias em benefício financeiro próprio. Uma dirigente de um



*Mercadoria em exposição, Quetzaltenango.*

Paul Chee

grupo de tecelãs pode referir-se aos voluntários como os “pilares” de sua organização mas, na mesma respiração, acusá-los de levar consigo o conhecimento da tecelagem de cintura maia para vendê-lo.

As tecelãs desejam vender em mercados de comércio equitativo e se orgulham de seus prestigiosos clientes internacionais que, dizem elas, “valorizam a cultura maia”. Elas também desejam proteger seu

conhecimento exclusivo como patrimônio e como recurso. Os voluntários turistas trazem à TelaMaia aptidões técnicas, competência transcultural e conscientização das tendências. A rede internacional de ex-voluntários proporciona contatos de negócio, doações em espécie e apoio para campanhas de arrecadação de fundos. No entanto, para extrair o benefício completo dessa assistência, as tecelãs talvez

tenham de compartilhar algo de que elas não querem abrir mão. Para elas, o comércio equitativo se torna mais intrusivo do que a comercialização que permite aos produtores permanecerem invisíveis, tal como o turismo alternativo pode ter nas comunidades um maior impacto econômico, cultural e ambiental do que o turismo comercial (Butler 2004; Macleod 2004), porque cria relações mais estreitas e de prazo mais longo entre visitantes e visitados. O processo de revelar e ocultar informação ocorre todos os dias, uma vez que os voluntários turistas ajudam a embalar identidade étnica juntamente com os produtos.

À medida que os voluntários turistas se tornam cada vez mais essenciais para organizações de base como a TelaMaia, as interações com seus anfitriões podem causar desconforto que ressalta as complexidades do espírito empresarial humanitário. Dependendo de voluntários estrangeiros na obtenção de aptidões de que se necessita desesperadamente deve ser uma preocupação significativa para as líderes da TelaMaia, as quais até agora têm usado as aptidões interpessoais para manter o controle sobre voluntários turistas que passaram a considerar como recurso renovável. Elas terão que fortalecer sua federação e melhorar a comunicação com as tecelãs a fim de aproveitar a perícia dos voluntários e atender às expectativas deles sem perder de vista as necessidades de suas afiliadas.

---

*Rebecca Nelson é candidata ao doutorado em antropologia pela University of Connecticut e fez parte do ciclo de 2011-2012 de bolsistas da IAF.*

### Seleção bibliográfica

Baillie Smith, Matt e Nina Laurie. 2011. "International Volunteering and Development: Global Citizenship and Neoliberal Professionalisation Today". *Transactions of the Institute of British Geographers* 6:545-559.

Bryant, Raimond L. e Michael K. Goodman. 2004. "Consuming Narratives: The Political Ecology of 'Alternative' Consumption". *Transactions of the Institute of British Geographers* 29(3): 44-366.

Butcher, Jim. 2003. *The Moralisation of Tourism: Sun, Sand... and Saving the World?* Londres: Routledge.

Butler, Richard. 2004. "Alternative Tourism: The Thin End of the Wedge". Em *Tourism: Critical Concepts in the Social Sciences*, editado por Stephen Williams, 310-318. Vol. 4. Londres: Routledge.

Castañeda, Brenda. 2013. "Tourism Sector in Guatemala". Governo da Guatemala, Ministério da Economia.

Castree Noel. 2001. "Commodity Fetishism, Geographical Imaginations and Imaginative Geographies". *Environment and Planning A* 33(9):1519-1525.

Cook, Ian e Philip Crang. 1996. "The World on a Plate". *Journal of Material Culture* 1:131-153.

Goodman, Michael. 2004. "Reading Fair Trade: Political Ecological Imaginary and the Moral Economy of Fair Trade Foods". *Political Geography* 23(7):891-915.

Hudson, Ian e Mark Hudson. 2003. "Removing the Veil? Commodity Fetishism, Fair Trade, and the Environment". *Organization & Environment* 16: 413-430.

Instituto Nacional de Estadística (INE). 2011. *Pobreza y Desarrollo: Un Enfoque Departamental. Encuesta Nacional de Condiciones de Vida-ENCOVI*, novembro de 2011.

Lyon, Sarah. 2006. "Avaliating Fair Trade Consumption: Politics, Defetishization and Producer Participation". *International Journal of Consumer Studies* 30(5):452-464.

Macleod, Donald. 2004. "Alternative Tourism: A Comparative Analysis of Meaning and Impact". Em *Tourism: Critical Concepts in the Social Sciences*, editado por Stephen Williams, 189-205. Vol. 4. Londres: Routledge.

Maniates, Michael. 2002. "Individualization: Plant a Tree, Buy a Bike, Save the World?" Em *Confronting Consumption*, editado por Thomas Princen, Michael Maniates e Ken Conca, 43-66. Cambridge: The MIT Press.

McGee, Nancy, David Clemmons e Seungwoo John Lee. 2009. "Voluntourism Survey Report". Consultado em 19 de janeiro de 2013. <http://www.voluntourism.org>.

Palacios, Carlos M. 2010. "Volunteer Tourism, Development and Education in a Postcolonial World: Conceiving Global Connections beyond Aid". *Journal of Sustainable Tourism*, 18: 7, 861-878.

Schevill, Margot, Janet Catherine Berlo e Edward Bridgman Dwyer, eds. 1991. *Textile Traditions of Mesoamerica and the Andes: An Anthology*. Nova York: Garland.

Simpson, Kate. 2004. "Doing Development: The Gap Year, Volunteer-Tourists and a Popular Practice of Development". *Journal of International Development* 16(5): 681-692.

Smith, Carol A. 1984. "Does a Commodity Economy Enrich the Few While Ruining the Masses? Differentiation among Petty Commodity Producers in Guatemala". *Journal of Peasant Studies* 11:60-95.

Tsing, Ana. 2005. *Friction: An Ethnography of Global Connection*. Princeton University Press.

Wearing, Stephen. 2001. *Volunteer Tourism: Experiences That Make a Difference*. Wallingford: CABI Publishing.

Wearing, Stephen e John Neil. 2003. "Expanding Sustainable Tourism's Conceptualization: Ecotourism, Volunteerism and Serious Leisure". Em *Tourism: Critical Concepts in the Social Sciences*, editado por Stephen Williams, 233-254. Vol. 4. Londres: Routledge.



Fotos por cortesia de Jelena Radovic Fanta

*Vinhedo no vale do Aconcagua, Região Central do Chile.*

## Estações e incerteza: as temporárias do Chile

*De Jelena Radovic Fanta*

“O país cresce com as exportações, mas a temporária continua igual”, disse Javiera quando conversávamos no final de uma tarde de junho de 2009 em San Felipe, Chile. Como temporária, ou trabalhadora sazonal ou de temporada, ela é uma de cerca de 400.000 mulheres empregadas durante o verão meridional para colher ou embalar frutas destinadas a mercados do mundo inteiro. As pesquisas para minha tese em 2009 e 2010 me levaram ao vale do Aconcagua, na região central do Chile, onde examinei como as temporárias negociam um regime trabalhista precário. De janeiro a princípios de abril de 2009, trabalhei em vinhedos e na embalagem de plantas, observando durante o dia e fazendo entrevistas no campo, nas plantações e nas casas depois de horas de trabalho. Com base nos relatos dos trabalhadores, examinei os efeitos das políticas neoliberais sobre a vida diária. Por “neoliberal,” eu

me refiro a “práticas econômicas e políticas segundo as quais o bem-estar humano pode desenvolver-se melhor com as liberdades empresariais do indivíduo” (Harvey 2005: 2).

### **Nasce uma força de trabalho**

A atividade de exportação de frutas do Chile, de fama internacional, teve início no fim da década de 1970, impulsionada pelas políticas neoliberais adotadas durante o regime do General Augusto Pinochet, que se estendeu de 1973 a 1990 (Caro e de la Cruz 2004, Falabella 1991, Tinsman 2004). As uvas de mesa cultivadas durante a contra-estação chilena encontraram seu caminho para um nicho deixado aberto nos mercados do norte durante o inverno. Seguiram-se abacates, kiwis, frutas cítricas e cerejas colhidas de abril a outubro, o que ampliou o ciclo de exportações.

“Em 1987 as vendas internacionais de frutas do Chile elevaram-se a cerca de US\$500 milhões e o *Wall Street Journal* proclamou a atividade frutífera como prova do milagre econômico do Chile” (Win 2000: 262). Com o auge surgiu uma força trabalhista sazonal, 75% composta por mulheres rurais. Inicialmente atraídas pela oportunidade de “dar uma mão” no lar, elas se transformaram pela primeira vez na vida em assalariadas. Hoje em dia, a atividade é sua fonte de renda mais estável (Tinsman 2004, Valdés 1998).

A pesquisa revela como as relações do lar mudaram em consequência do emprego sazonal da mulher (Barrientos et al. 1999, Caro e de la Cruz 2004, Falabella 1991, Tinsman 2004, Valdés 2007). A expansão do setor frutífero coincidiu com uma recessão de âmbito nacional que levou o trabalho masculino a despencar e cada vez mais a mulher chilena deixou a esfera doméstica para manter a sua família. Em vez de pedir dinheiro ao marido, as temporárias utilizaram a própria renda para alimento, roupa, medicamentos e artigos do lar, bem como para cosméticos, artigos de tocador e lazer com amigos (Tinsman 2004: 271). O consumo transformou-se em veículo para desafiar o patriarcado e criar uma comunidade de mulheres que compartilhavam opiniões sobre filhos, compras e sexo (Tinsman 2006). Frequentemente os homens sentiam que a esposa estava “abandonando” as obrigações familiares e a eles. “De fato as trabalhadoras de frutas passavam mais tempo entre elas e desfrutavam isso”, mas trabalhar de 12 a 14 horas por dia durante o verão também significava um sacrifício (Tinsman 2004: 273). “Você deixa de lado o lar, os filhos”, disse Isidora sobre o custo.

O surto frutífero chileno passou a depender da mulher rural absorvida todo verão na força de trabalho. As condições do trabalho árduo das temporárias — inclusive semanas de trabalho que com frequência excediam o limite legal de 45 horas, equipamentos de proteção inadequados e exposição aos pesticidas — têm sido o lado negativo de seu emprego e do sucesso do ramo. Embora as frutas tenham sido o impulsor de um crescimento econômico robusto, a disparidade evidente na distribuição da renda do Chile é a mais alta das 34 nações que constituem a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (Collins e Lear 1995, OCDE 2010, Win 2004). No tocante à renda, os chilenos no décimo percen-

til mais alto ganham 27 vezes mais do que os do décimo percentil mais baixo, onde está a maioria das temporárias, com a renda das uvas muitas vezes compensada pelo subemprego e desemprego durante o restante do ano (CASEM 2011).

### **Incerteza no trabalho**

O desemprego se intensifica durante o inverno, exatamente quando o aquecimento e as enfermidades relacionadas com a temperatura fria aumentam o custo de vida. As temporárias com mais sorte encontram trabalho em plantas que operam todo o ano processando uvas e em menor grau abacate, kiwi, cítricos e cerejas. Outras saltam de um trabalho a outro como empregadas domésticas, vendedoras de rua, caixeiras e garçonetes.

Inclusive no verão a incerteza permeia seu emprego. Nas plantas de embalagem, o trabalho pode terminar da meia-noite às 4h00. “Nós sabemos a que hora começamos, mas nunca a que hora terminaremos”, explicou Carmen. As temporárias ganham por caixa de fruta colhida, embalada ou processada, o que, segundo os cultivadores, impulsiona a produtividade. A velocidade é a variável mais importante do salário líquido e cada mulher trabalha tão rápido quanto pode. As mais rápidas podem ganhar até o dobro do salário mínimo. O ritmo castiga o corpo, mas a dor é ignorada até o final do verão para não perder dias de trabalho.

Com frequência as temporárias não podem identificar o patrão. “Não se sabe para quem se está trabalhando”, contou Marina a altas horas de uma noite quando estávamos embalando uvas recém-colhidas em caixas de papelão. Seu gorro tinha um bordado de “Dona Luisa”, a planta de preparação das uvas para a exportação; os caixotes em que tinham chegado tinham o emblema “Corpex”, nome do cultivador; os caminhões na rampa pertenciam à Aconcagua Export. Cada vez mais, a atividade tem dependido de subempreiteiros para contratar temporárias, o que tem dado origem a abusos. Entre estes figuram não depositar as deduções salariais no seguro social ou fundos de pensão do governo, muitas vezes descobertos depois que os subcontratantes desapareceram, juntamente com o dinheiro. A legislação promulgada em 2006 exige que os subempreiteiros sejam registrados e responsabiliza o empreiteiro pelas

faltas de um subempreiteiro. Mas os subempreiteiros podem evadir o registro e, embora as temporárias tenham aprendido a vigiar as deduções, muitas ainda desconhecem a responsabilidade do empreiteiro e o direito delas de processar.

### **Flexibilidade trabalhista**

Um legado da era de Pinochet no Chile contemporâneo é o conceito de “flexibilidade trabalhista”, na realidade um complexo de leis e práticas que facultam às empresas fazer reajustes rápidos perante flutuações da produção e do mercado, permitindo-lhes “subcontratar, contratar ou despedir trabalhadores [e] introduzir as mudanças no pessoal quando conveniente” (Arteaga 2000: 45). As consequências para o trabalhador são “salários mais baixos, insegurança trabalhista crescente e perda de benefícios e proteções trabalhistas”, tudo o que contribui para aprofundar a desigualdade (Harvey 2005: 75-76, Amuedo-Dorantes 2005).

Os contratos trabalhistas chilenos são coerentes com as leis que regulam salários e horas de trabalho, motivos de demissão, compensação por lesões relacionadas com o trabalho e participação nos benefícios financiados pelo governo, incluindo o plano de saúde. Na transição do Chile à democracia no início da década de 1990, quando menos de um terço das temporárias tinha formalizado os termos e condições de seu emprego com algum tipo de acordo escrito (comunicação pessoal com Pamela Caro, setembro de 2009), muitas se organizaram para exigir contratos. Em 2000, de acordo com a Pesquisa de Caracterização Socioeconômica Nacional, 48,6% das temporárias estavam empregadas para o verão em virtude de um contrato (Caro 2003). Em forma crescente, porém, embora os termos e condições adiram à letra da lei, também refletem a pressão pela flexibilidade trabalhista.

Hoje em dia, os contratos que as temporárias assinam geralmente limitam seu emprego às poucas semanas necessárias para processar uma única espécie de uma fruta específica. As uvas, por exemplo, incluem as Thompson Seedless, Flame, Rede Globe, Crimson e Autun Royal, cujas colheitas são escalonadas durante todo o verão: Flame, em janeiro; Crimson em fevereiro; Autun Royal em março, por exemplo. De janeiro a meados de abril as temporárias

que colhem, limpam e embalam as uvas podem ter cinco contratos com a mesma empresa. Às vezes uma temporária é contratada em virtude de um novo contrato um dia depois de concluído o contrato anterior. Ela também pode ficar desempregada até chegar a espécie seguinte a ser processada. “Eu lhe digo muito honestamente que me sinto desprotegida”, era como Julieta descrevia o acordo.

Eu perguntei a um gerente geral por que sua empresa preferia múltiplos contratos curtos em vez de um contrato para toda a temporada de uvas. “Digamos que eu contrate 50 mulheres para processar uvas”, explicou. “Duas são preguiçosas ou criam conflitos. Em vez de aguentá-las três meses, não torno a contratá-las quando terminar a espécie. Se elas forem à Inspeção do Trabalho para acusar a empresa de demissão injustificada, eu tenho o contrato que elas assinaram e não somos multados”. A Inspeção do Trabalho é um ramo do Ministério do Trabalho do Chile que supervisiona o cumprimento das leis trabalhistas e que muitas vezes não dispõe de pessoal nem de fundos suficientes. Seus inspetores visitam os locais de trabalho em resposta a queixas. Os gerentes geralmente são avisados e se podem preparar com medidas de cumprimento no tocante a condições de segurança, ferramentas, registros de tempo e assistência e sanitários. Em minha experiência, isso nunca vai além da inspeção.

Trabalhar com contrato com empresas maiores oferece vantagens. Os agronegócios que contratam muitos empregados são objeto de maior escrutínio. Tendem a ter os contratos em ordem e mantêm em dia as deduções de salários com que os trabalhadores chilenos contribuem para o AFP Capital, que provê benefícios de aposentadoria, e ao Fundo Nacional de Saúde (FONASA), que oferece plano de saúde. As temporárias cujas deduções têm sido devidamente canalizadas podem qualificar-se para uma pensão e para a Afiliação Estendida, programa que estende o plano de saúde durante todo o ano — se puderem documentar quatro meses de trabalho com contrato ou 60 dias como diaristas. Ambos os períodos podem ser agregados de contratos múltiplos de verão e comprovantes de trabalhos esporádicos durante o inverno. Para cerca de 52% das temporárias que não trabalham por contrato documentar o emprego é mais difícil ou até mesmo impossível.

### Segurança no trabalho

A flexibilidade transfere para as temporárias a responsabilidade de manter a segurança no local de trabalho. Em julho de 2009 houve uma comoção em uma grande planta de embalagem quando Karla, uma temporária, prendeu a mão na esteira transportadora que classificava abacates. Quando a máquina foi parada, Karla teve que ser levada a uma clínica próxima. “A [gerência] a tratou muito mal, culpando-a, quase insinuando que tinha feito isso de propósito”, disse Viviana, uma companheira de trabalho que foi testemunha do fato. “No final, o trabalhador é responsável pela prevenção. Tudo o que acontece é culpa nossa. Se a nossa mão ficar presa, é porque não prestamos atenção”.

O seguro público de saúde do Chile cobre o tratamento de trabalhadores sob contrato lesionados no trabalho. Os que não têm contrato não fazem parte do seguro e não se qualificam ao tratamento e à compensação financiados pelo governo para o caso de lesões relacionadas com o trabalho. Um trabalhador sem seguro lesionado no trabalho vai à sala de emergências mais próxima e evita implicar a empresa na esperança de retornar ao trabalho. Eu conheci temporárias, especialmente em plantas menores com menor probabilidade de serem inspecionadas,

que tinham optado por arriscar-se e recusaram um contrato para evitar deduções que reduzem as receitas líquidas que levam para casa. Tal como adiar uma consulta ao médico até terminar a colheita, esta decisão se baseia na incerteza de como elas ganharão o sustento uma vez terminado o verão (Nguyen e Peschard 2003). Não é de surpreender que algumas mulheres se arrependam da decisão.

Em cumprimento de disposições trabalhistas, a maioria das plantas de embalagem exibem cartazes que indicam aos empregados que usem corretamente as ferramentas e vistam a roupa apropriada, incluindo máscaras e luvas. Os empregadores são obrigados por lei a comprar e distribuir equipamento de proteção, mas a prática real varia. Se os acidentes ocorrem muitas vezes, as empresas estão sujeitas a multas e inspeções obrigatórias. Podem também ser ordenadas a suspender a produção por algumas horas enquanto os empregados assistem a workshops. Com frequência estes transmitem as “responsabilidades morais individuais” que os empregados devem assumir para evitar acidentes (Clarke et al. 2010), embora não tenham controle sobre as condições no local de trabalho. As temporárias fazem o que podem, inspecionando o piso em busca de frutas soltas que possam ocasionar um incidente de escorregão e queda, pren-





dendo a respiração enquanto fumigam as caixas de uvas com o gás que prolonga o tempo na prateleira e tentando qualquer outra coisa para preencher o hiato entre as leis emitidas para a redução de riscos e seu cumprimento real (Rose 1999).

### Organização

Os sindicatos chilenos foram completamente desmantelados pelo regime de Pinochet. Com exceção do acima mencionado impulso a contratos da década de 1990, as temporárias têm um nível muito baixo de organização (Arteaga 2000, Caro e de la Cruz 2004, Falabella 1991, Tinsman 2004, Valdés 1998). Legalmente, os trabalhadores sazonais do setor frutífero podem formar um sindicato, mas são proibidos de envolver-se em negociações coletivas, propósito fundamental de organizar-se (Caro e de la Cruz 2004). Além disso, a estrutura de seus empregos impede a coesão. As temporárias geralmente trabalham juntas no máximo quatro meses do ano; os turnos são longos e intensos; as mulheres voltam para casa e às suas responsabilidades familiares, incluindo o cuidado de crianças.

Um dissuasivo importante da organização é o temor de perder o trabalho. “Nós sabemos exatamente o que está acontecendo”, me disse Soledade quando almoçávamos, “mas não podemos dar-nos ao luxo de não levar dinheiro para casa”. Tatiana descreveu o que aconteceu quando um grupo de

trabalhadores fez um paro em busca de melhor pagamento: “Vocês não gostam? Quem quiser pode ir embora agora mesmo”, disseram os proprietários. “O ônibus está la fora. Há dezenas que estão esperando pelo seu trabalho”. Quando um patrão cede a uma demanda de melhor pagamento, o triunfo dura até o fim da temporada. No ano seguinte, porém, o empregador pode reverter o aumento ou inclusive pagar ainda menos do que antes, como ocorreu em 2009, supostamente por causa da “crise” provocada pela recessão mundial de 2008.

### O que resta?

Embora hoje as temporárias não se mobilizem, estão claramente conscientes de como as condições trabalhistas afetam sua vida. A meu ver, as empregadas mais vulneráveis estão subsidiando a atividade frutífera trabalhando longas horas, negligenciando suas famílias e sacrificando o bem-estar ao suportarem os hiatos dos benefícios patrocinados pelo governo. Os resultados de seu trabalho limitam-se a produtos de consumo adquiridos com uma renda escassa — uma máquina de lavar roupa, um microondas, roupa de cama nova?

A maioria das temporárias que entrevistei reconheceu que seu investimento nas gerações futuras lhes traz recompensa emocional e cria possibilidade. “O que agora faço é por meus filhos, para que eles não tenham que ser temporários”, é um refrão frequente. Isto só reforça o fato de que seu bem-estar depende delas mesmas, não do interesse dos setores público e privado em melhorar as condições. Em uma era em que os direitos trabalhistas estão enfraquecidos e os empregadores defendem de forma agressiva a flexibilidade, é imperativo examinar o efeito nos cidadãos que lutam à sombra do “desenvolvimento”. Embora o setor frutífero tenha sido elogiado no Chile e no exterior como “moderno” (comunicação pessoal com Ribenetti e Schuetz) devido a seu nicho de exportação, o investimento que atrai e sua infraestrutura altamente técnica, sua força trabalhista invisibilizada navega na insegurança e em expectativas irrealistas (Collins e Lear 1995, Win 2000), reconfigurando noções do que significa ser trabalhar e chefiar uma família em um ciclo sazonal. As temporárias que sustentam famílias são muitas vezes dignificadas por sua condição de provedoras principais. As condições

trabalhistas de todos os dias, porém, inibem o planejamento de longo prazo e a colheita seguinte se transforma na única certeza.

*Jelena Radovic Fanta fez parte do ciclo 2010-2011 de bolsistas da IAF. Obteve seu doutorado em antropologia pela University of California, Riverside, e atualmente é catedrática da Santa Clara University.*

## Referências

- Amuendo-Dorantes, Catalina. 2005. "Working Contracts and Earning Inequalities: The Case of Chile." *Journal of Development Studies* 41(4):589-616.
- Arteaga Aguirre, Catalina. 2000. *Modernización agraria y construcción de identidades*. Santiago do Chile: Plaza y Valdés.
- Ávila, Constanza. "Chile: El país más desigual de la OCDE." Radio Universidad de Chile. <http://radio.uchile.cl/2011/12/05/chile-el-pais-mas-desigual-de-la-ocde> (acessado em janeiro de 2011).
- Barrientos, Stephanie, Anna Bee, Ann Matear, and Isabel Vogel. 1999. *Women and Agribusiness: Working Miracles in the Chilean Fruit Export Sector*. New York: St. Martin's Press.
- Observatorio Social. "Encuesta Casen." Ministerio de Desarrollo Social. [http://observatorio.ministeriodesarrollo-social.gob.cl/casen\\_obj.php#](http://observatorio.ministeriodesarrollo-social.gob.cl/casen_obj.php#) (acessado em 15 de maio de 2014).
- Caro, Pamela. 2003. "Consecuencias y costos para las mujeres trabajadoras de la Agroexportación derivados de la precariedad del empleo." In *Flores y Frutas de Exportación: Los casos Chile y Colombia*. Santiago de Chile: OXFAM y Centros de Estudios para el Desarrollo de la Mujer.
- Caro, Pamela and Catalina de la Cruz. 2004. *Trabajadoras de la exportación: costos y consecuencias derivados de la precariedad del empleo*, ed, P. Matta. Santiago de Chile: Oxfam. 119-159.
- Clarke, Adele E., Laura Mamo, Jennifer R. Fisherman, Janet K. Shim, and Jennifer Ruth Fosket. 2003. "Biomedicalization: Technoscientific Transformations of Health, Illness, and U.S. Biomedicine." *American Sociological Review* 68:161-194.
- Collins, Joseph and John Lear. 1995. *Chile's Free-Market Miracle: A Second Look*. Oakland: Food First Book.
- Dunn, Elizabeth C. 2004. *Privatizing Poland: Baby Food, Big Business, and the Remaking of Labor*. Ithaca: Cornell University Press.
- Falabella, Gonzalo. 1991. *Organizarse para Sobrevivir en Santa María: Democracia Social en un Sindicato de Temporeros y Temporeras*. 47th International Congress of Americanists, New Orleans.
- Han, Clara. 2012. *Life in Debt: Times of Care and Violence in Neoliberal Chile*. Berkeley: University of California Press.
- Harvey, David. 1990. *The Condition of Postmodernity*. Oxford: Basil Blackwell.
2005. *A Brief History of Neoliberalism*. New York: Oxford University Press.
- Moulián, Tomás. 2002. *Chile Actual: Anatomía de un Mito*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Nguyen, Vinh-Kim and Karine Peschard. 2003. "Anthropology, Inequality, and Disease: A Review." *Annual Review of Anthropology*.
- Oficina de Estudios y Políticas Agrarias. "Frutas Frescas." ODEPA <http://www.odepa.cl/rubro/frutas-frescas/> (acessado em 25 de março de 2014).
- Paley, Julia. 2001. *Marketing Democracy: Power and Social Movements in Post-Dictatorship Chile*. Berkeley: University of California Press.
- País Lobo Prensa Digital. "FONASA entrega cobertura extendida a trabajadores de temporada." <http://www.bibme.org/citation-guide/Chicago/website> (acessado em 15 de maio de 2014).
- Povinelli, Elizabeth A. 2011. *Economies of Abandonment: Social Belonging and Endurance in Late Liberalism*. Durham: Duke University Press.
- Rose, Nikolas. 1999. *Powers of Freedom: Reframing Political Thought*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rose, Nikolas, Pat O'Malley and Mariana Valverde. 2006. "Governmentality." *Annual Review of Law and Social Science* 2:83-104.
- Schild, Verónica. 2007. "Empowering 'Consumer-Citizens' or Governing Poor Female Subjects? The Institutionalization of 'Self-development' in the Chilean Social Policy Field." *Journal of Consumer Culture* 7(2):179-203.
- Taylor, Marcus. 2006. *From Pinochet to the "Third Way": Neoliberalism and Social Transformation in Chile*. London: Pluto Press.
- Tinsman, Heidi. 2004. "More Than Victims: Women Agricultural Workers and Social Change in Rural Chile." In *Victims of the Chilean Miracle: Workers and Neoliberalism in the Pinochet Era, 1973-2002*, ed, P. Winn. Durham: Duke University Press.
- Tinsman, Heidi. 2006. "Politics of Gender and Consumption in Authoritarian Chile, 1973-1990." *Latin American Research Review* 41(2):7-31.
- Valdés, Ximena. 1998. "Temporeros y temporeras de la fruta: modernización del agro y cambios en las relaciones sociales de género." *Proposiciones* 28:1-19.
- Valdés, Ximena. 2007. *La vida en común: Familia y vida privada en Chile y el medio rural en la segunda mitad del siglo XX*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Winn, Peter ed. 2004. *Victims of the Chilean Miracle: Workers and Neoliberalism in the Pinochet Era, 1973-2002*. Durham: Duke University Press.



Patrick Breslin

## De volta ao Lago Titicaca: reflexões sobre uma vocação

*De Kevin Healy*

*Com 36 anos de serviço registrados quando se aposentou em abril, Kevin Healy bateu o recorde como o funcionário que mais tempo trabalhou para a Fundação Interamericana. Figuram, a seguir, excertos das observações de Healy na festa de despedida por sua longa e produtiva carreira, pouco antes de sua partida.*

O meu compromisso com a América Latina teve início com um projeto de serviço com um quadro de voluntários, estudantes universitários da University of Notre Dame nas margens do Lago Titicaca no Peru. Um ano depois, regressei ao lago navegável mais alto do mundo como voluntário do Corpo de Paz e descobri a ilha de Taquile, a única comunidade do lago cujos residentes ainda tecem e trajam a roupa tradicional. Eu pude ajudá-los a introduzir no mercado seus soberbos têxteis andinos, os mais finos do lago naquela época. Como novo representante da IAF, eu financiei uma doação que ajudou os taquilenhos a comprar motores, adaptados de caminhões, que lhes permitiram transportar turistas em suas embarcações e desenvolver uma economia baseada em alojamento em domicílios e em seu patrimônio cultural. Desde então Taquile passou de uma das comunidades mais

pobres da área do lago a uma das mais prósperas; e uma atração turística de categoria internacional.

Meu primeiro contato com a IAF ocorreu em 1971, quando visitei o escritório da Agência de Desenvolvimento Internacional dos Estados Unidos em Assunção. As luzes brilhavam enquanto eu lia um documento com os detalhes do recém-criado organismo de ajuda externa dos EUA que parecia um espelho em contraste com a face decepcionante da ajuda oficial — um enfoque que estava canalizando dinheiro do contribuinte estadunidense para os cofres de um regime corrupto. A ditadura militar, que se transformou na mais prolongada do Hemisfério, tinha pouco interesse nas condições da maioria empobrecida de paraguaios e seu punho de ferro estava golpeando ativistas pró-democracia na Universidade Católica onde eu estava com a equipe

da Georgetown University que proporcionava apoio de jesuíta a jesuíta a programas de ciências sociais. Nesse tenebroso cenário de ajuda de governo a governo, o conceito da IAF estimulou a esperança de que a sociedade civil pudesse ser o conduto para uma assistência mais produtiva.

Três anos mais tarde, como candidato ao doutorado pela Cornell University, recebi uma bolsa de estudo da IAF para financiar o trabalho de campo para minha tese sobre o Paraguai rural. Naquela época a IAF requeria que seus bolsistas fossem patrocinados por um donatário e os poucos que havia no Paraguai não queriam me patrocinar. Pensei que minha relação com a IAF terminaria aí. Mas Jim Obrien, ex-missionário Maryknoll e líder proativo da IAF, reconheceu que minha pesquisa poderia ser realizada na Bolívia. Contatou o falecido Claudio Pou, jesuíta espanhol que tinha doutorado dos Estados Unidos e que estava ajudando a uma rede regional de donatários da IAF. O padre Claudio percebeu logo como a minha pesquisa se adequava bem às condições do departamento sulista de Chuquisaca, onde um donatário da IAF concordou em me patrocinar.

Quando eu escrevia minha tese em Ithaca, Obrien me convidou a compartilhar minha pesquisa com o pessoal da IAF, o que me levou à minha

solicitação bem-sucedida para exercer o cargo de representante para a Bolívia. Comecei a trabalhar em janeiro de 1978. O mandato legislativo da IAF estava sendo cumprido pelo seu primeiro presidente, o carismático e visionário Bill Dyal, ex-missionário batista que tinha frequentado o seminário com seu colega texano Bill Moyers e que chegou à IAF por meio do Corpo de Paz. Dyal dirigiria o órgão durante nove anos, batendo um recorde no cargo. Com algo de inconformista entre funcionários federais de alto nível, ele ia trabalhar de calça jeans muito antes de se ouvir falar das sextas-feiras informais e ele foi o primeiro chefe de um órgão de ajuda externa do governo dos EUA a elevar uma mulher ao nível de vice-presidente. Tanto em audiências legislativas como em plantações de batata dos Andes, Dyal inspirava confiança quando falava de mudança desde a base. O pessoal que ele incorporou incluía ex-missionários; organizadores comunitários, tantos dos EUA como de outros países; ex-membros do Corpo de Paz; e outros recém-graduados com doutorado em ciências sociais.

Era um ambiente estonteante e para mim foram dias dourados. A IAF manteve-se firme em meio a uma terrível repressão, muitas vezes perpetrada por ditaduras militares. Obrien desenvolveu uma notável estratégia para financiar a heroica comu-



Cortesia de Kevin Healy

*O voluntário do Corpo de Paz Healy com taquilenhos em 1969.*



Patrick Breslin

*Healy com Guillermo Flores em Chuquisaca, Bolívia.*

nidade dos direitos humanos do Chile, conduzida naqueles tempos sombrios pela Igreja Católica. O regime do General Augusto Pinochet reagiu tentando descarrilar os recursos que a IAF recebe do Fundo Fiduciário de Progresso Social (SPTF), que consistia em pagamentos de empréstimos estendidos a governos latino-americanos em virtude da Aliança para o Progresso. Trabalhando nos bastidores Tom Scanlon, da Benchmarks, Inc., e o padre Ted Hesburgh, então presidente da University of Notre Dame, da qual fomos alunos, desbaratou essa tentativa de cortar o financiamento de SPTF para os programas da IAF no Chile e também conseguiu futuras doações da IAF para todo o continente.

Eu comecei a financiar organizações da Bolívia justamente quando o regime de Hugo Banzer, o ditador militar que mais tempo esteve no poder no país, começava a se desmoronar. Pressionado por uma maciça greve de fome das bases e pelas políticas de direitos humanos do Presidente Jimmy Carter, o próprio Banzer convocou eleições. Com uma sociedade civil incentivada, meu escritório foi inundado de propostas. Minha credibilidade recebeu um

impulso em 1981 com a publicação da minha tese na Bolívia como *Caciques y Patrones, Una Experiencia de Desarrollo Rural en el Sur de Bolivia* [Caciques e Patrões, uma experiência de desenvolvimento rural no sul da Bolívia]. Depois eu assumi as carteiras do Equador, Peru, Panamá, Honduras e Colômbia, às vezes de forma simultânea com o programa da Bolívia, mas nos últimos três anos eu me concentrei quase exclusivamente na Bolívia. Meu enfoque visava a incorporar múltiplos setores e organizações, promover a diversidade cultural e ecológica, considerar mudanças contextuais e dar à IAF uma presença em cada região boliviana. Quer o financiamento envolvesse a recuperação de cultivos e pecuária andinos tradicionais, agrossilvicultura na Amazônia, conservação da água ou revitalização da música e da dança, produção têxtil e educação bilíngue, a meta sempre foi o desenvolvimento socioeconômico em comunidades pobres. Alguns donatários se transformaram em inovadores, pioneiros em iniciativas que foram imitadas ou ampliadas.

A ênfase de Bill Dyal em “aprendizagem e divulgação” levou muitos a compartilhar nossa experiência da IAF. Minha tendência a escrever é genética,

remontando a meu pai, jornalista profissional de Washington. Sob a direção de Peter Bell, que sucedeu a Dyal, “a aprendizagem e divulgação” transformaram-se em um empreendimento ambicioso. Como chefe da Fundação Ford no Brasil e no Chile, Bell tinha apoiado as pesquisas em ciências sociais que elucidavam questões do desenvolvimento e ele impulsionou toda a marcha na IAF. A comissão que selecionava candidatos ao doutorado e mestrado, bem como empreendedores sociais para as bolsas de estudo da IAF era um verdadeiro “Quem é Quem” nos círculos acadêmicos dos EUA e da América Latina. Bell contratou os editores Sheldon Anis e Ron Weber para transformar uma modesta publicação interna em uma revista em conformidade com os padrões mais elevados de redação e fotografia profissionais. Com um formato mais sofisticado, *Desenvolvimento de Base* atraiu novos escritores e mais leitores a seus estudos de casos de processos de base à medida que se iam desenvolvendo perfis de empreendimentos sociais dinâmicos.

Bell contratou o economista Albert Hirschman para compilar suas observações da IAF e seus donatários em um relatório que se transformou no livro *O Progresso em Coletividade*, um selo de aprovação que traz consigo importante legitimidade. Embora não tenha sido designado para trabalhar com Hirschman, eu me beneficieei da segunda melhor oportunidade: a de trabalhar com sua estudante favorita, Judith Tendler, estrela ascendente no Massachusetts Institute of Technology. A pedido de Peter Hakim, o eficiente vice-presidente de Bell, também da Fundação Ford, eu identifiquei um projeto de pesquisa para ela na Bolívia. O estudo resultante de Tendler sobre cooperativas rurais transformou-se em um clássico do desenvolvimento com uma relevância de longo alcance. Seus pensamentos sobre o desenvolvimento e o papel da ajuda exterior causaram sensação, inclusive em mim.

A controvérsia e a cobertura da mídia entraram em turbilhão quando abruptamente Peter Bell foi embora, seguido depois por Hakim. Houve, porém, anos excelentes quando Deborah Szekely assumiu o comando, guiando sabiamente a IAF para sair da crise com a assistência eficiente de Charlie Reilly e Steve Vetter, veteranos da IAF, ambos seus vice-presidentes. Nesse ínterim, Hakim tornou-se presidente da American Dialogue e Bell presidiu sua diretoria executiva. De fato, na década de 1980, a IAF se parecia

a uma incubadora de visionários talentosos que ascenderam à liderança no universo do desenvolvimento e filantropia internacionais — Bell, como presidente da diretoria executiva e posteriormente como presidente da Care International; Hakim, presidente da American Dialogue; Michael Shifter, sucessor de Hakim na American Dialogue; Ray Offenheiser, presidente de Oxfam America; Josh Reichert, vice-presidente da Pew Charitable Trust; Carol Michaels, vice-presidente da Winrock International; Brad Smith, vice-presidente da Ford e presidente de outras duas fundações; Steve Vetter, presidente da Companheiros das Américas. Doug e Steve Hellinger sacudiram o barco das políticas do desenvolvimento internacional de Washington durante muitos anos por meio da Development Gap que fundaram e chefiaram.

Minha própria busca me levou além da IAF, incluindo o Seminário Andino da George Washington University, um animado fórum para debater políticas e compartilhar observações; e o Washington Office on Latin America [Escritório de Washington para Assuntos Latino-Americanos] (WOLA) para perspectivas não convencionais sobre as políticas dos EUA. Os bancos multilaterais também ofereceram oportunidades para compartilhar meu parecer sobre desenvolvimento de base, destacadamente com Shelton Davis, o ativista-antropólogo que se transformou em uma espécie de consciência do Banco Mundial, oferecendo ideias, criticando políticas arraigadas e injetando novo pessoal para corrigi-las. No Foreign Service Institute [Instituto do Serviço Exterior], que prepara diplomatas dos EUA para servir no exterior, frequentemente fiz palestras sobre problemas críticos baseando-me em minha experiência com a sociedade civil e nas perspectivas da base não muito conhecidas em Washington. Palestras me levaram à Harvard, Princeton, Cornell, Duke, Michigan State, Arizona e outras universidades e frequentemente ao Congresso da Associação de Estudos Latino-Americanos. Foi um marco memorável quando, como um dos três convidados a falar — cada qual sobre um continente diferente — no jantar anual da Society for International Development [Sociedade de Desenvolvimento Internacional] (SID) na década de 1990, apresentei uma crônica detalhada da marcha histórica e bem-sucedida de 34 dias de bolivianos amazônicos para assegurar suas terras contra ameaças externas.



Exposição de Artecampo, Museu Nacional do Indígena Americano.

Mark Caicedo

Para mim foi uma enorme satisfação ter participado do apoio prestado pela IAF às coloridas tradições que estão em exibição aqui em Washington. “Cultura e Desenvolvimento”, programa do que fui curador em conjunto com Olivia Cadaval da Smithsonian Institution no Festival do Folclore Americano de 1994, reuniu 100 representantes de 16 organizações no National Mall [Explanada Nacional] para compartilhar seu patrimônio e iniciativas de base, inclusive por meio de uma exibição de tecidos andinos no Museu Sackler nas imediações. Como parte do festival de 2012, músicos bolivianos do Centro Cultural Masis, cuja escola se tinha beneficiado do apoio da IAF na década de 1980, deram um espetáculo em uma sala repleta no Kennedy Center e para multidões na Smithsonian Institution. Em 2006, o Museu Nacional do Indígena Americano (NMAI) apresentou representantes de donatários

bolivianos e peruanos da IAF em seu espetáculo de abertura. Em seguida, os visitantes do NMAI comemoraram o dia de São Valentim com artesanato Kuna do Panamá e com agricultores do ex-donatário El Ceibo, a maior empresa de chocolate da Bolívia de propriedade dos cultivadores de cacau que a operam. Sem dúvida o melhor momento da IAF no NMAI foi a comemoração durante oito dias do 40º aniversário da IAF em 2007 com uma exposição espetacular de 2.000 peças de artesanato de artistas que representavam diversas etnias e tradições da região de Santa Cruz nas planícies tropicais da Bolívia. O evento atraiu enormes multidões e arrecadou mais de US\$80.000 para a Artecampo, uma federação de 1.300 bordadores, ceramistas, tecelões e escultores indígenas que tem parceria com o Centro de Investigación, Diseño y Comercialización Comunitaria (CIDAC), donatária da IAF.

Eu não posso deixar fora deste relato sobre “aprender e divulgar” minha participação no início da década de 1990 com a afiliada da televisão pública WGBH, cuja documentário premiado de três horas *Local Heroes, Global Change* [Heróis locais, mudança mundial] incluiu um segmento de 15 minutos sobre o Centro de Capacitación y Formación para Mujeres (CCIMCA), ex-donatário boliviano, em representação de mulheres de comunidades do altiplano. Em meu livro *Llamas, Weavings, and Organic Chocolate, Multicultural Grassroots Development in the Andes and Amazon of Bolivia* [Lhamas, tecidos e chocolate orgânico: o desenvolvimento de base multicultural nos Andes e na Amazônia boliviana] (Notre Dame Press, 2001), compilando minhas experiências, procurei captar os processos sociais e compartilhar as histórias, lutas e lições dos impulsores de base que tiveram um impacto nas respectivas comunidades e no mundo inteiro. Entre as entidades dos Estados Unidos e da Europa que utilizam o livro figuram a School of International Training, de Vermont, que por mais de uma década recomenda esse livro a seus estudantes que passam um semestre na Bolívia. A versão em espanhol está prevista para o fim de 2014. O original não somente me absorveu durante anos, mas também me levou a desenvolver um curso de pós-graduação

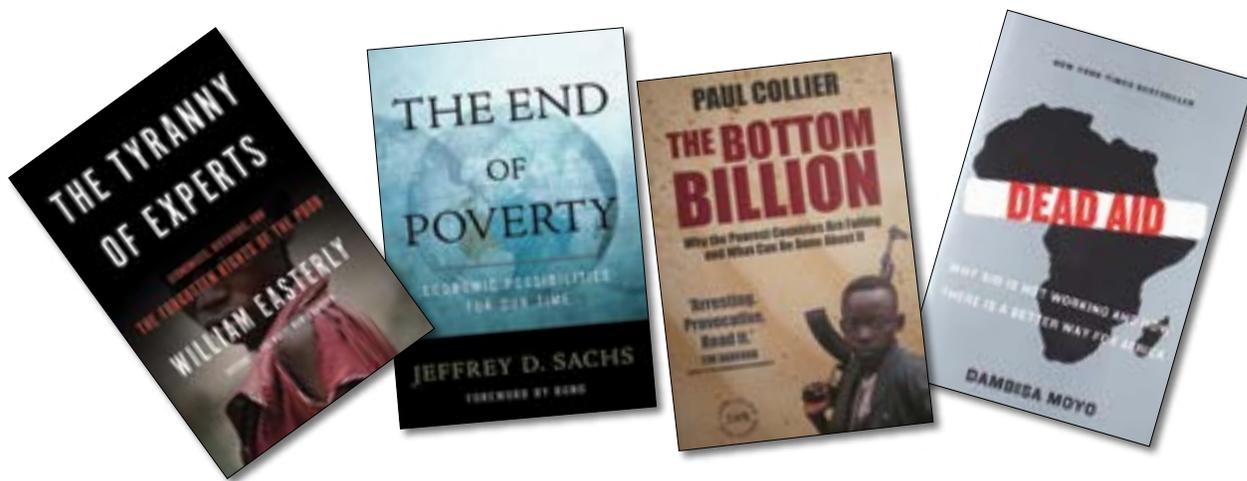
sobre movimentos sociais indígenas na América Latina, com o qual teve início minha carreira docente na George Washington University e na Georgetown University. Durante 14 anos, o equilíbrio entre o escritório e a sala de aula foi um desafio que significou incontáveis fins de semana de trabalho. Espero que meus estudantes se tenham beneficiado da exposição ao enfoque da IAF, de meus conhecimentos da América Latina e de minha paixão por meu trabalho.

Não sou imparcial e isso já foi dito antes: o governo dos Estados Unidos recebe um bom retorno por cada dólar investido na IAF. Eu concedi minha última doação a um grupo profissional que trabalha perto do Lago Titicaca para ajudar mulheres empreendedoras a oferecer seus produtos e serviços a turistas que ignoram suas comunidades a caminho de outros destinos mais conhecidos — recordando os esforços dos taquilenhos que captaram uma clientela que outrora os ignorava. Sem ter planejado encerrar minha carreira onde tinha começado, fiz um círculo completo ao caminhar uma vez mais nessas águas sagradas nas alturas dos Andes. Foi para mim uma honra ter trabalhado com todos os que têm sido parte de minha experiência na IAF e agradeço a todos por me terem ensinado tanto. Juntos nós fazemos a diferença.



Cortesia de Kevin Healy

*Healy e beneficiários de seu último donatário, Centro de Investigaciones de Energía y Población (CIEP), em Batallas, Bolívia, onde os residentes desenvolverão serviços para os visitantes do Lago Titicaca.*



## O desenvolvimento de baixo para cima na sala de aula

De Robert Maguire

*“De William Easterly (The Tyranny of Experts [A Tirania dos Peritos]) a Dambisa Moyo (Dead Aid [Quando a ajuda é o problema]) e de Jeffrey Sachs (The End of Poverty [O fim da pobreza]) e a Paul Collier (The Bottom Billion [O Clube da Miséria]), os pensadores do desenvolvimento expressaram frustração a respeito das políticas, programas, estratégias, resultados e instituições encarregadas de aliviar a pobreza. Alguns têm aludido à necessidade de enfocar recursos adicionais ou ações reformadas em populações que estão no ‘fundo’. Este seminário de pós-graduação utilizará essas análises, frustrações e resultados insatisfatórios como ponto de partida para aprofundar as perspectivas para um alívio mais eficaz da pobreza mediante a aplicação de estratégias ‘de baixo para cima’”.*

### O plano temático

A citação enquadra-se no plano temático de introdução ao curso Alívio da Pobreza e Desenvolvimento de Baixo para Cima (“Alívio Pob&DAA”), que ensina na Escola Elliott de Assuntos Internacionais da George Washington University (GWU) como parte do programa, criado em 1992, destinado a um mestrado em estudos do desen-

volvimento internacional. Programas semelhantes surgiram em todos os Estados Unidos nos últimos 10 anos, mas os estudos sobre desenvolvimento continuam sendo principalmente uma subcategoria dos departamentos de assuntos internacionais ou economia, onde os cursos tendem a concentrar-se em enfoques do desenvolvimento propugnados por grandes entidades multilaterais e bilaterais. Um enfoque de baixo para cima continua a ser um elemento subdesenvolvido.

Oferecido pela primeira vez na GWU em 2011, “Alívio Pob&DAA” é ensinado aí duas vezes por ano perante salas de aula repletas. Antes de concentrar-se em soluções “de baixo para cima”, o curso considera enfoques que realmente exacerbaram a pobreza, pelo menos para os que vivem nela e “soluções mágicas” que dirigem os benefícios do financiamento doador àqueles que não são os pobres. A maioria dos estudantes que entra em minha classe já esteve exposta ao desenvolvimento e procura transformar seus estudos em um compromisso mais profundo. Alguns têm experiência de base no exterior, geralmente como voluntários do Corpo de Paz ou com uma organização comunitária ou não governamental. Outros querem

complementar seus estudos de assistência mais tradicional de cima para baixo. Muitos são relativamente novatos no desenvolvimento, tendo trabalhado como estagiários ou exercido um cargo de principiante em uma instituição financeira internacional, organização não governamental ou empresa de desenvolvimento com fins lucrativos, como são, respectivamente, o Banco Mundial, a Fundação Pan-Americana de Desenvolvimento ou a Chemonics e já expressam uma frustração semelhante à dos autores experientes acima mencionados.

### A IAF na sala de aula

Como se pode esperar de um professor cujas primeiras experiências em desenvolvimento foram como representante da Fundação Interamericana, a experiência da IAF figura de forma destacada na configuração do “Aliv Pob&DAA” e suas lições se infiltram na sala de aula. A primeira aula começa com a leitura de *The Development Set*, poema escrito em 1978 por Ross Coggins, diretor regional da IAF. As discussões subsequentes enfocam artigos publicados pelo pessoal da IAF em *Desenvolvimento de Base* que destacam como o enfoque de base é frequentemente ignorado: “O que os grandes pensadores do ‘grande desenvolvimento’ ignoram” de David Bray (2009: Vol. 30/1); “O que falta a Sachs” de Patrick Breslin (2007: Vol. 28/1); e “A assistência para o desenvolvimento da perspectiva de base” de Ramón Daubón (2002: Vol. 23/1). Capítulos do livro de Breslin *Desenvolvimento e dignidade: o desenvolvimento de base e a Fundação Interamericana* (1987) apresentam a IAF.

Salpicando o plano temático há extratos de publicações inspiradas no trabalho da IAF, incluindo *Diretamente para os pobres, desenvolvimento de base na América Latina* (1988: Lynne Rienner) de Sheldon Annis e Peter Hakim, também do quadro de pessoal da IAF; e de *O avanço em coletividade* (ed. orig. em inglês 1984: Pergamon Press) que o destacado economista Albert Hirschman baseou em seu trabalho entre donatários da IAF. O tratado de Hirschman sobre a “mutação da energia social” sempre merece uma consideração especial. *Time to Listen: Hearing People on the Receiving End of International Aid* [Tempo para escutar: ouvindo as pessoas no extremo receptor da ajuda internacional] (2012: CDA Collaborative Learning Projects), livro para o qual o ex-represent-

ante da IAF Chuck Kleymeyer foi fundamental, é incorporado no seminário. Expor os estudantes ao trabalho da IAF não se limita a leituras. Doug Hellinger, ex-estagiário da IAF e membro fundador do Development Group for Alternative Policies (GAP) [Grupo de Desenvolvimento de Políticas Alternativas], explica o empenho de sua organização para incentivar as instituições bilaterais e multilaterais, especialmente o Banco Mundial, a ouvir as vozes dos pobres organizados e responder a eles.

Os atuais representantes da IAF Seth Jesse e Jenny Petrow têm compartilhado o bom senso adquirido em suas experiências no terreno com as carteiras de El Salvador e Haiti. Sua reflexão sobre o uso, por parte da IAF, do Quadro de Desenvolvimento de Base para avaliar os resultados de seu investimento acalma as preocupações de alguns estudantes de que o enfoque de baixo para cima produz resultados de difícil medição. O interesse nesta questão está relacionado com a ênfase crescente em dados quantificáveis como indicação da eficácia. A busca de aspectos métricos tem resultado em uma série de possibilidades de trabalho em monitoramento e avaliação para estudantes que procuram encontrar um



nicho na profissão do desenvolvimento. Seth e Jenny também fazem uma revisão simulada de propostas de financiamento apresentadas por grupos de base, que ensina como “funciona” o apoio de baixo para cima. Também prepara os estudantes para a tarefa principal de análise de uma proposta em preparação para uma hipotética visita no terreno. Os materiais utilizados representam enfoques in loco para algumas das soluções, já exploradas em classe, as quais muitas vezes melhoram as perspectivas das pessoas pobres organizadas: microfinanciamento para empresas de mulheres; crédito para propriedades agrícolas mais produtivas; e um programa de transferência de capital inicial semelhante ao Bolsa Família do Brasil.

### O exame final

Em conformidade com a leitura designada para a última aula, *Towards the End of Poverty* [Rumo ao fim da pobreza], tirada de *The Economist* de 1º de junho de 2013, “o mundo tem feito ultimamente um progresso extraordinário em tirar as pessoas da extrema pobreza” mediante a diminuição dos extremamente pobres em quase um bilhão de pessoas de 1990 a 2010 nos países em desenvolvimento. Os autores vislumbram uma redução ainda mais drástica para 2030 “tão realista quanto possível, o mais próximo de zero”. O que a análise de *The Economist* diz sobre o futuro ocorrerá, a meu ver, somente mediante a aplicação eficaz dos enfoques de baixo para cima estudados em “Aliv Pob&DAA” em todo o semestre.

Ao concluir o semestre do outono setentrional de 2013 de “Aliv Pob&DAA”, pedi aos estudantes que pensassem sobre o artigo e incorporassem o conteúdo do curso do semestre em um editorial: “Putting Poverty in a Museum: Bottom-Up Perspectives” (Pondo a pobreza em um museu: perspectivas de baixo para cima). O título cabe ao capítulo final do livro *Creating a World without Poverty* [Criando um mundo sem pobreza] de Muhammad Yunus (ed. orig. em inglês Public Affairs: New York, 2007), fundador do Banco Grameen e homenageado com o Prêmio Nobel em 2006. Nele propõe que cada nação estabeleça como meta uma data para construir um museu dedicado à pobreza que mostre “seus horrores às gerações futuras”, as quais “se perguntarão por que a pobreza continuou por tanto tempo na sociedade humana — como um número reduzido de pessoas

podiam viver no luxo enquanto bilhões estavam na miséria, privações e desespero” (223). Questionando sua própria proposta, Yunus pergunta: “Podemos realmente pôr a pobreza em... museus?” e responde, “Por que não? Temos a tecnologia. Temos os recursos. Precisamos apenas da vontade de fazê-lo e pôr em andamento as instituições e as políticas necessárias... Vamos nós mesmos dedicar-nos a terminá-la no



Ross Coggins (1928-2011) trabalhou na IAF no fim da década de 1970 como diretor regional para a América Central e Assistente Especial do Presidente. Seu poema satírico que data de meados da década de 1970 teve êxito instantâneo e tornou-se lendário no campo do desenvolvimento, graças a um cartaz amplamente distribuído.

## The Development Set [A Equipe de Desenvolvimento]

*De Ross Coggins*

Perdoem-me amigos, preciso tomar meu jato —  
Vou me juntar à equipe de desenvolvimento;  
Minhas malas estão feitas e todas as vacinas foram  
tomadas,  
Tenho cheques de viagem e pílulas contra enjoo.

A equipe de desenvolvimento é brilhante e nobre,  
Nossos pensamentos são profundos e nossa visão é  
mundial.  
Embora vivamos entre as classes altas,  
Nossos pensamentos estão sempre com as massas.

Em hotéis Sheraton dispersos pelos países  
Amaldiçoamos as corporações multinacionais.  
É fácil protestar contra a injustiça  
Nessas camas reconfortantes de repouso social.

Falamos da subnutrição acompanhados de bifés  
E planejamos palestras sobre a fome nos intervalos  
para café.  
Quer sejam inundações asiáticas ou secas africanas,  
Enfrentamos todas as questões com a boca aberta.

Trazemos consultores cujo circunlóquio  
Levanta dificuldades para cada solução —  
Garantindo assim uma boa refeição contínua  
Ao mostrar a necessidade de uma outra reunião!

Embora se diga que os consultores pensam que não  
é crime  
Tomar emprestado seu relógio para dizer-lhe as  
horas,  
Suas despesas são mais do que justificadas  
Ao pensarmos no trabalho que mais tarde podem  
prestar.

A linguagem da Equipe de Desenvolvimento  
Expande o alfabeto inglês.  
Usamos palavras inchadas como “epigenético  
Micro”, “macro” e “logaritimétrico.”

Gostamos muito de ser tão esotéricos — E tão  
intelectualmente atmosféricos!  
E embora os “estabelecimentos” possam ternos  
ignorados,  
Nossos vocabulários estão muito melhorados.

Quando a conversa se aprofunda e você fica tonto  
Você pode manter sua vergonha ao mínimo:  
Para mostrar que você também é inteligente  
Pergunte presunçosamente: “É mesmo  
desenvolvimento?”

Ou diga: “Isso está bem na prática, mas você não  
percebe?  
Isso não funciona na teoria!”  
Alguns podem achar isso incompreensível,  
Mas a maioria admirará você como profundo e  
sensível.

A casa da Equipe de Desenvolvimento é extrema-  
mente chique,  
Cheia de gravuras e lembranças e coberta com  
batique.  
As fotografias à altura dos olhos sutilmente afirmam  
Que o seu anfitrião se sente confortável entre o grande  
e o pobre.

Basta de versos, — vamos continuar com a missão!  
Nossa tarefa é tão ampla como a condição humana!  
Somente peça a Deus que a promessa bíblica esteja  
certa,  
Os pobres sempre estarão com você.

---

*The Developmen Set (ou uma versão traduzida desse  
poema) é aqui reimpresso com a amável autorização da  
família de Ross Coggins.*

menor tempo possível e pôr à pobreza nos museus de uma vez por todas” (233).

Considerando as aspirações de Yunus e afirmações em *The Economist*, talvez o nome atual do meu curso seja demasiadamente modesto. Talvez devesse mudá-lo para “Eliminação da pobreza e desenvolvimento de baixo para cima”. Neste ponto, permitam-me um leve desvio. Yunus define seu parâmetro de pobreza como “uma renda equiva-

lente a um dólar ou menos por dia” (19). Para os autores da leitura de *The Economist*, a “extrema pobreza” está referenciada em US\$1,25 por dia ou menos e a vida da gente abaixo dessa linha é “desagradável, embrutecedora e breve” (p. 11). Deixo para outro dia o debate de se atingir o limiar de US\$1,26 transformaria sua vida em algo muito melhor. Assim talvez o título do meu curso esteja salvo, pelo menos por enquanto.

## Expor a pobreza em um museu

Por Meleah Paull



Muhammad Yunus talvez não seja um nome popularmente conhecido como o de um cantor de roque famoso, mas tornou-se um nome sem paralelo no mundo do desenvolvimento. Seu trabalho no Grameen Bank foi amplamente estudado, imitado, elogiado e criticado. Sua

popularização da ideia de que pequenos empréstimos às pessoas de baixa renda poderiam provocar um maremoto de potencial empresarial chegou aos ouvidos das pessoas famintas por soluções para a pobreza, de preferência simples que pudessem ser potencializadas rapidamente. O próprio Yunus e o conceito mais amplo do microfinanciamento incorporam uma esperança reconfortante para muitos. Neste contexto, ele emitiu um apelo para terminar a pobreza e colocá-la em um museu. Como se especifica em *The Economist*, o número de pessoas que vivem na pobreza caiu de 43% para 21% nas últimas duas décadas e, embora a mesma drástica redução seja mais difícil de conseguir nos próximos 20 anos, pode ser realizável.

Yunus certamente não é o primeiro a propor tal revolução. De fato, desde os primeiros impulsos do que chegou a ser conhecido como “desenvolvimento” na segunda metade do século XX, os teóricos

e peritos indagam sobre a forma de tornar isso uma realidade. Alguns usaram provas aleatórias controladas para buscar o elixir mágico que produziria o resultado desejado. Outros seguiram a própria intuição ou confiaram na evidência anedótica. A educação foi o grande motor do crescimento? Melhor saúde? Emprego? Algo destes, nada daqueles? Todos ao mesmo tempo? Programas que produziram resultados empíricos sólidos, tais como transferência de dinheiro, foram analisados em termos de sua viabilidade política e impacto sobre prestação de contas. Parecia um labirinto inextrincável.

Durante toda esta de reflexão e preocupação, quase nunca se perguntou aos beneficiários seu parecer ou se pediu a sua participação no que se queria conseguir. O modo predominante de operar começava com um plano formulado por peritos que seguia uma linha reta de cima para baixo. Após a falha reiterada de demonstrar êxitos comensuráveis e inclusive causando dano em certos casos, este paradigma começou a desmoronar-se nas margens. Livros como *Portfolios of the Poor* [As carteiras dos pobres] documentam que os pobres administram constantemente seu dinheiro e não são descuidados ou pouco sofisticados em suas despesas como alguns tinham temido. Organizações como The Development GAP trabalharam no âmago do sistema multilateral em busca de uma mudança gradual para a justiça econômica. A Fundação Interamericana demonstrou

Os artigos de editorial entregues por estes profissionais incipientes do desenvolvimento no final do seminário refletiram como sua curiosidade inicial tinha evoluído para uma compreensão do enfoque de baixo para cima. Foi um prazer ler seus trabalhos e um testamento à aplicação de uma análise que confirma a importância de ouvir e responder às vozes das bases. O trabalho escrito por Meleah Paull reforça a importância de adotar uma perspectiva de baixo para

cima rumo ao alívio da pobreza, bem como o valor de levar a uma aula de pós-graduação as lições da Fundação Interamericana sobre o enfoque de base.

---

*Robert Maguire foi representante da IAF para o Haiti e o Caribe de 1979 a 1999. Entre suas publicações está Bottom-Up Development in Haiti (Inter-American Foundation: 1981) [Desenvolvimento de Baixo para Cima no Haiti (Fundação Interamericana: 1981)].*

que refletir de forma crítica sobre o papel da fonte de financiamento e ouvir as comunidades necessitadas poderiam resultar em propostas adequadas ao contexto, bem como produzir melhores resultados de forma consistente. Além de uma preocupação puramente técnica ou numérica com o crescimento, estes enfoques também sugeriam uma mudança fundamental nas relações. Em vez de doadores e receptores, tinham em mente parceiros que se tratavam com respeito mútuo. No entanto, estas alternativas continuam a ser exceções à regra.

Muhammad Yunus argumenta que a pobreza “não é natural para os seres humanos — é artificialmente imposta a eles”. Eu estou de acordo em que a pobreza é um produto social, mas isso não a torna artificial. O processo de criação da pobreza é intencional, relacional e interconectado. Apesar dos benefícios de pedir àqueles que estão mais próximos do problema que ajudem a identificar soluções, o desenvolvimento continua a funcionar em grande parte como uma indústria que tem inveja de seus concorrentes. Apesar da obrigação moral de tratar os pobres como peritos em seus próprios direitos, persiste a crença de que “nós sabemos mais”. O protesto do *Global South* e as críticas do setor acadêmico são silenciadas pelas políticas oficiais e pelos interesses comerciais globalizados. Culpar o pobre por sua pobreza funciona como uma tautologia que libera os “ricos” do mundo da responsabilidade real.

Imaginemos por um momento como se veria um museu da pobreza — as caras emaciadas e casas primitivas envoltas em um vidro, os folhetos brilhantes com informação concisa, os números que chocam por seu tamanho para em seguida se dissiparem da memória. De certa forma, o museu não estaria tão longe da perspectiva de muitos países ricos, segundo a qual a pobreza é algo que acontece a outras pessoas em outros lugares onde inclusive os peritos praticantes que vivem diretamente com ela têm a liberdade de ir embora e a maioria tem os meios para fazer o mesmo.

Os “menos afortunados” nunca deixarão de existir. Qual é então o caminho para um profissional do desenvolvimento? Há ainda oportunidade de conseguir avanços para uma vida mais sadia, comunidades mais sólidas e acesso mais equitativo. Como indicou Yunus, temos a tecnologia e os recursos, é uma questão de vontade. Isso não requer necessariamente mais dinheiro, mas se precisa reconhecer que a pessoa de baixa renda sabe mais e insistir em que nada sobre eles deve ser feito sem eles. Temos que perguntar àqueles cujo conhecimento pessoal da pobreza provém de vivê-la todo dia e envolvê-los nas decisões. Temos de comprometer-nos a uma colaboração real, um compromisso de trabalhar de baixo para cima com rumo a uma cena mundial mais justa e mais próspera.

---

*Meleah Paull recebeu o mestrado em maio e trabalha para a World Learning.*

# O desafio da violência crônica para as organizações de base

*De Tani Adams*

O que acontece conosco, com nosso desenvolvimento como seres humanos, com nossas relações com outros, com nossas atitudes e ações como cidadãos e com a prática da democracia quando níveis elevados de violência se transformam em algo normal?

Eu comecei a formular a mim mesma estas perguntas em 2005, quando vivia na Guatemala. Já se tinham passado quase 10 anos desde que os acordos de paz tinham posto fim a 30 anos de conflito armado interno. No entanto, apesar de todos os esforços para reconstruir a sociedade, um novo tipo de medo e incerteza tinha ingressado em nossa vida. Os sequestros, homicídios e extorsões reapareceram, mas eles já não obedeciam à implacável mas clara lógica da guerra. Um jovem da organização que eu dirigia foi assassinado — por causa de seu telefone celular. Um amigo foi sequestrado à mão armada para que os ladrões pudessem esvaziar sua mísera conta bancária e roubar seu carro.

Um narcotraficante abriu um bar ao lado de nossa casa, utilizando prostitutas e música caipira estridente para distribuir as drogas na economia local do turismo. O comitê de bairro que durante anos tinha cuidado tão bem do nosso cantinho na cidade deixou de funcionar. Os vizinhos olhavam para o outro lado quando passávamos pela rua. As autoridades públicas disseram que o problema estava fora de seu controle. A imprensa nunca o mencionou. Finalmente, depois de que sermos seguidos em qualquer momento do dia, não vimos outra solução senão pôr em nossa casa a placa “venda-se” para indicar que nos estávamos retirando. Durante tudo isso, o que mais me impressionou, inclusive sobre mim mesma, foram a paralisia e o silêncio.

Em 2011, quando decidi examinar a situação mais a fundo, descobri que nossa experiência na Guatemala era coerente com um fenômeno de âmbito mundial. Segundo um relatório divulgado pelo Banco Mundial em 2011, atualmente “uma de cada quatro pessoas do planeta, mais de 1,5 bilhão, vive em estado de fragilidade e afetada por conflitos ou em países com níveis muito altos de violência criminosa”. Por meio de uma ampla revisão de publicações que incluíram contribuições da psicologia social, neurologia, antropologia, ciências políticas, economia e ciências ambientais, criei um quadro que descreve como a violência crônica afeta o desenvolvimento humano, social e cívico. Neste contexto, as relações sociais se tornam mais restritas e conflitantes; nossa participação cívica e sentido de responsabilidade com a comunidade sofrem da mesma forma que as próprias perspectivas para a democracia.

Uma colega da Fundação Interamericana me convidou para falar ao pessoal, muitos deles com uma preocupação crescente sobre o desafio da violência e incertos sobre como responder. Minha descrição dos fatores estruturais e dos perversos padrões de comportamento que a violência pode provocar repercutiram neles. A IAF me pediu então uma avaliação preliminar do impacto da violência em seu trabalho e descobrimos que a violência afetava quase 30% de sua carteira ativa. A IAF propôs que eu coordenasse um processo de aprendizagem coletiva com a participação do pessoal e de donatários de cinco países para examinar como incluir esta realidade no desenvolvimento. Este artigo resume minhas conclusões e suas implicações



Fotos de Megan Fletcher

Detalhe de um mural na Guatemala que representa "mulheres indígenas contra a violência".

e descreve o Projeto da IAF de Aprendizagem sobre Violência Crônica.

### Uma nova lente para um desafio mundial

A Organização Mundial da Saúde define a violência como “o uso deliberado da força física ou do poder, ameaçada ou real, contra si mesmo, outra pessoa ou um grupo ou comunidade, que cause ou tenha alta probabilidade de causar lesões, morte, danos psicológicos, transtornos do desenvolvimento ou privações” (2002). As ameaças podem ser tão poderosas quanto a força física e a violência dirigida contra si mesmo é tão importante como as formas dirigidas a outros. Os suicídios, por exemplo, constituem 49% de todas as mortes violentas em âmbito mundial; o abuso doméstico é generalizado, mas muitas vezes invisível. A pobreza pode ser tão destrutiva quanto a agressão física. “As privações materiais reduzem as pessoas à mera sobrevivência; a insegurança leva as famílias a se separarem; a exploração despoja as pessoas de seu potencial; a humilhação, a exclusão e o desprezo atingem um ponto em que as pessoas que vivem na extrema pobreza não são reconhecidas como seres humanos” (International Movement, 2013).

Violência crônica, termo desenvolvido por J. V. Pearce em 2007, é a violência que ocorre e é medida “por meio de três dimensões, a saber, intensidade, espaço e tempo e nas quais:

- a taxa de mortes violentas é no mínimo o dobro da média para a categoria de renda do país estabelecida pelo Banco Mundial;
- esses níveis são mantidos por cinco ou mais anos; e
- atos de violência não necessariamente resultantes em mortes são registrados em altos níveis em diversos espaços de socialização, tais como o domicílio, o bairro e a escola, contribuindo para uma maior reprodução da violência no correr do tempo”.

Ela ocorre quando as pessoas têm poucas perspectivas de mudar estas condições no curto ou médio prazo. A fragilidade no longo prazo ou a ausência relativa do Estado é um fator que contribui significativamente. Embora a violência crônica seja associada mais com as favelas urbanas ou suburbanas, no instável ambiente econômico e social da atualidade os residentes rurais são muitas vezes igualmente vulneráveis, como o são também os migrantes, refugiados, deslo-

cados internamente, apátridas e outras populações transientes e grupos sistematicamente marginalizados. Embora a herança do conflito, da desigualdade e da repressão seja importante, a violência atual está matizada pelas tecnologias da informação em rápida evolução, mudança climática, processos intensificados de globalização e outras dinâmicas contemporâneas.

### O Quadro da Violência Crônica

O Quadro da Violência Crônica aponta a um sistema de autoperpetuação impulsionado tanto por processos no nível macro, como por comportamentos, valores e culturas individuais, sociais e cívicos. O quadro tem seis proposições.

- *A violência crônica é gerada por múltiplos processos no nível macro.* Estes compreendem pobreza extrema e uma crescente percepção de desigualdade social; heranças históricas de conflito; migração e deslocamento; persistência de falências em muitas democracias novas e o fracasso de reformas políticas orientadas para a segurança; criminalidade organizada e comércio ilícito; impacto destrutivo das políticas clássicas de urbanização e certos tipos de desenvolvimento econômico.
- *A violência crônica solapa um desenvolvimento humano saudável.* A vulnerabilidade à violência crônica debilita o vínculo materno-infantil, o que solapa o desenvolvimento primário das crianças. A empatia pode ser obstruída pelo efeito neurológico do estresse constante. As relações de gênero e família podem ser polarizadas e debilitadas e o abuso doméstico intensificado. Os traumas da infância podem contribuir para problemas persistentes de saúde físicos e mentais comensuráveis e condutas destrutivas.
- *A exposição à violência crônica solapa relações sociais construtivas.* O medo e a incerteza implacáveis conduzem à tomada de decisões de curto prazo necessárias para sobreviver, as quais substituem um pensamento estratégico mais rico em matizes. As pessoas tendem a isolar-se, recorrendo ao “silêncio social” e buscando proteção em grupos que consideram os de fora como “os outros” perigosos. As atitudes xenófobas e de buscar um bode expiatório podem levar as pessoas a lançar em outros a culpa por atos violentos e fazer a justiça com as próprias mãos. Com poucas alternativas para transcender

estas condições, os grupos vulneráveis se consideram sem valor, como “invisíveis” ou “socialmente nulos”. Sem perspectivas para um trabalho estável que lhes permita a transição para a vida adulta e formar família, os jovens sofrem o que um antropólogo rotulou de “morte social”, a qual alimenta a vergonha, a humilhação e a raiva frequentemente relacionadas com a busca de respeito. As jovens estabelecem sua maioria tendo filhos, mas isso gera as próprias consequências destrutivas.

- *A violência crônica põe em perigo a habilidade de assumir responsabilidades cívicas em uma comunidade ou em uma nação e debilita o apoio à democracia.* A busca de segurança atrás de muros, barreiras, portões de segurança e guardas produz cada vez mais separação e alienação entre as pessoas de renda alta, média e baixa. Os criminosos assumem poderes paraestatais, preenchendo o vazio de autoridades débeis ou ausentes. Aumenta o apoio público à violência e às atividades ilícitas, bem como crescem as suspeitas do devido processo e dos direitos

humanos e a desconfiança do governo. Menos estudada é a tendência dos cidadãos vulneráveis a se perceberem como vítimas passivas.

- *A violência crônica é um processo sistêmico que afeta todos os aspectos do desenvolvimento humano e se reproduz por meio da interação de processos de nível macro e dos comportamentos, práticas e atitudes descritos acima.* Valores, práticas e instituições, lícitos ou ilícitos, se superpõem e se tornam confusos, criando uma “zona cinzenta” na qual a distinção entre o moral e imoral, correto e incorreto, legal e ilegal se torna indistinta. A exposição habitual e reiterada à violência pode conduzir a um traumatismo crônico e a mais comportamentos violentos.
- *A violência crônica constitui uma nova normalidade perversa que deve ser abordada em modos que incluam sua natureza sistemática que se perpetua a si mesma e que é perdurável.* Por serem multifacéticas e persistentes, as tendências sociais e políticas relacionadas com a violência crônica tornam-se naturais.

O Quadro da Violência Crônica nos permite perceber a natureza interconectada de um desafio que é visto atualmente como uma coleção de problemas diversos rotulados como domésticos, juvenis, de quadrilhas, escolares, criminosos ou políticos, cada qual com a própria solução. A causa do problema da violência está nos jovens que se juntam às quadrilhas? Está nos pais que abusaram ou descuidaram deles quando crianças? Foi o sistema escolar que não os atendeu bem? Está na mídia que apresenta os membros das quadrilhas como monstros? Está na economia local que não ofereceu outra alternativa ao tráfico de drogas? Ou é a cultura que valoriza os homens que mostram seu poder por meio de armas, dinheiro, automóveis luxuosos e brutalidade contra as mulheres? Este quadro leva nossa perspectiva a uma noção de violência como fenômeno sistêmico com causas e efeitos múltiplos.

Em vez de concentrar-se em tipos específicos de violência em certas populações, a experiência integral de violência desde as perspectivas daqueles que a vivem se converte no foco principal. Enfoques temática e institucionalmente isolados — compartimentados — cedem o passo a outros mais holísticos que são intersetoriais, interdisciplinares, intergeracionais e relacionais. Todos estes aspectos correlatos



Objeto em exibição no Instituto Internacional de Aprendizaje para la Reconciliación Social, Cidade da Guatemala.

de um desafio devem ser compreendidos independentemente onde se comece a agir. Finalmente, este quadro muda o objetivo principal de longo prazo dos programas tradicionais que visam a reduzir ou eliminar tipos específicos de violência quantificável para a meta de “possibilitar” que “prosperem” grupos vulneráveis a múltiplas formas de violência. O Quadro da Violência Crônica nos apresenta o desafio de desenvolver enfoques baseados em sistemas para apoiar pesquisas e criar plataformas que nos permitam “aprender a ver o elefante de todos os lados”.

### O que a IAF está fazendo?

A ação baseada na comunidade adquire particular importância em contextos de violência crônica, a qual tende a solapar a ação social construtiva e inclusiva. O quadro mostra como é crítica a dinâmica dos esforços da IAF no sentido de ajudar as comunidades a construir capacidade de agenciar e nossa avaliação inicial mostrou até que ponto a IAF — seus parceiros, projetos e pessoal — se vê afetada pela violência. Como estão respondendo à violência crônica os donatários? O que acontece às comunidades que a IAF apoia quando elas vivem com violência crônica? Que respostas eles já podem ter desenvolvido? Que outras poderiam surgir? Como a IAF pode apoiá-las e incentivá-las? De que forma a abordagem deste problema assegura que organizações com apoio financeiro da IAF tenham um maior impacto? O Projeto da IAF de Aprendizagem sobre a Violência Crônica, lançado no fim de 2012 para responder a estas perguntas, começou como um processo de um ano completo de reflexão que incorporou donatários afetados pela violência na Colômbia, Equador, El Salvador, Guatemala e México:

- Corporación Taller Prodesal, que trabalha com colombianos deslocados que se têm organizado na comunidade de Galilea;
- Asociación Afroecuatoriana de Mujeres Progresistas, organização de base de 200 mulheres afro-equatorianas que uniram suas forças para melhorar a subsistência em um assentamento marginal urbano de Guayaquil;
- Fundación para el Desarrollo Juvenil (FDJ), que atende a jovens em risco, incluindo ex-membros de quadrilhas em San Salvador;

- Sa Qa Chol Nimla k'aleb'aal (SANK), que inclui indígenas k'ek'chí guatemaltecos que se têm organizado em torno dos direitos sobre terras comunitárias em Chisec; e,
- K'in al Ansetik, cooperativa de tecelãs indígenas mexicanas de Chiapas.

Os colaboradores foram Marcy Kelley e Juanita Roca da IAF e Philip Thomas, que tem muitos anos de experiência na formulação e direção de processos coletivos de aprendizagem e reflexão. Juntos desenvolvemos uma metodologia de passos para explorar o que é a violência crônica e o que ela significa para os participantes e respectivas comunidades. Um teste inicial na Guatemala nos permitiu aprimorar o enfoque. Em seguida, em junho e julho de 2013, Juanita Roca e Marcy Kelley, juntamente com seus colegas Seth Jesse, Gabriela Boyer, José Toasa, Amanda Fagerblom e Megan Fletcher, organizaram workshops de três dias para confirmar a utilidade do conceito. Nós também procuramos entender a vulnerabilidade e a firmeza de suas comunidades.

O processo de aprendizagem teve início com uma discussão de experiências pessoais com a violência, uma experiência em si mesma inovadora para muitos. Os participantes analisaram suas histórias com base em cultura, relações, sentimentos e influências externas. O exercício os ajudou a perceber como a violência afeta todos os aspectos de sua vida e demonstrou os padrões coerentes nas respostas. “Mesmo se pudéssemos solucionar [um tipo de violência], isso ainda não eliminaria a violência”, afirmou um participante. Por meio de ilustrações de revistas e, em um caso, fotos da comunidade, foram apresentadas as seis proposições do quadro. Algumas produziram uma forte identificação. Os participantes compreenderam rapidamente a necessidade de abordar a violência doméstica, juvenil, causada pelas drogas e política como facetas diferentes de um único sistema. O velho adágio “a violência gera violência” adquiriu um sentido renovado. Como indicou um participante, “quando se está imerso na violência, ela é contagiosa, torna-se um fato rotineiro e não se limita a um tipo específico”. Outra concorrente expressou frustração: “Fui vítima de violência, primeiro de meu pai, depois de meu primeiro marido. Participei de workshops sobre violência doméstica

onde passavam o tempo falando como somos vítimas, mas não analisavam que a violência tem muitas formas e afeta a todos nós”.

Os participantes adultos, profundamente conscientes dos desafios para seus filhos e netos, ficaram impressionados com as consequências trágicas quando um jovem não pode encontrar trabalho e oportunidades legítimos. A ideia de que a violência pode ser transmitida intergeracionalmente mediante o trauma foi particularmente forte. A proteção das crianças contra a violência foi o campo que os participantes pensaram que podiam influenciar mais, porém a poderosa realidade do abuso doméstico foi para muitos algo difícil de admitir e de discutir abertamente. Este paradoxo refere-se a um fenômeno que Primo Levi chamou de “zona cinzenta”, baseando-se em suas observações de como os prisioneiros lidavam com o medo e a brutalidade em Auschwitz, onde as diferenças entre o correto e o incorreto, moral e imoral, lícito e ilícito, vítima e perpetrador, ficavam nubladas.

Embora seja muito fácil para a maioria de nós descrever como somos “vitimizados” pela violência, é muito mais difícil reconhecer como nós podemos perpetrá-la. Um participante observava que “nós estamos cansados, abandonados e fartos de não obter apoio das instituições [que deveriam protegernos]; então queimamos pneus e fechamos estradas. Os produtores de palmeiras matam a vida silvestre, queimam todos os animais e roubam nossa terra. O que é correto? Devemos continuar a esperar?” Também era difícil refletir sobre a tendência das pessoas que vivem em temor constante de culpar os outros. Alguns participantes que se identificaram como indígenas ou afrodescendentes tinham dificuldade em reconhecer a própria xenofobia ou atitude de culpar os outros.

Como parte do processo em grupo, os participantes se ofereceram como voluntários para atuar como marcianos e olhar as situações que descreviam sob o ponto de vista de uma pessoa de fora. “Eu teria medo de entrar nesta comunidade”, disseram muitos. O conceito foi fundamental para o restante do workshop. Os participantes indicaram em uma cronologia os eventos da história das respectivas organizações ou comunidades, para entender o efeito e a evolução da violência, bem como para identificar estratégias

usadas para superar as dificuldades. “Aprendemos a ver não somente o negativo, mas também o positivo”, explicou um participante. Muitos comentaram que este workshop representou sua primeira oportunidade para refletir sobre um problema que se tinha tornado parte de sua vida diária. “Essas coisas que sucedem dizem respeito agora não somente a cada um de nós individualmente, mas afetam a todos nós”.

No final do exercício de todo um ano, a IAF reuniu representantes de cada organização para pensar nos passos seguintes. Em três dias, surgiu um consenso para seguir adiante e

- continuar a aprimorar o Quadro da Violência Crônica e desenvolver uma série de ferramentas para possibilitar que os grupos interessados trabalhem com elas;
- melhorar a metodologia para a aprendizagem coletiva e estudar meios para equipar outros para que a utilizem;
- identificar em cada país colaboradores com interesses semelhantes nos desafios da violência e em respostas de base comunitária, como primeiro passo para a criação de uma rede de aliados;
- desenvolver uma metodologia para que as organizações originais a usem no registro de estudos de casos que examinam, como a violência crônica afeta a comunidade e a organização e mecanismos para abordá-la; e
- desenvolver o apoio para os vulneráveis, incluindo a si mesmos.

“A Fundação Interamericana confia em possibilitar que tanto ela mesma como parceiros sócios aprofundem o entendimento”, concluía Juanita Roca, representante da IAF para a Colômbia. “À medida que avançarmos neste processo de aprendizagem, estaremos em condições de replicá-lo em outros países, de incorporar a lente em nossa concessão de doações e descobrir com nossos parceiros formas de mobilizar o capital social para encarar com êxito os desafios que enfrentam as comunidades”.

---

*Tani Adams é antropóloga e profissional ativa. Sua pesquisa mais recente será publicada no fim de 2014 pelo Woodrow Wilson International Center for Scholars.*

**Goodbye, Brazil:  
Émigrés from the Land of Soccer and Samba  
[Adeus, Brasil:  
emigrados da terra do futebol e do samba]**

*De Maxine L. Margolis  
Mineapolis: University of Wisconsin Press, 2013*

O Brasil realizou este ano suas oitavas eleições presidenciais desde o retorno à democracia em 1985. Muito mudou nas últimas três décadas. O Brasil é hoje considerado uma potência regional emergente — e aparentemente próspera. Assim é fácil perder de vista as múltiplas crises econômicas que caracterizaram a transição da ditadura para a democracia e ainda mais fácil ignorar um fenômeno singular, menos conhecido, surgido nesses anos. A pressão financeira levou os brasileiros a procurarem oportunidades no exterior, revertendo a tendência migratória de um país que anteriormente recebia migrantes. A imigração, especialmente dos países vizinhos, continua, mas é muito maior o número dos que saem.

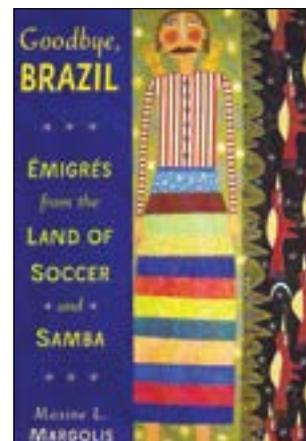
Maxine L. Margolis é antropóloga dos Estados Unidos que tem pesquisado sobre a cultura brasileira desde a década de 1980. Desde seu primeiro livro, *Little Brazil: An Ethnography of Brazilian Immigrants in New York City* [Pequeno Brasil: uma etnografia de imigrantes brasileiros na cidade de Nova York], do 1994, ela ampliou sua pesquisa para incluir outras cidades dos Estados Unidos, da Europa e do Japão. Este trabalho mais recente explora mais amplamente o padrão migrante — os motivos, a diáspora e os vínculos com a terra natal. Menos de 2% dos 200 milhões de brasileiros vive no exterior e suas remessas são “um grão de areia no deserto”, afirma Margolis, dado o volume da economia brasileira. Não obstante, insiste ela, esta diáspora tem tido um impacto notável.

Quem emigra? Por que escolhem para onde ir? Como se saem? Os primeiros brasileiros a sair foram predominantemente homens da classe média de Governador Valadares em Minas Gerais. Consideravam a medida uma oportunidade, não uma necessidade. Gradualmente este perfil mudou para incluir operários, inclusive mulheres, os quais seguiam caminhos mais dispendiosos e perigosos a destinos que refletiam sua classe, finanças, educação, comunidade de origem e inclusive ascendência — uma base para pedir legiti-

mamente a cidadania no Japão e na Itália, o que não neutralizava nem neutraliza a discriminação.

Os enclaves da diáspora reproduzem a hierarquia social que os migrantes pensaram que tinham deixado para trás. Algo comum para muitos é o que Margolis chama de “cair do pedestal” ao aceitarem trabalhos que pagam decentemente, mas que no Brasil seriam classificados de nível baixo: cuidado de crianças, construção, prostituição. Margolis destaca que especialmente nos Estados Unidos a identidade brasileira gira em torno de diferenciar a “diferença” entre hispanos e latinos e enfatizar a singularidade, o que não contribui para a coesão. “Sua origem étnica comum não os une em associações de cooperação organizadas”, escreve Margolis. Muitos brasileiros se consideram como “residentes temporários”, e se afeiram ao desejo de voltar à terra natal. Mas fazem isso? Margolis nos deixa com essa pergunta.

A perspectiva global de Margolis incorpora dados coligidos em seu trabalho etnográfico e sintetiza outros estudos bem como relatórios da mídia. Dada a natureza ilegal de alguns fluxos migrantes, citar um número exato dos emigrantes brasileiros é difícil; Margolis utiliza cifras do Serviço do Censo dos Estados Unidos e do Ministério do Exterior do Brasil. Ela também penetra na tensão entre migração e desenvolvimento. No Brasil, as remessas melhoram as condições de famílias e não são investidas em desenvolvimento comunitário e as crianças deixadas para trás também pensam em ir embora. A migração deu lugar à criação de um complexo de agentes de viagens, contrabandistas e recrutadores que servem ao negócio de enviar brasileiros ao exterior em escala industrial. Porém alguns fatores de pressão estão ausentes da discussão, a qual poderia ter-se beneficiado de uma análise do papel das relações raciais, estrutura de classe e hiato educacional. Não obstante, o livro de Margolis é uma introdução esplêndida à migração deste fascinante país. — *Alejandra Argueta, ex-assistente de programas*





[www.iaf.gov](http://www.iaf.gov)

# Sumário

## PERSPECTIVAS ATUALIZADAS

**A liderança na base:  
Lawrence não mora mais aqui:**

*Patrick Breslin*

**Deficiência e inclusão no Paraguai**

*Eduardo Rodríguez-Frías*

**Auditorias: Além do balanço final**

*Michael Campbell*

**Como as leis limitam a liberdade  
de associação nas Américas**

*Jocelyn Nieva*

## FÓRUM PARA BOLSISTAS: A MULHER E A ECONOMIA GLOBALIZADA

**Turismo de voluntários e as tecelãs maias:  
amizade, fricções e comércio equitativo**

*Rebecca Nelson*

**Estações e incerteza:  
as temporárias do Chile**

*Jelena Radovic Fanta*

## NA IAF

**De volta ao Lago Titicaca:  
reflexões sobre uma vocação**

*Kevin Healy*

**Desenvolvimento de baixo  
para cima na sala de aula**

*Robert Maguire*

**O desafio da violência crônica  
para as organizações de base**

*Tani Adams*

**Recurso**