

## Resenha bibliográfica 1 \*

### Inside foreign Aid

Tendler, Judith, *Inside Foreign Aid*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1975. 135 pp.

THOMAS J. TREBAT \*\*

#### 1 — Introdução

Acreditou-se no passado que o desenvolvimento econômico poderia ser realizado através de um substancial fluxo de recursos dos países avançados para os países da periferia do sistema. O tempo encarregou-se de demonstrar que essa idéia, se não errônea, era pelo menos excessivamente simplista, como também gerava uma extensa controvérsia acerca do futuro de organizações destinadas a prestar assistência internacional para o desenvolvimento. O trabalho de Judith Tendler constitui uma importante contribuição para esse debate e merece a atenção de economistas e demais cientistas sociais interessados no tema.

Como o título sugere, a autora escreve a partir de uma posição privilegiada: a de ex-consultora da Agência para o Desenvolvimento Internacional (USAID), do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento, isto é, de uma perspectiva que tornaria qualquer pessoa muito pouco inclinada a sugerir interpretações e/ou soluções simplistas para os complexos problemas da assistência internacional.

\* O autor agradece os comentários de Richard Newfarmer.

\*\* Da Universidade de Vanderbilt.

Embora simpática aos objetivos gerais a que se propõem tais instituições, a autora concorda com a maioria das críticas publicadas, que caracterizam a atuação real das agências internacionais como ineficaz e mesmo contraproducente.<sup>1</sup> A autora discorda, contudo, dos diagnósticos usualmente apresentados sobre o caso. Sua hipótese principal, muito bem exposta no texto, é a de que fatores organizacionais, operando dentro das instituições de assistência, são responsáveis por muitas das óbvias inadequações dos programas de ajuda. Para Tandler, certos resultados, que parecem ter origem em incompetências ou em claras manifestações neocolonialistas/imperialistas, constituem antes respostas racionais da parte de técnicos bem intencionados face as incertezas e insegurança do meio em que trabalham. Soluções aventadas para o problema da assistência ao desenvolvimento, que não levem na devida conta o fator organizacional, tais como as repetidas solicitações de um maior volume de recursos, serão de limitada eficácia.

Tandler é uma economista profissional, mas, como indicou seu estudo anterior sobre energia elétrica no Brasil, está claramente disposta a ir além das fronteiras tradicionais da disciplina na busca de interpretações dos fenômenos econômicos.<sup>2</sup> Esse volume utiliza amplamente a abordagem das modernas teorias sociológicas aplicada à questão das grandes organizações e burocracias para explicar o processo decisório da assistência ao desenvolvimento.<sup>3</sup> Excetuando aqueles que estudam teorias de comportamento das grandes empresas, esse tipo de abordagem tem sido ignorado pelos economistas. Os leitores do livro de Tandler talvez tenham que conter sua impaciência enquanto a autora introduz no início do livro uma terminologia não

<sup>1</sup> O livro de Tandler pode ser visto como uma resposta a várias críticas aos programas de ajuda, especialmente os seguintes: U. S. *Foreign Assistance in The Seventies: A New Approach* (The Peterson Report, Washington, D. C.: GPO, 1970); Nelson A. Rockefeller, *The Rockefeller Report on the Americas* (The Rockefeller Report, Chicago: Quadrangle Books, 1969); e Commission on International Development, *Partners in Progress* (The Pearson Report, New York: Praeger, 1969).

<sup>2</sup> Judith Tandler, *Electric Power in Brazil: Entrepreneurship in the Public Sector* (Cambridge: Harvard University Press, 1969).

<sup>3</sup> Ver, por exemplo, James D. Thompson, *Organizations in Action: Social Science Bases of Administrative Theory* (New York: McGraw Hill, 1967).

familiar em termos de hierarquias e *task environments*, mas a recompensa será uma maior apreciação do papel implícito que desempenha a organização no tipo de processo decisório em discussão.

Na verdade, trata-se de um livro compacto e bem documentado. O argumento flui bem articulado ao longo do texto, já que a autora remove para as copiosas notas de pé de página muito material interessante mas supérfluo, logo que os pontos centrais do argumento são estabelecidos. A maioria dos exemplos utilizados em apoio às hipóteses sugeridas é derivada da experiência da autora com a Missão da AID no Rio de Janeiro, fato que tornará o volume ainda mais valioso para o público brasileiro.

Para os propósitos desta resenha, o livro pode ser dividido em duas partes. A primeira (Capítulos 2-4) trata exclusivamente da AID, organização com a qual a autora está mais familiarizada, e dos problemas especiais do programa americano de assistência bilateral. A segunda parte (Capítulos 5-7) estende o argumento para considerar os programas multilaterais, desde que, para Tandler, os problemas mais importantes da assistência ao desenvolvimento são comuns a ambos os tipos de organização.

## 2 — A queda da AID

A autora discute quatro tipos comuns de crítica aos programas de assistência ao desenvolvimento: a) a assistência resulta frequentemente em grandes projetos demasiadamente intensivos em capital e divisas; b) as tecnologias transferidas são demasiado sofisticadas para serem absorvidas pelas instituições dos países em desenvolvimento; c) os técnicos da assistência ao desenvolvimento são insensíveis às necessidades e ao ambiente do país receptor; d) a ajuda é hipócrita, uma vez que é concedida para servir aos interesses políticos e econômicos do país doador.

As duas últimas críticas, mais sucintamente a do "*ugly american*" e a do "imperialismo", tiveram como alvo especial a AID. Tandler preocupa-se em demonstrar que o comportamento observado não

resultou de hipocrisia por parte da AID, mas da incapacidade de a organização controlar o ambiente em que atuava.

A AID aparentemente contava com muitas vantagens, que iriam permitir-lhe alcançar seus declarados objetivos. Tinha uma estrutura descentralizada e, por isso, estava em contato com a realidade do mundo em vias de desenvolvimento, ao contrário do BIRD e BID; a organização encorajava a comunicação e a mobilidade entre seus técnicos; recrutava profissionais treinados para curtos períodos de serviço, ao invés de montar um serviço público de difícil controle.

Apesar de possuir uma estrutura que encorajava a flexibilidade e a imaginação, em lugar da rigidez e da rotina, os técnicos da AID foram freqüentemente criticados por adotarem uma conduta não inovadora e pouco adaptável. Embora possuísse um *staff* recrutado por seu conhecimento e compreensão dos problemas dos países em desenvolvimento, a AID de fato dedicou grande parte de seus esforços à solução de problemas econômicos dos Estados Unidos.

Tendler examina esses e outros paradoxos para explicar por que o Congresso, as mais poderosas burocracias federais e a impenetrabilidade do próprio processo de desenvolvimento tiveram êxito na modificação do comportamento do pessoal da AID a ponto de subverter os objetivos da organização. Três exemplos das limitações sofridas pela AID darão uma idéia do enfoque de Tendler.

Primeiro, a AID, como a maioria das agências governamentais, foi forçada a se engajar em batalhas anuais para refinanciamento junto ao Congresso, mas, ao contrário de muitas burocracias, não possuía bases populares de apoio dentro dos Estados Unidos. O Congresso, suspeito de "doações de caridade" ao estrangeiro e reclamando resultados de gastos prévios, solicitava continuamente à AID que justificasse sua existência. Os administradores e técnicos da AID, temerosos de perder todo o financiamento, relutavam em admitir que realmente não sabiam que métodos empregar na solução dos problemas do desenvolvimento. Muito menos desejavam admitir que a aprendizagem era parte essencial de seu trabalho e que muitos de seus projetos provavelmente não atingiriam os resultados desejados. Quando a necessidade de mostrar conhecimento dos segredos do desenvolvimento impregnava a estrutura, o resultado consistia em

desencorajar precisamente aquela abordagem experimental e flexível dos problemas de desenvolvimento que a AID tinha como meta.

Em segundo lugar, a AID tentou recrutar profissionais que conheçam os problemas específicos e a cultura dos países receptores. Mas enquanto buscava indivíduos capazes de se adaptarem ao estilo de vida e aos costumes locais, a organização provia seus técnicos de todos os incentivos materiais — pagamentos extras, subsídios generosos para moradia, privilégios do PX, etc. — que facilitavam o isolamento da cultura local e os levavam a buscar refúgio em luxuosos *ghettos* americanos

Em terceiro lugar, a AID era vítima dos freqüentes conflitos de poder burocrático que ocorrem dentro do governo federal. Assim, o Departamento do Tesouro, sem qualquer autoridade jurídica sobre a AID, obteve um verdadeiro poder de veto sobre propostas de projetos, uma vez que as mesmas afetavam potencialmente o balanço de pagamentos dos EUA, assunto de competência do Tesouro. O Tesouro utilizava esse poder burocrático como arma para insistir em que os projetos da AID resultassem em *melhoria* do balanço comercial dos Estados Unidos com o país receptor. Os técnicos da AID, no campo, sob a ameaça de veto de Washington, limitaram-se a esboçar e recomendar projetos pela simples razão de que os mesmos levariam à compra de produtos americanos.

A AID surge, segundo a interpretação de Tendler, como uma organização dedicada primordialmente a defender-se de seus críticos. O importante, porém, é que poucas das críticas mais severas — aquelas feitas dentro dos Estados Unidos — foram úteis à AID no sentido de ajudar a organização a obter a melhoria dos padrões de vida nos países em desenvolvimento. Conforme a autora: “A AID jamais foi criticada (pelo Congresso e outras burocracias) pela elaboração de projetos favoráveis aos interesses americanos, e não favoráveis ou economicamente irracionais nos países receptores de assistência ao desenvolvimento econômico.”<sup>4</sup>

Leitores mais céticos que Tendler quanto aos objetivos reais do programa de assistência bilateral dos EUA não ficarão surpresos com essa observação. A AID surgiu nos anos “após Cuba”, considerados cruciais para os Estados Unidos, e orientava-se por objetivos

<sup>4</sup> Tendler, p. 49.

tanto políticos como econômicos bem definidos. O programa de assistência foi projetado para mostrar a numerosos países do Terceiro Mundo, que se encontravam à beira de guerras internas, um caminho capitalista ou, pelo menos, não comunista de reforma social. Nações importantes, embora enfraquecidas por tumultos internos — Chile e Brasil, na América Latina, Grécia, Turquia, Tailândia e Vietnã em outros continentes — eram na época candidatas lógicas aos fundos da AID.

Dados esses importantes objetivos políticos da AID, que Tandler parece negligenciar, numerosos membros do governo norte-americano pareciam principalmente preocupados com as conseqüências das atividades da AID no tocante à posição dos Estados Unidos nos assuntos mundiais e não com seu impacto na alocação de recursos no país subdesenvolvido. Para esses grupos, a AID poderia ser apropriadamente criticada por qualquer eventual conduta hostil por parte dos governos receptores ou pelos efeitos adversos ao desempenho da economia dos EUA causados pelos seus programas.

### 3 — As agências multilaterais

A ajuda multilateral é freqüentemente citada como a melhor solução para as limitações políticas e legislativas que afligiram a AID. Segundo Tandler, isto não constitui, de forma alguma, solução para o problema, uma vez que ignora dificuldades fundamentais comuns a organizações bilaterais e multilaterais.

Uma indicação desta situação é que, embora as multilaterais estejam isentas das limitações legislativas norte-americanas, estas instituições são, em vários aspectos, menos organizadas para lidar com problemas do desenvolvimento, em sentido amplo, do que a AID. O Banco Mundial, por exemplo, pensa agora seriamente em estabelecer escritórios locais, ampliar os empréstimos setoriais, aumentar os empréstimos para a agricultura e educação e financiar obras públicas — todos os quais são, de longa data, característicos da AID.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Ver Edward S. Mason e Robert E. Asher, *The World Bank Since Bretton Woods* (Washington, D. C.: The Brookings Institution, 1973).

Mas a idéia de Tandler é diferente. Ela argumenta que, independentemente do fato de ser a instituição financiadora bilateral ou multilateral, tomadores individuais de empréstimos e emprestadores no “mercado de empréstimos para projetos de desenvolvimento” são como compradores e vendedores em um mercado perfeitamente competitivo: nenhum dos grupos percebe que suas próprias ações exercerão um efeito significativo sobre o preço ou quantidade total disponível do “bem” em questão, isto é, de empréstimos para projetos de desenvolvimento. Em resumo, os agentes principais envolvidos na transferência internacional de assistência ao desenvolvimento não atribuem nenhum valor de escassez à ajuda externa.

A explicação desta miopia coletiva é dividida em duas partes. Em primeiro lugar, os técnicos das agências internacionais, seja ela o BIRD, seja o BID ou a AID, sofrem pressão organizacional para emprestar o montante total dos recursos postos à sua disposição. Em segundo, essas organizações geralmente financiam apenas o componente em moeda estrangeira e não os custos da mão-de-obra ou outras despesas locais.

Estes dois requisitos significam que projetos adequados são, ao invés de abundantes, realmente escassos. A escolha que emprestadores e tomadores de recursos fazem freqüentemente não é entre diversos projetos alternativos, com diferentes taxas de retorno — como gostariam os entusiastas das análises de custo-benefício — mas entre um raro projeto “elegível” ou nenhum. A necessidade de acelerar os empréstimos de modo a minimizar o tempo do *staff* por dólar emprestado e a de usar moeda estrangeira resultam em projetos que são: a) maiores que o requerido pelas necessidades do momento; b) construídos em um período de tempo mais curto que o necessário; c) altamente intensivos em capital; e d) pródigos no gasto de divisas estrangeiras ao importar o que poderia ter sido produzido localmente. Este processo, aliás, é bem ilustrado no relato feito por Tandler a propósito da construção, financiada pela AID, da Usina Hidrelétrica de Passo Real no Rio Grande do Sul.<sup>6</sup>

Os leitores brasileiros associarão essas características aos vultosos investimentos do setor público em infra-estrutura e indústrias bási-

<sup>6</sup> Tandler, pp. 58-68.

cas nos últimos anos. Uma das contribuições mais interessantes de Tandler consiste em chamar a atenção para a ligação entre o financiamento oficial para o desenvolvimento e o crescimento das grandes empresas mistas nos países contemplados.

Essa ligação, segundo a interpretação da autora, tem origem na necessidade que têm as instituições de financiamento de “funcionar de modo macio”,<sup>7</sup> isto é, organizar o meio em que atuam de forma a manter uma demanda adequada de seu “produto”. Neste sentido, a organização empreende uma integração vertical: para trás através do desenvolvimento sempre maior da geração de propostas de empréstimo; e para frente pelo incentivo à criação interna de empresas públicas e agências semi-autônomas. Essas instituições locais, presumivelmente mais sensíveis aos padrões da agência financiadora que uma burocracia governamental, tornam-se os melhores clientes das agências de empréstimos e pode-se confiar em que assegurarão um fluxo adequado de projetos.

Embora esse relacionamento reduza a incerteza para as organizações de financiamento e assegure um fluxo de financiamentos, ele pode produzir efeitos prejudiciais para a economia como um todo. Dois dentre estes podem ser mencionados, à luz da experiência brasileira recente, onde a ajuda externa tem coincidido com a emergência das grandes empresas públicas, especialmente em transportes e energia elétrica, mas, também, em comunicações, siderurgia e mineração.

Em primeiro lugar, os investimentos do setor público tendem a ser orientados internamente não na direção dos setores com taxas de retorno social mais altas, mas, precisamente, na direção daqueles com melhores possibilidades de obter financiamento oficial no exterior. Assim, as escassas poupanças domésticas são orientadas não para educação e saúde, mas na direção de energia, transportes e indústria, que proporcionam o componente de financiamento local requerido pelas organizações de empréstimo externo oficial.

Em segundo, o setor público reestrutura os investimentos de modo a maximizar o equipamento importado, pois a alternativa é uma redução do financiamento oficial disponível. Isto ajuda a explicar

<sup>7</sup> No original, “function smoothly”. (N. do T.).

a relutância, observada em relação a empresas estatais em anos recentes, em adquirir máquinas e equipamentos produzidos internamente. Uma indicação desta relutância é que as firmas estatais brasileiras (incluindo o monopólio do petróleo) foram responsáveis por 55% do total importado em 1974. Esta tendência para importar constitui uma resposta perfeitamente racional das empresas públicas às oportunidades de financiamento oferecidas, mas ao preferir-se as importações perde-se a oportunidade de estimular a indústria local, além do que implica mais importações futuras, sob forma de investimentos de reposição.

Tendler mostra que o relacionamento entre a agência de ajuda e a empresa mista cliente caracteriza-se por um “comportamento imperialista” por parte do doador.<sup>8</sup> Este comportamento, motivado pela insegurança da agência financiadora, é ainda mais evidenciado pela insistência de que as empresas públicas sejam isoladas da influência da política interna e que as firmas persigam políticas de tarifa “realistas”, isto é, que utilizem seu poder monopolista ou oligopolista de formação de preços.

#### 4 — O futuro da assistência ao desenvolvimento

As críticas quanto à orientação das organizações de assistência ao desenvolvimento, concernentes à especialização em projetos intensivos em capital e divisas, ao invés daqueles de menor escala e mais orientados para programas sociais, têm levado à reorientação das políticas oficiais. Assim, R. McNamara vem insistindo em que o Banco Mundial deve deixar de concentrar-se nos “problemas tradicionais do crescimento econômico”, passando a preocupar-se com temas tais como crescimento populacional, urbanização, reforma agrária, saúde pública, distribuição de renda e preservação do meio ambiente.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Tendler, p. 109.

<sup>9</sup> Robert S. McNamara, *One Hundred Countries, Two Billion People* (New York: Praeger Public, 1973), p. 69.

Poderá o Banco Mundial ou instituição similar, de caráter bilateral ou multilateral, funcionar normalmente nos moldes de organização se passar a atuar efetivamente nessas áreas? Parece haver poucas razões para otimismo. Programas sociais envolvem necessariamente mais demanda local do que financiamento dos "componentes em divisas" dos investimentos, projetos em menor escala e muita assessoria técnica por cada dólar de empréstimo. Além disso, tais projetos geram pouca renda para o serviço da dívida. Em outras palavras, projetos orientados para setores sociais apresentam maior grau de insegurança para organizações que operam da forma descrita por Tendler.

Há ainda outra importante consideração. A reorientação desse tipo, como sustenta McNamara, no sentido de "redistribuir o poder econômico", necessariamente implica o envolvimento do Banco em disputas políticas, que somente iriam aumentar o grau de insegurança.<sup>10</sup> Os mais importantes bancos de desenvolvimento dependem fortemente dos recursos dos países do Ocidente industrializado, que temem e combatem as reformas de maior amplitude no Terceiro Mundo. Assim, por exemplo, quando alguns países irtentam programas sérios de "redistribuição do poder econômico" arriscam-se a perder o apoio do Banco Mundial, sob forma de corte de novos empréstimos.

Após alguma reflexão, fica ao leitor a crença de que o padrão da assistência permanecerá inalterado. Após a leitura do livro de Tendler, terá razões políticas e "organizacionais" para assim pensar. Os países industrializados continuarão a levar mais intensamente em conta seus próprios interesses políticos no financiamento e na supervisão das instituições de ajuda ao desenvolvimento.

Tais organizações, por seu turno, através da contínua insistência na "honorabilidade" como critério de concessão de empréstimos e na competição internacional no fornecimento de equipamentos, em lugar de apoiar o fornecimento local, em financiar o componente em divisas dos dispêndios e em controlar rigidamente todos os empréstimos, certamente irão manter as características instituições capitalistas ocidentais. Os países em desenvolvimento que desejarem

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 115.

receber ajuda permanecerão dependentes de consultoria e tecnologia externas, de equipamentos importados e de aprovação dos países desenvolvidos às suas organizações políticas e econômicas internas.

Sintetizando, a ajuda externa, a continuar em seu estado atual, oferecerá limitada contribuição à solução dos problemas do mundo subdesenvolvido. Há, contudo, evidências, na forma de resistência a acordos de comércio, formação de cartéis e tentativas de controle de investimentos estrangeiros, de que alguns países em desenvolvimento estão dispostos a assumir um papel mais firme na fixação dos termos em que os recursos internacionais, incluindo aqueles para a assistência ao desenvolvimento, são transferidos.

O papel das organizações internacionais permanece potencialmente importante, mas a efetivação desse potencial dependerá não tanto de fatores tais como o aumento do fluxo de recursos ou de reformas institucionais dessas organizações, mas dos próprios países em desenvolvimento. Isto porque, sob os pontos de vista organizacional e político, a identificação soberana, por parte das nações em desenvolvimento, de seus objetivos econômicos básicos na aceitação da ajuda externa é condição necessária para que tais fundos contribuam fundamentalmente para os melhores interesses do Terceiro Mundo.

