

Raízes

v.35, n.2, jul-dez /2015

O MANÁ, AS NORMAS E AS SUSPEIÇÕES: AS CONTRADIÇÕES DA TRANSFERÊNCIA DE RENDA VISTAS DE BAIXO

*Jean-Pierre Olivier De Sardan, Oumarou Hamani, Nana Issaley,
Younoussi Issa, Hannatou Adamou, et Issaka Oumarou*

Tradução : Xavier Faure*

RESUMO

O caso dos programas de transferências de renda na África ilustra claramente várias contradições da ajuda ao desenvolvimento e da ajuda humanitária, na medida em que as normas definidas pelas entidades financiadoras e as ONGs para regular o acesso a essa “renda desenvolvimentista” [maná] não são de modo algum aprovadas pelas populações beneficiadas. Estas normas importadas são, no entanto, aceitas sem contestação explícita pelos vários atores envolvidos na cadeia de alocação dos recursos. Tal situação, todavia, legitima o uso de várias táticas para burlar as regras estabelecidas. A difusão de qualquer “bem público” pelos dispositivos de assistência dá origem a importantes lacunas na implementação, ainda mais porque as formas de intervenção e suas normas importadas não levam em conta as instituições locais, e são elaboradas de maneira padronizada pelas agências de desenvolvimento internacionais, em um contexto de pluralismo normativo exacerbado e repleto de incoerência.

Palavras chaves: Transferência de Renda; Normas; Ajuda Humanitária; Políticas Públicas; Seleção De Beneficiários.

THE MANNA, THE RULES AND THE SUSPICIONS: CONTRADICTIONS OF CASH TRANSFERS VIEWED FROM LOW

ABSTRACT

The case of cash transfer programs in Africa clearly illustrates various contradictions of development aid and humanitarian assistance, to the extent that the standards set by donors and NGOs to regulate access to this “development income” not they are approved by way benefited population. These imported standards, however, are not accepted without explicit objection by the various players involved in the allocation of resources chain. This situation, however, legitimizes the use of various tactics to circumvent the rules. The dissemination of any “public good” for assistive devices gives rise to significant shortcomings in the implementation, especially since the forms of assistance and its import rules do not take into account local institutions and are prepared in a standardized way by the international development agencies in a context of an exaggerated normative pluralism that is also full of incoherence.

Key words: Income Transfers, Rules, Humanitarian Aid, Public Policy, Selection of Beneficiaries.

Jean-Pierre Olivier De Sardan é diretor de pesquisa no CNRS (FR) e diretor de estudos no EHESS. Presidente do I'PAD (Associação euro-africana para antropologia da mudança social do desenvolvimento. E-mail: jeanpierre.olivierdesardan@ird.fr

*Doutorando em Ciências Sociais pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Campina Grande. E-mail: xavfaure@hotmail.com.

“Em todas as coisas, a má-fé não falta, ainda mais quando é para tirar proveito dos bens dos projetos ou do Estado. Portanto o fato de reunir todo o povo debaixo da “árvore comunitária” [*arbre à palabre*] intensifica a trapaça. As pessoas têm perdido sua dignidade e seu senso de honra por causa dos múltiplos apoios aos quais elas se acomodaram. É por isso que usam constantemente estratégias para sempre fazer parte dos beneficiários.” (Y.D., Simiri, in Oumarou, 2013).

INTRODUÇÃO: PRÉ-REQUISITOS CONCEITUAIS E CONTEXTUAIS

O caso das “transferências de renda”, ou *cash transfers*, é fascinante para a sócio-anthropologia do desenvolvimento (ou, mais geralmente, a sócio-anthropologia das ações públicas na África), na medida em que concentra ou exacerba as principais ambiguidades, contradições, dificuldades e inadequações das intervenções comuns das agências de desenvolvimento, não obstante a boa vontade de seus agentes e os resultados positivos eventualmente obtidos quando eles são confrontados, em diferentes níveis, com as múltiplas lógicas e normas locais. Esses programas de transferência tornam-se ainda mais um caso de escola porque estão numa fase de expansão considerável, tanto nos países de desenvolvimento intermediário quanto nos países mais pobres, representando assim a última moda em data no universo da ação humanitária e do desenvolvimento. É este o tema que queremos desenvolver aqui.

O cerne do problema pode ser expresso sob a forma das quatro propostas seguintes, que as transferências de renda ilustram particularmente bem, mas que são encontradas em todas as intervenções de ajuda ao desenvolvimento, incluindo as intervenções humanitárias:

- 1. A difusão de qualquer novo “bem público” é indissociável da imposição de um novo sistema de normas que regula o acesso a este bem.

- 2. No caso da ajuda ao desenvolvimento, as normas importadas, que regulam o acesso aos bens públicos pelas agências de apoio, não são geralmente nem compreendidas, nem aprovadas pelos atores locais, e muitas vezes não condizem com as normas locais.

- 3. Devido a dependência em relação a “renda desenvolvimentista” nos países “sob regime de ajuda” (Laville Delvigne, 2000), estas normas importadas são, todavia, aceitas tacitamente pelos diversos beneficiários da cadeia de alocação de recursos.

- 4. Contudo, no processo concreto de repartição dos recursos, as normas importadas, consideradas ilegítimas, são, na medida do possível, contornadas ou desviadas pelos atores envolvidos.

1. UMA DEFINIÇÃO ABERTA DOS “BENS PÚBLICOS”

Um esclarecimento preliminar é, sem dúvida, necessário, a respeito do que chamamos “bem público”. Segundo a definição econômica clássica, dois critérios formais caracterizam um bem público: a “não rivalidade” e a “não exclusão”. De fato, raros são os bens que condizem com essas condições restritivas, o que leva os economistas a utilizar frequentemente a noção mais inclusiva de “bens públicos impuros”. Pela nossa parte, escolhemos uma abordagem mais empírica e não formal, do tipo “êmico” (baseado nas representações dos atores), ao identificar como bem público todo tipo de bem ou serviço público ou coletivo que, em um determinado contexto, é objeto de um amplo consenso quanto ao seu caráter de interesse geral. Embora o Estado seja considerado como o responsável pela destinação desses bens, diretamente ou em última instância, muitos são os atores coletivos suscetíveis de garanti-la, tanto na Europa como na África.

Nos vilarejos do Níger de hoje, a água, a saúde, a educação, a segurança ou a mesqui-

ta, entre outros, são assim objeto deste tipo de consenso. A maior parte desses bens públicos é concedido por instituições ligadas a modos diversos de governança. Pode-se dizer o mesmo da assistência em situação de fome ou de catástrofes naturais. Estas ajudas, que antes da colonização incumbiam ao chefe, ao emir, ao soberano, passaram a seguir a ser transferidas para o Estado Colonial e posteriormente para os estado independente. Desde os anos 1970 e por causa, em particular, da ocorrência da fome em 1973 no Sahel, (Bonnetcase, 2011), as instituições das Nações Unidas, as agências de cooperação, e as ONGs internacionais se tornaram, até hoje, os principais atores da destinação desses bens públicos. A transferência de renda é a forma mais recente desse papel conferido as organizações internacionais.

1.1 POLÍTICAS PÚBLICAS E “IMPLEMENTATION GAP”

Como se tem observado com a transferência de renda, o descompasso é importante entre, por um lado, os objetivos e os procedimentos dos “dispositivos desenvolvimentistas” [*dispositifs de développement*], e por outro, seus modos de execuções concretas no campo.

Mas, antes de tudo, precisamos dissipar um possível equívoco: nossa intenção não é de fazer de algum modo o julgamento das ações realizadas pelas agências de desenvolvimento ou de transferência de renda. Nós não nos colocamos numa ideologia “anti-desenvolvimento”. As intervenções do desenvolvimento estão sujeitas aos problemas que enfrentam todas as políticas públicas, na medida em que essas intervenções são, basicamente, uma forma particular – conduzida a partir do exterior – da política pública.

Toda política pública concede bens públicos através de um arcabouço institucional, de arranjos organizacionais, e de um conjunto de regras que definem as modalidades de acesso a esse bem e as condições sociais de sua concessão. Dito de outra maneira, o bem alocado integra-se em um “sistema de normas”. Contudo, todo “sistema de normas” entra

sempre, e em todo lugar, em confronto com uma variedade de normas locais (normas sociais ou normas práticas) inevitavelmente diferentes. A realidade de uma política pública no campo é, entre outros, o produto desta confrontação, com suas ambiguidades, contradições, dificuldades e inadequações.

Tal situação pode ser expressa de outra forma. Os “descompassos”, entre uma política no papel, ou através de seu marco lógico e de seus manuais de procedimento e uma política no campo, ocorre em todo lugar: é o que foi muitas vezes chamada *implementation gap*. Já existentes há muito tempo nos países do Norte, os estudos sobre a execução (*implementation*) das políticas públicas (ver o livro pioneiro de Pressman e Wildavsky, 1973) são ao contrário mais recentes em relação à África (Bierschenk e Olivier de Sardan, 2014). No entanto, a análise do “problema dos descompassos” sempre se situou no cerne da antropologia do desenvolvimento (Bierschenk, 1988; Olivier de Sardan, 1995), cujas perspectivas, de algum modo, foram desenvolvidas de maneira análoga a aquelas chamadas *bottom up* das *implementations studies* (que eram caracterizadas, numa primeira fase, por uma perspectiva *top down*). Esta convergência poderia ser formulada da seguinte forma: todo dispositivo de intervenção (toda política pública) é sujeito a formas locais de ressignificações, deslocamentos ou desagregações, e é marcado por deslocamentos face à interação de lógicas sociais diversas, muitas vezes divergentes, outras opostas, que estão subjacentes aos comportamentos dos diversos grupos estratégicos de atores (Bierschenk e Olivier de Sardan, 1997) (ou *stakeholders*: Bruga e Varvasovsky, 2000) confrontando-se para a implementação das ações.

Contudo, o descompasso entre uma política pública no papel e uma política pública no campo, entre seu “sistema de normas” e as normas locais, é mais ou menos importante, mais ou menos significativo, mais ou menos visível segundo as situações.

2. AS ABORDAGENS PADRONIZADAS DO MUNDO DO DESENVOLVIMENTO E DOS “SISTEMAS IMPORTADOS DE NORMAS”

O *implementation gap* é particularmente importante no âmbito das intervenções do desenvolvimento e das intervenções humanitárias (e ainda mais no caso da África) porque os “sistemas de normas” são importados numa forma padronizada. Concebidos no seio de uma “configuração desenvolvimentista” globalizada, esses sistemas são “levados” aos países africanos beneficiários e se encontram, na maioria dos casos, em forte defasagem com as normas locais. Com efeito, aplica-se nos países “sob regime de ajuda” dispositivos de intervenção provenientes de empresas de consultoria dos países do Norte, ou de experiências realizadas em contextos muito diferentes. Esta mecânica (às vezes chamada *blue print approach*) é mantida pela dominação de modelos econômicos com vocação “universal”, e pelo caráter particularmente globalizado das instituições de ajuda (organizações internacionais, evidentemente, mas também agências de cooperação do Norte e ONGs conhecidas), nas quais circulam constantemente consultores, técnicas e procedimentos. Inúmeras ações de desenvolvimento são assim difundidas nos países do Sul a partir de um modelo único. Basta mencionar, nesse sentido, os projetos ditos “verticais” na área da saúde (fundos GAVI, Fundo global de luta contra AIDS, a tuberculose e a malária, etc.), tais como as instituições de microfinanças (provenientes do modelo da Grameen Bank), e, em nosso caso, as transferências de renda.

Quando exportam a um nível continental ou internacional um novo dispositivo (um novo “produto” e o sistema de normas importadas que o acompanha), as grandes agências de ajuda, sejam quais forem seus discursos, se preocupam concretamente muito pouco com os contextos locais, como se fosse apenas uma questão de comunicação ou de leves adaptações, podendo ser simplesmente delegadas aos agentes de campo, ou subcontratadas por empresas de consultoria locais. Essas agências le-

vam com elas, na onda da difusão maciça dos últimos complexos padronizados em voga, as múltiplas ONGs que dependem de seus financiamentos, *volens nolens*. Tal subestimação dos efeitos inesperados ou perversos relativos à implementação concreta dos dispositivos de intervenção, e de suas confrontações com as lógicas locais, é quase sistemática nas grandes organizações internacionais.

No Níger, o LASDEL analisou assim a inadequação aos contextos locais de inúmeras recomendações do dispositivo “práticas familiares essenciais” (PEE), difundido dispendiosamente pela UNICEF (ver, por exemplo, a quase impossibilidade da amamentação materno exclusiva, diante das condições atuais de vida das mulheres nas zonas rurais – Hamani, 2012). A mesma problemática aparece no complexo de prevenção da transmissão do AIDS de mãe para filho (PTME), igualmente promovido e apoiado pela UNICEF, que não leva em conta, de modo algum, a cultura profissional das parteiras e suas relações muitas vezes conflituosas com as parturientes. Esses dois complexos são, todavia, difundidos de um modo padronizado em numerosos países africanos, onde enfrentam problemas semelhantes aos que mencionamos no Níger. Podemos já prever sérias tensões referente à implementação pelo Banco Mundial do sistema, já desenvolvido em outros lugares, de pagamento pelo rendimento dos agentes de saúde!

Os complexos intervencionistas provêm sempre dos especialistas das agências de desenvolvimento internacionais. Estes frequentemente padronizam e generalizam processos de auxílio e construções institucionais produzidas em países de renda intermediária ou emergente (Índia, Brasil), que são consideradas experiências exitosas podendo ser aplicadas à África (o que é fortemente contestável). É tipicamente o caso das transferências de renda: as intervenções de referência foram realizadas na América Latina (Brasil, México), em condições muito diferentes das que prevalecem no Níger, no Mali ou no Burkina Faso. Tratavam-se, na verdade, de políticas sociais de ampla difusão, com uma participação

política generalizada dos respectivos Estados, e uma mobilização associativa significativa. Nada disso existe no Níger onde as transferências de renda são acima de tudo de domínio das agências de ajuda e das ONGs do Norte, em um contexto em que predominam o sistema da “renda desenvolvimentista”. Aliás, é significativo que esses programas sejam introduzidos na África no quadro do “rótulo ajuda humanitária”, enquanto na América Latina eles são designados como “programas sociais”.

Todavia, é evidente que todos os tipos de programas de intervenção são em algum grau negociados entre as agências de ajuda e os países africanos, no que se referem aos seus valores, seus calendários de execução, e suas “devoluções” financeiras que beneficiaram aos países alvos e as suas administrações. Mas, em nenhum desses casos, os “pacotes” dos programas são discutidos. Tudo se passa como se o bem público proposto e o sistema de normas importada que o acompanha não fossem de fato negociáveis. É o caso das transferências de renda: nem os dirigentes, consultores ou pesquisadores dos respectivos países, nem os representantes políticos locais foram consultados previamente sobre o conteúdo do “pacote”, ou seja, sobre a natureza do bem público alocado (auxílio social em dinheiro), sobre os beneficiários supostos desse bem (famílias muito vulneráveis) ou sobre a pertinência das normas regulando a seleção do público alvo. Todos esses atores locais nunca tiveram uma palavra a dizer quanto à adequação dos dispositivos de transferência e sobre a viabilidade da estrutura dos programas; nunca se lhes pediu sugestões ou objeções sobre o conteúdo propriamente dito das intervenções. Só se lhes pede assistência para assinar as convenções ou para fazer funcionar a mecânica já construída e entrega a “chave na mão”, sem nenhum debate entre especialistas ou audiência pública prévia a respeito da adequação das normas regulando o acesso ao novo bem público.

O caso das transferências de renda é particularmente significativo. A distribuição do dinheiro é efetuada através de um sistema de “normas importadas” muito complexa

(Olivier de Sardan et al., 2014): seleção estatística dos povoados, pesquisas HEA (Household Economy Appraisal), seleção dos “vulneráveis”, lista dos beneficiados, pagamentos reservados as mulheres, assembleias comunitárias, comitês de informantes chaves ou de seleção, comitês de reclamações ou comitês de sábios, restituições nas prefeituras, sessão formal de distribuição do dinheiro com atas, etc. Essas normas importadas, além de serem pouco compreensíveis pela população, são ao mesmo tempo muito reprovadas nos seus fundamentos.

2.1 OS EFEITOS PRÓPRIOS AO CONTEXTO OU AO BEM

Os equívocos de algum modo inelutáveis, inerentes aos complexos padronizados e importados da ajuda humanitária e da ajuda ao desenvolvimento, são ainda por cima consideravelmente ampliados, alterados, coloridos, estilizados por fatores contextuais. Uma sócio-antropologia comparada das transferências de renda revelaria assim a importância dos contextos sócio-históricos ou socioculturais no modo como são percebidas, contestadas e contornadas os sistemas de normas importadas dos programas. O estudo de Emanuele Piccoli (2014), por exemplo, põe em evidência, a respeito de um programa de transferência de renda nas Andas peruanas, as fortes resistências locais frente à intrusão do Estado através do programa, a desconfiança diante da promoção de uma economia monetária associada às intervenções, e a importância das interpretações ligadas ao diabo ou ao apocalipse que as mulheres se fazem do programa. Essas três características estão ausentes no Sahel: o Estado intervém pouco nas transferências, e sua presença na zona rural é mínima; a economia já é muito monetarizada, e não observamos nenhuma interpretação de ordem mística ou feiticista das transferências. Mas encontramos também vários elementos comuns: no Peru, como no Níger, “a seleção dos beneficiários está sujeita a deliberação da assembleia (...). Em alguns casos, esses procedimentos assumem um caráter muito violento de apelo

à denúncia, que rompe com todos os princípios da solidariedade comunitária. O fato que o auxílio não chegue para o conjunto da comunidade e que algumas famílias não o obtenham contribui para criar importantes tensões e invejas (...). Contudo, “a comunidade enquanto organização coletiva, pode em alguns casos retratar-se como baluarte contra o modo de seleção imposto pelo programa, em vez de servir de ferramenta para separar os pobres dos menos pobres” (*idem*).

Podemos destacar pelo menos três particularidades do contexto nigeriano, que se encontram com pequenas variações em outros países africanos sob “regime de ajuda”, nomeadamente no Sahel.

- (a) As transferências de renda, no Níger, são “injetadas” em um contexto rural muito marcado pelo assistencialismo, ou seja, onde as estratégias de captação da “renda desenvolvimentista” são muito aprimoradas em todos os níveis (camponeses e chefes rurais, eleitores e prefeitos, agentes locais e agentes de projetos, etc.).
- (b) Os povoados nigerianos são fortemente clivados e fragmentados, permeados por conflitos em graus diversos velados, por contradições mais ou menos dissimuladas, constituindo assim nítidos “espaços de desconfiança” (Olivier de Sardan, 1999) que as questões materiais amplificam inelutavelmente.
- (c) Os diversos modos de autoridade local (chefes tradicionais, prefeitos, funcionários locais de órgãos maiores) são frequentemente contestados, suas práticas clientelistas e corruptivas são amplamente conhecidas, e os diversos modos de governança local sofrem sérias dificuldades para prestar serviços satisfatórios aos usuários.

Outros tipos de defasagens são relacionados às próprias características monetárias do bem público alocado. Pois o dinheiro é um poderoso “ampliador de desconfiança”,

num contexto em que ele é sempre objeto de procura e motivo de preocupação central para uma maioria de atores rurais, não só por razões de insegurança alimentar, mas também por razões sociais constantes e recorrentes (cerimônias, viagens), o que resulta em uma circulação importante de dinheiro e numa pressão permanente para consegui-lo. Tal situação leva a “super monetarização” da zona rural nigeriana, longe dos mitos de autossuficiência e autoconsumo.

A distribuição burocrática de uma ajuda em dinheiro por agências de desenvolvimento, segundo modalidades supostamente impessoais, evoca irresistivelmente a metáfora do maná (um presente vindo do céu). Tal tipo de ajuda distancia-se radicalmente das formas habituais locais de auxílio monetário, que são muito personalizadas (caridade, patrocínio, empréstimo, ajuda de vizinhança).

2.2 PLURALISMO NORMATIVO EXACERBADO E INCOERÊNCIAS MÚLTIPLAS

Os procedimentos importados pelas agências de ajuda coordenando as transferências monetárias remete aquilo que a antropologia jurídica chama com razão o “direito dos projetos” (Benda-Beckmann e Eckert, 2009). Trata-se de um sistema em plena expansão na África, e que participa das novas formas de pluralismo jurídico. Nessa perspectiva, todo sistema de regras definindo as formas de acesso a determinados bens públicos (por exemplo, determinados tipos de programas de ajuda) é um sistema jurídico. As transferências de renda, portanto, trazem mais um elemento a esse pluralismo jurídico cada vez mais complexo. Elas coexistem em particular, e em todo o Sahel, com outros modos de resposta a crise alimentar e apoio as famílias vulneráveis, que são muito difundidos e institucionalizados, e que, obviamente, obedecem a regras diferentes: *cash for work*, *food for work*, distribuição selecionada de alimentos, distribuição não restritiva de alimentos, cestas básicas para prevenção da fome, distribuição de vale de compra, *warrentage*, vendas a preços regulados.

No seio desse amálgama heteróclito de normas que as instituições internacionais construíram e importaram em torno da alocação de dois bens básicos (alimentos e / ou dinheiro), as transferências de renda podem aparecer, numa primeira impressão, como um conjunto relativamente homogêneo e distinto, na medida em que elas são todas estruturadas através de um único “referencial” (Muller, 2000). O mesmo substrato ideológico e a mesma estratégia global contribuem com efeito para sua formação, que é delineada em duas metas convergentes: distribuir de maneira significativa quantias de dinheiro para famílias vulneráveis de modo que elas possam enfrentar situações de crises alimentares (transferências de renda de urgência) ou “empoderar” as famílias para que elas possam se adaptar melhor as situações de crises (transferências de renda mais contínuas, destinadas aos grupos mais desfavorecidos). Trata-se, em suma, de uma nova forma de política social, quase uma espécie de salário mínimo de inserção social, que o mundo da ajuda internacional introduz agora de maneira maciça na África.

Todavia, um exame mais atento revela a grande heterogeneidade dos complexos organizacionais e normativos que traduzem em ações no campo os referenciais teóricos. Cada financiador, cada ONG, e até cada operador têm seus próprios métodos de seleção, seu próprio contingente de beneficiários, seus próprios valores distribuídos, suas próprias frequências de distribuição, e seus próprios processos garantido supostamente a “participação comunitária”. Nenhum ator é capaz de impor uma regulação e uma harmonização do complexo global (nem o Estado que, todavia, deveria ser o primeiro a garantir essas funções). Vários polos de regulação normativa coexistem, se entrelaçam, e muitas vezes se contradizem no âmbito das transferências de renda. Qualquer eventual coordenação depende puramente e simplesmente da boa vontade dos agentes das ONGs, ficando assim muito aleatória e frágil.

Contudo, nesse amálgama confuso, podemos apontar algumas contradições estrutu-

rantes permeando os complexos de ajuda humanitária nos seus pontos de alocação dos bens.

A principal contradição opõe o *princípio de distribuição gratuita, generalizada* (e também de vendas a preços moderados), ao qual as populações foram acostumadas desde muito tempo, e o *princípio de seleção de proximidade*, que preside a grande maioria dos programas de transferências de renda.

Todavia, essas duas formas se aparentam no fato de determinar previamente as zonas geográficas, de modo a definir as zonas (prefeituras ou povoados) consideradas como gravemente afetadas por uma crise ou uma catástrofe. Aliás, essa repartição geográfica é contestada pelas populações não beneficiadas, tanto em nome da igualdade cidadã (que paga todos os impostos), como na base de um discurso geral acerca da pobreza (toda população rural no Níger é vulnerável) cujos fundamentos são reforçados pelas estatísticas internacionais que apresentam o Níger como um país particularmente pobre (e talvez o mais pobres de todos).

Contudo, as distribuições gratuitas generalizadas, quanto a elas, não fazem distinções no seio dos povoados selecionados. É sobre esse princípio que o estado colonial e o estado independente nigeriano sempre procedeu para auxiliar as vítimas da fome. É também sobre este princípio que as organizações internacionais repartiram o apoio de emergência durante a crise alimentar de 2005. Cada um tem direito, na zona de abrangência do auxílio, ao bem público “ajuda humanitária”.

Em oposição, a repartição do auxílio de proximidade no seio dos povoados (a seleção social), implantada recentemente pelas ONGs executantes das transferências de renda, aparece para muitos como uma condicionalidade incompreensível. As transferências de renda realizam, com efeito, uma filtragem radical (porque dicotômico) entre os “muito vulneráveis” (no jargão dos programas) e os demais (ou seja, os vulneráveis não muito vulneráveis, que representam a maioria dos habitantes). Esse “efeito de limiar” é percebido localmente como ilegítimo e arbitrário. Com efeito, a

distinção preliminar e formal em quatro categorias, introduzida pelas ONGs que pedem a população a definição de critérios de maior ou menor vulnerabilidade (nos quais devem se encaixar as famílias) representa uma separação puramente retórica, diante da distinção prática em duas categorias finais (os “beneficiários” que são a quarta categoria, e os “não beneficiários”, que são as três outras). É essa dicotomia que é característica fundamental das transferências de renda, segundo as populações, e esse aspecto é o único que vale realmente e que é profundamente contestado na zona rural.

No entanto, este princípio de seleção de proximidade, desenvolvido em grande escala pelas transferências de renda, já havia sido usado no passado, seja sob a base de critérios de vulnerabilidade (distribuição de alimentos a famílias pobres pelo “Cellule de Crise Alimentaire” [Célula da Crise Alimentar] e pelo Programa Alimentar Mundial em 2007 – a partir de listas estabelecidas pelas prefeituras), seja sob a base do critério de status (distribuições por associações arabo-islâmicas aos beneficiários da *zakkat*), seja sob a base de critérios médicos (distribuições de produtos nutricionais específicos para crianças desnutridas). Com relação a este último caso, um estudo do LASDEL tinha até descrito as estratégias de “desvio” utilizadas pelas mães cujas crianças não tinham sido selecionadas, por motivos que elas consideravam arbitrários e injustos. Com efeito, a ocorrência de uma seleção percebida como ilegítima ou arbitrária permite justificar, para a população, sua subversão.

Uma segunda contradição opõe o *princípio de remuneração*, inerente ao *cash for work* (e ao *food for work*), segundo o qual os montantes são pagos em troca de trabalho, e o *princípio do maná*, inerente as transferências de renda (mas que é frequente no campo do auxílio para outros produtos, com os alimentos) segundo o qual os montantes são atribuídos sem contrapartida. Contudo, os dois sistemas coexistem na zona rural nigerina, muitas vezes nos mesmos municípios, e até nos mesmos povoados. Compreende quem puder!

Aliás, muitos executivos nigerinos expressam sua hostilidade ao assistencialismo sem contrapartida, tanto no quadro da ajuda alimentar quanto no quadro da saúde (o que não impede que qualquer um tente se beneficiar dos programas tanto quanto possível).

Podemos também observar uma contradição entre o *princípio de emergência alimentar*, defendido pela maioria das operações de transferência de renda, que incita os beneficiários a gastar principalmente os recursos em alimentos, e o *princípio de atividades gerenciadas de renda*, apoiado pelas transferências de renda do Banco Mundial (*filets sociaux*) e numerosos projetos de desenvolvimento. Esta contradição se sobrepõe a outra, própria das transferências de renda movidas pelo princípio da emergência alimentar: por um lado, os promotores dessas transferências destacam o fato que os programas deixem os beneficiários livres de gastar o dinheiro como quiserem, mas de outro, esses mesmos operadores chamam a atenção da população contra os usos não alimentares do auxílio, difundindo mensagens contra a migração e a compra de gado.

2.3 DO LADO DA POPULAÇÃO: DESCONFIANÇA E NORMAS LOCAIS

Evidentemente, esse pluralismo normativo, com todas as suas incoerências, favorece a desconfiança e a subversão das regras por parte das “comunidades” locais.

No entanto, a aplicação do “controle comunitário” devia constituir, nos discursos das instituições de execução das transferências de renda, o meio mais pertinente para lutar contra as fraudes e o favoritismo: “erros de inclusão acontecem quando pessoas que não precisam de auxílio, ou que não se enquadram nos critérios dos programas, recebem apesar de tudo as ajudas (...). A melhor maneira de se precaver contra erros desse tipo consiste geralmente em fazer intervir as populações locais, que sabem quem pode pretender a um auxílio e quem não pode.” (Movimento Internacio-

nal da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, 2008, “Linhas diretrizes sobre os programas de transferência de renda”). O paradoxo, neste caso, é que esta abordagem pretendendo ser participativa tem ao contrário aumentado a desconfiança da população local, em vez de dissipá-la! O fato mesmo de associar auxiliares camponeses aos avaliadores externos para as pesquisas HEA, ou de recorrer a assembleias gerais convocadas para as chefias tradicionais, tornou o processo suspeito!

Na verdade, e de um modo bastante evidente, o processo de seleção dos beneficiários é avaliado pelas populações com base nos critérios adotados habitualmente para avaliar a alocação de bens públicos, ou seja, o funcionamento dos modos locais de governança, especialmente o modo burocrático de governança (o Estado), o modo desenvolvimentista (os projetos de desenvolvimento) e o modo das chefias. O conjunto normativo, excessivo, que orienta as transferências de renda se insere em “espaços de desconfiança” já constituídos, onde, quando se trata da ajuda internacional, a subversão das normas importadas, pelos chefes, os agentes do Estado, e os agentes de projeto ou das ONGs, é um fato bem conhecido da população local. Todos sabem que a “privatização informal” (Blundo e Olivier de Sardan, 2007) e a “troca generalizada de favores” (Olivier de Sardan, 2004) são “normas práticas” habituais dessas categorias de atores.

Em outras palavras, o pluralismo normativo deve ser agregado às normas práticas dos funcionários locais, dos agentes de desenvolvimento e dos chefes: todos têm uma ampla experiência do “jogo” entre as normas oficiais, que supostamente regulam os comportamentos, e as normas práticas, que os regulam *de facto* desde que eles se deslocam das normas oficiais.

Enfim, devemos considerar, sem dúvida, um último conjunto de normas locais, o das normas sociais em vigor no seio dos grupos destinatários. Temos observado que elas entram muitas vezes em contradição com as normas importadas pelas agências de desenvolvimento, como a transferência do dinhei-

ro unicamente para as mulheres. Nesse sentido, as práticas dos beneficiários consistem em de encontro às normas importadas - as mulheres comparecem durante as distribuições dos montantes -, enquanto na verdade volta-se “entocado” as normas sociais - as mulheres entregam o dinheiro aos seus maridos-. Mas uma ponderação é necessária: as normas sociais locais não são obrigatoriamente compartilhadas por todos, e elas não se arraigam sempre nos costumes do passado. A armadilha da ideologia “culturalista”, com seus efeitos de homogeneização e “tradicionalização”, está sempre presente (Olivier de Sardan, 2010b). Na verdade, as normas sociais locais podem ser também conflituosas, há mulheres que se recusam a dar o dinheiro aos maridos, ou absolutamente modernas, investir nas migrações. Contudo, elas são em geral muito distantes das normas importadas pelas instituições de desenvolvimento a exemplo das assembleias gerais, lugares de debates e *empowerment* a partir do entendimento dos projetos, e lugares de controle social e de poder, sobre a população local.

Mas essa variedade e heterogeneidade das normas locais resultam, no entanto, numa estratégia comum a grande maioria dos atores locais e nacionais frente ao sistema das normas importadas, uma espécie de “meta-norma prática” compartilhada pelos camponeses, os chefes, os prefeitos, os agentes de projetos ou os funcionários das ONGs nacionais: trata-se de preservar a fachada, encenar o comportamento de um aluno modelo, a fim de manter os fluxos da ajuda, subvertendo ao mesmo tempo – e com uma infinidade de modos – os requisitos considerados ilegítimos dos programas.

2.4 O DESCONHECIMENTO DAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS LOCAIS

Em um último ponto, as transferências de renda ilustram as contradições da ajuda ao desenvolvimento. Enquanto os PTR têm gastado, desde 20 anos, muita energia para promover e financiar os processos de descentra-

lização na África, muitos programas, elaborados e apoiados pelas mesmas instituições, temem em ignorar os governos locais. Observa-se o mesmo processo no nível das políticas públicas estatais.

É assim que o dispositivo geral das transferências de renda confinam os prefeitos a uma mera figuração, restituição das listas de beneficiários nas prefeituras, ou comparecimento durante as distribuições dos auxílios, que todos deploram. Em outras palavras, em tempos de descentralização, os municípios tornam-se espectadores de uma ambiciosa e dispendiosa política social envolvendo uma parte de seus eleitores, e isso sem a possibilidade dos governos locais poderem opinar em nenhum nível.

Uma simples comparação entre o orçamento de uma prefeitura e os montantes das transferências de renda nesse mesmo município dispensa qualquer comentário: no município de Tébaram, 185.500.000 FCFA foram distribuídos em 2012, beneficiando 1.484 famílias nucleares, ou seja, cinco vezes o orçamento municipal total para esse mesmo ano! No município de Loga, 562.822.000 FCFA foram distribuídos em 2012, o que representa oito vezes o orçamento municipal total para este mesmo ano.

Ademais, enquanto os PTR adotam, desde a declaração de Paris, uma estratégia de fortalecimento dos Estados africanos, e enquanto os serviços descentralizados são uma peça central da administração pública, esses últimos são totalmente ignorados pelas transferências de renda, tais como muito programas chamados “comunitários”. Porém, em relação a alocação da ajuda alimentar, uma estrutura nacional existe em todo o país, nas escalas regionais e departamentais, através de comitês regionais e sub-regionais de prevenção das crises alimentares, presididos respectivamente pelo governador e pelo prefeito. Embora se peça suas contribuições para a seleção dos municípios e povoados beneficiados pelas transferências de renda, nos outros assuntos eles não têm direito a palavra. E quanto à instituição de desenvolvimento comunitário, suposta-

mente responsável pela coordenação das intervenções externas, é observável que esse serviço é sempre ignorado e marginalizado. O serviço de agricultura, por seu lado, fica confinado na produção de alguns dados para as ONGs.

CONCLUSÃO: CONFLITOS DE INTERESSES E DUPLA LINGUAGEM

Pode parecer surpreendente que, no âmbito da configuração desenvolvimentista, e mais precisamente no seio das instituições promovendo, facilitando ou executando as transferências de renda, quase nada é dito ou escrito sobre os equívocos, contradições e subversões que a pesquisa do LASDEL tem descrito. Por exemplo, nem os relatórios administrativos, nem as inspeções dos ministérios envolvidos, nem os textos emanado das ONGs nacionais ou internacionais, nem os produzidos pelos financiadores (PAM, USAID, ECHO), nem os relatórios dos consultores ou as auditorias tratam dos problemas que temos evocado!

Pode-se formular três hipóteses (até convergentes) para explicar esse silêncio ensurdecido. A nosso ver, essas três hipóteses parecem válidas, de uma maneira mais ampla, para uma parte importante das intervenções do desenvolvimento.

- a) Os sistemas de *feedback* oficiais - encaminhamento da informação, de baixo para cima e pela via hierárquica -, utilizados de modo corrente pelas administrações, os PTF e as ONGs, se interessam unicamente nos *outputs* facilmente mensuráveis. Dito de outra maneira, eles se baseiam em indicadores relatando as atividades realizadas (montantes distribuídos, populações beneficiadas, etc.) que valorizam diretamente as ações de execução das transferências de renda, e, ao mesmo tempo, que minimizam ou abafam todos os problemas relativos à sua implementação, não acessíveis pelos indicadores e cuja divulgação pode também aparecer como

- uma falha ou uma contestação dos responsáveis a todos os níveis.
- b) Quando se recorre a avaliações ou monitoramentos sob a forma de pesquisa *ad hoc*, estas são quase exclusivamente baseadas em trabalho de campo muito rápido e em questionários e / ou em grupo focal polarizados nos beneficiários e nas autoridades locais, sem nenhuma contemplação do ponto de vista dos não-beneficiários. Esses pareceres, pagos em geral pela instituição alocando as transferências de renda, não são verdadeiramente independentes, e não permitem um real retorno acerca das dificuldades encontradas localmente. Ter-se-ia falado bastante sobre os vieses importantes que empobrecem as pesquisas por questionários no Níger (e nos países vizinhos), tanto do lado dos dispositivos de pesquisas - prazos demasiados reduzidos, questionários longos, complexos e inadaptados aos contextos locais - quanto do lado dos pesquisadores (pouco preparados e motivados) e dos pesquisados (preocupados em dar as “boas respostas” permitindo a continuação dos projetos). Ademais, outros limites podem se encontrar no uso, no âmbito das pesquisas, da técnica de grupos focais (*focus group*), que se tornam espaços onde o controle social é muito forte, sobretudo frente aos pesquisadores externos aos povoados a mesma avaliação pode ser feito no quadro dos “*post distribution monitoring*”.
- c) Os diversos atores individuais ou coletivos envolvidos (beneficiários, chefes, prefeitos, ONGs nigerinas, IMF nigerinas, ONGs internacionais) têm todos eles algum interesse, ligado a prosseguimento das transferências de renda, em não ver, revelar ou destacar os problemas, mesmo se eles o conhecem mais ou menos. Poderia até se falar de “conflitos de interesses” generalizados! Para todos esses atores, e não somente os beneficiários, os programas são uma

renda, considerando a importância do montante em jogo. É preciso que essa renda continue a ser captada, e convém assim não falar publicamente nada que possa comprometer o retorno ou seguimento das captações. Isso remete evidentemente as questões importantes envolvendo as distribuições para as populações, mas também os financiamentos para as ONGs nacionais e internacionais, as IMF e os consultores, esses aspectos parecem-nos confirmados pela relutância dos atores com a qual nos preparamos durante o trabalho de campo. Ao contrário, não há nada de surpreendente no fato de que um programa de pesquisa como o nosso, referindo-se a sócio-antropologia das ações públicas, se interesse pelas lógicas pragmáticas e cognitivas em ação, e analise os deslocamentos, os descompassos, as divergências, os desvios e as subversões que ocorrem durante a alocação de um bem público, seja no seu “ponto de partida”, seja no conjunto da cadeia de implementação.

Mas, deve-se ter entendido que tais pesquisas não são “estudos de impacto” cuja realização seria muito complexa e dispendiosa, por exemplo, sob a forma de “*randomized control trials*” tão ativamente promovidas pela J-Pal, nem menos “avaliações” dos programas de ajuda ou de desenvolvimento. As pesquisas do LASDEL sobre as transferências de renda no Níger abrangeram assim somente alguns aspectos específicos destas transferências, a saber as condições de sua implementação em nível dos povoados, a percepção que delas têm os atores locais, as estratégias que eles adotam, e as lógicas múltiplas que se confrontam nessas ocasiões. Nossa focalização nesses aspectos nos permite trata-los de forma aprofundada, mas não nos permite, de modo algum, dar notas boas ou ruins nas operações de transferência de renda e propor qualquer balanço global da alocação desse bem público no Níger.

Ao contrário, a metodologia qualitativa que utilizamos é indispensável para investigar o problema dos descompassos, problema evocado no início desse artigo e evidenciado claramente pelo caso das transferências de renda, mas que pode ser observado em todos os domínios nos quais a ajuda ao desenvolvimento aloca bem público, em contextos em que impera uma espécie de *lei do silêncio*.

A dupla linguagem reina com efeito nos países “sob regime de ajuda”. De um lado, a palavra oficial, de outro a palavra privada.

A palavra oficial, aquela das reuniões, dos encontros organizados pelas agências de cooperação e as organizações internacionais, aquela dos discursos públicos, dos inumeráveis ateliês e seminários financiados pelos PTF, é uma palavra de lugar-comum, de cautela excessiva, de censura, que é muito distante das realidades. É uma “língua politicamente correta” [*langue de bois*] que faz funcionar a maquinaria da ajuda e protege a rotina das burocracias desenvolvimentistas e estatistas locais: finge-se que os números dos relatórios são verdadeiros, que as atividades são realmente realizadas, que a qualidade dos serviços é assegurada, que a população alvo é entusiasta, que as normas oficiais são respeitadas, e que a privatização informal ou o favoritismo não existem.

A palavra informal, longe dos PTF, é muito diferente. Cada um conhece mais ou menos os jeitinhos, as artimanhas e os arranjos do cotidiano, e graceja-se muito sobre isso, nem que signifique zombar dos funcionários zelosos que se recusam a recorrer aos arranjos ou que se refutam a vangloriar a astúcia dos camponeses. Durante as discussões informais, não é raro escutar os atores envolvidos contar-nos com muitos detalhes essa realidade crua cuja divulgação em público é sempre refutada.

As duas palavras não se comunicam. Nenhum agente do estado, ou quase, faria publicamente alusão às múltiplas práticas ilícitas que imperam no seu domínio de competência. Nenhum agente de ONG, ou quase, encaminharia aos seus empregadores os desvios,

ou descompassos e os desmantelamentos afetando os projetos que ele se encarrega de promover. Não é nem necessário por isso o efeito deliberado de uma vontade de camuflar. Esse tipo de chamada de atenção para a realidade, aludindo a palavra informal, não é simplesmente considerada pertinente ou apropriada no campo da palavra pública. Usa-la seria romper uma regra tácita do jogo, que se estende a todos os que beneficiam da ajuda externa, inclusive ao nível dos povoados.

No entanto, as técnicas qualitativas têm como particularidade coletar a palavra privada, em forma de entrevistas livres e confidenciais, e transferi-la, através de análises e publicações, na esfera pública. Elas procedem assim por observações repetidas, que são o único modo de ver *in situ* o descompasso entre os discursos e as práticas. Vê-se aqui em que medida a metodologia da sócio-antropologia com seu alicerce dito “etnográfico” permite trazer o específico na análise da implementação das políticas públicas na África (e na análise dos *implementations studies*).

Recebido em: 05/06/2015