

Reforma do Estado no México: novas relações Estado-sociedade: alcances e limites do Programa Nacional de Solidariedade

David Arellano Gault*
Enrique Cabrero Mendoza*

Sumário: 1. Introdução; 2. Uma reflexão teórica: a reforma do Estado como mudança organizacional; 3. Pronasol: eixo da estratégia de criação de novas relações Estado-sociedade no México; 4. Uma reforma estatal entre a mudança e a tradição; 5. Reflexões finais.

Palavras-chave: relações Estado-sociedade; Pronasol.

Transição de um Estado de bem-estar para um Estado seletivo. Recuperação da governabilidade através de esquemas de co-participação e co-responsabilidade. O Programa Nacional de Solidariedade (Pronasol) como marco de ação para alocar recursos às áreas mais necessitadas de infra-estrutura e desenvolvimento de condições de vida digna.

State reform in Mexico: new relationships state/society. Span and limits of the National Program of Solidarity

The authors start from a theoretical reflexion on State reform as organizational change. They comment on the initiative of the Pronasol, the National Program of Solidarity, that has emerged as a social program aiming at the offset of social costs and of lags brought about by the process of modernization. Finally, the panorama of the State reform occurred in the country is examined in terms of the Pronasol.

1. Introdução

A reforma do Estado, no México, vai mais além de processos rápidos e intensos de privatização. Pode-se falar num objetivo de transição de um Estado de bem-estar para um Estado seletivo.¹ Isso, mais que uma mudança de forma, representa uma redefinição organizadora das relações Estado-sociedade. A luz do sistema presidencial-corporativista que o México criou no presente século, e da grave crise social e econômica da década de 80, a reforma estatal orientou-se para os centros neurálgicos das relações Estado-sociedade.

* Pesquisadores do Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (Cide), do México.

¹ M. Crozier (*Estado moderno, Estado modesto*. México, FCE, 1987) propôs a categoria de "Estado modesto" para referir-se a um Estado moderno. Mas talvez se devesse pensar em outras alternativas além de uma simples questão de tamanho e filosofia austera. Talvez seja válido pensar em uma outra lógica de racionalidade, uma lógica apoiada na universalidade e na percepção global dos atores até outra de talhe estratégico, analítica e partindo da diversidade — *otredad* — racional dos agentes, concernentes aos centros substantivos de vinculação social, política e econômica. Este é um Estado estrategista (Arrelano, D. *Análisis organizacional*. Una perspectiva desde la estrategia. México, Cide, 1991; Cabrero, E. & Arrelano, D. *¿Empresa pública o empresa estatal? Hacia un nuevo perfil en el estado estrategista*. *Gestión y Estrategia*. México, UAM-A, 1990. n. 1), seletivo, gerador de normas sociais através de impactos específicos nas estruturas fundamentais. É um Estado flexível, pode aumentar ou diminuir, usa ferramentas de conserto ou imposição, conforme as circunstâncias. É também um Estado com graves problemas para tornar generalizáveis as normas sociais que impõe ou ajusta.

Por um lado, pode-se observar a transformação dos esquemas clientelistas-corporativos de relação, pedra angular da estabilidade política e social do país. Políticas públicas neoliberais não só são uma ferramenta técnica e uma grande linha política, mas também um instrumento de interesse dos centros nevrálgicos de estruturação política e social e dos circuitos de poder estabelecidos. O efeito inicial de tais políticas pode ser considerado positivo, mas só naqueles pontos em que, a médio prazo, os novos circuitos de poder não chegaram a consolidar-se, ante a complexidade da mudança organizacional requerida.

Por outro lado, conseguiu-se a recuperação da governabilidade através de esquemas de co-participação e co-responsabilidade entre as organizações sociais antigas e novas; tal governabilidade tem no centro de sua estratégia o impacto da ação do governo no nível municipal. O Programa Nacional de Solidariedade (Pronasol) representou um marco de ação para efetivamente alocar recursos às áreas mais necessitadas de infra-estrutura e para o desenvolvimento de condições de vida digna. Com esquemas inovadores de responsabilidade social e participação de organizações tradicionais e modernas, são alentadores os resultados em termos de criação de infra-estrutura, benefício social, descentralização (fortalecimento municipal) e recuperação da governabilidade. Contudo, começam a ser notados certos processos complexos dessa nova relação Estado-sociedade (novos clientelismos, paternalismo “neoliberal”, desarticulação social etc.), os quais devem ser avaliados agora no México.

Neste artigo, parte-se de uma reflexão teórica sobre a transformação estatal, para então abordar a situação da reforma estatal no país, à luz desse programa.

2. Uma reflexão teórica: a reforma do Estado como mudança organizacional

O momento atual caracteriza-se por um profundo processo de transição, reformulação, reconstrução. Torna-se indispensável estudar a dinâmica e a natureza da mudança, mas essa é uma tarefa complexa que vem sendo observada nos processos de mudança nas organizações públicas da América Latina e, em particular, no México. Nesse sentido podem-se encontrar posições extremas: desde as que pretendem afirmar que, afinal de contas, só aconteceram exatamente as mudanças que procuram manter o estado de coisas existente, até aquelas que consideram esses processos de mudança um passo radical que está gerando estruturas inteiramente inovadoras. A tentação analítica de imaginar esse processo de transformação como um processo uno, claro e consciente é, porém, limitada para lidar com as ondas de turbulência e a interpretação multidimensional que podem ser encontradas. Não parece tratar-se de uma simples questão de ação eficiente e de incorporação maciça da sociedade civil ao processo de decisões.² A essa altura, fica claro que a transformação estatal não foi linear, nem uníssona. Os projetos reformadores enfrentam agora a avaliação de suas promessas e o equilíbrio não é claro. Até que ponto os novos preceitos, normas sociais, parâmetros de colaboração, limites entre o público e o privado estão gerando raízes perduráveis?

² Embora seja claro que o envolvimento dos agentes da sociedade é desejável como princípio, seria necessário avaliar com muito cuidado as posições que procuram fazer da participação social uma solução geral para os problemas. Participação social e sociedade civil são também sinônimos de pluralidade, heterogeneidade e conflito. Saber conduzir esse processo não é fácil e contém uma série de perigos associados que devem ser ponderados com extrema precaução (Arellano, D. Pluralidad y estabilidad: hacia el Estado estratega en México. México, Civitas, 1992. n. 8-9).

Em que medida, sobretudo no caso da América Latina, as reformas feitas em nome da democracia e do livre mercado estão gerando realmente fortes construtos normativos de identidade e comportamento individual participativo, tolerante e tecnicamente eficiente?

Em que nível os atores sociais, incrustados em diversos espaços organizacionais, têm conseguido gerar uma dinâmica participativa e tolerante, eficiente e tecnicamente depurada?

Os processos de mudança organizacional do Estado, enquanto processos sociais amplos, devem ser compreendidos para além da estrita lógica legal ou normativa e também da dinâmica política; ainda que essa lógica e essa dinâmica sejam substantivas, não observam outras razões do comportamento dos atores abrangidos nos objetivos e na mobilização dos recursos. Tais atores geram sua ação incluídos em uma dinâmica organizacional, com estruturas de ação em constante negociação, sobre padrões de relação de poder cuja lógica principal não está unicamente no macrocontexto econômico-político, no partido político ou na camarilha, mas também em posições organizacionais, grupais, no interior dos espaços da organização, referentes a culturas de comportamento derivadas dos espaços institucionais.

Às iniciativas políticas, às transformações de normas e regras formais, aos intentos derivados de novos desenhos de políticas públicas “acoplam-se” processos complexos de implantação e mobilização de estruturas organizacionais, com atores concretos, que partem tanto do Estado como das organizações sociais abrangidas. Estruturas que, além disso, não podem ser vistas sempre como instrumentos dirigíveis e manipuláveis, com atores submetidos ou enquadrados em racionalidades precisas e claras.

As organizações são espaços sociais criados na dinâmica de uma sociedade complexa, de atores heterogêneos que se ligam de determinada forma, em geral não-unitária, mas sim com flexibilidade, para alcançar objetivos gerais. Com efeito, a consecução de tais objetivos é gerada, paradoxalmente, pela combinação entre as diferentes interpretações do objetivo, das diversas motivações, da situação ambiental e das determinações originadas na estrutura organizacional. Tudo isso não passa da expressão sintética da busca, embasada em atores heterogêneos, complexos, conflitivos, de uma direcionalidade coletiva da ação. A estrutura organizacional não tem vida própria; a vida lhe é dada pelos atores em esquemas interpretativos e intersubjetivos, enquadrados em suas próprias vinculações.

Um processo de reforma estatal é também — e requer de forma substantiva — a reforma de processos de mudança organizacional, começando pelas organizações estatais e empresas públicas e desdobrando-se em impactos sobre as relações interorganizacionais. O êxito das políticas públicas impulsionadoras da mudança depende em grande parte da maneira concreta como os atores consigam reacomodar seus espaços organizacionais, para encontrarem novas áreas de incerteza,³ criarem novos circuitos de poder⁴ e negociarem novos *loci* de calculabilidade para criar/modificar/sustentar as estruturas de comportamento organizacional (*agency*).⁵ A mudança organizacional é uma peça essencial do sucesso

³ Crozier, M. *El fenómeno burocrático*. Buenos Ayres, Amorrortu, 1973; Crozier, M. & Friedberg, E. *El actor y el sistema*. México, Alianza, 1989.

⁴ Clegg, S. *Frameworks of power*. London, Sage, 1989.

⁵ Giddens, A. *The constitution of society. Outline of the theory of structuration*. Cambridge, Blackwell, Polity Press, 1984; Clegg, S. *Modern organizations. Organizations studies in the posmodern world*. London, Sage, 1990.

da reforma estatal, pois nela se apoia o movimento mais abrangente dos atores reais envolvidos.

A análise e a avaliação da reforma estatal exigem a compreensão dos mecanismos pelos quais têm sido geradas novas relações entre a sociedade e o Estado. No caso mexicano, o Pronasol é o exemplo mais significativo, pois se refere tanto à reorganização da sociedade quanto à maneira e ao sentido de que o Estado pretende se valer para gerar normas e princípios de relação com a própria sociedade. E isso deve ser feito com uma abertura analítica que vá além dos resultados macroeconômicos e políticos.

Em seguida é analisada a questão da reforma estatal no México, atribuindo-se importância especial ao caso do principal programa de desenvolvimento regional no país. A partir daí, procura-se uma reflexão sobre as perspectivas dessa importante alternativa, dentro do amplo espectro do processo de reforma.

3. Pronasol: eixo da estratégia de criação de novas relações Estado-sociedade no México

Na raiz dos processos de reforma estatal no México, iniciados em princípios dos anos 80, o Estado, como já se comentava, tinha mudado de papel transformando-se paulatinamente de um Estado de bem-estar em um Estado seletivo, em que as ações de governo pretendem conseguir ao mesmo tempo eficiência e eficácia, procurando ainda modificar as relações entre o Estado e a sociedade. Uma das vias para essa transformação são as de políticas que têm por objetivo recuperar a ação organizada da sociedade. Procura-se, assim, contar com uma ampla capacidade de resposta, ante os graves problemas sociais que afligem um país em desenvolvimento.

Esse Estado articulador cria novas formas de vinculação social, novos espaços de participação e novos circuitos de poder. Em um cenário assim, requerem-se mecanismos muito diferentes de gestão, orientados para a co-organização, a co-gestão e a auto-organização. No entanto, em países como o México esse tipo de reformas enfrenta, em muitos espaços sociais, os mecanismos tradicionais de dominação. O clientelismo, o autoritarismo e o patrimonialismo são construtos sociais clássicos em um país como o México, mas é importante observar que não é correto subordinar mecanicamente essas estruturas tradicionais em nome de um processo modernizador. Esses elementos manifestaram-se claramente na iniciativa do Pronasol.

Durante quase toda a década de 80, o México viveu graves desequilíbrios internos: uma inflação que em 1987 chegou a 146% ao ano; colapso do mercado da bolsa de valores; um processo de fuga de capitais; a acumulação de uma dívida externa praticamente impossível de pagar — estes, entre outros aspectos, geravam em conjunto uma situação de crise.

Em 1982, subiu ao poder no México um novo grupo que, embora também pertencente ao Partido Revolucionário Institucional (PRI) — detentor do poder desde a década de 20 —, era constituído por uma “nova geração de políticos”. O grupo no poder viu-se obrigado a propor transformações radicais no sistema econômico e político do país. Apoiando-se em políticas neoliberais, esse grupo foi conduzindo a sociedade mexicana em direção a novas formas de relação social. Em 1988, depois de esse grupo haver estabilizado a economia, ainda que em grau mínimo, e de ter planejado e começado a implantar um processo de reforma estatal, com graves problemas de governabilidade,

tomou posse como presidente Carlos Salinas de Gortari, um dos representantes mais destacados do novo grupo no poder. Em seu discurso de posse, propôs à nação, entre outras coisas, um acordo para melhorar as condições de vida das comunidades: o Programa Nacional de Solidariedade.

O Pronasol nasceu como uma nova forma de exercício da política social à luz de todo um processo de reforma do Estado. Recuperou algumas práticas de cooperação coletiva tradicionais no país, que se têm conservado, tais como o *tequio*, as *mayordomias*, as *faenas* e a *mano vuelta*. Também deu lugar a algumas formas mais recentes de organização, como, por exemplo, os comitês de eletrificação, as associações de pais de família e de vizinhos.

Inicialmente, o Pronasol define como sua prioridade a busca formal de um meio que permita quebrar o círculo vicioso que reproduz e aumenta a pobreza que, embora patente em todo o país, se concentra em áreas e grupos populacionais mais ou menos delimitados. O Pronasol é um programa seletivo de ação estatal baseado na participação social. Organizou-se com três objetivos fundamentais:

a) *Solidariedade para o bem-estar social* — melhoria imediata dos níveis de vida, com empenho nos aspectos de saúde, alimentação, educação, moradia, serviços básicos e posse da terra.

b) *Solidariedade para a produção* — oportunidade de emprego e desenvolvimento das capacidades e dos recursos produtivos, com apoio de todas as atividades agropecuárias, agroindustriais, microindustriais e de piscicultura.

c) *Solidariedade para o desenvolvimento regional* — construção de obras de infra-estrutura com repercussão regional e execução de programas de desenvolvimento em regiões específicas.

O Pronasol postula também quatro princípios de ação: 1) respeito à vontade, a iniciativas e formas de organização dos indivíduos e suas comunidades; 2) plena e efetiva participação e organização de todas as ações do programa; 3) co-responsabilidade; e 4) transparência, honestidade e eficácia no manejo dos recursos.

Esse programa procurou realizar seu trabalho evitando, ao máximo possível, as estruturas burocráticas e centralistas do sistema administrativo mexicano. Os recursos fluem diretamente da direção do programa até as comunidades organizadas em comitês, coordenados principalmente pelas autoridades municipais e estatais.

Dessa maneira, o programa apóia-se na organização de vários comitês,⁶ eleitos em assembléias públicas mediante o exercício da democracia direta, coordenando-se com as autoridades governamentais e com os demais setores para definir o que fazer, como e em quanto tempo, a que custo, com que qualidade, e como serão recuperados e reinvestidos os apoios financeiros proporcionados.

Os comitês de solidariedade são o espaço no qual se coordena a gestão social. Os comitês são regularmente integrados por um presidente, um secretário, um tesoureiro, um

⁶ Entre os mais importantes, encontramos um exemplo na Comissão do Programa Nacional de Solidariedade, que é o órgão encarregado de coordenar e definir as políticas, estratégias e ações empreendidas no âmbito da administração pública, para combater os baixos níveis de vida e garantir o cumprimento dos programas especiais. No Conselho Consultivo da comissão manifestam-se opiniões e apresentam-se propostas orientadas para a definição e o aprimoramento das bases de articulação dos programas instrumentados pela comissão. Existe também o Comitê de Avaliação que realiza os estudos sobre o efeito social e econômico dos programas realizados.

vogal de controle e vigilância e os vogais adicionais, com responsabilidade específica, que a comunidade decida eleger. Esses comitês são a peça de sustentação do programa. Exige-se que seja a comunidade quem decide o que se deve fazer, como esse trabalho deve ser realizado e quem participará de seu desenvolvimento.

O Pronasol gera, assim, um conjunto de novas organizações sociais, autogerenciadas e manejadas pelas próprias pessoas interessadas. A elas pede co-responsabilidade na obra e no manejo dos recursos, deixando que decidam sobre as obras que suas respectivas comunidades considerem as mais importantes, embora as apóie com assessoria técnica. Tem por princípio interferir o menos possível na aplicação dos recursos, embora tenha o propósito de manter uma base de controle, como medida mínima para evitar corrupção e malversação de dinheiro.

Assim, na maioria dos casos, os comitês promovem a participação social; convocam a assembléia para analisar os problemas de interesse comum e decidir sobre as características dos projetos cuja realização é pretendida, coordenar os trabalhos e encargos a que se comprometerem os membros da comunidade e fiscalizar o cumprimento dos compromissos assumidos.

É claro que uma peça fundamental tem sido o governo municipal, que se converte na instância que permite ao programa uma aproximação real com a população, conseguindo solução efetiva para seus projetos, como meio coordenador e organizador. Já para 1983 os municípios do México haviam sido autorizados a prestar e a ter o usufruto dos serviços de água potável, iluminação pública, limpeza urbana, mercados, monumentos, ruas, parques e jardins, segurança pública, trânsito, administração do imposto predial e ordenamento do solo em suas jurisdições territoriais, questão que tem legalmente permitido à instituição municipal importante papel no desenvolvimento do programa.

Dessa maneira, o governo municipal tem a responsabilidade de coordenar e distribuir os recursos (formalmente pertencentes aos comitês), e colabora na integração e no aperfeiçoamento do padrão de produtores. Em cada município cria-se um comitê de validação e acompanhamento, formado pelas autoridades da Câmara local e por representantes dos camponeses; os auxílios são efetivamente entregues, não há conflito de interesses e, em cada caso, devem ser reintegrados no final da comercialização. O dinheiro recuperado é aplicado em obras e atividades de bem-estar comunitário, decididos pela assembléia do Comitê de Solidariedade. Como norma geral, em cada comunidade torna-se pública a relação das pessoas auxiliadas e a lista das importâncias recuperadas.

Assim, o governo municipal tem uma participação significativa na operação dos programas de solidariedade, como por exemplo: solidariedade para uma escola digna; solidariedade entre crianças; solidariedade entre mulheres; fundos de solidariedade para a produção; programas para comunidades indígenas; fundos municipais de solidariedade; comitês de solidariedade para a introdução dos serviços básicos, a urbanização e a melhoria da habitação.

Dessa forma, a solidariedade traduz-se em um conjunto de projetos de investimento cujo financiamento provém de fontes muito diversas, entre as quais se contam as contribuições diretas dos indivíduos sob a forma de trabalho, materiais, infra-estrutura disponível e cobranças. Os recursos alocados pelo orçamento federal são o componente principal de financiamento do programa. Os custos de operação das instituições públicas participantes vinculam-se a seus orçamentos ordinários.

4. Uma reforma estatal entre a mudança e a tradição

Os resultados do Pronasol são alentadores em muitos sentidos: importante incremento da participação municipal, tanto em termos de recursos como de governabilidade; solução de problemas endêmicos em comunidades pobres (água, luz, drenagem, saúde etc.). Todavia, o Pronasol deu origem a toda uma normatividade social. As regras para obtenção de recursos por parte do programa requerem a auto-organização, a mudança de tipos tradicionais de participação, o acatamento do papel coordenador das câmaras municipais, a co-responsabilidade na utilização dos recursos. Em sociedades tradicionalmente não-participativas, não-democráticas, culturalmente moldadas por relações tradicionais de dominação, essas regras e normas sociais de comportamento têm gerado, por sua vez, estruturas e organizações sociais que não mostram, necessariamente, sociedades participativas e auto-organizadas, eficientes e tolerantes.

Esse é um evidente “nó problemático” que se está dando em nossos países, em matéria social, e esse nó problemático poderia ser resumido em duas principais contradições:

Modernidade x pré-modernidade

O México moderniza-se com grande rapidez, integra-se em um bloco norte-americano de livre comércio; simultaneamente, porém, torna agudos seus atrasos, marginaliza as zonas e regiões deprimidas e não consegue integrá-las no novo esquema de modernização. Pelo menos dois países coexistem na atualidade: o México moderno (industrial e urbano) e o México antigo (agrícola e rural). O “novo” e o “velho” Méxicos coexistem cotidianamente, gerando uma desarticulação global e regional muito grande.

O Pronasol surge como um programa social que procura compensar os custos sociais e os atrasos criados pelo processo modernizador. Essa é uma tarefa complexa, a partir da qual se buscará não só eliminar os atrasos no bem estar-social, mas também criar as condições necessárias para que as zonas afetadas gerem sua própria atividade econômica, que lhes dê viabilidade a longo prazo e lhes permita uma reinserção nos novos esquemas econômicos do país.

Gestão participativa x autoritarismo tradicional

A sociedade contemporânea caracteriza-se por buscar esquemas de participação nas decisões públicas. Cada vez se aceita menos a idéia de que o público é responsabilidade exclusiva do Estado, e cada vez se impulsionam mais os esquemas de co-gestão (Estado-sociedade) no cenário público. As organizações não-governamentais (ONG) terão um papel cada vez mais importante. A gestão pública “moderna” deve incorporar, crescentemente, esquemas de co-gestão, sobretudo no âmbito das políticas sociais. Mas para que esses sistemas funcionem deve-se atingir uma compreensão muito ampla, já que em sociedades culturalmente autoritárias e não-democráticas a modernização forçada pode gerar novos esquemas indesejáveis de autoritarismo e clientelismo, desarticulação social e normativa, bem como uma nova crise de governabilidade.

Em um programa social que visa mitigar os atrasos sociais mais imediatos, por todo o território nacional, surge claramente este problema: como inovar a gestão pública e

modernizar seus mecanismos em contextos socialmente tradicionais com esquemas de ação e representação do México antigo? Como democratizar as políticas sociais e torná-las mais participativas, diante de tradições locais de exercício do poder que impedem ou desvirtuem essa mudança? Como avançar nas decisões coletivas em estruturas de mandonismo histórico?

5. Reflexões finais

a) A reforma estatal, no México, trouxe em si uma mudança genérica de estratégia, em que as questões, em um Estado que desejava resolver todos os problemas sociais, eram encaradas como uma obrigação global, e que no Estado Seletivo são postas como uma obrigação dependente de vários parâmetros de avaliação.

Fala-se de Estado Seletivo porque as relações Estado-sociedade se transformam:

— de um conceito de serviço a uma sociedade homogênea universal em um serviço prestado a uma sociedade heterogênea particular;

— de um espaço político que se vê questionado em sua legitimidade e por isso se propõe apoiar-se mais na ação dos operadores sociais do que em seu aparelho administrativo;

— de uma lógica de responsabilidade de mão única (Estado para sociedade) em uma lógica de mão dupla (Estado-sociedade-Estado);

— de um Estado com recursos amplos em um outro com recursos restritos e manejados segundo o critério de eficiência;

— de um traçado geral da sociedade a um tratamento diferenciado e parcelado ou subdividido, que então gera estratégias distintas.

b) Os pré-requisitos de uma estratégia de reforma estatal nesse espaço, à luz de uma visão neoliberal dos princípios sociais normativos que deveriam imperar, são:

— direção e destinação precisas dos recursos para tentar resolver questões específicas, em populações definidas e delimitadas;

— ação, resultados e avaliação ágeis e desembaraçados;

— geração de novas dinâmicas sociais que levem paulatinamente o Estado a uma posição de apoio ou direção.

No Pronasol definem-se explicitamente quatro grandes princípios de ação: respeito à comunidade e a suas decisões; estímulo à organização social e à participação; co-responsabilidade e honestidade, disciplina e eficiência.

Esses elementos de ação têm várias implicações à luz dos resultados que se podem observar em alguns espaços municipais. Os padrões tradicionais de cooperação e participação, em muitos aspectos, terão nesse programa um aliado particular. Com certos requisitos e controles, grande número de comunidades tem tido acesso a recursos,

especialmente para melhoria de infra-estrutura e, em outros casos, de produção. Em várias comunidades observa-se que a dinâmica de participação tem-se dirigido quase que totalmente para os procedimentos e esquemas que o Pronasol exige.

Não fica claro o que está acontecendo ao nível de formas de participação social. Por que tanto dependem, agora, do programa, dos esquemas participativos? Isso se deve ao fato de o Pronasol, diante da carência de outros tipos de organização que apoiam as comunidades, se converter no único agente organizador e provedor de recursos. Isso pode estar criando um novo tipo de dependência, em lugar de uma lógica de auto-organização das sociedades e comunidades. Por ser um programa governamental, o único que tem condições viáveis para outorgar recursos e é capaz de gerar participação, pode-se estar criando uma nova dependência: as populações organizam-se sempre que exista o apoio do governo, senão a organização estabelecida se dissolve e gera desilusão social e desarticulação. Quer dizer, a dinâmica de participação criada não parece estar gerando organizações que continuem existindo mesmo depois de o trabalho principal estar acabado. Além disso, é preciso avaliar em que sentido essa forma de organização desmembrou e desarticulou formas de organização ancestrais e, nesse sentido, que efeito está tendo. Se não se estão criando organizações sociais auto-reprodutivas e se foram afetadas as formas tradicionais de participação, pode-se concluir que o efeito, a médio prazo, poderá ser de desarticulação social e comunitária.⁷

Mais ainda, é necessário observar cuidadosamente o fato de que as formas de organização que funcionaram para criar infra-estrutura talvez requeiram outra forma de organização para criar viabilidade econômica em populações com situações de difícil reversão. Que mudanças nas demandas populares já tiveram apoio do Pronasol para criar certa infra-estrutura de educação, habitação ou saúde e que agora enfrentam problemas de organização de produção, de troca de cultivo ou produção, acesso a emprego etc.? Quer dizer, não parece que esquemas como o desse tipo de programa sejam suficientes para criar uma sociedade que, além de participativa, seja capaz de gerar dinâmicas reprodutivas e que proporcionem viabilidade econômica.

Assim, parece que a direção do Pronasol gerou um processo de acesso a recursos por parte das comunidades, mais que uma dinâmica de participação capaz de reproduzir-se em outras esferas e ante outros esquemas organizativos situados além do governo. De alguma forma, como se trata de um programa governamental, a cultura política do país torna difícil distinguir uma ação com perfil paternalista e dependente de recursos governamentais de um programa gerador de dinâmicas “solidárias” e auto-reprodutivas em termos de organização social. Não obstante, é difícil avaliar em que grau um programa como esse pode estar sendo manipulado com fins eleitorais.⁸

c) É, porém, necessário aceitar que na América Latina têm tido êxito inicial os processos modernizadores que se apoiaram nos mecanismos de mercado como instrumento de ruptura com os antigos princípios sociais de comportamento e relação. Esse êxito pode ser explicado pelo fato de tais mecanismos gerarem ataques diretos contra estruturas apoiadas em clientelismo e patrimonialismo. A lógica do mercado afeta diretamente as regras de

⁷ Os autores estão analisando esse tipo de situações através de um estudo sobre formas inovadoras de participação social a nível local, no México, com o apoio da Fundação Ford.

⁸ Dresser, D. *Neopopulist solutions to neoliberal problems. Mexico's National Solidarity Program*. Center for US - Mexican Studies, University of California, 1991.

intercâmbio de agentes de recursos e sinecuras, impondo aparentemente um espaço neutro e abstrato (as leis racionais) sobre um aspecto concreto e particular (aproximação e simpatia política, dependência mútua).

Contudo, essa estratégia começará a encontrar seus limites.⁹ Primeiro porque os apoios das organizações públicas e sua natureza dual não se modificam. Com uma estratégia de livre mercado, pode-se querer romper de forma substancial (mas não totalmente) o antigo esquema estrutural e de comportamento, mas não necessariamente dirigir a construção de um novo esquema. A visão de mercado criará desmotivação e desarticulação no processo de geração das novas estruturas organizacionais. A lógica de mercado estabelecerá novas regras e seus princípios, mas não gerará necessariamente, por si própria, a interpretação simbólica que os atores procurarão construir partindo de seus princípios culturais. A incorporação dos princípios de racionalidade técnica não é um processo automático, já que não é um princípio cultural na América Latina. É um princípio de comportamento. As diferentes percepções culturais e históricas procurarão incorporar tais regras, à luz de determinados símbolos, que se podem constituir em normas. E é aqui que a estratégia de mercado pode ter seus limites.

Ou seja os principais pontos em que essa estratégia de reforma estatal está encontrando suas fronteiras são a geração, o acatamento e a incorporação das regras de comportamento “moderno” (eficiência, tolerância política, livre mercado e competência) como normas de ação organizacional e social.

Os princípios de mercado e democracia, competência e individualismo não são suficientes para criar novos espaços a partir de esferas clientelistas e patrimonialistas. O construto estatal que se deseja desenvolver, sustentado na racionalidade, na eficiência e na competência, requerem desde esferas organizacionais, integradas cultural e simbolicamente, até a lógica da participação e da autogestão. O aparente resultado da observação, quando isso se realiza de maneira mecânica e linear é que, buscando eliminar o clientelismo e o patrimonialismo, poder-se-ia estar gerando, no interior de culturas autoritárias, comportamentos e estruturas igualmente clientelistas sob um discurso “racionalista”. O maior ou menor grau de assimilação cultural da mudança será, sem dúvida, a variável que transforme essencialmente nossas sociedades ou as leve simplesmente a adotarem um novo discurso.

Referências bibliográficas

Arellano, D. *Andlisis organizacional, una perspectiva desde la estrategia*. México, Cide, 1991.

———. *Teoría de la organización y andlisis organizacional: hacia nuevos paradigmas*. México, Cide, 1992.

⁹ Dois estudos de caso para o México podem ser encontrados em Arellano, D. & Cabrero, E. *Organizational change under cultural and political perspectives: the case of the public organizations in Mexico since the modernization process*. Paris, 11th European Group of Organization Studies (Egos) Colloquium, 1993; e Cabrero, E.; Arellano, D. & Medina, C. *Lucha contra la pobreza y liderazgo tradicional. El caso de Pronasol en Omitlán, Hidalgo, México*. Caracas, Clad, 1993.

- & Cabrero, E. *Organizational change under cultural and political perspectives: the case of the public organization in Mexico since the modernization process*. Paris, 11th European Group of Organization Studies (Egos) Colloquium, 1993.
- & Coronilla, R. *Cambio y organizaciones públicas: fuentes y perspectivas analíticas desde la teoría de la organización*. México, Cide, 1993.
- Armstrong, P. Contradiction and social dynamics in the capitalist agency relationship. *Accounting Organizations and Society*, 16, 1991.
- Barzalay, M. *Breaking through bureaucracy*. California, University of California Press, 1992.
- Blease, C. & Hays, S. *Managing the public organization*. Washington, CQ Press, 1993.
- Bozeman, B. *All organizations are public*. San Francisco, Jossey-Bass, 1989.
- & Straussman, J. D. *Public management strategies*. San Francisco, Jossey-Bass, 1990.
- Cabrero, E. & Arellano, D. ¿Empresa pública estatal? Hacia un nuevo perfil en el Estado estratega. *Gestión y Estrategia*, México, UAM-A, 1, 1990.
- & ———. *Innovation and success. The case of Mexico*. Bogotá, Canadian Consortium of Schools of Management/Consejo Latinoamericano de Escuelas de Administración/International Management Network (Ginebra, Suiza), Innovation and Success Programme, 1991.
- & ———. *Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas. Una propuesta metodológica*. México, Cide, 1993.
- & ———. *Innovación en la gestión local en México*. México, Cide-Fundación Ford, 1993. mimeog.
- ; ——— & Medina, C. *Lucha contra la pobreza y liderazgo tradicional. El caso de Pronasol en Omitlán, Hidalgo, México*. Caracas, Clad, 1993.
- Clegg, S. *Frameworks of power*. London, Sage, 1989.
- . *Modern organizations, organization studies in the post-modern world*. London, Sage, 1990.
- & Dunkerlay, D. *Organization, class and control*. London, Routledge & Kegan Paul, 1980.
- Coronilla, R. *Diversos enfoques del cambio organizacional*. México, Cide, 1993.
- Crozier, M. *El fenómeno burocrático*. Buenos Aires, Amorrortu, 1973.
- . *Estado moderno, Estado modesto*. México, FCE, 1987.
- & Friedberg, E. *El actor y el sistema*. [1977] México, Alianza Editorial, 1989.
- Derhardt, R. *Theories of public organization*. California, Wadsworth, 1993.
- Derrida, J. *La escritura y la diferencia*. Barcelona, Anthropos, 1989.
- Dresser, D. *Neopopulist solutions to neoliberal problems. México's National Solidarity Program*. Center for US-Mexican Studies, University of California, 1991.
- Elster, J. *El cemento de la sociedad*. Barcelona, Gedisa, 1991.
- Friedberg, E. Les quatre dimensions de l'action organisée. *Revue Française de Sociologie*, 33: 531-57, 1992.
- . *Le pouvoir et la règle*. Paris, Seuil, 1993.
- Garden, K. Organization theory in the postmodern era. In: Reed, M. & Hughes, M. (eds.). *Rethinking organization*. London, Sage, 1992.

Giddens, A. *The constitution of society. Outline of the theory of structuration*. Cambridge, Blackwell, Polity Press, 1984.

Gortner, H.; Mahler, J. & Bell, J. *Organization theory. A public perspective*. Chicago, Dorsey Press, 1987.

Guerrero, O. *El Estado en la era de la modernización*. México, PYV, 1992.

Harmon, M. & Mayer, R. *Organization theory for public administration*. USA, Scott, 1986.

Lipsky, M. *Street-level bureaucracy*. New York, Sage, 1980.

Reed, M. *Redirections in organizational analysis*. London, Tavistock, 1985.

——— & Hughes, M. (eds.). *Rethinking organization*. London, Sage, 1992.