

I Policy Networks e le istituzioni intergovernative nella lotta alla povertà

Le ONG nel caso della metropoli brasiliana

Simone Apollo, 2005

Indice

Abbreviazioni 11

Introduzione 13

DUE ISTITUZIONI NELLA REALTA' BRASILIANA

1.1 La Banca Mondiale: crescita economica e lotta alla povertà 23

Riquadro 1 - Brasile: un cammino travagliato verso lo sviluppo 37

1.2 Le Nazioni Unite, lo sviluppo umano e il caso brasiliano 42

Riquadro 2 – I piani di stabilizzazione economica e l'avvento dei programmi di aggiustamento strutturale 45

1.3 L'UNHABITAT e la dichiarazione di Recife: eliminare la povertà dalle città 58

QUATTRO ONG IN LOTTA CONTRO LA POVERTA'

2.1 Il lavoro di Cidade Viva a Campo Grande 71

Riquadro 3 – L'evoluzione della società civile brasiliana 75

2.2 L'elettrificazione di Rocinha 86

2.3 Viva Rio: la risposta della società civile 101

Riquadro 4 – La dinamica dell'urbanizzazione carioca: come le favelas sono diventate un problema 113

2.4 Il gruppo Afro Reggae e i suoni delle favelas 121

IL RUOLO DELLE ONG NELLE FASI PROGETTUALI

3.1 Disagio sociale e domanda di servizi: la scelta degli obiettivi 139

3.2 Formulazione e selezione dei progetti: tra partecipazione ed esclusione 156

3.3 L'implementazione dei progetti: le ONG protagoniste 171

3.4 Il ruolo delle ONG nel monitoraggio e nella valutazione dei progetti 185

NETWORKS: EFFICACIA E PROBLEMI

4.1 Le reti sociali nei quattro programmi: attori, relazioni e scambi di risorse 199

Riquadro 5 – Rocha: 10 punti sulla povertà brasiliana 218

4.2 L'efficacia dei progetti basati sul modello del *Public Network Management* 221

4.3 *Partnership*: problemi, risorse e prospettive future 239

LE CONCLUSIONI 253

Nota metodologica 261

Bibliografia 271

Siti web di riferimento 281

ABBREVIAZIONI

ABONG - *Associação Brasileira Organizações Não Governamentais*

AIDS – Sindrome da Immunodeficienza Acquisita

ANDI - *Agência de Notícias dos Direitos da Infância*

BID – Banca Interamericana di Sviluppo

BNDS - *Banco Nacional Desenvolvimento Social*

CEPAL – *Comisión Económica para la América Latina y el Caribe*

CIEP - *Centro Integrado de Educação Popular*

CRBM – Campagna per la Riforma della Banca Mondiale

DST/AIDS - *Programa Nacional Doenças Sexualmente Transmissíveis-AIDS*

EDF - *Electricité de France*

FAO – Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Agricoltura e l'Alimentazione

FMI – Fondo Monetario Internazionale

HDI – *Human Development Index*

IBASE - *Instituto Brasileiro de Analises Sociais e Econômicas*

IBGE - *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*

IBRD – *International Bank for Reconstruction and development*

IFUP – *International Forum on Urban Poverty*

ILO – *International Labour Organization*

IPEA – *Istituto de Pesquisas Economicas Aplicadas*

IPPUR – *Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional*

MIGA - *Multilateral Investment Guarantee Agency*

MST – *Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra*

NPM – *New Public Management*

OMS – Organizzazione Mondiale della Sanità

ONG – Organizzazione non governativa

ONU – Organizzazione delle Nazioni Unite

PCPR - *Programa de Combate à Pobreza Rural no Nordeste*

PIC - centri d'informazione al pubblico

PIL – Prodotto Interno Lordo

PLANAFLORO - *Plano Agropecuário e Florestal de Rondônia*

PNM – *Public Network Management*

PRONAI - *Programa Normalização de Areas Informais*

RA – regione amministrativa

UN – *United Nations*

UNDAF - *United Nations Development Assistance Framework*

UNDP - *United Nations Development Programme*

UNESCO - Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura

UNFPA - Fondo per la Popolazione delle Nazioni Unite

UN-HABITAT - *United Nations Human Settlements Programme*

UNICEF – Fondo delle Nazioni Unite per l'Infanzia

UNIDO – Organizzazione Nazioni Unite per lo Sviluppo Industriale

WSF – Forum Sociale Mondiale

Introduzione

Sui processi di cambiamento che stanno interessando le strategie con cui le istituzioni intergovernative affrontano il grande tema della povertà, si è scritto e si continua a scrivere molto. Sociologi, economisti, scienziati politici continuano ad esaminare i mutamenti nelle politiche, e le spinte provenienti dai movimenti sociali globali che contribuiscono a generarli. A partire dai moti di protesta di Seattle, che nel 1999 hanno contestato pesantemente il vertice dell'Organizzazione Mondiale del Commercio, e che sono stati la scintilla da cui si sarebbe sviluppato il movimento sociale globale di critica al modello di globalizzazione neoliberista (frettolosamente etichettato come movimento *No Global*), molti studi hanno concorso ad alimentare le accuse a istituzioni come la Banca Mondiale e il Fondo Monetario Internazionale (FMI). Voci autorevoli come quelle di Jeremy Rifkin, Joseph E. Stiglitz, Michel Chossudovsky, Walden Bello e di molti altri rappresentanti del mondo accademico e intellettuale, si sono soffermate sui gravi sbagli commessi da queste istituzioni, che se sulla carta dovrebbero avere per missione sconfiggere la povertà e prevenire le crisi economiche e finanziarie, sono accusate di aver soltanto difeso gli interessi dei paesi ricchi e dei grandi investitori privati multinazionali.

Accanto alle critiche degli intellettuali, il movimento di critica alla globalizzazione neoliberista è cresciuto nelle sue proporzioni, e si è differenziato al proprio interno: alle componenti più politicizzate, si sono affiancate le organizzazioni non governative (d'ora in poi ONG) che da decenni avevano avviato progetti di cooperazione con i paesi poveri. Sia attori transnazionali come Greenpeace, Action Aid, Medici Senza Frontiere e Amnesty International, che ONG più piccole e legate a specifiche realtà nazionali, si sono uniti nella denuncia al modello di sviluppo neoliberista, che avrebbe favorito l'aumento degli squilibri tra le nazioni, e alle istituzioni che lo hanno promosso. Insieme alle ONG, anche altri soggetti, sempre rientranti nella sfera della cosiddetta società civile organizzata, hanno avviato discussioni critiche e hanno partecipato a proposte di sviluppo alternativo: sindacati, associazioni laiche e non, partiti politici, mezzi di comunicazione, enti pubblici locali, cooperative ed organizzazioni del terzo settore. Da più punti l'accusa al tentativo di globalizzare il modello di sviluppo neoliberista, è stata lanciata, ed è confluita nel vasto movimento, che alcuni iniziano a definire *New Global* o *Alter Global*.

E' anche per queste ragioni, che le due sorelle di Bretton Woods, sono state costrette ad aprire un dibattito sulla bontà delle scelte fino ad allora patrocinate. Gli attacchi provenienti dalla società civile, del resto, non sono piovuti dal cielo, ma sono sempre stati basati su fatti reali: la crisi del debito che negli anni Ottanta ha piegato molti paesi in via di sviluppo, e di cui i programmi di aggiustamento strutturale hanno contribuito ad aggravare gli effetti; la crisi asiatica della seconda metà degli anni Novanta; il crollo finanziario dell'Argentina. Sono gli esempi più lampanti degli errori strategici commessi nel nome della lotta alla povertà e dell'assistenza ai paesi in difficoltà, compiuti dal FMI e dalla Banca Mondiale.

Se i movimenti sociali e la società civile globale con le loro critiche e le loro proposte alternative, hanno avuto un ruolo fondamentale nell'avvio di un processo di cambiamento nelle strategie intergovernative di lotta alla povertà, anche dall'Organizzazione delle Nazioni Unite si è levato l'invito ad un approccio nuovo a questo tema. La necessità di coinvolgere le organizzazioni della società civile, e le ONG è ormai condivisa in molti settori del sistema delle Nazioni Unite, che in più occasioni hanno esortato gli organismi che svolgono una funzione nella questione dello sviluppo, ad instaurare delle forme di *partnerhip* con le ONG e con i rappresentanti della società civile.

Le spinte ad un rinnovamento delle strategie delle istituzioni di Bretton Woods e, quindi, ad una diversa gestione della povertà globale, hanno portato all'ideazione di nuove iniziative. La Banca Mondiale, che per mandato deve sostenere progetti di sviluppo socio-economico, e il FMI, sono giunti al superamento delle SAP (*Structural Adjustment Policies*), e all'implementazione dei cosiddetti PRSP (*Poverty Reduction Strategy Papers*), spostando così la propria attenzione dalle questioni macroeconomiche alla lotta alla povertà (in realtà, la visione neoliberista dello sviluppo non è abbandonata, ma temperata con una serie di misure di sostegno sociale alle fasce più deboli della popolazione). Con questo nuovo tipo d'intervento le due istituzioni dichiarano di voler coinvolgere sia le istituzioni locali che la società civile, nella pianificazione delle operazioni da compiere in ogni paese, e di voler limitare l'ingerenza negli affari interni di quei paesi. L'applicazione delle PRS, che riguarda soltanto i paesi più altamente indebitati, è sintomatica di un generale cambiamento di rotta nelle strategie delle istituzioni preposte a contrastare la povertà, che se da un lato sono più attente ai bisogni delle popolazioni locali, dall'altro sono anche più ricettive nei confronti del mondo della società civile.

Il cambiamento di rotta, del resto, s'inserisce nel generale *policy change* che ha interessato molte amministrazioni pubbliche nella seconda metà degli anni Novanta. In quegli anni si è assistito al superamento dei modelli di gestione pubblica basati sul mercato (che erano subentrati, a loro volta, al modello gerarchico tradizionale): per far fronte ai nuovi bisogni dei cittadini, soprattutto in campo sociale e sanitario, ed alla rinnovata esigenza d'amministrazioni di risultato, le istituzioni pubbliche hanno iniziato ad abbandonare una strategia gestionale che delegava a soggetti privati molti compiti un tempo prerogativa dello Stato. L'attore privato da solo non si è dimostrato in grado di garantire il soddisfacimento degli interessi pubblici, anche perché le eccessive necessità di riduzione dei costi e di massimizzazione dei profitti lo sottraggono da un reale impegno di carattere pubblico.

La ricerca di alternative gestionali, ha condotto, perciò, al coinvolgimento in molti settori dell'amministrazione pubblica di attori provenienti dalla società civile: società cooperative e associazioni varie accreditate per lo svolgimento di determinate funzioni, hanno iniziato collaborare con gli enti pubblici e i soggetti privati, nella realizzazione delle politiche pubbliche. Questo modello alternativo di gestione pubblica, denominato *Public Network Management*, ha trovato riscontro in molti paesi europei, ed è uno degli elementi alla base del modello di *governance integrativa* (Moini, 2001), che sta coinvolgendo, come si è detto, anche istituzioni internazionali come la Banca Mondiale e le agenzie delle Nazioni Unite. L'idea che il contrasto alla povertà che affligge moltissimi paesi, si debba reggere su dei fitti *networks* d'azione politica, sembra ormai condivisa. Nelle grandi conferenze sullo sviluppo organizzate dalle Nazioni Unite, come nella definizione delle *Country Assistance Strategies* della Banca Mondiale, il richiamo al dialogo ed alla collaborazione operativa con le ONG e le organizzazioni della società civile in genere, è ormai un fatto certo. Anche le istituzioni, sia di livello nazionale, che di livello municipale, e i soggetti privati, sono chiamati a far parte delle reti d'azione su cui si deve fondare la lotta alla povertà. Insomma, presso gli organismi multilaterali preposti al finanziamento dello sviluppo pare ormai accettata l'idea del *network* e della costruzione di *partnerships* con soggetti i più differenti.

Alle dichiarazioni fatte negli incontri mondiali e alle frasi impresse nei documenti di cooperazione con i vari paesi, però, fa effettivo riscontro una reale costruzione di *partnerships* locali? Se sulla scena globale le istituzioni intergovernative affermano la svolta a favore della collaborazione con la società civile, i programmi implementati a livello locale si distinguono effettivamente per un nuovo approccio nei confronti delle ONG e delle associazioni più piccole che cercano di provvedere con i loro mezzi ad alleviare il problema della povertà?

Si tratta di capire, in altri termini, se oltre che negli annunci fatti nelle sedi internazionali e nelle proposte redatte nei documenti di assistenza ai singoli paesi, i principi del *Public Network Management* sono realmente applicati nei progetti di sviluppo appoggiati dalle istituzioni intergovernative. E' proprio questo dubbio che ha dato impulso al lavoro.

Il campo d'analisi, che resta quello dei rapporti tra istituzioni intergovernative e società civile nei programmi di lotta alla povertà, è stato delimitato sotto molti punti di vista. Innanzitutto, si è scelto di analizzare la situazione in un paese come il Brasile, che ha suscitato interesse per diversi fattori: il fatto che sia un paese esteso, fortemente popolato e ricco di risorse e allo stesso tempo colpito da enormi squilibri economici e sociali; la collocazione nel continente latinoamericano, che da sempre è stato oggetto delle politiche di aggiustamento strutturale delle istituzioni di Bretton Woods, e che ha sofferto molto per la crisi del debito negli anni Ottanta; la sperimentazione di pratiche alternative di gestione pubblica come il bilancio partecipativo introdotto a Porto Alegre, l'elezione di Luiz Inácio "Lula" da Silva alla presidenza del paese, simboli evidenti di un risvegliato fragore nella società civile del paese; la presenza di alcune delle più grandi aree metropolitane del pianeta.

	IERI	OGGI
Popolazione	157.070.163 (1998)	169.799.170 (2000)
Tasso d'analfabetismo	13,8 (1998)	11,6% (2003)
Tasso di disoccupazione	7,59% (1998)	7,1% (2002)
Mortalità infantile (ogni 1000 nati)	29,6 (2000)	27,0 (2003)
PIL (milioni di <i>reais</i>)	963.846 (1999)	1.556.182 (2003)

Tabella 1 - Brasile: alcuni dati nazionali (Fonte: IBGE 2004)

Quest'ultimo elemento si ricollega alla seconda restrizione operata sul campo d'analisi: si è deciso di concentrare l'attenzione sulla povertà urbana e sugli interventi mirati a ridurla, e, da questo punto di vista la scelta non poteva che ricadere su questo paese. In Brasile la povertà è divenuto un fenomeno tipicamente urbano. La massiccia urbanizzazione, che nelle città ha portato allo sviluppo incontrollato degli insediamenti di fortuna e alla nascita delle cosiddette favelas, o *comunidades carentes*, nel corso degli anni ha trasportato milioni di poveri dalle aree rurali del *Nordeste*, alle metropoli del *Sudeste*, con tutti i disagi correlati. L'inadeguatezza delle infrastrutture urbane, l'inefficienza dei servizi sanitari e educativi, la carenza di alloggi, l'esplosione degli episodi di violenza, l'enorme sviluppo dell'economia informale, hanno tracciato un quadro in cui milioni di persone ogni giorno devono lottare per la propria sopravvivenza. Il fenomeno, che per ora non accenna ad arrestarsi, è stato ampiamente studiato, ma la soluzione al dramma della povertà delle metropoli brasiliane non è stata ancora trovata, o, per lo meno, non è stata messa in atto.

La città scelta per l'indagine è Rio de Janeiro. Attrazione turistica famosa in tutto il mondo, con i suoi circa undici milioni di abitanti Rio è la seconda città più popolosa del Brasile dopo São Paulo, ed è quella che più di tutte ha sperimentato il fenomeno incontrollato della diffusione delle favelas. Il problema è aggravato anche dal ruolo ingombrante che i gruppi criminali legati al traffico di droga, hanno nel tessuto urbano della città. La presenza di questi gruppi ha alimentato negli ultimi decenni una crescente spirale di violenza armata, che condotto ad un aumento imponente degli omicidi. Allo stesso tempo, a Rio de Janeiro si assiste ad un rafforzamento della società civile, e all'implementazione di molti progetti appoggiati da organismi intergovernativi.

Per quanto riguarda questi ultimi, si è soffermata l'attenzione su quelle che si dedicano specificatamente alla lotta alla povertà: si è scelto quindi di considerare la Banca Mondiale e le Nazioni Unite con le loro molteplici agenzie specializzate (anche in funzione di interessanti spunti di paragone).

L'ipotesi di partenza dell'indagine, è la seguente:

- *se nei programmi di lotta alla povertà urbana portati avanti dalle istituzioni intergovernative in Brasile viene coinvolta maggiormente la società civile, tali programmi risultano più efficaci.*

Per dimostrare e rendere legittima l'ipotesi, si è proceduto con una ricerca sul campo (resa possibile anche grazie alla borsa di studio per tesi all'estero concessa dalla Facoltà di Sociologia dell'Università "La Sapienza" di Roma). In base ad una precisa definizione del concetto di "povertà urbana" data dall'UN-HABITAT (*United Nations Human Settlements Programme*), l'agenzia delle Nazioni Unite che si occupa degli insediamenti umani, si sono scelti quattro progetti realizzati a Rio de Janeiro da Banca Mondiale e Nazioni Unite. Secondo tale definizione, i poveri delle città:

“Non solo patiscono la mancanza di reddito e dell’accesso a beni e servizi di base, ma sperimentano anche uno status sociale limitato; una marginalità nello spazio urbano e un ambiente di vita degradato; limitate possibilità di accedere alla giustizia, all’informazione, all’educazione, alla possibilità di prendere delle decisioni, e al diritto di cittadinanza; una certa vulnerabilità nei confronti della violenza e una perdita di sicurezza” (UN-HABITAT, 1996).

Una strategia credibile di contrasto alla povertà urbana non si deve perciò limitare soltanto ad interventi di natura economica e assistenziale, all’elargizione di sussidi, alle regole sul salario minimo, ma deve prevedere lo sviluppo di risorse territoriali che possano sostenere i diritti di cittadinanza della popolazione. Secondo questo punto di vista, i cittadini poveri devono poter usufruire degli stessi servizi a disposizione di quelli che hanno un elevato potere acquisitivo.

Per queste ragioni, si è assunto che tra i programmi di lotta alla povertà urbana rientrassero tutti gli interventi a sostegno della salute, del risanamento dell’ambiente urbano, dell’educazione e della cultura. In ciascuna di queste quattro aree d’intervento, si sono selezionati quattro progetti in cui fosse presente una qualche partecipazione delle ONG, e ne sono stati analizzati le finalità, la struttura e il funzionamento, concentrando sempre l’attenzione sul ruolo che in essi hanno le ONG. I progetti sono i seguenti:

Area di intervento	Progetto	Finanziatore	ONG
Salute	<i>Mulheres Unidas Pela Vida</i>	Banca Mondiale (IBRD)	CidadeViva
Risanamento Urbano	PRONAI (realizzazione del programma a Rocinha)	Banca Mondiale (MIGA)	Rocinha XXI°
Educazione	<i>Espaço Criança Esperança</i>	ONU (UNICEF)	Viva Rio
Cultura	Escolas de Paz (<i>Oficinas Especiais</i>)	ONU (UNESCO)	Grupo Cultural Afro Reggae

Tabella 2 - I progetti studiati

Nello svolgimento della ricerca sul campo, tutte le ONG sono state contattate, informate degli scopi della ricerca, e i responsabili dei progetti selezionati sono stati intervistati. Visto il carattere della ricerca, che non pretende di esaurire tutta la questione dei rapporti tra ONG e istituzioni intergovernative, ma si propone piuttosto come indagine di sfondo del problema, limitando l’attenzione al caso brasiliano, e cercando di ritagliare alcuni aspetti critici, e visto il ristretto numero di persone da intervistare, si è scelto di sottoporre i responsabili delle ONG ad interviste con questionario non strutturato, in cui le domande sono *aperte*, ossia non legate ad alternative di risposta fisse predeterminate, e l’intervistato ha piena libertà di scegliere la sua risposta e l’intervistatore di aggiungere domande supplementari (Ferrarotti, 1994). Il questionario, lo stesso per ciascuna intervista, ed è consultabile in appendice insieme ad una più dettagliata nota metodologica.

E’importante notare che nell’ambito della società civile si è deciso di concentrare l’attenzione soltanto sulle ONG. Queste rientrano nella definizione di *società civile* che dà l’UNDP (United Nations Development Programme) di:

“Entità strutturate che operano al di fuori della sfera formale del governo, non hanno fini di lucro, sono autonome, mobilitano le persone in attività di volontariato e producono beni e servizi per la collettività”.

Insieme alle ONG rientrano vive nella sfera della società civile anche altri tipi d'attori come: le associazioni comunitarie, professionali, di volontariato, le organizzazioni religiose, i movimenti sociali e le fondazioni. In questa ricerca, la scelta è ricaduta sulle ONG per il semplice fatto che queste sono senza dubbio gli attori organizzati, più vicini alle problematiche delle comunità locali e allo stesso tempo più in contatto con le agenzie multilaterali di sviluppo. Se da una parte, come si è visto prima, molte ONG sono entrate a far parte del movimento di critica alla globalizzazione neoliberista, dall'altra hanno conservato un legame privilegiato con le comunità e le istituzioni locali. Non a caso, tutte le ONG considerate in questa indagine hanno condiviso l'esperienza del Forum Sociale Mondiale, che per diverse edizioni si è tenuto a Porto Alegre. L'impostazione della ricerca, del resto, tende a privilegiare la prospettiva con cui le ONG vedono i rapporti con le istituzioni intergovernative. Si è ritenuto interessante, infatti, concentrarsi su quest'aspetto particolare, visto che le dichiarazioni d'intenti provenienti dagli organismi multilaterali sono già molte. Il lavoro sul campo è consistito, oltre che nella realizzazione delle interviste, anche nel reperimento di materiale, di riferimenti bibliografici, e nella produzione di un consistente archivio fotografico, che soltanto in minima parte è raccolto in queste pagine.

La tesi è suddivisa in quattro parti. Nel primo capitolo, si tratterà di tematiche generali riguardanti la Banca Mondiale, le Nazioni Unite, e le relazioni che questi organismi hanno instaurato con le ONG. Saranno, inoltre, introdotti a livello macro i progetti presi in considerazione, visto che tutti quanti rientrano in più larghe iniziative, spesso di carattere nazionale. Nell'ultimo paragrafo si prenderà in esame il ruolo dell'UN-HABITAT nella riduzione dei fenomeni di povertà urbana, e s'introdurrà il tema del *Public Network Management*. Nel secondo capitolo, si tratterà un profilo delle quattro ONG, se ne vedranno le attività, saranno descritti nel dettaglio i progetti analizzati e si forniranno informazioni sulle aree in cui sono implementati. Nel terzo capitolo, si esamineranno le modalità di coinvolgimento delle ONG in ciascuna fase di attuazione dei quattro progetti. Dalla scelta degli obiettivi locali dei macroprogrammi, alla valutazione, passando per la loro formulazione, selezione ed implementazione, si vedrà come le ONG partecipano ai progetti. Nel quarto capitolo, si verificherà l'adattabilità dei quattro progetti al modello del *Public Network Management* attraverso l'analisi dei *networks* su cui sono fondati, si affronterà il tema dell'efficacia delle azioni, si vedranno i problemi, i rischi, e le potenzialità che le ONG attribuiscono alla collaborazione con le istituzioni intergovernative, e si tenterà di fare delle previsioni sulle future tendenze dei programmi di cooperazione finanziati dagli organismi multilaterali in Brasile. La trattazione dell'argomento sarà integrata con alcuni riquadri informativi di carattere generale, che approfondiscono temi di carattere storico, economico e politico.