

Participação da comunidade em projetos do Banco Mundial

Muitos acham inadequada ou muito difícil a participação da comunidade em projetos de grande escala custeados internacionalmente.

Mas em alguns casos essa participação pode ser a chave do sucesso

Samuel Paul

A participação da comunidade — pela qual as pessoas atuam em grupos para influenciar a orientação e o resultado dos programas de desenvolvimento que as afetarão — tem sido muito discutida no âmbito da atividade de desenvolvimento econômico e social, sobretudo em projetos destinados a melhorar o padrão de vida dos pobres. Algumas pessoas consideram tal participação um fim em si mesma, enquanto outras a vêem como um meio de atingir outros objetivos, como a eficiência. Seja qual for o objetivo, a participação reflete a importância da “voz” das pessoas nas atividades que as afetam.

Neste apanhado da experiência do Banco Mundial com participação da comunidade (PC) em projetos de desenvolvimento, a PC é vista como um processo pelo qual grupos beneficiários (pessoas que o projeto se destina a ajudar) influem ativamente na orientação e na execução dos projetos, tendo em vista seu próprio bem-estar. Embora esse conceito de participação seja talvez limitado, ele esclarece dois importantes aspectos. O primeiro é o envolvimento dos beneficiários no projeto. O segundo é a natureza da PC enquanto processo ou força que ajuda a manter os benefícios do projeto depois que cessa a ajuda externa.

Objetivos

A participação da comunidade pode ser utilizada em projetos de desenvolvimento para quatro amplos tipos de objetivos, que foram representados numa amostra de 40 projetos apoiados pelo Banco e que contaram com tal participação. Os quatro objetivos constituem uma hierarquia, mas na vida real podem sobrepor-se.

Aumentar a capacidade e a liberdade dos beneficiários para empreender ações, influenciando assim os processos e resultados do desenvolvimento. Subjacente a esse conceito de PC como meio de “conceder poder” está o ponto de vista de que o desenvolvimento pode levar a uma partilha equitativa de poder e aumentar a força e a consciência políti-

cas das pessoas. Quando os beneficiários têm voz de decisão no planejamento e na administração do projeto, estão passando a ter mais poder.

Apenas três dos projetos tinham por objetivo conceder poder, e em todos três era crítico o interesse ativo dos governos quanto a esse objetivo. Em áreas urbanas e projetos de serviços em Zâmbia e num projeto habitacional em El Salvador (por meio de uma fundação não-governamental) o governo empenhou-se numa filosofia de desenvolvimento para fortalecer as comunidades e instituições locais. Por isso, esses projetos contaram com o envolvimento ativo dos grupos beneficiários (geralmente as camadas mais pobres da população) no tocante ao planejamento e à administração do projeto. Há provas de que a PC conseguiu criar solidariedade entre os beneficiários e aumentar sua capacidade de lidar de modo eficaz com várias agências públicas.

Criar nos beneficiários a capacidade de se organizarem. Este objetivo é mais limitado que o de conceder poder. É possível, por exemplo, tornar os beneficiários responsáveis por determinadas funções, como monitorar o projeto. Essa experiência pode capacitá-los mais a lidar pelo menos com alguns aspectos do projeto, mesmo que seja limitado o seu papel no tocante a decisões-chave. Nesse caso, os beneficiários podem ou não começar a atuar por si mesmos, mas fica implícito que têm algum papel na tomada de decisões.

Oito dos projetos destinavam-se a desenvolver a capacidade técnica e administrativa dos beneficiários, sem se preocupar com a manutenção e a viabilidade continuada dos serviços a serem criados. No Senegal, por exemplo, os responsáveis pelo setor habitacional esforçaram-se para criar associações de donos de lotes que pudessem pleitear de modo eficaz transportes e serviços municipais. Nos projetos de El Salvador, grupos de beneficiários conseguiram manter todas as áreas administradas pelo projeto e desempenhar funções como arrecadação de taxas. Em

alguns projetos de população e nutrição, os membros da comunidade se organizaram em grupos de usuários para se educarem e motivar usuários potenciais.

Aumentar a eficácia dos projetos. A eficácia refere-se ao grau em que são atingidos os objetivos do projeto. (Por exemplo, um projeto para oferecer habitações urbanas pode não ser eficaz no caso de, mesmo conseguindo construir casas, as fazer de tal forma que os futuros moradores não queiram mudar-se para elas.) Ainda que os beneficiários não estejam envolvidos na tomada de decisões, a administração do projeto pode pedir a opinião deles sobre o planejamento e a implementação do projeto. Tal consulta provavelmente possibilitará uma compatibilização maior dos serviços do projeto com as necessidades dos beneficiários. (Ver Salmen, Lawrence. Ouvindo as pessoas. *Finanças & Desenvolvimento*, jun. 1987.)

Em 10 dos 40 projetos do Banco, a PC tinha o objetivo de aumentar a eficácia. Quando teve início, nas Filipinas, o projeto Tondo de habitação, duas organizações comunitárias locais perceberam que ele podia representar uma ameaça de nova demarcação e de mudança. Essas organizações empenharam-se em obter e conseguiram um papel consultivo no projeto, e contribuíram de modo muito útil para as estratégias adotadas na reorganização das áreas de extrema pobreza. Estudos de campo relativos a um projeto experimental de nutrição na Indonésia mostraram que organizações e lideranças locais atuantes estimulam um uso melhor dos serviços do projeto e uma nutrição infantil melhor. Em todos os casos, a PC levou à introdução de serviços novos e relevantes para os beneficiários e mobilizou a reação (demanda) de modo que houve maior compatibilidade entre demanda e oferta.

Promover a divisão de custos e a eficiência de modo geral. A PC pode ser utilizada para facilitar o entendimento e o acordo coletivos quanto à divisão de custos e sua execução. Contribuições oportunas por parte dos gru-

pos beneficiários podem tornar mais eficientes tanto o planejamento dos projetos quanto sua implementação. (A eficiência diz respeito à eficácia em relação aos custos para atingir os objetivos do projeto.) A troca de informações e a interação entre os grupos, por exemplo, podem ser utilizadas para facilitar o fluxo dos serviços e para uma redução global dos custos unitários dos serviços. Partilhar informações com os beneficiários e consultá-los são provavelmente os melhores meios para tornar o projeto mais eficiente. A divisão de custos foi objetivo de quase metade dos projetos, porém muito poucos o atingiram.

O projeto habitacional de El Salvador, que foi bem-sucedido sob esse aspecto, adotou uma estratégia eficaz para promover a divisão de custos; tal estratégia incluía os elementos seguintes:

- amplo diálogo com os grupos beneficiários antes da implementação;
- contratação e treinamento de trabalhadores de campo motivados, para o acompanhamento dos beneficiários;
- um sistema de monitoração que vigie os pagamentos e proponha o que fazer no caso de não-cumprimento;
- um sistema de pesquisa e atuação negociada caso os pagamentos não sejam feitos;
- escritórios de campo acessíveis para dar assistência aos beneficiários, fornecendo informações e resolvendo problemas.

Cerca de metade dos 40 projetos procurou aumentar a própria eficiência (exceto no tocante à divisão de custos) mediante a utilização da PC. Seu objetivo era reduzir os custos encurtando ou eliminando os atrasos na implantação que podem derivar de desencontros ou conflitos entre o pessoal do projeto e os beneficiários.

Em certos casos, a eficiência tornou-se uma preocupação, devido à necessidade de melhor manutenção operacional. Nos anos 70, os projetos de irrigação concentraram-se, a princípio, na instalação de tecnologia e equipamento, e só começaram a contar seriamente com a participação dos usuários de água quando foram forçados pelos baixos índices de recuperação de custos e pelo fato de a água estar sendo mal usada e de modo não-equitativo. Durante o processo de implementação, o Serviço Nacional de Irrigação das Filipinas, por exemplo, percebeu as limitações de um método puramente técnico e passou a levar em conta as funções das organizações de agricultores e seu desenvolvimento. Da mesma forma, o projeto de irrigação Jotihur, na Indonésia, concentrou-se primeiro em concluir as obras civis. Foi devido à deterioração do sistema terciário dos canais menores de distribuição que a administração estabeleceu associações de usuários de água para aumentar a eficiência.

A intensidade da PC

Também vale a pena fazer distinção entre os vários níveis de intensidade na PC, em-

bora níveis diferentes possam coexistir no mesmo projeto.

Partilhando informações com os beneficiários, os planejadores e os administradores do projeto podem facilitar a atuação individual ou coletiva. Em programas de planejamento familiar e de nutrição, esse intercâmbio de informações pode ser essencial ao sucesso do projeto (ver box).

Quando alguns beneficiários, além de receberem informações, são também *consultados* acerca de questões-chave em determinados estágios — ou em todos — do ciclo de um projeto, a intensidade da PC é maior. Os beneficiários podem fornecer outras informações passíveis de serem levadas em conta pela agência que implementa o projeto no tocante ao planejamento geral e aos estágios da implantação.

É possível os beneficiários terem um *papel de tomada de decisões no planejamento e na implementação do projeto*, seja de forma exclusiva, seja em conjunção com outras pessoas. Assim, os moradores das áreas de extrema pobreza podem decidir, juntamente com o pessoal do projeto, acerca do plano para melhorar suas moradias.

Quando os beneficiários *tomam a iniciativa* de ações e decisões concernentes a um projeto — no caso, por exemplo, de grupos beneficiários identificarem uma necessidade nova e decidirem enfrentá-la por si mesmos — a PC atinge o máximo de intensidade. O fato de os grupos tomarem a iniciativa é qualitativamente diferente do fato de serem capazes de atuar ou decidir acerca de questões e tarefas que lhes são propostas ou atribuídas.

A intensidade da PC nos projetos pode variar nos diferentes estágios de seu ciclo de existência. É comum se contar com intercâmbio de informações e consultas no estágio de planejamento, quando os grupos beneficiários ainda estão em formação, e mais tarde, durante a implantação do projeto, dar-se a eles uma função na tomada de decisões e na administração.

Formas de organização

Os mecanismos institucionais adequados para que haja a PC variam, dependendo das metas a que se visa e do contexto do projeto. Tais mecanismos podem ser grupados em três categorias.

Trabalhadores de campo podem ser utilizados pela agência responsável pelo projeto a fim de mobilizarem os grupos beneficiários e interagirem com eles. Em projetos agrícolas e de irrigação, os trabalhadores de campo são com frequência utilizados para organizar os grupos de agricultores e com eles interagir. O treinamento dos trabalhadores de campo, sua orientação e seus compromissos com a PC são determinantes fundamentais de sua eficácia. Se eles se consideram basicamente — e assim são considerados pelos beneficiários — agentes do go-

verno ou do doador, é possível que sua capacidade de promover e manter a PC fique prejudicada.

Trabalhadores comunitários ou comitês podem ser utilizados como mobilizadores, pagos ou não pela agência, mas sua seleção e suas funções devem ser influenciadas pela comunidade. Esses trabalhadores, muitas vezes, são mais eficazes que o pessoal do projeto quando se visa a objetivos mais difíceis.

Grupos de usuários, que determinam uma forma intensa de participação, têm viabilidade se o número de beneficiários estiver sob controle. Caso se espere que os beneficiários dêem início à ação ou à tomada de decisões, os grupos de usuários constituirão provavelmente a mais eficaz das formas de organização. Por outro lado, se o único objetivo da utilização da PC é aumentar a eficiência, os trabalhadores de campo da agência responsável pelo projeto poderão convir à tarefa. Tecnicamente podem ser usados todos os níveis de intensidade para atingir qualquer dos quatro objetivos amplos da PC que já descrevemos. Mas, em geral, quanto mais complexo é o objetivo da PC, maior a necessidade de um nível mais elevado de intensidade e de instrumentos mais potentes.

Aplicações

A natureza do projeto, as características dos beneficiários, as tradições sociais, o papel das elites na comunidade e outros fatores correlatos devem ser avaliados antes de se decidir incorporar ou não a PC a um projeto. É preciso estabelecer desde o começo que a utilização da PC em projetos apoiados pelo Banco depende em última instância dos governos tomadores de empréstimo, que têm a palavra final sobre a atuação da PC, caso exista, nesses projetos. O Banco pode atuar como catalisador, influir nas decisões ou atender às necessidades do tomador de empréstimo, porém não decidir por ele.

Apesar disso, a experiência do Banco leva a crer que existem quatro tipos de circunstâncias em que é aconselhável utilizar a PC num projeto de desenvolvimento.

No caso de os principais *objetivos do projeto serem conceder poder aos beneficiários e fortalecer sua capacidade de organização*, a PC será necessária em todas as fases do ciclo do projeto. Note-se, contudo, que as organizações locais e as agências voluntárias (organizações não-governamentais) são talvez capazes de adotar esses objetivos e a eles visar mais prontamente que os doadores externos. Sua presença no local é maior e mais constante, têm mais aceitabilidade, geralmente são menores em escala e mais flexíveis que os grandes doadores externos.

No caso de o *planejamento dos serviços do projeto exigir a interação dos grupos de beneficiários como base para a identificação de suas necessidades e preferências*, é de especial importância quando se sabe pouco acerca do

Participação comunitária em ação

Serviços sanitários. Numa tentativa de estender os serviços básicos a toda a população, os programas de serviços sanitários básicos costumam ressaltar a importância da participação da comunidade tanto no que tange a atender um número maior de pessoas a custos unitários mais baixos, quanto a estimular seu envolvimento na melhoria e na preservação da saúde e do bem-estar e sua responsabilidade nesse sentido. As organizações não-governamentais contribuíram muito para isto, sobretudo apoiando e implantando projetos-piloto inovadores e programas de pequena escala.

O Projeto Piactla, no México, é um exemplo impressionante. Teve início em 1963, e os serviços eram prestados por voluntários vindos de fora. Hoje, atende a cerca de 10 mil pessoas, numa centena de aldeias. Os aldeões operam, dirigem e supervisionam todos os serviços por meio de uma equipe local do projeto na clínica central e de comitês de saúde que atuam nas aldeias. Voluntários de fora organizaram o projeto e treinaram o pessoal local, mas agora seu papel é puramente consultivo. O projeto é custeado por recursos próprios e obtém fundos por meio de sua própria organização de apoio, a Fundação Hesperian.

A utilização da PC pode reduzir substancialmente os custos do tratamento por cliente, e fazer baixarem os custos globais mediante contribuições da comunidade em mão-de-obra e materiais. Um exemplo é a utilização de voluntários da comunidade num projeto de nutrição apoiado pelo Banco Mundial, na Indonésia, que conseguiu baixar em 60% o custo por criança atendida em relação aos serviços dispensados na clínica, e atingiu uma proporção muito mais alta da população de baixa renda (73% contra 9% para serviços na clínica). Um dos componentes de um projeto brasileiro de nutrição apoiado pelo Banco é o fornecimento de alimentação suplementar a crianças de quatro a seis anos pela rede escolar oficial. Em 1985 eram atendidas 876 mil crianças e havia amplo financiamento do Ministério da Educação. Os custos do programa por beneficiário ficaram de 33 a 55% abaixo dos de outros programas brasileiros de merenda escolar, em grande parte porque a cooperação da comunidade reduziu acentuadamente os custos dos alimentos e serviços.

Pequenos agricultores. Apesar da seca que atingiu o Zimbábue, bem como toda a África meridional, no início dos anos 80 os pequenos proprietários de terras conseguiram aumentar substancialmente sua produção de milho. Em 1984, produziram 400 mil toneladas para o mercado, e não as 150 mil que os administradores governamentais esperavam. Esse aumento refletiu até certo ponto um uso melhor da tecnologia moderna, mas também foi conseqüência da criação de um sistema mais amplo de organização agrícola, que forneceu insumos e orientação a pequenos proprietários. Num distrito de solos pobres e muita chuva, a produção dos membros do sistema foi três vezes superior à dos não-membros. Por todo o país, os agricultores pertencentes aos grupos obtiveram maior produtividade, produziram mais e venderam mais milho que os demais agricultores.

Sistema bancário rural. O Banco Grameen de Bangladesh (da aldeia Grameen) foi criado em 1977 para estimular a geração de rendas e empregos rurais. Com o apoio do Banco de Bangladesh e de sete outros bancos comerciais de propriedade do governo, em fins de 1981 o Banco Grameen já operava em 433 aldeias. Em junho de 1982, já emprestara Tk 64 milhões (cerca de US\$ 2,7 milhões) para mais de 200 atividades rurais diferentes de grupos de cerca de 3 mil homens e 2 mil mulheres sem-terra, compostos de mais de 15 mil e 10 mil membros, respectivamente. O índice de recuperação do empréstimo foi superior a 96%. Desde que os empréstimos começaram, em 1978, o Banco mobilizou mais de Tk 6 milhões em poupança rural adicional.

Os funcionários do Banco Grameen efetuam uma campanha de motivação para que as pessoas conheçam o Banco. Visitam as aldeias e explicam a disciplina do Banco à população visada (pessoas sem-terra e outras famílias rurais muito pobres) que são instadas a formar grupos de cinco pessoas cuja situação econômica e social seja mais ou menos idêntica. Esses grupos elegem seus próprios líderes e mantêm a disciplina do grupo por pressões da própria categoria; os membros podem exercer atividades individuais e coletivas de sua escolha, mas têm de se reunir semanalmente, e então depositar tanto suas prestações quanto sua poupança.

tipo de serviço que se coaduna com as preferências e aptidões dos beneficiários. Exemplificam o caso os projetos habitacionais urbanos e os projetos de população e nutrição, que requerem ações de cooperação e o apoio mútuo dos beneficiários.

No caso de a natureza do projeto exigir diálogos e negociações freqüentes entre os beneficiários e entre estes e as autoridades do projeto. A distribuição de água num projeto de irrigação exemplifica bem uma situação em que a falta de consenso entre os usuários pode levar a pontos de estrangulamento na alocação e no próprio fluxo de água para as fazendas. Projetos de população e saúde exigem mobilização da demanda, o que por sua vez pode requerer apoio da comunidade. Se os beneficiários são responsáveis pela divisão de custos em projetos habitacionais, podem ser muito necessários o intercâmbio de informações e a negociação.

No caso de parte das operações do projeto ser mais bem administrada pelos beneficiários (como apoio externo inicial) do que por sua

burocracia já sobrecarregada ou pouco eficaz. Um projeto pode funcionar melhor, por exemplo, se os beneficiários são capazes de monitorar as operações e solucionar conflitos. Isto se evidencia com freqüência na melhoria das condições agrícolas, no abastecimento de água e na manutenção operacional de projetos de irrigação.



Samuel Paul

da Índia, é conselheiro na Divisão de Administração dos Setores Público e Privado, do Departamento de Economia dos Países, do Banco. Foi diretor do Instituto de Administração, em Ahmedabade, e principal conselheiro técnico da OIT.

Governos e doadores

Que deveriam fazer governos, doadores e outros grupos voltados para o desenvolvimento a fim de promover ou estimular a PC, havendo as condições adequadas?

Ao buscar o alívio da pobreza, as políticas dos governos de muitos países em desenvolvimento, bem como dos doadores, enfatizaram, corretamente, a importância de um acesso maior, por parte dos pobres, aos serviços de desenvolvimento. É preciso reforçar essa preocupação esclarecendo o papel que podem desempenhar as organizações comunitárias no tocante a melhorar o acesso aos serviços por parte dos segmentos populacionais menos favorecidos.

As políticas também precisam ser mais explícitas quanto ao importante papel que têm os projetos no tocante a desenvolver as capacidades dos beneficiários. A utilização da PC como forma de manter os benefícios do projeto, em várias situações, precisa ser explicada e devidamente comunicada tanto

às equipes dos doadores quanto aos governos tomadores do empréstimo.

Governos e doadores devem dar especial atenção à experiência cada vez maior de muitos países onde existe participação da comunidade. Em muitos lugares do mundo estão sendo realizadas experiências em pequena escala, por iniciativa das comunidades locais ou de organizações não-governamentais, que atuam como catalisadores do processo (ver: Masoni, Vittorio. As organizações não-governamentais e o desenvolvimento. *Finanças & Desenvolvimento*, set. 1985 e o artigo Participação comunitária no norte do Paquistão, de Graham Donaldson, neste número). As lições tiradas desses esforços merecem ser amplamente divulgadas, e é preciso examinar a possibilidade de graduar ou adaptar as estratégias subjacentes.

Mesmo que governos e doadores estejam convencidos de que a PC é adequada a seus projetos, há pouca probabilidade de incorporarem-na ao planejamento de um projeto se não tiverem alguma orientação quanto ao modo de fazê-lo. É preciso criar e divulgar diretrizes inter-setoriais referentes aos contextos de países específicos quanto à utilização da PC em projetos.

O treinamento pode ser um vigoroso instrumento no processo de divulgação a que

nos referimos. As instituições governamentais de treinamento deveriam ser usadas não só para divulgar lições, metodologia ou diretrizes, mas também para estimular os funcionários públicos a desempenharem papel ativo na PC. Assim, as estratégias de treinamento do governo complementarariam o treinamento fornecido por organizações não-governamentais e por outras organizações de base.

Dificuldades potenciais

Incluir a participação da comunidade em projetos de desenvolvimento não deixa de ter riscos. A PC pode despertar as expectativas do público, que são às vezes difíceis de atender. Organizar os beneficiários é tarefa complexa e demorada. Os que esperam retornos rápidos de seu investimento podem ficar desapontados. Além disso, a PC é capaz de atrair mais atenção pública do que vários outros componentes do projeto, devido a seu apelo emocional. E por isso as conseqüências de um fracasso são bastante visíveis.

Para ser eficaz, a PC precisa ser reforçada por outros elementos do projeto. Se, por exemplo, os serviços do projeto não estão à disposição dos beneficiários — devido talvez ao fato de a tecnologia empregada ser

inadequada ou mal utilizada — é difícil fazer uso pleno da PC. E ainda neste caso os benefícios que se espera da PC podem não se dar caso os beneficiários ou seus organizadores comunitários não tenham recebido o treinamento e a assistência técnica necessários.

E, o que é talvez mais importante, em comunidades onde a distribuição de renda e de poder é muito desigual, as elites dos beneficiários tendem a se apropriar de uma parcela desproporcional dos benefícios do projeto. Ao se planejarem os projetos, é preciso dar atenção especial ao provável impacto da desigualdade sobre a PC e ao papel potencial das elites, caso exista.

A PC leva tempo, requer dinheiro e habilidade para ser bem organizada e poder ser mantida. Os custos de oportunidade a curto prazo e a participação ativa podem ser bastante altos para as comunidades pobres. Para as agências de projetos, o investimento inicial de conseguir a PC significa um custo adicional, embora haja indícios, obtidos em trabalhos de campo, de que esses custos não são muito elevados em relação ao custo total do projeto. Mas se os objetivos são conceder poder e desenvolver a capacidade organizacional, não há outro modo de atingi-los, seja qual for o custo. ■



Participação comunitária no norte do Paquistão

Graham Donaldson

Chefe de Divisão, Departamento de Avaliação de Operações, Banco Mundial

O Programa de Apoio Rural Aga Khan (Parak) foi lançado em 1982, com apoio e financiamento inicial da Fundação Aga Khan, para fomentar o desenvolvimento dos pobres rurais das remotas e montanhosas regiões do norte do Paquistão. Sua área de alcance (Gilgit, Chitral e Baltistão) é circundada por algumas das mais altas montanhas do mundo. A região só se tornou facilmente acessível por via terrestre no final dos anos 70, com o término da construção da auto-estrada Karakorum, para a China. Sua população é de cerca de 750

mil pessoas distribuídas em cerca de 1.030 aldeias. As aldeias são oásis construídos em ribanceiras — os “leques” dos vales dos rios ou o cascalho acumulado das montanhas (muitas vezes em patamares) — abastecidas por engenhosos canais de irrigação que captam a água de geleiras, nascentes ou de neves derretidas.

Propósitos, preceitos. Seu objetivo principal é apoiar a comercialização dos meios de subsistência das aldeias, pela criação de associações a nível de aldeia, construindo uma infraestrutura física produtiva, estabelecendo depó-

sitos para facilitar o crédito, oferecendo treinamento e apoio aos sistemas de produção e co-

Esta descrição dos aspectos da participação comunitária no Parak é tirada de The Aga Khan Rural Support Programme in Pakistan: an interim evaluation — estudo de avaliação de operações do Banco Mundial, de julho de 1987, disponível no Departamento de vendas de Publicações do Banco Mundial.
