

Volume 4, Número 2

Abril de 1996

O Banco Mundial e a Participação Popular*John W. Garrison II**Especialista em Análise Social e Sociedade Civil*

O Banco Mundial nem sempre tem conseguido assegurar às populações de baixa renda sua participação na formulação, implementação e avaliação de projetos do Banco que as afetam diretamente. Analistas sociais do Banco concluíram que a participação insuficiente de grupos de base nas atividades dos projetos foi, com frequência, o principal fator para o fracasso de projetos em alcançar objetivos específicos de desenvolvimento e beneficiar as populações alvo ou de ter conseqüências negativas imprevistas, tanto ambientais como sociais. Inúmeras experiências têm mostrado que se as populações locais afetadas não se sentirem participantes ativos em uma iniciativa de desenvolvimento, especialmente no campo social, as perspectivas de êxito a longo prazo serão limitadas.

A crescente sensibilidade do Banco à noção de que a participação é elemento crucial reflete o crescimento significativo, a consolidação e a visibilidade do setor popular no âmbito mundial. Pela primeira vez no mundo em desenvolvimento, organizações de base compostas de pequenos agricultores, mulheres, seringueiros, moradores de favelas e populações indígenas estão participando de discussões sobre políticas públicas voltadas tanto para iniciativas locais de desenvolvimento quanto para paradigmas do desenvolvimento global. Com o advento e acessibilidade cada vez maior da Internet, esses grupos da sociedade civil estão até mesmo em condições de acompanhar programas de desenvolvimento de grande porte, financiados por instituições multilaterais como o Banco Mundial.

Embora não haja uma definição ou termo único que abarque em âmbito transcultural o setor não-governamental, no Brasil o termo mais comumente usado é "sociedade civil". De modo geral, a sociedade civil abrange três tipos de atores sociais: (i) organizações de base com filiados (sindicatos, associações de bairro, organizações de agricultores); (ii) organizações não-governamentais/ONGs (desenvolvimento, meio ambiente, temas especializados); e (iii) movimentos sociais (seringueiros, populações indígenas). O Fórum Global das ONGs, que se reuniu no Rio de Janeiro durante a Conferência de 1992 das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED), foi certamente um evento catalítico no surgimento do que alguns chamam de "sociedade civil global."

Dada a crescente capacidade das organizações de base de participar mais ativamente do monitoramento das operações do Banco, como se pode promover a participação mais efetiva dos grupos de base afetados? Como é do conhecimento do Banco Mundial, as populações locais empobrecidas frequentemente carecem da experiência organizacional necessária para trabalhar com projetos tecnicamente complexos. Além disso, posições diferentes podem causar divergência entre grupos locais, como é o caso da divisão entre ambientalistas e posseiros envolvidos em projetos de consolidação de unidades de conservação no Brasil.

É precisamente aí que as ONGs e a combinação de ONGs e redes de movimentos sociais podem desempenhar papel fundamental de representação. Embora seja

*(Continuação na página 4)***Sobre o Programa Piloto**

O Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais Brasileiras apóia um conjunto integrado de projetos que contribuirão para a redução da taxa de desmatamento das florestas tropicais do Brasil de maneira consistente com o desenvolvimento sustentável dos recursos naturais e humanos da área, e que proporcionarão lições a serem utilizadas na elaboração de futuras atividades. O Programa Piloto foi criado a pedido dos países do Grupo dos Sete (G-7), e recebe apoio financeiro de todos eles, bem como da Comissão das Comunidades Europeias e da Holanda. O montante total de compromissos de assistência financeira e técnica ao Programa Piloto até a presente data, incluindo projetos bilaterais associados, equivale a aproximadamente US\$ 290 milhões. O Programa Piloto é coordenado pelo Banco Mundial, em conformidade com os acordos celebrados entre os Participantes do Programa Piloto (os doadores e o Brasil).

O Programa Piloto tem como objetivo tratar das causas fundamentais do desmatamento nas florestas tropicais do Brasil através de uma tripla abordagem. Os projetos ajudarão a fortalecer a capacidade do setor público para criar e executar uma política ambiental sólida; melhorar o gerenciamento de áreas protegidas especiais, incluindo parques, reservas extrativistas, florestas nacionais, e reservas indígenas; e aumentar a base de conhecimento sobre a conservação da floresta tropical e utilização sustentável de seus recursos.



Informações sobre Projetos

RESERVAS EXTRATIVISTAS

O Projeto de Reservas Extrativistas está em andamento desde fevereiro de 1995. Esse projeto de quatro anos e meio, no valor de US\$9,7 milhões, presta apoio para o estabelecimento e fortalecimento das quatro primeiras reservas extrativistas no Brasil. A implementação do projeto teve início auspicioso em 1995 e está programada para abril de 1996 uma viagem de campo às reservas extrativistas para avaliar as atividades do projeto. (Para maiores detalhes, ver *Rain Florest Pilot Program Update*, outubro de 1994 e janeiro de 1996.) ♦

TERRAS INDÍGENAS

O programa de trabalho do Projeto das Terras Indígenas foi concluído no final de março de 1996 e incluirá a identificação e delimitação de, no mínimo, 12 áreas indígenas e a demarcação de pelo menos 22 áreas indígenas. Prevê-se que os fundos para as atividades do projeto comecem a ser desembolsados já no início de abril de 1996.

O objetivo principal desse projeto de cinco anos e meio, no valor de US\$22 milhões, é formalizar a situação jurídica ("regularização") das terras indígenas para as populações indígenas da Amazônia brasileira, cujo acesso às áreas tradicionais ainda não está totalmente protegido (para maiores detalhes, ver *Rain Florest Pilot Program Update*, julho de 1995).

Os acordos de doação para o Projeto das Terras Indígenas entrou em vigor em 8 de dezembro de 1995. Em 8 de janeiro de 1996, o Presidente do Brasil promulgou o Decreto 1775 substituindo normas anteriores sobre a regularização das terras indígenas. ONGs brasileiras e internacionais, organizações indígenas e outras pessoas interessadas imediatamente expressaram preocupação a respeito da nova legislação, principalmente perante o fato de o novo decreto estabelecer um mecanismo mediante o qual os governos estadual e local e as entidades privadas podem contestar as regularizações das terras indígenas. O novo regulamento também especifica um cronograma para a conclusão das atividades de regularização das terras;

Suas perguntas e comentários são bem-vindos.

Escreva para nós nos seguintes endereços:

The World Bank

Pilot Program to Conserve the Brazilian Rain Forest

Attn.: Pilot Program Update - Rm. Q7-057

1818 H Street, N.W.

Washington, D.C. 20433, EUA

Redatoras do Boletim: Judith Lisansky e Loretta Sprissler

Endereço em Brasília:

Banco Mundial

SCN Quadra 02, Lote A

Ed. Corporate Financial Center, Salas 303/304

Brasília, DF 71710-500

Tel: (061) 329-1000; Fax: (061) 329-1010

introduz novas características, tais como exigência de uma avaliação ambiental durante a fase de identificação; e ainda esclarece as funções da Fundação Nacional do Índio (Funai) e o do Ministério da Justiça no processo de apelação.

Técnicos do Banco Mundial examinaram o Decreto 1775 e concluíram que o mesmo não contraria os acordos jurídicos existentes, inclusive os acordos de doação para o Projeto das Terras Indígenas. O Banco Mundial, os doadores e o Grupo Consultivo Internacional (IAG) do Programa Piloto receberam garantias do Governo brasileiro de que o decreto tornará mais transparentes, mais democráticos e mais dinâmicos os esforços de regularização das terras indígenas. Entretanto, conforme concordaram os observadores, a implementação do Decreto 1775 deve ser acompanhada de perto.

O programa de trabalho de 1996 para o Projeto das Terras Indígenas foi revisto em janeiro e fevereiro de 1996 a fim de incluir a consideração do novo regulamento. De 18 a 22 de março de 1996, uma equipe técnica do Banco examinou o programa de trabalho. Representantes do Banco Alemão de Reconstrução (KfW) e a Agência Alemã para Cooperação Técnica (GTZ) também participaram da revisão. ♦

POLÍTICAS DE RECURSOS NATURAIS

Em janeiro e fevereiro de 1996, técnicos do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e do Banco Mundial visitaram os Órgãos Estaduais do Meio Ambiente (OEMAs) em toda a Amazônia Legal para discutir os Planos de Ação quinquenais das Políticas de Recursos Naturais e os Planos Estaduais Ambientais (PEAs) a serem aprovados pelos Conselhos Estaduais do Meio Ambiente (COEMAs). No fim de março de 1996, todos os nove estados tinham preparado PEAs, dos quais sete haviam sido aprovados até aquela data.

O Grupo de Trabalho Técnico Permanente (GTTP) realizou sua primeira reunião de 26 a 28 de março de 1996 em Brasília. Constituído por representantes dos OEMAs, a função do GTTP é identificar e ajudar a resolver problemas de coordenação de projetos e examinar conflitos entre as normas ambientais estaduais e federais.

A Comissão de Projetos (CP) será estabelecida no início de abril de 1996 e será responsável pela aprovação de propostas de subprojetos integrados e de atividades de projetos de emergência, bem como pelas alocações orçamentárias anuais aos estados. A CP também examinará os procedimentos dos projetos e fará comentários sobre os relatórios anuais de avaliação. A CP será formada por três representantes de ONGs e um de cada uma das seguintes entidades: MMA, Ibama e Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), além dos três representantes estaduais a serem indicados para mandato de um ano em base de rodízio.

(Continuação na página 4)

CENTROS DE CIÊNCIAS E PESQUISAS DIRIGIDAS

Uma equipe do Banco Mundial fez recentemente visitas de supervisão para avaliar a implementação da Fase I do Projeto de Centros de Ciências e Pesquisas Dirigidas e do Projeto de Assistência de Emergência a Centros de Ciências, associado ao primeiro. A Fase I do projeto, no valor de US\$15,1 milhões, e o Projeto de Assistência de Emergência, cujo valor se eleva a US\$5 milhões, começaram a serem implementados em fevereiro de 1995 (ver descrição detalhada desses projetos em *Rain Forest Pilot Program Update*, julho de 1994).

A equipe de supervisão concluiu que a implementação do componente dos Centros de Ciências iniciou um processo de reflexão institucional no Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA) e no Museu Paraense Emílio Goeldi (MPEG). Ambas as instituições estão refocalizando suas prioridades de pesquisas a fim de enfrentar o desafio de novas expectativas e questões críticas das pesquisas regionais de ciências. O INPA reestruturou e consolidou mais de 200 projetos de pesquisas em 12 "Programas Institucionais de Pesquisas", enquanto o MPEG também planeja consolidar e redefinir seus programas de pesquisas. Além disso, o MPEG preparou, ao nível de certos departamentos, um sistema de avaliação de pessoal bem concebido, com base em critérios de desempenho claramente definidos e em diretrizes para a concessão ao pessoal de fundos para treinamento e intercâmbio científico.

Também obtiveram êxito as atividades dos projetos destinadas a melhorar a divulgação dos resultados de pesquisas por ambos os centros de ciências. O MPEG está atualmente definindo sua estratégia de divulgação e publicou três números de seu boletim sobre o meio ambiente, proporcionou treinamento ao pessoal em técnicas de divulgação e preparou um plano para reformar a exposição permanente do museu. O INPA publicou quatro números da *Acta Amazônica*, seu jornal científico interno, bem como um volume sobre criação de peixes. Além disso, está atualmente produzindo dois vídeos sobre problemas regionais e soluções a serem apresentados na televisão e em escolas locais.

Em termos de melhorias na infra-estrutura, as duas instituições fizeram progresso notável na construção ou reforma de edifícios, bem como na melhoria dos sistemas elétricos, de telecomunicações, abastecimento de água e saneamento. Teve também início a licitação para a aquisição de novo equipamento a fim de melhorar as instalações e redes de computação em ambos os centros de ciências.

Apesar desse progresso, a equipe de supervisão também concluiu que a estrutura e a função das instituições precisam ser avaliadas e as metas das pesquisas aperfeiçoadas a fim de refletir as novas expectativas nas pesquisas científicas regionais em termos da relevância para as políticas e desenvolvimento, abordagens multidisciplinares e colaboração interinstitucional. Será criado em setembro de 1996 um Grupo Internacional de

Monitorização Científica (IGSM) para fazer uma avaliação independente dos dois centros.

O componente Pesquisas Dirigidas também teve início auspicioso com a aprovação de 22 propostas (das 116 originalmente apresentadas), elevando-se o financiamento ao montante de US\$5.095.657 por dois anos. Os projetos aprovados para a primeira rodada encontram-se nas seguintes áreas: (i) estudos de ecossistemas (cinco dos 28 apresentados); (ii) manejo sustentável e desenvolvimento de tecnologia (14 de 69); e (iii) estudos sociais e econômicos (três de 19). ♦

Reunião do Grupo Consultivo Internacional

O Grupo Consultivo Internacional (IAG), do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais Brasileiras, patrocinados pelo Grupo dos Sete, realizou uma quinta reunião em Brasília de 4 a 8 de março de 1996. O IAG compõe-se de pessoas procedentes de todo o mundo com uma ampla gama de especialização e experiência na Amazônia e serve de fonte de assessoramento independente e avaliação do Programa Piloto.

Conforme observou o IAG, nos nove meses desde sua reunião anterior (29 de maio a 9 de junho de 1995), houve importantes avanços na execução do programa. Os membros observaram que a implementação dos projetos em andamento tem procedido rapidamente e conseguiu-se progresso significativo na preparação de novos projetos, inclusive os seguintes: Manejo de Recursos Florestais (ex-FLONAS); Unidade de Monitorização e Análise (decorrente do Encontro de Participantes realizado em julho de 1995 em Belém); Parques e Reservas; e Recursos Aquáticos (ex-Manejo de Recursos Naturais). Os membros do IAG também elogiaram o alto grau de participação dos grupos interessados na preparação dos Projetos de Manejo de Recursos Florestais e de Recursos Aquáticos, ambos em fase de desenvolvimento por meio de seminários práticos de identificação de projetos, os quais têm tido boa frequência.

O IAG concluiu que tem havido um esforço consciente e determinado para integrar projetos ao nível de programa, coerente com o conceito original do Programa Piloto. Segundo observaram, o progresso no estabelecimento de grupos de especialistas no âmbito das entidades de implementação, a definição mais precisa das funções técnicas, o cumprimento mais oportuno de prazos e a adoção de uma abordagem ao processo de aprendizagem indicam um sério compromisso com a realização das metas do Programa Piloto. O IAG também observou que a transferência do pessoal do Banco Mundial para o escritório de Brasília facilitou a coordenação e a implementação do programa.

Em preparação para o Terceiro Encontro de Participantes a realizar-se em Bonn, Alemanha, em setembro de 1996, o IAG discutiu idéias a respeito de uma possível Fase II do Programa Piloto. Gerd Kohlepp foi reeleito Presidente do IAG por mais um ano e a próxima reunião do IAG está programada para 1º a 12 de julho de 1996. ♦

Banco Mundial e Participação (Cont. da página 1)

amplamente reconhecido que as ONGs nem sempre representam plenamente as populações marginalizadas, com frequência são a única ou a melhor via mediante a qual as preocupações e posições dos grupos de base podem chegar à mesa de discussão. Uma tendência mais recente no Brasil é o surgimento de movimentos sociais como os seringueiros, meninos de rua e trabalhadores sem-terra, que cada vez mais representam os próprios interesses enérgica e efetivamente. Outra evolução é a criação de articulações regionais e nacionais de ONGs e movimentos sociais que unem forças para obter maior impacto quando lançam propostas alternativas de política pública e realizam a fiscalização de projetos multilaterais. No Brasil, essas redes são especialmente ativas nas regiões da Amazônia e da Mata Atlântica. A mais recente dessas redes, a Rede Brasileira de Instituições Financeiras Multilaterais (Rede Banco), foi criada precisamente para servir de interlocutor com o Banco Mundial e outras instituições multilaterais.

À luz dessas mudanças de caráter global, o Banco Mundial está ativamente empenhado em implementar uma política que vise assegurar maior participação de grupos de base nas fases de formulação e implementação de seus projetos. Desde o início da década de 90, o Banco Mundial vem promovendo atividades na área de participação. Em 1994, o estudo "O Banco Mundial e a Participação" definiu participação como "o processo mediante o qual as populações afetadas (*stakeholders*) influenciam e compartilham o controle sobre iniciativas, decisões e recursos que os afetam."

Há muitos exemplos de projetos na América Latina que ressaltam a importância da participação de grupos de baixa renda afetados. No Brasil, o Banco fez progresso significativo na formulação de projetos que incorporam a participação ativa de vários setores da sociedade civil. É interessante observar que o setor ambiental proporcionou o terreno mais fértil para testar e incorporar mecanismos de participação de populações afetadas.

Vários projetos do Programa Piloto oferecem bons exemplos. Nos Projetos Demonstrativos (PDA), duas redes regionais de movimentos sociais e ONGs (o Grupo de Trabalho Amazônico - GTA e a Rede da Mata Atlântica) foram consultadas a respeito da formulação do projeto e estão representadas na comissão de seleção de subprojetos. Da mesma forma, no Projeto de Gestão de Recursos Florestais tomaram-se precauções para assegurar ampla representação e colaboração das ONGs no processo de planejamento (ver detalhes em *Rain Forest Pilot Program Update*, janeiro de 1996). No Projeto de Reservas Extrativistas, atualmente em fase de implementação, tanto o Conselho Nacional de Seringueiros como as associações de seringueiros locais participaram ativamente da formulação do projeto e são co-implementadores, juntamente com o governo, na execução do mesmo. Como resultado desses esforços de participação, adotou-se, no caso de muitos projetos do Plano Piloto, uma abordagem mais flexível e mais orientada para projetos, a qual inclui a criação de

comissões consultivas e o uso de uma metodologia baseada na aprendizagem para a supervisão dos projetos.

Outro exemplo é o caso do Plano Agropecuária e Florestal de Rondônia (PLANAFORO), no qual a representação da sociedade civil foi incorporada na formulação do programa desde o início. O Fórum das ONGs e dos Movimentos Sociais da Rondônia, composto de 25 entidades, recebeu garantia de participação no Conselho Deliberativo que supervisiona a implementação do projeto e em sete Comitês Normativos temáticos. Entretanto, o Fórum encontrou muitos obstáculos à sua participação efetiva na implementação e acompanhamento dos projetos, desde a falta de acesso a informação básica sobre o projeto, a qual possibilitaria uma participação efetiva, até a escassez de pessoal para atuar nos comitês técnicos.

A iniciativa mais recente do Banco Mundial na área de participação de populações afetadas é o Plano de Ação para a Participação, lançado pela Vice-Presidência para a América Latina e o Caribe em abril de 1995. Esse Plano propõe ao Banco Mundial reforçar sua capacidade de análise social e assegurar uma maior participação da sociedade civil nos projetos ao nível de país. Neste sentido, foram contratados especialistas em ciências sociais e em ONGs para cada um dos 10 Escritórios de Representação do Banco, incluindo o do Brasil. Esses consultores são responsáveis por ajudar as Representações a melhorar sua interação com as organizações da sociedade civil, ajudar no estabelecimento de Centros de Informação Pública para melhorar a divulgação de materiais do Banco Mundial e colaborar estreitamente com o pessoal encarregado de projetos a fim de assegurar a participação dos grupos de base na formulação, implementação e avaliação de projetos.

O Banco Mundial tem avançado no sentido de assegurar maior participação das populações afetadas em suas atividades relacionadas com projetos. No entanto, conforme demonstra cabalmente a experiência em Rondônia, a participação efetiva dos setores populares é um processo complexo que exige tempo. Embora se tenham tomado medidas iniciais para incorporar mecanismos de consulta na formulação dos projetos, a sua consolidação dependerá da competência e capacidade representativa das organizações de base, ONGs e movimentos sociais. Embora o Banco Mundial possa prestar assistência a essas organizações assegurando maior participação na preparação de projetos, a responsabilidade de assegurar a participação efetiva recai, em última instância, sobre a própria sociedade civil. ♦

John W. Garrison II é Especialista em Análise Social e Sociedade Civil na Representação do Banco Mundial em Brasília.

Políticas de Recursos Naturais (Cont. da página 2)

Nos últimos meses, seis entidades responsáveis pela implementação de projetos em cinco estados assinaram com o MMA acordos quinquenais de subdoação. A assinatura de um acordo de subdoação é condição para o desembolso dos fundos de projetos para as entidades de execução. ♦