



**ESTUDO SOBRE OS
FUNDOS SOCIAIS E AMBIENTAIS
APOIADOS PELO
BANCO MUNDIAL NO BRASIL**

Agosto de 2001



Banco Mundial

Estudo sobre os Fundos Sociais e Ambientais Apoiados Pelo Banco Mundial no Brasil

ÍNDICE

	Número de Páginas
<i>Sumário Executivo</i>	3
<i>Apresentação do Estudo</i>	17
<i>Relatório Geral I</i>	34
Lições Aprendidas da Experiencia Comparada com Fundos Sociais no Brasil e no Exterior	
<i>Relatório Geral II</i>	88
Análise da Experiencia dos Fundos Sociais e Ambientais no Brasil	
<i>Relatório de Síntese</i> do Seminario Nacional.....	15
Agenda do Seminario.....	2
Lista de Participantes.....	3

Estudo sobre os Fundos Sociais e Ambientais Apoiados Pelo Banco Mundial no Brasil

SUMÁRIO EXECUTIVO

Este relatório contém os dados, análises e conclusões do “Estudo sobre os Fundos Sociais e Ambientais Apoiados pelo Banco Mundial no Brasil” que foi realizado pelo Mundial no Brasil durante os anos de 1999 e 2000. O estudo teve como principal objetivo analisar o contexto, execução, resultados operacionais e a natureza da participação da sociedade civil nos principais Fundos sociais e ambientais financiados pelo Banco Mundial no Brasil. O estudo é dividido em duas partes. A primeira parte, de caráter introdutório e comparativo, analisa as políticas e características de fundos sociais financiados pelo Banco Mundial a nível mundial e os compara com os fundos sociais financiado pelo Banco Mundial no Brasil.

A segunda parte descreve e analisa 14 fundos sociais financiados no Brasil que são voltados para o combate à pobreza rural, conservação ambiental, combate a AIDS, e manejo de recursos naturais, e são administrados pelo governo federal, governos estaduais ou diretamente pelo próprio Banco Mundial. O valor total destes fundos é de \$955 milhões de dólares, ou 12,5% da carteira geral do Banco Mundial no Brasil. O estudo foi pesquisado por uma equipe de 5 consultores independentes durante os meses de junho a agosto de 1999, que basearam-se em uma pesquisa bibliográfica intensa, visita a 7 estados e dezenas de entrevistas. Os resultados foram apresentados e amplamente discutidos durante um seminário nacional nos dias 20 e 21 de novembro de 2000 que contou com mais de 80 representantes de governo, organizações da sociedade civil, Banco Mundial, e de outras agências de cooperação.

O estudo teve um caráter inovador por vários motivos. Primeiro, porque foi o primeiro estudo a focar o conjunto dos fundos sociais financiados pelo Banco Mundial no Brasil que representa uma parcela estratégica da carteira do Banco Mundial no país. Segundo, porque o estudo foi realizado por pesquisadores independentes que emprenderam uma metodologia participativa que incluiu a participação de representantes do governo federal e organizações da sociedade civil (OSCs) nas várias etapas do estudo desde seu desenho e pesquisa, a discussão dos resultados.

O estudo teve um caráter bem delimitado voltado para a documentação e análise dos aspectos “operacionais” dos fundos e de seus mecanismos de participação e portanto não desceu a nível dos sub-projetos. O estudo também não teve por objetivo avaliar os resultados programáticos ou os “impactos sociais” gerados pelos fundos, tarefa que exigiria uma pesquisa de maior envergadura e metodologia apropriada. Houve um consenso que os dados apresentados nas sete tabelas sobre os aspectos operacionais, financeiros, administrativos, de políticas públicas e de participação da sociedade civil

organizada são muito úteis para promover uma discussão sobre as diferenças, similaridades, vantagens e problemas que existem na execução destes fundos. Por outro lado, foi reiterado que cada um dos quatorze fundos analisados é resultado de contextos sociais e trajetórias históricas específicas e que portanto não se deve tentar generalizar demais a análise comparativa empreendida.

Com relação aos resultados do estudo, o relatório introdutório “Lições Aprendidas da Experiência Comparada com Fundos no Brasil e no Exterior” levanta várias análises comparativas. Enquanto em muitos países e regiões do mundo os “fundos sociais” são estabelecidos para criar *safety nets* ou redes de proteção sociais como medidas compensatórias dentro de um marco de ajustes estruturais da economia, no Brasil os fundos têm sido voltados mais ao combate à pobreza crônica. Enquanto na maioria dos outros países os “fundos sociais” são de caráter nacional e têm como meta provocar impactos sociais em larga escala, no Brasil, os fundos têm, no máximo, uma cobertura regional, e são vistos como complementares a outras políticas e programas sociais mais amplos.

O relatório principal do estudo “Fundos Sociais e Ambientais Apoiados pelo Banco Mundial no Brasil” levanta uma série de dados, análises e conclusões sobre os fundos sociais no Brasil. Este relatório é dividido entre o capítulo principal que contém as análises e conclusões gerais sobre todos os fundos, e 10 sub-capítulos que descrevem em detalhe as características e resultados operacionais dos 14 fundos. O estudo revelou que existem três gerações de fundos - início dos anos 80, início e meados de 90 e segunda metade dos 90 – e que os fundos têm características diferentes dependendo de quando foram estabelecidos, especialmente quanto ao enfoque programático dos fundos, seus públicos-alvo e natureza da participação da sociedade civil.

O relatório demonstrou que os fundos têm várias características em comum como por exemplo: eles são em princípio *demand-driven* no sentido que respondem às demandas por projetos gerados na base; todos os fundos transferem recursos (quase todos a fundo perdido) diretamente para as organizações locais da sociedade civil; e a maioria dos fundos são voltados para apoiar iniciativas que beneficiem populações de baixa renda. O estudo também documentou a existência de diferenças importantes entre os fundos: enquanto alguns dos fundos constituem praticamente o projeto em si, outros representam uma parcela pequena do valor total dos projetos; o fundos têm origens diferentes de recursos que variam desde empréstimos do Banco Mundial à doações de governos Europeus; os processos de seleção de sub-projetos são bastante diferenciados; e existem ainda formas distintas de gestão administrativa e financeira, exigências diferenciadas de contrapartida, e modelos distintos de monitoria e avaliação.

O estudo constatou também que a participação da sociedade civil nos fundos varia muito, sendo determinada em grande parte por sua idade e trajetória. No geral, os fundos mais antigos são caracterizados por uma participação mais limitada da sociedade civil voltados principalmente para associações comunitárias, e os mais recentes por uma participação mais ampla, que inclui também ONGs e movimentos sociais. O estudo mostra que os fundos também utilizam quatro modelos distintos de descentralização, que vão desde a descentralização quase completa do nível federal ao municipal até a ausência de descentralização nos programas geridos diretamente de Brasília.

Por fim, o estudo analisa e elenca uma série de questões importantes para o bom desempenho e sucesso dos fundos sociais. Primeiro, o próprio conceito de *demand-driven* ou financiamentos determinados pela base que é utilizado pelo Banco Mundial para definir a natureza descentralizada destes fundos. O estudo mostra que este conceito não está bem definido entre os fundos sociais e que existe muitas diferenças de enfoques com relação a esta questão. Em segundo lugar, a pesquisa constatou que, no geral, os fundos têm pouca relação com outros programas governamentais de caráter sociais, e que os gerentes governamentais e os interlocutores da sociedade civil têm pouco conhecimento das estratégias setoriais do Banco Mundial para estas mesmas áreas. Terceiro, o estudo mostra que a maioria dos fundos trabalha com a modalidade de recursos a fundo perdido embora esteja surgindo no Brasil uma preocupação em considerar o repasse de recursos via empréstimos, especialmente na área de micro-crédito.

Em quarto lugar, alguns dos fundos mais participativos repassam recursos para ONGs e redes da sociedade civil para participar e/ou acompanhar o desempenho do fundo, permitindo desta forma não só um melhor desempenho do fundo mas o fortalecimento institucional das OSCs. Quinto, o estudo concluiu que as atividades e entidades financiadas pelos sub-projetos tendem a ser mais sustentáveis a longo prazo quando a entidade implementadora já está consolidada, tem outros projetos sociais em andamento, ou é constatada a existência prévia de “capital social” no local do projeto. Em sexto lugar, em muitos dos fundos parece que existe uma opção clara em apoiar atividades de infraestrutura visando o bem estar físico ou processos de organização visando o fortalecimento de “capital social”, como se estas atividades fossem metas antagônicas, quando na realidade são partes do mesmo processo. Por fim, no estudo há o reconhecimento que os conselhos municipais representam novos espaços institucionais de “democracia participativa”, embora reconhece que eles podem ser “prefeiturizados” ou mesmo levar ao “esgotamento de representação” da sociedade civil quando existem em demasia.

Finalmente, o estudo elenca uma série de recomendações voltadas a melhorar o desempenho operacional dos fundos como: conectá-los mais com outras políticas e programas sociais do governo; melhorar vários aspectos-chaves como assistência técnica aos sub-projetos e monitoramento dos resultados; promover maior participação da sociedade civil nos mesmos e financiar apoio institucional; e que os fundos devem apoiar a formação de capital social e atividades de fortalecimento institucional das entidades e mecanismos de gestão participativa.



**ESTUDO SOBRE OS
FUNDOS SOCIAIS E AMBIENTAIS
APOIADOS PELO
BANCO MUNDIAL NO BRASIL**

Apresentação do Estudo

John W. Garrison - Banco Mundial



Banco Mundial

ESTUDO SOBRE OS
FUNDOS SOCIAIS E AMBIENTAIS
APOIADOS PELO
BANCO MUNDIAL NO BRASIL

APRESENTAÇÃO DO ESTUDO¹

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO.....	3
2. AGRADECIMENTOS.....	3
3. OBJETIVOS DO ESTUDO.....	4
4. CARACTERÍSTICAS DO ESTUDO.....	5
4.1 Caráter Estratégico.....	5
4.2 Caráter Independente.....	5
4.3 Caráter Participativo.....	6
4.4 Enfoque do Estudo.....	6
4.5 Metodologia de Pesquisa.....	7
4.6 Parcela Estratégica da Carteira.....	7
4.7 Utilidade e Precisão dos Dados Apresentados.....	8
PLANAFLORO, PRODEAGRO, AIDS, Cédula da Terra, Pró-rural 2000, PCPRs.....	9
5. PRINCIPAIS CONSTATAÇÕES DO ESTUDO.....	12
5.1 Relação com Fundos Sociais no Âmbito Internacional.....	12
5.2 Várias Gerações de Fundos.....	12
5.3 Características Comuns Entre os Fundos.....	13
5.4 Características Distintas.....	14
5.5 Participação da Sociedade Civil nos Fundos.....	15
5.6 Níveis Diferenciados de Descentralização.....	16
6. CONCLUSÕES E QUESTÕES PENDENTES.....	17
6.1 Conceito de <i>Demand-Driven</i>	17
6.2 Desconexão com Macro Políticas.....	17
6.3 Doações vs. Empréstimos.....	17
6.4 Necessidade de Definir Apoio Institucional.....	17
6.5 Sustentabilidade das Atividades e Entidades.....	18
6.6 Bem Estar ou Capital Social.....	18
6.7 Papel dos Conselhos Municipais.....	18

¹ Este texto de apresentação foi escrito por John Garrison, Especialista em Desenvolvimento Social e Sociedade Civil no Programa para o Brasil do Banco Mundial, que também coordenou o estudo sobre os fundos sociais. Os dados, análises e conclusões aqui incluídos são do autor e, portanto, não devem ser atribuídos ao Banco Mundial, as suas agências afiliadas ou aos membros do Conselho de Diretores e os países que eles representam.

1. INTRODUÇÃO

Este texto apresenta o “Estudo sobre os Fundos Sociais e Ambientais Apoiados pelo Banco Mundial no Brasil”, destacando os seus antecedentes, objetivos, características, principais constatações e conclusões. O objetivo deste texto de apresentação é ressaltar alguns aspectos e comentar algumas análises do estudo, desde a perspectiva deste autor e de outros técnicos do Banco Mundial, tendo em vista o caráter independente do estudo. Os comentários expressos aqui são sintéticos e se reportam aos dados analisados de forma exaustiva nos dois relatórios gerais e nos dez capítulos referentes aos quatorze fundos específicos.

2. AGRADECIMENTOS

Inicialmente, o Banco Mundial gostaria de agradecer à equipe de pesquisadores que realizou este estudo. São eles: Maria Clara Couto Soares, Gabriela Scotto, Isabel Carvalho, Carlos Alberto Stiel e Joe Weiss. Além de termos ficado satisfeitos com a abrangência do estudo como um todo, ficamos gratamente surpresos com a densidade das dados e análises sobre os fundos individuais. Destacamos, também, a clareza da organização do relatório, a qualidade da redação, bem como, a uniformidade dos capítulos, tornando o relatório de fácil leitura e compreensão. As conclusões do estudo são, no geral, muito úteis pois estão bem fundamentadas nas análises individuais dos quatorze fundos sociais, apontando questões de grande relevância.

Em segundo lugar, desejamos agradecer ao Grupo de Acompanhamento Tripartite pelo importante papel que tiveram de revisar o Termo de Referência e comentar a minuta de todos os doze relatórios. O Grupo foi composto por representantes dos três setores -- governo, sociedade civil e Banco Mundial -- a saber: Luiz Carlos Ros (Fundo Nacional de Meio Ambiente/FNMA), Cecília Ferraz (IBAMA), Donald Sawyer (Instituto Sociedade População, Natureza/ISPN), Neila Soares e Túlio Barbosa (Banco Mundial). A ampla e rica experiência com fundos de pequenos projetos que eles trouxeram nos ajudou a melhor focalizar e analisar o estudo.

Em terceiro lugar, gostaríamos de agradecer a todos os gerentes governamentais dos fundos, aos interlocutores da sociedade civil², especialistas diversos, e aos gerentes de supervisão do Banco Mundial (*Task Managers*) e, ainda, a outros colegas do Banco, por sua generosidade em conceder entrevistas e, particularmente, no caso de alguns colegas do Banco Mundial, por terem gentilmente comentado a versão final do estudo.

Por fim, agradecemos às pessoas que ajudaram na realização do “Seminário Nacional sobre Fundos Sociais e Ambientais Apoiados pelo Banco Mundial no Brasil”: Júlia Conter e Lilian Valadares do Banco Mundial pelo apoio logístico, Ilka Camarotti da Fundação Getúlio Vargas

² Para fins deste estudo, “sociedade civil” é definida como sendo o “terceiro setor”, compreendendo todos os segmentos existentes na sociedade entre o “Primeiro” (governo) e o “Segundo” (empresas privadas) setores. A sociedade civil é composta entre outros segmentos de: associações comunitárias, organizações não-governamentais (ONGs), sindicatos, movimentos sociais (indígenas, seringueiros, agricultores sem-terra), organizações beneficentes, igrejas, associações profissionais, e fundações. Os principais atores da sociedade civil envolvidos com os Fundos e analisados nesse estudo, são associações comunitárias, ONGs, sindicatos e movimentos sociais.

(FGV/SP) pela coordenação do seminário e Marcus Melo da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) pela relatoria do mesmo.

3. OBJETIVOS DO ESTUDO

O estudo teve cinco objetivos específicos:

- i. Realizar um estudo independente e participativo sobre uma parcela estratégica da carteira do Banco Mundial no Brasil, voltada ao apoio direto à sociedade civil através de fundos de pequenos projetos administrados pelos governos³.
- ii. Mapear, pela primeira vez, as características operacionais dos diversos fundos de pequenos projetos que o Banco Mundial financia ou administra no Brasil. Comparar as vantagens e desvantagens dos vários fundos e avaliar os seus desempenhos operacionais.
- iii. Documentar e analisar as diferentes políticas e mecanismos de participação da sociedade civil nos vários fundos.
- iv. Levantar algumas hipóteses e sugerir metodologias de avaliação dos resultados programáticos e o impacto social dos fundos, com vistas à elaboração de um possível estudo posterior.
- v. Divulgar amplamente os resultados desse estudo, especialmente, entre os principais interlocutores de cada Fundo no Governo, Sociedade Civil, e Banco Mundial.

O autor e seus colegas do Banco Mundial ficam satisfeitos com o resultado do estudo pois acredita que estes cinco objetivos acima foram plenamente alcançados no estudo. Além destes objetivos, porém, esperamos que o estudo e o seminário de divulgação também ajudem a alcançar três outras metas estratégicas:

- a. Permitir que os gerentes governamentais dos fundos possam trocar experiências sobre as “lições aprendidas” e “práticas inovadoras” no sentido de aprimorar o desempenho operacional dos mesmos.
- b. Promover um diálogo entre os gerentes governamentais, interlocutores da sociedade civil, e técnicos do Banco Mundial a fim de melhor analisar os avanços obtidos com as políticas de participação dos fundos.
- c. Permitir que o Banco tenha maior compreensão do papel estratégico que estes fundos desempenham na carteira de financiamentos no Brasil.

³ Esta parcela, que consiste em Fundos de apoio a pequenos projetos, tem sido recentemente definida no Banco Mundial como *Community-Driven Development*, ou seja Desenvolvimento Orientado à Base. Estes tipos de fundos tradicionalmente chamado de “Fundos Sociais” vêm sendo objeto de vários estudos internacionais para determinar suas vantagens comparativas em relação aos projetos sociais executados diretamente por agências governamentais.

4. CARACTERÍSTICAS DO ESTUDO

4.1 CARÁTER ESTRATÉGICO

Como foi observado pelos integrantes do Grupo de Acompanhamento Tripartite e, também, por vários técnicos do Banco Mundial, este estudo representa um dos, senão o primeiro mapeamento de fundos a pequenos projetos governamentais no Brasil. Dessa maneira, tal relatório certamente será de grande utilidade para ajudar na análise sobre o papel que esta modalidade direta de financiamento tem em termos de programas sociais no Brasil. Ele representa também um dos primeiros estudos desta natureza sobre a carteira do Banco Mundial na América Latina e portanto poderá ser utilizado para fins comparativos também em outros países do hemisfério.

4.2 CARÁTER INDEPENDENTE

O estudo foi elaborado por cinco pesquisadores autônomos com grande experiência em avaliação de programas sociais. Para a maioria, esta foi a primeira experiência de trabalho com o Banco Mundial. O estudo foi revisado e várias observações técnicas feitas por nós, do Banco Mundial, foram incorporadas pelos pesquisadores. Entretanto, este estudo não reflete a opinião do Banco Mundial, mas a da equipe de pesquisa.

4.3 CARÁTER PARTICIPATIVO

Uma das características principais do estudo foi seu caráter participativo, contemplando, desde seu desenho, as opiniões dos três principais interlocutores destes fundos: gerentes governamentais, interlocutores da sociedade civil e gerentes de supervisão do Banco Mundial. Para tanto uma metodologia de participação foi construída para incluir as etapas a seguir:

- Criação de um Grupo de Acompanhamento Tripartite. Este grupo discutiu o Termo de Referência, ajudou a selecionar os pesquisadores e comentou a primeira versão do estudo;
- Consulta a várias organizações da sociedade civil (Rede Brasil, CONTAG, INESC, FASE) sobre o Termo de Referência do estudo;
- Realização de mais de 60 entrevistas com os principais interlocutores do governo, sociedade civil e Banco Mundial e, também, com acadêmicos e consultores independentes, além de inúmeras reuniões com grupos de interlocutores.
- Organização de um seminário nacional para apresentação e análise do estudo reunindo os principais interlocutores destes fundos. Para este encontro estaremos contando com a presença de representantes do governo, da sociedade civil, do Banco Mundial e de outras agências de cooperação internacional. Com o seminário pretendemos promover uma discussão inter-setorial sobre as características e resultados destes fundos.

4.4 ENFOQUE DO ESTUDO

É importante salientar que o estudo teve um enfoque bem delimitado voltado para a documentação e análise dos aspectos “operacionais” dos fundos e de seus mecanismos de participação. O estudo não teve por objetivo avaliar os resultados programáticos ou os “impactos sociais” gerados pelos fundos, tarefa que exigiria uma pesquisa de maior envergadura e metodologia apropriada. Cabe ressaltar também, que o estudo se limitou a pesquisar os fundos *per se* (sistemas de gerenciamento, procedimentos administrativos, processo de seleção de sub-projetos, metodologias de acompanhamento e avaliação), e portanto não desceu a nível dos sub-projetos.

Por outro lado, tendo em vista os bons resultados deste estudo o Banco está considerando realizar um estudo mais amplo sobre os resultados programáticos e impactos sociais dos fundos sociais e ambientais. O objetivo de tal estudo seria ajudar o Banco e os Governos federal e estadual a analisar as vantagens e desvantagens do financiamento de pequenos projetos, em relação aos programas empreendidos tradicionalmente pelos órgãos públicos. A questão que se coloca é saber se este tipo de intervenção mais direta, caracterizada por ser *demand-driven*⁴, é mais eficiente do que os programas tradicionais que se caracterizam por serem *supply-driven*⁵. Ou seja, tentar determinar se o repasse direto de recursos a programas sociais e ambientais para a sociedade civil torna mais efetiva a utilização bem como os impactos destes recursos em:

- Estabelecer prioridades mais condizentes com as necessidades socioeconômicas das populações de baixa renda.
- Focalizar (*social targeting*) melhor os recursos e esforços voltados às populações mais pobres.
- Executar de forma mais eficiente os programas sociais, ambientais e produtivos.
- Garantir maior sustentabilidade às atividades sociais e às entidades executoras.
- Promover o crescimento de “capital social”, ou seja maior organização comunitária e fortalecimento de redes e laços institucionais na sociedade civil.

Acreditamos que este primeiro relatório levantou hipóteses e questões úteis de como desenhar um estudo mais amplo sobre o impacto social dos fundos. O relatório geral “Lições Aprendidas da Experiência Comparada entre Fundos Sociais no Brasil e no Exterior” revisou a literatura internacional existente a respeito de uma abordagem mais ampla sobre os impactos dos fundos, e identificou importantes conceitos e metodologias. No que concerne o relatório geral “Análise da Experiência dos Fundos Sociais e Ambientais no Brasil”, foram destacadas algumas questões e parâmetros importantes que devem ser aprofundados em uma nova pesquisa sobre impacto e sustentabilidade. Estas incluem: qualidade da participação da sociedade civil nos fundos, sustentabilidade das ações sociais e as entidades implementadoras, fortalecimento das organizações locais, autonomia dos conselhos municipais e geração de capital social.

4.5 METODOLOGIA DE PESQUISA

Inicialmente, os pesquisadores realizaram uma pesquisa bibliográfica extensa dos principais documentos de estratégia do Banco Mundial no Brasil, bem como dos documentos básicos de cada

⁴ As prioridades de financiamento e as atividades a serem financiadas são definidas e executadas pela sociedade civil.

⁵ Serviços sociais determinados e executados diretamente por agências governamentais.

um dos 14 fundos pesquisados. Eles entrevistaram importantes interlocutores de cada fundo social, cobrindo desta forma os três principais setores “governo, sociedade civil e Banco Mundial” durante visitas de campo a sete estados -- Rio Grande do Norte, Pernambuco, Mato Grosso, Rio de Janeiro, Paraná, Rio Grande do Sul e Brasília -- realizadas durante o segundo semestre de 1999. A metodologia elaborada para determinar quem seria entrevistado e o questionário a ser utilizado, foi cuidadosamente desenhada para contemplar de forma equilibrada as opiniões e perspectivas dos três setores. Por outro lado, o número reduzido de pessoas entrevistadas por projeto, uma média de 6 pessoas, limitou em parte a abrangência dos dados e análises.

Em razão de limites orçamentários e da existência de inúmeros estudos de avaliação sobre o PAIC (Programa de Apoio a Iniciativas Comunitárias), fundo do projeto PLANAFLORO (Plano Agropecuário e Florestal de Rondônia), a equipe de pesquisadores não visitou o estado de Rondônia. Ainda em razão de limites orçamentários e de dificuldades no calendário de atividades, apenas dois Programas Estaduais de Combate à Pobreza Rural –PCPRs, foram visitados no Nordeste: Pernambuco e Rio Grande do Norte. Estes dois estados foram selecionados por terem contextos institucionais, características operacionais e resultados programáticos distintos. Assim, entendemos que os resultados das análises realizadas sobre estes dois estados retratam, de modo geral, a realidade e desafios dos outros seis PCPRs estaduais. A mesma metodologia foi utilizada para o Programa Piloto de Reforma Agrária que vem sendo executado em cinco estados nordestinos. Muito embora a equipe de pesquisadores tenha visitado este Programa somente no estado de Pernambuco, entrevistas foram realizadas com os executores do Programa no âmbito federal, permitindo, assim, realizar uma análise mais ampliada do Programa.

4.6 PARCELA ESTRATÉGICA DA CARTEIRA

Foram selecionados quatorze fundos de pequenos projetos de caráter social e ambiental que o Banco Mundial financia ou administra no Brasil. O valor total destes fundos (se somados com os outros seis estados do PCPR) somam \$955 milhões de dólares, ou 12.5% da carteira geral do Banco Mundial no Brasil (utilizando o valor total da carteira em 1999 ou seja \$7.663,9 milhões). Deste valor, 93% representa empréstimos ao governo brasileiro e 7% doações a fundo perdido. Embora estes fundos não constituam uma parcela significativa da carteira do Banco Mundial em termos numéricos, eles representam uma nova e significativa tendência de financiamento na longa trajetória do Banco no Brasil, que remonta de 1947. Além disto, estes fundos são estrategicamente importantes pois são caracterizados por experimentação e tentativas de melhorar o desempenho de projetos tradicionais, oferecendo ainda ao Banco a oportunidade de trabalhar de forma mais direta com a sociedade civil. Estes fundos estão permitindo ao Banco conhecer melhor a sociedade civil no Brasil e valorizar seu papel como agente de desenvolvimento. Tendo em vista as abordagens distintas de cada um, estes fundos estão permitindo também que o Banco Mundial aprenda lições sobre as vantagens e desvantagens das várias metodologias e instrumentos voltados para a interlocução e colaboração com a sociedade civil.

Os fundos estão listados abaixo com seus próprios nomes (**em negrito**) e/ou conjuntamente com projetos e/ou programas na qual estão inseridos:

1. **Projeto de Combate à Pobreza Rural (PCPR) de PE**
2. **Projeto de Combate à Pobreza Rural (PCPR) de RN**
3. **Subprojetos de Investimento Comunitário (SIC)** - Projeto de Reforma Agrária e Combate à Pobreza (Cédula da Terra)
4. **Funparaná** - Projeto de Manejo de Recursos Naturais e Alívio à Pobreza do PR (Paraná 12 Meses)
5. **Componente Alívio à Pobreza** - Projeto de Manejo de Recursos Naturais e Alívio à Pobreza do RS – (Pró- Rural 2000)
6. **Projeto de Execução Descentralizada (PED)** - Programa Nacional de Meio Ambiente (PNMA)
7. **Programa de Apoio Direto às Iniciativas Comunitárias (PADIC)** - Projeto de Desenvolvimento Agroambiental do Mato Grosso (PRODEAGRO)
8. **Programa de Apoio a Iniciativas Comunitárias (PAIC)** - Plano Agropecuário e Florestal de Rondônia (PLANAFLORO)
9. **Projetos da Sociedade Civil** - Projeto de Controle das Doenças Sexualmente Transmissíveis e AIDS (AIDS I)
10. **Fundo de Apoio a Parcerias (FAP)**
11. **Projeto RESEX (RESEX)**
12. **Projetos Demonstrativos (PD/A)**
13. **Projeto de Conservação e Utilização Sustentável da Diversidade Biológica Brasileira (PROBIO)**
14. **Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (FUNBIO)**

4.7 UTILIDADE E PRECISÃO DOS DADOS APRESENTADOS

Houve um consenso que os dados apresentados nas sete tabelas sobre os aspectos operacionais, financeiros, administrativos, políticas públicas e participação da sociedade civil organizada são muito úteis para promover uma discussão sobre as diferenças, similaridades, vantagens e problemas que existem na execução destes fundos. Por outro lado, foi lembrado que cada um dos quatorze fundos analisados são resultados de contextos sociais e trajetórias históricas específicas e que portanto não se deve tentar generalizar demais na análise comparativa. Os PCPRs do Nordeste, por exemplo, têm um acúmulo de quinze anos que remonta as particularidades geofísicas, institucionais, políticas e culturais daquela região como um todo, e entre os oito estados específicos.

Entretanto, vários membros do Grupo de Acompanhamento Tripartite e os técnicos do Banco Mundial comentaram a existência de pequenas imprecisões e erros nos dados apresentados sobre alguns dos fundos individuais. Outros discordaram das análises realizadas sobre alguns dos fundos. Porém, houve quase unanimidade sobre a qualidade e validade das análises e conclusões apresentadas no Relatório Geral II sobre os fundos no Brasil, embora alguns consideraram que as recomendações apresentadas ficaram demasiadamente gerais e não diretamente baseadas nas análises e dados apresentados. As lacunas e possíveis imprecisões existente nos capítulos, porém, não desmerecem a qualidade e utilidade do estudo como um todo.

Também é importante lembrar que este estudo representa um “retrato” de cada um dos fundos em um determinado momento de tempo e que as conjunturas podem ter sofrido mudanças significativas. Este é o caso por exemplo com os fundos do Pró-Rural RS 2000 e o Programa Piloto de Reforma Agrária, pois ambos têm passado por importantes mudanças institucionais desde que a pesquisa foi realizada.

Abaixo apresentaremos algumas considerações e esclarecimentos sobre seis fundos específicos a partir das análises feitas pelos técnicos do Banco Mundial:

PLANAFLORO: A análise geral sobre o processo de participação da sociedade civil na reformulação do PLANAFLORO e na execução do Programa de Apoio a Iniciativas Comunitárias (PADIC) está um pouco limitada e não retrata o caráter estratégico desta participação. Provavelmente isto se deve, como admite os pesquisadores, a impossibilidade de realizar uma visita *in loco* ao estado. Assim, a análise baseou-se exclusivamente em dados secundários. A negociação entre o Governo do Estado e o Fórum de ONGs resultou na reformulação do PLANAFLORO e no estabelecimento do PAIC, representando um marco importante nas relações entre o estado e a sociedade civil em Rondônia, especialmente, no que diz respeito ao PLANAFLORO. Embora os relatórios de avaliação que fundamentam este estudo afirmem que a participação da sociedade civil no projeto ainda não é ideal, é importante ressaltar que a qualidade da participação melhorou de forma significativa em relação à fase inicial do PLANAFLORO quando o Fórum não tinha quase nenhuma participação real neste projeto. A participação do Fórum no desenho, implementação e gestão do PAIC entre 1997 e 1998 foi quase plena e isto significou um grande avanço no contexto de Rondônia. O PAIC foi estruturado após um seminário de três dias, contando com a presença de mais de 60 pessoas entre técnicos dos governos federal e estadual; entidades do Fórum (FETAGRO, MST, ONGs ambientais, associações de seringueiros, CPT, CIMI, associações indígenas), consultores do PNUD e técnicos do Banco Mundial. Cada componente do PAIC foi cuidadosamente negociado e ratificado em negociações posteriores até se chegar a um manual operacional e normas de funcionamento acordados por todos.

O Fórum de ONGs também conseguiu o apoio institucional do governo do estado para que entidades associadas ao Fórum (CPT, Kanindé, FETAGRO, etc.) trabalhassem junto aos técnicos governamentais, identificando, analisando, selecionando, e monitorando os projetos apoiados pelo fundo. Conforme escreveu Zander Navarro em um relatório sobre democratização e política rural em 1996: “PLANAFLORO provavelmente representa a transferência de poder de decisão mais significativa e geral que um projeto financiado pelo Banco Mundial no Brasil tem vivenciado, aumentando significativamente a participação das entidades da sociedade civil na implementação e gestão do projeto”.⁶ Devemos ressaltar, porém, que estes avanços alcançados pela sociedade civil na gestão do PAIC sofreram uma paralisação, que esperamos seja momentânea, com a entrada de um novo governo estadual em 1999.

⁶ Navarro, Zander. 1996. “Políticas públicas, agricultura familiar e os processos de democratização em áreas rurais brasileiras.” Trabalho apresentado no XX Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), Caxambu.

PRODEAGRO: A natureza e características deste projeto se assemelha muito ao PLANAFLORO, tendo em vista que ambos foram desenhados em decorrência dos problemas gerados pelo Projeto Polonoroeste nos anos 80. Portanto, os problemas de implementação operacional e falta de participação da sociedade civil nos dois projetos também se assemelham. Até o processo de negociação e reformulação do PRODEAGRO através da realização de um seminário estadual envolvendo o Governo do Mato Grosso e o Fórum de ONGs (FORMAD) que ocorreu no final de 1996, foi bastante similar ao que ocorreu em Rondônia.

Neste sentido, o capítulo que analisa o PADIC, como o do próprio PAIC, não reconhece de forma adequada o significativo avanço que houve nas relações entre o governo de estado e a sociedade civil em torno da implementação do PADIC. Embora os avanços nestas relações não chegaram a ser tão significativas quanto ao ocorrido em Rondônia não se deve ignorar que, pela primeira vez representantes do FORMAD participaram da operacionalização do PADIC. Esta participação incluiu desde viagens de mobilização ao interior do estado realizado junto aos técnicos do estado, e assento no comitê de seleção de projetos, até membros do FORMAD serem beneficiários dos recursos do fundo. Em suma o PADIC representou um avanço importante, ainda que com desentendimentos e percalços, nas relações entre o governo do estado e a sociedade civil no Mato Grosso.

AIDS I: No que diz respeito ao Fundo da Sociedade Civil do Projeto AIDS I, é necessário esclarecer algumas afirmações contidas no referido capítulo com relação ao fato das OSCs/AIDS ter perdido um pouco de sua autonomia em relação à Coordenação Nacional AIDS/DST em razão da crescente dependência financeira das mesmas sobre as verbas dos projetos. Tal opinião, curiosamente, foi baseada em relatório do Banco Mundial.⁷ Esta visão mais negativa do impacto de uma maior aproximação entre o governo e a sociedade civil não é compartilhada por todos já que as OSCs/AIDS - mesmo aquelas que recebem recursos do governo - têm demonstrado bastante independência frente ao governo no momento de opinar sobre a política de AIDS no país.

Um bom exemplo dessa liberdade de ação aconteceu durante a mobilização nacional por medicamentos antivirais em setembro de 1999. Neste caso, as principais OSCs/AIDS, realizaram ruidosas manifestações nas principais capitais do país, lançaram um abaixo-assinado virtual na Internet, e realizaram uma reunião com o Vice-Presidente, Marco Maciel, para apresentar suas reivindicações. Como resultado direto deste apelo público, o orçamento para o chamado “coquetel AIDS” foi mantido e, ainda, aumentado pelo Ministério da Saúde. É importante esclarecer esta questão tendo em vista que existe um certo temor entre setores da sociedade civil que a aproximação da sociedade civil junto aos governos possa levar a cooptação ou a perda de autonomia das OSCs. Embora sempre existe a possibilidade que ocorra uma perda de autonomia ou até cooptação, experiências recentes de maior colaboração inter-setorial, como esta em torno da AIDS I, demonstram que OSCs tem conseguido manter sua autonomia institucional. No caso da AIDS, em particular, a aproximação entre as OSCs/AIDS e o Ministério da Saúde tem levado a uma significativa sinergia, exemplificada pelo fato que crescente número de lideranças do setor não-governamental tem assumido importantes cargos de direção na Coordenação Nacional DST/AIDS durante os últimos anos.

⁷ Fumo, Cláudia. 1998. “The Contribution of NGOs to World Bank-Supported Projects in Brazil.” Operations Policy Department. Washington, D.C.: World Bank. June.

Cédula da Terra: A análise sobre o Programa de Reforma Agrária e Combate à Pobreza (Cédula da Terra) tenta retratar os vários pontos de vista sobre os objetivos, atividades e resultados desta iniciativa marcada por fortes discordâncias e controvérsias. Cabe ressaltar aqui, que desde o início dessa pesquisa, tal programa vem sendo alvo de um amplo e franco debate entre o Ministério de Desenvolvimento Agrário, o Banco Mundial e a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG). Como resultado deste diálogo, um novo programa sucessor do Cédula da Terra, voltado mais diretamente ao “crédito fundiário” foi desenhado e negociado de forma tripartite, e esta no processo de ser implementado em diversos estados. Entre as inovações que serão incorporadas neste programa destacam-se: mudanças no cálculo e redução na taxa de juros, maior clareza sobre as diferenças operacionais entre este projeto e o tradicional programa de reforma agrária via expropriações, maior flexibilidade nas formas de pagamento dos empréstimos para compra de terra, e maior participação e “controle social” da sociedade civil na gestão do programa a nível federal e estadual.

Pró-Rural 2000 – RS: Ressaltamos que importantes mudanças têm ocorrido na implementação do programa, especialmente em 2000 devido a mudança do governo estadual, como bem aponta o relatório. Dentre as mudanças operacionais mais importantes estão a qualidade e a forma de participação da sociedade civil, que antes foi apontada como um dos aspectos limitantes do Pró-Rural no relatório específico. Primeiro, muitas das OSCs (ONGs, sindicatos, movimento dos trabalhadores sem terra) que antes não tinham acesso aos documentos e instâncias de decisão do Pró-Rural, hoje estão plenamente representados nos vários comitês de gestão do Fundo, tanto no âmbito estadual quanto no municipal. Em segundo lugar, os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, hoje são considerados mais representativos pelo fato de incorporarem uma representação formal dos comitês municipais de orçamento participativo.

PCPRs: O capítulo sobre os PCPRs em Pernambuco e Rio Grande do Norte demonstra de forma fiel as diferentes políticas e experiências de participação da sociedade civil nos respectivos estados. Enquanto o relatório sobre o PCPR no Rio Grande do Norte retrata bem a participação exemplar da chamada “sociedade civil organizada” (sindicatos, ONGs, igreja) naquele programa, o capítulo sobre Pernambuco relata o passado de pouca colaboração que tem havido entre a sociedade civil e o PCPR naquele estado, o que por sinal se assemelha a realidade nos outros seis estados. Neste sentido, cremos ser útil observar que esta situação vem mudando progressivamente durante o último ano, com um crescente diálogo e aproximação entre os programas estaduais, o Banco Mundial, as ONGs e sindicatos da região. A reunião mais importante neste sentido, foi um seminário realizado em setembro de 1999 em Natal em que todos os gerentes estaduais do PCPR, equipe de supervisão do Banco, representações estaduais da CONTAG em oito estados e dez das principais OSCs da região (MOC, Diakonia, Instituto do Homem, MST, ASPTA, CESE, etc.) participaram de um encontro de três dias para discutir os objetivos, características, e resultados dos PCPRs.

Também é necessário esclarecer que apesar das críticas feitas no relatório sobre o pequeno impacto dos quatorze fundos na redução da pobreza em todos os estados analisados, não acreditamos que esta constatação possa se aplicar ao PCPR. Nos últimos quinze anos, o PCPR (e o Programa de Apoio a Pequenos Produtores/PAPP) tem apoiado mais de trinta mil projetos de vinte mil

associações comunitárias beneficiando diretamente mais de 1/3 de toda a população da região. Por este motivo, entendemos que o PCPR tem tido um impacto social amplo na região nordestina.

5. PRINCIPAIS CONSTATAÇÕES DO ESTUDO

5.1 RELAÇÃO COM FUNDOS SOCIAIS NO ÂMBITO INTERNACIONAL

A utilização dos fundos de pequenos projetos pelo Banco Mundial no Brasil difere em alguns aspectos fundamentais em relação à política utilizada pelo Banco Mundial nos chamados “fundos sociais” em outras regiões do mundo. (*Veja Relatório Geral I*) Estas diferenças incluem:

- Enquanto em muitos países e regiões do mundo os “fundos sociais” são estabelecidos para criar *safety nets* ou redes de proteção sociais como medidas compensatórias dentro de um marco de ajustes estruturais da economia (que podem gerar desemprego e aumento da pobreza a curto prazo), no Brasil, os fundos têm sido voltados ao combate à pobreza estrutural, como é o caso dos PCPRs no Nordeste ou promover uma política ambiental, como na região amazônica.
- Na maioria dos outros países, os “fundos sociais” são de caráter nacional e têm como meta provocar impactos sociais em larga escala. No Brasil, os fundos têm, no máximo, uma cobertura regional, e são vistos como complementares a outras políticas e programas sociais mais amplos.
- Enquanto os “fundos sociais” em muitos países têm metas claras de geração de emprego e renda, priorizando atividades de micro-crédito, no Brasil, os fundos têm sido voltados para a instalação de infra-estrutura ou provisão de serviços sociais, como educação e saúde. Por outro lado, esta tendência está mudando, pois como mostra este estudo, mesmo os chamados fundos ambientais como o PAIC e o PD/A vêm financiando uma crescente maioria de sub-projetos produtivos envolvendo produção agrícola e comercialização de produtos extrativistas.

5.2 VÁRIAS GERAÇÕES DE FUNDOS

O estudo revelou que existem três gerações de fundos entre os quatorze que o Banco têm financiado no Brasil. É importante entender esta trajetória, pois os fundos têm características diferentes dependendo de quando foram estabelecidos, especialmente quanto ao enfoque programático dos fundos, seus públicos-alvos e natureza da participação da sociedade civil.

Primeira Geração - (início do anos 1980)

A primeira geração, que remonta aos anos 80, é representada pelo PCPR que foi inicialmente chamado de PAPP (Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural). Este era um fundo social mais clássico voltado a combater à pobreza rural e sua estrutura era pouco descentralizada. Nesta fase, estimava-se que apenas 30% - 20% dos recursos chegavam aos sub-projetos, o restante sendo

gastos na máquina governamental ou no âmbito das capitais estaduais. Com o passar do tempo o PAPP foi reestruturado apresentando um modelo mais descentralizado e participativo à imagem do PCPR atual, onde 80% dos recursos são aplicados a nível comunitário.

Segunda Geração - (início e meados dos 1990)

Esta geração de fundos foi marcada pela tentativa de melhorar o desempenho operacional e garantir a descentralização dos benefícios de vários projetos com dificuldades de implementação por intermédio da criação de fundos de pequenos projetos. Este foi o caso dos seguintes projetos: PLANAFORO, PRODEAGRO e PNMA. Nesta segunda geração de fundos também se encontram projetos de combate à pobreza rural no sul do país (Paraná 12 Meses e Pró-Rural 2000) baseados no modelo dos PAPPs, porém incorporando as lições aprendidas com aquele modelo.

Terceira Geração (meados de 1990)

Estes fundos mais recentes refletem as novas temáticas do desenvolvimento no final do século XX, como meio ambiente e AIDS, e já incorporam noções avançadas como desenvolvimento sustentável e a necessidade de incluir a participação efetiva da sociedade civil em seus desenhos. Por este motivo, fundos como o AIDS I, PD/A, RESEX, FUNBIO, PROBIO e FAP são mais focalizados tematicamente e incorporam a participação de uma gama mais ampla da sociedade civil (principalmente de ONGs e movimentos sociais) em praticamente todas as fases de implementação. A única exceção a esta caracterização dos fundos por idade, refere-se ao Cédula da Terra que embora seja muito recente (lançado em 1997) é, em grande parte, baseado no modelo descentralizado do PCPR e, portanto, enquadrando-se mais na segunda geração de fundos.

5.3 CARACTERÍSTICAS COMUNS ENTRE OS FUNDOS

Todos os fundos pesquisados têm várias características em comum:

- Eles são em princípio *demand-driven* no sentido que eles respondem às demandas por projetos gerados na base, em vez de determinar de antemão quais grupos irão receber recursos. Muitos dos fundos, porém, têm suas prioridades programáticas (ex. combate a AIDS, conservação da bio-diversidade, eletrificação rural, etc.) e portanto não são puramente voltados a demanda.
- Todos os fundos transferem recursos para as organizações locais da sociedade civil que assumem a responsabilidade por sua gestão.
- Todos os recursos transferidos aos sub-projetos são a fundo perdido, com exceção do Programa da Cédula da Terra em que parte dos recursos (aqueles destinados para a compra de terra) são repassados em forma de empréstimos.
- Todas as entidades financiadas são legalmente constituídas, sendo um dos critérios comuns de elegibilidade dos fundos.
- Quase todos os fundos são voltados para apoiar iniciativas que beneficiem populações de baixa renda, embora alguns dos fundos ambientais mais recentes não utilizem o índice de pobreza como parâmetro para selecionar os sub-projetos.

5.4 CARACTERÍSTICAS DISTINTAS

Eis as principais distinções detectadas entre os fundos:

- Alguns dos fundos constituem praticamente o projeto em si (PCPR, PD/A, FUNBIO) enquanto outros representam uma parcela pequena do valor total dos projetos, como é o caso Pró-Rural 2000 (50% do valor total do projeto), PADIC (14%) e AIDS I (7.4%). *(Veja Tabela 3 no Relatório Geral II).*
- Os fundos têm origens diferentes de recursos que variam desde empréstimos do Banco Mundial (93% do total) `a doações de governos Europeus e do Fundo Mundial da Natureza/GEF *(Veja Tabela 5 no Relatório Geral II).*
- Existe uma grande diferença entre os fundos quanto às formas e níveis de descentralização do nível federal ao municipal. Em um extremo se encontra o PCPR em que no modelo FUMAC-P, 80% dos recursos é repassado a conselhos municipais que decidem a sua destinação. No outro extremo, estão o AIDS I e PD/A, em que os recursos são repassados a entidades localizadas nas áreas mais remotas do país, mas são geridos a nível federal em Brasília sem a participação de governos municipais ou estaduais. *(Veja Tabela 5 no Relatório Geral II).*
- Os processos de seleção de sub-projetos são bastante diferenciados. Em muitos casos, como no Paraná 12 Meses, a seleção é realizada por um comitê formado apenas por técnicos governamentais. Em outros fundos, como no caso do PD/A, a escolha de sub-projetos é realizada por um grupo paritário composto por técnicos do governo e representantes da sociedade civil. Existe ainda um outro modelo, como no caso da AIDS I, onde a seleção é feita por um grupo de profissionais independentes. Os critérios de seleção entre os vários fundos também variam muito e parecem depender, sobretudo, das diferenças temáticas e contextuais entre os fundos.
- Existem formas distintas de gestão administrativa e financeira, exigências diferenciadas de contrapartida, e modelos distintos de monitoria e avaliação *(Veja Tabelas 6 e 7 no Relatório Geral II).*
- As formas de participação da sociedade civil são bastante diferenciadas que vão desde aqueles fundos onde a participação é mínima (PCPR, Pró-Rural 2000, Paraná 12 Meses), até os fundos mais recentes onde a participação é quase total nos vários aspectos de seleção, gestão, e avaliação (PAIC, PD/A, AIDS I, RESEX).

5.5 PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NOS FUNDOS

A participação das Organizações da Sociedade Civil (OSCs) de forma ampla e diversificada -- a incluir desde associações comunitárias e sindicatos, a ONGs -- nos fundos varia muito, sendo determinada em grande parte por sua idade e trajetória. No geral, os fundos mais antigos são caracterizados por uma participação mais limitada, e os mais recentes por uma participação quase plena. Embora todos os fundos contemplem associações comunitárias e outros grupos locais como beneficiários, apenas os fundos mais novos também permitem financiar ONGs e movimentos sociais, ou mesmo envolvê-los na gestão dos fundos. Esta diferença na amplitude da participação é

importante, pois geralmente são as ONGs que atuam com políticas públicas ou movimentos de caráter regional ou nacional (ex. federações estaduais sindicais, movimentos nacionais como os dos seringueiros) que tem a capacidade técnica para ser um interlocutor mais qualificado para interagir com governos estaduais e federais, e mesmo com o Banco Mundial. São estas entidades intermediárias e/ou regionais que conseguem realizar uma análise setorial, fazer o acompanhamento técnico dos fundos, e no geral exercer o “controle social” dos fundos conforme defende a crescente literatura sobre o setor público não-estatal e o papel da sociedade civil na sociedade moderna. Vejamos os detalhes.

- Pouca Participação - Os fundos mais antigos como os PCPRs, Pró-Rural 2000, e o Cédula da Terra têm tido uma nítida preferência em trabalhar diretamente com grupos locais como cooperativas rurais, sindicatos, e associações de produtores. Como indicativo desta postura, ainda não é permitido que verbas do PCPR sejam repassadas diretamente para as ONGs de assessoria, muito embora elas possam receber recursos provenientes das associações comunitárias mediante contratos de assistência técnica. Houve, inclusive, conflitos no passado quando as ONGs regionais e as federações estaduais de trabalhadores rurais no nordeste tentaram se inserir no processo de reformulação do PAPP. Hoje este quadro está começando a mudar nos PCPRs estaduais e no Pró-Rural 2000 com a aproximação entre as respectivas gerências estaduais, ONGs e FETAGRIs, ainda que o grau de abertura varia muito de estado a estado. A exceção mais clara a esta tendência foi o PCPR do Rio Grande do Norte onde, devido a vários fatores institucionais, a FETARN, agências de igreja e ONGs (organizadas no Forum do Campo) participam já a muitos anos na gestão e supervisão do programa estadual, inclusive recebendo recursos para estas atividades.
- Alguma Participação - Existem outros fundos como o PED, Paraná 12 Meses, FUNBIO, PROBIO, AIDS I, FAP, em que as relações com ONGs e movimentos sociais são mais abertas e multifacetárias. Além de poderem também receber recursos diretamente dos fundos, técnicos de ONGs têm sido contratados para prestar assistência técnica aos fundos. Este é o caso do projeto AIDS I, em que técnicos de OSCs/AIDS têm ajudado o Ministério da Saúde a desenhar programas, realizar treinamentos e monitorar sub-projetos. Em alguns dos fundos como o FUNBIO, PROBIO e o FAP, ONGs e movimentos sociais também têm assento nos comitês de seleção de sub-projetos.
- Plena Participação - Os fundos mais novos como o PAIC, PADIC, PD/A e RESEX foram estabelecidos num contexto marcado por uma ampla interlocução com a sociedade civil, portanto tem como uma das características mais marcantes a participação de grupos comunitários, ONGs e movimentos sociais como parceiros institucionais. Isto tem implicado em uma participação mais ampla e irrestrita de OSCs nas várias fases dos fundos: desenho da estrutura, definição de prioridades, seleção de sub-projetos, assistência técnica, gestão administrativa e avaliação. O novo projeto de crédito fundiário que irá substituir o Programa Cédula da Terra esta sendo redesenhado para incorporar este mesmo nível de interlocução com a sociedade civil.

É importante ressaltar o papel que os conselhos municipais tem tido nos projetos de combate a pobreza (PCPRs, Paraná 12 Meses, Pro-Rural 2000) para estimular a participação da sociedade civil a nível local nestes programas estaduais. Estes conselhos municipais estimularam a participação de representantes de igrejas, sindicatos, ONGs, cooperativas e associações

profissionais nos programas estaduais. No caso dos PCPRs, por exemplo, 80% das vagas de cada conselho são reservados para representantes da sociedade civil. Além disto, em muitos casos os conselhos foram estabelecidos com o apoio financeiro e técnico dos respectivos programas como pré-condição de elegibilidade para o município receber recursos.

5.6 NÍVEIS DIFERENCIADOS DE DESCENTRALIZAÇÃO

O estudo mostra que os fundos utilizam modelos diferenciados de descentralização, que vão desde a descentralização quase completa do nível federal ao municipal até a ausência de descentralização nos programas geridos diretamente de Brasília. São quatro as modalidades de descentralização detectadas:

- Nível Federal: Fundos como o PDA, RESEX, AIDS I, FAP, PROBIO são basicamente geridos em Brasília, embora representem uma intervenção direta em localidades das mais remotas, como na Amazônia, sem a participação dos governos estaduais e locais. Alguns destes fundos foram desenhados para permitir o apoio direto do governo federal a projetos “alternativos” que geralmente não são apoiados por governos locais e estaduais (ver alguns dos subprojetos ambientais do PD/A). Embora este tipo de apoio estratégico é defendido por alguns como ainda sendo necessário para apoiar entidades isoladas e consideradas de “oposição” por governos locais, outros consideram que ele tem o efeito oposto de postergar uma interlocução mais efetiva entre a sociedade civil e governos a nível local.
- Nível Estadual - Municipal Os PCPR, Paraná 12 Meses, Pró-Rural 2000, PAIC, PADIC, e o Cédula da Terra são basicamente projetos estaduais. Ou seja, os empréstimos financiados têm o aval do governo federal, mas os fundos são totalmente geridos a nível estadual. Outra característica destes fundos é que a maioria deles, com exceção do PAIC e PADIC, transferem a decisão sobre a seleção dos sub-projetos (e até sobre a gestão dos recursos no modelo FUMAC-P) para o nível municipal por intermédio dos “conselhos municipais”.
- Nível Federal - Estadual - Municipal - Esta é uma modalidade de descentralização que incorpora todos os três níveis no seu modelo. O PED é o fundo que mais segue este modelo. Recursos nacionais são recebidos pelo Ministério do Meio Ambiente, que são divididos entre os governos estaduais, que por sua vez são repassados para os governos municipais. Outra característica inovadora deste modelo, é que o governo municipal tem que estabelecer parcerias com OSCs locais para implantar projetos conjuntos voltados para o meio ambiente. O AIDS I também tenta encorajar uma interlocução mais direta entre os governos estaduais, municipais e as OSCs/AIDS financiadas localmente. Para tanto, o Ministério exige que as OSCs locais apresentem uma carta de aprovação da proposta assinada pela secretaria estadual ou municipal de AIDS. Muitos consideram este modelo de descentralização mais efetivo por estimular mais fortemente a articulação entre os três níveis de governo e a interlocução entre o governo e a sociedade civil no âmbito dos governos locais.
- Setor Não-Governamental - Um dos fundos, o FUNBIO, existe completamente fora da esfera governamental sendo executado por uma fundação privada, cujo conselho diretor é multi-setorial, composto por empresários, técnicos governamentais, acadêmicos e representantes da sociedade civil.

6. CONCLUSÕES E QUESTÕES PENDENTES

O estudo apresenta uma série de recomendações, apontando questões que foram bastante “debatidas” durante o seminário nacional de apresentação do relatório (ver relatório síntese do seminário). São elas:

6.1 CONCEITO DE *DEMAND-DRIVEN*

O próprio conceito de demand-driven ou financiamentos determinados pela base que é utilizado pelo Banco Mundial para definir estes fundos, não está muito claro. Existem duas dúvidas a respeito. Primeiro, até que ponto os financiamentos destes fundos são realmente definidos pela demanda provenientes da base ou se eles, na realidade são “dirigidos” pelos fundos. Existem os casos de vários PCPRs onde o governo de estado parece estabelecer as prioridades de financiamento baseado em sua própria agenda técnica e política (exemplo citado foi eletrificação rural) em vez das demandas das associações comunitárias em si. Outra variação desta questão é a política do PD/A de “estimular demanda” em áreas da região amazônica onde tem havido pouca demanda por projetos ambientais. A segunda questão tem haver com um questionamento mais profundo sobre o papel do governo nestes programas orientados pela demanda. Alguns perguntam se a “base” realmente deveria definir as prioridades de financiamento dos fundos, tendo em vista que esta deveria ser uma prerrogativa do próprio estado.

6.2 FALTA DE ENTROSAMENTO COM MACRO POLITICAS

A pesquisa constatou que, no geral, os fundos têm pouca relação com outros programas governamentais voltados para estes mesmos setores como pobreza rural, meio ambiente e AIDS. Por este motivo, os fundos têm poucas possibilidades de gerar impactos sociais mais amplos para além das atividades financiadas pelos sub-projetos. Destacamos também que o estudo mostrou que os gerentes governamentais e os interlocutores da sociedade civil têm pouco conhecimento das estratégias setoriais do Banco Mundial para estas mesmas áreas.

6.3 PAPEL DOS CONSELHOS MUNICIPAIS

No estudo há o reconhecimento que os conselhos municipais representam novos espaços institucionais de “democracia participativa”. Por outro lado, levanta a hipótese que eles podem também representar mais um instrumento de política clientelista tradicional por intermédio da “prefeiturização” dos mesmos. Os pesquisadores argumentam que embora os conselhos municipais do PCPR têm um desenho avançado, exemplificado pelo fato que 80% das vagas no conselho devem por regulamento pertencer a representantes da sociedade civil, normas regimentais em si, não garantem a qualidade dos conselhos. Além disso, os estudo afirma que os conselhos mais antigos e consolidados têm melhor chances de agir de forma mais independente, utilizando critérios técnicos para a seleção dos sub-projetos. Assim, o estudo recomenda que os fundos que

trabalham com conselhos municipais devem canalizar recursos para o fortalecimento institucional, investindo na capacitação dos conselheiros. Por fim, o estudo recomenda que se analise a efetividade dos conselhos municipais, pois a proliferação de conselhos a nível local pode levar ao “esgotamento de representação” da sociedade civil.

6.4 DOAÇÕES VS. EMPRÉSTIMOS

O estudo mostra que a maioria dos fundos trabalha com a modalidade de recursos a fundo perdido (única exceção é o Programa Cédula da Terra que repassa o recurso para compra da terra mediante empréstimos), porém, parece estar crescendo no Brasil o entendimento que seria apropriado também experimentar com o repasse de recursos via empréstimos, como vem sendo testado pelo PCPR em Pernambuco por intermédio de fundos rotativos. Notamos ainda que, segundo alguns analistas, as experiências de micro-crédito, que vêm sendo implementadas recentemente por ONGs e por governos estaduais, deveriam ser testadas por estes fundos.

6.5 NECESSIDADE DE DEFINIR APOIO INSTITUCIONAL

Em alguns casos como os fundos PD/A, RESEX, PAIC, e PADIC, apoio financeiro é repassado para redes da sociedade civil (GTA, RMA, CNS, Fórum de ONGs de Rondônia, FORMAD), permitindo uma participação ativa destas redes na gestão dos fundos. Esta é certamente uma inovação que reconhece a importância do apoio institucional direto para garantir a participação operacional efetiva da sociedade civil nos fundos. Por outro lado, alguns consideram que o repasse indireto de recursos específicos para assistência técnica através das associações comunitárias, como fazem o PCPR, também compreende uma forma de apoio institucional. É necessário, portanto, definir o que se entende por apoio institucional, tendo em vista que uma das recomendações do estudo é que os recursos para o fortalecimento institucional das entidades seja financiado pelos fundos sociais como forma de garantir a sustentabilidade dos investimentos.

6.6 SUSTENTABILIDADE DAS ATIVIDADES E ENTIDADES

O estudo concluiu que as atividades e entidades financiadas pelos sub-projetos tendem a ser mais sustentáveis a longo prazo quando a entidade implementadora já está consolidada e/ou tem outros projetos sociais em andamento. Aquelas entidades recém-criadas ou estabelecidas apenas para receber os recursos dos fundos têm menos chances de sobreviver após o término do projeto financiado. Outro fator preponderante que parece determinar a sustentabilidade das ações e instituições parece ser a existência prévia de “capital social” em torno do projeto. Este capital social é geralmente associado a presença ativa de atores sociais como igrejas, sindicatos, e ONGs e um trabalho anterior de mobilização e organização comunitária. Por este motivo, o estudo recomenda que os quatorze fundos devem financiar a promoção de “capital social” e atividades de fortalecimento institucional das entidades e mecanismos de gestão participativa (conselhos municipais).

6.6 BEM ESTAR OU CAPITAL SOCIAL

Em muitos dos fundos parece que existe uma opção clara em apoiar o bem estar ou capital social, como se fossem metas antagônicas. Nos PCPRs, por exemplo, o objetivo explícito dos fundos (conforme consta nos *Project Analysis Documentos/PAD* ou documentos de análises dos projetos do Banco Mundial) é financiar atividades de infra-estrutura (água, eletricidade) ou serviços (educação, saúde) que visam a melhoria de qualidade de vida física imediata, com a intenção de construir a auto-estima e organização a longo prazo como decorrência natural dos investimentos físicos. Curiosamente, o relatório deste estudo sobre o PCPR argumenta que, pelo contrário, os PCPRs parecem estar voltados mais a aumentar o “capital social” das comunidades a curto prazo através de projetos de organização comunitária, que irá permitir a, longo prazo, melhorar substancialmente o bem estar físico das populações.

A crescente literatura sobre este tema demonstra que na realidade as atividades de organização e fortalecimento institucional por um lado, e atividades de infraestrutura e serviços do outro, são na realidade dois lados da mesma moeda, ou seja o multifacetário processo de desenvolvimento. Tradicionalmente governos e o Banco Mundial tem priorizado “projetos” de infraestrutura/serviços, enquanto a sociedade civil tem priorizado “programas” de organização/conscientização. Estes fundos estão permitindo que os dois lados e atividades se aproximem e se interagem de forma mais sinérgica. Um exemplo claro deste processo mais interativo é o PD/A, pois embora o fundo como um todo tenha um caráter ambiental e de fortalecimento da sociedade civil na Amazonia e Mata Atlântica, a maioria dos projetos apoiados são de natureza produtiva, voltados para atividades agroflorestais ou a comercialização de produtos da floresta. Em suma, o estudo levanta a questão chave se o fortalecimento de capital social, é o “meio” ou o “fim” dos diversos fundos que visam a melhoria da qualidade de vida das populações de baixa renda.



**ESTUDO SOBRE OS
FUNDOS SOCIAIS E AMBIENTAIS
APOIADOS PELO
BANCO MUNDIAL NO BRASIL**

RELATÓRIO GERAL I

*Lições Aprendidas da Experiência Comparada
com Fundos Sociais no Brasil e no Exterior*

Joseph Weiss - Pesquisador, PHD



Banco Mundial



**ESTUDO SOBRE FUNDOS SOCIAIS E AMBIENTAIS
FINANCIADOS OU ADMINISTRADOS PELO
BANCO MUNDIAL NO BRASIL**

Relatório Geral I

**LIÇÕES APRENDIDAS DA EXPERIÊNCIA
COMPARADA ENTRE FUNDOS SOCIAIS NO
BRASIL E NO EXTERIOR**

Joseph Weiss - Pesquisador, Ph.D.

Brasilia, abril de 2001

LIÇÕES APRENDIDAS DA EXPERIÊNCIA COMPARADA COM FUNDOS SOCIAIS NO BRASIL E NO EXTERIOR ¹

ÍNDICE

- Introdução**
1. Uma Análise da Experiência do Bancos Multilaterais com Fundos Sociais
 - 1.1 Conceitos sobre Política Social
 - 1.2 Reformas Estruturais e Redes de Proteção Social
 - 1.3 Fundos Sociais
 - 1.3.1 Workshop Internacional sobre Fundos Sociais
 - 1.3.2 Workshop com ONGs sobre Fundos Sociais
 - 1.3.3 Avaliação dos Fundos Sociais do BID
 - 1.4 Uma comparação Preliminar entre Fundos Sociais e Programas Setoriais
 2. **O Contexto Nacional e Políticas de Participação**
 - 2.1 Antecedentes Institucionais
 - 2.2 Políticas Públicas Atuais Orientadas à Participação
 - 2.3 Políticas Participativas do Banco Mundial na América Latina e no Brasil
 3. **Fundos Sociais e Ambientais no Brasil**
 - 3.1 Alcance do Levantamento sobre os Fundos
 - 3.2 Comparação da Experiência Brasileira com a Internacional
 4. **Condições Para o Êxito de Fundos Sociais**
 - 4.1 Algumas Evidências Sobre o Impacto da Participação e do Capital Social
 - 4.2 Características Favoráveis ao Êxito
 - 4.2.1 Participação Comunitária
 - 4.2.2 Orientação às Necessidades Expressas das Comunidades
 - 4.2.3 O Investimento na Capacidade Organizacional Local
 - 4.3 Características Desfavoráveis ao Êxito
 5. **Conclusões e Recomendações**

ANEXOS

- Características dos fundos sociais e de pequenas doações
- Bibliografia

¹ Este texto de apresentação foi escrito por Joseph S. Weiss, Ph.D. em economia rural de Cornell University (1971), pesquisador e consultor independente com longa experiência de avaliar projetos sociais. Os dados, análises e conclusões aqui incluídos são do autor e, portanto, não devem ser atribuídos ao Banco Mundial, as suas agências afiliadas ou aos membros do Conselho de Diretores e os países que eles representam.

INTRODUÇÃO

Este estudo analisa as experiências do Banco Mundial com o financiamento de fundos sociais na América Latina e a nível mundial. Ele começa com uma análise das políticas de ajuste estrutural e redes de proteção social as quais os fundos sociais em países ao redor do mundo estão geralmente associadas, embora não no Brasil. É realizada uma comparação das características e resultados de fundos sociais que são implementadas de forma descentralizada por organizações da sociedade civil e as políticas setoriais que são executadas diretamente por órgãos governamentais. O estudo utiliza também dados de vários estudos realizados sobre fundos sociais financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) na América Latina, tendo em vista a similaridade da experiência do BID com fundos sociais.

A seguir, o relatório descreve o contexto brasileiro mostrando como as políticas de descentralização institucional e aquelas voltadas para participação da sociedade civil criou um ambiente favorável a implementação de fundos sociais pelo Banco Mundial em várias áreas de atuação. Baseados nestes dados, é realizada uma análise comparativa de como os fundos sociais são geralmente utilizados em outros países e no Brasil.

Por fim, o estudo descreve as principais lições aprendidas em vários estudos e seminários realizados pelos Bancos Multilaterais sobre as políticas e características que levam ao sucesso dos fundos sociais. São elencadas questões como impacto social, participação comunitária, capital social, e capacidade organizacional. O relatório termina com uma série de conclusões e recomendações visando garantir maior impacto social e sustentabilidade institucional às atividades apoiadas pelos fundos sociais.

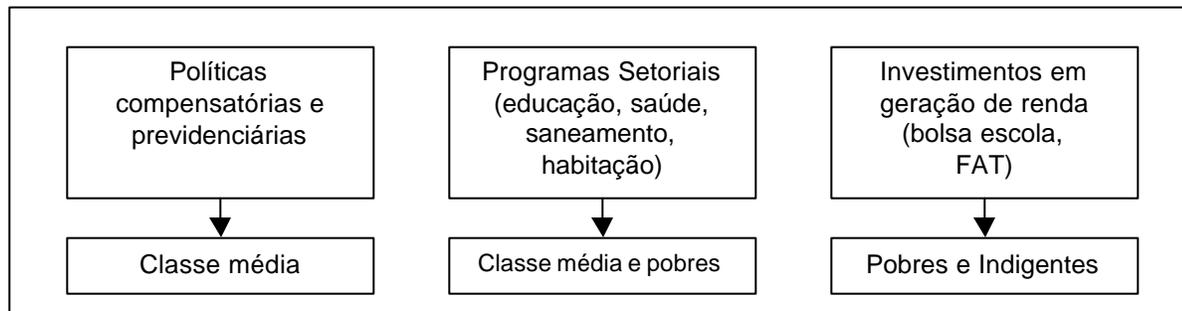
1. Uma análise da experiência dos bancos multilaterais com fundos sociais

1.1. Conceitos sobre política social

A política social geralmente não atinge os mais pobres ou indigentes.² Concebe-se uma caricatura (visão exagerada, mas que reflete a verdade) da política social atual do Governo no quadro seguinte. Existem políticas compensatórias (principalmente previdenciárias) que beneficiam mais setores da classe média (alta e baixa), programas setoriais que atingem também aos pobres além da classe média, e investimentos em geração de renda (como o programas Bolsa Escola e o FAT) que quando bem aplicados, beneficiam de forma mais efetiva as populações indigentes. Os fundos sociais principalmente aliviam a pobreza, porém vários estudos indicam que eles, em geral, não beneficiam de forma direta as populações indigentes.

² Segundo vários autores, inclusive técnicos do IPEA e do Banco Mundial, muitos dos programas de proteção social executados pelo Governo Federal são pouco focalizados para beneficiar de forma mais direta as populações de baixa renda ou indigente.

Uma Visão Geral da Política Social Vigente



1.2. Reformas estruturais e redes de proteção social

Os processos de reforma estrutural das economias em vários países, normalmente consistem de elementos de contenção fiscal, redução de deficits, privatização e redes de proteção social. Estes processos são baseados em teorias econômicas que presupõem efeitos econômicos restritivos a curto prazo que permitiriam, a médio prazo, aumento do crescimento econômico, maior emprego e redução da pobreza. Os ajustes estruturais geralmente têm três impactos sociais: 1) desaceleração da atividade econômica levando a um aumento do desemprego, 2) redução do orçamento governmental para os investimentos sociais, que levava a impactos negativos dificilmente solucionáveis por 3) redes de segurança³ que alcançam uma pequena parte da população elegível.

As redes de proteção social normalmente consistem de distribuições a famílias e indivíduos, segundo as características dos sistemas existentes de seguridade e assistência social. O apoio a políticas de proteção social tem o objetivo, explicitado ou não, de garantir condições mínimas de vida (ou “redes de segurança”) que evitem que pessoas ou domicílios caiam abaixo dos níveis nominalmente delimitados de pobreza e que compensem pelos efeitos das políticas de ajustes estruturais. Os programas de proteção social objetivam mais o alívio conjuntural do nível de pobreza e do impacto do ajuste estrutural que reduções reais nos índices de pobreza, sem levar em conta o grau de cobertura alcançado.⁴ Durante os processos de reforma estrutural, raramente os programas de proteção social tenham ampliado os critérios de atendimento e as taxas de cobertura observados, quando comparados com períodos anteriores.

No último acordo entre o Brasil e o conjunto de instituições financeiras liderado pelo FMI, várias entidades criticaram o componente de proteção social, julgado insuficiente e desvirtuado de sua função original.⁵ Além disto, os fundos sociais de redução da pobreza

³ Veja definição mais detalhada em K. Subbarao *et al*, 1997, p. 2.

⁴ Nota-se que, apesar do trabalho citado ser uma revisão internacional dos programas de proteção social, faz esforços muito limitados de determinar indicadores de cobertura, por vezes limitada, especialmente para as populações de baixa renda.

⁵ Recursos do Banco Mundial e do BID foram inicialmente alocados para o componente de proteção social do pacote US\$41,5 bilhões de ajuda externa liderado pelo Fundo Monetário Internacional. Os críticos apontam

financiados pelo Banco Mundial e manejados a nível estadual não têm sido incluídos formalmente entre os programas de proteção social do ajuste estrutural, apesar de fazerem parte explicitamente desta política.

1.3. Fundos sociais

As políticas de proteção social em muitos países tem sido complementadas com fundos sociais nacionais, embora esta não tem sido a prática no Brasil. A maioria dos fundos sociais em países ao redor do mundo se originaram como parte dos componentes de proteção social dos ajustes estruturais. “Fundos sociais são agências com função similar a intermediários financeiros que canalizam recursos, segundo critérios pré-determinados de elegibilidade, a pequenos projetos de grupos de baixa renda e vulneráveis, formulados e implementados por agências públicas ou privadas, tais como governos locais, ONGs ou os próprios grupos comunitários”⁶ Os fundos são geridos por unidades 1) autônomas, geralmente ligadas às presidências, com orçamentos definidos e destinados, isentos de vários regulamentos normalmente vigentes nos empréstimos regulares do Banco Mundial e 2) com o poder de definir as normas, tipos de investimento e grupos elegíveis – incluindo organizações de base e não governamentais, municípios e empresas privadas – os quais formulam, apresentam e implementam subprojetos.⁷

A experiência do Banco Mundial com fundos sociais tem sido analisada em vários estudos recentes. Narayan e Ebbe identificaram uma carteira considerada de bom desempenho, consistindo de 51 fundos sociais que comprometeram US\$1 bilhão em 32 países até o fim do ano fiscal de 1996 (veja caixa de texto). Até 1998, este investimento em fundos sociais havia crescido para US\$1.6 bilhões em 56 fundos e 38 países, principalmente africanos e latinoamericanos.⁸ Enquanto muitos dos outros elementos de proteção social sejam de natureza emergencial para reduzir os efeitos sociais negativos das políticas de ajuste

desvios na utilização de parte dos recursos do Banco Mundial, já que estes foram destinados a programas de proteção social mas foram utilizados para cobrir o deficit fiscal. No caso do empréstimo do BID, ONGs que monitoram o orçamento federal apontam à falta de acompanhamento efetivo por parte do organismo multilateral tendo em vista que as metas estabelecidas pelo governo brasileiro de gastos sociais não foram atingidas. Segundo Aurélio Vianna, Jr., da Rede Brasil, o acordo prevê mas não explicita como o Banco Mundial empresta para pagamento da dívida (ou operações no mercado de câmbio) e o Governo compromete-se em manter – ou ampliar – os programas sociais. Segundo o Deputado Agnelo Queiroz, dos 21 programas sociais que o governo brasileiro prometeu desenvolver, sete receberam menos recursos que a condicionalidade do empréstimo exigida pelo BID. Os 21 programas apoiados pelo BID são dos Ministérios da Previdência, da Educação, da Saúde e do Trabalho. [citado de artigo de Lauro Rutkowski, Governo não cumpre as metas do BID, *Correio Brasiliense*, 05/07/99, p. 8.] Técnicos do Banco Mundial, argumentaram que não houve desvio devido ao fato que os recursos não tinham uma destinação pré-definida, mas sim era um empréstimo geral ao Tesouro Nacional com condicionalidades sociais, ou seja que os orçamentos dos programas de proteção social considerados essenciais deveriam ser mantidos. Entretanto, não fica claro se as instituições internacionais e governamentais tiveram o mesmo grau de compromisso de monitorar estas condicionalidades sociais quanto as metas econômicas, não só no Brasil como em outros países.

⁶ Banco Mundial, *Portfolio Improvement Program: Review of the Social Funds Portfolio*, 1997, p. iv.

⁷ Narayan, Deepa e Katrinka Ebbe, *Design of Social Funds*, Banco Mundial, 1997, p. 2. Este documento apresenta dados mais atualizados que o Portfolio Review. Os dados de 1998 são de “Strategy for Social Investment Funds.”

⁸ Na América Latina, destacam-se Chile, Peru, Bolívia e Centro América.

estrutural, fundos sociais criados no último decênio, na sua concepção, tem por objetivo atacar as causas básicas da pobreza através do fortalecimento da capacidade de organização, da formação de capital social e da capacidade produtiva das comunidades e grupos beneficiados.

Fundos Sociais financiados pelo Banco Mundial

Características de fundos recém-criados. Orientação:

- à participação comunitária (27% dos fundos),
- às necessidades expressas da comunidade (“demand-driven”) (8% dos fundos) e
- ao fortalecimento da capacidade comunitária edesenvolvimento institucional, (apenas 16% dos fundos).

Áreas financiadas em % dos projetos:

- Infra-estrutura econômica (45%)
- Infra-estrutura social (30%),
- programas de serviço social (33%)
- crédito para empreendimentos (12%)
- desenvolvimento comunitário (14%)

Forma de subsídio. Todos tinham doações para infra-estrutura, enquanto 20% ofereciam microcrédito para geração de renda. De 8-10% dos recursos doados são para geração de renda apenas nos fundos em Guatemala e no Peru.

Fonte: Narayan e Ebbe, 1997, *características e áreas* com base no conteúdo de 51 relatórios de avaliação (staff appraisal reports – SARs), *formas de subsídio* segundo os 10 projetos documentados no seu anexo. Veja lista anexa a este relatório.

As vantagens dos fundos sociais foram vistos inicialmente mais pela sua capacidade para transferir recursos às populações de baixa renda durante períodos de crise econômica e política.⁹ Estão sendo vistos cada vez mais por sua contribuição às comunidades em reduzir

⁹ Uma pesquisadora que tem analisado várias experiências de fundos sociais, inclusive os PCPRs do Nordeste, Judith Tendler, argumenta com uma posição muito enviesada aos fundos sociais. Ela sustenta que os fundos sociais, se avaliados desde seus desenhos e metas originais a redução do impacto do ajuste estrutural e reforço à rede de proteção, pouco reduzem o desemprego. Ela também critica vários aspectos considerados inovadores nos fundos sociais: 1) **participação** – coloca que outros atores locais afetam mais as decisões sobre os projetos do que as “comunidades.” Por outro lado, o estudo dela no Nordeste, de municípios escolhidos e não amostrados, não descreve processo decisório de nenhuma reunião comunitária nem apresenta dados comparativos sobre o grau de participação comunitária no planejamento e execução de obras; 2) **“demand-driven”** – a pesquisa indica a influência das firmas de consultoria na implantação de projetos comunitários (usando inclusive projetos padrão). Não são apresentados, porém, dados que refutem o possível grau de apropriação do projeto ou comprometimento da comunidade (“ownership”) com as atividades empreendidas. O seu estudo também não apresenta qual seria o modelo decisório totalmente isento, nem os comparam com os

os riscos sociais da pobreza e construir o consenso comunitário através da participação. Entretanto, a transição para esta nova visão só será concluída quando se conseguir mudanças fundamentais na sua concepção, quanto à participação, à orientação às necessidades expressas e ao fortalecimento da capacidade organizacional local.¹⁰ Segundo estudo da Maria Acrigg, os fundos estão deixando de ver comunidades como veículos para prover materiais locais e mão-de-obra, passando a enxergá-las como gestores de projetos.¹¹

Vários dos projetos mais recentes de fundos sociais incluíam componentes de monitoramento da pobreza. Num estudo da avaliação de impacto sobre a pobreza nos projetos do Banco Mundial na América Latina, Hicks verificou que a maioria dos projetos de intervenção dirigida no Brasil (representados pelos projetos PAPP do Nordeste) apresentavam planos com melhores práticas de monitoramento do impacto sobre a pobreza ou pelo menos foram classificados como bons.¹²

A melhor forma de caracterizar a natureza dos fundos sociais seria resumindo aqui os resultados de dois seminários do Banco Mundial e de um estudo realizado pelo BID.¹³

1.3.1 Seminário internacional sobre fundos sociais

Foi realizado um *Workshop* Internacional sobre Fundos Sociais entre 27 e 30 de maio de 1997, na sede do Banco Mundial. Com base nos resultados deste *workshop* (aqui resumidos e traduzidos) e o conteúdo de dois relatórios novos, o Portfolio Review do Banco Mundial e o estudo citado do BID, se chegou às seguintes conclusões sobre as realizações e deficiências da experiência da implementação de dez anos de fundos sociais, dividida em quatro áreas:¹⁴

Estratégias Nacionais de Redução da Pobreza

Enquanto os fundos sociais têm destacada a importância de objetivos sociais no desenvolvimento econômico e de se atender às necessidades dos grupos marginalizados, pilotando numerosas inovações exitosas, não poderiam eliminar a pobreza estrutural pois os recursos eram limitados diante do total dos gastos públicos e as políticas macroeconômicas poderiam não ter objetivos sociais. Para isso se requer a geração de empregos permanentes.

processos vigentes na estrutura dos programas públicos tradicionais; 3) **capacidade organizacional local** – a pesquisa não trata deste aspecto que talvez seja o mais importante do novo modelo dos fundos sociais. Tendler e Serrano, *Why Are Social Funds So Popular?*, MIT, Cambridge, MA, maio, 2000.

¹⁰ Narayan e Ebbe, op. cit., p. 5.

¹¹ Acrigg, Maria, Participation and the World Bank: Successes, Constraints and Responses, Social Development Paper no. 29, novembro de 1998.

¹² Narayan, 1995 e Hicks, 1998.

¹³ Goodman, Margaret, Samuel Morley, Gabriel Siri e Elaine Zuckerman, *Social Investment Funds in Latin America: Past Performance and Future Role*, Banco Interamericano de Desenvolvimento, março de 1997. Ver relação de fundos no Anexo.

¹⁴ Bigio, Anthony G. (ed.), *Social Funds and Reaching the Poor, Experiences and Future Directions*, Economic Development Institute, The World Bank, 1998, p.4.

Impacto Efetivo sobre a Pobreza

Os fundos sociais têm tido êxito em alcançar as comunidades pobres antes não alcançado, respondendo eficientemente às necessidades de emprego, serviços e infra-estrutura, melhorando a qualidade de vida mas não necessariamente o nível permanente de renda. Às vezes não alcançam as populações mais excluídas da sociedade.¹⁵

Participação Social e Parcerias em Desenvolvimento

Os fundos sociais representam a primeira família de programas de desenvolvimento em que as organizações de base comunitária desempenham um papel claro na formulação e implementação de sub-projetos, introduzindo também parcerias público-privadas, a criação de microempresas e o fortalecimento da capacidade municipal no fornecimento de serviços. Por outro lado, predominam os recursos externos, os fundos geralmente não são institucionalizados nem fazem parte dos orçamentos públicos, ocorrendo conflitos com os ministérios devido à independência dos fundos sociais. Geralmente são fundos nacionais que, em países descentralizados, podem reduzir a autoridade dos governos estaduais e municipais.

Estratégias Sustentáveis para a Provisão de Serviços

A provisão de infra-estrutura social e produtiva e a criação de empregos têm melhorada a qualidade de vida das comunidades, reestabelecendo as ligações entre o estado e a comunidade, devolvendo credibilidade ao setor público e introduzindo uma cultura de compromissos contratuais e transparência. Aos sub-projetos, nem sempre são incorporadas políticas e lições aprendidas setoriais tais como tarifárias e de recuperação de custos recorrentes, operação e manutenção adequada da infra-estrutura, como também não são assumidos pelas organizações responsáveis.

Recomendações

Não se propõe traduzir a totalidade das recomendações oriundas do Workshop, somente as gerais e as que se referem ao seu financiamento: Os fundos sociais devem:

- Buscar uma melhor integração e papel mais definitivo dentro das políticas e estratégias macroeconômicas para a redução da pobreza estrutural.
- Dar maior atenção ao desenvolvimento das capacidades de comunidades e organizações locais sustentáveis.
- Transferir responsabilidades ao setor público, incorporando sistematicamente as suas inovações, princípios e técnicas operacionais enquanto incorpora aos fundos as políticas setoriais.
- Mobilização de recursos financeiros para fundos sociais: deve se usar programas de crédito com fundos rotativos, doações e crédito bancário.

¹⁵ Tendler e Serrano, op. cit., atacam os fundos do Nordeste como não suficientemente focalizados (“targeted”) na pobreza sem apresentar dados quantitativos. Von Amsberg (no prelo) os identifica como entre os mais focalizados de todos os programas sociais estudados.

1.3.2 Workshop com ONGs sobre fundos sociais

Com base em um levantamento de documentos sobre 20 fundos sociais financiados pelo Banco Mundial e dois workshops realizados em Honduras e Jamaica em 1995,¹⁶ as ONGs envolvidas com fundos sociais, respectivamente da América Central e Caribe, fizeram comentários sobre os fundos sociais, dos quais ressalta-se:

- Desempenham um papel útil porém limitado;
- Devem ser implementados no contexto de uma estratégia ampla de redução da pobreza e de uma reforma econômica que apoie e não penalize o pobre;
- Não substituem por programas nacionais de desenvolvimento social;
- Não devem ser motivo de abandono de políticas de redução da pobreza de longo prazo;
- Quando são implementados através de unidades autônomas com recursos externos, faltam garantias para sua inserção nos programas do governo e sua eventual sustentabilidade.

1.3.3 Avaliação dos Fundos Sociais do BID

Com o reconhecimento de que fundos orientados a infra-estrutura não geram empregos permanentes nem geram aumentos da renda dos mais necessitados, a avaliação do Banco Interamericano de Desenvolvimento¹⁷ dedicou um capítulo exclusivamente à pergunta: Devem os fundos expandir seu apoio a projetos diretamente produtivos? Dos 12 fundos amostrados (Tabela 2 do Anexo), somente três dedicaram proporção significativa a projetos produtivos, sendo que dois destes não haviam recebido recursos do BID ou BIRD, ficando independentes da pressão do doador de limitar esta linha de investimento. De acordo com os autores, os bancos teorizam que doações não devem ser utilizadas para financiar atividades produtivas, as quais deveriam ser economicamente rentáveis e financiadas por empréstimos, tipo microcrédito; não se concorda com esta teoria.

Oito dos 12 fundos já realizam operações de **micro-crédito**, geralmente subsidiadas, com indivíduos através de intermediários financeiros (ONGs), sendo que quatro tiveram bons resultados. Ficou constatado que estes projetos requerem peritos em intermediação financeira para garantir a qualidade. Apesar das altas taxas de juros, apresentam taxas excelentes de reembolso, especialmente quando as operações são repetidas e quando se associam a outros serviços de negócios (assistência técnica e treinamento prestados por outras organizações parceiras). Ainda que a maioria não realizaram avaliações de impacto, já se sabe que os projetos de microcrédito mais geram renda do que empregos, porém favorecem a participação da mulher.

¹⁶ Ilias, 1995, citado em Malena, Carmen, *NGO Involvement in World Bank-financed Social Funds: Lessons Learned*, Environment Department Paper 052, The World Bank, 1997, p. 42.

¹⁷ Goodman, Margaret, Samuel Morley, Gabriel Siri e Elaine Zuckerman, *Social Investment Funds in Latin America, Past Performance and Future Role*, Banco Interamericano de Desenvolvimento, março de 1997. Ver relação de fundos no Anexo.

Há fundos que doam ou emprestam para pré-investimentos e investimentos em atividades produtivas coletivas: industriais, agrícolas, ambientais e de artesanato, gerando aumentos de renda. Projetos de desenvolvimento rural integrado estão retornando, após ter aprendido trabalhar de forma mais descentralizada, com projetos menores, mais participativos e menos diversificados. Como o autor está inteiramente de acordo com as recomendações deste relatório, passa-se a apresentá-las como as lições aprendidas na última seção deste estudo.

1.4 Uma Comparação Preliminar entre Fundos Sociais e Programas Setoriais

Com base nestes seminários e outras informações reunidas, apresenta-se no quadro abaixo uma comparação sintética entre os fundos sociais e os programas setoriais tradicionais, o que permite vislumbrar oportunidades de trocas de experiências que amainariam a tendência à competição por recursos.

Vantagens Comparativas dos Fundos Sociais e Programas Setoriais

Fundos Sociais	Programas Setoriais
Participação	Disponibilidade de recursos
Inovação	Maior nível técnico
Sustentabilidade	Mais controle
financeiroInstitucionalização	
Processos simplificados	

2. O Contexto Nacional e Políticas de Participação

Faz mister retratar os antecedentes e as políticas sociais nacionais para entender o contexto do apoio do Banco Mundial à participação social e aos projetos de pequenas doações.

2.1. Antecedentes Institucionais

Desde 1964, o País se encontrava num regime de exceção resultante da atuação das forças armadas, conjugadas com grupos organizados de empresários e outros, limitando e reprimindo severamente a atuação de organizações da sociedade civil.

A partir dos anos 1970, foram se organizando um amplo conjunto de movimentos populares, sindicatos, organizações religiosas e profissionais, reivindicando o retorno a um regime de democracia plena e a melhoria de condições de vida da população.

Reconhecendo parcialmente esta realidade, o regime buscou moldar as instituições políticas e legais para conduzir o processo de abertura de uma forma gradual e manter intocadas grande parte das estruturas de poder econômico e político.

Como resultado dos movimentos populares (como as comunidades religiosas de base, os movimentos de bairro e pela habitação, contra a carestia, pela anistia política, pelas eleições diretas) obteve-se uma maior participação nos processos decisórios locais e representatividade política nacional, reivindicando os seus direitos econômicos e legais. Vários programas e projetos de orientação sócio-ambiental resultaram destas lutas dos movimentos sociais e de iniciativas do setor público para respondê-las e/ou antecipar-se a elas. Também se reconfirmou o princípio da função social da terra privada.

Em parte como resultado desta história, a Constituição Federal, promulgada em 1988, introduziu vários mecanismos para a participação social na formulação de políticas, retratados a seguir, num contexto maior de uma ampla descentralização política, com poder e recursos transferido ao nível local.

Estas mudanças políticas históricas, juntas com os processos participativos que despontavam com a abertura política, aceleraram as pressões que originaram parte dos fundos sociais no Brasil. Não há indícios que mudanças históricas similares contribuíram para o estabelecimento de fundos sociais em outros países.

2.2. Políticas Públicas Atuais Orientadas à Participação

Como resultado da Constituição de 1988 e programas nacionais de descentralização conduzidos pelos ministérios setoriais, a maioria dos 5,508 municípios tem conselhos bipartite onde estão igualmente representados o governo e a sociedade civil. Os diferentes tipos de conselhos locais incluem de saúde, direitos infantis, serviço social, merenda escolar, ensino, desenvolvimento rural, mulheres, desenvolvimento urbano, meio ambiente, cultura, esporte, transporte, emprego e orçamento. Um estudo recente deste fenômeno realizado pelo IBAM (uma ONG de pesquisa) e o IPEA (agência federal de pesquisa econômica) defende que, apesar de problemas iniciais, estes conselhos podem ser considerados como transição à uma “democracia deliberativa,” que pode promover com eficiência uma maior transparência, prestação de contas e parceria com a sociedade civil. Entretanto, o nível de participação e a eficácia variam muito, especialmente onde municípios menores estão sobrecarregados de muitos conselhos ou tem conselhos onde o poder executivo municipal domina as deliberações, caracterizados como “prefeiturizados.”

Levando a descentralização um passo mais adiante, com a integração entre os vários setores, a Comunidade Solidária - CS, através do programa Comunidade Ativa, está aplicando metodologias participativas de planejamento do desenvolvimento local integrado e sustentável (DLIS), com o apoio do Instituto Interamericano de Ciências Agrícolas – IICA.

A nível nacional, a interação de organizações da sociedade civil (OSCs) e de seus líderes com o governo toma várias formas:

- participação em conselhos nacionais de formulação de políticas e controle social (em áreas tais como Direitos da Criança e do Adolescente, Saúde, Meio Ambiente, Direitos da Mulher, Educação e Transporte Urbano)
- participação em comissões de projetos
- processos orçamentários participativos
- como consultores através de contratos com o governo
- como recipientes de pequenas doações de fundos do governo
- eleição a cargos políticos ou nomeação a funções de governo.

Conclui-se que estas políticas buscam aumentar a participação, aliviar os impactos da reforma estrutural acordada com o FMI e outros parceiros e de reduzir a pobreza, de modo geral. Entretanto, não se evidenciam políticas específicas quanto aos fundos sociais em geral, quanto às formas de participação da sociedade na formulação e execução dos fundos, a sua orientação às necessidades expressas das comunidades e seu compromisso com o investimento na capacidade organizacional local.

2.3. Políticas Participativas do Banco Mundial na América Latina e no Brasil

Durante as últimas duas décadas – e especialmente nos últimos cinco anos – o Banco Mundial tem dado passos importantes ao adotar políticas e programas mais participativos, incluindo a realização de reuniões consultivos com a sociedade civil, de estudos e a adoção de normas operacionais que propiciam a participação de OSCs em projetos.¹⁸ Segundo James Wolfensohn, “a participação conta não só como um meio de melhorar a eficácia do desenvolvimento, como sabemos de estudos recentes, mas como a chave para a sustentabilidade de longo prazo e a alavancagem [para erradicar a pobreza].”¹⁹

Um relatório recente do Departamento de Avaliação de Operações do Banco Mundial encontrou que “as relações construtivas geralmente dependem de pessoas individuais criativas com ligações anteriores com a comunidade de ONGs que aprofundam relações novas com as organizações comunitárias de base tal como tem ocorrido no Brasil nos programas de controle de DST/AIDS e no Alívio da Pobreza Rural do Nordeste (PAPP) no Rio Grande do Norte. Outro exemplo desta colaboração governo-sociedade-banco é o Programa Piloto de Preservação das Florestas Tropicais Brasileiras (PPG-7).”²⁰

Foram contratados especialistas em Desenvolvimento Social e a Sociedade Civil nas missões residentes da América Latina. Em Janeiro de 1994, o Banco adotou uma nova política de abrir informação ao público através do internet e de

¹⁸ Esta seção constitui de textos retirados de Garrison, John, *Civil Society-Government-World Bank Collaboration in Brazil*, Banco Mundial, Brasília, 1999.

¹⁹ James Wolfensohn, *The Other Crisis* (discurso na reunião annual do Grupo Banco Mundial – IMF de 1998), p. 10.

²⁰ The World Bank, *Nongovernmental Organizations in Bank-Supported Projects*, Operations Evaluation Dept., Novembro 1998.

centros de informação pública. Como resultado de pressão política e um estudo,²¹ em setembro de 1998, o Banco adotou uma política nova sobre a divulgação de Estratégia de Assistência aos Países (CAS) que encoraja uma maior abertura pública da CAS pela introdução da notícia de informação pública da CAS e procedimentos para a sua disponibilização pública quando autorizada pelo Governo.

A partir de uma palestra do Sr. Wolfensohn aos Governadores do Banco durante as reuniões anuais de 1999, o Banco intensificou sua atuação no “Desenvolvimento Dirigido pela Comunidade”, orientado ao empoderamento das organizações comunitárias para a tomada de decisões e o controle de recursos, com métodos participativos, sensíveis a questões de gênero e de fortalecimento da capacidade organizacional. Expressou, naquela ocasião, seu interesse em promovê-lo a nível mundial, pedindo posteriormente aos vice-presidentes a preparação de planos de ação regionais visando ampliar esta modalidade e colocá-la como um dos eixos centrais do Banco. Na região da América Latina e Caribe foi formado um grupo de trabalho que, entre os esforços já em curso, identificou e está ampliando e trocando idéias entre as experiências nos setores de fundos sociais, gestão de recursos naturais, povos indígenas, educação, saúde, desenvolvimento rural, meio ambiente, melhoria de favelas, etc.

A luz desta política, a Unidade de Gestão para o Brasil decidiu realizar um amplo processo de consultas para preparar a CAS-Brasil 2000-2001, incluindo ministérios, governos estaduais, legisladores, ONGs, movimentos sociais, sindicatos, universidades, igrejas e doadores, convidados a reuniões em Brasília, Rio de Janeiro, São Paulo e outras cidades no final de 1999.

No Brasil, o diálogo entre a sociedade civil e o Banco tem evoluído de forma bastante acelerada. Uma série de eventos tem pautado este avanço:

- i) Reuniões do Presidente Wolfensohn com organizações ambientais em 1995 e 1997;
- ii) Seminários técnicos com OSCs organizados sobre diversos temas: *Novas Parcerias em Políticas de Combate à Pobreza*, 1997; *Parceria, Pobreza e Cidadania*, 1999; *Forum sobre Desenvolvimento: O Ataque à Pobreza*, 2000;
- iii) Reuniões tripartite setoriais (governo - sociedade civil - Banco): Saneamento, 1998, promovido pela SEAIN (Secretaria de Relações Internacionais do Ministério de Planejamento); Educação infantil, 1997 e 1998;
- iv) Reuniões de consulta sobre a revisão de várias políticas de salvaguardas sociais e ambientais do Banco Mundial, tais como assuntos indígenas, reassentamento involuntário e gestão florestal, foram realizadas entre 1998 e 1999.

A política de participação também se estendeu a nível de projetos financiados pelo Banco Mundial onde reuniões de consulta, contratação de consultores, financiamento de OSCs e co-gestão de fundos de pequenos projetos tem sido adotados em alguns projetos tais como 1) projetos de manejo de recursos naturais Planaflo (Rondônia) e Prodeagro (Mato Grosso); 2)

²¹ The World Bank, *Civil Society Participation in World Bank Country Assistance Strategies – Lessons from Experience*, FY 97-98, NGO Unit, April 1998.

O projeto AIDS/DST do Ministério da Saúde, que repassou mais de US\$20 milhões para mais de 200 ONGs/AIDS para custear atividades de prevenção e educação; 3) No Programa Piloto para Conservação das Florestas Tropicais Brasileiras (PPG7), duas redes de OSCs, Grupo de Trabalho Amazônico (GTA) e Rede Mata Atlântica, participam dos comitês de gestão e recebem recursos de vários sub-componentes.

3. Os Fundos no Brasil – componentes de projetos de orientação social e ambiental

Apresenta-se um resumo do levantamento realizado sobre os fundos no Brasil e comparam-se os fundos no Brasil e no exterior.

3.1. Alcance de levantamento sobre fundos sociais e ambientais no Brasil

Em 1999, paralelo ao presente estudo, o Banco contratou um levantamento dos fundos de pequenas doações, tendo como principal objetivo caracterizar o contexto, a operação, a importância da participação e os resultados dos fundos sociais e ambientais financiados ou administrados pelo Banco Mundial no Brasil.²² Foram selecionados 14 fundos para a análise (lista em anexo), dos quais dez apoiados pelo Banco Mundial, dois pelo PPG7- Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais e dois pelo GEF- Fundo para o Meio Ambiente Global, todos com responsabilidade administrativa do Banco Mundial. Apesar de não ambicionar alcançar resultados sobre o impacto dos fundos sociais sobre indicadores de níveis de pobreza, o estudo identifica características específicas da formulação e operação destes fundos que afetam a obtenção destes resultados.

Enquanto o estudo de Narayan e Ebbe foi feito a partir da análise de conteúdo de 51 relatórios de avaliação e entrevistas com alguns *Task Managers* do Banco Mundial, o estudo dos fundos sociais no Brasil permitiu ainda visitar os projetos *in loco*, entrevistar um conjunto representativo dos principais atores sobre suas percepções sobre os fundos e coletar avaliações anteriores. Portanto, avançou no processo de compreensão dos fundos sociais no Brasil, até com possibilidade de reflexos sobre o conhecimento mundial sobre esta política social.

O referido estudo de Couto Soares et alli, analisado por outros autores neste documento elenca 78 conclusões, muitas das quais similares àquelas indicadas nas experiências internacionais relatadas.

²² Couto Soares, Maria Clara, coordenadora, Fundos Sociais E Ambientais Financiados Ou Administrados Pelo Banco Mundial No Brasil, Rio de Janeiro, 2000

3.2 Comparação preliminar da experiência brasileira com a internacional

Enquanto a maioria dos fundos no exterior tem o objetivo de alívio da pobreza, os fundos de pequenas doações no Brasil, apoiados pelo Banco Mundial, tem origem mais ampla que os Fundos Sociais em outros países. Apesar de que vem sendo realizado um processo de ajuste estrutural no Brasil, inclusive desde 1998 com base em acordo com o FMI, nem todos os fundos fazem parte deste processo. Os fundos são componentes de projetos federais e estaduais de empréstimo do Banco Mundial, quase todos para objetivos sociais e ambientais. Alguns fazem parte de programas de doação administrados pelo Banco como é o caso do PPG-7 e do Global Environment Fund (GEF).

Vários destes fundos sociais cumprem amplamente com o critério de orientação dos subprojetos às necessidades expressas da comunidade (“*demand-driven*”); até alguns dos próprios projetos resultaram de demandas comunitárias.

O levantamento de Couto Soares mostra uma série de outras diferenças das características dos projetos levantados por Narayan e Ebbe, enumeradas a seguir e resumidos no quadro seguinte.

- ▶ Pela dimensão do Brasil, a maioria tem alcance estadual ou regional; no exterior predominam fundos de alcance nacional. Predominam projetos com objetivos específicos e localizados ao invés de programas nacionais com objetivos macro-sociais.
- ▶ Somente cinco dos quatorze fundos estudados estão inseridos nas políticas compensatórias ao ajuste estrutural do Banco Mundial.
- ▶ Outros sete fundos estudados estão concentrados no setor de recursos naturais (incluindo projetos agrícolas, segundo classificação do Banco), sendo os beneficiários comunitários e ONGs intermediárias.
- ▶ Menciona-se ainda o projeto DST/AIDS, com componente destinado a ONGs.
- ▶ Os processos “*demand driven*” apresentam graus de descentralização muito variados, em alguns casos sendo limitada a transferência de recursos para a gestão por organizações locais.
- ▶ Apesar que o estudo de Couto Soares verifica uma ênfase na infra-estrutura econômica e social, esta é menor que em outros países, com uma participação um pouco maior de subprojetos orientados a apoiar atividades produtivas.
- ▶ Segundo casos reportados por Narayan e Ebbe, são poucos os fundos que oferecem **doações** para subprojetos produtivos em países latino-americanos (Guatemala e Peru). Em geral, a maioria dos fundos financiados pelo Banco oferecem subprojetos produtivos inseridos em programas de **microcrédito**. O micro-crédito é pouco observado na carteira de projetos apoiados pelo Banco Mundial no Brasil. Este quadro estará mudando um pouco devido a um empréstimo sendo negociado com o Banco do Nordeste para apoiar o programa de micro-crédito, CrediAmigo.

Comparação dos Fundos no Brasil e no Exterior

EXTERIOR	BRASIL
? Associados a políticas de ajustes estruturais participação da sociedade civil	? Fruto de processo histórico de descentralização e luta por
? Ambito nacional	? Ambitos regionais e estaduais
? Objetivos macrosociais	? Objetivos específicos
? Predomina apoio a serviços	? Apoio a serviços mas também geração de renda
Modalidades para gerar renda:	
? Microcrédito	? Microcrédito quase inexistente
? Geralmente empréstimo e não doação pois reflete política dos Bancos nesta área	? Doação a projetos produtivos
? Empréstimos para produção associativa não são geralmente incluídos nos fundos sociais no exterior ou no Brasil.	

4. Condições para o êxito de fundos sociais

Este último capítulo versa sobre as principais lições apreendidas pelo Banco Mundial e o Banco Interamericano citadas em vários estudos e seminários sobre as políticas e características que levam ao êxito dos fundos sociais. São elencadas questões como impacto social, participação comunitária, capital social, e capacidade organizacional.

Em geral, o Banco Mundial observa que:

A [participação] de beneficiários nos processos de consulta, nos custos e nos processos decisórios podem melhorar os resultados dos fundos sociais apoiados pelo Banco, assegurando que o microprojeto seja relevante às necessidades do beneficiário e gerando o compromisso de sustentar as atividades do projeto e seus benefícios além da vida do fundo.

Busca-se, cada vez mais, a participação do beneficiário, como objetivo adicional, por duas razões principais. Primeiro, quando se dá às comunidades a responsabilidade e a habilidade de identificar, implementar e supervisionar microprojetos, ficam mais qualificados a se envolver em atividades futuras de desenvolvimento. Segundo, os fundos sociais podem servir como modelos para processos participativos,

demonstrando, aos governos e outros intermediários, a viabilidade e a utilidade de abordagens participativas.²³ Podem demonstrar como as reformas de políticas públicas podem ser realizadas com projetos dirigidos pelas comunidades.²⁴

4.1 Algumas evidências do impacto da participação e do capital social

Não foi analisado o impacto social dos fundos estudados. Da literatura analisada até a data, é limitada a informação sobre o impacto de características específicas da formulação e operação de fundos sociais sobre os seus objetivos sociais de redução da pobreza. Apresentam-se algumas das evidências reportadas sobre o impacto da participação nos resultados dos fundos sociais, reportadas em *Social Development and Results on the Ground* do Social Development Task Group do Banco Mundial (seminário realizado nos dias 17 a 20 de maio de 1994).

- ▶ Em levantamento de 121 projetos comunitários de abastecimento de água financiados por várias agências, notou-se que foram altamente eficazes apenas 3% dos projetos com baixas taxas de participação, enquanto foram altamente eficazes 81% dos projetos com alta participação. Verificou-se que a participação (“empoderamento”) da comunidade foi a variável que mais explicou o êxito dos projetos.²⁵
- ▶ Em levantamento de 28 avaliações ambientais na Região Latino-América e o Caribe (LAC) entre os anos fiscais 1989 e 1994, verificou-se que os desenhos dos projetos foram melhorados com a participação popular e consultas às comunidades, aos governos e ONGs locais.²⁶
- ▶ Verificou-se que a participação pública tem sido a variável mais importante no êxito inicial de projetos da Facilidade Ambiental Global (GEF).²⁷
- ▶ O capital social, medido pela participação em grupos e redes, é fator importante ao desenvolvimento, segundo estudo na Tanzânia com 750 domicílios localizados em 45 aldeias. Da análise de regressão múltipla, verificou-se que o capital social contribuiu mais ao bem-estar do domicílio que o nível educacional, os bens amealhados, o acesso ao mercado, o capital humano, físico e natural.²⁸

²³ The World Bank Participation Sourcebook, p. 235.

²⁴ The World Bank, Latin America and Caribbean Region Community-Driven Development-CDD Action Plan, Washington, 2000.

²⁵ Narayan, Deepa, *The Contribution of People’s Participation – Evidence from 121 Rural Water Supply Projects*, World Bank, 1995.

²⁶ Partridge, W., *People’s Participation in Environmental Assessments in Latin America*, World Bank, 1994.

²⁷ *Public Involvement in GEF-Financed Projects*, GEF Secretariat, Washington, D.C., 1996.

²⁸ Narayan, Deepa, *Voices of the Poor: Social Capital and Poverty*, 1996.

4.2 Características Favoráveis ao Êxito

Narayan e Ebbe²⁹ não analisaram impactos sociais mas focaram-se numa pergunta intermediária:

Os fundo sociais estão desenhados para promover a sustentabilidade dos subprojetos? No sentido de apoiar a) a participação da comunidade, b) a orientação às necessidades expressas das comunidades [“demand-driven”] e c) o investimento na capacidade organizacional local?

Partiram implicitamente da hipótese que respostas positivas a cada um dos três elementos da referida pergunta indicariam características favoráveis ao êxito de fundos sociais. São resumidos a seguir características dos fundos que possam conduzir ao êxito segundo Narayan e Ebbe, o *World Bank Participation Sourcebook*, o próprio levantamento de Couto Soares e outras fontes.

4.2.1 Participação Comunitária

A participação comunitária favorece o êxito

Quando a Comunidade:

- ▶ Trabalha conjuntamente por interesses em comum
- ▶ Tem grupos organizados representativos da comunidade
- ▶ Identifica suas próprias prioridades
- ▶ Possui capacidade de gestão (de liderança e técnica)
- ▶ Participa efetivamente:
 - no planeamento do seu projeto
 - no processo interno de escolha e renovação dos seus líderes
 - no controle e na auditoria dos recursos
 - nas atividades administrativas e técnicas
 - no processo de escolha e adequação da tecnologia.
- ▶ Tem controle sobre seus bens e fixa suas regras
- ▶ Contrata e supervisiona a execução de obras e serviços.

*Quando as ONGs Intermediárias:*³⁰

- ▶ Apresentam estruturas organizacionais (escritórios locais) a nível comunitário às quais são delegadas decisões importantes, tais como aspectos financeiros
- ▶ Adotam critérios de seleção, incentivos e treinamento de pessoal que favorecem a participação comunitária

²⁹ Narayan e Ebbe, *op. cit.*

³⁰ Sourcebook, p. 160.

- ▶ Estabelecem fortes presenças no campo com alta proporção de pessoal local
- ▶ São percebidas de forma positiva pelas comunidades e suas lideranças.

Quando a Unidade Governamental Encarregada do Fundo:

- ▶ Entre seus objetivos claramente especificados, tem como objetivo e incentiva a participação comunitária
- ▶ Estabelece a participação como objetivo em si e não como meio para alcançar a eficácia
- ▶ Prioriza subprojetos de acordo com a intensidade proposta de participação, sendo que uma possível classificação: gestora, investidora, cliente e beneficiário ³¹
- ▶ Requer um período de projeto-piloto para testar mecanismos de participação
- ▶ Fomenta ou requer a formação de comitês comunitários para gerir os subprojetos
- ▶ Delega responsabilidade ao nível mais de base possível, com processos transparentes de contratação e pagamento ³²
- ▶ Contribui ao incremento da participação comunitária através de um processo gradual, exemplificado pelo Projeto de Gestão de Recursos Naturais de Burkina Faso: conscientização – estabelecimento de confiança mútua – diagnóstico compartilhado – organização comunitária – formulação do plano ³³
- ▶ Tem missão, estratégia, capacidade e regras internas que apoiam a atuação comunitária
- ▶ Realiza as metas prometidas
- ▶ Monitora a participação comunitária, inclusive através da coleta participativa de informação. ³⁴

4.2.2 Orientação às Necessidades Expressas das Comunidades [“Demand-Driven”]

Os projetos são “demand-driven”, *quando a Comunidade:*

É capaz de tomar decisões e gerir recursos com eficácia, dirigir os recursos à população alvo, adaptar as atividades aos interesses dos beneficiários, exigir transparência às organizações públicas, utilizar recursos bem e mobilizar adicionais. Tendem a incorporar a participação, o consenso e a resolução de conflitos nos seus processos próprios de decisão. ³⁵

Será melhor que uma comunidade participante de fundos sociais:

- ▶ Tome a iniciativa de apresentar a proposta ³⁶

³¹ Bennett *et al*, citado em Sourcebook, p. 167.

³² Marc e Schmidt, 1995, citado no Sourcebook, p. 166.

³³ Sourcebook, p. 192.

³⁴ Sourcebook, p. 166.

³⁵ World Bank, Elements for a Latin America and Caribbean Action Plan on Community Driven Development, internal draft document, Washington, 2000.

³⁶ Isto não assegura o apoio comunitário. Em El Salvador [e outros países segundo diferentes estudos], frequentemente participam poucas pessoas influentes da comunidade na preparação de uma proposta, inclusive induzidos por provedores. Foram observadas obras que se deterioraram rapidamente, indicando falta de apoio. Lichtenstein, Joshua e Richard Jones, *El Salvador's Social Investment Fund: Its Role in Development and*

- ▶ Contribua antes e durante a execução do projeto
- ▶ Crie um comitê do projeto
- ▶ Crie comitê de operação e manutenção [de infra-estrutura] e especifica suas tarefas
- ▶ Obtém a titulação do terreno do projeto.
- ▶ Assim, a comunidade empodera sua população, prepara seus líderes e torna seus projetos mais sustentáveis.

*Quando as ONGs Intermediárias:*³⁷

- ▶ Utilizam de processos iterativos de planejamento, incluindo a consulta a comunidades locais.

Quando, a partir dos governos locais:

- ▶ melhoram a transparência e a eficiência na distribuição de recursos entre comunidades, contribuindo para a sustentabilidade do processo de desenvolvimento da comunidade.

Quando a Unidade Governamental Encarregada do Fundo:

- ▶ Proporciona informação aos interessados para a escolha esclarecida entre alternativas
- ▶ Requer compromisso comunitário (contribuição antecipada, conclusão de tarefa preparatória, incluindo titulação de terreno, contribuição à implementação)
- ▶ Requer que informação comunitária orienta a alocação dos recursos do fundo por área
- ▶ Fomenta a organização da comunidade para o projeto (criação de comitê comunitário e/ou de operação e manutenção de infra-estrutura).
- ▶ Assegure a sustentabilidade e replicabilidade das iniciativas, atando-as à estrutura pública e política maior.³⁸

4.2.3. Investimentos na Capacidade Organizacional Local

Há adequados investimentos na capacidade local,

Quando a Comunidade:

- ▶ Está previamente organizada e capacitada para participar ativamente do subprojeto
- ▶ Possui auto-confiança, unidade, iniciativa, proximidade entre si e paciência
- ▶ Tem liderança capaz e membros que cumprem responsabilidades
- ▶ Acredita no que faz e se dedica aos seus objetivos
- ▶ Comparte informação e expressa seus pontos de vista francamente

Poverty Alleviation, Center for Democratic Education, Washington, D.C., 1995 citado em Malena, Carmen, *NGO Involvement in World Bank-Financed Social Funds*, 1997.

³⁷ Sourcebook.

³⁸ Couto Soares, op. cit.

- ▶ Apresenta igualdade (homogeneidade) nos objetivos e nas condições socio-econômicas dos seus membros, sem estruturas sociais com características paternalistas ou clientelistas
- ▶ Está consciente das suas obrigações com as organizações sociais e organiza instituições segundo as necessidades
- ▶ Controla seus recursos, sua comercialização e gastos desnecessários
- ▶ Vigia contra ameaças externas ao bem-estar da comunidade.³⁹

E quando a Agência Governamental Encarregada do Fundo:

- ▶ Financia atividades de capacitação e organização social
- ▶ Simplifica e desburocratiza os procedimentos administrativos
- ▶ Apoia o fortalecimento institucional das comunidades e das ONGs em uma fase bem inicial do ciclo de projetos

Estas listas parciais de fatores que contribuem ao êxito de fundos sociais poderão nortear a formulação de hipóteses específicas para um eventual estudo posterior que analisaria a influência de características de desenho e de operação dos fundos sobre os seus impactos sócio-econômicos.

4.3 Características Desfavoráveis ao Êxito

As características desfavoráveis ao êxito se resumem em restrições institucionais ao aprimoramento dos fundos sociais, ou seja à participação, a uma maior orientação às necessidades expressas das comunidades, ao fortalecimento das organizações locais e à própria expansão dos fundos. Uma variedade de fatores subjacentes limitam a participação mais ampla nos projetos do Banco Mundial, incluindo-se:

No Banco Mundial:

- ▶ Apoio irregular dos níveis gerenciais do Banco à participação
- ▶ Interpretação rígida de procedimentos de licitação e pagamento
- ▶ Recursos insuficientes para atividades de participação
- ▶ Certo ceticismo sobre o valor agregado ou benefício que a participação traz aos projetos, dada a falta de indicadores verificáveis
- ▶ Falta de diretrizes, incentivos e até apoio ao trabalho participativo dos *task managers*
- ▶ Pressão no cumprimento de prazos e metas de desembolsos.

Nos Governos:

³⁹ Kottak, Conrad, Alberto Costa e Rosane Prado, *Estudo de Participação Popular do Programa de Desenvolvimento do Nordeste Rural (PAPP)*, apresentado em seminário realizado nos dias 17 a 20 de maio de 1994 e várias outras fontes.

- ▶ Resistência à participação e à delegação
- ▶ Insuficiente compromisso do governo, refletido no nível de interesse, apoio e disposição pela participação.

Na Política Tradicional, em Geral:

- ▶ Falta de estruturas representativas nacionais e locais
- ▶ Cooptação de líderes comunitários pelas elites, oferecendo-lhes alternativas para desviar-se das suas funções sociais
- ▶ Conflitos entre grupos pelos recursos e suspeitas de favorecimento
- ▶ Política e manipulação partidária.⁴⁰

Em um seminário realizado nos dias 17 a 20 de maio de 1994 sobre o desenvolvimento participativo, observou-se, quanto ao Programa de Desenvolvimento do Nordeste Rural (PAPP), entre as *limitações ao capital social*, ou seja à formação e manutenção de associações e cooperativas no Nordeste, incluem-se:⁴¹

- ▶ Falta de condições financeiras para manter a auto-suficiência
- ▶ Falta de capacidade, incluindo habilidades técnicas e contábeis
- ▶ Baixa taxa de participação e falta de consciência dos objetivos associativos
- ▶ Insuficiente renovação da liderança
- ▶ Em alguns casos, o uso da associação para lançar carreiras políticas
- ▶ Em muitos casos, o controle de associações por políticos tradicionais por interesses pessoais
- ▶ Em muitos casos, a falta de práticas democráticas dentro das associações.

Na Administração dos Fundos Sociais:

Segundo estudo sobre o envolvimento de ONGs nos fundos sociais a nível mundial,⁴² pode existir, nas agências de fundos sociais, uma falta de:

- ▶ Compreensão conceitual da participação popular e do processo de mobilização
- ▶ Compromisso genuíno com o desenvolvimento participativo
- ▶ Confiança mútua entre fundos e OSCs
- ▶ Equipes técnicas com habilidades e treinamento em participação
- ▶ Cultura institucional apropriada para promover a participação
- ▶ Procedimentos operacionais que apoiam a participação nos subprojetos, incluindo características tais como flexibilidade, prazos e apoio financeiro
- ▶ Recursos para custear as atividades participativas na troca de informação, organização comunitária, levantamento de necessidades, etc.

⁴⁰ Aycrigg, *op. cit.*, p. 17 e 20 e *World Bank and Participation*, p. 24ff.

⁴¹ Kottak, *op. cit.*, p. 12.

⁴² Smillie, Ian et al., 1994 e Irias, Gustavo, 1995, p. 12, citados em Malena, 1997.

- ▶ Monitoramento adequado da implementação dos subprojetos e a avaliação qualitativa dos impactos sociais.

As ONGs também criticam os fundos sociais por:

- ▶ Insuficiente ênfase na identificação e preparação de subprojetos
- ▶ Procedimentos de aplicação excessivamente complexos

Entre as limitações à sustentabilidade de subprojetos, os beneficiários indicaram, exceto em períodos de crise (seca severa, por exemplo), que poderiam viciar-se com a caridade, deixando de fomentar um sentido de responsabilidade.

O seminário citado do PAPP observou também que:⁴³

Pode-se esperar que os políticos e as elites tentem capturar o controle e os recursos dos projetos de desenvolvimento participativo para manter esquemas tradicionais], em vários níveis, [incluindo] unidades técnicas estaduais, ONGs, municípios e as próprias organizações dos beneficiários...

As elites tradicionais, ao buscar limitar a legitimidade das organizações sociais, usuários dos fundos, são vistos como os principais opositores à mudança social. Com o declínio do coronelismo e do clientelismo, as associações se colocam num novo contexto político: As oligarquias passam a cultivar seus líderes como aliados de valor enquanto as áreas progressistas os vêem como meio para reduzir o poder dos grupos tradicionais dominantes.

5. Conclusões e Recomendações

As seções anteriores representam, com efeito, um compêndio das recomendações dos vários estudos. Adicionalmente, decidiu-se, pela sua relevância, em resumir as conclusões contidas no relatório citado do BID (Goodman et alli).

Tipos de impactos

Os fundos aliviam a pobreza através da 1) criação de empregos e geração de renda; 2) melhoria de condições de vida; 3) fortalecimento da capacidade das comunidades de se organizar e se ajudar a si mesmas; e 4) reduzir o impacto dos ajustes macroeconômicos sobre a comunidade. Predomina o impacto sobre o item 2.

Os projetos têm ajudado pouco a criar empregos e aumentar a capacidade de geração de renda, nem têm proporcionado treinamento, limitando-se a dar empregos temporários a salários tabelados, nem sempre para os trabalhadores locais. Apesar de algum esforço, os

⁴³ Kottak et al, *op. cit.*, p. 8-10.

fundos não têm tido muito êxito em desenvolver projetos produtivos que se traduzam em empregos permanentes.⁴⁴

O referido estudo oferece evidência parcial, citada anteriormente, que as pressões de doadores para limitar projetos produtivos e os recursos insuficientes dedicados ao treinamento limitam também as necessidades expressas da comunidade (“demand-driven”), beneficiando apenas com melhores condições de vida, sem aumentar a renda. Limita ainda o fortalecimento da capacidade comunitária de se ajudar, inclusive capacitando-se a preparar e obter financiamentos para outros projetos. Portanto, os fundos devem ser flexíveis no atendimento das demandas comunitárias. Os fundos mais inovadores e bem sucedidos tem sido freqüentemente aqueles financiados com recursos nacionais, que não recebem ajuda externa, ficando livres das regras e limitações que isso implica.

Os fundos complementam mas não substituem políticas macroeconômicas e um pacote completo de programas sociais. Seus êxitos também depende de políticas que conduzam ao crescimento econômico com estabilidade e crescimento do orçamento público para o setor social. Devem ser considerados como soluções parciais, até que se tornem permanentes e sustentáveis pela transferência das suas atividades a estruturas públicas federais e municipais estabelecidas, reformadas e capacitadas com os conceitos participativos dos fundos sociais.

Os mecanismos de desembolsos rápidos de doações de projetos às comunidades oferecem um potencial para o clientelismo, especialmente durante períodos eleitorais. Portanto, torna-se essencial adotar-se critérios objetivos e transparentes de seleção e evitar-se a troca de equipes técnicas com as mudanças de governo. No quadro seguinte, apresenta-se um resumo das recomendações contidas nas últimas seções deste relatório.

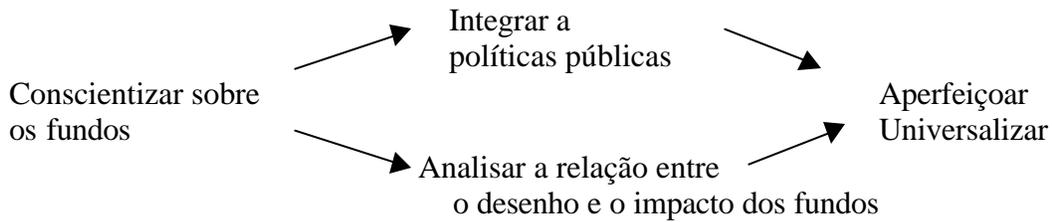
Recomendações Resumidas

- ▶ Institucionalizar os fundos em políticas públicas universalizadas, focalizados nos pobres, sustentáveis, integradas a macroestratégias e reformas estruturantes
- ▶ Equilibrar subprojetos com componentes produtivos e de serviços sociais
- ▶ Adotar processos descentralizados que assegurem as necessidades expressas, com atuação apropriada de mediadores e maior organicidade comunitária
- ▶ Aumentar os recursos alocados a organização e capacitação
- ▶ Troca de experiências e aprendizagem mútua entre fundos sociais e programas setoriais
- ▶ Reduzir a rigidês dos sistemas de licitações e compras
- ▶ Integrar as modalidades de apoio à produção: microcrédito, fundos rotativos e crédito bancário (especialmente para associações)
- ▶ Avaliação de impacto e disseminação de resultados

⁴⁴ Goodman *et alli*, *op. cit.*, p. 71.

Uma linha de análise mais interessante para futura indagação seria: *Quais são os elementos específicos que mais conduzem a fundos sociais bem sucedidos e com maior benefícios sustentáveis para a população? Comparam-se favoravelmente os fundos sociais com outras políticas sociais? Que proporção das populações de baixa renda são beneficiados pelos projetos existentes? Vale a pena ampliá-los e até aumentar sua proporção dos orçamentos públicos destinados a objetivos sociais?*

Para implementar estas recomendações, propõe-se um plano de ação que permita absorver as lições apreendidas da experiência nacional e internacional dos fundos sociais através dos seguintes passos:



ANEXO
CARACTERÍSTICAS DOS FUNDOS SOCIAIS E DE PEQUENAS DOAÇÕES

**TABELA 1. FUNDOS SOCIAIS DO BANCO MUNDIAL NO EXTERIOR
ANALISADOS POR NARAYAN E EBBE**

Fundo (País) Ano	Objetivos	orçamento	% atividades produtivas
Projeto de Desenvolvimento Rural (Albânia) 1995	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Promover atividades agrícolas e não agrícolas de pequenas propriedades ➤ Responder a demandas comunitárias de infra-estrutura ➤ Criar empregos. 	US\$12 milhões	36%, crédito
Projeto de Ação Social (Angola) 1996	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Melhorar o acesso a serviços básicos ➤ Melhorar a capacidade de planejamento e gestão da comunidade e das ONGs ➤ Gerar emprego ➤ Analisar as causas da pobreza 	US\$52 milhões	0
Projeto Fundo de Investimento Social (Armênia) 1996	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Sustentar comunidades ➤ Reabilitar infra-estrutura, gerando emprego, com participação ➤ Fortalecer para preparar e implementar projetos 	US\$20 milhões	0
Segundo Projeto de Fundo Social (Egito) 1996	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Criar empregos através de pequenas empresas e obras em parcerias ➤ Tornar o fundo mais sustentável, eficiente e dirigido 	US\$775 milhões	46%
Projeto Fundo de Desenvolvimento Comunitário (Eritreia) 1996	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Infra-estrutura para áreas de conflito ➤ Capacidade de geração de renda ➤ Auto-ajuda 	US\$50 milhões	6%
Projeto Fundo de Reabilitação e Desenvolvimento Social (Etiópia) 1996	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Infra-estrutura e meio ambiente segundo prioridades comunitárias ➤ Capacidade para identificar e implementar projetos 	US\$242 milhões	0
Projeto Fundo de Investimento Social (Guatemala) 1993	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Responder rapidamente a demanda de comunidades indígenas e grupos de mulheres ➤ Melhorar condições de vida e para gerar renda durante a reforma econômica ➤ Promover a participação comunitária 	US\$80 milhões	8%
Projeto Fundo de Ação Social (Malauí) 1996	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Aumentar recursos de programas dirigidos à população de baixa renda 	US\$71 milhões	0

	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Fortalecer participação e auto-ajuda ➤ Obras mão-de-obra intensivas 		
Projeto Fundo de Desenvolvimento Social e Compensação (Peru) 1994	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Melhorar e ampliar fundo ➤ Melhorar condições de vida das pop. de baixa renda 	US\$495 milhões	10%
Segundo Projeto de Recuperação (Zâmbia) 1995	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Capacidade de planejamento e execução ➤ Auto-ajuda comunitária ➤ Reabilitar infra-estrutura 	US\$ 48 milhões	0

Fonte: Narayan, Deepa e Katrinka Ebbe, *Design of Social Funds*, Banco Mundial, 1997, Apêndice 2.

Tabela 2. FUNDOS SOCIAIS DO BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO AMOSTRADOS EM ESTUDO DE GOODMAN ET ALLI

Fundo e País	Início e Duração	Objetivos	Populações - Alvo	Carteira e % atividades produtivas
FIS, Bolívia	1991, P	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Facilitar reforma do governo ➤ implementar a lei de participação ➤ financiar projetos integrados de educação e saúde 	População de Baixa renda (povos indígenas, mulheres, crianças e migrantes)	US\$158.3 milhões (0%)
FOSIS (Chile)	1991, P	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Tratar da pobreza de forma inovadora onde o governo não o fez ➤ integrar os pobres ➤ gerar renda e melhorar habilidades para que sós possam escapar da pobreza 	Produtores pobres, povos indígenas, jovens marginalizados, terceira idade, trabalhadores temporários, mulheres chefes de família, micro-empresários.	US\$178.5 (45.7%)
PROCOMUNIDAD (Rep. Dom.)	1995-99, T	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Aliviar a pobreza ➤ Promover a participação ➤ Melhorar a qualidade de vida ➤ melhorar a eficácia dos recursos dirigidos aos pobres 	Grupos de renda mais baixa e comunidades mais pobres.	14.5
FISE (Equador)	1991-97, T	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Aliviar a pobreza através de gastos dirigidos ➤ Melhorar condições de vida e atender necessidades expressas ➤ fomentar a auto-ajuda. 	Grupos pobres e vulneráveis, mulheres, crianças e povos indígenas, grupos mais afetados pelo ajuste.	106.0 (4.6%)
FIS (El Salvador)	1991-97, TP	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Compensar aos excluídos pelo ajuste ➤ prover necessidades básicas ➤ sustentar atividades produtivas ➤ integrar populações de baixa renda ➤ estimular o desenvolvimento comunitário 	Os grupos vulneráveis e de extrema pobreza	136.6 (12.7%)
FIS (Guatemala)	1993-2001, T	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Elevar o nível de vida das populações de baixa renda ➤ Habilitar as comunidades para reduzir a pobreza 	As populações de baixa renda e as comunidades rurais	32.1 (1.9%)
FONAPAZ (Guatemala)	1991, T dissolver-se ao passar projetos	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Contribuir ao processo de paz e melhorar a qualidade de vida da população mais afetada pelo conflito armado ➤ Melhorar a infra-estrutura na 	Os mais afetados pelo conflito que também são muito pobres, especialmente	67.5 (62.1%)

Fundo e País	Início e Duração	Objetivos	Populações - Alvo	Carteira e % atividades produtivas
		<p>zona de conflito reduzir a pobreza com atividades produtivas</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Fortalecer a participação e organização de comunidades e municípios 	refugiados.	
FAES (Haiti)	1995, T	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Financiar infra-estrutura mão-de-obra intensiva, projetos sociais e produtivos ➤ Melhorar serviços de saúde básica nutrição e educação e o meio ambiente ➤ Fortalecer OCBs, ONGs, municípios e cooperativas. 	Populações abaixo da linha da pobreza (80% da população)	16.4
FHIS (Honduras)	1990-2006	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Fomentar participação social ➤ Executar projetos e serviços de infra-estrutura para os Ministérios ➤ gerar empregos permanentes em atividades produtivas 	Populações excluídas, indígenas e mulheres	108.4 (7.0%)
FISE (Nicarágua)	1991-1997	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ajudar as populações de baixa renda a recuperar do conflito e do ajuste através de necessidades básicas e emprego ➤ Reabilitar infra-estrutura estimular pedidos da sociedade 	Populações excluídas e os que faltam serviços básicos	94.3 (1.1%)
FONCODES (Peru)	1991-1999	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Promover participação ➤ Financiar infra-estrutura e geração de emprego ➤ Melhorar a qualidade de vida ➤ mitigar o ajuste 	Populações de baixa renda estruturais e resultantes do ajuste	643.7 (13.2%)
FES (Panamá)	1991- sempre renovado	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Promover desenvolvimento comunitário ➤ gerar emprego e renda e prover infra-estrutura para as populações de baixa renda ➤ fortalecer organizações. 	Populações abaixo da linha da pobreza e excluídos, incluindo indígenas (renda mensal abaixo de US\$80)	137.2 (36.3%)
PRIS/FAS (Uruguay)	1991 T	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Melhorar o padrão de vida ➤ Promover políticas e programas sociais ➤ Melhorar serviços de educação e saúde das 	Os mais pobres e os que faltam necessidades básicas, instituições sociais que	87,5

Fundo e País	Início e Duração	Objetivos	Populações - Alvo	Carteira e % atividades produtivas
		populações de baixa renda ➤ Promover privatização e recuperação de custos ➤ mitigar o impacto do ajuste ➤ integrar os serviços sociais.	necessitam reforma	

Fonte: Goodman, Margaret, Samuel Morley, Gabriel Siri and Elaine Zuckerman, *Social investment funds in Latin America: past performance and future role*, Banco Interamericano de Desenvolvimento, 1997.

P – permanente, T – temporário, TP – temporário, com proposta de se tornar permanente.

**Tabela 3. FUNDOS SOCIAIS E AMBIENTAIS NO BRASIL
APOIADOS PELO BANCO MUNDIAL**

(selecionados para o levantamento segundo critérios predefinidos)

NOME DO PROJETO	NOME DO FUNDO
Projeto de Combate à Pobreza Rural de PE	PCPR/PE
Projeto de Combate à Pobreza Rural de RN	PCPR/RN
Projeto de Combate à Pobreza Rural do MA	PCPR/MA
Projeto de Reforma Agrária e Combate à Pobreza – Cédula da Terra do Estado de Pernambuco	Subprojetos de Investimento Comunitário - SIC / Cédula da Terra de PE
Projeto de Reforma Agrária e Combate à Pobreza – Cédula da Terra do Estado da Bahia	Subprojetos de Investimento Comunitário - SIC / Cédula da Terra da BA
Projeto de Manejo de Recursos Naturais e Alívio à Pobreza do RS – Pró-Rural 2000	Componente Alívio à Pobreza/Pró-Rural 2000
Projeto de Manejo de Recursos Naturais e Alívio à Pobreza do PR – Paraná 12 Meses	Funparaná
Programa Nacional de Meio Ambiente - PNMA	Projeto de Execução Descentralizada - PED
Projeto de Desenvolvimento Agro ambiental de Mato Grosso - Prodeagro	Programa de Apoio Direto às Iniciativas Comunitárias - PADIC
Plano Agropecuário e Florestal de Rondônia - Planaflo	Programa de Apoio à Iniciativas Comunitárias - PAIC
Projeto de Controle das Doenças Sexualmente Transmissíveis e AIDS – DST/AIDS I	Projetos Comunitários/DST-AIDS I
Programa de Pequenas Doações	Fundo de Apoio à Parcerias - FAP
Projeto RESEX	RESEX
Projetos Demonstrativos – PD/A	PD/A
Projeto de Conservação e Utilização Sustentável da Diversidade Biológica Brasileira - PROBIO	PROBIO
Fundo Brasileiro para a Biodiversidade - FUNBIO	FUNBIO

Bibliografia

Documentos do Banco Mundial

*Aycrigg, Maria, *Participation and the World Bank: Successes, Constraints and Responses*, Social Development Paper no. 29, novembro de 1998

Bennett, Lynn, Mike Goldberg e Pam Hunte, *Group-Based Financial Systems: Exploring the Links between Performance and Participation*, Participation Series, Environment Department Paper, s.d.

*Bigio, Anthony [ed.], *Social funds and reaching the poor: experiences and future directions: proceedings from an international workshop organized by the World Bank*, 1998.

*Cechin, José [Secretário Executivo do Ministério da Previdência], *Social Protection Policies in Brazil em Conferencia de Protección Social en América Latina*, junho de 1999.

*Fiszbein, Ariel and Pamela Lowden, *Working Together for a Change: Government, Civic and Business Partnerships for Poverty Reduction in Latin America and the Caribbean*, Economic Development Institute, Banco Mundial, 1999.

*Garrison, John, “From Confrontation to Collaboration: Government - Civil Society – World Bank Relations in Brazil”, Final Draft, dezembro de 1999.

Gopal, G. and A. Marc, *World Bank-financed Projects with Community Participation*, 1994.

*Hicks, Norman, *Measuring the Poverty Impact of Projects in LAC*, LAC Quality Enhancement, Poverty and Labor Unit, LAC Region, julho de 1998.

Irias, Gustavo, “La Perspectiva de las ONGs para Mejorar su Participación en los Proyectos Financiados por el FIRS” en *Primer Seminario Centroamericano Fondos de Inversión Social y ONGs*. Roatan, Honduras, 1995.

*Kammersgaard, Jesper, *Causalities Between Social Capital and Social Funds*, Social Protection Discussion Paper no. 9908, Banco Mundial, Março de 1999.

*Kottak, Conrad, Alberto Costa e Rosane Prado, *World Bank Workshop on Participatory Development: A Study of Popular Participation in Brazil: Northeast Rural Development Program (NRDP-PAPP)*, Maio de 1994.

* LCR CDD Working Group, *Elements for a LCR Action Plan on Community Driven Development*, Internal draft document, Washington, 2000.

*Malena, Carmen, *NGO involvement in World Bank-financed social funds: lessons learned*, Environment Development Paper no. 052, 1997.

Narayan, Deepa, *The Contribution of People's Participation: Evidence from 121 Rural Water Supply Projects*. Environmentally Sustainable Department Occasional Paper Series 1, 1995a.

_____, *Designing Community Based Development*, Environment Department Working Paper 7, Banco Mundial, Washington, D.C., 1995a.

*Narayan-Parker, Deepa e Katrinka Ebbe, *Design of Social Funds, Participation, Demand-Orientation and Local Organizational Capacity*, World Bank Discussion Paper no. 375, Washington, D.C., 1997.

*Robb, Caroline M., *Can the Poor Influence Policy? Participatory Poverty Assessments in the Developing World*. World Bank Directions in Development Series, 1999.

*Schmidt, Mary e Alexandre Marc, *Participation in Social Funds*, Participation Series Paper no. 004, Depto. de Meio Ambiente, Banco Mundial, July 1995

*Serageldin, Ismail, *Sustainability and the Wealth of Nations, First Steps in an Ongoing Journey*, Environmentally Sustainable Development Studies no. 5, Banco Mundial, 1996.

Smillie, Ian *et al.*, *Joint Evaluation Mission of the Government of Sri Lanka/UNDP/World Bank to Evaluate Poverty Alleviation through the Janasaviya Trust Fund*, setembro, 1994.

*Subbarao, K. *et al*, *Selected Social Safety Net Programs in the Philippines: Targeting, Cost-Effectiveness and Options for Reform*, World Bank Discussion Papers 317, 1996.

*Subbarao, K. *et al*, *Safety Net Programs and Poverty Reduction, Lessons from Cross-Country Experience*, Directions in Development, 1997.

Tendler, J., *New Lessons from Old Projects, The Workings of Rural Development in Northeast Brazil*, Banco Mundial, Depto. de Avaliação de Operações, 1993.

*_____ e R. Serrano, [no prelo] *Why are Social Funds so Popular?*. MIT, Cambridge, MA, 2000.

*Banco Mundial, *Civil Society Participation in World Bank Country Assistance Strategies – Lessons from Experience, FY 97-98*, NGO Unit, abril de 1998.

*_____, *Measuring the Poverty Impact of Projects in LAC*, LAC Poverty and Labor Unit, julho de 1998.

*_____, *Mid-Term Review, Rural Poverty Alleviation Project (Rpap) – Sergipe (Loan 3919-Br)*, Escritório do Brasil, 1999.

_____, *Nongovernmental Organizations in Bank-Supported Projects*, Depto. de Avaliação de Operações, Novembro de 1998.

*_____, *Parcerias-Pobreza-Cidadania, Dez Experiências de Alianças para Redução da Pobreza*, com _____ a _____ Fundação _____ Getúlio Vargas, SP, 1999.

_____, *Participation in Practice – Discussion Paper 333*.

*_____, *Portfolio Improvement Program: Review of the Social Funds Portfolio*, 1997.

*_____, *Social Development Family List of Publications*, setembro de 1998.

*_____, *Strategy for Social Investment Funds, Building Bridges from the Margin to the Mainstream*, draft, LAC Depto. de Desenvolvimento Humano, junho de 1999.

_____, *The World Bank and Participation*, Depto. de Política Operacional, 1994,

*_____, *The World Bank Participation Sourcebook*, 1996.

Outras Fontes

*Alexander, Nancy C., *Highlights of the World Bank's 1997 Country Assistance Strategy (CAS) for Brazil*, Globalization Challenge Institute, minuta, agosto de 1998.

Berthet, R. 1996, *Who Knows What's Best for the Poor? Demand-driven policies and rural poverty in Northeast Brazil*, Masters thesis, MIT.

*Brasil, Câmara dos Deputados, Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, *Os Financiamentos ds Instituições Financeiras Multilaterais e o Orçamento da União: o papel do Congresso Nacional na fiscalização e controle de acordos internacionais e financiamentos externos*, Audiência Pública 1/98, agosto, 1998.

*Couto Soares, Maria Clara, (coordenadora) et alli, *Fundos Sociais e Ambientais Financiados ou Administrados pelo Banco Mundial no Brasil*, Rio de Janeiro, 2000

Global Environment Facility, *Global Environment Facility Small Grants Programme: protecting the global environment through community action*, 1997.

*Goodman, Margaret, Samuel Morley, Gabriel Siri and Elaine Zuckerman, *Social investment funds in Latin America: past performance and future role*, Banco Interamericano de Desenvolvimento, 1997.

*InterAction, *Assessment of Participatory Approaches in Identification of World Bank Projects*, American Council for Voluntary International Action, Multilateral Development Bank Project, Março, 1999.

Moorsom, Richard, *Social action and microcredit funds in Malawi: a pilot study*, 1997.

Nambo, Shinji, Social investment funds in Latin America, *Journal of Development Assistance (Japan)*; 3:62-109, março 1998.

Owen, Daniel and Julie Van Domelen, *Getting an earful: a review of beneficiary assessments of social funds*, 1998.

* Documento disponível à equipe do estudo.

World Bank User
C:\WINNT.EN\Profiles\wb184386.001\DESKTOP\7.doc
09/13/01 11:13 AM



**ESTUDO SOBRE OS
FUNDOS SOCIAIS E AMBIENTAIS
APOIADOS PELO
BANCO MUNDIAL NO BRASIL**

RELATÓRIO GERAL II

*Análise da Experiência dos Fundos
Sociais e Ambientais
no Brasil*

**Maria Clara Couto Soares - Coordenadora
Carlos Alberto Steil, Gabriela Scotto e Isabel Carvalho**



Banco Mundial

SIGLAS E ABREVIACÕES

AACC	Associação de Apoio às Comunidades do Campo
AAR	Avaliação Rural Rápida
AIDS	Síndrome da Imunodeficiência Adquirida
AMOREX	Associação dos Moradores da Reserva Extrativista
APCR	Apoio às Pequenas Comunidades Rurais
AS-PTA	Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa
BANRISUL	Banco do Estado do Rio Grande do Sul
BDT	Base de Dados Tropicais
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
CAGE	Contadoria e Auditoria Geral do Estado
CAS	Country Assistance Strategy
CC	Comitê Consultivo
CCPG	Centro de Coordenação de Programas do Governo
CD	Comitê Diretor
CD PAIC	Comissão Deliberativa do PAIC
CDR	Conselho de Desenvolvimento Rural
CE	Comissão Executiva
CEDUC	Componente de Educação
CEEE	Companhia Estadual de Energia Elétrica
CM	Conselho Municipal
CMDR	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural
CN-DST/AIDS	Coordenação Nacional de Controle de DST e AIDS
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNPT	Centro Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Populações Tradicionais
CNS	Conselho Nacional dos Seringueiros
CNUMAD	Conferência Internacional para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
COBIO	Coordenação Geral de Diversidade Biológica /MMA
CODAPAR	Companhia de Desenvolvimento Agropecuário do Paraná
CODEC	Unidade Coordenadora do Projeto no Rio Grande do Norte
CODEPRO	Comissão Deliberativa do Projeto Paraná 12 meses
CODERP	Conselho de Desenvolvimento Rural de Palmeira
COHAPAR	Companhia de Habitação do Paraná
CONAMAZ	Conselho Nacional da Amazônia Legal
CONSEMA	Conselho Estadual do Meio Ambiente
CONTAG	Confederação dos Trabalhadores da Agricultura
CORSAN	Companhia Riograndense de Saneamento
CPAC	Centro de Pesquisa Agropecuária dos Cerrados / EMBRAPA
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CRP	Comissão Regional do Projeto
CTI	Centro de Tradições Indígenas
CUNPIR	Coordenação da União dos Povos Indígenas de Rondônia, Norte de Mato Grosso e Sul do Amazonas
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DAER	Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem
DER	Departamento de Estradas de Rodagem
DESER	Departamento de Estudos Sócioeconômicos Rurais
DRP	Diagnóstico Rural Participativo

DST	Doenças Sexualmente Transmissíveis
DTPA	Departamento de Desenvolvimento e Treinamento Profissional de Agricultores
DVOP	Departamento de Viação e Obras Públicas
EBDA	Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrário
EMATECE	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceará
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EMPAER	Empresa Matogrossense de Pesquisa e Extensão Rural
FAERON	Federação da Agricultura do Estado Rondônia
FAMATO	Federação de Agricultura do Estado de Mato Grosso
FAMURS	Federação dos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul
FAP	Fundo de Apoio a Parcerias
FAPERGS	Fundação de Amparo a Pesquisa do Rio Grande do Sul
FARSUL	Federação da Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul
FATEC	Fundação de Apoio à Tecnologia e Ciência
FDRH	Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos
FEAPER	Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento dos Pequenos
FEDERASUL	Federação de Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul
FEE	Fundação de Economia e Estatística
FEMA	Fundação Estadual do Meio Ambiente
FEPAGRO	Fundação Estadual de Pesquisas Agropecuárias
FEPAM	Fundação Estadual de Proteção Ambiental
FETAG	Federação dos Trabalhadores Rurais do Rio Grande do Sul
FETAGRI	Federação dos Trabalhadores da Agricultura do Estado de Mato Grosso
FETAGRO	Federação dos Trabalhadores na Agricultura de Rondônia
FETARN	Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Rio Grande do Norte
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FIERO	Federação das Indústrias do Estado de Rondônia
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNMA	Fundo Nacional de Meio Ambiente
FNO	Fundo Constitucional do Norte
FORMAD	Fórum Mato-grossense do Meio Ambiente e Desenvolvimento
<i>FORUM-RO</i>	Fórum das organizações não-governamentais e movimentos sociais de Rondônia
FUMAC	Conselho Municipal de Apoio Comunitário
FUMAC-P	Conselho Municipal de Apoio Comunitário – Piloto
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
FUNBIO	Fundo Brasileiro para a Biodiversidade
FUNDEPE	Fundo de Terras do Estado de Pernambuco
FUNPARANÁ	Linha de apoio financeiro de Alívio a Pobreza no meio rural
G7	Grupo dos Sete (Alemanha, Canadá, EUA, França, Itália, Japão, Reino Unido)
GAP	Grupo de Avaliação de Projetos
GAPEP	Grupo de Apoio à Execução de Subprojetos
GEF	<i>Global Environment Facility</i> / Fundo para o Meio Ambiente Mundial
GEP	Gerência Estadual do PRODEAGRO
GTA	Grupo de Trabalho Amazônico
HIV	Vírus da Imunodeficiência Humana
IAP	Instituto Ambiental do Paraná
IAPAR	Instituto Agrônômico do Paraná

IBAMA	Instituto Brasileiro de Meio Ambiente
IBDF	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (extinto)
IEA	Instituto de Estudos Amazônicos
IEC	Informação, Educação e Comunicações
IICA	Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
INCRA	Instituto Nacional de Reforma Agrária
MBH	Microbacia Hidrográfica
MEB	Movimento de Educação de Base
MIS	Sistema Gerencial de Informação
MMA	Ministério de Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal
MONAPE	Movimento Nacional dos Pescadores
MPO	Ministério de Planejamento e Orçamento
MS	Ministério da Saúde
MST	Movimento de Trabalhadores Sem-Terra
NB	Núcleos de Base
NEAD	Núcleo de Estudos Agrários para o Desenvolvimento
NRDP	Programa de Desenvolvimento Rural do Nordeste
OEMA	Órgão Estadual de Meio Ambiente
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OSC	Organização da Sociedade Civil
PAC	Programa de Apoio Comunitário
PADIC	Programa de Apoio Direto às Iniciativas Comunitárias
PAIC	Programa de Apoio a Iniciativas Comunitárias
PANPA	Programa de Apoio a Novos Produtos Agropecuários
PAPP	Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural do Nordeste
PAPP-R	Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural do Nordeste – Reformulado
PCPR	Programa de Combate à Pobreza Rural
PCT	Projeto Piloto Cédula da Terra
PD/A	Projetos Demonstrativos, Tipo "A"
PDI	Projeto Demonstrativo para Comunidades Indígenas
PED	Projetos de Execução Descentralizada
PLANAFLORO	Plano Agropecuário e Florestal de Rondônia
PMNA	Programa Nacional de Meio Ambiente
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
POA	Plano Operativo Anual
POLONORDESTE	Programa de Desenvolvimento Integrado do Nordeste
PPG-7	Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil
PROBIO	Projeto de Conservação e Utilização Sustentável da Diversidade Biológica Brasileira
PRODEAGRO	Projeto de Desenvolvimento Agroambiental do Estado de Mato Grosso
PRODEX	Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Extrativismo
PRONABIO	Programa Nacional da Diversidade Biológica
PRONAF	Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar
PS	Produtor de subsistência
PSM-1	Produtor de simples mercadoria - 1
PSM-2	Produtor de simples mercadoria - 2
PSM-3	Produtor de simples mercadoria - 3
PT	Partido dos Trabalhadores

RESEX	Reservas Extrativistas
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
RMA	Rede Mata Atlântica
RN	Recursos Naturais
RTF	Rain Forest Trust Fund
SAA	Secretaria de Estado da Agricultura e Abastecimento
SAR	Serviço de Assistência Rural
SAT	Subprojeto de Aquisição de Terras
SCA/MMA	Secretaria de Coordenação da Amazônia do Ministério do Meio Ambiente
SEAB	Secretaria de Agricultura e Abastecimento
SEAIN	Secretaria Assuntos Internacionais
SEMA	Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República (extinta)
SEP	Secretaria Executiva do Pró-Rural 2000
SEPLAN	Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral
SETAS	Secretaria do Trabalho e Ação Social
SGP	<i>Small Grants Program.</i>
SIC	Subprojeto de Investimento Comunitário
SIGPROG	Sistema de Informações Geográficas do Pró-Guaíba
SIMPRO	Sistema de Informações sobre o Manejo do Programa
SISAGRI	Sistema de Informações Agrícolas
SITER	Sistema de Informações Territoriais Rurais
SNUC	Sistema de Unidades de Conservação
ST	Secretaria Técnica
STR	Sindicato dos Trabalhadores Rurais
SUDEP	Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (extinta)
SUDHEVEA	Superintendência do Desenvolvimento da Borracha (extinta)
SUS	Sistema Único de Saúde
UAT	Unidade de Apoio Técnico
UCE	Unidade de Coordenação Estadual
UCN	Unidade de Coordenação Nacional
UCP	Unidade de Coordenação do Projeto
UDR	União Democrática Ruralista
UGP	Unidade de Gerenciamento do projeto
UIP	Unidade de Implementação do Projeto
UMA	Unidade de Monitoramento e Avaliação
UNAIDS	Programa Conjunto das Nações Unidas para HIV/AIDS
UNDCP	Programa das Nações Unidas para o Controle de Drogas
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
USAID	Agência dos Estados Unidos para Desenvolvimento Internacional
UT	Unidade Técnica

A Análise da Experiencia dos Fundos Sociais e Ambientais no Brasil. ¹	3
<i>i. Apresentação</i>	3
<i>1. Introdução</i>	5
1.1 - Aspectos Metodológicos	6
1.2 - Critérios de Seleção dos Fundos	6
1.3 - Trabalho de Campo	7
<i>2. Os Fundos Analisados</i>	9
2.1 - Origem dos Recursos	11
2.2 - Inserção nas Políticas do Governo e do Banco Mundial	14
2.3 - Diversidade	22
2.4 - Características Operacionais	34
<i>3. Conclusões</i>	53
3.1 – Relação dos Fundos com as Políticas do Banco Mundial e Doadores	53
3.2 - Relação dos Fundos com Políticas Públicas	57
3.3 - Gestão	61
3.4 - Desempenho Operacional	66
3.5 - Objetivos e Resultados Alcançados	71
3.6 - Participação	73
<i>4. Recomendações</i>	80
<i>5. Anexos</i>	8
4	
5.1 - Consultas Realizadas	84
5.2 - Fontes Consultadas	85
5.3 - Roteiro Entrevistas	86

¹ Este texto de apresentação foi escrito por Maria Couto Soares, Carlos Alberto Steil, Gabriela Scotto, e Isabel Carvalho, pesquisadores independentes com longa experiência em avaliar projetos sociais. Os dados, análises

e conclusões aqui incluídos são do autor e, portanto, não devem ser atribuídos ao Banco Mundial, as suas agencias afiliadas ou aos membros do Conselho de Diretores e os países que eles representam.

RELATÓRIO GERAL II

ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA DOS FUNDOS SOCIAIS E AMBIENTAIS NO BRASIL

I. APRESENTAÇÃO

Esse trabalho é resultado de um contrato de consultoria com o Banco Mundial. Teve suas diretrizes definidas por termo de referência elaborado pelo Banco, tendo como principal objetivo caracterizar o contexto, a execução, a natureza da participação e os resultados operacionais dos Fundos sociais e ambientais financiados ou administrados pelo Banco Mundial no Brasil².

Foram selecionados para a análise 14 Fundos, dos quais dez apoiados pelo Banco Mundial, dois pelo PPG7- Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais e dois pelo GEF- Fundo para o Meio Ambiente Global, todos sob a responsabilidade administrativa do Banco Mundial.

Dada a extensão da pesquisa realizada e o grande volume de informações levantado, optou-se pela apresentação do trabalho em duas partes.

A primeira parte enfoca os aspectos mais gerais do conjunto dos Fundos analisados e está dividida em quatro blocos:

1. Introdução – ressalta a origem do trabalho e os aspectos metodológicos utilizados em seu desenvolvimento.

² Ver BIRD (1999), “Estudo dos Fundos de Pequenas Doações em Projetos Apoiados pelo Banco Mundial no Brasil”, termo de referência.

2. Fundos Analisados – descreve, de forma sintética, a origem dos recursos de cada Fundo, sua inserção nas políticas públicas e nas políticas dos financiadores/doadores, a diversidade que os caracteriza, bem como aspectos operacionais relevantes.

3. Conclusões - sintetiza os aspectos de destaque trazidos na análise realizada para os Fundos, estando organizada em 5 seções: relação dos Fundos com as políticas do Banco Mundial e dos doadores; relação do Fundos com as políticas públicas; gestão; desempenho operacional; objetivos e resultados alcançados; e participação da sociedade civil.

4. Recomendações – sistematiza, de forma pontual e objetiva, aspectos positivos a serem valorizados e replicados, bem como lacunas a serem sanadas, de forma a melhorar o alcance e os resultados dos Fundos.

A segunda parte compõe-se dos relatórios detalhados de cada Fundo analisado. Está estruturada em dez capítulos, já que, em alguns casos, optou-se por agrupar, no mesmo capítulo, Fundos vinculados a um programa comum. Assim, temos:

- CAP I. Programa de Combate à Pobreza Rural do Nordeste – PCPR/PE e PCPR/RN;
- CAP II. Projeto de Reforma Agrária e Combate à Pobreza – SIC/Cédula da Terra;
- CAP III. Projeto de Manejo de Recursos Naturais e Alívio à Pobreza do PR – Funparaná;
- CAP IV. Projeto de Manejo de Recursos Naturais e Alívio à Pobreza do RS – Componente Alívio à Pobreza/Pró-Rural 2000;
- CAP V. Programa Nacional de Meio Ambiente – PED;
- CAP VI. Programas de Apoio Comunitário em Rondônia e Mato Grosso – PAIC e PADIC;
- CAP VII. Projeto de Controle das Doenças Sexualmente Transmissíveis e AIDs – Projetos da Sociedade Civil/DST-AIDS I;
- CAP VIII. Programa de Pequenas Doações – FAP;
- CAP IX. Projetos do Programa Piloto para Florestas Tropicais – RESEX e PD/A;
- CAP X. Projetos do Fundo para o Meio Ambiente Global – PROBIO e FUNBIO.

A equipe que desenvolveu o trabalho foi composta por Maria Clara Couto Soares (coordenadora), Carlos Alberto Steil, Gabriela Scotto e Isabel Carvalho (pesquisadores). O trabalho foi desenvolvido ao longo do segundo semestre de 1999.

1. INTRODUÇÃO

O termo de referência que deu base a este trabalho foi elaborado a partir dos resultados de uma pesquisa prévia³ que havia constatado a existência de mais de 20 Projetos apoiados pelo Banco que incorporariam esses Fundos em diferentes áreas temáticas como desenvolvimento rural, meio ambiente e AIDS, perfazendo um total de cerca de US\$ 806 milhões, no período 1997-2002. Ainda de acordo com essa pesquisa, apesar dos Fundos apresentarem características programáticas e operacionais diferenciadas, 3 aspectos pareciam ser comuns a todos: i) serem voltados a apoiar iniciativas geradas na base; ii) visarem descentralizar decisões para o nível local; iii) transferirem recursos diretamente para entidades locais.

Outro aspecto ressaltado pelo termo de referência seria o caráter estratégico desses Fundos. Constituindo-se no mecanismo operacional mais avançado da carteira do Banco Mundial de interação entre governo/ Banco Mundial e a sociedade civil brasileira, os Fundos representariam uma experiência de parceria sem precedentes, de grande importância para a experimentação e para a incorporação de lições. Além disso, estariam apresentando bom desempenho operacional e, em alguns casos, relevantes impactos sociais.

Face à inexistência de dados consistentes e de uma visão comparativa sobre a implementação e resultados desses Fundos, a proposta de trabalho definida pelo termo de referência visou possibilitar uma melhor compreensão dos fatores contextuais, programáticos, operacionais e institucionais que incidem sobre o desempenho dos mesmos, com ênfase particular na participação da sociedade civil.

3 GARRISON, J. - 1999

1.1 - Aspectos Metodológicos

As linhas gerais da metodologia utilizada para o desenvolvimento do trabalho estão sintetizadas nas etapas abaixo:

- i. discussão do termo de referência com responsável no Banco Mundial (John Garrison), técnicos governamentais, e com entidades de representação de ONGs e movimentos sociais ligadas ao tema⁴;
- ii. análise dos *Staff Appraisal Reports* (SAR) dos projetos em carteira do Banco Mundial para selecionar aqueles com Fundos a serem estudados;
- iii. pesquisa bibliográfica sobre os Fundos identificados, incluindo tanto documentos elaborados pelo Banco Mundial, como avaliações e artigos desenvolvidos por outras fontes;
- iv. elaboração da proposta de trabalho e sua apresentação ao Grupo de Acompanhamento do Banco Mundial⁵;
- v. elaboração dos instrumentos de pesquisa (roteiro de entrevistas e questionários) e realização de viagens a campo para entrevistas com técnicos do BIRD, governo, organizações da sociedade civil e representantes das populações beneficiárias;
- vi. elaboração de relatórios parciais por Fundo; e
- vii. elaboração do relatório final.

Importante mencionar que durante o desenvolvimento da pesquisa surgiram duas questões que conduziram a modificações da proposta original de trabalho:

1.2 - Critérios de Seleção dos Fundos

Durante a seleção dos Fundos a serem analisados no estudo, percebeu-se a necessidade de rever o título inicialmente proposto, já que “Fundos de Pequenas Doações em Projetos Apoiados pelo Banco Mundial” não seria o mais adequado para expressar a característica do conjunto dos Fundos sugeridos para análise no termo de referência, especialmente em função dos seguintes motivos:

⁴ Ver nome das pessoas consultadas em anexo.

- *Nem todos eram Fundos* – Um dos critérios utilizados em diversos documentos do Banco Mundial para definir os Fundos é a existência de autonomia administrativa. Nos Fundos analisados por este estudo, há casos que não se enquadram nesse critério, como o componente alívio a pobreza do Pró-Rural 2000, os projetos da sociedade civil do DST/AIDS I e os subprojetos de investimentos comunitários do Cédula da Terra.
- *A maior parte não era doação.* Em grande parte dos casos, estes Fundos, apesar de repassarem recursos a fundo perdido para os beneficiários, constituem-se em empréstimos do Banco Mundial ao governo (federal ou estaduais), que é responsável pelo pagamento da dívida. Nessa categoria estão todos os Fundos cuja fonte de recursos é o BIRD, com exceção do FAP.
- *Nem todas as doações eram pequenas.* Na verdade existe grande variação entre os Fundos em termos dos valores definidos para repasse aos beneficiários. O limite máximo de apoio varia entre 4 e 500 mil dólares por subprojeto. Assim, vários Fundos não se enquadram no conceito de pequenas doações.
- *Diversos não eram apoiados pelo Banco Mundial* – A maior parte dos Fundos ambientais tem como fonte de recursos o GEF-Fundo para o Meio Ambiente Mundial (*Global Environment Facility*) ou doadores ligados ao PPG7-Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais. Nestes casos o Banco Mundial figura apenas como administrador ou implementador de recursos doados por outras fontes.

A equipe sugeriu, então, considerar outra denominação – Fundos Sociais e Ambientais Apoiados pelo Banco Mundial no Brasil - e critérios distintos para enquadramento dos Fundos no escopo do trabalho, tendo adotado os seguintes:

- Existência de repasse de recursos para os beneficiários, a fundo perdido, a partir da elaboração e seleção de subprojetos;
- Existência de proposta de descentralização e de algum nível de participação;
- Fundos já em operação ou que tivessem sido concluídos recentemente.

Com base nesses critérios, a equipe propôs o enquadramento de 16 Fundos.

1.3 - Trabalho de Campo

Para a definição dos atores a serem entrevistados, a equipe optou por adotar um procedimento homogêneo para todos os Fundos, que incluiu: 1 representante do Banco Mundial

⁵ O Grupo de Acompanhamento foi constituído por: Luiz Carlos Rós, Túlio Barbosa e Neila Soares

(gerente de projeto), 1 ou 2 representantes da instância executiva do Fundo, 1 ou 2 representantes da instância deliberativa do Fundo, 1 ou 2 representantes de entidades de representação dos beneficiários. Além disso, foram também contempladas consultas informais à pessoas envolvidas em avaliações previamente realizadas sobre os Fundos.

Surgiram, entretanto, duas dificuldades para a implementação da metodologia definida. A primeira delas foi a limitação orçamentária por parte do Banco Mundial, que restringiu a realização de entrevistas para todos os Fundos selecionados. Após avaliar diversas alternativas, optou-se por: i) excluir do trabalho o PCPR de Maranhão, na medida em que já haviam dois outros PCPRs estaduais sendo analisados; ii) analisar o Cédula da Terra em sua dimensão global e não por estado já que, por suas características, a análise por estado dificultaria a compreensão mais geral dos problemas existentes; e iii) realizar a avaliação do PAIC/Planaflores apenas com base na documentação disponível, aproveitando a existência de um número significativo de avaliações e diagnósticos previamente realizados. Assim, reduziu-se o número de Fundos a serem analisados de 16 para 14.

A segunda deveu-se à eventual dificuldade de conciliação das agendas dos atores selecionados para entrevistas e os limites do cronograma da pesquisa de campo. Assim, em alguns casos não foi possível entrevistar o conjunto dos atores elencados, em outros foram entrevistados substitutos. De qualquer forma, nesses casos buscou-se complementar as entrevistas realizadas com avaliações já existentes e com consultas a outras fontes de informação disponíveis.

O roteiro elaborado pela equipe utilizado para a realização das entrevistas, bem como a lista de entrevistados e de pessoas consultadas encontram-se disponíveis em anexo.

2. OS FUNDOS ANALISADOS

No presente trabalho foram analisados 14 Fundos administrados ou financiados pelo Banco Mundial no Brasil ligados a áreas diversas que compreendem ações de alívio a pobreza, promoção de iniciativas comunitárias de corte sócio-ambiental, saúde, meio ambiente e estímulo à interação entre atores governamentais, sociedade civil e Banco Mundial.

TABELA 2

**RELAÇÃO DE FUNDOS ANALISADOS E PROJETOS ONDE ESTÃO
INSERIDOS**

NOME DO PROJETO	NOME DO FUNDO
1. Projeto de Combate à Pobreza Rural de PE	PCPR/PE
2. Projeto de Combate à Pobreza Rural de RN	PCPR/RN
3. Projeto de Reforma Agrária e Combate à Pobreza – Cédula da Terra	Subprojetos de Investimento Comunitário-SIC / Cédula da Terra
4. Projeto de Manejo de Recursos Naturais e Alívio à Pobreza do PR – Paraná 12 Meses	Funparaná
5. Projeto de Manejo de Recursos Naturais e Alívio à Pobreza do RS – Pró-Rural 2000	Componente Alívio à Pobreza/Pró-Rural 2000
6. Programa Nacional de Meio Ambiente – PNMA	Projeto de Execução Descentralizada - PED
7. Projeto de Desenvolvimento Agroambiental de Mato Grosso – PRODEAGRO	Programa de Apoio Direto às Iniciativas Comunitárias - PADIC
8. Plano Agropecuário e Florestal de Rondônia – PLANAFLORO	Programa de Apoio a Iniciativas Comunitárias - PAIC
9. Projeto de Controle das Doenças Sexualmente Transmissíveis e AIDS – DST/AIDS I	Projetos da Sociedade Civil/DST-AIDS I
10. Programa de Pequenas Doações	Fundo de Apoio a Parcerias – FAP
11. Projeto RESEX	RESEX
12. Projetos Demonstrativos – PD/A	PD/A
13. Projeto de Conservação e Utilização Sustentável da Diversidade Biológica Brasileira – PROBIO	PROBIO
14. Fundo Brasileiro para a Biodiversidade – FUNBIO	FUNBIO

É interessante observar que alguns Projetos são executados integralmente sob a forma de Fundos. Neste caso estão os PCPRs e o pequeno FAP, do Banco Mundial, além da totalidade daqueles apoiados pelo PPG7 e pelo GEF, que incluem o PD/A, RESEX, PROBIO e FUNBIO. Outros incorporam em seu desenho um Fundo para executar apenas parte das atividades previstas no Projeto, em geral vinculadas ao apoio direto a beneficiários. Neste caso estão o PNMA/PED, o Planaflo/PAIC, o Prodeagro/PADIC e o Paraná 12 Meses/Funparaná. Finalmente há outros que sequer chegam a constituir um Fundo com autonomia administrativa - apenas canalizam parte dos recursos como doação através do repasse direto de recursos aos beneficiários via subprojetos. Neste caso estão o Projeto DST/AIDS I (projetos da sociedade

civil), o Cédula da Terra (subprojetos de iniciativa comunitária-SIC) e o Pró-Rural 2000 (componente alívio a pobreza).

Importante ressaltar ainda que, apesar das referências feitas ao longo do texto aos Projetos onde os Fundos estão inseridos, este trabalho teve como objeto de análise apenas os Fundos selecionados. A única exceção diz respeito ao Projeto Cédula da Terra, analisado em seu conjunto, já que o foco no componente específico que se caracterizaria como Fundo – o subprojeto investimentos comunitários – não permitiria a compreensão das principais questões que estão colocadas em sua implementação.

Salienta-se, finalmente, que a análise do Pró-Rural realizada neste trabalho baseou-se nas informações sobre sua implementação até o início de 1999. Com a mudança do governo estadual no mês de março do mesmo ano, foi apresentada ao BIRD proposta de profunda reformulação do mesmo. Assim, a percepção do desempenho e resultados do Fundo, referem-se aos primeiros anos de implementação do Projeto, ainda sob gestão do governo estadual anterior. A nova gestão vem procurando superar grande parte das falhas anteriores e vem buscando maior aproximação com os movimentos sociais e entidades de assessoria da sociedade civil. As principais mudanças apresentadas na proposta ao BIRD são relativas a aspectos de gestão, procedimentos operacionais e processos de participação.

2.1 - Origem dos Recursos

Estes Fundos contam com fontes de recursos diversas, que compreendem empréstimos do Banco Mundial, recursos orçamentários dos governos federal e estaduais, recursos municipais, bem como doações multilaterais.

No total, esses recursos perfazem cerca de US\$ 647,3 milhões no período de 1993 a 2001, como mostra a tabela 3. Desse montante, apenas US\$ 66,9 milhões constituem-se em doações, dos quais US\$ 31,9 milhões originários do PPG7-Programa Piloto para a Proteção das

Florestas Tropicais, US\$ 30 milhões do GEF-*Global Environmental Facility* e US\$ 5 milhões de outras fontes. Os restantes US\$ 580,4 milhões, ou 90,3 % dos recursos, têm origem em empréstimos do Banco Mundial.

É interessante ressaltar que, embora os Projetos financiados pelo Banco que abrigam esses Fundos contem com algum tipo de contrapartida - seja do governo federal, governos estaduais e/ou recursos municipais e beneficiários -, a totalidade dos recursos utilizados para os Fundos tem como origem os recursos de empréstimo do Banco Mundial. A responsabilidade pelo pagamento da dívida, já que os Fundos repassam os recursos a fundo perdido para os beneficiários, varia de acordo com a instância tomadora do empréstimo, podendo ser o governo federal – Projetos DST/AIDS, Planaflo, Prodeagro, PNMA e Cédula da Terra -, ou os governos estaduais – Projetos Pró-Rural 2000, Paraná 12 Meses e PCPRs de PE e RN.⁶

Dessa forma, o valor de empréstimos do Banco Mundial na composição dos Fundos estudados é de US\$ 550 milhões. Considerando-se os Fundos dos outros estados do nordeste não analisados (PCPRs da BA, CE, SE, PB, PI e MA), este valor passa a US\$ 955 milhões. Tendo em vista que em 1999 a carteira de empréstimos do Banco Mundial ao Brasil chegava a US\$ 7.663,9 milhões (*Brazil Portfolio*, 1999) percebe-se que 12,5% de seus recursos no país estão vinculados à operações relacionadas com estes Fundos. Constata-se, assim, que a presença de Fundos nas operações do Banco Mundial no Brasil ainda é reduzida em relação ao volume das operações tradicionais.

Cabe também ressaltar que os financiamentos do Banco Mundial que contam com a presença de Fundos encontram-se fortemente concentrados no setor de “recursos naturais”, que, de acordo com a classificação do Banco, abrange projetos de meio ambiente e agricultura, especialmente alívio à pobreza rural⁷. Os demais setores da carteira do Banco – gerenciamento

⁶ Informação fornecida por John Garrison, oficial de ligação com ONGs do Banco Mundial.

⁷ WORLD BANK 1998 - Brazil Portfolio: Basic Information. W.DC.

do setor público (privatização e reforma do estado), desenvolvimento urbano, infra-estrutura (energia, transporte, saneamento e água) e mesmo o setor de desenvolvimento humano (educação e saúde) – não apresentam até o momento a presença de Fundos, à exceção do Projeto DST/AIDS que canaliza 7,5% dos recursos do Projeto para subprojetos da sociedade civil. Assim, a ação do Banco através de Fundos, embora venha crescendo nos últimos anos, permanece restrita à projetos que têm como foco populações marginalizadas ou de baixa renda, com alcance ainda limitado sobre a carteira geral do Banco, especialmente no que diz respeito ao chamado “núcleo duro” de suas políticas de financiamento.

TABELA 3

VALOR TOTAL DOS PROJETOS E DOS FUNDOS E APORTE DE RECURSOS PELOS DIFERENTES AGENTES

FUNDO (AGENTE)	VALOR FUNDO (A)	% A/B	PROJETO	VALOR TOTAL PROJETO (B)	FONTE DE RECURSOS POR AGENTE ⁸ (% B)	GOV. FEDERAL (%B)	GOV. ESTADUAL/ MUNICIPIOS (%B)
I) BIRD							
PCPR/PE	US\$ 52 milhões	100	PCPR/PE	US\$ 52 milhões	US\$ 39 milhões (75%)	–	US\$ 8,4 milhões* (15%)
PCPR/RN	US\$ 32 milhões	100	PCPR/RN	US\$ 32 milhões	US\$ 24 milhões (75%)	–	US\$ 4,8 milhões* (15%)
SIC/Cédula da Terra FUNPARANÁ	US\$ 84,3 milhões	56,3	Cédula da Terra	US\$ 150 milhões	US\$ 90 milhões (60%)	US\$ 45 milhões (30%)	US\$ 6,6 milhões* (4,4%)
Alívio à Pobreza/ Pró-Rural 2000	US\$ 157,2 milhões	44,5	Paraná 12 Meses	US\$ 353,5 milhões	US\$ 175 milhões (49,5%)	–	US\$ 178,5 milhões (51,5%)
PED	US\$ 103 milhões	49,5	Pró-Rural 2000	US\$ 208 milhões	US\$ 100 milhões (48%)	–	US\$ 108 milhões (52%)
PAIC	US\$ 61,2 milhões	36,7	PNMA	US\$ 166,4 milhões	US\$ 117 milhões (70,3%)	-	US\$ 49,4 milhões (29,7%)
PADIC	US\$ 22 milhões	9,6	Planafloro	US\$ 228,9 milhões	US\$ 167 milhões (73%)	US\$ 31,0 milhões (13,5%)	US\$ 30,9 milhões (13,5%)
Projetos da	US\$ 40 milhões	14,0	Prodeagro	US\$ 285,7 milhões	US\$ 205 milhões (71,8%)	US\$ 40,7 milhões (14,2%)	US\$ 40,0 milhões (14,0%)
	US\$ 18,7 milhões	7,5	DST/AIDS I	US\$ 250 milhões	US\$ 160 milhões	US\$ 90,0	-

⁸ Os agentes estão assinalados nos itens I (BIRD), II (PPG7) e III (GEF) (% B)

Soc Civil/ DST/AIDS I FAP	US\$ 25 mil (1998) US\$ 60 mil (1999)	100	FAP	Cerca de US\$ 60 mil/ano	(64%) US\$ 60 mil/ano (100%)	milhões (36%) -	-
II) PPG7							
RESEX	US\$ 9,7 milhões	100	RESEX	US\$ 9,7 milhões	RTF US\$ 3,0 milhões; CEE US\$ 5,8 milhões (90,7%)	US\$ 0,9 milhões (9,3%)	-
PD/A	US\$ 22,2 milhões	100	PD/A	US\$ 22,2 milhões	RTF US\$3,0 milhões; Alemanha US\$11,7milhões; CE US\$ 4,5 milhões (100%)	-	-*
III) GEF							
PROBIO	US\$ 20 milhões	100	PROBIO	US\$ 10 milhões	US\$ 10 milhões (50%)	US\$ 10 milhões (50%)	-
FUNBIO	US\$ 25 milhões	100	FUNBIO	US\$ 25 milhões	US\$ 20 milhões (80%) Outras fontes - US\$ 5 milhões**	-	-
TOTAL	US\$ 647,3 milhões	36	-	US\$ 1.793,4 milhões	US\$ 1.140milhões	US\$ 217,6milhões	US\$ 426,6 milhões

Fonte: Dados compilados a partir dos *Staff Appraisal Reports* dos Projetos – Banco Mundial, vários anos.

* Envolve, ainda, contrapartida dos beneficiários: PCPR/PE no valor de US\$ 4,6 milhões; PCPR/RN no valor de US\$ 3,2 milhões; SIC/Cédula da Terra no valor de US\$ 8,4 milhões; e PD/A no valor de US\$ 3,0 milhões.

** O FUNBIO prevê a captação de recursos (doação) de outras fontes no valor de US\$ 5 milhões.

2.2 - Inserção nas Políticas do Governo e do Banco Mundial

Os Fundos analisados inserem-se de forma diferenciada nas políticas governamentais, bem como nas políticas de seus financiadores ou doadores. Como mencionado, alguns são de responsabilidade direta do governo federal, outros de governos estaduais e um Fundo – o FUNBIO - encontra-se fora do âmbito governamental, estando ligado à iniciativa privada.

Cinco Fundos – os PCPRs de PE e RN, o SIC/Cédula da Terra, o Funparaná e o Alívio à Pobreza/Pró-Rural – estão inseridos nas políticas compensatórias do Banco Mundial ao processo de reformas estruturais e de ajuste fiscal implementados no país na última década. Apesar do Brasil só ter assumido formalmente um empréstimo para a adoção de um programa de ajuste estrutural de âmbito nacional a partir da crise financeira de 1998, desde o início dos anos 90 esse processo já vinha ocorrendo a nível estadual, com a introdução de reformas financiadas pelo Banco Mundial pautadas no receituário tradicional de ajuste, incluindo privatizações de empresas públicas, reforma administrativa e ajuste fiscal. Assim, os Fundos citados, de acordo com os documentos de projeto (*SARs-Staff Appraisal Reports*), têm como principal objetivo o alívio à pobreza das comunidades rurais, na tentativa de minimizar a deterioração das condições de vida no campo agravadas pelo ajuste.⁹ O Cédula da Terra, além disso, vincula-se à estratégia do Banco Mundial de testar o modelo de reforma agrária via mercado (*CAS-Country Assistance Strategy, 1997*). Em termos das políticas governamentais, ainda de acordo com os

⁹ O Staff Appraisal Report do PCPR do Ceará, por exemplo, afirma: “A introdução de novo programa monetário, o Plano Real, em julho de 1994, tem permitido atingir algum grau de estabilização macroeconômica, sendo forte o compromisso do governo com o sucesso do programa. Entretanto, existe amplo consenso de que o ajuste macroeconômico, no curto prazo, implica numa redução da oferta monetária e dos investimentos governamentais; taxas de juros elevadas; diminuição dos benefícios de assistência social nas áreas rurais; eliminação dos subsídios financeiros para o setor agropecuário e, um aumento dos já elevados índices de desemprego rural e urbano; deterioração da pobreza rural e da situação nutricional dos pobres; uma onda de falência nos empreendimentos rurais; queda no preço da terra e fortes demandas para resolver o problema da dívida agrária (...) O impacto nos pobres rurais provavelmente será muito grave e ações de “*safety net*” deverão ser tomadas rapidamente. É possível que os ajustes macroeconômicos possam promover crescimento econômico a longo prazo e seus benefícios sejam ampliados para o setor rural. Entretanto, a experiência mostra que programas focalizados, bem como políticas para o desenvolvimento sócio-econômico dos grupos sociais pobres, se apresentem com complementos essenciais aos programas de ajuste...” - SAR, Brazil North East Poverty Alleviation Program, State of Ceará, March 27, 1995, p.2.

documentos de projeto, os PCPRs vinculam-se ao Programa Comunidade Solidária, o Funparaná e o Pró-Renda, inserem-se em Programas estaduais específicos e o Cédula da Terra integra a Política Nacional de Reforma Agrária.

O PED, o PAIC e o PADIC resultaram do processo de avaliação de meio termo pelo Banco Mundial, dos Projetos em que estão inseridos - respectivamente PNMA, Planaflo e Prodeagro - que apontou um desempenho muito aquém do esperado. O resultado dos processos de negociação com os governos federal e estaduais foi a criação de Fundos que descentralizassem a execução de parte dos recursos dos Projetos, na tentativa de melhorar a eficácia dos mesmos. Assim, tanto o PED, quanto o PAIC e o PADIC resultaram, por parte do Banco Mundial, de uma política de aumentar a eficácia dos Projetos através de um modelo de execução descentralizada caracterizado pelo repasse direto de recursos aos beneficiários. Em termos das políticas governamentais, o PAIC e o PADIC têm como referência as medidas corretivas ao Polonoroeste definidas nos marcos do desenvolvimento sustentável para a Amazônia, que embasaram a definição tanto do Planaflo quanto do Prodeagro. Além disso, os documentos de projeto fazem referência ao Programa Nossa Natureza (1998) e às diretrizes ambientais da Constituição de 1988. Já o PED vincula-se diretamente à Política Nacional do Meio Ambiente.

A alocação de recursos para “Projetos da Sociedade Civil” dentro do Projeto DST/AIDS I insere-se na percepção do Banco Mundial de que entidades da sociedade civil organizada no Brasil têm maior capacitação, disponibilidade e eficiência para desenvolver ações junto à grupos de alto risco. Assim, a terceirização de certas ações do Estado através do repasse de recursos para ONGs é parte da estratégia de aproveitar as vantagens comparativas apresentadas por estas organizações. O Banco Mundial, é bom salientar, faz parte do UNAIDS- *Joint United Nations Program on HIV/AIDS*, e vem financiando em vários países do mundo programas como o DST/AIDS no Brasil. O governo brasileiro compartilha da percepção do Banco sobre as vantagens oferecidas pela parceria com as ONGs via terceirização de serviços

para o atendimento de grupos de alto risco. Em termos de políticas públicas, o Projeto DST/AIDS é parte do Programa Nacional de Combate às Doenças Sexualmente Transmissíveis e AIDS, que se apoia, para sua execução, no SUS-Sistema Único de Saúde (e posteriormente no REFORSUS).

O FAP é parte do Programa de Pequenas Doações do Banco Mundial (*Small Grants Program*), direcionado para países de terceiro mundo. No Brasil, suas atividades vinculam-se diretamente à política de participação do Banco Mundial, tendo como foco de atuação o estímulo ao diálogo e à aproximação entre este, o governo brasileiro e a sociedade civil organizada. Trata-se, assim, de iniciativa direta do Banco, sem vínculo com qualquer política pública interna.

O PD/A e o RESEX são parte do PPG7-Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais, que tem como objetivo contribuir para a conservação das florestas tropicais da Amazônia e da Mata Atlântica, bem como de seus ecossistemas associados, promovendo o desenvolvimento social e econômico sustentável. No caso do Projeto RESEX há ainda o objetivo de mostrar a viabilidade das Reservas Extrativistas como modelo apropriado de gerenciamento sócio-econômico e ambiental a partir do aperfeiçoamento dos conhecimentos tradicionais. Em termos de políticas públicas, o RESEX insere-se na Política Nacional Integrada para a Amazônia Legal, tendo surgido no contexto da incorporação das Reservas Extrativistas ao Plano Nacional de Reforma Agrária. Quanto ao PD/A, o foco específico atribuído pelos doadores foi demonstrar a viabilidade do desenvolvimento sustentável daquelas regiões a partir da participação e das contribuições das populações locais. De acordo com os documentos de Projeto, o PD/A insere-se ainda na Política Nacional Integrada para o Desenvolvimento da Amazônia e nos Programas Integrados para a Biodiversidade.

Finalmente, o FUNBIO e o PROBIO surgiram no contexto das negociações entre o governo brasileiro e o GEF-*Global Environmental Facility*, voltadas para dotar o Brasil de estrutura institucional e de capacidade financeira mínimas para viabilizar a implementação da Convenção da Diversidade Biológica no país. O Programa Nacional da Diversidade Biológica-PRONABIO constitui-se no marco de referência para ambos. O PROBIO constitui-se no ‘braço

governamental” do PRONABIO, responsável pela realização de estudos e diagnósticos que conduzam à definição de uma política nacional de biodiversidade. O FUNBIO foi criado para atuar fora do aparato estatal, com o objetivo de apoiar ações demonstrativas da possibilidade de envolvimento do setor privado com os objetivos da conservação e uso sustentável da biodiversidade no país.

TABELA 4
INSERÇÃO DOS FUNDOS NAS POLÍTICAS DO GOVERNO E DO BANCO MUNDIAL

FUNDO	PERÍODO DE VIGÊNCIA	OBJETIVO GERAL	BIRD	GOVERNO FEDERAL	GOVERNO ESTADUAL
PCPR/PE	1996-2000	Combate à pobreza rural e suas consequências em PE, visando garantir que os recursos alcancem os municípios e comunidades mais pobres.	CAS-1996 ênfase no alívio à pobreza no nordeste (<i>safety net</i>) no contexto das políticas compensatórias ao ajuste econômico e reformas estruturais.	Programa Comunidade Solidária -1995- projetos e ações de combate à pobreza rural e urbana	-
PCPR/RN	1997-2000	Combate à pobreza rural e suas consequências no RN, através da provisão de infra-estrutura, geração de renda, descentralização, participação social e alocação eficiente de recursos.	CAS-1997 ênfase no alívio à pobreza no nordeste (<i>safety net</i>) no contexto das políticas de ajuste econômico e reformas estruturais.	Programa Comunidade Solidária – 1995 – projetos e ações de combate à pobreza rural e urbana	-
Cédula da Terra	1997-2000	Reduzir a pobreza no NE, através do acesso à terra e de investimentos complementares visando elevar seu rendimento. Além disso, visa testar e acelerar a reforma agrária baseada no mercado e baixar o preço da terra.	CAS-1997 ênfase no contexto das políticas compensatórias ao ajuste econômico e às reformas estruturais e como projeto piloto de modelo de reforma agrária via mercado	Política de Reforma Agrária	-
FUNDAPAR	1997-2000	Melhorar a qualidade de vida da população rural pobre, através do apoio a subprojetos de infra-estrutura social e de geração de renda agrícolas e não-agrícolas que estimulem a economia local.	<i>Program of Target Interventions</i> e programas de alívio à pobreza	-	Programa de Assentamento e Manejo da Terra e Programa Vilas Rurais - PR
Alívio Pobreza/	1997 - 2000	Alívio a pobreza pelo aumento de renda e acesso a serviços básicos	Reforma do Estado do RS - 1997	-	Programa Estadual de Reforma Agrária

FUNDO	PERÍODO DE VIGÊNCIA	OBJETIVO GERAL	BIRD	GOVERNO FEDERAL	GOVERNO ESTADUAL
Pró-Renda 2000		para as comunidades rurais pobres			e Programa Solidariedade – RS.
PED	1994-1998	Estimular a adoção de novas estratégias para o enfrentamento dos problemas ambientais nas diferentes regiões brasileiras, conciliando interesses econômicos com preservação ambiental.	O Banco Mundial entende que um desenvolvimento sustentável e economicamente eficiente no Brasil depende de uma política adequada de manejo dos recursos naturais.	Política Nacional de Meio Ambiente, a partir dos novos marcos do desenvolvimento sustentável	-
PAIC	1997-1998	Apoiar projetos concebidos pelas comunidades, visando i) melhorar as condições de vida, emprego, renda e produção e ii) fortalecer a cidadania, a organização social, a participação e a conservação ambiental.	Inserir-se na nova geração de projeto “verdes” do BIRD lançada durante a CNUMAD 1992, voltada para o desenvolvimento sustentável, a descentralização e a participação popular	Inserir-se nas medidas corretivas do Polonoroeste definidas nos marcos do desenvolvimento sustentável para Amazônia	Inserir-se na necessidade de redirecionar o processo de implementação do Planaflo com base no desenvolvimento sustentado e participativo.
PADIC	1998-1999	Apoiar, mediante financiamento direto às comunidades, a implementação de pequenos projetos produtivos que gerem fortalecimento social, que características ecológicas e que tenham caráter inovador e demonstrativo para a geração e difusão de tecnologias de desenvolvimento agro-ambiental	Criado na mesma época do Planaflo, inserir-se na nova geração de projetos “verdes” do BIRD, voltada para o desenvolvimento sustentável, para a descentralização e para a participação popular	Inserir-se nas medidas corretivas do Polonoroeste definidas nos marcos do desenvolvimento sustentável para Amazônia	Inserir-se na necessidade de redirecionar o processo de implementação do Prodeagro com base no desenvolvimento sustentado e participativo.
Projetos da Sociedade	1993-1998	Potencializar ações da sociedade civil, através do apoio a projetos, de forma a dar transparência e ressonância	O BIRD faz parte do UNAIDS (<i>Joint United Nations Program on</i>	Programa Nacional de DTS/AIDS.	-

FUNDO	PERÍODO DE VIGÊNCIA	OBJETIVO GERAL	BIRD	GOVERNO FEDERAL	GOVERNO ESTADUAL
Civil DST/AIDS I		social aos esforços comunitários na luta contra a epidemia.	<i>HIV/AIDS</i>). A política do BIRD de estimular ações de prevenção e vigilância do HIV tem por base a avaliação de que o custo econômico de ações preventivas é inferior às despesas com assistência à saúde. A terceirização do trabalho do Estado através do repasse de recursos para OSCs é parte central dessa estratégia.		
FAP	1998- *	Apoiar iniciativas de organizações da sociedade civil que visam o diálogo e uma maior colaboração entre três setores: o governo, a sociedade civil e o BIRD.	Insere-se na política de participação do Banco Mundial.	Reflete estratégia de interlocução e apoio a sociedade civil desenvolvido pelo Conselho da Comunidade Solidária e Ministérios.	-
RESEX	1995-1999 (1ª contrato)	Melhorar o manejo e a conservação das florestas tropicais promovendo o desenvolvimento social e econômico, e demonstrar a viabilidade das Reservas Extrativistas como modelo apropriado de gerenciamento sócio-econômico e ambiental a partir do aperfeiçoamento dos conhecimentos tradicionais.	O Projeto está vinculado à política dos doadores do PPG7. Atende, ainda, as linhas gerais da política ambiental do Banco Mundial, administrador do RTF.	Política Nacional Integrada para a Amazônia Legal; surge também no contexto da incorporação das Reservas Extrativistas ao Plano Nacional de Reforma Agrária	-
PD/A	1995-1999 (1ª contrato)	Contribuir para a conservação da Amazônia, da Mata Atlântica e de seus ecossistemas associados, bem	O Projeto está vinculado à política dos doadores do PPG7. Atende, ainda, as	Política Nacional Integrada para o Desenvolvimento da	-

FUNDO	PERÍODO DE VIGÊNCIA	OBJETIVO GERAL	BIRD	GOVERNO FEDERAL	GOVERNO ESTADUAL
		como apoiar o desenvolvimento sustentável dessas regiões a partir da participação e das contribuições das populações locais.	linhas gerais da política ambiental do Banco Mundial, administrador do RTF.	Amazônia e Programas Integrados para a Biodiversidade.	
PROBIO	1996-2001	Apoiar o governo federal na concretização de iniciativas de conservação e uso sustentável da biodiversidade, identificando ações prioritárias; e estabelecer diretrizes e apoiar o governo federal e a sociedade civil na tomada de decisão sobre políticas de conservação e uso sustentável, propiciando a parceria entre os setores público e privado na execução de projetos demonstrativos e inovadores, e de produção e divulgação de informações.	O Projeto está vinculado às políticas do GEF relativas à Convenção da Biodiversidade. Atende, ainda, as linhas gerais da política ambiental do Banco Mundial, responsável pela implementação/administração dos recursos.	Programa Nacional de Diversidade Biológica, que visa a implementação da Convenção da Diversidade Biológica no Brasil.	-
FUNBIO	1995-2010	Contribuir para a conservação e o uso sustentável da biodiversidade no Brasil, em consonância com o disposto na Convenção da Diversidade Biológica.	O Projeto está vinculado ao GEF e à Convenção da Diversidade Biológica. Atende, ainda, as linhas gerais da política ambiental do Banco Mundial, responsável pela implementação/administração dos recursos.	Programa Nacional de Diversidade Biológica	-

* O FAP não tem data de término prevista. A análise foi feita com base nos anos em que está em operação 1998/99. Por se tratar de um Fundo que opera com poucos recursos e destinar-se a apoiar atividades específicas num curto período de tempo, o modelo de gestão é bastante simples. Neste sentido, várias das características e questões aplicadas a outros Fundos, aqui não procedem.

2.3 - Diversidade

Embora todos os Fundos que constam desse estudo tenham em comum o fato de serem “fundos sociais e ambientais financiados ou administrados pelo Banco Mundial”, há que se destacar que, para além deste perfil genérico comum, o traço mais marcante identificado por esse trabalho é a diversidade de modelos que os caracteriza. Estes abrigam tanto origens, como contextos e características operacionais bastante diversas.

Uma diferença marcante, por exemplo, se dá entre os Fundos que têm origem em empréstimos do Banco Mundial e aqueles provenientes de doações multilaterais como o GEF e o PPG7.

Dos financiados pelo Banco Mundial, os Fundos com maior identidade entre si são aqueles voltados para o alívio à pobreza. Como foi salientado, estes têm como marco geral de referência a criação de redes de proteção social (*safety nets*) enquanto componente obrigatório das políticas de ajuste fiscal e de reforma estrutural, de forma a minimizar os efeitos negativos do ajuste sobre as populações pobres. No Brasil, os Projetos de Combate a Pobreza Rural no Nordeste - PCPRs, em função da experiência acumulada desde os anos 70, têm servido como referência para o desenho de outros projetos de alívio a pobreza no país, como o Pró-Rural 2000 e o Paraná 12 Meses analisados nesse estudo. Entretanto, têm influenciado também o desenho de projetos do Banco com foco ambiental onde buscam-se, em maior ou menor grau, formas de descentralização e participação, como no caso do PED/PNMA, do PAIC/Planafloro e do PADIC/Prodeagro. Apesar dessa fonte inspiradora comum, mesmo nesses casos as diferenças são expressivas, até porque quando o desenho do Projeto é aplicado a contextos estaduais, regionais ou locais específicos, as relações sociais e o jogo de forças entre os diferentes atores impõem contornos diferenciados aos mesmos.

Por outro lado, viu-se que os Fundos com origem em doações do PPG7 e do GEF, partem de um contexto bastante distinto, estando ligados fundamentalmente à problemática ambiental e às políticas em prol do desenvolvimento sustentável que se disseminaram a partir Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento. Têm assim como foco, a proteção ao meio ambiente, seja em termos das florestas tropicais (PPG7), seja em termos da biodiversidade (GEF). No caso dos Projetos do PPG7 - RESEX e PD/A, há uma proposta clara de privilegiar iniciativas comunitárias associadas à promoção do aproveitamento sustentável dos recursos naturais, através de esquemas participativos de gestão. Já nos Projetos do GEF- PROBIO e FUNBIO, cujo foco central é a promoção da conservação e uso sustentável da diversidade biológica, o esquema de gestão é também participativo, mas estes não têm prioritária ou necessariamente como público alvo populações menos favorecidas e sim entidades diversas que possam contribuir para a biodiversidade nacional.

Considerando essas e outras diferenças que serão analisadas ao longo do trabalho, pode-se constatar que os Fundos analisados são bastante diversos entre si. É interessante mencionar que essa heterogeneidade contrasta inclusive com algumas das premissas assumidas pelo termo de referência do Banco Mundial que deu origem a esse trabalho. Relembrando, este termo de referência indicava três características como semelhantes entre os Fundos, que seriam: i) apoio a iniciativas orientadas pela demanda (*demand driven*) ; ii) descentralização das decisões para o nível local; e iii) transferência direta de recursos para entidades locais.

i) **Iniciativas orientadas pela demanda** - Para analisar a primeira característica é necessário precisar, inicialmente, o que entende-se por *demand driven*, já que encontram-se interpretações variadas. Em alguns documentos do Banco Mundial, o conceito *demand driven* parece estar restrito apenas às demandas vindas de "grupos de base", ou seja, das populações pobres e marginalizadas (beneficiários diretos). Entidades de assessoria e ONGs aparecem classificadas, nesse caso, como agentes intermediários que facilitam o acesso dos beneficiários diretos aos recursos. O enfoque recente utilizado pelo Banco Mundial, contudo, atribui uma interpretação mais abrangente ao conceito de *demand driven*, que passa a incluir tanto grupos

de base, quanto OSCs em geral (grupos de base, ONGs, movimentos sociais, entidades de assessoria e representação, entre outros).¹⁰

Partindo da conceituação mais recente para a análise dos Fundos aqui enfocados, verifica-se que todos são *demand driven*, embora o tipo de OSC que formula a demanda dos Fundos varie caso a caso. Mais diretamente ligados a grupos de base estariam os subprojetos apoiados pelos Fundos voltados para o alívio à pobreza, como os PCPRs, o Funparaná, o componente alívio a pobreza do Pró-Rural 2000 e o SIC/Cédula da Terra. Outros têm perfil misto, tendo como missão apoiar tanto subprojetos gerados na base, quanto subprojetos formulados por ONGs e outras entidades da sociedade civil. Neste caso estariam o PD/A, PAIC e o PADIC. Já Fundos como o PROBIO, o Projetos da Sociedade Civil/DST/AIDS I e o FAP, caracterizam uma demanda de projetos elaborados basicamente por entidades da sociedade civil organizada. Interessante mencionar que o FUNBIO, diferentemente dos demais, apoia também entidades do setor privado de médio e grande portes. Neste caso, tal como no PROBIO, o foco principal que define a demanda é a área temática (biodiversidade), conjugando um público alvo diferenciado.

ii) **Descentralização das decisões** - Em relação à segunda característica, embora todos os Fundos visem efetivamente algum tipo de descentralização das decisões, nem sempre essa ocorre no nível local. Muitas vezes esse caráter de descentralização está ligado à criação de estruturas deliberativas onde os governos federal ou estadual compartilham seu poder de decisão com entidades da sociedade civil. Esse é o caso, por exemplo, do PAIC, PADIC, PD/A, RESEX, FAP e do PROBIO, onde a instância de decisão permanece a nível estadual ou federal mas, de formas diferenciadas, é compartilhada pela presença, na estrutura deliberativa, de entidades de representação de diferentes setores da sociedade civil organizada.

Além disso, cabe ressaltar que a descentralização proposta no desenho dos Fundos é extremamente diversa tanto no formato quanto em termos de sua “profundidade”. Alguns Fundos

¹⁰ Interpretação atual do conceito *demand driven* fornecida por John Garrison, oficial de ligação

contemplam a descentralização tanto da deliberação sobre o uso dos recursos, quanto da gestão financeira dos mesmos. Outros se restringem à descentralizar as decisões sobre o uso. Há ainda os que propõem apenas a descentralização da execução dos subprojetos, mantendo centralizadas tanto a estrutura deliberativa, quanto a administrativa. Finalmente, é importante mencionar que o desenho de descentralização proposto nos documentos de Projeto, nem sempre é efetivado na prática, como será melhor analisado no capítulo das conclusões.

iii) **Transferência direta de recursos** - Uma característica efetivamente comum à totalidade dos Fundos analisados é o fato destes não serem os executores diretos dos subprojetos financiados/administrados pelo Banco Mundial. As atividades previstas são realizadas através do apoio à subprojetos definidos pelas entidades (ou municípios) proponentes elegíveis, e selecionados a partir de critérios pré-estabelecidos. Os Fundos, assim, descentralizam a execução, repassando os recursos para as entidades com subprojetos aprovados. A única exceção a esse modelo é o RESEX. Nesse caso, apesar das prioridades de alocação dos recursos do Fundo serem definidas com a participação das associações locais, não há formulação de subprojetos e a contratação das atividades é feita diretamente pelo órgão executor, ou seja o CNPT, embora as associações executem as atividades como no caso dos subprojetos formulados pelas OSCs nos outros Fundos.

Poderíamos dizer que isso confere à totalidade dos Fundos um perfil associado à **demanda**. Nos demais financiamentos do Banco Mundial aos governos estaduais ou ao governo federal, ao contrário, estes últimos são os responsáveis diretos pela execução dos Projetos apoiados, caracterizando, assim, um perfil associado à **oferta**. Nestes casos, os governos recorrem, em geral, à execução direta pela máquina estatal ou à contratação de serviços terceiros, para a execução de atividades previstas.

O Projeto DST/AIDs I exemplifica bem essa distinção. A execução da maior parte de seus componentes é de responsabilidade direta dos governos federal e estaduais. Estes geram

uma oferta de serviços para a realização das atividades previstas, que são implementados através de hospitais, laboratórios e secretarias governamentais ou via a contratação de entidades diversas (empresas, ONGs, consultores individuais, universidades, etc). Entretanto, como mencionado anteriormente, o governo e o Banco Mundial optaram pela descentralização, via parceria com OSCs, da execução de uma parte do Projeto DST/AIDs I, vinculada à população de maior risco. Para isso foi criada a linha de *Projetos da Sociedade Civil* executados por OSCs enquadrada nesse trabalho como Fundo. A implementação das atividades previstas por este Fundo é realizada através de editais de convocação de subprojetos, que são apresentados e executados pelos proponentes considerados elegíveis. O Projeto DST/AIDs I contém, portanto, as duas opções: a gestão centralizada, caracterizada pela ótica da oferta e a gestão descentralizada caracterizada pela ótica da demanda. As OSCs estão presentes nas duas modalidades. Na primeira elas aparecem como prestadoras de serviços. Na segunda como executoras de subprojetos por elas demandados. É importante mencionar, contudo, que em nenhum dos casos as OSCs participam em instâncias deliberativas responsáveis pela definição da estratégia ou da definição das prioridades do Projeto. ¹¹No primeiro caso respondem a uma oferta pré-definida. No segundo formulam demanda dentro de um elenco de prioridades também pré-definidas. No primeiro caso há centralização da gestão e da execução. No segundo permanece a centralização da gestão, mas há descentralização da execução. ¹²

Outra característica comum identificada no desenho de todos os Fundos analisados é a intenção de estimular experiências participativas. O grau de participação proposto, bem como a efetividade dos espaços de participação implementados variam enormemente entre os Fundos. O que se quer ressaltar, contudo, é a existência de uma intenção expressa nos documentos de projeto a favor de estruturas participativas.

¹¹ Na Comissão Nacional de AIDs, as OSCs contam com 5 cadeiras, porém a Comissão é uma instância externa ao Projeto e seu caráter é apenas consultivo. No caso do AIDs II, as OSCs foram chamadas a opinar sobre seu desenho.

¹² Como será visto nas conclusões desse trabalho, esse fato motivou, na avaliação de final de Projeto, a manifestação das OSCs de que não adiantaria apenas haver repasse de recursos para promover a participação efetiva. Seria necessário que se promovesse também a participação na gestão, de forma a que a sociedade civil pudesse ser partícipe das orientações das políticas públicas.

A tabela 5 apresenta a classificação por Fundos, considerando as três características citadas:



TABELA 5

CLASSIFICAÇÃO COMO FUNDOS SOCIAIS E AMBIENTAIS APOIADOS PELO BANCO MUNDIAL

FUNDO	ORIGEM DOS RECURSOS	PAPEL DO BIRD	PRINCIPAIS BENEFICIÁRIOS	DIRECIONADO PELA DEMANDA?	REPASSE DE RECURSOS P/ ENTIDADES LOCAIS?	DESCENTRALIZAÇÃO DAS DECISÕES PARA O NÍVEL LOCAL?
PCPR/PE	Empréstimo BIRD e Contrapartida Governo Estadual e Municípios	Financiador	Populações de baixa renda do meio rural de Pernambuco que exercem atividades produtivas de pequeno porte.	SIM Subprojetos apresentados por associações comunitárias	SIM Para associações de beneficiários legalizadas	EM TERMOS Apesar de atuar sobretudo com o PAC (estadual) possui algumas experiên-cias de FUMAC e FUMAC-P, com descentralização para Conselhos Municipais.
PCPR/RN	Empréstimo BIRD e Contrapartida Governo Estadual e Municípios	Financiador	Populações de baixa renda do meio rural do Rio Grande do Norte que exercem atividades produtivas de pequeno porte.	SIM Subprojetos apresentados por associações comunitárias	SIM Para associações de beneficiários legalizadas	SIM Para os Conselhos Municipais do FUMAC.
Cédula da Terra	Empréstimo BIRD e Contrapartida Governo Estadual e Municípios	Financiador	Trabalhadores rurais sem terra e produtores rurais de baixa renda que não possuam terra suficiente para prover a subsistência da família dos estados da BA,CE,MA,MG e PE.	SIM SIC- subprojetos apresentados por associações comunitárias SAT- associações apresentam proposta de compra de terra	SIM/NÃO SIC- para as associações de beneficiários; via doação SAT- não há transferência de recursos para os beneficiários; operação de crédito.	NÃO SIC -embora no desenho do Projeto esteja prevista a descentralização para os Conselhos Municipais, aparentemente só em MG estes têm alguma relevância na gestão. SAT- gestão realizada integralmente a nível estadual; mesmo na compra de terra as associações parecem vir desempenhando papel secundário.

FUNDO	ORIGEM DOS RECURSOS	PAPEL DO BIRD	PRINCIPAIS BENEFICIÁRIOS	DIRECIONADO PELA DEMANDA?	REPASSE DE RECURSOS P/ ENTIDADES LOCAIS?	DESCENTRALIZAÇÃO DAS DECISÕES PARA O NÍVEL LOCAL?
Funparaná	EMPRÉSTIMO BIRD e Contrapartidas Estaduais e Municipais	Financiador	Pequenos produtores agrícolas rurais, de subsistência ou voltados para o mercado, pescadores artesanais e comunidades indígenas.	SIM Subprojetos apresentados por produtores individuais ou coletivos, organizados em grupos formais ou informais.	SIM Para as associações de produtores legalizadas. No caso de propostas individuais ou comunitárias, os recursos são geridos pela UT.	SIM Para os Conselhos Municipais
Alívio Pobreza/ Pró-Rural 2000	EMPRÉSTIMO BIRD + Contrapartidas Estaduais e Municipais	Financiador	Produtores agrícolas rurais de baixa renda, pescadores artesanais e comunidades indígenas.	SIM Subprojetos apresentados por produtores individuais ou coletivos, organizados em grupos formais ou informais	SIM Para os produtores selecionados.	EM TERMOS O componente Alívio à Pobreza não possui autonomia administrativa em relação ao Pró-Rural 2000, assim a gestão é feita a nível estadual. Entretanto, os Conselhos Municipais têm a função de assessorar as Prefeituras no enquadramento dos subprojetos para o Pró-Rural e de avaliar o desempenho do programa a nível local. *

FUNDO	ORIGEM DOS RECURSOS	PAPEL DO BIRD	PRINCIPAIS BENEFICIÁRIOS	DIRECIONADO PELA DEMANDA?	REPASSE DE RECURSOS P/ ENTIDADES LOCAIS?	DESCENTRALIZAÇÃO DAS DECISÕES PARA O NÍVEL LOCAL?
PED	Empréstimo BIRD e Contrapartida dos governos estaduais e municípios.	Financiador	Estados e municípios elegíveis, em parceria com grupos e entidades da sociedade civil envolvidos na execução de subprojetos.	SIM Prefeituras municipais são os principais proponentes de subprojetos, que devem ser definidos com a participação da sociedade e das comunidades locais.	SIM Para os municípios.	SIM Do nível nacional para os estados e municípios, mas não para a sociedade civil em si.
PAIC	Empréstimo BIRD, Contrapartida do governo federal e do governo estadual de Rondônia	Financiador	Agricultores de baixa renda, comunidades indígenas, seringueiros, pescadores e ribeirinhos.	SIM Os subprojetos são apresentados por cooperativas, sindicatos, associações de produtores e ONGs de assessoria ao movimento indígena, ONGs ambientalistas e federações empresariais.	SIM Para as entidades proponentes selecionadas	EM TERMOS Não há descentralização de decisões para o nível local, mas sim uma estrutura de gestão regional que conta com a participação da sociedade civil. A Comissão Deliberativa, que possui composição paritária governo/sociedade civil, é responsável pela definição da estratégia do Fundo e pela aprovação de projetos.

FUNDO	ORIGEM DOS RECURSOS	PAPEL DO BIRD	PRINCIPAIS BENEFICIÁRIOS	DIRECIONADO PELA DEMANDA?	REPASSE DE RECURSOS P/ ENTIDADES LOCAIS?	DESCENTRALIZAÇÃO DAS DECISÕES PARA O NÍVEL LOCAL?
PADIC	Empréstimo BIRD, Contrapartida do governo federal e do governo estadual de Mato Grosso	Financiador	Agricultores de baixa renda, comunidades indígenas, extrativistas, ribeirinhos e populações radicadas no entorno de Unidades de Conservação.	SIM Os subprojetos são apresentados por cooperativas, sindicatos, associações de produtores e ONGs de intermediação.	SIM Para as entidades proponentes selecionadas	EM TERMOS Não há descentralização de decisões para o nível local, mas sim uma estrutura de gestão estadual que conta com a participação da sociedade civil organizada. A Câmara Deliberativa, responsável pela aprovação de subprojetos e pela avaliação do desempenho do PADIC e do Grupo Técnico, possui composição paritária governo/sociedade civil.
Projetos da Sociedade Civil/ DST/AIDS I	Empréstimo BIRD e Contrapartida governo federal	Financiador	População de maior risco ou vulnerabilidade à AIDs e outras doenças sexualmente transmissíveis, tais como prostitutas, homossexuais, usuários de drogas injetáveis, meninos de rua, etc.	SIM ONGs e outras entidades da sociedade civil sem fins lucrativos, diretamente vinculadas ou não à grupos de base, que trabalham na prevenção e assistência à populações de risco de DST/HIV/AIDs formulam os subprojetos.	SIM Para as entidades proponentes selecionados.	NÃO No Projeto DST/AIDS, embora a gerência central esteja a cargo da Coordenação Nacional de DST/AIDS, há transferência e controle de recursos pelos estados e municípios. Nos Projetos da Sociedade Civil (aqui considerado como Fundo), contudo, a gestão se concentra no nível federal.

FUNDO	ORIGEM DOS RECURSOS	PAPEL DO BIRD	PRINCIPAIS BENEFICIÁRIOS	DIRECIONADO PELA DEMANDA?	REPASSE DE RECURSOS P/ ENTIDADES LOCAIS?	DESCENTRALIZAÇÃO DAS DECISÕES PARA O NÍVEL LOCAL?
FAP	Doação BIRD	Doador	Entidades da sociedade civil organizada, incluindo associações comunitárias, movimentos sociais, sindicatos, ONGs, etc	SIM As entidades da sociedade civil organizada formulam subprojetos	SIM Para as entidades com subprojetos selecionados	EM TERMOS Não há descentralização de decisões para o nível local, mas sim uma estrutura de gestão que conta com a participação da sociedade civil organizada. Cabe ao Comitê de Seleção, de composição tripartite BIRD, governo e soc. civil, a decisão sobre o apoio a subprojetos.
RESEX	Doação: RTF e Comunidade Européia; Contrapartida do governo brasileiro	Administrador do RTF	Seringueiros e populações tradicionais de Reservas Extrativistas da Amazônia.	SIM As prioridades são definidas em conjunto com as comunidades das Reservas Extrativistas	NÃO Os recursos são administrados pelo CNPT	SIM As atividades são definidas a partir de planejamento participativo anual. O desenho do RESEX pauta-se no conceito de gestão compartilhada.
PD/A	DOAÇÃO: RTF, Comunidade Européia e Governo Alemão	Administrador do RTF	ONGs e comunidades locais compostas por produtores de baixa renda, extrativistas e comunidades indígenas organizadas em associações nas regiões da Amazônia Legal e da Mata Atlântica.	SIM Subprojetos formulados tanto por comunidades locais, quanto por ONGs.	SIM Para as entidades executoras dos subprojetos.	EM TERMOS Não há descentralização de decisões para o nível local, mas sim uma estrutura de gestão que conta com a participação da sociedade civil organizada. O desenho do PD/A pauta-se na co-gestão com as redes Mata Atlântica e GTA.

FUNDO	ORIGEM DOS RECURSOS	PAPEL DO BIRD	PRINCIPAIS BENEFICIÁRIOS	DIRECIONADO PELA DEMANDA?	REPASSE DE RECURSOS P/ ENTIDADES LOCAIS?	DESCENTRALIZAÇÃO DAS DECISÕES PARA O NÍVEL LOCAL?
PROBIO	DOAÇÃO GEF	Implementador/administrador	Instituições de ensino e pesquisa, órgãos de gestão ambiental e de recursos naturais, empresas privadas, ONGs ambientalistas e movimentos sociais.	SIM Um dos componentes do PROBIO envolve a apresentação de subprojetos por OSCs.	SIM Para as entidades executoras de subprojetos	EM TERMOS Não há descentralização de decisões para o nível local, mas sim uma estrutura de gestão que conta com a participação da sociedade civil. A instância máxima deliberativa do PROBIO é a Comissão Coordenadora, que possui representação paritária governo/sociedade civil.
FUNBIO	DOAÇÃO GEF	Implementador/administrador	Organizações privadas, com ou sem fins lucrativos, ONGs, cooperativas e associações legalmente constituídas e entidades públicas (desde que em associação com as primeiras).	SIM O FUNBIO opera com a apresentação de subprojetos por OSCs sem fins lucrativos, cooperativas, associações de produtores e empresas privadas.	SIM Para as entidades executoras de subprojetos	EM TERMOS O FUNBIO opera fora do aparato governamental. Sua instância máxima de decisão é o Conselho Deliberativo, composto por membros dos setores privado, acadêmico, ONGs, além do governo em minoria.

Nota *: Este procedimento do Pró-Rural está passando por uma revisão. A partir de setembro de 1999 foi definida a participação dos conselheiros do Orçamento Participativo(OP) nos Conselhos Municipais e a Assembléia estadual do OP passa a influir sobre a definição de prioridades, dentro das linhas de apoio do Pró-Rural.

2.4 - Características Operacionais

Em termos das características operacionais definidas nos *Staff Appraisal Reports*, manuais operativos e demais documentos afins dos Fundos, também há grande diversidade. A tabela 6 mostra algumas das características que deveriam integrar cada um dos Fundos analisados.

O valor máximo do apoio permitido aos subprojetos talvez seja a característica mais discrepante entre os Fundos, variando de US\$ 4 mil, no caso do componente alívio à pobreza do Pró-Rural 2000, até o caso do FUNBIO onde não há fixação de limite superior, mas registra-se o apoio a subprojetos de US\$ 6 mil a cerca de US\$ 500 mil. O tipo de atividades financiáveis também é bastante variável, na medida em que vincula-se aos objetivos gerais de cada Fundo, incluindo estudos, diagnósticos, pesquisa aplicada, prevenção e assistência, atividades produtivas, infra-estrutura, regularização fundiária, organização comunitária, treinamento, entre outras.

Em termos de contrapartidas exigidas, registram-se Fundos: i) sem qualquer tipo de exigência; ii) cujo percentual de contrapartida varia de acordo com o valor do apoio; e iii) que chegam a solicitar 50% de contrapartida como condição de apoio. O mais comum, entretanto, é a exigência de contrapartida variar entre 10 e 30%. As despesas em geral são aquelas consideradas elegíveis pelo Banco Mundial, muito embora o leque de despesas de cada Fundo também varie de acordo com seus objetivos. Em geral as despesas consideradas elegíveis incluem: atividades produtivas; custeio; serviços sociais; treinamento e capacitação institucional; assistência técnica; produção e divulgação de materiais, etc. Despesas consideradas inelegíveis de acordo com as normas mundiais do BIRD incluem: compra de terras, pagamento de impostos (inclusive de encargos sociais) e produtos tóxicos. Em geral os Fundos não contemplam o “apoio

institucional” a OSCs, embora a definição deste termo varie de Fundo a Fundo. ¹³ Figuram como exceções a essa regra, o PD/A e o RESEX, onde as redes da sociedade civil que acompanham a implementação desses Fundos (GTA, RMA e CNS) recebem um apoio institucional para participar e para monitorar sua execução.

Três Fundos não prevêm fornecimento de assistência técnica, o PROBIO, o FUNBIO e o FAP. O principal fornecedor de serviços de assistência técnica previsto nos documentos de Projeto é a EMATER, embora também conste a opção de assistência de agentes privados, tanto empresas como ONGs e, em menor escala, de agências multilaterais (IICA). Em alguns casos a assistência técnica é fornecida ou contratada diretamente pelo Fundo, em outros fica a critério dos beneficiários.

Finalmente é interessante observar que a maior parte dos Fundos não prevê a disseminação de resultados. As exceções são os Projetos RESEX, PD/A e PCPR/PE.

¹³ Por exemplo, em alguns Fundos se permite o pagamento de alugueis e salários plenos (que alguns consideram um apoio institucional), enquanto em outros não se permite cobrir estes gastos.

TABELA 6 - CARACTERÍSTICAS OPERACIONAIS

FUNDO	NÚMERO TOTAL SUBPROJETOS FINANCIADOS	VALOR MÁXIMO DO APOIO (US\$)	VALOR MÉDIO SUBPROJETOS FINANCIADOS	VALOR E TIPO CONTRAPARADA BENEFICIÁRIOS	ATIVIDADES FINANCIÁVEIS	ENTIDADES ELEGÍVEIS	DESPESAS ELEGÍVEIS
PCPR/PE	1997/98 PAC: 552 FUMAC: 39 e FUMAC-P: 17 subprojetos	50 mil	US\$ 36,7 mil	de 10 a 25% (trabalho, equipamentos e recursos financeiros)	Infra-estrutura, atividades produtivas e sociais	Associações comunitárias legalizadas	Obras, equipa- mentos, imple- mentos agrícolas, material de cons- trução, serviços, assistência técnica e legalização das associações.
PCPR/RN		50 mil		de 10 a 25% (trabalho, equipamentos e recursos financeiros).	Infra-estrutura, atividades produtivas e sociais	Associações comunitárias legalizadas	Obras, equipa- mentos, implementos agrí- colas, material de construção, servi- ços, assistência técnica e despesas com legalização das associações
Cédula da Terra	1997/98 SAT e SIC: 222 subprojetos	11,2 mil		5% (trabalho, materiais e recursos financeiros)	SIC -infra- estrutura e atividades produtivas SAT- compra e registro de terra em áreas rurais	SIC- associações legalizadas de trab. rurais sem terra e prod. rurais de baixa renda; via doação. SAT- não há transferência de recursos para os beneficiários; operação de crédito.	SIC- obras, equipamentos, materiais, serviços e assistência técnica SAT- bens imóveis rurais (terra)
Funparaná	1998/99 cerca de US\$ 18	6 mil		Cerca de 16% (recursos financeiros)	Infra-estrutura social, manejo de recursos na-turais	Associações de pequenos produtores agrícolas legalizadas. No caso de	Bens, materiais, insumos, serviços e mão de obra.

FUNDO	NÚMERO TOTAL SUBPROJETOS FINANCIADOS	VALOR MÁXIMO DO APOIO (US\$)	VALOR MÉDIO SUBPROJETOS FINANCIADOS	VALOR E TIPO CONTRAPARTIDA BENEFICIÁRIOS	ATIVIDADES FINANCIÁVEIS	ENTIDADES ELEGÍVEIS	DESPESAS ELEGÍVEIS
	milhões foram desembolsados para subprojetos no período				e atividades produtivas voltadas para geração renda e modernização agrícola	propostas individuais ou comunitárias, os recursos são geridos pela UT.	
Alívio Pobreza/ Pró-Rural	1997/99 cerca de US\$ 16,5 milhões foram desembolsados para subprojetos no período	Individual: R\$ 4 mil coletivo: R\$ 40 mil para todo o período do Projeto.		Não há exigência de contrapartida	Infra-estrutura social básica e geração de renda (melhoria das atividades produtivas existentes e inclusão de novas atividades produtivas)	Pequenos produtores rurais, comunidades indígenas e pescadores artesanais que atendam aos critérios de elegibilidade definidos.	Obras, equipamentos, bens, materiais, serviços e mão de obra
PED	1994/98 90 subprojetos	US\$ 3 milhões por estado, distribuídos no máximo por 6 subprojetos. Sem limite fixo para os subprojetos.	US\$ 956 mil por estado	30% dos estados e 10% dos municípios sem percentual fixo para os beneficiários (recursos financeiros e outros recursos mensuráveis economicamente)	Variável de acordo com a região. Em sua maioria, as atividades financiadas foram: uso sustentável dos recursos naturais, capacitação e organização de produtores.	Instituições, agências, organizações públicas e privadas, através dos Programas Estaduais. Para serem elegíveis os Estados devem atender a critérios ambientais pré-estabelecidos.	Bens (inclusive veículos, terrenos e imóveis), equipamento, material permanente, material de consumo, serviços e consultorias.
PAIC	1997/98 146 subprojetos	R\$ 150 mil	R\$ 69,7 mil	Varia de acordo com a atividade financiada: 20% para atividades produtivas, sociais e de infra-estrutura; e 10% para atividades	Atividades produtivas, sociais, ambientais e de infra-estrutura.	Entidades de representação dos beneficiários (associações, cooperativas, sindicatos e federações). Subprojetos ambien-	Obras e instalações; material de consumo, serviços de terceiros, equipamentos e material permanente.

FUNDO	NÚMERO TOTAL SUBPROJETOS FINANCIADOS	VALOR MÁXIMO DO APOIO (US\$)	VALOR MÉDIO SUBPROJETOS FINANCIADOS	VALOR E TIPO CONTRAPARTIDA BENEFICIÁRIOS	ATIVIDADES FINANCIÁVEIS	ENTIDADES ELEGÍVEIS	DESPESAS ELEGÍVEIS
				ambien-tais(trabalho e infra-estrutura)		tais e indígenas podem ser propostos por ONGs, com anuência dos beneficiários.	
PADIC	1997/98 191 subprojetos	R\$ 150 mil	R\$ 110 mil	Varia entre 10 a 30%, de acordo com a atividade financiada. (bens materiais e recursos humanos)	Atividades produtivas, sociais, ambientais e de infra-estrutura.	Entidades de representação dos beneficiários (associações, cooperativas, sindicatos e federações). Subprojetos ambientais e indígenas podem ser propostos por ONGs.	Obras e instalações, material de consumo, serviços de terceiros, equipamento e material permanente, despesas de viagem.
DST/AIDS	1993/98 444 subprojetos	US\$ 100 mil por ano, por entidade, podendo envolver até 3 projetos.*	US\$ 42,1 mil	Não há exigência de contrapartida.	Intervenção comportamental, informação, prevenção e assistência às populações atingidas pela DST/HIV/AIDS; desenvolvimento institucional das entidades executoras.	ONGs e outras entidades da sociedade civil sem fins lucrativos que trabalham na prevenção e assistência às DST/HIV/AIDS.	Equipamentos, suprimentos, prestação de serviços, consultoria, treinamento e material de divulgação.
FAP	1998/99 23 subprojetos	US\$ 5 mil	US\$ 3,7 mil	50% (não há especificação do tipo de contrapartida)	Seminários, pesquisa aplicada, treinamento, articulação, produção de materiais de divulgação, e disseminação.	Associações comunitárias, ONGs, movimentos sociais, sindicatos, associações profissionais, entre outras OSCs.	Não há referência nos documentos disponíveis
RESEX	-	Não há formulação de	-	Não há exigência de contrapartida.	Regularização fundiária das	Os recursos são administrados pelo	Bens, equipamentos,

FUNDO	NÚMERO TOTAL SUBPROJETOS FINANCIADOS	VALOR MÁXIMO DO APOIO (US\$)	VALOR MÉDIO SUBPROJETOS FINANCIADOS	VALOR E TIPO CONTRAPARTIDA BENEFICIÁRIOS	ATIVIDADES FINANCIÁVEIS	ENTIDADES ELEGÍVEIS	DESPESAS ELEGÍVEIS
		subprojetos; as atividades são definidas a partir de planejamento participativo anual, sem valor limite por atividade.			Resex, gerenciamento ambiental, organização comunitária, infraestrutura social e atividade-des ligadas à produção e comercialização.	CNPT, não havendo transferência de recursos para OSC. As populações alvo são grupos extrativistas de 4 RESEX da Amazônia (Chico Mendes, Alto Juruá, Cajari e Rio Ouro Preto).	material de construção, assistência técnica, prestação de serviços, viagens e despesas correntes.
PD/A	1995/99 134 subprojetos	Pequenos projetos – até US\$ 20 mil; Médios e grandes – até US\$ 210 mil	US\$ 137,3 mil	A contrapartida de acordo com o valor do apoio: até US\$ 45 mil -10%; de US\$ 45 a 80 mil – 20%; acima de US\$ 80 mil – 30%. (recursos humanos e financeiros, equipamentos e material permanente).	Preservação, conservação e recuperação ambiental, manejo florestal, manejo de recursos aquáticos e sistemas agroflorestais.	OSCs sem fins lucrativos, cooperativas e associações de pequenos produtores que atendam a critérios de elegibilidade pré-definidos.	Obras, equipamentos, suprimentos, serviços de consultoria e custos administrativos (parcialmente).
PROBIO	1996/99 23 subprojetos (considerando apenas o componente B)	R\$ 500 mil	R\$ 417,9 mil	Mínimo de 25% (recursos financeiros, recursos humanos ou materiais, além de outros recursos mensuráveis economicamente)	Estudos, diagnósticos e preparação de workshops por biomas, bem como o monitoramento da implementação das estratégias definidas; pesquisa aplicada e desenvolvimento de projetos demonstrativos.	Instituições de ensino e pesquisa, órgãos de gestão ambiental e de recursos naturais, empresas de iniciativa privada, ONGs ambientalistas e movimentos sociais.	Bens, obras civis, consultoria e despesas correntes.

FUNDO	NÚMERO TOTAL SUBPROJETOS FINANCIADOS	VALOR MÁXIMO DO APOIO (US\$)	VALOR MÉDIO SUBPROJETOS FINANCIADOS	VALOR E TIPO CONTRARIADA BENEFICIÁRIOS	ATIVIDADES FINANCIÁVEIS	ENTIDADES ELEGÍVEIS	DESPESAS ELEGÍVEIS
FUNBIO	1996/99 16 subprojetos	Varia de acordo com o edital – em geral não há limite máximo pré-determinado.	R\$ 220 mil	25% em média (recursos financeiros, recursos humanos ou materiais, além de outros recursos mensuráveis economicamente)	Atividades de conservação e uso sustentável da biodiversidade, pesquisa aplicada, análise e estudo de políticas, disseminação de experiências.	Empresas privadas, OSCs sem fins lucrativos, cooperativas e associações de produtores. Entidades públicas, desde que em associação com as primeiras. Cada Edital, entretanto, pode definir prioridades específicas.	Bens, obras, consultoria e despesas correntes.

Nota: * No AIDS II, o valor máximo financiado foi reduzido para R\$ 50 mil/ano.

TABELA 7 - SISTEMAS DE ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO DOS SUBPROJETOS

	ASSISTÊNCIA TÉCNICA PREVISTA		SISTEMA DE AVALIAÇÃO DO FUNDO PREVISTO		SISTEMA DE MONITORAMENTO SUBPROJETOS	DISSEMINAÇÃO RESULTADOS PREVISTA
	TIPO E VALOR PREVISTO	QUEM CONTRATA E PRESTA	SIMUNÃO E QUE TIPO	FREQÜÊNCIA		
PCPR/PE	Tipo: preparação e implementação de subprojetos Valor: 2% do valor do subprojeto.	Contrata: UT, CMs e associações beneficiárias. Presta: Pró-Rural, CMs e prestadores de serviços.	SIM i) estudo de desempenho físico; ii) avaliação de meio termo; iii) avaliação de impacto	i) anual ii) meio do Projeto iii) ao final do Projeto.	A UT e os CMs realizam o monitoramento dos subprojetos FUMAC e FUMAC-P. No caso dos subprojetos PAC a responsabilidade é exclusivamente da UT.	Sim A responsabilidade é do Pró-Rural. Não há informação de como vem sendo implementada.
PCPR/RN	Tipo: preparação e implementação de subprojetos Valor: 2% do valor do subprojeto.	Contrata: UT Presta: FETARN, ONGs do FOCAMPO e IICA.	SIM i) estudo de desempenho físico; ii) avaliação de meio termo; iii) avaliação de impacto	i) anual ii) meio do Projeto iii) ao final do Projeto.	A UT e os CMs realizam o monitoramento dos subprojetos FUMAC e FUMAC-P. No caso dos subprojetos PAC a responsabilidade é exclusivamente da UT.	Não Apesar de não prevista, vem sendo realizada pela FETARN e Ongs, através de eventos de disseminação estaduais e regionais.
Cédula da Terra	Tipo: fortalecer a capacidade de planejamento e implementação das associações beneficiárias	Contrata: UT e associações de beneficiários Presta: UT e prestadores de serviços	SIM i) estudos específicos ii) avaliação de impacto	i) sem periodicidade prevista ii) anos 1, 2, 5, 10 e 20.	A responsabilidade pelo acompanhamento dos subprojetos é da UT, que utiliza um sistema informacional para cadastro de informações e realiza avaliação física anual.	Não Entretanto, o Ministério da Reforma Agrária disponibiliza na internet informações sobre o Projeto.

	ASSISTÊNCIA TÉCNICA PREVISTA		SISTEMA DE AVALIAÇÃO DO FUNDO PREVISTO		SISTEMA DE MONITORAMENTO SUBPROJETOS	DISSEMINAÇÃO RESULTADOS PREVISTA
	TIPO E VALOR PREVISTO	QUEM CONTRATA E PRESTA	SEMUNDO E QUE TIPO	FREQÜÊNCIA		
FUNPARANÁ		Contrata: Presta: EMATER			Fiscalização realizada por amostragem mensal pela CODAPAR. Monitoramento das atividades de campo realizado pela EMATER.	Não
Alívio Pobreza/ Pró-Rural 2000	Tipo: voltada para organização dos produtores, elaboração de subprojetos, avaliação sócio-econômica e monitoramento sócio-ambiental.	Presta: EMATER	i) monitoramento ambiental ii) avaliação sócio-econômica; iii) avaliação de meio termo; iv) avaliação final; v) auditoria	i) não há informação ii) não há informação; iii) ano 3; iv) ano 6; v) anual.	Fiscalização realizada pelo Banrisul com base em sistema mensal de amostragem (10% dos subprojetos). Monitoramento das atividades de campo realizado pela EMATER.	Não
PED		Contrata: Prefeituras Presta: Emater e prestadores de serviços	i) cada UT definiu sua sistemática de avaliação; ii) avaliação de meio termo; iii) avaliação final	i) variável; ii) meio de Projeto; iii) final de Projeto	Acompanhamento físico-financeiro através de sistema informatizado, com dados provenientes de relatórios mensais e anuais das Coordenações Estaduais.	Não Cada nível de implementação realizou atividades próprias de disseminação, de acordo com suas possibilidades. O MMA elaborou publicações e vídeos sobre o PED.
PAIC	Valor: 8% do valor do subprojeto, sendo 2% para elaboração e 6% para sua implementação.	Contrata: beneficiários Presta: à escolha dos beneficiários, exigência de que o prestador de serviços seja credenciado pelo PAIC.			Realizado pela UT através de relatórios mensais de prestação de contas dos subprojetos.	Não

	ASSISTÊNCIA TÉCNICA PREVISTA		SISTEMA DE AVALIAÇÃO DO FUNDO PREVISTO		SISTEMA DE MONITORAMENTO SUBPROJETOS	DISSEMINAÇÃO RESULTADOS PREVISTA
	TIPO E VALOR PREVISTO	QUEM CONTRATA E PRESTA	SI-MO-U-NÃO E QUE TIPO	FREQUÊNCIA		
PADIC	Valor: 8% do valor do subprojeto, sendo 2% para elaboração e 6% para sua implementação.	Contrata: beneficiários Presta: à escolha dos beneficiários.			i) relatórios de execução físico-financeiro; ii) relatório de final de subprojeto; iii) auditoria.	Não
Projetos da Sociedade Civil DST/AIDS I	Tipo: treinamento e cursos de capacitação	Contrata: Unidade de Articulação			i) relatório de acompanhamento físico-financeiro mensal; ii) relatório de progresso quadrimestral; iii) relatório final	Não A CN DST/AIDS mantém página na internet para divulgação do Projeto. A Unidade de Articulação edita um catálogo de ONGs. Eventualmente foram promovidos seminários de divulgação.
FAP	Não prevê assistência técnica.				Relatório de final de subprojeto (prestação de contas e atividades realizadas)	Não
RESEX		Contrata: CNPT/PNUD Presta: extensionistas da rede EMATER ou prestadores de serviços.	i) avaliação de meio termo; ii) avaliação final.	i) meio do Projeto; ii) fim do Projeto.	Realizado pela UCP através de sistema informatizado que sistematiza relatórios dos escritórios regionais.	Sim Através da publicação de boletim, folhetos, participação em feiras e eventos.

	ASSISTÊNCIA TÉCNICA PREVISTA		SISTEMA DE AVALIAÇÃO DO FUNDO PREVISTO		SISTEMA DE MONITORAMENTO SUBPROJETOS	DISSEMINAÇÃO RESULTADOS PREVISTA
	TIPO E VALOR PREVISTO	QUEM CONTRATA E PRESTA	SI-MO-U-NÃO E QUE TIPO	FREQÜÊNCIA		
PD/A	Tipo: elaboração e implementação de subprojetos.	Contrata: Secretaria Técnica Presta: GAPEP e consultores indicados pelos subprojetos.	i) avaliação de meio termo; ii) avaliação final	i) meio de Projeto; ii) fim de Projeto	Realizada pela Secretaria Técnica com base em: comprovação mensal de gastos; relatórios semestrais, e visita de avaliação anual.	Sim Há um componente específico no desenho do Projeto destinado a essa finalidade, voltado para a realização de palestras, cursos, seminários, boletim, etc.
PROBIO	Não está prevista assistência técnica		i) relatório de progresso; ii) avaliação de meio termo; iii) avaliação final	i) semestral; ii) meio de Projeto; iii) fim de Proj.	i) relatórios mensais de prestação de contas; ii) relatórios semestrais e anuais de andamento; iii) relatório final.	Não
FUNBIO	A assistência técnica se restringe àquela internalizada dentro dos subprojetos.	Contrata: beneficiários Presta: a critério dos beneficiários.	i) avaliação de meio termo; ii) avaliação final.	i) meio de Projeto; ii) fim de Projeto.	i) relatórios mensais de prestação de contas; ii) relatórios trimestrais de andamento; iii) visita de supervisão iv) relatório e visita opcional de final de subprojeto; v) auditoria anual por amostragem.	Não Mantém site de divulgação na internet. Publica relatório anual de atividades.

TABELA 8 - NATUREZA DA PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NOS FUNDOS

FUNDO	MODELO PARTICIPATIVO	APOIO INSTITUCIONAL	FORMAS DE PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL				
			DESENHO DO FUNDO	SELEÇÃO DE SUBPROJETOS	GESTÃO DO FUNDO	ASSISTÊNCIA TÉCNICA	MONITORIA AVALIAÇÃO
PCPR/PE	Nível municipal - participação de associações de beneficiários e ONGs nos Conselhos Municipais	NÃO	NÃO	LIMITADA Alta concentração no mecanismo PAC onde não ocorre participação. Apenas no FUMAC e FUMAC-P a participação pode ocorrer via representação nos CMs.	LIMITADA Apenas no caso do FUMAC-P há participação na gestão através da representação no CM.	LIMITADA Especialmente devido a desconfiança e tensão entre as ONGs e a UT.	LIMITADA No PAC essa atividade é atribuição da UT. No FUMAC e FUMAC-P pode ocorrer através da representação nos CMs.
PCPR/RN	Nível estadual - participação da FETARN e de ONGs no Conselho de Desenvolvimento Rural e na Unidade Técnica; Nível municipal – participação de ONGs, organizações dos movimentos sociais e associações de beneficiários nos Conselhos Municipais.	NÃO	NÃO	SIM Através das representação nos CMs e na gestão do Fundos junto à UT.	SIM A FETARN e ONGs ligadas ao FOCAMPO participam da gestão junto à UT.	SIM ONGS atuam na assessoria à equipe central, na mobilização ds beneficiários ao nível local e na assistência técnica aos CMs.	
Cédula da Terra	Nível estadual – não está prevista a participação Nível municipal – prevista participação de associações de beneficiários via Conselhos Municipais que, entretanto, não vem operando.	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO

FUNDO	MODELO PARTICIPATIVO	APOIO INSTITUCIONAL	FORMAS DE PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL				
			DESENHO DO FUNDO	SELEÇÃO DE SUBPROJETOS	GESTÃO DO FUNDO	ASSISTÊNCIA TÉCNICA	MONITORIA AVALIAÇÃO
FUNPA RANÁ	O desenho do Projeto foi baseado no modelo do PCPR. Entretanto, esse desenho não vem sendo implementado. Desde a fase de negociação do Projeto com o BIRD, houve mobilização de OSCs que buscavam informações e reivindicavam a participação no Projeto. Desde então essas entidades denunciam a centralização e exclusão dos movimentos dos espaços de participação por parte do governo estadual.	NÃO	De acordo com documento de Projeto, houve participação dos beneficiários através das Avaliações Participativas Rurais, de estudos de caso e de grupos focais para definição do público alvo.	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO

FUNDO	MODELO PARTICIPATIVO	APOIO INSTITUCIONAL	FORMAS DE PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL				
			DESENHO DO FUNDO	SELEÇÃO DE SUBPROJETOS	GESTÃO DO FUNDO	ASSISTÊNCIA TÉCNICA	MONITORIA AVALIAÇÃO
Alvío Pobreza/ Pró-Rural 2000	Apesar do desenho do Projeto ter sido baseado no PCPR, a percepção dos atores é de que o caráter participativo não foi implementado pelo antigo governo. Este foi um dos principais pontos de crítica dos movimentos sociais ao Pró-Rural desde seu início. De acordo com os movimentos sociais, o Projeto não foi em nenhum momento discutido com a sociedade civil organizada nem com os beneficiários e a participação quando existe é pouco representativa. Com o novo governo esse quadro está sendo modificado.	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO A estrutura de gestão definida pelo novo governo redefine a composição do Conselho Superior do Programa, que passa a ter 16 representantes da sociedade civil organizada.	NÃO	NÃO

FUNDO	MODELO PARTICIPATIVO	APOIO INSTITUCIONAL	FORMAS DE PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL				
			DESENHO DO FUNDO	SELEÇÃO DE SUBPROJETOS	GESTÃO DO FUNDO	ASSISTÊNCIA TÉCNICA	MONITORIA AVALIAÇÃO
PED	As organizações sociais e ONGs deveriam participar na identificação de PEDs, elaborando propostas em conjunto com as prefeituras para habilitação nos Programas Estaduais. Além disso, poderiam entrar com executoras e co-executoras das atividades propostas. Embora previsto no desenho do Projeto, a participação da sociedade civil no Comitê Diretor não ocorreu.	NÃO	NÃO	NÃO A responsabilidade pela seleção dos Programas Estaduais coube à coordenação do PED. Entidades da soc. civil participaram em processos de discussão de prioridades e apresentação de propostas para os Programas Estaduais.	NÃO	NÃO As principais prestadoras de assistência técnica foram as EMATERs, que entraram com contrapartida dos Estados.	NÃO

FUNDO	MODELO PARTICIPATIVO	APOIO INSTITUCIONAL	FORMAS DE PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL				
			DESENHO DO FUNDO	SELEÇÃO DE SUBPROJETOS	GESTÃO DO FUNDO	ASSISTÊNCIA TÉCNICA	MONITORIA AVALIAÇÃO
PAIC	O PAIC tem em seu desenho a proposta de participação paritária sociedade civil/governo em sua instância deliberativa. Entretanto esse modelo parece ter efetividade limitada devido à cultura política local, pouco acostumada à formas democráticas e participativas de gestão, bem como pela profunda carência de capacitação da sociedade civil local. De acordo com diversos atores, o interesse governamental na participação de ONGs se limita a fins de legitimidade política e não ao efetivo controle social sobre a as políticas públicas relacionadas à gestão dos recursos naturais em Rondônia.	NÃO	SIM A sociedade civil participou do processo de reformulação do Planafloro que resultou na criação do PAIC, bem como das negociações para a definição das diretrizes gerais de operação do mesmo.	SIM Através da representação no Comitê Diretor do PAIC e na Câmara Técnica.	LIMITADA Havia previsão de participação paritária governo sociedade civil na gestão do PAIC (Comissão Deliberativa) e nos 3 núcleos regionais. Entretanto esta participação tem encontrado restrições devido à resistência do governo e à fragilidade das organizações da soc civil local.		LIMITADA Embora prevista, a fragilidade da sociedade civil, tanto em termos da articulação interna quanto a assistência técnica, prejudicaram sua participação no monitoramento e avaliação de subprojetos.

FUNDO	MODELO PARTICIPATIVO	APOIO INSTITUCIONAL	FORMAS DE PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL				
			DESENHO DO FUNDO	SELEÇÃO DE SUBPROJETOS	GESTÃO DO FUNDO	ASSISTÊNCIA TÉCNICA	MONITORIA AVALIAÇÃO
PADIC	O governo questiona a participação da sociedade civil e parece impor sérias restrições à mesma. Apesar de todas as falhas, a avaliação do FORMAD e da FETAGRI indica que o PADIC representou um avanço quanto à participação da sociedade civil, na medida em que permitiu que esta ocupasse espaços de deliberação e abriu a possibilidade de ter acesso à recursos. Entretanto, tanto o governo quanto a sociedade consideram que a estrutura do PADIC deve ser reformulada.	NÃO	SIM A sociedade civil participou da avaliação de meio termo que redundou na criação do PADIC e d grupo de trabalho que discutiu e apresentou propostas de normatização do Fundo.	SIM A responsabilidade pela aprovação de subprojetos é da Câmara Deliberativa, que possui participação da sociedade civil. Entretanto há fortes críticas de que a Câmara Técnica, na prática, é quem detém poder efetivo de seleção.	SIM O modelo previsto inclui a participação paritária da sociedade civil na gestão do PADIC e do Prodeagro. Entretanto, a composição da Câmara Deliberativa é questionada, esta não tem se reunido e há fortes restrições à participação pelo governo estadual.	SIM As ONGs participam do processo de capacitação das lideranças para apresentação de subprojetos.	

FUNDO	MODELO PARTICIPATIVO	APOIO INSTITUCIONAL	FORMAS DE PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL				
			DESENHO DO FUNDO	SELEÇÃO DE SUBPROJETOS	GESTÃO DO FUNDO	ASSISTÊNCIA TÉCNICA	MONITORIA AVALIAÇÃO
Projetos da Sociedade Civil DST/AIDS I	O modelo adotado para a participação das ONGs foi a apresentação e execução de subprojetos selecionados a partir de processo de concorrência. Não foi incluída a participação formal de ONGs em qualquer instância deliberativa. Apesar disso, fala-se em parceria entre governo e sociedade civil e há concordância de que a experiência foi inovadora e representou um avanço na colaboração entre o governo e as ONGs.	SIM (?) Há um componente de desenvolvimento institucional no Fundo.	NÃO Alguns especialistas de ONGs, universidades e instituições de pesquisa foram contratados como consultores, para contribuir na elaboração do documento de Projeto.	NÃO A responsabilidade é do Comitê Diretivo Externo de Avaliação e Seleção, formado por indivíduos sobretudo do meio acadêmico.	NÃO A Coordenação Nacional de DST/AIDS é responsável pela gestão. Esta conta, apenas, com instâncias ad hoc de assessoria, que contam com a presença de membros da sociedade civil.	NÃO A responsabilidade é da Unidade de Articulação.	NÃO A responsabilidade é da Unidade de Articulação.
FAP	A permanência da representação da sociedade civil (Rede Brasil) no Comitê ainda está em discussão, já que não existe consenso sobre a conveniência dessa participação na coordenação atual da Rede. Para o BIRD o modelo é importante no sentido de contribuir para mudar a imagem do Banco junto à sociedade, bem como para mudar a imagem de entidades da sociedade civil junto a setores mais duros do próprio BIRD e do governo.	NÃO	NÃO	SIM A participação ocorre via Comitê de Seleção, composto por 3 representantes do BIRD, 1 do governo e 1 da sociedade civil.	NÃO	NÃO	NÃO

FUNDO	MODELO PARTICIPATIVO	APOIO INSTITUCIONAL	FORMAS DE PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL				
			DESENHO DO FUNDO	SELEÇÃO DE SUBPROJETOS	GESTÃO DO FUNDO	ASSISTÊNCIA TÉCNICA	MONITORIA AVALIAÇÃO
RESEX	O desenho do RESEX baseia-se no conceito de gestão compartilhada com as associações de moradores das RESEX. Um dos principais obstáculos para melhor funcionamento deste modelo parece ser a falta de capacitação das populações beneficiárias. Há críticas dos beneficiários de que a participação via Comitê Consultivo é pouco eficaz e há expectativa de maior autonomia na gestão dos recursos. Apesar disso o RESEX, como o PDA, é visto como o braço bom do PPG7 pelo fato de ambos beneficiarem diretamente as populações alvo e terem caráter participativo.	SIM Há apoio institucional para as associações de moradores das RESEX, instâncias básicas do modelo de gestão compartilhada que orienta o Projeto RESEX. Há um componente com essa finalidade.	Não	Não há elaboração de subprojetos. As atividades prioritárias são definidas através de planejamento participativo com as associações. As unidades de implementação de Projeto, que atuam a nível local, devem operar num modelo de gestão compartilhada com as associações, mas acredita-se que o processo participativo deva ser aperfeiçoado.	O CNPT é a instância executiva do fundo. Este é assessorado pelo Comitê Executivo, que possui representantes da sociedade civil.	NÃO	SIM Através de representantes das entidades da sociedade civil no Comitê Consultivo, responsável por atividades periódicas de avaliação e monitoramento da implementação do Fundo. O CNS tem a função de acompanhar e monitorar a execução do RESEX.

FUNDO	MODELO PARTICIPATIVO	APOIO INSTITUCIONAL	FORMAS DE PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL				
			DESENHO DO FUNDO	SELEÇÃO DE SUBPROJETOS	GESTÃO DO FUNDO	ASSISTÊNCIA TÉCNICA	MONITORIA AVALIAÇÃO
PD/A	A estrutura do PDA é vista como um avanço no desenho participativo e modelo de co-gestão a ser seguido e internalizado em políticas públicas.	SIM O PD/A possui um componente voltado especificamente para o fortalecimento institucional das redes GTA e RMA, a fim de possibilitar a participação e atuação das mesmas na co-gestão do Fundo.	SIM A pressão das OSCs nacionais à época da criação do PPG7 redundou na definição de uma estrutura mais participativa e transparente do PDA.	SIM Através da representação da sociedade civil organizada na Comissão Executiva, responsável pela análise e aprovação de subprojetos.	SIM O PD/A estabelece relação paritária entre governo e redes de entidades da sociedade civil na Comissão Executiva, de forma a integrar a representação dos interesses da população beneficiária no Fundo através das entidades de representação nas regiões da Amazônia (GTA) e da Mata Atlântica (RMA).	SIM As redes de OSCs podem indicar entidades e consultores individuais para prestação de assistência técnica.	
PROBIO	A participação da sociedade no estabelecimento e definições de diretrizes e ações referentes ao PROBIO se dá através da Comissão Coordenadora (CC) do PRONABIO, que possui 6 representantes do governo e 6 da sociedade civil.	NÃO	NÃO	SIM Através da participação na Comissão Coordenadora, responsável pela análise e seleção de subprojetos.	SIM Há críticas sobre a baixa participação da Comissão no estabelecimento de diretrizes e políticas mais abrangentes para o Fundo, ficando sua participação mais restrita à seleção de subprojetos.	Não é prevista assistência técnica.	NÃO Essa atribuição é da Secretaria Técnica.

FUNDO	MODELO PARTICIPATIVO	APOIO INSTITUCIONAL	FORMAS DE PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL				
			DESENHO DO FUNDO	SELEÇÃO DE SUBPROJETOS	GESTÃO DO FUNDO	ASSISTÊNCIA TÉCNICA	MONITORIA AVALIAÇÃO
FUNBIO	A estratégia de criação do FUNBIO visou constituir um Fundo desvinculado da estrutura governamental e voltado para atrair o setor privado para a conservação e uso sustentável da biodiversidade. Por esse motivo, o governo é representado de forma minoritária no Conselho Deliberativo (CD), que é composto majoritariamente por membros dos segmentos empresarial, acadêmico e de ONGs. Pelo mesmo motivo, optou-se por sediá-lo em uma fundação de direito privado sem fins lucrativos. Há uma percepção de que o FUNBIO, enquanto fundo ambiental de caráter privado, é um modelo inovador, importante para o país, permitindo maior flexibilidade e agilidade em suas operações, ao mesmo tempo em que chama o envolvimento de diferentes setores relacionados à biodiversidade no país.	NÃO	SIM Através da participação no Grupo Consultivo e no CD, que contribuíram para o detalhamento das diretrizes de operação do Fundo.	SIM Através da representação no CD e na Comissão de Fomento, responsáveis pela seleção de subprojetos.	SIM O modelo participação do FUNBIO está centrado em seu CD, responsável pela definição da estratégia e da política geral do Fundo. Existem ainda o Comitê Executivo e as Comissões Temáticas, com atribuições específicas em termos de planejamento, captação de recursos, finanças, fomento, acompanhamento e avaliação de subprojetos do Fundo.	Não está prevista. Apesar disso, a Secretaria Executiva vêm apoiando os beneficiários na preparação de planos de trabalho, prestações de contas e na superação de problemas na implementação dos subprojetos.	SIM Através da participação na Comissão de Acompanhamento e Avaliação, responsável pela supervisão das atividades desempenhadas pela Secretaria Executiva do Fundo.

3. CONCLUSÕES

Estas conclusões sintetizam os aspectos mais relevantes dos estudos sobre cada um dos 14 Fundos analisados. Refletem, dessa forma, a percepção dos atores entrevistados, bem como o resultado de avaliações anteriormente realizadas. Para a melhor compreensão dessas conclusões é recomendável a leitura desses estudos, que se encontram sistematizados na Parte II, Capítulos I a X.

3.1 – Relação dos Fundos com as Políticas do Banco Mundial e Doadores

1. Os entrevistados raramente tinham algo a dizer sobre as políticas do Banco Mundial, que parecem não ser do conhecimento dos atores envolvidos nos diferentes níveis de implementação dos Projetos, inclusive nas instâncias centrais. Na maior parte dos casos o Banco Mundial parece ser visto apenas como financiador, sem que haja percepção ou mesmo questionamento por parte dos atores, mesmo de técnicos do governo, sobre as políticas que informam suas ações na esfera dos Projetos sociais e ambientais no Brasil. Surge, desta forma, a indagação de até que ponto o Banco Mundial vê os atores sociais nacionais como interlocutores e parceiros efetivos na definição de suas políticas de financiamento no país.
2. Talvez a política do Banco Mundial mais visível para os atores entrevistados seja a de ajuste macroeconômico, sendo recorrentes as referências aos Fundos voltados para o alívio à pobreza, como parte das políticas compensatórias. Entretanto, para muitos representantes da sociedade civil e de setores do próprio governo, há uma contradição entre os princípios que orientam a política do Banco Mundial no nível global – de ajuste macroeconômico com reflexos recessivos que agravam a exclusão social e a miséria - e os que orientam a sua ação no nível local – pautados na busca da sustentabilidade e do desenvolvimento participativo.

3. Outra forma de ver essa questão é a percepção de que, apesar da contradição aparente, os Fundos de alívio à pobreza são parte integrante das políticas de ajuste econômico e de reforma estrutural, amenizando a deterioração social e econômica da população que vem no bojo desta reformas, tal como assinalam diversos documentos do Banco Mundial.
4. Alguns atores levantam um outro aspecto da questão. Argumentam que, como os Fundos Sociais são implementados no contexto das políticas compensatórias surgem no contexto da precarização do Estado e de redução dos investimentos em políticas sociais, restringindo-se a amenizar os efeitos nocivos do ajuste. Ressaltam, nesse caso, uma contradição entre o ideal de sociedade que pareceria transparecer dos desenhos participativos dos Fundos Sociais, e a sociedade precarizada em seus direitos sociais que esses Fundos não são capazes de reverter.
5. O Projeto Cédula da Terra é com certeza aquele onde a política do Banco Mundial em que o Fundo se insere, é mais conhecida e presente nos debates entre os atores envolvidos. Esta política se enquadra na mudança dos padrões de aquisição da terra até então vigentes no processo de reforma agrária no país, baseada na desapropriação, para a compra do imóvel rural no mercado. Os atores ligados aos movimentos sociais no campo têm reagido fortemente a essa política, num quadro onde o conflito é a marca das relações entre estes e o Banco Mundial/governo brasileiro.¹⁴

¹⁴ Neste caso, o foco da discussão não é aspectos da gestão, operacionalização ou desempenho do Fundo SIC/Cédula da Terra, mas sim a própria política que o fundamenta. Na perspectiva dos atores da sociedade civil, o Cédula da Terra revoga, na prática, uma das principais conquistas sociais inseridas na Constituição Brasileira e relativa à exigência do cumprimento da função social da terra pela propriedade privada no campo. O Cédula, através da opção pelo mercado em detrimento de uma política fundiária centrada na desapropriação pela função social da terra, estaria beneficiando diretamente os latifúndios improdutivos que estariam sendo transformados em ativos financeiros, ao passo que os trabalhadores sem terra estariam contraindo dívidas que não teriam capacidade de pagar, agravando ainda mais a situação de pobreza no campo. Essa situação de conflito motivou inclusive, em 1998 e 1999, dois pedidos de investigação do Cédula da Terra junto ao Painel de Inspeção do Banco Mundial. O Banco Mundial e o governo contra argumentam de que o Cédula seria apenas um mecanismo complementar, e não substitutivo, aos programas de reforma agrária por desapropriação executados pelo INCRA e pelos governos estaduais. A decisão do governo e do Banco Mundial de propor o Banco da Terra antes do término do projeto piloto e de sua avaliação, aparentemente contribuiu para o acirramento do debate político e ideológico e para o obscurecimento da discussão.

6. É percepção de alguns atores, compartilhada pelos relatórios do Fundos, que o Banco Mundial, quando desenha e implementa sua política de participação, pressupõe a existência de sujeitos sociais com condições mínimas de capacitação e organização social. Como no Brasil esses sujeitos são em geral precarizados, o mundo ideal de participação desenhado nos documentos de projeto do Banco Mundial, costuma colidir com o mundo real das relações sociais, marcado por práticas paternalistas e clientelistas.
7. Uma consequência direta desse comportamento aparece nos resultados de praticamente todos os Fundos analisados. Ou seja, o desenho participativo funciona melhor quando já existe organização social prévia; nos demais casos este desenho não é capaz, por si só, de assegurar o funcionamento efetivo das estruturas de participação definidas, nem de superar o poder das relações sociais tradicionais. Uma alternativa para minimizar esse problema seria prever recursos específicos, quando do desenho dos Fundos, para capacitação e fortalecimento da organização local, o que aparece como demanda das ONGs. Estas afirmam que o Banco Mundial deixa a responsabilidade pela capacitação das populações pobres para as entidades de intermediação, mas não prevê recursos para isso.¹⁵
8. É presente entre críticos da sociedade civil, a percepção de que a concepção de participação aplicada aos Fundos sociais pelo Banco Mundial é mais orientada pela racionalidade econômica – a boa aplicação de recursos – do que por uma visão democrática que indique que projetos de desenvolvimento devam contemplar necessariamente a participação dos beneficiários e de entidades organizadas da sociedade civil.¹⁶
9. É interessante notar que quando existem situações de forte restrição à participação da sociedade civil nos Projetos por parte do governo federal ou dos governos estaduais, em

¹⁵ Um modelo onde a parceria entre Banco Mundial, governo local e entidades de intermediação parece estar contribuindo para superar a fragilidade organizativa das populações locais, é o PCPR do Rio Grande do Norte.

¹⁶ Ver a esse respeito, por exemplo, Cap. IV, pg.141.

geral as entidades de representação dos movimentos sociais e das ONGs realizam denúncias junto ao Banco Mundial, exigindo maior transparência e a implementação da estrutura participativa desenhada nos Projetos. A resposta do Banco, contudo, é variável de acordo com cada situação específica.¹⁷ Alguns valorizam a postura assumida pelo Banco Mundial de atuar, no jogo de relações entre os atores envolvidos em certos Fundos, como mediador e, até mesmo, interlocutor entre as organizações da sociedade civil e instituições governamentais, enquanto outros consideram que esta ação foge à sua função no processo.

10. Embora haja relativo consenso entre Banco Mundial, governo e sociedade civil organizada quanto à necessidade de organização e participação dos trabalhadores rurais para uma transformação da realidade atual de pobreza, as concepções, modelos e propostas de organização de cada um são por vezes muito distintos.
11. A política do GEF, doador dos recursos do PROBIO e FUNBIO, em geral é pouco conhecida e referenciada pelos seus beneficiários.
12. A ação do PPG7 é, ao contrário, bastante presente na percepção dos atores. O apoio aos Projetos PD/A e RESEX é valorizado pela maioria dos atores entrevistados que os consideram o “braço bom” e eficiente do PPG7, por terem caráter participativo e por beneficiarem diretamente as populações alvo. Critica-se, contudo, o baixo nível de influência do PPG7 na definição de políticas públicas de corte ambiental que dêem suporte e viabilidade aos projetos demonstrativos apoiados. A ausência de uma ação direta nesse

¹⁷ Tanto no Planaflo/PAIC quanto no Prodeagro/PADIC, o Banco Mundial interveio nas negociações junto aos governos estaduais e atualmente é visto por entidades da sociedade civil local como um aliado frente aos governos estaduais, na busca pela ampliação dos espaços de participação da sociedade civil e no cumprimento das ações relativas ao desenvolvimento sustentável previstas no Projeto. Já nos casos do Pró-Rural e do Funparaná, onde críticas semelhantes ocorreram, não houve uma ação do Banco Mundial de diálogo e aproximação com as entidades da sociedade civil, que permaneceram alijadas do processo. No Cédula da Terra, o Banco Mundial tem adotado uma postura distinta com relação às entidades de representação dos movimentos sociais e das ONGs a nível nacional/estadual e local e agido no reforço às posturas do governo federal.

sentido é vista como um de seus pontos fracos, que estaria contribuindo para o baixo nível de sustentabilidade dos subprojetos após o término do apoio.

3.2 - Relação dos Fundos com Políticas Públicas

15. Diversos atores acentuam que os Fundos sociais, por operarem, com poucas exceções, de forma bastante isolada das demais públicas e por concentrarem-se em ações pontuais, não garantiriam uma ação continuada e capaz de garantir o atendimento dos direitos sociais de caráter universalizante no país. Sua ação, nesse sentido, seria limitada e muitas vezes de pequena eficácia, e não substituiria políticas de desenvolvimento social nacionais, nem programas mais amplos de combate à pobreza, que permaneceriam tarefas imprescindíveis do Estado.
16. Outro aspecto apontado nas análises dos Fundos Sociais é o contraste entre a fragilização das instituições e políticas públicas em consequência do ajuste econômico e o fortalecimento das organizações de base locais favorecendo sua emergência como protagonista e gestora, que resulta das ações compensatórias implementadas pelos Fundos.
17. Uma característica negativa recorrentemente apontada em parte Fundos analisados é a pulverização dos recursos e a fragmentação de iniciativas. Outra é o seu isolamento de outros programas e instrumentos de políticas públicas, sejam locais, regionais ou estaduais.¹⁸
18. O fato da maioria dos Fundos atuar de forma fragmentada e isolada, parece gerar um duplo efeito desfavorável: por um lado, reduz a eficácia, o impacto potencial e a sustentabilidade

¹⁸ Ver, por exemplo, a esse respeito Cap.I, pgs.19/20; CapIV, pgs.141/142; e Cap.VI.

das iniciativas apoiadas¹⁹; por outro, faz com que a influência dos Fundos sobre as políticas públicas seja limitada, mesmo considerando-se aqueles Fundos portadores das inovações e experiências mais bem sucedidas.²⁰

19. Na opinião de muitos entrevistados, os Fundos adquirem maior capacidade de contribuir para o processo de construção da cidadania, para o desenvolvimento social e para a sustentabilidade ambiental quando conseguem criar uma boa sinergia com políticas participativas em nível estadual, regional e municipal. Nesse sentido, há uma grande convergência de opiniões sobre a necessidade de promover maior abertura dos Fundos, com vistas a evitar a pulverização de subprojetos e seu insulamento em nível municipal e a criar articulação dos Fundos com outras políticas e projetos governamentais voltados para finalidades afins, onde as demandas e carências das comunidades sejam inseridas e articuladas dentro programas de ação estratégica de alcance regional ou estadual.

20. Nos Fundos com repasse de recursos para o nível municipal, a iniciativa de alguns municípios beneficiários de se associarem para apresentação conjunta de propostas foi destacada como um avanço neste sentido. Apesar das dificuldades de coordenar interesses de gestões com orientações políticas muitas vezes distintas, a expectativa é de que esse novo enfoque contribua para elevar o impacto das ações e de suas possibilidades de integrarem-se a políticas de desenvolvimento regional.²¹

¹⁹ As entidades de representação das populações extrativistas vêem o RESEX, por exemplo, com possibilidades muito limitadas de replicação e a sustentabilidade das Reservas Extrativistas, como meta longe de ser alcançada, na ausência de uma política governamental que apoie uma estratégia de desenvolvimento da Amazônia e de uma política mais ampla de valorização da economia extrativista.

²⁰ No caso do PDA, por exemplo, ressalta-se a necessidade de criação de parcerias com prefeituras locais e governos estaduais, de forma a romper com a situação de isolamento, frágil articulação, e algumas vezes oposição e concorrência, das iniciativas apoiadas com políticas públicas. Indica-se, ainda, que esta situação de fragmentação fragiliza não apenas os subprojetos apoiados, como também dificulta a contribuição que estas experiências poderiam dar na construção de uma estratégia de desenvolvimento regional. Ver Cap IX, pgs 310/311 e 318.

²¹ Este foi o caso, por exemplo, do consorciamento de municípios no PED do Rio Grande do Sul e da agregação municipal em torno de microbacias no caso do Funparaná.

21. Alguns atores ressaltam o caráter estratégico dos Fundos para a implementação de um novo tipo de atuação político-administrativa por parte do Estado, caracterizado por formas participativas e descentralizadas de gestão.²²
22. Alguns Fundos são apontados também como mecanismos inovadores no estímulo a processos participativos de definição de políticas públicas, abrindo espaço político e gerando condições financeiras para que o governo e a sociedade civil organizada atuem em parceria na tomada de decisões sobre ações prioritárias a serem desenvolvidas.²³
23. O desenho dos Fundos, inspirado em noções como as de participação, gestão compartilhada e parcerias, nem sempre corresponde à cultura política e gerencial dos estados e/ou dos municípios em que atuam.²⁴ Apesar disso, em muitos casos, embora não tenham conseguido mudar profundamente esta realidade, parecem ter criado uma tensão produtiva, ajudando a desinstalar certas práticas paternalistas e centralizadoras.²⁵

²² As análises e os entrevistados parecem coincidir na avaliação de que o PCPR tem características particulares que permitem vê-lo como um programa estratégico de apoio à transição para um novo padrão de atuação político-administrativa. O que o tornaria adequado à reforma do Estado e à modernização institucional. Padrão este que se pauta por formas descentralizadas e participativas para implementação de políticas públicas, que devem contar com a parceria da sociedade civil, através de suas organizações autônomas. Ou seja, através o envolvimento das associações comunitárias e dos Conselhos Municipais, o PCPR não só estaria estimulando o associativismo e a participação político-social das populações pobres rurais, mas as estaria também capacitando-as para o exercício do poder dentro de um novo modelo de gerenciamento dos futuros programas de desenvolvimento rural.

²³ Operando um Fundo composto por recursos do GEF e do governo federal, o PROBIO tem como missão apoiar o governo e a sociedade na tomada de decisão sobre políticas de conservação e uso sustentável da diversidade biológica, propiciando parceria entre os setores público e privado. Dentre as atividades desenvolvidas, destaque especial é atribuído aos workshops realizados por bioma, que têm envolvido a ampla participação de especialistas, ambientalistas, ONGs e outras pessoas e entidades envolvidas com o tema, e têm por objetivo subsidiar a elaboração da política nacional de biodiversidade. A intenção do MMA de incorporar os resultados dos workshops na orientação da política de biodiversidade, teve como primeiro resultado concreto a assinatura de termo de compromisso para a formulação e implementação do Plano Integrado para os biomas Pantanal e Cerrado. Firmado o termo de compromisso foi criado, por portaria ministerial, um grupo de trabalho com representantes de ONGs, setor acadêmico e setor empresarial com a finalidade de propor e acompanhar o desenvolvimento da estratégia e do Plano de Ação para os referidos biomas, estendendo o desenho participativo à fase de acompanhamento do desenvolvimento da política.

²⁴ Cita-se como exemplo o caso do PED em várias regiões. Ver CapV, pgs 184/185.

24. O avanço na direção de consolidar e aprofundar uma nova cultura participativa parece depender, em grande medida, de uma ação continuada, que propicie um período de atuação capaz de favorecer a internalização do marco político participativo nos contextos estaduais e locais.
25. Em termos dos Fundos ambientais, ainda parece haver insuficiente sensibilidade por parte dos governos estadual e municipal para ações voltadas para a promoção do desenvolvimento sustentável. Para que possam ser internalizadas, sobretudo pelos atores locais e regionais, as ações voltadas para questões ambientais necessitam de continuidade e prazo mais longos de maturação.²⁶
26. É recorrente o problema de atraso no desembolso de recursos de contrapartida para os Fundos por parte dos governos estaduais e também do governo federal. Esta situação gera restrições à operação dos Fundos e sérios problemas para os subprojetos, que têm sua implementação comprometida.²⁷

²⁵ Como exemplo, cita-se a grande desarticulação e até contradição entre as propostas do PAIC/Planafloro e PADIC/Prodeagro, voltadas para a participação e o gerenciamento de recursos naturais visando o desenvolvimento sustentável, e os objetivos de outras políticas setoriais e projetos governamentais de Rondônia e Mato Grosso. Apesar das propostas dos Projetos serem considerados um avanço, a realidade das forças políticas nos estados referidos vem dificultando a implementação de programas voltados para as populações tradicionais e para os pequenos agricultores, baseados na participação e em planos locais de desenvolvimento sustentável, tal como originalmente previsto no documento dos Projetos. A criação do PAIC e do PADIC não representou uma solução para a forte influência de grupos políticos dominantes sobre a implementação dos Projetos nem sobre as políticas públicas relacionadas à utilização de recursos naturais em Rondônia e no Mato Grosso. Apesar disso, há concordância que a criação do PAIC e do PADIC significou um avanço no quadro de gestão centralizada que caracteriza a maioria das políticas e programas governamentais relacionados com os setores populares nestes estados.

²⁶ No PED, por exemplo, a percepção é de que a incorporação dos valores ambientais foi periférica e instrumental, já que sua duração foi curta demais para garantir uma mudança permanente na cultura local.

²⁷ No caso do PAIC, por exemplo, dos 59 subprojetos aprovados em 1997, menos da metade (45,8%) havia recebido a segunda parcela de desembolso até o final de 1999. No Funparaná, a crise fiscal do estado tem causado a interrupção dos desembolsos dos subprojeto, desgastando a credibilidade do Projeto na comunidade e comprometendo seriamente o desempenho das atividades apoiadas. O mesmo problema vem ocorrendo com o PADIC (Cap.VI, pg.231).

3.3 - Gestão

27. De forma simplificada, pode-se dizer que existem, nos Fundos analisados, duas estruturas básicas de gestão. A primeira, relaciona-se diretamente com o processo de descentralização, motivado pela mudança constitucional de 1988, e ocorre através da transferência de recursos e de responsabilidades do governo federal para com os governos estaduais e municípios. Este modelo de descentralização tem como unidade básica os Conselhos Municipais e as associações comunitárias.²⁸
28. A segunda, implica na institucionalização de fóruns participativos de decisão. Não contempla, no entanto, uma descentralização para o nível local. Ao invés da descentralização, prevê-se a criação de instâncias deliberativas que, além do governo, contemplam a participação de entidades da sociedade como: ONGs, movimentos sociais, entidades de representação sindical e empresarial, entre outros. Assim, a gestão dos Fundos continua a ser realizada no âmbito federal ou estadual, mas conta com uma estrutura deliberativa voltada para permitir a representação dos interesses da sociedade civil e dos beneficiários.²⁹
29. Em ambas as formas de gestão, a proposta de ampliar a participação na estrutura decisória dos Fundos ganha contornos e eficácia diferenciados, que variam de acordo com o formato

²⁸ Neste caso estão os fundos relacionados com o alívio a pobreza rural (PCPRs, Pró-Rural, Funparaná e Cédula da Terra), bem como o PED.

²⁹ Enquadram-se neste formato o PAIC, PADIC, PD/A e PROBIO.

proposto, os contextos específicos e com as relações sociais e políticas entre os atores envolvidos.³⁰

30. A título de exemplo, o processo de descentralização no formato FUMAC e FUMAC-P é mais profundo do que no PAC, sendo que no FUMAC-P os Conselhos Municipais assumem, inclusive, a gestão financeira dos recursos. Nos Fundos onde há a institucionalização de fóruns participativos de decisão, a composição e o peso da participação da sociedade civil prevista são bastante variáveis. No PD/A configura-se um formato de co-gestão, no FUNBIO predomina a participação da sociedade civil, enquanto no AIDS/DST a participação não governamental se restringe ao comitê de seleção de subprojetos no qual participam especialistas da área.
31. Existe consenso de que a descentralização é importante³¹, mas manifesta-se a preocupação com a excessiva pulverização e fragmentação das ações. Assim, tal como já mencionado, acredita-se que, no processo de descentralização, deve-se garantir a inserção dos subprojetos nos marcos de prioridades definidas através de planos de desenvolvimento regionais e sua articulação com outros programas e políticas públicas, de forma a romper com isolamento das ações e elevar suas possibilidades de sustentabilidade a médio e longo prazo.

³⁰ Importante salientar que o DST/AIDS I não se enquadra em nenhuma dessas estruturas, na medida em que não prevê descentralização nem a criação de uma instância deliberativa participativa. As ONGs participam apenas na apresentação e execução de subprojetos, e pessoas de notório conhecimento são convidadas a integrar a comissão de seleção de subprojetos. A proposta do DST/AIDS II, porém, incorpora a estrutura de descentralização para estados e municípios.

³¹ Vale ressaltar, contudo, que no caso do DST/AIDS II, a opinião tanto da instância executiva quanto de entidades da Sociedade civil organizada é de que a descentralização de recursos financeiros e do processo de seleção dos subprojetos para os níveis estadual e municipal deve ser analisada com cuidado pelos riscos que envolve, tanto em termos administrativos, quanto pela maior exposição à influências políticas locais. Argumentam, assim, que a descentralização deveria ser acompanhada do desenvolvimento de novos mecanismos de controle social.

32. A descentralização de recursos para o nível local não garante por si só a democratização da alocação e do uso de recursos. Cresce a percepção de que é preciso estimular a organização social e disponibilizar recursos com essa finalidade específica.
33. O PCPR, por refletir o acúmulo de 25 anos de experiência dos Programas de Combate à Pobreza no Nordeste, serve hoje de referência ao Banco Mundial para a criação de projetos semelhantes em outras regiões e em outros setores da sociedade.³² As várias reformulações por que passou, revelam uma tendência crescente de descentralização, associada à busca de uma metodologia participativa que procura estimular o associativismo e a organização das comunidades rurais.
34. Há uma crítica bastante forte nos PCPRs, tanto por parte das Unidades Técnicas quanto da sociedade civil, em relação à manutenção do PAC enquanto mecanismo de repasse de recursos para as Associações, visto ser um instrumento poderoso para a manutenção do clientelismo e da política de favorecimento no meio rural.³³ Apesar de também estarem expostos à manipulação político-eleitoreira, os mecanismos FUMAC e FUMAC-P têm se mostrado menos vulneráveis a esse tipo de influência. Por outro lado, a gestão central do PCPR/RN, da qual participam a FETARN e um fórum de ONGs, é apresentada como um diferencial em relação aos outros PCPRs. Este modelo, por sua vez, vem despertando interesse do Banco Mundial e de setores do governo.³⁴

³² No caso dos Fundos aqui analisados esta influência está presente no Pró-Rural 2000, Funparaná, PADIC e PAIC.

³³ O PAC, na medida em que cria um distanciamento entre beneficiários e Unidade Técnica, abre um espaço que acaba sendo ocupado por políticos e intermediários, favorecendo a manutenção do clientelismo e da política de favor no meio rural. Além disso, é apontado que a operação via PAC em geral causa sobrecarga operacional e pouca agilidade à UT.

³⁴ Este aspecto foi destacado no seminário "Interação Banco Mundial e Organizações da Sociedade Civil no Meio Rural do Nordeste", realizado em Natal, de 04 a 06 de agosto de 1999, do qual participaram representantes do Banco Mundial, representantes das Unidades Técnicas dos 8 estados que participam do PCPR, dirigentes de Federações Estaduais de Trabalhadores Rurais na Agricultura (FETAGRIS) e representantes de ONGs.

35. A implementação do processo de descentralização, a partir da mudança constitucional de 1988, vem gerando a criação de uma multiplicidade de Conselhos Municipais, os quais em geral estão diretamente associados aos Projetos que os originaram. Na ausência de uma política específica, estes Conselhos tendem a uma grande desarticulação entre si, funcionando independentemente e sem interação uns com os outros. Não chegam, dessa maneira a se constituir como instâncias autônomas de gestão local da comunidade, para além de sua inserção específica num ou noutro Projeto de desenvolvimento. Em vários Fundos analisados, entretanto, há uma busca pela unificação dos diferentes Conselhos existentes, o que tem sido visto como resultado do aprendizado acumulado.
36. No caso do PCPR/PE esta percepção está conduzindo a uma iniciativa interessante. De forma a superar a fragmentação das ações nos municípios, a Unidade Técnica tem procurado desenvolver uma ação político-pedagógica em nível municipal que visa a criação de Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável. Estes Conselhos passariam a se constituir na instância deliberativa não apenas do PCPR, mas também dos demais programas de desenvolvimento social voltados para as comunidades rurais, unificando-os em torno da implementação de um plano integrado de desenvolvimento sustentável para os municípios.
37. Outra iniciativa interessante vem sendo proposta pela nova gestão do Pró-Rural. A Unidade Técnica (SEP) vem tentando aumentar a sinergia entre as ações do Pró-Rural e outras políticas públicas regionais e municipais através da integração do Orçamento Participativo e dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, que agora passam a integrar os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural. Com isso busca-se não apenas o suporte de outros programas públicos ao Pró-Rural, como também inserir as demandas locais dentro de uma estratégia de desenvolvimento regional integrado. No PED a experiência de organização em consórcios regionais para a proposição e gestão de subprojetos realizada por alguns Conselhos Municipais, foi considerada um movimento positivo de articulação regional e está sendo reforçada através da política de gestão integrada, proposta para o PNMA II.

38. Além dos Conselhos Municipais, grande parte dos Fundos ligados ao combate à pobreza rural tem como eixo de sustentação de sua dinâmica de funcionamento, as Associações de beneficiários legalmente constituídas. A análise do desempenho de sua gestão deve estar associado, portanto, também às possibilidades e limites que as Associações apresentam enquanto agentes econômicos dentro do contexto rural brasileiro.
39. O Banco Mundial e os órgãos de execução governamentais em geral enfatizam a contribuição dos Fundos para a conquista de novos espaços institucionais por parte das Associações que, devido a sua legalização, ampliariam suas chances de interlocução com outros agentes sociais. Em muitos casos, contudo, entidades de representação dos movimentos sociais e ONGs, chamam a atenção que, apesar da intenção explícita do desenho do Projeto, nem sempre as Associações conseguem se constituir em atores independentes, com real capacidade de diálogo junto ao Estado e frente às elites políticas locais. Frisam não só a debilidade em termos da organização social local, mas também o isolamento e a fragmentação que as Associações atuam, muitas vezes desvinculadas de entidades de representação mais sólidas. Mesmo no caso das OSCs e de suas redes que participam da gestão dos Fundos analisados, são exceções os casos onde há alocação de recursos para o fortalecimento e/ou consolidação institucional dessas entidades, tal como ocorre no PD/A.
40. O FUNBIO se diferencia dos demais Fundos por operar fora do âmbito do governo. Parte do mesmo processo de doação do GEF no qual está inserido o PROBIO, sua ação fora do aparelho estatal está ligada à decisão de criar-se um mecanismo com maior agilidade e flexibilidade capaz de atrair o setor privado para o objetivo da conservação e do uso

sustentável da diversidade biológica brasileira, demonstrando-lhe que é possível obter recursos financeiros investindo, de maneira sustentável, em biodiversidade.³⁵

3.4 - Desempenho Operacional

41. O perfil dos subprojetos apoiados pela grande maioria dos Fundos - que envolvem populações pobres e marginalizadas e/ou buscam construir alternativas sustentáveis de utilização de recursos naturais -, demanda um período relativamente longo de maturação e necessita de articulação com outras instâncias públicas que possa oferecer suporte para a consolidação das iniciativas implementadas. Entretanto, os prazos de apoio em geral são curtos. Não há recursos suficientes para capacitação, a assistência técnica disponível é precária e a grande maioria dos Fundos atua de forma isolada. É importante que o desenho dos Fundos busque contemplar adequadamente essas necessidades.
42. É recorrente a crítica, inclusive por parte de técnicos responsáveis pela gestão, sobre a excessiva burocracia nos procedimentos administrativo-financeiros dos Fundos. As complexas normas e exigências legais e processuais da administração pública, tais como os procedimentos para licitação exigidos, somadas às do Banco Mundial, como as normas definidas para aquisições e contratações, prestação de contas, etc, implicam em fortes entraves operacionais, dificultando a administração de recursos especialmente por entidades pequenas. Em diversos casos, esse problema tem prejudicado o desempenho dos subprojetos.³⁶ A impressão geral é de que o Banco está tratando o apoio a pequenos subprojetos a fundo perdido como se fossem grandes empréstimos a entidades governamentais.

³⁵ O FAP, apesar de também atuar fora do governo, não se caracteriza como inovação, já que opera dentro da estrutura do Banco Mundial.

³⁶ Ver, por exemplo, as críticas formuladas a esse respeito no RESEX (Cap IX, pg 297/298), PROBIO (Cap X, pg.347/348), AIDS (Cap.VII,pg.263), Funparaná (Cap. III, pg.116) e PAIC (Cap.VI, pg.212/213).

43. A complexidade na formulação de subprojetos e o nível de exigência estabelecido por alguns Fundos, cujos beneficiários têm baixo nível educacional, vêm gerando dependência em relação a técnicos externos. A avaliação de alguns desses Fundos evidencia que essa dependência abre espaço não apenas para a criação do que foi denominado de ‘indústria projetista’³⁷, como também para o surgimento de ‘técnicos’ com vínculos a interesses políticos explícitos (escritórios de políticos), que terminam por distorcer os objetivos do Projeto, restringindo a participação das comunidades na formulação dos subprojetos e desvinculando a demanda dos beneficiários.³⁸
44. Há também críticas sobre a inadequação de normas, como valores máximos e prazos de execução dos subprojetos, processo de seleção, além de outros procedimentos operacionais. Estas críticas, contudo, variam de acordo com características específicas de cada Fundo, não sendo generalizáveis.
45. A praxe de vincular o pagamento dos serviços de assistência técnica relativos a elaboração de subprojetos para as comunidades, a um percentual do valor do subprojeto que for aprovado, foi avaliada negativamente por diversos entrevistados. Este procedimento acaba incentivando uma lógica mercantil entre os técnicos que tendem a priorizar a quantidade e o valor dos subprojetos elaborados, em detrimento da qualidade.
46. Apesar do desenho dos Fundos reforçar a autonomia dos beneficiários na definição de subprojetos comunitários e valorizar, em alguns casos, sua participação na própria gestão dos Fundos, em geral não há a ênfase nem os recursos necessários para a capacitação de

³⁷ Relatório da Missão do Banco Mundial denominou de “indústria projetista” os escritórios ou técnicos individuais que surgem em função dos Fundos e têm com principal objetivo receber os recursos previstos para assistência técnica quando os subprojetos são aprovados. Ver, por exemplo, PAIC e PADIC (Cap. VI, pg.215 e pg.233)

³⁸ No caso do PAIC, por exemplo, a missão de avaliação do Banco Mundial constatou que praticamente todos os subprojetos aprovados foram elaborados por um técnico externo à comunidade, fato que levou ao questionamento da autenticidade da participação comunitária naquele Fundo.

populações de baixa renda para o exercício da gestão e da autonomia. A avaliação geral é de que as atividades de capacitação, quando previstas, têm sido deficientes.

47. Um contraponto a essa realidade é o caso do PDA. Um ponto positivo ressaltado nesse Fundo é a existência de um componente voltado especificamente para o fortalecimento institucional das entidades da sociedade civil organizada que participam de sua gestão, o que tem proporcionado melhores condições financeiras e conferido maior qualidade ao exercício dessa participação.
48. Outra característica, que se evidencia na grande maioria dos Fundos, é a deficiência na assistência técnica prestada. Em vários casos, essa deficiência aparece nas avaliações realizadas como principal problema não só operacional, mas também de gestão do Fundo, abrangendo um conjunto de atores desde beneficiários até técnicos que participam em instâncias de gestão estaduais e municipais. É opinião comum que este seria um aspecto subestimado nos Fundos e que estaria necessitando do desenvolvimento de novas metodologias.³⁹ Apesar dessa constatação ser generalizada, parece não estar havendo mudança significativa no desenho dos Fundos que possa indicar determinação de superar esta deficiência.⁴⁰
48. Um problema, constantemente apontado na assistência técnica, é a falta de agentes qualificados locais capazes de dar qualidade à ação.⁴¹ Em geral, pressupõe-se que a assistência técnica seja fornecida pelas instâncias estaduais, sobretudo as EMATERs. Entretanto, nos últimos anos, em função das crescentes restrições orçamentárias e do desmonte do aparato estatal, as estruturas públicas de assistência técnica encontram-se sem condições de prestar um serviço de qualidade. Além disso, seu campo de atuação tradicional

³⁹ Ver e esse respeito Cédula da Terra (CapII, pg.89); PED (CapV, pg.182); PAIC (CapVI,pg 211).

⁴⁰ Após Avaliação de Meio Termo do PDA, houve reformulação de alguns procedimentos de assistência técnica, dentre os quais a decisão de regionalizar o apoio técnico e criar um sistema de monitoria para os subprojetos em campo. Apesar dessa iniciativa, no Seminário de Avaliação do PPG7 a assistência técnica no PDA continuou a ser apontada como fator crítico.

não contempla o perfil atual dos Fundos, caracterizado por utilizar conceitos de sustentabilidade ambiental. As ONGs, por outro lado, que detém um perfil mais adequado para responder a essa demanda, não contam com recursos nem com estrutura suficientes para atender o grande número de subprojetos em execução. Finalmente, os serviços profissionais privados não têm apresentado um desempenho satisfatório.

49. Em geral, não há clareza em relação à metodologia e à periodicidade das atividades de monitoramento e avaliação dos subprojetos, embora em alguns Fundos essas práticas sejam mais satisfatórias do que em outros. A capacitação para o exercício dessas atividades pelos Fundos também é considerada baixa e é patente a carência de parâmetros e de indicadores consistentes que fundamentem essas ações, o que as torna deficientes na maioria dos casos.⁴² Há ainda, em alguns Fundos, como o PROBIO e o FUNBIO, a demanda de que a avaliação dos subprojetos seja centrada mais nos resultados técnicos e qualitativos dos subprojetos, do que apenas em aspectos administrativos e financeiros, que seria predominante até o momento.⁴³
50. Outro ponto considerado falho na maioria dos Fundos é a falta de mecanismos capazes de garantir a disseminação de resultados. Dos Fundos analisados, por exemplo, apenas quatro - PCPR/PE, Cédula da Terra, RESEX e PD/A - têm esta disseminação prevista no documento de Projeto. Mesmo nesses casos, entretanto, a disseminação de resultados não é considerada adequada.⁴⁴

⁴¹ Ver a esse respeito PCPR/PE (CapI, pg.23/24); RESEX (Cap.IX,pg.298/299); e PDA (Cap.IX, pg.315)

⁴² Ver, por exemplo, DST/AIDs (Cap. VII, pg 264)

⁴³ No PROBIO e FUNBIO, por exemplo, a impressão geral é de que o Banco Mundial privilegia procedimentos contábeis e administrativos e não é dada a devida atenção aos resultados e aos impactos qualitativos gerados pelos subprojetos.

⁴⁴ Mesmo no PDA, único Fundo que possui um componente específico para a disseminação de resultados, na Avaliação Independente realizada em 1997 houve recomendação da urgência de melhorar o sistema adotado. Atualmente, vêm sendo promovidas oficinas de intercâmbio de experiências como uma das formas de suprir a lacuna identificada.

51. No caso do apoio a atividades produtivas, alguns atores entrevistados consideram importante avaliar outras formas de repasse de que não se limitem a operações a fundo perdido. Cita-se, por exemplo, a possibilidade de transformação de parte dos recursos repassados para os subprojetos em crédito rotativo, a ser gerido pelos próprios beneficiários. Essa alternativa, segundo a opinião de entrevistados, tornaria mais efetiva a responsabilidade e autonomia das comunidades, ao mesmo tempo em que diminuiria o interesse eleitoreiro dos políticos sobre os recursos.⁴⁵
52. A idéia de que a comunidade sabe melhor que os técnicos ou intermediários externos o que é melhor para ela, é um argumento bastante presente além de ser parte integrante do desenho dos Fundos de perfil *demand driven*. Entretanto, sobretudo nos Fundos que têm como beneficiários, populações rurais pobres, alguns entrevistados levantam críticas a esta perspectiva.⁴⁶ Talvez a mais importante seja aquela que acredita ser necessário partir de uma visão mais ampla das potencialidades e limites em termos econômicos, sociais, políticos e culturais para estabelecer um plano estratégico que defina diretrizes e prioridades que balizem a formulação dos subprojetos pelas comunidades. Neste sentido, estes atores apontam para a necessidade de um acompanhamento técnico e pedagógico, realizado por mediadores governamentais e não governamentais, que ajude as comunidades a inserir suas demandas em um plano articulado de ações que vise, a médio e longo prazo, a superar as carências atuais.⁴⁷ Outros entrevistados ressaltam que a demanda atualmente existente, na verdade, não é tão espontânea como pode parecer, na medida em que, na prática, já existem diversos mediadores, formalizados ou não, que surgem face à falta de organização e capacitação das comunidades locais e que acabam influenciando a demanda.

⁴⁵ No PCPR/PE já vêm sendo desenvolvida, de forma experimental, essa alternativa de transformação em crédito rotativo de parte dos recursos para subprojetos produtivos, o qual é gerido pelos próprios beneficiários.

⁴⁶ Ver, por exemplo, PCPR/RN (Cap.I, pg.17)

3.5 - Objetivos e Resultados Alcançados

53. A questão da sustentabilidade a médio e longo prazo dos subprojetos e ações apoiadas ainda permanece um ponto frágil para a grande maioria dos Fundos analisados.⁴⁸
54. A baixa ou inexistente articulação dos subprojetos com outros projetos e programas de âmbito local, a inexistência de mecanismos que garantam o compromisso dos poderes públicos com as iniciativas implementadas após o término dos desembolsos e a falta de vinculação dos Fundos com políticas públicas mais gerais que possam dar respaldo aos subprojetos, aparecem, nas avaliações, como importantes fatores que limitam as possibilidades de sustentabilidade dos subprojetos. Outros aspectos constantemente mencionados são a baixa capacitação técnica e organizativa no âmbito das iniciativas locais e a precariedade da assistência técnica oferecida.
55. No caso dos subprojetos que envolvem atividades produtivas são ainda apontados como aspectos restritivos à sustentabilidade: a pequena escala; o isolamento e a dificuldade de identificação de parcerias pelos empreendimentos; a dificuldade de inserção dos produtos no mercado; a baixa capacitação gerencial, comercial e administrativa; a falta de espírito empreendedor por parte das populações beneficiárias; entre outros. Esses fatores restringem também o potencial de desenvolvimento social e econômico das regiões/locais onde atuam.

49

⁴⁷ Ver, a esse respeito, a ação do PCPR-PE, onde há a tentativa de constituição dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Municipal (Cap. I, pg.25).

⁴⁸ As ações dos Fundos no combate a pobreza, por exemplo, tendem a ter um impacto positivo a curto prazo, na melhoria na qualidade de vida, mas aparentemente sofrem restrições na geração de empregos e no aumento da capacidade de geração de renda em caráter mais permanente. Sobre os Fundos ambientais ver também PED (Cap.V, pg.186) e Resex (Cap.IX, pg.292/293).

⁴⁹ No âmbito dos Fundos ligadas ao alívio à pobreza, por exemplo, as avaliações realizadas revelam o baixo desempenho dos projetos produtivos. Mesmo no caso do FUMAC da Serrinha (RN), avaliado como experiência exemplar de participação e articulação dentre os PCPRs, dos seis subprojetos produtivos apoiados,

56. Infelizmente ainda são escassas as avaliações sobre os resultados alcançados pelos subprojetos apoiados pelos Fundos analisados. Entretanto, como mencionado, as informações disponíveis parecem indicar que a perspectiva de auto-sustentação das ações apoiadas ainda é incerta. A fim de evitar que o apoio dos Fundos se restrinja a ações de caráter pontual ou emergencial e permitir que se construam as bases para a geração de iniciativas que tenham sustentabilidade a médio e longo prazo é necessário que os Fundos aprofundem a avaliação e a problematização desta questão.
57. No caso dos Fundos de alívio à pobreza, é interessante notar que os resultados positivos, ressaltados pelas avaliações, deslocam-se do desempenho físico-financeiro dos subprojetos, para o campo pedagógico-educativo dos Fundos. Nesse campo, as exigências de participação estariam contribuindo para a formação de um capital social indispensável para que as populações rurais mais pobres possam vir a mudar a sua situação política, social, econômica e cultural. O que, de certa forma, aponta para uma inversão entre meios e fins estabelecidos no desenho dos Fundos. Ou seja, se no desenho, a participação e o associativismo são apresentados como meio para a realização das atividades produtivas ou sociais dos Fundos, nas avaliações e entrevistas são os Fundos que aparecem como condição para que se promova um processo de capacitação dos pobres para exercerem sua cidadania e participarem do processo político, podendo assim ampliar suas chances de combater a situação de pobreza em que se encontram.
58. Transparece, assim, a idéia de que o principal sucesso dos Fundos sociais acaba sendo a capacitação e a organização social. A formação desse capital social e a tensão produtiva, que se estabelece nas esferas públicas, forçando-as ao desafio de introduzir novas práticas na gestão, sobrepõem-se ao desempenho dos Fundos no aspecto econômico do combate à pobreza.⁵⁰

apenas um está em operação sendo que nos demais a infra-estrutura instalada encontra-se abandonada. (ver Cap I, pg.13).

⁵⁰ Sobre essa questão ver, por exemplo, PCPR/RN (Cap.I, pg. 10).

59. Nos Fundos ambientais, o curto prazo do apoio parece dificultar a consolidação dos subprojetos de conservação e uso sustentável de recursos naturais e a internalização do enfoque ambiental por parte de atores locais. Naqueles que apoiam subprojetos ambientais de caráter produtivo, é marcante a necessidade de uma ação voltada para trabalhar a organização da produção e o acesso dos produtos ao mercado, considerados pontos chave para a sustentabilidade das iniciativas. Particularmente, é enfatizada a necessidade de trabalhar por uma política que viabilize a circulação, consumo, equalização de preços e estrutura de escoamento para este tipo de produto, de forma a elevar capacidade dos mesmos de competir em mercados cada vez mais globalizados.
60. Ressalta-se, mais uma vez, a necessidade de maior convergência e articulação das ações dos Fundos com o conjunto maior de políticas públicas (federais, estaduais e/ou municipais), para que as ações dos Fundos, ao invés de atividades isoladas, fragmentadas e com perspectiva de continuidade ainda limitada, pudessem adquirir sustentabilidade no contexto de políticas de desenvolvimento continuadas, articuladas e integradas. Concomitantemente, isto facilitaria a transferência gradual de enfoques e experiências inovadoras dos Fundos para estruturas públicas municipais, estaduais ou federais, auxiliando na capacitação e incorporação de novos conceitos pelas mesmas.

3.6 - Participação

61. Transparece, na análise dos Fundos, a heterogeneidade existente não apenas entre as instâncias - Banco Mundial, governo e sociedade civil -, mas também entre os atores de cada uma delas.
62. Os Fundos analisados apresentam formatos de participação diferenciados. Os eixos centrais dos Fundos de combate à pobreza rural são o modelo de participação comunitária, que

procura gerar o associativismo primário, e a transferência progressiva das decisões para o nível municipal. No caso dos Fundos de corte ambiental, predomina o modelo de participação de organizações da sociedade civil em instâncias deliberativas.

63. Dentro de cada um destes formatos, no entanto, são diversas as composições, as ênfases e a efetividade dos espaços de participação. As potencialidades e limites variam, ainda, de acordo com o contexto particular em que os Fundos se inserem.
64. O mesmo desenho participativo adquire contornos diferenciados quando implementado. Por exemplo, enquanto no PCPR/PE a Unidade Técnica enfatiza o papel protagonista do Estado como agente de transformação da realidade política local, no PCPR/RN, a Unidade Técnica transfere esse papel para a sociedade civil, enfatizando a ação das ONGs na organização social e política das comunidades e no rompimento das práticas clientelistas e de favorecimento político. Como decorrência, em Pernambuco observa-se um movimento de afirmação do Estado na gestão do PCPR, ao passo que, no Rio Grande do Norte, trabalha-se no sentido da diluição da participação do Estado na gestão central do PCPR. Em contrapartida, há proposta de implementação de um modelo de gestão compartilhada entre poder público, ONGs e movimentos sociais que atuaria fora do aparato estatal.
65. São vários os casos onde as estruturas participativas previstas no desenho do Projeto não foram implementadas ou não operam na forma definida. Os motivos variam de acordo com cada Fundo, mas os casos mais comuns devem-se a: resistência por parte do governo federal ou estadual; clientelismo político e influência de grupos de poder local; falta de estruturas representativas; fragilidade das entidades da sociedade civil e dos beneficiários para assumirem os espaços institucionais definidos; e recursos insuficientes para apoiar a organização e a capacitação para participação.
66. Apenas alguns exemplos. No Pró-Rural e no Funparaná, as avaliações realizadas identificaram problemas como a ausência de discussão do Projeto com a sociedade civil, a

exclusão de ONGs e outras entidades da sociedade civil organizada das instâncias de decisão e pouca autonomia dos Conselhos Municipais, havendo grande concentração da gestão no âmbito estadual. No Pró-Rural, a avaliação indicou ainda que os beneficiários não participaram na identificação de demandas e na elaboração de subprojetos, sendo sua participação vista como um procedimento meramente instrumental. No PAIC, avaliações realizadas pelo Banco Mundial indicam um papel essencialmente burocrático desempenhado pelas instâncias deliberativas, limitando-se à ratificação formal das decisões tomadas previamente pela instância executiva ou técnica.⁵¹

67. É opinião generalizada que o desenho participativo contribui, mas não é suficiente para assegurar uma participação efetiva dos beneficiários. De acordo com diversos entrevistados, o que garante a participação efetiva é o trabalho de organização social e de formação para a cidadania. Estes enfatizam a necessidade de uma ação direta e planejada de formação e capacitação dos atores sociais e dos agentes públicos, de forma a qualificá-los para exercer o modelo participativo proposto pelos Fundos. O treinamento das equipes técnicas dos Fundos em desenvolvimento participativo, é salientado como forma de estimular um compromisso efetivo e uma cultura institucional apropriada para a promoção da participação.
68. Corroborando com essa percepção, as análises dos Fundos parecem indicar que o desenho participativo tem maior eficácia quando já existe organização social prévia, em geral fruto de anos de trabalho de agentes locais como ONGs, igrejas, sindicatos, etc. Na ausência de uma base social orgânica ou de um trabalho eficaz com a finalidade de conformá-la, o desenho

⁵¹ É patente a resistência dos governos estaduais de Rondônia e do Mato Grosso ao desenho participativo dos Projetos, existindo denúncias de progressivo aumento da centralização na tomada de decisões pelas instâncias executivas. De acordo com entidades da sociedade civil de Rondônia, o interesse governamental na participação de ONGs estaria limitado a garantir legitimidade política, e não voltada para a garantia de controle social sobre a execução do Projeto e sobre as políticas públicas relacionadas à gestão dos recursos naturais. No Mato Grosso, menciona-se o PADIC como “um golpe do governo para continuar o Prodeagro”, caracterizando também uma visão utilitarista da participação da sociedade. Por outro lado, registra-se a fragilidade da sociedade civil nesses estados, tanto em termos de sua baixa capacidade de organização, articulação e proposição, quanto em termos da limitada capacidade técnica para o desempenho das funções de monitoramento, avaliação e execução de subprojetos. É consenso a necessidade de melhorar a qualidade da participação nesses Projetos.

participativo nem sempre é capaz de assegurar o funcionamento efetivo das estruturas de participação definidas, nem de superar o poder das relações sociais tradicionais, que tendem a reproduzir velhos esquemas de clientelismo e manipulação política.

69. Nesse sentido, alguns atores vêm salientando os limites do formalismo das associações e Conselhos Municipais onde a implantação do Projeto não contou com uma organização de base já consolidada ou não foi acompanhada por um trabalho de capacitação educativo-pedagógico. Ressaltam que sem formação política e capacitação técnica, a descentralização não alcança romper com a cultura política tradicional e os espaços institucionais criados passam a existir como “apêndices do poder local tradicional, adquirindo vida institucional subalternizada, sem autonomia, dominados por novos e velhos coronéis”.⁵²
70. A opinião de que os Fundos contribuem para melhorar a organização social comunitária é predominante.
71. Apesar das críticas à visão por demais otimista do Banco Mundial a respeito das Associações enquanto protagonistas do processo de decisão dos subprojetos, estas em geral são apontadas por estes mesmos críticos como um fator importante de transformação da cultura política local. Neste sentido, a exigência de legalização das Associações é considerada um ganho, na medida em que permite maior visibilidade política e social, bem como o acesso a espaços institucionais, até então vedados e inacessíveis aos beneficiados.
72. Entretanto, tem sido apontado com insistência por representantes da sociedade civil organizada, que o “associativismo legalizado” pode, em determinadas situações, conduzir a instrumentalização das Associações e a sua subordinação às redes políticas e institucionais de caráter clientelista no nível local e estadual. Além disso, existe a preocupação de que as Associações criadas exclusivamente para o acesso a recursos dos Fundos muitas vezes

⁵² JARA 1998

fragmentam e fragilizam a organização social pré-existente.⁵³ Essas ressalvas chamam à atenção que os intentos de transformação das Associações em instrumentos efetivos de desenvolvimento econômico e social devem ter como pressuposto o fortalecimento da articulação e organização política dos pobres rurais.⁵⁴

73. O despreparo das populações locais e de entidades da sociedade civil para os processos de representação política e gestão é uma das dificuldades mais recorrentes que se evidencia na análise dos Fundos. A formação de lideranças locais e o fortalecimento de entidades de representação, através de cursos de capacitação, é uma necessidade sentida tanto pelos que atuam na gestão dos Fundos, quanto pelos que estão à frente das organizações da sociedade civil. Muitos atores salientam a importância de se qualificar a participação e o processo de gestão social das políticas públicas.⁵⁵

74. A criação dos Conselhos Municipais - apesar dos problemas de representatividade e de ingerência/centralização por parte do poder municipal local, bem como da pulverização de Conselhos para diferentes Projetos -, em geral é vista como um ganho organizativo que tem gerado fortalecimento de instituições da sociedade civil local, possibilitado a capacitação das populações para o exercício da cidadania, aberto espaço para outra dinâmica de relações sociais e processos de negociação nos municípios, e entre esses e os poderes estaduais.

⁵³ No Cédula da Terra, por exemplo, enquanto o Banco Mundial e o governo tendem a ver o movimento de criação de associações como positivo, os movimentos sociais e organizações da sociedade civil chamam a atenção para os limites e fragilidades destas do processo de criação de associações. Na opinião desses últimos, o Cédula da Terra estaria dividindo o movimento e cooptando as suas lideranças para uma ação de caráter privatista, sem articulação com os sindicatos e com o movimento dos trabalhadores rurais a nível nacional. Argumentam que se por um lado as associações criadas alcançam uma certa autonomia para que possam agir como interlocutoras necessárias do Estado e como agentes econômicos, por outro se fragilizam uma vez que se isolam e não contam com o respaldo do movimento. Ver Cédula da Terra (Cap.II, pg. 90/91).

⁵⁴ Como salienta a CONTAG, para o caso do Cédula da Terra, “o Banco Mundial tem que entender que não basta criar associações isoladas, mas é preciso formar atores sociais em nível municipal, estadual, regional e nacional, se de fato pretende mudar as relações sociais de dominação e exploração no campo.”

⁵⁵ Uma alternativa para minimizar essa lacuna seria prever recursos específicos, quando do desenho dos Fundos, para capacitação e fortalecimento da organização local. Isto aliás, aparece como demanda das ONGs, que afirmam que o Banco Mundial deixa a responsabilidade pela capacitação das populações pobres para as entidades de intermediação, mas não prevê recursos para isso.

Mais uma vez, a qualidade da organização dessas instâncias locais parece estar muito ligada ao acúmulo organizativo de cada município.

75. Apesar disso, exigências como a realização de planos municipais de desenvolvimento e sua gestão por Conselhos Municipais, muitas vezes são vistas pelos conselheiros mais como obrigações burocráticas, do que novas formas de gestão social das políticas públicas. O fato de muitos destes Conselhos estarem diretamente associados aos Projetos que os originaram ("o Conselho do PRONAF", "o Conselho do PARANÁ 12 meses", etc), tende a gerar a desarticulação entre eles, funcionando autonomamente e sem interação uns com os outros. Não chegam, desta maneira, a se constituir como instâncias autônomas de gestão local da comunidade, para além de sua inserção num ou noutro projeto de desenvolvimento.
 76. Transparece na análise de alguns Fundos uma tensão entre a ênfase na participação enquanto forma de intervenção e monitoramento de políticas públicas e a participação como forma de acesso a recursos. Esta tensão manifesta-se, algumas vezes, na preocupação de que o acesso aos recursos dos Fundos estaria gerando a dispersão da atenção das entidades da sociedade civil no monitoramento das políticas e ações mais gerais dos Projetos e concentrando-a na administração de recursos e execução de subprojetos.
 77. Um dos Fundos onde esta tensão se manifesta com clareza é o AIDS/DST I. Nesse caso, o desenvolvimento e fortalecimento de uma relação interativa entre o governo e a sociedade civil são destacados como um dos principais avanços ocorridos no combate à epidemia de AIDS no Brasil, tendo possibilitado ações de prevenção e assistência mais eficazes. Entretanto, o relatório de avaliação do OED salienta como impacto negativo do Projeto, a diluição, senão a perda total, do papel independente e ativista das ONGs ao longo da década de 90. Esse fato é parcialmente atribuído ao grande volume de recursos oferecido pelo Projeto, levando as ONGs a estarem mais ligadas à implementação de subprojetos do
-

que conectadas ao monitoramento das políticas públicas e tornando-as extremamente dependentes dos recursos do Projeto para sua sobrevivência institucional.⁵⁶

78. Intrínseco a este questionamento está o debate sobre o papel da sociedade civil nesses processos: ter como foco o monitoramento de políticas públicas ou substituir o Estado na implementação de políticas sociais.

⁵⁶ Como afirma o relatório de avaliação da OED "Significativamente, muitos salientaram um impacto negativo duplo no projeto. O primeiro (...) . O segundo refere-se à diluição, senão à perda total, do papel independente e de ativista das ONGs na década de 90, que foi parcialmente atribuído ao Banco Mundial, levando-as a se afastarem de seu enfoque original." (pg. 14)

4. RECOMENDAÇÕES

As recomendações sistematizadas a seguir são fruto da percepção dos diferentes atores entrevistados ao longo da elaboração deste trabalho, bem como de aspectos levantados por avaliações anteriormente realizadas para os Fundos em questão. Dirigem-se para os diferentes atores (governos, Banco Mundial e organizações da sociedade civil) que estão envolvidos com o desenho, a gestão, a implementação, o monitoramento e a avaliação dos Fundos sociais e ambientais no Brasil.

1. Desenvolver uma ação estratégica que procure superar a forma de atuação pontual e isolada que, de um modo geral, caracteriza os Fundos. Esta deve buscar, por um lado, ampliar sua articulação com políticas e programas afins e, por outro, estimular a incorporação, pelo setor público, dos princípios, inovações e técnicas operacionais dos Fundos. É fundamental aproximar e integrar Fundos e Programas de objetivos semelhantes de forma a possibilitar ações conjuntas.
2. Estimular o comprometimento do poder público com a continuidade de subprojetos bem sucedidos fomentados pelos Fundos, bem como a definição de políticas públicas que dêem suporte e sustentabilidade aos subprojetos apoiados.
3. Os Fundos não devem ser vistos como substitutos das políticas públicas de caráter mais amplo, voltadas para garantir direitos sociais universalizantes.
4. Desenvolver mecanismos que garantam, no processo de descentralização, a inserção/articulação das demandas e carências das comunidades, em programas de ação de alcance regional e/ou estadual, evitando a pulverização dos recursos e o insulamento de iniciativas.

5. Nos Fundos com repasse de recursos para o nível municipal, estimular a unificação dos Conselhos Municipais e sua organização em consórcios regionais para a proposição e gestão de subprojetos.
6. Estimular a difusão das ações de estímulo a processos participativos de definição de políticas públicas, tal como vem sendo realizado pelo PROBIO⁵⁷.
7. Melhorar a disponibilização e a circulação da informação sobre as políticas que informam as ações do Banco Mundial e reforçar as condições de uma boa interlocução do Banco junto aos gestores, beneficiários e outros atores sociais relacionados à ação dos Fundos que apoia no Brasil.
8. Fomentar ações continuadas de apoio à promoção do desenvolvimento sustentável, de forma a ampliar as possibilidades de consolidação das iniciativas de conservação e uso sustentável de recursos naturais e favorecer a internalização e consolidação da variável ambiental pelos atores públicos e privados nos contextos estaduais e locais.
9. Nos PCPRs, privilegiar o formato FUMAC e FUMAC-P no lugar do PAC.
10. Nos Fundos onde há a institucionalização de fóruns participativos de decisão, dar atenção especial ao peso e à composição da representação da sociedade civil.
11. Avaliar e buscar alternativas para superar os entraves ao funcionamento efetivo das estruturas participativas, quando estas não forem implementadas ou não operarem de maneira satisfatória.

⁵⁷ Através da organização e realização de *workshops* por bioma, realizados com a participação de ONGs, ambientalistas, acadêmicos e de outras agentes e setores interessados, o PROBIO vem estimulando

12. Evitar a criação de Associações de caráter meramente formal. Garantir, nesse sentido, a capacitação das Associações para que consigam se constituir em atores independentes, com real capacidade de diálogo junto ao Estado e frente às elites políticas locais.
13. Adequar o desenho dos Fundos ao perfil característico dos subprojetos - que envolve basicamente populações pobres e marginalizadas e/ou buscam construir alternativas sustentáveis de utilização de recursos naturais - em termos de prazos, procedimentos operacionais e necessidades de capacitação, assistência técnica e suporte de políticas públicas.
14. Prever recursos específicos, no desenho dos Fundos, para ações voltadas ao fortalecimento da organização social local, entre outros, através do apoio institucional.
15. Desenvolver ação direta e planejada de formação e capacitação dos atores sociais, incluindo agentes públicos, beneficiários e entidades de intermediação, de forma a qualificá-los para exercer o modelo participativo proposto pelos Fundos. Prever recursos, em montante adequado, para ações de capacitação que incluam, entre outros: i) os municípios, para serem capazes de exercer a gestão descentralizada, ii) a sociedade civil, especialmente nas áreas de desenvolvimento comunitário e políticas públicas, visando sua potencialização como agentes de desenvolvimento participativo e sustentável, iii) as organizações comunitárias, com o objetivo de fortalecer seu potencial de planejamento, elaboração, implementação, gerenciamento, monitoramento e avaliação de subprojetos da sociedade civil.
16. Desenvolver ações voltadas a estimular a internalização e a implementação, de forma mais abrangente e qualificada, do conceito de desenvolvimento participativo pelos gerentes de Projetos do Banco Mundial e pelos técnicos responsáveis pela gestão dos Fundos.

amplio debate sobre as prioridades nacionais de conservação da diversidade biológica nacional, que irá

17. Dar especial atenção à assistência técnica, buscando soluções e alternativas às deficiências atuais. Evitar o vínculo do pagamento dos serviços de assistência técnica às comunidades, para a elaboração de subprojetos, ao valor do subprojeto aprovado.
18. Melhorar o sistema de monitoramento dos subprojetos, dando ênfase aos resultados qualitativos sociais e ambientais. Ampliar, também, as ações de avaliação de resultados dos subprojetos apoiados pelos Fundos.
19. Prever, no desenho dos Fundos, mecanismos para a disseminação de resultados e buscar sua implementação de forma eficaz.
20. Simplificar e flexibilizar as normas e procedimentos operacionais dos Fundos.
21. Buscar alternativas que ampliem as possibilidades de auto-sustentação das ações apoiadas a médio e longo prazo.
22. Promover o fortalecimento e a disseminação de experiências produtivas sustentáveis, através de ações voltadas para a melhoria da organização da produção, para o aumento de escala, para a facilitação do acesso à linhas de crédito formais, para o apoio a iniciativas de certificação ambiental, para a melhoria de infra-estrutura, para a promoção de capacitação e treinamento em gestão, para a articulação de parcerias, bem como através de outras ações que vêm se mostrando necessárias para o alcance desse objetivo.
23. Desenvolver ações voltadas para melhorar o acesso de produtos social e ambientalmente sustentáveis ao mercado, através do fortalecimento da estrutura de comercialização e da abertura de novos mercados, inclusive, através do incentivo à criação de instrumentos de

políticas públicas em âmbito nacional e internacional que viabilizem a circulação, o consumo, a equalização de preços e estrutura de escoamento da produção.

ANEXO PARTE I

1. CONSULTAS REALIZADAS

- Luis Carlos Ros - *Task manager* do Banco Mundial
- Neila Soares - *Task manager* do Banco Mundial
- Túlio Barbosa - *Task manager* do Banco Mundial
- Cecilia Ferraz - Fundo Nacional de Meio Ambiente/Ministério do Meio Ambiente
- Donald Sawyer - Instituto Sociedade, População e Natureza (ISPN)
- Aurélio Viana - INESC e membro da coordenação da Rede Brasil de Instituições Financeiras Multilaterais. Brasília, DF
- Eugênio Peixoto - Assessor da CONTAG. Brasília, DF
- Flávia Soares - Secretária executiva da Rede Brasil de Instituições Financeiras Multilaterais. Brasília, DF
- Jean Pierre Leroy - FASE e coordenador do Fórum de ONGs e Movimentos Sociais para o Desenvolvimento e Meio Ambiente

5.2 FONTES REALIZADAS

- GARRISON, J. 1999 – *From Confrontation to Collaboration: Civil Society-Government-World Bank Relations in Brazil*. World Bank. Brasília.
- LEROY, J.P. e SOARES, M.C.C. 1998 – *Bancos Multilaterais e Desenvolvimento Participativo no Brasil: dilemas e desafios*. Rio de Janeiro. FASE/IBASE.
- REDE BRASIL 1999 – *O Ajuste Fiscal e seus Impactos na Área Social: A Rede de Proteção Social*. Brasília.
- VIANNA JR., A. (org) 1998 – *A Estratégia dos Bancos Multilaterais para o Brasil*. Brasília.
- WORLD BANK 1999 – *Participatory Portfolio Review of Small-Grant Funds Within Bank Supported Loans in Brazil*. Approach paper. Brasil CMU. Brasília.
- WORLD BANK 1999 – *Social Funds*. www.worldbank.org
- WORLD BANK 1998 – *Participation and the World Bank: Successes, Constraints and Responses*. Social Development Papers, Paper no. 29. W.DC.
- WORLD BANK 1998 – *Social Development Update: Making Development More Inclusive and Effective*. Social Development Papers, Paper no. 27. W.DC.
- WORLD BANK 1999 – *Assessment of Participatory Approaches in the Identification of World bank Projects*. Report Prepared by Interaction's Multilateral Bank Project. W.DC.
- WORLD BANK 1997 – *Design of Social Funds: Participation, Demand Orientation, and Local Organizational Capacity*. World Bank Discussion Paper no. 375. W.DC.
- WORLD BANK 1997 – *NGO Involvement in World bank-Financed Social Funds: Lessons Learned*. Environment Department Papers, Paper no. 05. W.DC.
- WORLD BANK 1998 – *Involving Nongovernmental Organizations in Bank-Supported Activities*. Operational Manual – GP 14.70. www.worldbank.org
- WORLD BANK 1994 – *World Bank-Financed Projects with Community Participation: Procurement and Disbursement Issues*. World bank Discussion Papers. Paper no. 265. W.DC.
- WORLD BANK 1991 – *From Marginality to Vulnerability: The Changing Agenda of Social Policy from Residual Welfare to Compensatory Measures*. Paper presented at IDS 25th Anniversary Conference.
- WORLD BANK 1995. *Participation in Social Funds*. Environment Department Papers. Paper no. 04. W.DC.
- WIENS,T. & GUADAGNI,M. 1996 – *The Design for Demand-Driven Rural Investment Funds: The latin American Experience*. Second Draft. World Bank LATAD Studies on Decentralization. W.DC.

5.3 ROTEIRO DE ENTREVISTAS

I) Projeto:

1. Como você avalia este Projeto em termos de sua importância e do impacto que ele tem produzido na região?
2. A partir de sua experiência neste Projeto, o que você percebe em termos de sintonia ou incoerência:
 - a) entre as políticas do Governo e do BM?
 - b) entre os objetivos do Projeto e as políticas públicas de desenvolvimento e assistência para a região?

II) Fundo:

1. Objetivos:

- 1.1 - Qual sua avaliação dos Fundos de Pequenas Doações do BM como um mecanismo de repasse de recursos para a sociedade?
- 1.2 - Tendo presente os objetivos do Fundo (destacar em cada caso os principais) em que medida você avalia que eles estão sendo alcançados efetivamente?

2. Gestão: (Em termos de: eficácia, transparência, participação).

- 2.1 - Como você avalia a estrutura de decisória do Fundo (Conselho Municipal, Conselho Estadual etc.)?
- 2.2 - Como você avalia a estrutura executiva do Fundo (Unidade de Coordenação, Coordenação executiva local, etc.)?

3. Características Operacionais:

- 3.1 – Em relação ao funcionamento do Fundo, como você avalia:
 - a) A representatividade das entidades elegíveis;
 - b) O tipo de atividades financiadas;
 - c) O montante de recursos disponibilizados para as atividades (sub-projetos);
 - d) Adequação das despesas à realização das atividades (objetivos);
 - e) Os prazos de execução definidos pelo Projeto;

f) Contrapartidas exigidas;

3.2 – Como você avalia os procedimentos para seleção de sub-projetos?

3.3 - Como você avalia a adequação das normas de procedimento para acompanhamento físico-financeiro ao tipo de sub-projeto/proponente? (procedimentos/normas para aquisições/contratações e prestação de contas)

3.4 – O Fundo provê assistência técnica aos beneficiários? Como você avalia este serviço?

3.5 – Na sua opinião, qual a importância da avaliação final dos microprojetos?

3.6 – Tem havido disseminação de resultados dos microprojetos? Como você avalia este processo?

3.7 – Que outros aspectos positivos e negativos das características operacionais do Fundo você gostaria ainda de destacar?

4. Desempenho do Fundo e Resultados Alcançados:

4.1 – Na sua visão, este Fundo está sendo bem sucedido? Como você avalia seus impactos sociais, ambientais, etc.?

4.2 – Os resultados alcançados pelo Fundo são expressivos face aos objetivos gerais do Projeto?

4.3 - O Fundo tem ajudado a promover a capacitação e fortalecimento institucional das organizações da sociedade civil?

4.4 - O Fundo tem contribuído para melhor qualificar os órgãos governamentais que são executores de políticas públicas?

4.5 – Que aspectos positivos e negativos você destacaria em relação ao desempenho e resultados dos fundos?

4.6 – Qual o impacto do Fundo sobre as políticas e programas governamentais?

4.7 – Você tem percebido alguma influência dos Fundos de Pequenas Doações sobre a forma de atuação do Banco Mundial no Brasil?

5. Participação

- 5.1 – Como você vê a "participação" da sociedade civil no Fundo e no Projeto?
- 5.2 – Quais as formas de participação você destacaria no âmbito do Fundo? (subcontratação; "parceria", "prestação de serviços" por parte das ONGs e beneficiários)
- 5.3 – Você considera que a participação no Fundo possibilita uma efetiva influência nas instâncias decisórias? (participação nas decisões X execução de projetos).
- 5.4 – Que etapas você percebe como mais estratégicas para a participação da sociedade civil? (desenho, planejamento, implementação, monitoramento, avaliação, etc.).
- 5.5 – Como você avalia o desempenho efetivo das instâncias formais de participação em termos do desenho e composição dos Conselhos, Comitês, etc.)?
- 5.6 – Que aspectos positivos e negativos você destacaria em termos dos processos e estruturas de participação?
- 5.7 – Você teria alguma sugestão para tornar mais eficaz o processo e estrutura de participação dos Fundos?
- 5.8 – Você considera que experiência de participação da sociedade civil nestes Fundos e Projetos deveria ser estendida para os demais projetos e políticas financiadas pelo Banco Mundial?

6. Lições

- 6.1 – Você poderia indicar 3 principais lições aprendidas com a experiência com este Fundo?
- Você poderia indicar 3 principais falhas a serem evitadas no futuro em relação ao Fundo?



**ESTUDO SOBRE OS
FUNDOS SOCIAIS E AMBIENTAIS
APOIADOS PELO
BANCO MUNDIAL NO BRASIL**

Relatório de Síntese

Seminário Nacional

(Brasília, 20-21 de novembro de 2000)

Marcus Melo



Banco Mundial

SEMINÁRIO FUNDOS SOCIAIS E AMBIENTAIS FINANCIADOS
OU ADMINISTRADOS PELO BANCO MUNDIAL NO BRASIL

(Brasília, 20-21 de novembro de 2000)

Relatório de Síntese

Marcus Melo ¹

Dezembro de 2000

1. INTRODUÇÃO

Este texto discute e sintetiza as discussões mantidas durante o seminário de apresentação do relatório “Estudo sobre os Fundos Sociais e Ambientais Financiados ou Administrados pelo Banco Mundial no Brasil”, destacando as principais conclusões e consensos ocorridos bem como as críticas ao estudo. Os comentários expressos aqui são sintéticos e se reportam às discussões mantidas nos vários grupos de trabalho. A apresentação do estudo da perspectiva do Banco Mundial está disponível em um outro relatório.²

2. OS TEMAS DA DISCUSSÃO

Embora o Relatório do Estudo sobre os fundos tenha se constituído no principal objeto de referência do seminário, ele foi estruturado em torno de issues ou questões centrais que se constituíram nas balizas em torno dos quais se desenvolveram as discussões. A partir de uma lista de questões induzidas pelos facilitadores, os grupos selecionaram os temas-chave para a discussão em torno dos fundos e das políticas públicas apoiadas pelo Banco Mundial. Tais questões podem ser agrupadas em cinco blocos:

- Questões sobre a natureza do estudo, suas limitações e achados
- Questões de natureza operacional
- Descentralização e políticas setoriais: o papel dos conselhos
- Participação e capital social
- O formato da política de fundos: demanda orientada versus demanda espontânea

Tais questões serão discutidas de forma sistemática nos tópicos a seguir.

² Cf Garrison, John, *Apresentação do Estudo*, Brasília, Banco Mundial, Outubro/2000. Para o estudo cf. Couto, Maria Clara (coord), *Estudo sobre os Fundos Sociais e Ambientais Financiados ou Administrados pelo Banco Mundial no Brasil*, Brasília, Banco Mundial, 2000.

3. NATUREZA, LIMITES E ACHADOS DO ESTUDO

As discussões travadas em torno dos achados do estudo foram controversas. Dois blocos de questões balizaram as discussões. As primeiras de ordem empírica, relacionadas a incorreções factuais presentes no estudo. A maioria dessas questões foram prontamente incorporadas pela equipe responsável para revisão. Outras incorreções apontadas, na realidade, como assinalou a equipe de realização, constituem discrepâncias observadas relacionadas ao fato de que alguns arranjos institucionais, instrumentos ou metas haviam mudado após a realização da pesquisa. O estudo representaria assim, nos termos da equipe responsável, uma “fotografia datada” e referente ao momento específico de realização da pesquisa.

O segundo bloco de questões são de natureza substantiva e referem-se à natureza da pesquisa, sua adequação metodológica, e limitações como instrumento analítico. O **primeiro ponto** a ser destacado foi o fato de que a pesquisa esteve ancorada em um universo relativamente limitado de entrevistas e em pesquisa documental. As várias visões e avaliações, freqüentemente críticas, reproduzidas literalmente no estudo apresentariam fortes vieses em função do papel dos atores participantes do processo de implementação. Para alguns participantes, sua reprodução sem identificação dos atores, davam margens a generalizações descabidas. O próprio fato de que os quatorze fundos estudados serem resultados de contextos sociais e trajetórias históricas ou ‘gerações de fundos’ específicas já dificultava as generalizações. Com essas limitações adicionais as generalizações deveriam ser cautelosas e tentativas.

Para a equipe de investigadores a reprodução anônima das citações no documento era consistente com a natureza participativa da pesquisa, onde as vozes e percepção dos atores eram relevantes. Igualmente a garantia de anonimato dada aos atores possibilitaria maior incentivo para que as avaliações e análises fossem mais realistas. Para cada projeto cerca de 5-6 informantes-chave foram entrevistados. Embora essa questão tenha sido debatida de forma ampla, ele centrou-se fundamentalmente nas experiências de dois estados, Rio Grande do Norte e Mato Grosso.

A **segunda questão** relevante relaciona-se ao fato de o estudo não avaliou o impacto social (e/ou ambiental) dos programas. A discussão travada focalizou as limitações metodológicas do estudo. A equipe responsável pelo estudo e o representante do Banco, que comissionou o estudo, esclareceram suas características e objetivos: um

estudo independente, participativo e estratégico voltado para o diagnóstico dos arranjos institucionais dos fundos e suas características operacionais visando discutir a efetividade dos mecanismos participativos utilizados em cada contexto.³ Do ponto de vista metodológico, uma avaliação do impacto dos fundos implicariam em uma complexidade significativamente maior. Um estudo deste tipo implicaria pelo menos em três importantes instrumentos metodológicos. Em primeiro lugar, haveria que se incluir grupos de controle com populações com as mesmas características mas que não estiveram expostas aos programas dos fundos. Em segundo lugar a utilização de surveys visando levantar as características das populações, segundo atributos julgados relevantes analiticamente, antes e depois da exposição aos programas. Em terceiro lugar, a utilização de instrumentos que permitissem isolar o efeito das ações dos programas de outras possíveis variáveis, tais como outros programas governamentais operando com as mesmas populações-meta, ou variações no ambiente econômico ou institucional dos programas que possam estar afetando tais populações.

A **terceira questão** de natureza substantiva relaciona-se com interpretações e avaliações apresentadas no documento em relação aos programas, suas características, e padrão de implementação. Os questionamentos levantados em última instância estavam ancorados em divergências conceituais em relação a aspectos como descentralização, participação ou sociedade civil. Segundo alguns críticos dos achados, as qualificações relativas à baixa ou alta 'participação', ou nível de descentralização para cada fundo, e em cada contexto, deveria vir associada a uma explicitação no uso desses conceitos. Este ponto foi particularmente enfatizado por técnicos do próprio Banco. As divergências de interpretação referiram-se sobretudo ao PAIC e ao PADiC.

4. QUESTÕES OPERACIONAIS: ASSISTÊNCIA TÉCNICA, CONTRAPARTIDAS, E USO DE EMPRÉSTIMOS

³ O marco de referência do estudo focalizava os seguintes aspectos: sistemas de gerenciamento, procedimentos administrativos, processo de seleção de sub-projetos, metodologias de acompanhamento e avaliação, e portanto não incluiu a análise dos sub-projetos.

As questões de ordem operacional focalizaram fundamentalmente dois tipos de questões: o problema da assistência técnica nos projetos e a questão das contrapartidas.

Assistência técnica. A questão da assistência foi discutida de forma ampla em um rico processo de aprendizagem coletiva. Os relatos nos diversos grupos sugerem uma conclusão mais geral: inexistiu um formato único para as várias regiões e contextos institucionais do país. A heterogeneidade marcante dos contextos regionais invalida efetivamente soluções uniformes. Duas questões de ordem geral também puderam ser constatadas. Em primeiro lugar, a assistência técnica deve ser entendida em sentido amplo que inclui articulação intersetorial e formação para a cidadania. Foi virtualmente unânime que a busca da articulação intersetorial visando a integração com outros programas que estejam atuando nos municípios deve ser um objetivo permanente. A noção de assistência técnica deve também ser repensada de forma a abranger fatores como mobilização, organização social e fortalecimento da cidadania.

Em segundo lugar, a assistência técnica deveria estar articulada com uma política de capacitação e de elevação da qualidade. O desafio a ser enfrentado nesse sentido é de fazer com que a assistência técnica de boa qualidade chegue aos projetos, sobretudo projetos produtivos voltados para a geração de emprego e renda. A capacitação dos extensionistas deve ser ampla e centrada na teoria e prática do desenvolvimento sustentável.

Dentre os outros aspectos específicos da assistência técnica estão os seguintes:

- A assistência técnica deve estar precedida de diagnóstico de forma a torná-la mais focalizada e customizada
- A assistência técnica deve ter recursos garantidos nos orçamentos dos projetos, e que a qualificação seja efetivamente disponibilizada pelos fundos. A questão sobre se este valor deveria ser fixo ou representar um percentual dos projetos permaneceu inconclusiva nos debates.
- A multiplicidade de situações bem sucedidas não remete a um formato único para a natureza do prestador de assistência. Há experiências bem e mal sucedidas de assistência terceirizada. É desejável portanto a articulação de fornecedores estatais, públicos não estatais e privados de assistência técnica, respeitando-se peculiaridades e potencialidade de cada estado. Os projetos devem atentar para as

especificidades locais que requerem estratégias negociadas caso a caso com as comunidades de beneficiários.

- Os pagamentos e desembolsos devem ser negociados de acordo com o serviço a ser prestado, de forma que o conjunto de serviços sejam tangíveis e passíveis de ser controlados pelos beneficiários.

Um bloco específico de questões remete às redes locais de assistência técnica e seu papel nos programas e projetos:

- É recomendável que se prestigie redes locais e regionais de assistência técnica, fortalecendo a idéia de assistência técnica local direta com apoio dos fundos
- É fundamental que se incorpore a capacitação para que os atores locais possam atuar. Esta capacitação deve também garantir que provedores de assistência técnica possam trabalhar com populações ou comunidades extremamente pobres. Os próprios beneficiários devem também ser capacitados para extrair benefícios efetivos com a assistência.
- A participação dos beneficiários na definição de estratégias de assistência deve ser garantida.

Um outro bloco de questões refere-se ao papel dos conselhos municipais na assistência. As conclusões dos grupos centraram-se em dois pontos:

- A contratação e acompanhamento de assistência técnica através dos conselhos municipais deve ser um objetivo permanente no âmbito dos projetos.
- A qualidade da assistência técnica pode ser garantida através de um sistema de credenciamento vinculado à avaliação do desenvolvimento pelos conselhos municipais.

Contrapartidas. Embora constitua-se em tema controverso, e objeto de críticas na literatura internacional, sobretudo pelas suas implicações redistributivas, o tema das contrapartidas foi discutido amplamente e as conclusões dos vários grupos foram relativamente consensuais. Embora a variedade de situações em relação a contrapartidas, reconheceu-se, em geral, um papel positivo nas mesmas. As principais implicações citadas foram:

- Seu papel didático-pedagógico
- Sua contribuição para o fortalecimento da organização e compromisso de entidades executoras com o programa ou projetos
- Seu impactos em termos de maior comprometimento da comunidade de beneficiários
- Estímulo que produz para a captação de novos recursos e diversificação de fontes
- Sua contribuição para a sustentabilidade de novos projetos, em virtude dos fatores anteriores

Em termos da recomendações propostas, pode-se afirmar que a maioria refere-se a tornar as contrapartidas mais criativas e flexíveis. Nesse sentido as seguintes propostas foram apresentadas:

- Diferenciação da contrapartida em função de cada projeto /beneficiários
- Mensuração das contrapartidas por outros parâmetros, inclusive participação, dependendo do tipo de projeto.
- Entender contrapartida como conceito mais amplo do que contraparte financeira, ex. qualificação do grupo de beneficiários
- Pensar alternativas de apoio para que grupos possam assumir a contrapartida de projetos

Alguns problemas foram relatados em relação a projetos específicos, mas que parecem ser comuns a vários projetos. A referência mais importante da discussão neste contexto foi o projeto AIDS I. No âmbito das ONGs, por exemplo, a questão das contrapartidas tem gerado problemas com relação ao pagamentos dos encargos sociais, gerando problemas trabalhistas recorrentes, e em última instância , evasão de quadros.

Doação x empréstimos. A questão da utilização de empréstimos comerciais em lugar de recursos a fundo perdido não produziu controvérsias ou suscitou críticas mas

intensas.⁴ Uma preocupação que balizou as discussões travadas dizem respeito à sustentabilidade dos fundos e sua articulação intersetorial.

As recomendações também se voltaram para a necessidade de flexibilização:

- Empréstimos devem ser introduzidos para projetos produtivos em condições mais flexíveis, na fase inicial
- Os empréstimos devem assumir características diferenciadas em relação a empréstimos comerciais, e ter facilidades de pagamentos
- É necessário estabelecer uma fase de transição clara entre a prática de doação e a de empréstimos comerciais

Pode-se afirmar que a experiência exitosa e de grande visibilidade do microcrédito, em vários países inclusive o Brasil, amplamente referida nos debates, tem contribuído para arrefecer as críticas recorrentes e historicamente enraizadas nas instituições públicas e sociedade em geral a empréstimos.

5. DESCENTRALIZAÇÃO e POLÍTICAS SETORIAIS: o PAPEL DOS CONSELHOS

Os conselhos foram amplamente reconhecidos como novos espaços institucionais de “democracia participativa”. Malgrado a heterogeneidade das situações dos fundos (quanto a vários aspectos como graus de descentralização, envolvimento da sociedade civil, etc), os grupos expressaram um sentimento generalizado de que os conselhos municipais constituem um novo modelo institucional de gestão pública e de que são eficazes quando atendem as seguintes condições: representatividade, transparência e poder efetivo poder de decisão. Embora a efetividade dos conselhos municipais seja vista como dependente desses requisitos, a criação dessa nova institucionalidade participativa no nível local tem permitido um conjunto importantes de avanços, a saber:

- A criação dos conselhos tem possibilitado maior acesso à informação por parte da sociedade civil, e maior transparência das políticas públicas
- Os conselhos tem permitido uma efetiva inserção das organizações da sociedade civil no processo de tomada de decisões

⁴ Vale assinalar que 93% da carteira dos fundos representa empréstimos ao governo brasileiro e 7% doações a fundo perdido.

- Por se constituir em um mecanismo de controle social os conselhos tem logrado reduzir o espaço da intervenção política de natureza clientelista tradicional particularista e privatista por parte dos executivos locais.
- Com a descentralização, as instâncias de decisão das políticas públicas ficaram mais próximas da comunidade, permitindo um maior envolvimento da comunidade na tomada de decisões.
- Os conselhos são importantes instrumentos de controle social.
- Amortecem conflitos políticos, conduzindo à formação potencial de uma esfera de deliberação coletiva mais aberta.
- Permitem uma ação além dos fundos, permitindo uma integração com outros conselhos ou políticas públicas, com repercussões positivas sobre a sustentabilidade de projetos e programas.
- Gestão ambiental mais próxima do nível local onde deveria efetivamente estar.

Além desses pontos positivos, outros aspectos foram destacados e que tem a ver com o aperfeiçoamento do papel que vem cumprindo. Dentre estes foram ressaltados os seguintes:

- Verifica-se uma tendência potencial de reprodução de práticas políticas tradicionais no âmbito dos conselhos. O controle e manipulação de suas ações e decisões pelos prefeitos – expresso na ‘prefeiturização dos conselhos’ - representam um risco permanente.
- Necessidade de capacitação técnica em virtude do baixa capacidade de interlocução técnica média dos seus membros (embora exista um reconhecimento de constrangimentos importantes para que os conselhos venham a cumprir uma papel ativo em termos de aprovação técnica).
- Necessidade de capacitação política dos membros
-

De forma geral as discussões e depoimentos são amplamente consistentes com os achados dos estudos.

6. PARTICIPAÇÃO E CAPITAL SOCIAL

A discussão em torno do tema capital social e participação conduziu a questões mais amplas sobre a própria definição desses conceitos. Uma formulação tentativa emergiu em um dos grupos no qual o capital social foi definido como ‘capacidade de organização, articulação e respostas da comunidade para atingir seus objetivos’. As discussões focalizaram três pontos, a saber.

Em primeiro lugar, a definição se o capital é meio ou fim. Esta questão permaneceu não esclarecida, sendo consensual a necessidade de aprofundamento. A visão que essa era uma falsa questão também foi levantada diretamente por um grupo. Se entendida como meio, acepção mais freqüente na literatura técnica de muitas organizações multilaterais, o capital social é entendido de forma instrumental, e a questão do fortalecimento da comunidade local etc.. torna-se menos central na formulação dos projetos. Se o capital social é entendido como fim último das políticas públicas, essa relação se inverte, e a políticas devem se centrar no fortalecimento do capital social de forma ativa e focalizada.

Em segundo lugar, e estreitamente relacionada à questão anterior, os mecanismos pelos quais se pode criar capital social – cuja própria existência foi também questionada nos grupos - também foram discutidos. À semelhança da anterior foi consensual a necessidade de aprofundamento.

Em terceiro lugar, a mensuração do capital social. Dificuldades metodológicas importantes foram apontadas para a mensuração do capital social, para além do enfoque mais freqüente na cultura associativa local. Nos diagnósticos de comunidade, tem havido dificuldades nesse sentido para alguns fundos. Também se levantou a questão de que o capital social pode estar localizado no próprio setor estatal como discutido em detalhes por Judith Tendler⁵ em sua análise recente das políticas governamentais no Ceará.

Outros aspectos que foram discutidos e que expressam uma preocupação dos envolvidos com os projetos que merecem destaque foram :

- A necessidade de mostrar resultados a curto prazo obstaculiza a formação de capital social. Os mecanismos de criação de capital social são de longa duração e, mais tipicamente, são multigeracionais. Redes associativas e legitimidade social são o resultado de processos complexos de interação e compartilhamento de experiências. O debate em torno desse ponto teve como referente empírico sobretudo os PDCR.

⁵ Tendler, Judith, *Good Governments in the Tropics*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997.

- A necessidade de reconhecimento da formação de 'inteligência' – de 'saber fazer' em aprendizado coletivo - como capital social

Quanto ao tema da participação, o tema recorrente na discussão sobre o qual emergiu um consenso importante é sobre a necessidade de não apenas garantir a existência de canais participativos – e construção de novos canais e instâncias -, mas fundamentalmente elevar a qualidade da participação.

As experiências de participação são bastante heterogêneas. Há relatos de experiências em todos os níveis de gestão como também de experiências limitadas à preparação e acompanhamento de projetos. O testemunho mais freqüente é de experiências que apresentam obstáculos e limitações à participação efetiva na formulação de projetos. A participação efetiva requer um processo permanente de construção social da cidadania na esfera local, em cuja ausência a participação se esvazia e recuos ocorrem.

Duas constatações críticas importantes foram ressaltadas em relação à participação.

- A maioria dos fundos reduziu a tutela sobre as comunidades mas não atingiu o estado desejado, em que estas últimas desempenham um papel protagonista.
- Há limitações importantes em termos da democracia interna das próprias entidades da sociedade civil. Muitas vezes não há participação interna adequada nas ONGs e cooperativas envolvidas nos programas.

Alguns elementos centrais que contribuem para garantir o controle social destacados pelos grupos foram os seguintes:

- Divulgação das ações e iniciativas no âmbito dos projetos
- Utilização dos meios de comunicação para a mobilização de stakeholders
- Publicização das ações de forma a garantir transparência
- Envolvimento efetivo de diversos segmentos sociais e novos atores com grande protagonismo nas políticas públicas, como o Ministério público.
- Capacitação dos atores como forma de elevar a qualidade da participação. valorização e apoio à criação e institucionalização da foruns e instâncias de participação
- Vontade política de incorporar a participação social

Por fim, mas não menos relevante, a discussão travada revelou forte preocupação com a falta de clareza na definição dos papéis das ONG e do governo, onde as primeiras acabam cumprindo papéis típicos do segundo, o que acarreta repercussões sobre a sua identidade e legitimidade. O referente empírico da discussão foi o projeto AIDS mas a discussão tornou-se mais ampla, incorporando outras experiências, embora nenhuma recomendação específica tenha sido apresentada.

7. O FORMATO *DEMAND DRIVEN* DOS FUNDOS

Embora constitua-se em tema controverso, e objeto de críticas nos *policy circles*, a questão do formato "*demand driven*" dos fundos não suscitou questionamentos mais sistemáticos nos vários grupos, e as conclusões extraídas foram relativamente pouco críticas. Este fato pode estar relacionado a constatação de que muitos dos fundos têm suas prioridades programáticas (ex. eletrificação rural, combate a AIDS, etc) e portanto não são puramente voltados a demanda, o que converte a questão em tema pouco tangível.

Os mecanismos de orientação à demanda por gestores públicos tem sido propostos como um ingrediente fundamental para fomentar a competição e ao mesmo tempo para premiar o desempenho de agentes implementadores. Esse formato foi questionado em alguns aspectos importantes. Eles dizem respeito aos pressupostos básicos desses fundos e programas. Ao exigir-se um processo seletivo em bases competitivas, assume-se que tais agentes tenham um incentivo em aperfeiçoar os projetos em curso, e que os projetos expressem mais claramente as preferências da comunidade do que nos casos em que um organismo de planejamento define linhas e áreas de intervenção.

Esse suposto de que as diretrizes governamentais possam estar divorciadas das prioridades das comunidades foi questionado em um dos grupos que propôs que “no nordeste há congruência entre demandas da base e prioridades governamentais “. Em contextos de grande privação e pouca organização da sociedade civil local, o papel pró-ativo do estado é fundamental, até mesmo para organizar e canalizar as demandas. Há evidências segundo os relatos de que a ação indutora do estado tem sido bem sucedida na região.

Outro suposto questionado é de que a capacidade propositiva de um agente é indicador relevante de sua capacidade de implementação. Assim os proponentes de projetos mais consistentes, seriam também aqueles que teriam maior potencial de sucesso na implementação. A mobilização e comprometimento existente para a formulação de um projeto seria ela própria um indicador de capital social. O clima de competição criado produziria mais eficiência na apresentação de projetos, maior representatividade social das intervenções, e desburocratizaria a política setorial

Dois aspectos centrais foram destacados:

- Um suposto implícito nessa pressuposição é que os entes locais estejam aparelhados administrativa e financeiramente para levar a cabo a implementação – o que não é verdade para a vasta maioria dos casos relatados.
- O maior desafio posto para a implementação desse novo paradigma é que o novo desenho das políticas tem levado em muitos casos a uma maior eficiência e representatividade na ação governamental, mas ele também apresenta um viés distributivo quando os projetos são efetivamente postos em prática. Com efeito, essa estratégia sanciona as desigualdades existentes entre os municípios, entidades executoras, indivíduos ou associações de agricultores em termos de – para o primeiro caso - capacidade implementadora local, capacidade técnica de formulação de projetos; e – para o caso de indivíduos ou associações – capacidade de pagamento, de aval ou garantias. Nesse sentido, ao premiar os agentes melhores capacitados, corre-se o risco de se reproduzir a desigualdade e a pobreza.

O desafio que se impõe é, portanto, o de conciliar estratégias *demand-driven* com uma ação pró-ativas voltada para o fortalecimento dessas capacidades ou de subsidiar efetivamente os grupos que são excluídos dos programas por falta de renda. Isso confere complexidade ainda maior à implementação das reformas. A estratégia desejável implicaria em estruturas híbridas desenhadas em função do contexto.

Dentro dessa proposta de uma estratégia híbrida, um conjunto de questões mais específicas também foram discutidas:

- As intervenções relacionadas à introdução de inovações tecnológicas e questões ambientais requerem a direção do estado.
- Idem com relação a intervenções em comunidades em situações de extrema pobreza.
- A direção do estado pode se dar por persuasão ou recurso à autoridade de estado.
- A discussão das demandas devem envolver questões de cunho cultural, como a consideração de valores locais ou padrões de produção ou organização culturalmente enraizados, para garantirem sua sustentabilidade

8. O IMPACTO DOS FUNDOS E QUESTÕES ADICIONAIS

Algumas questões adicionais foram discutidas, e dizem respeito ao impacto dos fundos na redução da pobreza; a necessidade de avaliação; a fetichização dos indicadores, e a necessidade de articulação intersetorial.

Os fundos e a redução da pobreza. Por sua magnitude, os fundos representam intervenções pontuais que tem impacto bastante limitado face à escala do problema da pobreza. A conclusão mais clara que emerge do seminário é que a estrutura da pobreza não é afetada, mas há impactos locais consideráveis. Embora haja um certo consenso que os fundos tem cumprido um papel limitado mais efetivo no contexto local em que operam, reconhece-se que existem limitações metodológicas importantes para a mensuração do impacto.

Não estão disponíveis bases de dados e informações que permitam estimar efetivamente o impacto no nível local. Por outro lado, as informações existentes não permitem desagregar esse impacto por gênero ou raça. Na maioria dos casos os indicadores são indicadores de infraestrutura ou IDH, cujos dados são disponíveis para anos selecionados e muito defasados no tempo (o último ano para o qual se dispõe de dados é 1991).

Por outro lado, o papel dos fundos na redução da pobreza é afetado por questões conjunturais, tais como redução/expansão no nível de atividade econômica geral, ou específica em uma localidade, criando dificuldades metodológicas adicionais. As dificuldades de monitoramento do impacto derivam das dificuldades de mensuração. No entanto, a construção de mecanismos de monitoramento podem fornecer instrumentos para a avaliação do impacto ex post.

Dentre as recomendações propostas no sentido de tornar a intervenção social mais efetiva, estão as seguintes:

- Admitir margem de risco nos programas em virtude na sua natureza social.
- Demonstrar confiança nos grupos com quem se trabalha a partir da delegação de decisões e envolvimento substantivo dos grupos nas atividades de implementação.
- Investir na recuperação da auto-estima das comunidades
- Incorporar a avaliação dos beneficiários na construção de indicadores de avaliação do projeto

Monitoramento e avaliação. Virtualmente inexistente nos fundos, a prática da avaliação precisa ser mais disseminada. Para tal os seguintes aspectos deveriam ser considerados:

- A avaliação deve ser prevista no desenho dos projetos e do próprio fundo
- A avaliação deve contar com recursos específicos
- Deve-se incluir um diagnóstico inicial no qual estejam especificados indicadores das condições iniciais pré-implementação do projeto (*baseline*)
- Os resultados da avaliação deveriam ser amplamente disseminados para subsidiar os formuladores de políticas

Articulação intersetorial. Os fundos são estruturas relativamente autoreferidas e que mantêm débil articulação com as políticas públicas relevantes, sobretudo macropolíticas. Como resultado, os fundos vêem o seu o impacto reduzido.

O fetiche dos 'indicadores' A utilização de indicadores converteu-se em uma exigência burocrática muito valorizada no âmbito dos programas. Embora haja um reconhecimento do papel dos indicadores como instrumento de controle, recomenda-se que não aja uma sobrevalorização formal do uso dos mesmos.

9. CONCLUSÕES

As discussões ocorridas no seminário representam um esforço importante e inovador no sentido de discutir uma parte relativamente pequena mas estratégica da carteira de projetos do Banco Mundial no país, e disseminar os resultados do Relatório independente encomendado pelo Banco.

Para além da discussão dos achados da pesquisa, o seminário constituiu-se em um espaço de reflexão e aprendizagem coletivas em torno de um conjunto amplo de questões estratégicas, ao mesmo tempo que estabeleceu as bases de uma rede de *stakeholders* em torno do tema. Uma agenda importante de questões foi delineada no sentido de elevar a qualidade da intervenção social no país onde o Banco desempenha papel relevante. Essas questões incluem temas como a qualidade da participação da sociedade civil nas políticas públicas, a questão da sustentabilidade das ações sociais, o desafio do fortalecimento das organizações locais, a questão sobre o papel dos conselhos municipais e a questão estrategicamente crucial relativa aos mecanismos de criação de capital social. Essa agenda também contempla questões importantes na agenda internacional de reforma e que gradativamente adquirem grande importância no debate público, tais como se o formato *demand driven* é mais eficiente do que os programas tradicionais que se caracterizam por serem *supply-driven*, ou se os empréstimos levam a resultados mais satisfatórios do que as doações a fundo perdido.