

ontrac

No. 31, setembro de 2005

Boletim do Centro Internacional de Pesquisa e Treinamento de ONGs

CONTEÚDO

Ponto de vista

Estratégias de Redução da Pobreza. Algumas reflexões.

Publicações INTRAC

Monitoramento da Estratégia de Redução da Pobreza e gastos em favor dos pobres no Maláui: um papel crucial para as organizações da sociedade civil

Notícias de *fortalecimento institucional*

Pessoal do INTRAC

Quatro formas de pensar sobre Programas Estratégicos de Redução da Pobreza, ONGs e Democracia

Sexta Conferência sobre Avaliação - 2006

País em foco

Analisando a capacidade de redução da Pobreza do Programas Estratégicos de Redução da Pobreza de Gana.

Treinamentos do INTRAC

Neste número: Kastury Sen faz uma revisão da evolução dos Programas de Ajuste Estrutural - PAEs para os Programas Estratégicos de Redução da Pobreza (PERP) e analisa as mudanças políticas (se houve alguma) que resultaram, Janice Giffen, destaca o papel e o desenvolvimento de coalizões da sociedade civil no monitoramento do PERP no Maláui. Alastair Fraser, discute as diferentes teorias sobre a “participação” no contexto dos PERP e Hannah Warren, enfoca sua análise na capacidade do PERP de Gana em resolver a pobreza em nível micro, destacando a necessidade de pesquisa sobre o Impacto dos PERPs.

Ponto de Vista

Estratégias de Redução da Pobreza
Algumas reflexões

Muitas ONGs e organizações da sociedade civil estão trabalhando para a implementação dos Programas Estratégicos de Redução da Pobreza (PERP). Cinco anos de existência deste processo coloca a necessidade

de uma reflexão crítica destas estratégias de redução da Pobreza, particularmente pelas implicações das experiências de participação das organizações da sociedade civil.

No final dos anos de 1990, as duas maiores instituições de empréstimo, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, FMI, reconheceram a futilidade de continuar com o globalizado modelo de Programas de Ajuste Estrutural (PAE) que causou desastres em países onde foram implementados.

Os problemas gerados foram similares aos protestos políticos de diferentes setores da sociedade civil e contribuíram para a mobilização de muitas pessoas que viram seus meios de vidas serem destruídos, serviços serem privatizados, enquanto uns poucos lucraram e ficaram bem com a liberalização do comércio e com as políticas econômicas. Alguns tiveram a esperança que duas décadas de dificuldades pudessem ter convencido os doadores internacionais que a perspectiva de “melhoramento por transbordamento” do crescimento econômico foi, uma vez mais, um erro abismal e contribuiu em grande parte para que, em 2001, 1.2 bilhões de pessoas continuassem a viver com menos de um dólar por dia e mais de 2.8 bilhões de pessoas vivendo com menos de 2 dólares ao dia (Panos, 2002). Isso criou um mundo onde fome, endividamento e medo aflige a vida de uma vasta maioria.

Os programas de Ajuste Estrutural foram criticados como modelos globalizados de crescimento defendido por economistas de Washington, freqüentemente se colocando acima de planos nacionais que poderiam ter uma perspectiva em favor dos pobres. Entretanto, a massa de protestos sobre os PAES contribuiu para a reformulação da política de desenvolvimento e a introdução, em 1999, dos Documentos Estratégicos de Redução da Pobreza. O princípio e conteúdo por trás dos PERP têm sido o da apropriação nacional e do planejamento participativo.

Os países que necessitam ajuda com a dívida (particularmente os países pobres e altamente endividados) através de empréstimos têm que escrever um documento substantivo mostrando como pretende resolver a questão da pobreza cruzando o setor econômico e o social; sendo que estes documentos devem ser construídos em consulta com as organizações da sociedade civil (OSCs). Se estes planos não forem inclusivos em seus processos de elaboração não há perdão ou redução da dívida nem empréstimos – então, o que poderia estar errado em uma política tão magnânima, que é inclusiva e em favor dos pobres?

Na maioria dos países em que as organizações da sociedade civil (OSCs) e as ONGs protestaram contra os PAES houve um grande alívio ao ver que uma política alternativa havia emergido, que pregava a apropriação do processo por parte do país. Muitos desses grupos se envolveram ativamente no processo com as melhores das intenções (Cornwall, 2003). Um número de ONGs Internacionais (Christian Aid, Panos, Visão Mundial, entre outras) monitoraram o processo participativo no conjunto inicial de 28 países envolvidos e continuaram a fazer este monitoramento quando outros países foram incluídos neste processo.

Entretanto, no final do primeiro ano (2001) muitas OSCs começaram a ficar crescentemente desiludidas. Em parte, isto se deu pela diferença entre as OSCs e os governos nacionais sobre o significado da participação, mas em grande parte isso se deu pela maneira apressada em que muitas das consultas foram feitas: com falta de informação, falta de entendimento das questões entre governo e OSCs, e a forte e permanente pressão das agências bilaterais para que os documentos fossem concluídos dentro de um apertado prazo, o que contradizia ambos, o espírito e a prática do processo de consulta.

Uma razão maior de desilusão é o conjunto de princípios por trás de PERPs: os princípios fundamentais das políticas macroeconômicas dos PAES não foram alterados mas reapareceram em um contexto mais

inteligente e usando uma linguagem retórica com expressões como “apropriação” ou “pertencimento nacional” e “a favor dos pobres”. A espinha dorsal do PERP continua a se apoiar sobre austeridade fiscal e cortes que têm um impacto direto sobre os meios de vida da maioria.

Por tanto, subjacente aos PERPs podemos ver claramente macro-políticas orientadas para o mercado, e estreitamente ligada a política do FMI - Política de Facilidades de Redução da Pobreza, nome novo para a Política de Ajuste Estrutural (PAE). Então, em realidade muito pouco foi mudado, exceto a terminologia. Os países têm que implementar a liberalização do comércio, ajustar o setor social (corte de gastos no setor público) e transferir para o setor privado o que ainda existe de bens sobre controle nacional em termos de serviços (água, eletricidade, transporte), assim como também saúde e educação.

No Senegal, quando a água foi privatizada, os pobres e a população de baixa renda nas áreas urbanas tiveram que pagar de três a quatro vezes mais que os grupos ricos; e ainda, quando o setor foi vendido várias centenas de empregos foram perdidos e muitos mais foram deixados sem acesso a água nas áreas rurais (Moussa Dembele, 2003); na Tanzânia houve constante conflito entre o PERP e a Estratégia Nacional de Erradicação da Pobreza, e podemos nos perguntar se o PERP foi realmente nacionalmente conduzido. O PERP nunca foi colocado diante do parlamento da Tanzânia para debate e aprovação (esta é uma crítica comum) e muitas OSCs foram trazidas ao processo em um estágio bem tardio, sugerindo que havia a necessidade de um “carimbo de aprovação” de todo o processo (Mbogora, 2003). Similarmente, no Paquistão, a pressa para obter o empréstimo do FMI levou a rápida aceitação de condições severas subjacentes ao empréstimo, assim como também a uma considerável retórica sobre nível de participação da sociedade civil (Rizvi 2003).

A questão que precisa ser cuidadosamente respondida pelas OSCs e pelas ONGs, que sentem que eles foram novamente “levados para uma dar um passeio” pelos doadores internacionais, é se o processo de interação (ainda que mínimo) deu a eles um gosto real para o lobby de políticas (mesmo que as políticas sejam as velhas com uma roupagem nova) e bastante conhecimento e peso para continuarem a atuar como a voz daqueles grupos marginalizados. Os doadores precisam pensar cuidadosamente sobre o impacto do processo relativamente “vazio”, no qual a desilusão e especialmente a fadiga da participação, estarão presentes em qualquer plano futuro da mesma natureza.

Os doadores também precisam se conscientizar que, ainda que haja muita mudança na linguagem, o impacto da política econômica neoliberal na sociedade civil e nas famílias será duramente sentido e desafiado ao longo do caminho, até que se conscientizem que crescimento sem distribuição não funciona.

Escrito por Kastury Sen
Diretor de Pesquisa, INTRAC
Email ksen@intrac.org

Referências

Cornwall, B. (2003) ‘Where is Civil Society... in the PERP Process?’, Documento apresentado no Seminário do INTRAC com as Agências Oficiais, Haia, Novembro de 2003.

Mbogora, A. (2003) ‘The Tanzanian Poverty Puzzle’, Arusha: Panos.

Moussa Dembele, D. (2003) ‘Poverty Reduction or Poverty Reinforcement’, *Pambazuka News* 136.

Panos (2002) 'Reducing Poverty: Is the World Bank's Strategy Working?', London: Panos.

Rizvi, M. (2003) 'Poverty Clouds Pakistan's Democracy Road Map', Islamabad: Panos.

Publicações do Intrac

Recursos traduzidos e disponíveis!

Você sabia que o *Ontrac* é publicado em 7 idiomas? *Ontrac* está disponível em inglês, francês, espanhol, português, russo, chinês e em árabe. Visite a nossa página web para baixar este número ou edições anteriores (<http://www.intrac.org/pages/bulletin.html>).

E mais, as notas Práxis, os documentos Praxis também estão sendo traduzidos – Visite <http://www.intrac.org/pages/praxisseries>.

Publicações Recentes

O desenvolvimento da sociedade civil na Ásia Central (Política e Gerenciamento de ONGs, Série 17), em inglês. Por Janice Giffen, Lucy Early e Charles Buxton. Setembro 2005, 169pp, £15.95, ISBN 1-897748-75-2. Este livro trata sobre a aplicabilidade e utilização da terminologia sociedade civil, tanto do uso conceitual como prático, no Cazaquistão, Quirguistão, Tadjiquistão, Turcomenistão e Uzbequistão. Analisa se as organizações da sociedade civil, OSC, são uma força progressiva para a mudança ou apenas um colchão de segurança. Várias formas de OSC são pesquisadas: ONGs e comunidades de base, sindicatos, partidos políticos, e grupos religiosos, bem como instituições soviéticas tradicionais de longa vida. O livro contém lições e perspectivas sobre o crescimento da sociedade civil ao longo do tempo e análises sobre possíveis futuros.

Também disponível

“Arquitetura da ajuda: reflexões sobre o futuro das Organizações de desenvolvimento do Norte e a emergência do contra-terrorismo, em inglês, (Occasional Papers Series 45) por Alan Fowler, janeiro 2005, 40pp, £8.95, ISBN 1 897748 89 2. A arquitetura da ajuda internacional de hoje e o crescente impacto das medidas antiterroristas demanda que as organizações não governamentais de desenvolvimento desenhem estratégias bem pensadas sobre estas questões. O documento identifica questões para as ONG do Norte pensarem sobre a sua identidade e atividades num contexto que está mudando muito rapidamente.

Esta publicação pode ser obtida de graça no banco de dados em nossa página web.

Para maiores informações sobre as publicações do Intrac, por favor, visitar nossa página web:

www.intrac.org ou escreva um correio eletrônico para swindsorrichards@intrac.org solicitando cópia de nosso catálogo de 2005.

Monitoramento da Estratégia de Redução da Pobreza e gastos em favor dos pobres no Maláui: um papel crucial para as organizações da sociedade civil

No Maláui, depois da transição para a democracia em 1994, houve dois programas destinados a redução de pobreza que antecederam o lançamento da Estratégia de Redução da Pobreza – PERP, em 2001. Ambas as iniciativas, (o Programa de Alívio da Pobreza e Maláui Visão 2020) levantaram o perfil da pobreza e questões a ela relacionada, foram identificados os grupos pobres e políticas em favor deles foram formuladas, mas não foram desenvolvidos planos de ação nem vinculação com os orçamentos vigentes.

O processo do PERP, em contraste, envolveu o desenho de estratégias e custos dos projetos prioritários e especificou os resultados a serem monitorados. O processo envolveu substancial consulta em ambos níveis; em workshops nos distritos e grupos de trabalho temáticos (ver James, 2005) para o desenvolvimento de estratégias setoriais chaves. Jenkins e Tsoka (2003) afirmam, por exemplo, que o alto perfil que o processo de planejamento do PERP do Maláui teve deu um “ reforço muito necessário” aos programas de investimentos existentes desenvolvidos pelos setores de saúde, educação e agricultura.

Entretanto, a justificativa por trás do PERP do Maláui parece ser mas que o desenvolvimento de gastos em favor dos pobres: estes gastos têm que ser financiados, seja pelos fundos liberados pela iniciativa de alívio ou perdão da dívida dos chamados Países Pobres Altamente Endividados - PPAE (HIPC em inglês) ou, em longo termo por fundos gerados através de crescimento econômico. Entretanto, o primeiro rascunho do PERP do Maláui não continha nenhuma seção sobre a arquitetura macroeconômica: o grupo temático responsável por esta parte se encontrou apenas uma vez durante todo o processo. Esta seção foi eventualmente escrita com substancial contribuição dos consultores das instituições de Bretton Woods, com presunções de altas taxas de crescimento econômico (7% ao ano), baseado no aumento de lucros provenientes das exportações.

Desde a adoção do PERP, em 2002, o crescimento econômico tem sido muito mais lento; por exemplo, durante os cinco anos passados a média de crescimento foi de apenas 1.2% por ano, bem abaixo da média para os países de baixa renda na África. O Maláui continua a ser um dos países mais pobres do continente.

A abordagem do PERP pode ser vista como um deslocamento menor dentro da estratégia do liberalismo de mercado dos anos de 1980 e 1990, a partir do reconhecimento da importância da intervenção do estado em certos campos. Entretanto, para isto funcionar, o estado deve assumir o seu mandato seriamente, qualquer que seja os constrangimentos impostos por forças externas. Um dos problemas enfrentados pelos grupos da sociedade civil que querem monitorar os gastos direcionados em favor dos pobres, se deve ao fato de que não existe vínculo entre os orçamentos existentes no PERP e o orçamento anual do governo, isso apesar dos muitos esforços para introduzir novos sistemas orçamentários no Maláui.

O Crescimento das Coalizões da Sociedade Civil

Várias coalizões de ONGs se formaram para participar dos processos de consulta do PERP, do monitoramento dos gastos do governo e dos resultados alcançados.

A Coalizão da Sociedade Civil pela Qualidade da Educação Básica (CSCPQEB), um agrupamento de 23 ONGs trabalhando no setor de educação, inicialmente se formou para trabalhar no plano de investimento setorial. Desde 2002, ela realizou o monitoramento de dois exercícios orçamentários como parte do processo de monitoramento do PERP. Entretanto, por causa da falta de um orçamento baseado nas atividades, ficou comprovada a impossibilidade de rastrear os gastos efetuados. Assim sendo, a Coalizão decidiu examinar as alocações do orçamento anual para a educação e rastrear as mudanças alcançadas em relação aos indicadores de resultado (por exemplo, as taxas de matrículas e a evasão escolar, a média professor-aluno, o número de professores treinados etc.). Este trabalho está amplamente desenvolvido e a articulação desta coalizão tem

ganhado muito respeito. Similarmente, a Rede por Equidade na Saúde do Maláui (RPES), formada em 2000, realizou o monitoramento da disponibilidade de remédios nos hospitais distritais, o número de trabalhadores na área da saúde treinados, a existência de fundos para pagamento de salários dos trabalhadores da saúde. A Rede da Sociedade Civil para a Agricultura (RSCPA), fundada em 2001, monitorou o orçamento para a agricultura, classificado como gasto prioritário para pobreza, os componentes: extensão agrícola, irrigação de pequena escala e os efeitos dos resultados esperados.

A Rede Justiça Econômica do Maláui (RJEM), fundada em novembro de 2000, é uma coalizão de 27 ONGs e OSC cujo objetivo é assegurar que as políticas e estratégias econômicas sejam em favor dos pobres. A RJEM apóia outras redes em seus processos de engajamento com o processo orçamentário, através de treinamentos e consultoria, assim como também se envolvendo ela mesma em processos de monitoramento do orçamento. A análise do orçamento anual, exercício 2004/5, feito pela RJEM apontou inconsistências nas alocações nas também deu as boas vindas a certas iniciativas. A análise conclui que, baseada em experiências previa, era provável que o orçamento proposto teria pouco a ver com os gastos praticados. Afirma também que a presente prática de gerenciamento do dinheiro permite a existência de “orçamentos escondidos” ou “caixa dois” dos quais não se presta conta ao parlamento. Ainda os orçamentos anuais não são tidos como obrigatórios. Isto pode se dar em função das dificuldades de operacionalização dentro de um conjunto de condicionalidades externas, mas para proteger os gastos em favor dos pobres precisa haver maior compromisso na definição de orçamentos consistentes e aplicáveis.

O fato das OSC estarem crescentemente envolvidas com o monitoramento de orçamento deve ser visto como positivo, até quando este trabalho seja bem feito e crível. Um perigo é que, como os governos têm facilidade em participar de “jogo de cena política”, as OSC se sobrecarregam com esse tipo de trabalho, imposto por bem intencionado doadores, e podem também terminar produzindo trabalhos superficiais. Isto seria uma pena, uma vez que é somente com pressão de grupos da sociedade civil que se pode, em um longo processo, forçar o governo e o executivo a prestar contas.

Escrito por Janice Giffen

Especialista sênior em fortalecimento organizacional, INTRAC

Email: jgiffen@intrac.org

Referências

James, R. (2005) ‘Emerging Civil Society Advocacy in Maláui: Reflections on Experience’, Oxford: INTRAC.

Jenkins, R. and Tsoka, M. (2003) ‘Maláui’, in Booth, D. (ed.) *Fighting Poverty in Africa: Are PRSPs Making a Difference?*, London: Overseas Development Institute.

Noticias de *Fortalecimento Institucional*

Bem-vindo as notícias de Fortalecimento Institucional No 19. Nesta edição Jerry Adams, com a contribuição de Simon Forrester, comenta sobre o trabalho do Intrac com a sociedade civil no Quirguistão, fortalecendo capacidades para monitorar e avaliar a participação no processo do PERP.

Possibilitando as organizações e grupos da sociedade civil o monitoramento da sua participação no processo PERP.

Um elemento essencial do processo PERP é que os governos devem desenvolver estratégias de combate a pobreza relevante e que faça sentido para a sociedade civil. Isto é fundamental para permitir apropriação, efetividade e a sustentabilidade do processo. Para enfrentar este desafio o processo do PERP envolve grupos da sociedade civil no desenvolvimento do documento do PERP através de consultas, reuniões e discussões. No entanto, na Ásia Central a participação tem sido vista apenas como “informação” sem nenhuma ênfase nem compreensão sobre o papel que a sociedade civil pode e deve ter no processo.

Este artigo analisa um projeto de 2004 que implementou um conjunto de workshops, deu apoio e fez trabalho de campo no Quirguistão com o objetivo de possibilitar que os grupos analisassem sua participação no PERP e desenvolvessem habilidades para participar mais efetivamente no próximo PERP que deve começar em 2005/06¹.

Contexto

Os PERP são preparados pelos governos de países de baixa renda através de processos participativos envolvendo os atores locais assim também como parceiros externos, incluído o FMI e o Banco Mundial. O PERP descreve a estrutura macro econômica e as políticas e programas sociais que o país deve implementar, num período determinado de anos, para promover um crescimento amplo e reduzir a pobreza, bem como identifica as necessidades de financiamento e as possíveis fontes de financiamento.

Cinco princípios básicos sustentam a abordagem do PERP:

- São dirigidos pelos próprios países, promovendo a apropriação nacional de estratégias através de processos amplos de consultas à sociedade civil.
- São orientados por resultados e focalizam em produtos que venham a beneficiar aos pobres.
- São abrangentes e reconhecem a natureza multidimensional da pobreza.
- São orientados por parcerias, envolvendo a participação coordenada de parceiros de desenvolvimento (governos, grupos locais e doadores externos).
- Tem como base uma perspectiva de redução de pobreza de longo prazo².

Um estudo do Banco Mundial sobre participação no PERP (Waglé et al, 2002) aponta várias críticas, incluindo: a restrição das consultas e da partilha da informação às grandes cidades; a hegemonia dos ministros de planejamento e de finanças; a falta de inclusão de ONG não convencionais (ex. grupos comunitários e organizações de mulheres); dados qualitativos pobres; e falta de análise de gênero. Isto foi confirmado numa discussão durante uma mesa redonda no Quirguistão, em setembro de 2004, que levantou as seguintes questões principais:

- Apenas 25% dos indicadores (para registrar avanço em relação aos objetivos) são usados;
- Não há recursos disponíveis para construir mecanismos efectivos de M&A;
- Falta de entendimento ou de possibilidades de coletar e analisar dados estatísticos;
- Falta de informação qualitativa para entender as mudanças em curso;
- Ausência de mecanismos para promover aprendizagem;
- Organizações débeis (tanto governamentais, como não governamentais) e falta de uma relação funcional clara entre o governo central e o governo local e os ministérios;
- Pouca valorização das contribuições da sociedade civil.

Avaliação e Monitoramento (A&M) da participação no PERP do Quirguistão.

Uma parte central do programa do Intrac na Ásia Central (PIAC) foi o estabelecimento de um sistema de M&A participativo, que incluiu workshops de capacitação para desenvolver novas habilidades. Durante um workshop regional, representantes do Quirguistão recomendaram uma abordagem participativa piloto no monitoramento das atividades dentro do PERP para o país (2003/2005). Como resultado disto, o projeto foi desenvolvido (dentro do PIAC) com o objetivo de:

- Avaliar a efetividade da implementação de projetos ou atividades dentro do PERP do Quirguistão em áreas geográficas selecionadas segundo os objetivos do PERP 2003-2005 e de planos de desenvolvimento local.
- Prover um feedback e recomendações aos grupos interessados envolvidos sobre ajustes e adições aos programas em curso.
- Prover experiências de aprendizagem na implementação de um sistema de M&A para as organizações participantes.
- Demonstrar em nível provincial (Oblast) e nacional os benefícios de uma abordagem participativa para o monitoramento e implementação do PERP e de programas sob a Estrutura de Desenvolvimento Abrangente (Comprehensive Development Framework).

O projeto, que transcorreu entre junho e outubro de 2004, focalizou numa área afastada do centro de tomada de decisões e incorporou três centros menores. Trabalhando com organizações selecionadas em bases competitivas, o trabalho consistiu em atividades formativas formais, apoio, e suporte individualizado, através de encontros e trabalhos de grupo.

O workshop de abertura atingiu vários objetivos:

- O desenvolvimento de um entendimento compartilhado sobre a importância de uma abordagem participativa para a M&A,
- Possibilitar aos participantes a identificação de elementos chaves sobre a participação da sociedade civil no Quirguistão e como se deve fazer para avaliar e monitorar as respostas a esses elementos,
- Possibilitar aos participantes a revisão de documentos existentes relativos ao PERP do Quirguistão e como começar a identificação de lacunas.

Os resultados deste primeiro workshop apontaram algumas questões importantes em relação à percepção e compreensão sobre o PERP, entre eles:

- Uma razoável compreensão sobre os princípios que sustentam o processo do PERP e a vontade de se engajar, embora por vezes, há pouca colaboração entre os atores envolvidos, com frequência realizando trabalhos em paralelo.
- Os mecanismos utilizados para promover a participação, em 2001, foram julgados disfuncionais na medida em que as atividades iniciadas pelas comunidades locais foram cooptadas pelas autoridades locais ou iniciadas pelos governos locais, mas sem que fossem dado seguimento.
- A falta de informação sobre o processo do PERP, a pobre colaboração entre o governo local e as ONGs, baixos níveis de mobilização social, falta de transparência no processo de decisões, pouca consciência sobre os direitos e uma correspondente baixa capacidade sobre como implementá-los, falta de compromisso dos oficiais locais para priorizar a atenção aos mais pobres na sociedade, e falta de mecanismos claros de monitoramento definidos de forma que a sociedade civil possa contribuir.

- A província Issykul (Oblast) não tem um plano de desenvolvimento local para mostrar como o PERP seria implementado, nem mecanismos formais para monitoramento e avaliação em nível provincial (Oblast) das intervenções de desenvolvimento³.

Os participantes criaram um marco lógico para desenvolver e implementar um sistema de M&A participativo para mensurar a participação no processo do PERP. Eles se encontraram dois meses depois para rever e finalizar o conteúdo do modelo do marco lógico de participação no PERP, para desenvolver planos práticos em relação à coleta de dados e sobre como desenvolver habilidades e conhecimentos na escolha e uso de diferentes instrumentos para avaliar o envolvimento no processo do PERP. Após este trabalho preparatório, as equipes voltaram para suas áreas e começaram o processo de coleta e análises das informações.

Um workshop final, utilizando uma abordagem de reflexão-ação, analisou o processo e utilizou os dados coletados para avaliar a efetividade da implementação do projeto ou das atividades sob o plano do PERP nas áreas geográficas selecionadas, em relação aos objetivos do PERP 2003-2005. Também brindou aos participantes a oportunidade para refletir sobre o processo de como utilizar uma abordagem de A&M participativa. Antes do workshop, os participantes solicitaram especificamente contribuições sobre questões relativas a:

- Amostras qualitativas – como escolher uma amostra, diferentes abordagens.
- Desenvolvimento de habilidades em escolher e utilizar diferentes ferramentas de coleta de dados, em particular grupo focal e elaboração de minutas.
- Ferramentas e abordagens para análise de dados.
- Enfrentar questões de validade, credibilidades e consistência.

As conclusões do workshop final mostraram que o projeto foi de muito proveito porque sentou as bases para trabalhos futuros sobre o envolvimento das OSCs no processo do PERP. As habilidades obtidas pelas organizações participantes permitiram-lhes participar mais ativamente e contribuir com contribuições mais analíticas ao processo do que eram capazes quatro anos antes, quando o engajamento das OSC no PERP era muito passivo. Os participantes constituem agora um importante recurso para contribuir para a compreensão e conhecimento sobre como a participação no PERP pode ser feita e analisada por outras OSC.

Os eventos no Quirguistão podem ter atrasado a preparação para o próximo PERP, mas existe agora o potencial para fazer dele um processo mais apropriado e relevante para as necessidades das pessoas, construindo participação significativa nos dois sentidos, entre o estado e a sociedade civil, e com sistemas apropriados e efetivos. É encorajador notar que desde o último treinamento um Centro de Recursos sobre Estrutura de Desenvolvimento Abrangente⁴ foi criado sob a Comissão Nacional de Estatísticas, que tem duas ONGs locais e o INTRAC como membros fundadores. Institucionalmente isto possibilitara, esperamos, prover um “lar” para a aprendizagem sobre o monitoramento do PERP e processos relacionados. Com estes elementos no lugar o caminho está sendo construído para que as ações sejam mais relevantes e sustentáveis no futuro.

Escrito por Jerry Adams com contribuições de Simon Forrester.
Especialista em fortalecimento de capacidades do INTRAC.
Email: jadams@intrac.org

Notas e referências

1. O tempo do Segundo PERP será ajustado devido a mudanças políticas no Quirguistão em início de 2005.
2. Extraído de um documento do FMI (2005) sobre PERP www.imf.org/external/np/exr/facts/prsp.htm
3. Em nível nacional, o PERP tem indicadores formais para propósitos de M&A, mas não tem sistemas de monitoramento claramente definidos, nem estratégias para a implementação das atividades de monitoramento.
4. Legalmente falando, o Centro é atualmente uma Associação pública registrada, com o Comitê Nacional de Estatísticas provendo espaço e pagando a secretaria.

Waglé, S et al (2002) “Participation in Poverty Reduction Strategy Papers: A retrospective study”. The participation and Civil Engagement Group, Social Development Department. The World Bank, Washington.

Pessoal do INTRAC

Em julho, ficamos muito felizes com o retorno de Lizi Boweman, que, no passado, prestou trabalho temporário conosco, como Assistente de Finanças, que substituirá Stacy Hennessy que agora se muda para o norte de Oxfordshire – boa sorte para Stacy em seu novo lar. Estamos, por outro lado, entristecidos de perder nossa oficial assistente, Gabriela Guzman, e lhe desejamos bem já que está começando um Mestrado em Migrações Forçadas, na Universidade de Oxford.

Uma de nossas pesquisadoras, Lucy Early, que tem sido financiada pela ESRC, para trabalhar no seu doutorado em movimentos sociais urbanos, em São Paulo, Brasil estará baseada em Londres, na London School of Economics para fazer o seu doutorado, que é uma parceria entre o INTRAC a LSE. Lucy permanecerá em contato conosco dando feedback regulares.

Estamos agradecidos a Tony Lloyd, que tem trabalhado conosco como voluntário por alguns meses contribuindo com a sua experiência e seu conhecimento para um projeto implementado pela equipe de finanças. Aléxis Kiray tem também doado seu tempo para nos como voluntário trabalhando na livraria, o que é uma grande contribuição para a organização.

Nossa equipe sênior de gerenciamento:

Brian Pratt –Diretor Executivo

Brenda Lipson –Diretora executiva adjunta

Anne Garbutt – Diretora de Consultorias e Gerenciamento de Programas

Peter Howlett –Diretor de finanças e recursos

Kasturi Sen –Diretor de Pesquisas

Escrito por Shelagh Windsor-Richards Gerente de Recursos, INTRAC

Email: swindsor-richards@intrac.org

Quatro formas de pensar sobre PERPs, ONGs e Democracia

Em 1999, o Banco Mundial anunciou que o muito criticado Programa de Ajuste Estrutural (PAS) seria substituído pelos Programas Estratégicos de Redução da Pobreza (PERP). Os PERPs, o Banco defendia, iriam ter como base a “apropriação” porque, ao invés de políticas impostas, os países iriam escrever seus próprios planos trienais de desenvolvimento nacional. O Banco julga se os PERP elaborados são uma base aceitável para a concessão de perdão da dívida ou para a concessão de novos empréstimos. O Banco espera que os governos fiquem mais felizes para implementar os planos que eles mesmos escreveram. Para enfrentar a crítica de que a imposição de condicionalidades é uma pratica não democrática, o Banco agora também insiste que haja a participação dos setores interessados, como as ONGs, igrejas, sindicatos e empresariado, ao invés de apenas o governo, na elaboração dos planos.

Tendo feito um grande lobby por participação, as Organizações de Desenvolvimento que produzem conhecimento, elaboram e influenciam políticas, as ONGs do Norte e doadores bilaterais inicialmente deram as boas vindas ao PERP como uma forma de reverter as relações de poder entre doadores e governos e entre os cidadãos e o estado.

Ate fevereiro de 2005, PERPs estarão sendo implementados em 45 países. Existe agora uma crescente literatura avaliando a qualidade dos processos participativos envolvendo os PERPs. Dentro desta literatura, existe quatro grandes caracterizações das mudanças trazidas pelos PERPs que competem entre si.

Primeiro, críticos do neoliberalismo acusam que a participação é uma falsidade e que o PERP pode ser entendido como um exercício de relações públicas que tem tido pouco impacto nas relações de fundamental “dependência” na qual o Banco e o FMI continuam a ditar política.

Uma segunda visão, apoiada por alguns doadores e pesquisadores, aponta que a transferência de responsabilidade para começar as políticas é mais substantiva. Eles sugerem que as limitadas mudanças nos resultados das políticas revelam não que o Banco e o FMI mantêm o controle, mas que os governos recipientes aprenderam que a realidade econômica internacional oferece poucas escolhas a não ser abraçar as reformas de mercado.

A terceira posição, compartilhada pela vasta maioria da comunidade das ONGs, é que apesar do Banco Mundial e do FMI continuarem a impor condições, o requerimento para a participação introduz um elemento progressivo que pode, com o tempo, subverter a lógica da condicionalidade. Desta forma, a participação como postulada, guarda um potencial ainda não realizado. O debate sobre quanto progresso já tem sido alcançado está amplamente documentado por estudos de caso que investigam se as técnicas de planejamento participativo foram implementadas seguindo os seus “verdadeiros princípios”.

Entretanto, existe um outro meio de olhar para os PERPs, o qual aponta as limitações em torno da apropriação resultante não da forma da participação implementada, mas dos princípios subjacentes à participação em si mesmo. David Brown se preocupa, por exemplo, que a participação nos PERPs criam ‘uma forma de representação marcada pela aquiescência. De um lado, aqueles que continuamente são excluídos por procedimentos discricionários não tem o direito de demandar sua representação. Do outro lado, aqueles que estão incluídos serão colocados sob pressão para aceitar qualquer coisa que seja oferecida, baseado em que, se fossem eles mesmos os demandantes, receberiam muito menos’. (Brown 2004: 244).

Não é somente que a manipulação dos processos participativos ajudam a legitimar governos e as políticas do Banco Mundial. A participação é também sujeita a manipulação pelos poderosos atores internacionais,

incluindo ONGs, de forma que o processo fortalece as suas próprias capacidades de influenciar ao mesmo tempo que eles constroem novas “coalizões de reforma” local e internacionalmente. Visto desta perspectiva, os PERPs podem ser entendidos como tendo sido desenhado por grupos capazes de expressarem seus projetos na linguagem da lógica das matrizes de planejamento e no discurso da pobreza. Mas aqui reside um problema. Existem poucos grupos destes e alguns provavelmente emergem dos processos sociais domésticos nos países em desenvolvimento. Os PERPs inevitavelmente falham em envolver as identidades e prioridades que emergem da sociedade civil que existe de verdade.

Ainda, as ONGs internacionais parecem desesperadas para encontrar e fortalecer as capacidades das organizações “pró-pobres” apesar do fato de que muitas reconhecem a dificuldade de encontrar grupos aptos e que possam reivindicar alguma legitimidade representativa nas comunidades pobres, e estejam desejando construir seus argumentos na forma tecnocrática requerida para “participar” efetivamente nos PERPs. Doadores bilaterais e ONGs estão encorajando a “sociedade civil local” a preencher o espaço político criado pelo processo dos PERPs provendo consultoria, treinamento e apoio financeiro para assegurar que mais e mais grupos da sociedade civil surjam e, que aqueles que desejam e estejam habilitados, se engajem no processo.

O PERP é, de alguma forma um projeto conjunto das instituições financeiras internacionais, doadores bilaterais e ONGs do Norte, todos eles colaboraram para o desenho do processo, todos eles esperam que seus interesses sejam levados em conta no processo e, entendem que o processo não pode “acontecer” sem o ativo engajamento de todos eles. As ONGs do Norte deram as boas vindas ao PERP porque elas acreditavam que ele abre espaços políticos nos países em desenvolvimento nos quais seus discursos e prioridades serão privilegiados. O Banco Mundial e o FMI estão relativamente confortáveis ajudando a abrir estes espaços porque eles entendem que vozes “equilibradas” estão sendo apoiadas, o que assegura que eles sejam dominantes no processo. Os PERPs estão sendo usados para legitimar a crescente e intrusiva supervisão das comunidades políticas nos países em desenvolvimento. Ao mesmo tempo, as identidades políticas locais existentes, as instituições e representações são enfraquecidas, e a democracia é enfraquecida.

Escrito por Alastair Fraser

Email: alastair.fraser@st-antony.oxford.ac.uk

Este texto é baseado em um artigo a ser publicado brevemente na Review of African Political Economy (Setembro 2005).

Referências

Brown, David (2004) ‘Participation in Poverty Reduction Strategies: Democracy Strengthened or Democracy Undermined?’

in Hickey, S. and Mohan, G. (eds.), *Participation: From Tyranny to Transformation?*, London: Zed Books.

Sexta Conferência sobre Avaliação - 2006

Abril de 2006 • Europa

A serie de exitosas conferências sobre monitoramento e avaliação continua com a Sexta Conferência Internacional sobre avaliação, que será realizada em abril de 2006.

A agenda da conferência terá como base questões chaves que emergiram da série de workshops regionais que foram feitas em 2005 na África, Ásia e América Latina. Os workshops regionais foram:

1. Workshop na África, Gana, abril de 2005.

O relatório do workshop está disponível na página web do INTRAC <http://www.intrac.org/pages/conferences.html>

2. Workshop na América Latina, Peru, 8 a 10 de agosto de 2005.

O workshop focalizou nos debates sobre M&A desde a perspectiva Latina Americana.

3. Workshop Europeu: Suécia, 10–12 Outubro de 2005.

O workshop focalizará nos debates sobre M&A desde a perspectiva europeia

4. Workshop na Ásia: Índia, 9–11 Novembro de 2005.

O workshop focalizará nos debates sobre M&A desde a perspectiva asiática

As conferências do INTRAC visam gerar diálogo entre os profissionais de campo, acadêmicos e fazedores de políticas, e na programação haverá espaço para sessões plenárias, bem como para apresentações e debates nos grupos. Indo para além do M&A dos projetos e programas, a Conferência examinará os monitoramento e avaliação de questões tais como:

- Influência em políticas e construção de capacidades
- Articulação de desenvolvimento da sociedade civil
- Processos PERPs e incorporação de gênero
- Prevenção de conflitos

Para maiores informações, por favor, contatar Zoë Wilkinson, Organizadora da Conferência, zwilkinson@intrac.org, ou visite a página web do INTRAC website: www.intrac.org

Pais em *foco*

Analisando a capacidade de redução da pobreza do PERP de Gana.

Quase vinte anos depois da introdução dos Programas de Ajuste Estrutural – PAE, Gana desenvolveu e está implementando o PERP (GPERP- 2003 - 2005). Embora as instituições financeiras internacionais (IFIs) digam que os PERPs diferem significativamente dos PAESem função da inclusão de, e o aparente foco na, redução da pobreza, as distinções em relação as políticas anteriores têm sido questionadas, e os efeitos potenciais nos pobres e vulneráveis podem não ser menos destruidores. Este artigo ressalta o impacto dos PAEs em Gana, e analisa a extensão em que o PERP de Gana difere em seu potencial para reduzir a pobreza e sugere a necessidade de análises detalhadas dos impactos do PERP de Gana nos pobres.

Durante os anos de 1980, Gana embarcou em uma série de PAEs visando reverter o declínio econômico e estabilizar a economia através de numerosas intervenções em políticas macroeconômicas. Os PAEs em Gana foram tidos como um sucesso pelo FMI e desde 1983 Gana tem experimentado benefícios econômicos, incluindo crescimento do PIB (media de 5%), da renda per capita (de 2.4%) e dos resultados agrícolas (de 5%) (Manuh 1994:65). Entretanto, este sucesso tem falhado em “alcançar” os mais empobrecidos em Gana, e os PAEs provocaram devastadoras conseqüências para o desenvolvimento social, piorando a situação dos mais pobres e vulneráveis. Gana tem presenciado demissões do setor público, desvalorização da moeda, redução do gasto público resultando na redução do acesso à saúde e educação, o declínio da renda e alto desemprego (Baah, 2001). Embora o Programa de Ação para Mitigação dos custos Sociais do Ajuste (PAMCSA) tenha sido introduzido, a falta de integração destas intervenções “adicionadas” nas políticas

macro econômicas determinaram que elas fossem totalmente inadequadas e não produziram efeitos (Manuh, 1994; Ofei-Aboagye, 2001).

Será que os PERPs marcam uma radical mudança do foco econômico do PAE e incorporam com distinção objetivos e políticas de redução da pobreza? Qual o escopo do PERP para redução da pobreza em nível micro? O desenvolvimento do PERP de Gana envolveu análises das causas da pobreza em relação às áreas chaves (Chapman, 2005). Isto combinado com a inclusão da redução da pobreza com um objetivo explícito do PERPs e a definição prioritária de fortalecer o serviço social, prover programas especiais de apoio aos vulneráveis e excluídos (Cheru 2002:8) indicando que “redução da pobreza” era um objetivo integral. Entretanto, a extensão na qual a redução da pobreza pode ser atingida sem radicalmente alterar a estrutura macroeconômica é algo questionável.

Com certeza, permanece para muitos um imenso sentimento de que os objetivos de redução da pobreza dos PERPs conflitam fundamentalmente com, e são atropelados pela, dominância da crença na arquitetura econômica neo-liberal, a qual enfoca o crescimento econômico, privatização e liberalização do mercado. Questões sobre equidade e desigualdades estruturais, por exemplo, reforma agrária, estão freqüentemente ausentes, e políticas claras relacionadas aos grupos vulneráveis estão faltando (Abugre, 2001; Cash e Sanchez, 2003).

Afirma-se que as análises sobre pobreza nos PERP são freqüentemente inadequadas e de pouca qualidade e que as estratégias de combate à pobreza são como “acréscimos” que não são nem explícitos nem suficientemente detalhados (Cash e Sanchez, 2003). Como assinala Abugre (2000;7), “Até que os PAEs sejam re-concebidos, o PERP será apenas uma espécie de cobertura de bolo em termos de justiça social, mas a massa do bolo em si é feita de políticas macroeconômicas e de ajuste estrutural”. Em adição, freqüentemente existem ligações não explicita entre políticas macroeconômicas neoliberais e redução de pobreza, e nenhum reconhecimento de potencial incompatibilidade entre os dois (Abugre, 2000; Cheru, 2002).

É questionável se o atual PERP de Gana, e os PERPs em geral, diferem fundamentalmente dos PAEs que os precederam. Como resultado, no melhor dos casos acontece que os componentes de redução da pobreza são ineficientes ou são postos de lado e, no pior dos casos, as predominâncias do foco nas políticas neoliberais levam a impactos sociais negativos, em particular entre os mais pobres e vulneráveis.

Monitorar os efeitos dos PERP (incluindo os resultados sobre a pobreza) é um elemento integral do processo, entretanto, como assinala Abugre (2001) tem havido muito pouco progresso nesta área em Gana. Como se evidenciou nos Paes, existe uma grande necessidade de monitoramento permanente e pesquisa sobre os efeitos sociais dos PERPs em nível micro (em adição ao monitoramento feito às macro políticas. Este monitoramento (por exemplo, o monitoramento feito no Maláui, tratado em um artigo anterior) poderia assegurar que impactos negativos sejam destacados e considerados, e que estes alimentassem o processo de desenvolvimento de futuros PERPs de forma a re-focalizar suas agendas de redução da pobreza.

Escrito por Hannah Warren
Pesquisadora Intrac
Email: hwarren@intrac.org

Referências

Abugre, C. (2000) ‘Criticism of the RPSPs: Still Sapping the Poor: A critique of IMF poverty

reduction strategies', Global Exchange, URL: <http://www.globalexchange.org/campaigns/wbimf/imf0600.html>, accessed: 27/06/05.

Abugre, C. (2001) 'PRSP Monitoring and Information in Ghana', URL: <http://www.isodec.org.gh/Papers/prspmonitoring-in-ghana.pdf>, accessed: 27/06/05.

Baah, A. (2001) 'The Social Dimension of Structural Adjustment in Ghana', Ghana Trades Union Congress. Cash, K. and Sanchez, D. (2003) 'Reducing

Poverty or Repeating Mistakes?: A Case Study Critique of Poverty Reduction

Strategy Papers', Church of Sweden Aid, Diakonia, Save the Children Sweden and The Swedish Jubilee Network.

Chapman, R. (2005) 'Ghana Country Case Study', in Mozammel, M. and Odugbemi, S. (eds.) *With the Support of Multitudes*, London: DFID.

Cheru, F. (2002) 'The PRSP Process in Ghana', Brussels: Economic Commission for Africa.

Manuh, T. (1994) 'Ghana: Women in the Public and Informal Sectors under the Economic Recovery Programme', in Sparr, P. (ed.) *Mortgaging Women's Lives: Feminist Critiques of Structural Adjustment*, London: Zed Books.

Ofei-Aboagye, E. (2001) 'Structural Adjustment and Women in Ghana', in Baah, A.

Treinamentos do INTRAC

Treinando os treinadores, 19 a 20 de setembro 2005, Oxford, RU

Ensino de técnicas de aprendizagem participativa e formas efetivas de planejar um evento. Os participantes terão oportunidade de liderarem uma sessão de treinamento interativo e receberão uma análise de seu desempenho com recomendações úteis ao final.

Planejamento de gênero para o Desenvolvimento: o que significa isso e como se faz? De 3 a 7 de outubro de 2005, Oxford, RU.

Planejadores de Desenvolvimento e de ONGs estão crescentemente se comprometendo a incorporar a perspectiva de gênero em seus trabalhos. Eles enfrentam muitos desafios, ao colocá-la em prática. Este curso explora os conceitos e abordagens de gênero, e como torná-los uma prática efetiva no desenvolvimento.

Apoiando o trabalho de influência em políticas no Sul, 10 a 12 de outubro de 2005, Londres, RU.

O trabalho de influência em políticas é uma parte importante no desenvolvimento de programas, e as ONGs no Sul e no Leste estão crescentemente buscando desenvolver estratégias e capacidades nesta área. O pessoal das ONGs do Norte e as organizações doadoras, especialmente aqueles que gerenciam programas, ou trabalham nos departamentos de políticas ou em escritórios de campo estão crescentemente envolvidos com programas de influência em políticas com seus parceiros do Sul. Conheça as opções para prover apoio e fortalecimento de capacidades e contribuir com os seus parceiros!

Poder e Parceria, 2 a 4 de Novembro de 2005, Londres, RU.

As relações entre as ONGs sediadas em diferentes partes do mundo têm se tornado um elemento chave nos processos de desenvolvimento internacional. Você já pensou em prestação de contas e em governabilidade compartilhada? Discuta a partir de estudos de casos atuais sobre parceria e boas práticas. O objetivo deste curso é examinar a natureza e a qualidade dessas relações e como elas impactam no desenvolvimento. Questões emergentes sobre estas relações serão exploradas no curso.

Gerenciamento Efetivo do Desenvolvimento, 7 a 1 de novembro de 2005, Oxford, RU.

Este curso não apenas ajudará os participantes a melhorar suas capacidades gerenciais, mas também ajudará a melhorar o conhecimento sobre o impacto do estilo de gerenciamento, desenvolverá a capacidade de percepção e o papel de liderança e melhorará a confiança do participante para facilitar processos de mudança organizacional.

Descontos estão disponíveis em caso de pagamentos feitos com antecipação! Contactem o email training@intrac.org ou pelo telefone + 44 (0) 1865 263040. visite também nossa página web www.intrac.org para maiores informações sobre este e futuros cursos.

ontrac

ISSN 1476-1327

Editoras: Hannah Warren, Pesquisadora INTRAC e Jackie Smith, Gerente de Publicações INTRAC

Desenho: Sophie Johnson, Colophon

Impressão e Distribuição: Warwick Printing

ONTRAC é um boletim informativo do INTRAC - Centro Internacional de Pesquisa e Treinamento de ONGs -. Ele é publicado três vezes por ano. Seu conteúdo pode ser reproduzido e traduzido livremente desde que a fonte seja mencionada. O INTRAC agradece as seguintes organizações pelas suas contribuições à produção do Ontrac: Christian Aid, Concern Worldwide, Cordaid, DanChurchAid, MS Denmark, Novib, Save the Children Noruega, Save the Children Suécia, Save the Children Dinamarca, South Research e World Vision UK.

Para fazer assinatura, por favor contatar INTRAC (info@intrac.org) indicando se deseja receber por correio eletrônico (em Inglês, Chinês, Francês, Português, Russo ou Espanhol) ou pelo correio normal (em Inglês e Russo somente). Você pode também fazer a assinatura on line através de www.intrac.org na seção sobre o boletim.

INTRAC	Tel: +44 (0) 1865 201 851
PO Box 563	Fax: +44 (0) 1865 201 852
Oxford OX2 6RZ	Email: info@intrac.org
United Kingdom	Website: http://www.intrac.org

INTRAC é uma companhia limitada, registrada sob o No. 2663796, e uma organização sem fins lucrativos registrada sob o No. 1016676.