Projeto de Política Social
BRA/81/001
Relatório Técnico
Versão Definitiva
Setembro de 1982
Original: Português

# ALGUNS PRESSUPOSTOS PARA UMA DEFINIÇÃO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO DA COMUNIDADE

Crisóstomo Pizarro

Projeto de Política Social
BRA/81/001
Relatório Técnico
Versão Definitiva
Setembro de 1982
Original: Português

# ALGUNS PRESSUPOSTOS PARA UMA DEFINIÇÃO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO DA COMUNIDADE

Crisóstomo Pizarro

---

Trabalho originalmente apresentado no I Seminário Nacional sobre Qualidade de Vida. Aracajú, dezembro de 1980.

O autor deseja agradecer a Luiz Carlos E. Silva e George Martine pelos comentários feitos à primeira versão, e a Elizeu Calsing pela revisão do trabalho e por sua permanente disposição para discutir o seu conteúdo.

# I N D I C E


Páginas

I. Análise da Evolução do Conceito de Participação 1

1. A Participação como Fenômeno Micro-social

2. A Participação como Fenômeno Macro-Social e Multidimensional 4

II. Limitações da Política de Desenvolvimento de Comunidade e de sua Efetivação através de alguns programas. 17

III. Diretrizes para uma Política de Desenvolvimento da Comunidade 24

1. Política de Fomento Organizacional 24

2. Definição da Institucionalidade Participatória 31

IV. BIBLIOGRAFIA 35


## QUADROS


-Política de Desenvolvimento de Comunidade segundo o III PND 19

-Tipos de Organizações Sociais Identificadas nos Bairros de Atuação dos CSUs: Associações de Moradores 22

# ALGUNS PRESSUPOSTOS PARA UMA DEFINIÇÃO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO DA COMUNIDADE

## I. Análise da Evolução do Conceito de Participação

### 1. A Participação como Fenômeno Micro-Social

As sugestões apresentadas neste trabalho decorrem da preocupaçao e análise feitas por numerosos técnicos envolvidos no processo de programação e avaliação da política social. Estas colocações são, portanto, em grande medida, manifestações de uma tentativa geral de redefinição em pleno andamento e não propostas acabadas e sancionadas oficialmente. A nossa análise surge da constatação de que, em que pese os esforços emprendidos ultimamente, tanto o III PND como os programas sociais do governo, não têm conseguido explicitar suficientemente as características e objetivos de uma política de Desenvolvimento Comunitário.

Para uma melhor compreensao da nossa perspectiva analítica, se examinará, em primeiro lugar, a origem e evolução conceitual do método de Desenvolvimento Comunitário. A seguir serão ressaltadas as limitações observadas na definição da Política de Desenvolvimento Comunitário adotada pelo III PND e por alguns programas sociais. Na última parte, se sugerirá o que consideramos como os pressupostos para uma elaboração mais adequada dessa política.

Pode-se dizer que a participação, concebida como instrumento de desenvolvimento econômico e social, tem constituído uma temática que tem preocupado a ONU desde os seus primeiros anos de funcionamento, chegando a ganhar especial importância a partir da década de cinqüenta, em função dos problemas relativos ao desenvolvimento rural. Posteriormente, nas discussões sobre a assim chamada Segunda Década do Desenvolvimento, isto é, nos anos setenta, a problemática

da participação voltou a ser discutida com especial insistência, superando-se muitas das concepções que não se demonstraram acertadas no passado. Durante os anos setenta surgem também, nos trabalhos da OIT, novas redefinições da participação, desta vez no contexto das relações entre participação e satisfação das necessidades básicas.

Se se examina a evolução que o conceito de participação tem experimentado nos diferentes documentos de trabalho, declarações e resoluções da ONU, durante as três últimas décadas, pode-se determinar três etapas fundamentais: a correspondente à participação como desenvolvimento da comunidade rural, a extensão deste conceito às áreas urbanas e, finalmente, a redefinição do conceito de participação como fenômeno macro-social e multidimensional.'

A participação restrita à noçao de desenvolvimento da comunidade identificou-se inclusive geograficamente com os projetos de desenvolvimento agrário na Ásia, Oriente Médio e África[1]. Supunha-se nas décadas de 50 e 60 que as populações rurais constituiam efetivamente uma comunidade nas quais não existiam diferenças de classe e que, portanto, o que se pretendia desenvolver através desses programas eram interesses essencialmente harmônicos.

O desenvolvimento da comunidade baseou-se no método do assim chamado "felt needs", segundo o qual as necessidades manifestadas pelos grupos-metas dinamízam a atuação da comunidade. Dada a diferença de "felt needs" segundo a posição objetiva dos subgrupos na estrutura econômica e de poder locais, as necessidades que refletiam a atuação dos projetos de desenvolvimento rural eram as dos grupos melhor situados na estrutura local. Como conseqüência deste fato, acontecia que, dentre as necessidades e demandas de desenvolvimento expressas, obviamente as características estruturais da economia rural

---

1) Ver United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Popular Participation in Development. Emerging Trends in Community Development. New York, 1971, pp. 1-6.

e, muito em particular, os problemas relativos a reforma agrária, não eram considerados.

Na América Latina, desde as primeiras décadas do século, já existiam fortes indícios das dificuldades para se promover o desenvolvimento rural via um instrumento que desconhecia os conflitos de classe. Estes tinham marcado notavelmente, por exemplo, a história da Revolução Mexicana de 1910 até a reforma agrária do Presidente Cárdenas em 1934, os movimentos camponeses na Bolívia entre 1946 e 1952 e na Venezuela após a queda de Perez Jimenez no final dos anos 50.

Além das limitações originadas na própria base teórica do método, cabe assinalar também que os programas de desenvolvimento da comunidade geralmente não excediam os estreitos limites geográficos da localidade rural, atuando, portanto, sobre a base dos recursos locais e sem relação alguma com os problemas econômicos e políticos mais gerais do país.

O fracasso destes programas não impediu que esta metodologia se aplicasse ao desenvolvimento das zonas urbanas. De um modo geral, estes programas surgiram como consequência dos esforços dos governos em organizar uma contrapartida social que permitisse viabilizar alguns programas de bem-estar para areas marginais altamente populosas e carentes de serviços básicos.

Em um informe do Secretário Geral sobre o "Desarrollo de la Comunidad em las Zonas Urbanas", escrito em 1961, se esclarecia que:

> "O termo desenvolvimento de comunidade emprega-se aqui no sentido de ação conjunta, sob o nome que seja, de dois fatores: a iniciativa coletiva de famílias que moram numa localidade e o apoio de seus esforços mediante serviços que lhes presta um organismo público de categoria mais alta"[1].

1) Ver ONU. Desarrollo de la Comunidad en las Zonas Urbanas. Informe del Secretario General. Nueva York, 1961.

Nesta ampla acepção incluem-se programas tão diversos como distintas formas de colaboração entre municípios e população para a prestação de serviços básicos e construção de obras de infra-estrutura, projetos de desenvolvimento industrial e de habitações populares, desenvolvimento de zonas industriais, criação de novas cidades, promoçao de centros de vizinhanças e associações comunitárias. [1]

As limitações do enfoque, quando aplicado na área rural, não foram sempre superados satisfatoriamente por esses programas. A aplicação do princípio do desenvolvimento de comunidade às áreas urbanas também era de discutível validade neste caso, embora por razões diferentes. As relações de dependência dos trabalhadores rurais e pequenos produtores ao sistema patronal assumem na sociedade rural uma grande visibilidade social e particularismo, enquanto que na população marginal essas relações são mais difusas. Por outro lado, entre os mesmos grupos marginais, geralmente migrantes de diferentes origens geográficas e com diversas modalidades de inserção ocupacional no mercado de trabalho, não se dão as condições objetivas para o desenvolvimento de relações grupais de caráter comunitário. A carência de organizações sociais estáveis não significa, certamente, a ausencia de vínculos de solidariedade espontâneos.

## 2. A Participação como Fenômeno Macro-Social e Multidimensional

A etapa de desenvolvimento de comunidade como forma de micro-participação local, isolada, assistencialista e induzida foi sucedida pela compreensão por parte da ONU e de suas agências especializadas, em particular pela OIT, que a participação era pouco relevante para os grupos pobres, a menos que ela assumisse também um conteúdo macro-social e multidimensional.

Neste último sentido cabe destacar a Resolução da ONU sobre o Progresso Social e o Desenvolvimento do ano 1969, que insere a participação nos frutos do processo de desenvolvimento geral do país,

---

1) Ver Op. Cit. . Passim.

como um "direito de todas as pessoas e seres humanos". Este direito é definido em termos muito complexos. Ele comprenderia: o estímulo a iniciativa criativa dentro de um marco dado por um clima de liberdade, o direito à informação nacional e internacional relevante para participar na decisão e implementação das metas comuns do desenvolvimento. Igualmente, o direito à participação não é concebido somente no sentido de participar nos órgãos nacionais e regionais incumbidos de tomar as decisões econômicas, sociais, culturais e políticos de interesse geral, mas também como participação dos cidadãos em organizaçoes autônomas de caráter produtivo e social.[1]

Posteriormente, na estratégia de desenvolvimento para a Segunda Década do Desenvolvimento das Nações Unidas, insiste-se novamente na necessidade da participação de todos os setores da população no processo de desenvolvimento.[2] A propósito da aplicação desta estratégia, recomendações similares foram feitas também pelo Secretário Geral no seu relatório sobre Programas e Políticas Sociais em alguns países em desenvolvimento.[3] Por sua parte, o Conselho Econômico e Social, em 1973, recomendava que os governos dos Estados membros das Naçoes Unidas deveriam:

---

1) General Assembly, Resolution 2542 (XXIV) of 11 December 1969, The Declaration of Social Progress and Development.

2) ONU, General Assembly. Resolution 2626 (XXV) 24 October, 1970.

3) Ver United Nations, Popular Participation in Decision Making for Development. N.Y., September, 1975.

> "Estimular uma ampla participação popular e cooperação no processo de desenvolvimento, no estabelecimento de metas, na implementação de planos e no gozo dos benefícios do desenvolvimento."[1]

Na avaliação da Segunda Estratégia Internacional de Desenvolvimento, realizada em agosto de 1973, os governos da América Latina também ressaltaram a importância da participação para a consecução do assim chamado "desenvolvimento integral", consagrado por esta estratégia.

A OIT, por sua vez, na discussão sobre as estratégias para a satisfação das necessidades básicas, aborda a problemática da participação desde o ponto de vista de sua importância per se, isto é, como uma atividade fundamental para a efetiva implementação dessa estratégia.[2] O assim chamado "Basic Need Approach" proposto pela OIT[3], e endossado pela Conferência Mundial de Emprego[4] em 1976, enfatiza a necessidade de concentrar-se na satisfação das necessidades de alimentação, habitação, vestuário, água potável, saúde, saneamento, educação e transporte em termos absolutos.

Uma interpretação restritiva deste "approach" seria identificá-lo como um programa anti-pobreza convencional, com a novidade de que ele se enquadraria dentro de uma estratégia econômica de maior

---

1) Economic and Social Council, Resolution 1947 (LIV). 16 maio, 1973.

2) Ver ILO, Economic and Social Policy Synthesis Programe; Jean Mayeres. "Popular Participation in Planning and Decision Making for Basic Needs Fulfiment: An Institutional Approach". Especialmente Prefácio de Jean Mouly, pp. i-vi.

3) ILO, "Employment, growth and Basic Needs: A One-Word Problem". Tripartite World Conference on Employment, Labour, Distribution and Social Progress and the International Division of Labour, Geneva, 1976.

4) "Declaration of Principles and Programme of Action" Adopted by the Tripartite World Conference on Employment, Income Distribution and Social Progress and the International Division of Labour. Geneva, 4-17 June 1976, in ILO."Meeting Basic Needs: Strategies for Erradicating Mass Poverty and Unemployment", Geneva, 1977.

alcance.[1] Com efeito, o programa nao se diferenciaria das estratégias anteriores, a não ser que sustenta-se que:

> "Uma política orientada à satisfação das necessidades básicas implica na participação do povo na tomada de decisões que o afetam".

É precisamente este sentido político da participação que outorga ao "approach" das necessidades básicas sua peculiaridade e e esta necessidade, a de participar, também em termos políticos, a que se revela como a de maior hierarquia. Neste sentido, o programa de Ação de Conferência Mundial sobre o Emprego é particularmente explícito quando afirma que:

> "O principal objetivo da estratégia de necessidades básicas deve ser o de garantir uma efetiva participação de massas no processo político, a fim de amparar os interesses da população".[2]

Na definição da Estratégia Internacional de Desenvolvimento para o terceiro decênio - a década de 80-, a proposta da participação foi também explicitamente recomendada nos seguintes termos:

> "O processo de desenvolvimento deve promover a dignidade humana. O último objetivo do desenvolvimento e a constante melhoria do bem-estar de toda a população, tendo por base a sua completa participação no processo de desenvolvimento e uma justa distribuição dos benefícios que dele se derivam."[3]

---

1) "Popular Participation in Planning and Decision Making for Basic Needs Fulfilment: An Institutional Approach", Op.Cit., pp. 1-7.

2) Ver Naciones Unidas, Consejo Económico y Social - CEPAL. "La Participación Popular en el Desarrollo en América Latina". Documento preparado pela División de Desarrollo Social de la CEPAL para o Seminário Internacional sobre Participação Popular, ocorrido em Lyablyana, Yugoslávia, 17-25 de maio de 1982. (mimeografado)

3) United Nations, Department of Public Information. "International Development Strategy for the Third United Nations Development Decade". Preamble, part 8, N.Y. 1981, p. 2.

No programa de açao desta estratégia para a América La tina, a "participação de todos os grupos sociais" no desenvolvimento é concebido como um requisito para a configuração de "sociedades mais justas e integradas e com destino próprio, onde o homem encontra reais possibilidades para a mais completa realização de suas potencialida - des."[1]

O Instituto das Nações Unidas para o Desenvolvimento So cial (UNRISD), por exemplo, reconhecendo a relevância dos problemas re lativos à participação, definiu um programa especial de "participação popular" em fins de 1980.

> O programa está "baseado na premissa de que uma vigorosa participação do povo e um instrumento importante para re verter a tendência de uma crescente dependência e margi- nalização das massas".[2]

A participação é definida:

> "como os esforços organizados para incrementar o contro- le sobre os recursos e instituições reguladoras das si tuações sociais dadas, por parte de grupos e movimentos dos que estão excluídos de tal controle".[3]

O UNICEF, por sua vez, reconhecido como a "agência que caminha na dianteira na compreensão das implicações da prática daqui- lo que se diz na área da participação comunitária para o desenvolvi -

---

1) CEPAL. "Programa de Acción Regional para América Latina en los Años Ochenta". Cuadernos de la CEPAL nº 40 , 1981, p. 19. Citado in CEPAL, "La Participación Popular en el Desarrollo en América Latina, op.cit. p. 3.

2) Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD). "Programa de Participación Popular, Lineas Principales de Desarro - llo del Programa y Plan de Trabajo para 1981 en América Latina y el Caribe", Ginebra, abril, 1981, p. 3

3) IBID.

mento",[1] tem assinalado que:

> "Como um processo, a participação popular deveria ser integrada em todo o tipo de programas ou ela pode constituir, em si mesma, o componente maior de um programa. A organização do povo para a participação e uma atividade de desenvolvimento válida por si mesma, distintamente dos resultados do programa social que ela ajuda a conseguir. A maioria das situações de participação popular não representam, na realidade, modalidades de plena participação, isto é, a tomada de decisões por parte da comunidade com relação à identificação de problemas, estabelecimento de prioridades, programação, implementação, acompanhamento e avaliação, representa tãopouco uma absoluta falta de participação. Embora exista uma questão de níveis familiares e amplamente tolerados em determinada situação, a participação comunitária na implementação dos aspectos de um programa iniciado e desenhado por grupos externos não conduz, no longo prazo, a autoconfiança".[2]

O esforço da participação popular em programas de serviços não pode ser feito apenas no momento do processo de programação; tãopouco, uma ou duas consultas aos moradores locais podem ser qualificadas como apoio à participação comunitária, mesmo quando elas representam etapas na direção correta. A participação genuina é levada a cabo através de um diálogo continuado, como uma atividade dinâmica

---

1) Draft Technical Report por Jane Bunnag. UNDP Inter-Agency Consultant. Communication and Community Participation. International Drinking Water Supply and Sanitation Decade, New York, January 1982, p. 16.

2) UNICEF, Program Development and Planning Division Office of the Senior Policy Specialist, Community Participation. Integrating People's Participation into Country Programmes. New York, 1981. p. 4.

e nao estática.[1]

Esta postura também tem sido adotada para o desenvolvimento de atividades em áreas específicas, tais como nutrição e cuidados primários de saúde. Com relação à primeira, depois de examinar dois casos, o Projeto "Compassión" nas Filipinas e o Projeto de Comunidades Urbanas de Hyderabad na Índia, são estabelecidos alguns princípios e recomendações sobre participação comunitária.

Destacam-se, entre os princípios, a proposta de que "a participação comunitária é importante em nutrição porque a experiência em programação e implementação sugere que não há melhor meio para promover 'cost-effective programmes' que estabelecer, apoiar e implementar programas de um modo participativo. 'Cost-effective programmes' são definidos como aqueles que são relevantes para as necessidades da comunidade e, consequentemente, bem recebidos e utilizados, e podem sustentar-se, mesmo depois que a assistência externa chegue ao fim."[2]

---

1) ID, p. 5. Este conceito apóia-se no estudo de caso de programas da UNICEF na Etiópia, Egito, Bogotá, Nairobi, Líbano, Iemem Democrático, Paquistão, Sri Lanka, Índia e Panamá. Os programas cobrem áreas rurais e urbanas e se relacionam tanto com serviços básicos quanto com atividades econômicas e de habitação popular. Conceitos análogos podem ser encontrados também em Karen H. Smith. Policy Specialist and Mary Racelis Hollnsteiner, Senior Policy Specialist, Community Participation and Family life, UNICEF. Community Participation: The UNICEF Approach. Notes Prepared for the ACC Task on Rural Development, Panel on People's Participation, Geneva, 19-21 January, 1982.

2) UNICEF, Community Participation and Family Life Section. Community Participation and Nutrition. Report of Part of the Eight Session of the Administrative Commitee on Co-ordination, Sub-Committee on Nutrition of the United Nations. Symposium, 15-19 Fev. 1982, Bangkok, Thailand, p. 5.

Com relação às recomendações, e estabelecido que: "reconhecendo que a participação popular, a nível da comunidade rural e urbana, é essencial para o êxito dos programas de nutrição, o sub-comitê de Nutrição da ONU determina aos governos e agências de assistência a apoiar a organização popular de homens e mulheres, e que mobilize a população, através de uma efetiva liderança, para seu próprio desenvolvimento.

1. Como ponto de partida, prestar assistência aos problemas identificados pelo povo como prioridades, relacionadas ou não diretamente com preocupações nutricionais; esta estratégia antecipa um sério problema posterior em nutrição, oportunidade em que a tecnologia relacionada com nutrição deveria estar disponível;
2. Apoiar o treinamento do povo e de seus líderes em aspectos organizacionais, programação, administração e avaliação;
3. Oferecer informações sobre nutrição e assistência técnica, de tal forma que o povo possa entendê-las e aplicá-las;
4. Fazer previsões orçamentárias específicas para componentes de programas e projetos que facilitem a participação popular;
5. Estimular revisões de procedimentos administrativos, especialmente daqueles que afetam as ações a nível da comunidade, a fim de modificar aqueles que dificultam as iniciativas comunitárias e de apoiar aqueles que os reforçam;
6. Colaborar com organizações nao governamentais, especialmente das autóctones, com comprovada capacidade de mobilizar a participação das comunidades em seu próprio desenvolvimento."[1]

---

1) ID, p. 7.

Com relação a atuação na area dos cuidados primários da saúde, o UNICEF também já definiu a participação como um "imperativo"[1] fora de discussão. O problema não reside num desacordo sobre este particular, mas, em entender que a participação não é tão somente um meio para uma melhor realização dos objetivos de saúde, senão que também um fim em si mesmo. Outros problemas, que devem ser resolvidos, referem-se à adequada identificação de quem devem ser, na comunidade, os grupos-metas prioritários; à relação entre a atuação meramente setorial e intervenção de caráter mais integral, que influem na saúde; à apropriada seleção e treinamento dos trabalhadores de saúde, provenientes da própria comunidade e à compreensão de que as atuações em saúde podem também chegar a evidenciar processos políticos. Com efeito:

> "O processo mediante o qual grupos ou indivíduos competem entre si pelo acesso aos recursos limitados e decidem sobre como eles devem ser alocados, pode ser chamado de político. Desde que os cuidados primários de saúde objetivem, em última instância, afetar a redistribuição de recursos e poderes de decisão, a fim de que os cidadãos comuns, dentro da comunidade, possam obter uma razoável parte deles e, portanto, ter voz com relação as suas próprias vidas, especialmente em cuidados de saúde, a estratégia de cuidados primários de saúde é claramente um processo político".[2]

Com a intenção de promover a participação comunitária em todos os diferentes tipos de projetos desenvolvidos pelo UNICEF, foram preparados alguns guias operacionais, a partir de uma discussão

---

1) Mary Racelis Hollsteiner, UNICEF, The Participatory Imperati e in Primary Health Care. Paper preparado para a International Conference "Towards an Authentic Development: The Role of Adult Education", International Council for Adult Education, Paris, October 1982.

2) ID, p. 9

teórica sobre os condicionantessociais, culturais e políticos que afetam este processo.

As propostas de participação aqui brevemente identificadas não se apoiam tão somente em argumentações teóricas. Elas também têm seu suporte numa variada gama de experiências, que muito bem demonstram suas vantagens no que se refere à consecução de maiores níveis de eficácia e eficiência na implementação de variadas ações de desenvolvimento. No âmbito do desenvolvimento rural, por exemplo, David C.Korten demonstrou como, em cinco casos exitosos tomados da experiência asiática, a programação participativa foi determinante nos êxitos alcançados. Num outro estudo prova-se também que, de um universo de 75 projetos de crédito rural na América Latina, aqueles que recorreram à participação do grupo-meta resultaram exitosos, em comparação com aqueles que não seguiram este dispositivo e que mantiveram as outras características constantes, obviamente.[3] Outro caso de projeto de crédito dirigido às populações rurais marginalizadas,cujo êxito é atribuído à participação dos beneficiários no processo de diagnóstico, formulação do projeto e avaliação, é o Fundo de Desenvolvimento Rural de Marginalizados (FODERUMA), administrado pelo Banco Central do Equador, com a cooperação técnica do UNICEF.[4]

1) Ver Aruṇashree P. Rao. Community Participation. Theoretical and Operational Guidelines Draft. New York, August, 1981.

2) Ver sua análise do "Indian National Day Development Board",do "Sri Lanka Sardovaya Sharamodana Movement", do "Blangadesh Rural Advancement Committee", do "Thailand Community Based Family Planning Services", do "Philippine National Irrigation Administration Communal Irrigation Program", em "Community Organization and Development: A Learning Process Approach". Public Administration Review, sept-oct. 1980, p.480-511.

3) E. Sales. "Succesful Credit Projects in Latin America".Development Digest, V.16, nº 3, July 1978.

4) Ver UNICEF. "Ellos tambiém pueden..." Fondo de Desarrollo Rural Marginado (FODERUMA). Reunião sobre a Infância na América Latina e no Caribe, com especial referência à sua situação e desenvolvimento em áreas marginais rurais e urbanas, México, maio de 1979. A metodologia participativa em que este projeto se apóia, foi formalizada por Vesna Bosnjak. "Planeación y Acción a Nível Local con Participación Comunitária." In Taller sobre Indicadores Sociales, UNICEF, Villa Leyva, Colombia, 1980.

Avaliações igualmente positivas foram feitas com relação ao papel da auto-ajuda na provisão de serviços básicas em saúde, planejamento familiar, construção popular e transportes de massas.[1]

O exame do programa integrado de saúde, nutrição e população, levado a cabo no Estado de Maharashtra, comprova, da mesma forma que nos casos anteriores, a importância da "interação comunitária" e da "accontability from below" para a detenção dos "impressionantes" resultados alcançados neste caso.[2]

Dois estudos de caso de organizações rurais nas Filipinas - Cooperativa de Crédito de São José e a Comunidade Agrícola de Kagawasan - também ensinam que "onde a participação comunitária é pobre para assuntos de interesse da comunidade, a dificuldade não jaz tanto nas próprias pessoas - a passividade é um efeito e nao uma causa - , mas nas limitações para a atuação, impostas pelas estruturas burocráticas e pelas restrições de ordem institucional. Se estas forem eliminadas, as energias criativas que subjazem na aparente passividade são liberadas. A organização da comunidade mobiliza as pessoas para identificar estas limitações, para analisá-las e desmistificá-las, e para desenvolver uma estratégia tendo em vista reduzí-las ou eliminá-las. Neste processo as pessoas crescem em eficácia, autoconsciên-

---

1) Bruce Stokes. "Local Responses to Global Problems: a Key to Meeting Basic Human Needs". In Worldwatch Paper 17, Worldwatch Institute, 1976, Massachsetts Avenue, N.W., February 1978. Citado por David C. Korten. "The Management of Social Transformation", in From the Professional Stream, Currents and Sounding. Par, November/December 1981.

2) Ver David F. Pyle "From Project to Program: the Study of the Scaling up Implementation Process of a Community Level, Integrated Health, Nutrition, Population Intervention in Maharashtra (India)", Ph.D. Proposal.MIT, February, 1981.

cia e capacidade para determinar seu futuro.[1] Num documento preparado pelo UNICEF, para o Seminário Internacional sobre Participação Popular, organizado pelo Departamento de Cooperação Técnica para o Desenvolvimento, das Nações Unidas, em maio de 1982, fez-se ver que " a experiência dessa organização (UNICEF desenvolve, no momento, 110 programas de cooperação no mundo) indica que a "verdadeira" participação ou intervenção popular na definição dos problemas, assim como na concepção, execução, acompanhamento e avaliação dos projetos traduz-se , quase que invariavelmente, em melhores taxas de utilização, uma maior continuidade e melhor manutenção dos programas e, por consequinte, em melhores resultados do ponto de vista da relação custo-benefício.[2]

---

1) Mary Racelis Hollnsteiner. "Mobilizing the Rural Poor Through Community Organization". In Philippine Studies 271, 1979, p. 403. Para um estudo mais detalhado da comunidade de Kagawasan, ver também "Kagawasan: A Case Study on the Role of Law in the Mobilization and Participatory Organization of the Rural Poor". A Preliminary Report Submitted to the International Center for Law and Development, by the Institute of Philipine Culture. 30 April, 1979.

2) UNICEF. "Participación Popular de los Hombres y las Mujeres en Benefício de la Infancia". Seminário Internacional sobre Participação Popular, Departamento de Cooperação Técnica para o Desenvolvimento, ONU, Luyablyana, Yugoslávia, 17-25 de maio de 1982, p. 10. O abjetivo "verdadeiro" refere-se, em geral, ao tipo de participação aqui apresentado Para uma análise mais detalhada do ponto de vista do UNICEF, ver trabalhos de Mary Racelis Hollnsteiner, atualmente responsável pela Sección de Participación Comunitaria y Vida Familiar do UNICEF. Entre outros, ver "People Power, Community Participation in the Planning of Human Settlement", in Assignment Children, nº 40, october-december, 1977; "People-powered Development : Thoughts for Urban Planners, Administrator and Policy Makers". Regional Congress of Local Authorities for the Pacific. 9-16, June 1982, Yokovama, Japan United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific(ESCAP), United Nations Centre for Human Settlements (HABITAT).

Numa recente avaliação dos programas da Interamerican Foundation podemos apreciar o mesmo ponto de vista quanto à contribuição altamente positiva da participação na efetiva promoção econômica e social dos grupos mais pobres da sociedade. É assim que se coloca a questão nesta avaliação:

> "Os grupos pobres sabem o que necessitam para satisfazer seus intereses, atender suas necessidades e resolver seus problemas. Isto não significa que eles conheçam todos os obstáculos que provavelmente irão surgir, ou que tenham uma completa informação sobre alternativas, ou que possam evitar sérios erros ou faltas. Significa que os projetos funcionam melhor quando seus supostos beneficiários são escutados e suas idéias respeitadas, e quando os projetos são verdadeiramente iniciados, elaborados e administrados por eles mesmos."[1]

> "As organizações de base aumentam consideravelmente as oportunidades para que os grupos pobres melhorem sua própria vida. Através da organização do trabalho coletivo e do compartilhar recursos escassos, os grupos pobres podem encontrar novas oportunidades de emprego, elevar seu nível de rendimento e conseguir serviços vitais para suas comunidades. Eles também ganham poder de negociação, que os habilita a obter relaçoes mais equitativas com comerciantes, fazendeiros e funcionários do governo , e poder começar a transformar suas necessidades e esperanças em demandas e resultados. Mesmo considerando que muitas destas organizações são frágeis e operam sob condições extremamente adversas, elas têm demonstrado, uma e outra vez,

---

1) Excerpts from the Interamerican Foundation: Lessons from its Grassroots Development Experience. Report by Peter Hakim, July 1981, p. 1.

> que podem efetivamente usar a assistência para o desen - volvimento e contribuir para o progresso econômico e social de seus membros. Sua continuidade, em meio as adversidades, sugere a importância que elas têm para suas respectivas comunidades. Cooperativas de campone - ses no Haiti, Paraguai e Peru, apoiadas pela Fundação estão dando aos produtores de economias de subsistência acesso ao crédito e à assistência técnica pela primeira vez. Grupos comunitários na Bolivia e México estão faci litando serviços de saúde e nutrição a seus membros. Tra balhadores no Chile, Jamaica e Uruguai criaram novos em- pregos através da organização de suas próprias empresas".[1]

Estas avaliações positivas da contribuição do processo de participação ao desenvolvimento econômico e social dos grupos mais pobres da sociedade demonstram que as propostas de organização e participação popular não só se apóiam em fortes argumentos de caráter ético e teórico, mas também em boas razões de ordem prática. Vejamos agora como o III PND e alguns programas sociais concebem o processo de participação comunitária.

## II. Limitacões da Política de Desenvolvimento de Comunidade e de sua Efetivação através de Alguns Programas

O III Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) introduz , pela primeira vez, uma tentativa de definição global da política governamental com relação ao desenvolvimento de comunidade. A diferença com os PNDs anteriores é que na seção 6 daquele documento há um esforço por esclarecer os fundamentos dessa política, seus objetivos gerais, estratégias e prioridades. Em função das omissões anteriores, trata-se de um avanço. Sem embargo, e também evidente que as definições propostas são ainda tributárias da noção tradicional de desenvolvimento de comunidade, no sentido de enfatizar o caráter integrativo dessas ações "aos programas e projetos prioritários para o desenvolvimento nacional, evitando-se ações que pretendam desenvolver as comunidades como núcleos autônomos".[1] Esta formalização parece-nos par

---

1) ID , p. 1-2.

2) Ver III PND, seçao 6, p. 3.

ticularmente inadequada, tendo em vista o fato de que um dos objetivos prioritários do Desenvolvimento de Comunidade é precisamente colaborar no desenvolvimento da capacidade de atuação autônoma da comunidade.

Ainda que esta limitação se revela de pequena importância quando é examinada no contexto de todas as definições dadas pelo III PND, sua formalização explícita nos termos citados acima introduz um erro teórico dificilmente ignorável. Para uma apreciação da concepção global dessa política, apresenta-se, mais adiante, um resumo, segundo as definições do III PND.

Um outro aspecto que mereceria um tratamento mais cuidadoso, refere-se à identificação dos agentes comunitários. Neste sentido, o Plano alude muito vagamente a "comunidades", "populações","famílias", "diferentes grupos sociais" e "empresas". Às vezes, estas categorias são qualificadas através de adjetivos tais como "locais" , "pobres" ou"carentes", dependendo do contexto em que elas são usadas. Obviamente, as orientações do Plano seriam mais úteis se estas categorias fossem empregadas num sentido mais rigoroso. Quando se trata de aprofundar o significado substantivo desta terminologia, fica mais ou menos claro que o universo organizacional dominante, sujeito-objeto das ações comunitárias, estaria constituído pelas organizações sociais, entendidas estas num sentido restrito. Receberiam então menor atenção as organizações propriamente econômicas, como os sindicatos e cooperativas. No caso das organizações sociais num sentido restrito, o elemento constituinte de sua especificidade é o fato de que seus membros são moradores de uma mesma localidade, independentemente de sua inserção estrutural e funcional no sistema econômico.

Por outro lado, se se analisa a consistência entre os fundamentos, objetivos, estratégias e linhas de ação prioritárias, observa-se que as estratégias destacadas contribuem à consecuçao dos dois objetivos gerais descritos, e que as linhas de ação prioritárias são apenas uma maior especificação da primeira estratégia.

# Política de Desenvolvimento de Comunidade

## segundo o III PND

### Fundamentos

"A definição governamental de colocar o desenvolvimento a serviço da melhoria da qualidade de vida da população e de seus direitos, de construir verdadeira democracia social e política, comprometida com a história e a cultura nacional e com a opção brasileira pela economia de mercado, de descentralizar a formulação e execução de programas e projetos, de fortalecer os Estados e Municípios (...)encontram no desenvolvimento comunitário ponto de apoio de fundamental importância".

"O desenvolvimento comunitário abrange esforço conjunto das próprias comunidades e do Governo".

### Objetivos Gerais

1. "Mobilizar o esforço das populações locais para participar ativamente na solução de seus probelmas".
2. "Assegurar a integração entre planos, programas e projetos locais, e as diretrizes, planos e programas regionais e nacionais."

### Estratégias

1. "Ampliar a cobertura e acelerar o ritmo do desenvolvimento local de modo a atender às necessidades básicas das comunidades. "
2. "Estimular a consciência comunitária"
3. "Promover a organização de grupos locais de modo a possibilitar maior capacidade de decisão sobre as prioridades a observar e as ações a desenvolver".
4. "Aumentar a capacidade da comunidade local para formular e encaminhar as reivindicações específicas às autoridades..."

### Linhas de Ações Prioritarias.

1. Medidas especiais voltadas: a) para o mercado de trabalho (que permita às populações pobres aumentar suas oportunidades de emprego produtivo); b) para a economia de subsistência e, c) Para calamidades públicas.
2. Ações de saúde e assistência social aos grupos materno-infantil.
3. Medidas educativas-sócio-recreativas e esportivas dirigidas aos jovens.
4. Assistência aos excepcionais, particularmente das famílias de baixa renda.
5. Atendimento a velhice.
6. Ações de saúde e assistência social que beneficiem a população em geral.

No exame particular das prioridades, chama a atenção o uso abusivo do termo extremadamente genérico de "assistência". Isto nao favorece a claridade e precisão que deveria caracterizar esta estratégia, evidenciando-se ao mesmo tempo uma concepção paternalista, supostamente já superada.

Do ponto de vista da definição de uma política de desenvolvimento de comunidade num sentido próprio, adverte-se para a existência de um vazio na determinação das medidas específicas que permitam efetivar as estratégias relativas ao "estímulo da consciência comunitária", a "promoção dos grupos locais", e "aumento da capacidade da comunidade local de formular e encaminhar reivindicações..." A esta ausência de medidas é preciso acrescentar o infundado suposto sociológico subjacente ao Plano, de que a comunidade já seria um dado de partida sempre existente.

Quando este tipo de análise é desenvolvido ao nível dos programas sociais, [1] também são numerosos os casos em que os problemas anotados anteriormente não têm sido resolvidos.

Ilustrações da admissão apriorística de que a comunidade está sempre organizada, omitindo-se, portanto, uma política de fomento organizacional, podem ser achados em quase todos os programas de grande alcance.[2] Estes, geralmente, limita-se a enunciar quais seriam os grupos e categorias sociais concebidos como os agentes da participação comunitária. Assim, por exemplo, o PRONAM destaca os Clubes de Mães, as Associações de Moradores, as Associações Profissionais, as Unidades de Saúde Local, as Cooperativas e os Sindicatos. O PIASS

---

1) Num outro trabalho temos ressaltado as qualidades e potencialidades de alguns programas. Aqui só mencionaremos algumas dificuldades. Ver IPLAN/CNRH. Estudo sobre a Política de Desenvolvimento de Comunidade. Trabalho Preparado para a Açao Coordenadora do Governo. Mimeo, Fevereiro/1980.

2) Ver CNRH, Estudo sobre Política de Desenvolvimento da Comunidade. Op. Cit.

identifica, por sua vez, as liderenças formais, "formas organizativas", sociedades de saúde e grupos de gestantes e nutrizes. No PRODASEC (urbano) e PRONASEC (Rural) destacam-se os assim chamados colegiados municipais e distritais e órgãos municipais de educação. O MOBRAL, no entanto, atua através de comissões municipais; O Projeto RONDON (Operações Especiais) nos "Grupos de Ação Comunitária"; O POLO NORDESTE em Cooperativas e "Comunidades", e o PNCSU nos "Conselhos Comunitários".

Esta identificação meramente formal e, em nao poucos casos, vaga e insuficiente, nao e acrescentada por uma definição do sistema de incentivos que se aplicaria para se fomentar um efetivo desenvolvimento de comunidade. Ou seja, como no III PND, assume-se o suposto de que a comunidade já estaria organizada, sendo, portanto, imprescindível uma política nesse sentido. Sem embargo, quanto este problema é examinado à luz do desempenho de alguns programas, adverte-se para o erro destas suposições.

Por exemplo, numa avaliação do PNSCSU, em quatro Estados, podemos constatar que são numerosos os bairros pobres nos quais nao é possível identificar quaisquer tipos de organização, e que, quando elas existiam, apresentavam muitas dificuldades no que se refere a modelos de organização e participação popular. Observa-se, em primeiro lugar, que a grande maioria daquelas organizações desenvolviam atividades filantrópicas promovidas pela classe média em benefício de clientelas específicas, tais como maes solteiras, menores abandonados, idosos e excepcionais.[1]

Uma outra constatação a partir daquela avaliação, foi a de que quando existem organizações resultantes da iniciativa dos proprios moradores, elas não são, em geral, de caráter reivindicativo. A informação coletada a este respeito aparece na tabela a seguir. Verifica-se que a grande maioria é formada por clubes esportivos, organizações recreativas em geral e grupos religiosos.

---

1) Pertencem a esta categoria organizações tais como: Rotary Clube, Maçonaria, Associação São Vicente de Paula, Orfanatos, Sociedades de Amparo ao Menor e instituições caritativas diversas.

Tipos de Organizacões Sociais Identificadas nos

Bairros de Atuação dos CSUs

Associacões de Moradores

| E S T A D O | Associações de Bairros (reivindicativas) | Associação de Auto-ajuda (Alcoólicos Anônimos) | Associações religiosas | Culturais, recreativo-desportivas | Associações Econômicas reivindicativas | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Ceará (1) | 12 | 3 | 22 | 20 | Sindicato de trabalhadores rurais - 6<br>Grupos de artesãos - 3<br>Associações de produtores de gado - 3<br>Associações de comercian tes - 1<br>Sindicatos de empregados do comércio - 1<br>Sindicato de trabalhadores na construção - 1<br>15 | 72 |
| Bahia (2) | 4 | 2 | 3 | 3 | Associação de lavadeiras-1<br>Cooperativa agrícola - 1<br>Sindicato de trabalhadores da construção - 1<br>3 | 15 |
| Minas Gerais (3) | 7 | 2 | 6 | 34 | Sindicato de Operários-1 | 50 |
| Santa Catarina (4) | 9 | - | 9 | 12 | Associações de empregados-3 | 33 |
| TOTAL | 32 | 7 | 40 | 69 | 22 | 170 |

FONTE: Solano Filardi e Crisóstomo Pizarro, Elementos para uma Avaliação do Desempenho do PNCSU. agosto de 1980. Mimeo. p. 34.

NOTAS: (1) Correspondem aos principais bairros de atuação de 9 CSUs em funcionamento.
(2) Correspondem aos principais bairros de atuação de 14 CSUs em funcionamento.
(3) Correspondem aos principais bairros de 11 CSUs em funcionamento.
(4) Correspondem aos principais bairros de 9 CSUs em funcionamento.

Por outra parte, naquela avaliação também foi determinado que os grupos propriamente reivindicativos, como as associações de moradores, nem sempre representavam os grupos mais pobres, têm caráter fechado e suas relações com as estruturas políticas locais correspondiam a uma racionalidade clientelística. Excepcionalmente, no Estado do Ceará, identificaram-se numerosas organizações reivindicativas de caráter econômico, tais como os sindicatos de trabalhadores rurais, da construção e dos empregados no comércio, que representariam virtualmente um potencial importante de organização popular. Mas estes grupos eram poucos e ainda não estabeleciam relações com o programa. É de se esperar, portanto, que muitas vezes a realidade social das populações pobres não satisfaça os pressupostos dos programas sociais. Seria assim muito mais adequado, e certamente pertinente à política de desenvolvimento da comunidade, conferir maior prioridade a uma atuação dirigida ao fomento da organização grupal.

Na documentação oficial pertinente e em entrevistas mantidas com colegas do CNRH que acompanham outros programas sociais de grande alcance, como o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN) e o Programa de Interiorização de Ações de Saúde (PIASS)[1], temos aprendido que neles, também, observam-se omissões importantes com relação a uma política específica de fomento à organização social. No caso do PRONAN, por exemplo, ainda existiria uma ampla margem para a adoção de medidas que favorecessem a atualização de todo o potencial organizacional e participativo das cooperativas, sindicatos e grupos comunitários cuja participação é prevista na implementação de atividades produtivas, fixação de preços e aquisição de alimentos básicos. Por outro lado, em que pese as intenções explícitas, originalmente no PIASS não foi possível concretizar adequadamente os objetivos relativos à participação da comunidade. Em alguns Estados do Nordeste, e notavelmente no Rio Grande do Norte a partir das iniciativas da EMATER, formaram-se, durante os primeiros anos da década pas-

---

1) Ver Crisóstomo Pizarro, "Elementos para una Discusión del Papel de las Associaciones Comunitarias y de Trabajadores en el Desenvolvimiento Social". Relatório Técnico nº 53, CNRH/PNUD. Junho/1980. Última versão.

sada, "sociedades de saúdes" para a execuçao de açoes de extensão e controle de normas de saúde e saneamento básico. Dada a motivação que estas ações despertaram nos moradores, o caráter democrático da eleiçao das lideranças locais e o desempenho gratuito destes cargos, essas associações adquiriram uma grande representatividade social. Sem embargo, posteriormente, devido à profissionalização das funções executadas pelas sociedades e à crescente interferência política de que foram objeto, elas perderam seu caráter representativo.

Um outro exemplo, onde e possível observar uma inadequaçao entre as propostas de desenvolvimento econômico e social e o modelo organizacional adotado, é o programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas no Nordeste. O principal problema observado, neste caso, comum as áreas rurais atrasadas, foi a ineficácia do sistema cooperativo como instrumento de promoção social e econômica do pequeno produtor, cujos interesses são, geralmente, subordinados aos dos grandes e médios produtores. Talvez não se devesse rejeitar a hipótese de que os sindicatos de produtores pequenos, devido à autonomia dos grandes e médios produtores, podem na prática ser mais eficazes que outras associações rurais. Sem a participação de organizações capazes de expressar adequadamente os interesses dos pequenos produtores, o programa poderia agudizar as desigualdades existentes, o que desvirtuaria completamente seus objetivos.

## III. Diretrizes para uma Política de Desenvolvimento da Comunidade

### 1. Política de Fomento Organizacional

Depreende-se, da discussão anterior, que para favorecer um efetivo processo de desenvolvimento comunitário seria necessário atuar simultaneamente em três frentes: No fomento organizacional, na adequação das ações de desenvolvimento às necessidades básicas manifestadas pelos grupos metas e na definição das estruturas mediante as quais vai-se realizar a participação popular.

Com relação ao fomento organizacional, é evidente que qualquer sistema de incentivos morais e materiais terá um alcance muito limitado se não se intervem ao mesmo tempo nas interrelações entre as variáveis econômicas e o processo de formação grupal. Neste sentido, pode-se postular que a pobreza não seria mais que um tipo de evidência das características assumidas pela inserção dos agentes produtivos diretos nos grupos sindicais, cooperativas e outras associações de defesa e promoção de seus interesses econômicos. Gerada uma situação de pobreza, esta tende a se reproduzir na medida em que aqueles que estão vivendo tal situação carecem dos meios eficientes para promover a sua organização e participação social e política. Com efeito, numa perspectiva histórica, a pobreza revela-se como um fenômeno determinado por fatores organizacionais, mas se ela é considerada estaticamente, isto é, em um ponto de tempo, ela também atua como fator determinante da existência ou ausência de organização e participação social entre aqueles que a padecem.

Esta bidirecionalidade da relação entre participação e pobreza e ainda constatável nas organizações de vizinhança e sociais em geral, toda vez que estas também evoluem sobre a base de uma relativa segurança econômica de seus associados.

Não seria adequado, portanto, elaborar uma política de fomento organizacional independentemente da política de emprego e renda. Isto é, a eficácia da política organizacional é, em grande medida, condicionada pelo sucesso do modelo geral de desenvolvimento em conseguir incorporar a população pobre em empregos estáveis e melhorar o nível de renda.

É neste sentido que a estratégia de atendimento das necessidades básicas das populações pobres revela a sua completa consistência com a política de desenvolvimento comunitário. Com efeito, os programas sociais orientados à satisfação das necessidades de alimentação, habitação, vestuário, água potável, saúde, saneamento, educação e transporte, estariam vinculados à política de fomento organizacional em um duplo sentido. Primeiro, atuando naquelas manifestações

da pobreza que inibem o comportamento organizacional e participatório e, segundo, motivando a organização e a participação como meios para satisfazer àquelas necessidades.

O reconhecimento, por parte da população-meta, da utilidade da sua organização e participação para satisfazer às suas necessidades básicas, constitui-se num incentivo material dificilmente substituível por qualquer outro, a menos que se trate de incentivos morais. Sem embargo, é preciso admitir que estes podem adquirir real vigência so em contextos de ampla mobilização política.

Do ponto de vista do sistema de planejamento, os benefícios da participação são também de grande importância. É muito provável que a definição das necessidades básicas pela burocracia central nao seja consistente com os bens e serviços realmente requeridos pela população local. Ainda que não supomos, aprioristicamente, que os grupos pobres sempre sabem identificar as suas carências objetivas também não há razoes melhores para atribuir aos planejadores a "consciências correta" destas carências. Em princípio, do ponto de vista da eficácia social dos programas, a organização e participação dos grupos alvos poderia redundar numa melhor identificação dessas necessidades.

Ainda na perspectiva do sistema de planejamento, nao se deveria menosprezar o papel da organização social em relação a sua capacidade para atualizar recursos sociais latentes na comunidade. A objeção, já transformada em lugar comum, de que o trabalho voluntário da comunidade é mais funcional à acumulação do capital que à satisfação das necessidades das próprias comunidades, tende a obscurecer ou ignorar completamente o significado subjetivo da solidariedade nos grupos pobres. Não se deveria rejeitar a interação comunitária gratuita so pelo duplo fato de, geralmente, vir a substituir o cumprimento de uma obrigação do Estado, que de qualquer maneira, provavelmente não a cumpriria e não constituir uma solução eficaz a longo prazo. O trabalho voluntário, na própria perspectiva dos participantes, pode ser uma alternativa válida de estruturação de sua atividade coletiva, especialmente quando a sociedade tem bloqueado as

vias de participação institucional. Tratar-se-ia de uma forma de organização e ação que, ainda que limitada nos seus objetivos, poderia manter viva e latente as potencialidades da participação social de uma comunidade determinada. Ela pode se redimensionar de forma macro social e politicamente quando os parâmetros societários o permitem.

Se a organização e participação da comunidade é realmente introduzida no processo de planejamento da política social, ela também deveria redundar numa diminuição das importâncias gastas nas atividades de programação, administração, informação, projeção e pesquisa que são definidas e implementadas exclusivamente pelo corpo burocrático dos sistemas de planejamento federal e estadual. [1]

Uma política de fomento organizacional deveria, portanto, ser demarcada dentro do contexto das considerações precedentes, isto é, em termos de suas intrínsecas relações com a política de emprego e renda e a satisfação das necessidades básicas, e com o processo de desenvolvimento de um novo tipo de planejamento.

Cabe agora sugerir, muito sumariamente, o seu conteúdo específico. Neste sentido, é óbvio que a primeira questão a ser esclarecida é a escolha dos agentes sociais aptos para promover os interesses da comunidade. Uma ênfase errada, como já se ilustrou nos programas referidos precedentemente, pode trazer um completo disvirtuamento dos objetivos declarados. Para a escolha dos grupos aptos, deveriam ser satisfeitos dois critérios fundamentais: em primeiro lugar, os grupos deveriam ser formados pelos próprios indivíduos constituintes do grupo alvo e nunca por indivíduos pertencentes a outro meio econômico e social. Evita-se, assim, a filtragem dos benefícios

---

1) Por exemplo, ao nível do macro-modelo no caso de saúde, os gastos programados para as atividades de planejamento, sistema de informações e pesquisa representaram em 1978 aproximadamente 22% do 11 bilhões do orçamento setorial. Cálculo baseado na República Federal do Brasil, Orçamento da União-1978. Consolidação dos Quadros Orçamentários. Quadro Demonstrativo de Funções, Programas e Subprogramas Conforme as Fontes de Recursos p.25. Neste cálculo exclui-se o gasto com o Ensino Superior.

sociais a populações não prioritárias e reduz-se, quase totalmente, a predominância ostentada hoje por diversas instituições públicas e privadas de caráter meramente assistencial nas quais os grupos pobres não ultrapassam o caráter de meras clientelas. O segundo critério refere-se ao caráter independente que tais organizações populares deveriam ter com respeito às várias modalidades de dominação antipopulares vigentes no sistema político respectivo. Muitas vezes, as proprias organizações populares não podem escapar à racionalidade do tipo de dominação que comanda o arranjo de poder local. Neste caso, elas são populares só na aparência, na medida que carecem da aptidão para representar os interesses objetivos e gerais da população carente.

Satisfeitos os requerimentos anteriores, é pertinente a questão relativa aos incentivos para o fomento organizacional. Ainda que seja extremamente difícil definir a priori a natureza destas medidas, em princípio é possível distinguir vários tipos entre elas. Um primeiro tipo pode ser classificado como de ordem institucional. Estas se relacionam com os requisitos legais que regulam o reconhecimento formal e o âmbito de atuação autônoma e deveres de grupos econômicos e sociais, tais como cooperativas, centrais de cooperativas sindicatos e associaçõoes de moradores. Estas associaçoes não esgotam o universos possível de entes jurídicos capazes de promover os interesses sócio-econômicos dos grupos-meta dos programas sociais. Figuras novas que escapam às definições convencionais já têm sido utilizados em vários tipos de programas. [1] A linha de reforma e inovação institucional é uma das vias a ser explorada na definição de política de fomento organizacional. Para avançar neste aspecto, contrariamente ao que se poderia pensar, nem sempre e necessário uma mudança de toda a ordem jurídica preexistente.

1) Só para ilustrar este pontó com um caso na América Latina, repare-se que só na área de organizações rurais, Perú tem trabalhado com as assim chamadas "Sociedades Agrícolas de Interés Social","Asociaciones de Conductores Directos de la Tierra, e "Asociaciones de Campesinos sin Tierra". Em alguns projetos, no Brasil, como o POLONORDESTE, têm se recorrido a novas associações, tais como"famílias de contato direto" e no projeto experimental da EMBRATER, em Sergipe, aos "Núcleos de Produtores" e "Sociedades de Desenvolvimento Rural". Todos estes exemplos escapam às figuras cooperativas e sindicais.

O segundo tipo de incentivos refere-se à aplicação de um diversificado sistema de estímulos materiais. No caso das associações produtivas, é mais ou menos comum a utilização de mecanismos tais como: redução ou isenção de impostos à produção e comercialização, mercado comprador garantido, fixação de preços rentáveis, linhas de financiamento ao capital, insumos e créditos em condições mais favoráveis às de mercado, etc.

Existem, também, em geral, tanto para as associações produtivas como para as sociais, diferentes formas de apoio técnico a execução de suas próprias atividades mediante a prestação de assessoria no âmbito da socialização de conhecimentos, condutas e técnicas relativas à administração racional de organizações formais, do processo de adaptação psicosocial intragrupal e da educação política. Ainda existiria todo um espaço de assessoria técnico-política no processo de interação entre essas organizações e a burocracia pública, e as autoridades políticas respectivas, assim como também nas iniciativas autônomas dessas organizações para alcançar novos associados.

A escolha das linhas específicas a serem desenvolvidas para o fomento organizacional deveriam depender da apreciação que sobre este particular tenham as próprias associações do grupo-meta. Neste sentido, a política de fomento não é mais que uma oferta de serviços de variada natureza, cuja atualização supõe, inevitávelmente, a iniciativa dos grupos interessados.

A proposta anterior é praticável quando os indivíduos do grupo-meta tem algum grau de participação nas associaçoes econômicas e sociais respectivas. Em situações de avançada desorganização social, só é possível preparar uma ação de longo prazo, dirigida a fomentar a mesma constituição de grupos de base capazes de superar o estado de atomização social prevalecente.

A este respeito é ilustrativo o trabalho empreendido por um dos CSU's analisados, durante os primeiros anos de implantação do

Programa. Nos bairros de atuação deste Centro, devido à ausência de organizações sociais, o trabalho com a comunidade articulou-se em torno da mobilização dos indivíduos que, a juizo dos moradores, gozavam de maior prestígio social e, portanto, poderiam chegar a exercer maior influência sobre o resto da comunidade. As pessoas consideradas como líderes foram destacadas pela reputação que ostentavam no bairro. Entre as características dos líderes, cujo perfil foi possível identificar,[1] comprovou-se que a maioria era formada por mulheres e que todas eram estudantes; somente uma era professora primária. Entre os três líderes do sexo masculino, dois eram operários e um trabalhador por conta própria. Outra característica deste tipo de liderança é a predominância de pessoas solteiras, encontrando-se somente duas exceções.

Independentemente das características anteriores, deve-se ressaltar que todos esses líderes eram extremamente jovens; na sua quase totalidade encontravam-se na faixa etária de 17 a 26 anos, apesar de se tratar de bairro muito antigo. Esta característica poderia ser interpretada como uma das conseqüências da falta de organização social a que conduz a pobreza. Explicação diferente poderia ser a falta de interesse dos líderes tradicionais pelo Programa ou inadequação do método usado para identificar essas lideranças, sendo sua utilidade limitada para revelar somente algumas das dimensões do prestígio e da autoridade entre os grupos pobres.

A identificação das lideranças nos bairros pobres, segundo a experiência de campo da assessoria técnica dos CSU's em alguns dos estados analisados, é na verdade, um dos problemas mais difíceis de serem resolvidos durante a fase inicial de implantação dos programas sociais nas populações urbanas marginais. Frente à debilidade de organização social, os indivíduos que se sobressaem nas populações pobres, pela sua capacidade para resolver determinados problemas de seus

1) Caracterização apoiada em antecedentes relatados por 2 técnicos encarregados do programa de ação comunitária no bairro. Também as informações dadas pelo gerente deste CSU foram úteis para este efeito.

companheiros, tendem necessariamente a se tornar líderes locais. Este é o caso, por exemplo, da parteira, do mestre da construção, do aposentado pelo conhecimento da legislação trabalhista, da curandeira e de outros tipos similares. Todos podem, de algum modo, dispor de influência e prestígio. Como se insinua nestes exemplos, a liderança popular não é unívoca, necessariamente estável e facilmente identificável para o extensionista social da classe média.

A análise precedente demonstra que a identificação da liderança popular é o verdadeiro ponto de partida para efetivar a organizaçao e participação da população-meta quando não existem organizações sociais com precedência ou estas carecem de representatividade popular.

## 2. Definição da Institucionalidade Participatória

A natureza da problemática institucional depende diretamente do âmbito e o nível em que se coloca o processo de participação. Quando o objetivo e atingir uma participação de massas, requer-se uma reforma institucional muito mais abrangente e profunda que aquela que seria necessária para promover uma participação restrita a determinados programas sociais. Igualmente, a problemática que se apresenta, quando se trata de conceber as instituições para participarem na tomada de decisões sobre a programação social, é distinta daquela relacionada à mera implementação de decisões já adotadas.

Em outro trabalho, temos sugerido algumas hipóteses sobre a participação de massas, segundo as quais ela seria possível somente em contextos de ampla reforma social ou revolucionária.[1] Neste parte so nos ocuparemos com o que poderíamos chamar de requisitos mínimos da participação no âmbito da implementação de um determinado número de programas.

1) Crisóstomo Pizarro. Condicionantes Políticos (e Econômicos) dos Processos de Participaçao de Massas: Algumas proposiçoes basicas. Brasília, Relatório Técnico para o Projeto de Política Social, setembro de 1982 (mimeografado)

A primeira questão refere-se a participação dos grupos -meta ao nível das localidades onde o programa deve ser executado. Nes te nível, a participação pode ser efetivada mediante assembléias, con selhos, associações ou qualquer outro órgão territorial cuja função seja servir como mecanismo de expressão da vontade dos grupos existen tes na área de atuação do programa. Em que pese a participação rela cionar-se com o processo de implementação, existe de fato um amplo expectro para a manifestação da vontade popular com respeito a deci sões tais como: priorização das ações propostas e metas a serem atingidas em consonância com as necessidades locais, contribuições da comunidade, controle e avaliação da programação.

Desde o ponto de vista do programa, este orgao deveria cumprir essas funções específicas. Não se trata de substituir, median te ele as associações dos moradores, os órgãos políticos do poder lo cal, como os municípios ou os partidos políticos. Podemos dizer que este órgão é um mecanismo cujo único objetivo é abrir um canal para a participação comunitária ao nível de implementação local do progra ma. Se de fato existissem já outras vias para a expressão da vontade popular e se eles fossem adequados para conseguir o envolvimento da co munidade na implementação do programa, poder-se-ia prescindir da ins tauração de estruturas ad-hoc. O importante é que a comunidade, atra vés de seus próprios grupos e lideranças, manifeste a sua vontade no processo de implementação local do programa. Dito em outros ter- mos, o que deve ser garantido é a atualização da função de participa ção, quaisquer que sejam as vias estruturais que se utilizem para tal efeito.

Um outro nível de participação muito mais abrangente se relaciona com a representação dos grupos-meta nos órgãos de coordena ção política e técnica dos programas sociais nos níveis estadual, re gional e nacional. A análise das diretrizes institucionais nestes ní veis tem atualidade so quando a sociedade toda é submetida a um amplo processo de mudanças. Neste marco, a institucionalidade participati va não é mais que uma parte das mudanças políticas experimentadas pe la sociedade.

Na ausência de mudanças políticas abrangentes, a eficácia da participação social será sempre limitada, já que so uma revalorização da importância de toda a institucionalidade política de base poderá outorgar às organizações sociais menores um peso social significativo no macrosistema político. Assim, a plena atualização do poder das instituições de participação local depende também de reformas tendentes a aumentar a influência técnica, financeira e política dos Estados e Municípios no processo de tomada de decisões sobre a política social.

Sem ignorar as restrições anteriores, a mesma participação ao nível local pode ser seriamente prejudicada se não forem estabelecidos alguns princípios básicos capazes de garantir a autenticidade da representação popular. Neste sentido, parece importante sujeitar a representação nos conselhos locais a um critério sócio-econômico. Isto é, somente os moradores pertencentes às mesmas categorias sócio-econômicas definidas como os alvos do programa se qualificariam como candidatos a assumirem cargos de representação popular. A aplicação deste critério significa a superação do princípio da representação política na sua acepção liberal, segundo o qual todo cidadão se qualifica como potencial representante dos interesses gerais da nação Quando não se respeita o princípio da representação sócio-econômica, como se observa em numerosos programas, os órgãos de participação caracterizam-se por uma sobre-representação de pessoas pertencentes a grupos sócio-econômicos que nada têm em comum com os moradores tanto em termos sócio-econômicos quanto subjetivos Como complemento ao princípio anterior, parece necessário também evitar os cargos de representação vitalícia e a remuneração. Mediante a rotatividade dos cargos se controla a formação de oligarquias e, através da gratuidade, a profissionalização e consequente burocratização das funções de liderança.

## IV. BIBLIOGRAFIA


01) Bosnjak, Vesna. "Planeación y Acción a Nivel Local con Participación Comunitária". Taller sobre Indicadores Sociales, UNICEF, Villa Leyva, Colombia, 1980.

02) CEPAL. "Programa de Acción Regional para América Latina en los Años Ochenta". Cuadernos de la CEPAL nº 40, 1981.

03) Hollnsteiner, Mary Racelis. "Mobilizing the Rural Poor Through Community Organization". Philippine Studies 271, 1979.

04) Hollsteiner, Mary Racelis. The Participatory Imperative in Primary Health Care. Paper preparado para a International Conference "Towards an Authentic Development: the role of adult Education", International Council for Adult Education, Paris, October, 1982.

05) Hollnsteiner, Mary Racelis. "People Power, Community Participation in the Planning of Human Seltlement". Assignment Children, nº 40, October/december 1977.

06) Hollnsteiner, Mary Racelis. "People-Powered Development: Thoughts for Urban Planners, Administrator and Policy Makers". Regional Congress of Local Anthorities for the Pacific, june 1982, Japan.

07) Hakim, Peter. "Lessons from its Grassroots Development Experience". Interamerican Foundation, July 1981.

08) Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD). "Programa de Participación Popular: lineas principales de Desarrollo del Programa y Plan de Trabajo para 1981 en America Latina y el Caribe". Ginebra, abril 1981.

09) ILO. Meeting Basic Needs: strategies for erradicating mass poverty and unemployment. Geneva, 1977.

10) ILO. Economic and Social Policy Synthesis Programe.

11) Jane Bunnag. Communication and Community Participation. New York, International Drinking Water Supply and Sanitation Decade, 1982.

12) Korten, David C. "Community Organization and Rural Development: a Learning Process Approach". Public Administration Review, sept/Oct.1980.

13) Mayeres, Jean. "Popular Participation in Planning and Decision Making for Basic Needs Fulfiment: An Institutional Approach".

14) Naciones Unidas, Consejo Económico y Social - CEPAL. "La Participatión Popular en el Desarrollo en América Latina". Documento apresentado no Seminário Internacional sobre Participação Popular, Lyabbyana, Yugoslávia; 17-25 de maio de 1982 (mimeografado).

15) ONU. Desarrollo de la Comunidad en las Zonas Urbanas. Informe del Secretário General, Nueva York, 1961.

16) ONU, General Assembly. Resolution 2626 (XXV). New York, 26 October, 1970.

17) ONU, General Assembly. Resolution 2542 (XXIV). New York, 11 December, 1969.

18) Pizarro, C. "Elementos para una Discusión del Papel de las Associaciones Comunitarias y de Trabajadores en el Desenvolvimiento Social". Brasília, Relatório Técnico nº 53,PNUD/CNRH, junho de 1980.

19) Pizarro, C. "Condicionantes Políticos (e Econômicos) dos Processos de Participação de Massas: Algumas proposições básicas". Brasília, Relatório Técnico para o Projeto de Política Social, setembro de 1982 (mimeografado)

20) Pyle, David F. "From Project to Program: The Study of the Scaling up Implementation Process of a Community Level, Integrated Health, Nutrition, Population Intervention in Maharashtra (India)". MIT, Ph. D. Proposal, February, 1981.

21) Rao, Arunashree P. Community Participation. Theoretical and Operational Guidelines Draft. New York, August 1981.

22) Sales, E. "Successful Credit Projects in Latin America." Development Digest, vol. 16, nº 3, july 1978.

23) Stokes, Bruce. "Local Responses. To Global Problems: a Key to Meeting Basic Human Needs". World Watch Paper 17, worldwatch Institute, 1976.

24) United Nations, Department of Economic and Social Affairs.Popular Participation in Development: Emerging Trends in Community Development. New York, 1971.

25) United Nations. Popular Participation in Decision Making for Development. New York, 1975.

26) United Nations, Department of Public Information. "International Development Strategy for the Third United Nations Development Decade". New York, 1981.

27) UNICEF. Integrating People's Participation into Country Programmes. New York, Program Development and Planning Division Office of the Senior Policy Specialist, 1981.

28) UNICEF. Community Participation: the UNICEF Approach. Geneva, Notes Prepared for the ACC Task on Rural Development, Panel on People's Participation, January, 1982.

29) UNICEF, Community Participation and Family Life Section. Community Participation and Nutrition. Report of Part of the Eight Session of the Administrative Communitee on Co-ordination sub-Committee on Nutrition of the United Nations, february 1982, Bangkok, Tlailand.

30) UNICEF, "Participatión Popular de los Hombres e las Mujeres en Benefício de la Infancia". Departamento de Cooperação Técnica para o Desenvolvimento, Ljubljana, Yogoslávia, maio de 1978.