

Estratégia para promover
a participação cidadã
nas atividades do
Banco Interamericano de Desenvolvimento

Banco Interamericano de Desenvolvimento

Washington, D.C.

**Série de políticas e estratégias setoriais do
Departamento de Desenvolvimento Sustentável**

**Catálogo (Cataloging-in-Publication) proporcionada pelo
Banco Interamericano de Desenvolvimento
Biblioteca Felipe Herrera**

Estratégia para promover a participação cidadã nas atividades do Banco Interamericano de Desenvolvimento.

p.cm. (Sustainable Development Department sector strategy and policy papers series; SGC-105.)
This strategy was prepared by the Inter-Departmental Working Group on Participation and Civil Society that includes Edmundo Jarquín ... [et al.].
The strategy document was favorably reviewed by the IDB Board of Executive Directors on May 28, 2004.
Includes bibliographical references.

1. Citizen participation—Latin America. 2. Economic development projects—Latin America—Citizen participation. 3. Inter-American Development Bank. I. Jarquín Calderon, Edmundo. II. Inter-American Development Bank. Sustainable Development Dept. State, Governance and Civil Society Div. III. Series.

323.42 P445—dc22

Esta Estratégia foi preparada pelo Grupo Interdepartamental de Trabalho sobre Participação e Sociedade Civil (GIPSC), formado por Edmundo Jarquín (SDS/SGC, Coordenador do Grupo), Ernesto Castagnino (SDS/SGC), Janine Perfit (SDS/SGC), Orlando Reos (RE1/SC1), Nybia Laguarda (RE1/SC1), Jorge Sapoznikow (RE2/SC2), Juana Salazar (RE2/SC2), Xavier Comas (RE3/SC3), Pablo Adam (COF/CSU), Michael McLeod (RE3/SC3), Gijs Nolet (PRE/PCY), Elizabeth Davidsen (EVP), Laura Bocalandro (INT/RTC), Héctor Salazar Sánchez (RE1/SC1), John Ferriter (EXR/PIP), Christof Kuechemann (COF/CPE), Anne Deruyttere (SDS/IND), Carlos Perafán (SDS/IND), Mauricio Bertrand (SDS/WID), Joseph Milewski (SDS/ENV), Jacqueline Mazza (SDS/SOC), Cintia Guimaraes (RE1/OD1), Robert Montgomery (PRI/ESU) e Valnora Leister (LEG/OPR).

Foi realizada uma consulta com grupos da sociedade civil na República Dominicana (regional), Peru (Conselho Assessor da Sociedade Civil, CASC), Colômbia, Chile (regional), Honduras, Argentina (incluiu o governo), El Salvador, Uruguai (incluiu o governo), Guatemala, Jamaica (CASC) e México. A Corporação PARTICIPA organizou uma consulta eletrônica regional. Adicionalmente, foram recebidos comentários através do site do Banco.

A Diretoria Executiva do Banco endossou este documento (GN-2232-5) em 28 de maio de 2004.

É permitido reproduzir este relatório, parcial ou totalmente, desde que seja para fins não comerciais e se atribua sua autoria ao Departamento de Desenvolvimento Sustentável e ao Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Novembro de 2005

Esta publicação (Número de referência SGC-105) pode ser obtida dirigindo-se a:

Divisão de Estado, Governabilidade e Sociedade Civil
Stop E0505
Banco Interamericano de Desenvolvimento
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577

Correio eletrônico: sgcinfo@iadb.org
Fax: 202-623-3029
Site: www.iadb.org/sds/sgc

Prólogo

Em resposta aos desafios que a América Latina e o Caribe enfrentam, os diversos compromissos estabelecidos em recentes Reuniões de Cúpula de Chefes de Estado e de Governo, incluindo os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e a necessidade de assegurar a efetividade no desenvolvimento, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) elaborou um renovado quadro estratégico para orientar sua ação. Este esforço de elaboração conceitual e programática se insere no contexto da implementação da estratégia institucional e nos mandatos da mais recente reposição de recursos.

O crescimento econômico sustentável e a redução da pobreza e promoção da equidade social são os dois objetivos fundamentais da Instituição. Estes objetivos são atendidos por meio de atividades financeiras e técnicas em diferentes campos. Em 2003 a Diretoria Executiva aprovou novas estratégias para apoiar a consecução desses dois objetivos fundamentais, orientando a ação do Banco em quatro áreas prioritárias: modernização do Estado, competitividade, desenvolvimento social e integração regional. Adicionalmente, foi aprovada uma nova estratégia sobre o meio ambiente.

A estratégia de modernização do Estado identifica quatro campos para a ação do BID em apoio aos programas de modernização do Estado que os países decidam empreender: sistema democrático, Estado de direito e reforma da justiça, Estado, mercado e sociedade e gestão pública. Quanto ao sistema democrático, o documento assinala: “De modo a obter um crescimento sustentável e equitativo na região é preciso alcançar simultaneamente dois objetivos interdependentes: por um lado, uma maior estabilidade política democrática e, por outro, uma maior inclusão política que permita uma representação efetiva dos grandes setores da população atualmente excluídos ou desigualmente representados. O fortalecimento do sistema democrático, portanto, é crucial para os esforços do desenvolvimento. Neste campo identificam-se os seguintes âmbitos de ação: (i) reforçar a capacidade institucional do poder legislativo; (ii) modernizar o sistema eleitoral e de partidos políticos e promover a maior inclusão do sistema político; (iii) assegurar a eficácia das políticas e serviços públicos, com ênfase nos que contribuem para a redução da pobreza; (iv) incrementar a neutralidade da administração pública; (v) fortalecer os órgãos de fiscalização, controle e supervisão; (vi) apoiar os processos de descentralização político-administrativa e de democratização dos governos subnacionais; (vii) promover a participação dos cidadãos através das instituições da democracia representativa na formulação e implementação de políticas públicas; e (viii) fomentar a cultura democrática dos cidadãos.”

Em conformidade com essa estratégia, a desejável e necessária participação dos cidadãos em cada país se vê vinculada ao processo de fortalecimento e consolidação do sistema democrático. O pressuposto é o de que, quanto melhor o funcionamento do sistema democrático, maior a oportunidade dos cidadãos de incidir na formulação e implementação das políticas públicas.

Diferente é a participação cidadã nas atividades do Banco, tema sobre o qual a Diretoria solicitou à Administração que preparasse uma estratégia específica. A estratégia para promover a participação cidadã nas atividades do Banco aqui apresentada, que, diferentemente das anteriores, tem uma natureza mais institucional que setorial, foi aprovada pela Diretoria Executiva do Banco em 2004, depois de um amplo processo de consulta com uma grande pluralidade de organizações da sociedade civil.

Este documento assinala quatro âmbitos para a participação dos cidadãos nas atividades do Banco: as contribuições para a definição de agendas, planos e políticas de desenvolvimento, a formulação

de estratégias setoriais e a estratégia de país, a preparação e execução de projetos e a avaliação de atividades realizadas.

A estratégia identifica os seguintes instrumentos para canalizar a participação cidadã nas atividades do Banco: acesso à informação, consulta (de estratégias, políticas, projetos, etc.) e participação na execução.

A estratégia indica que a participação “não significa decidir, mas ter a possibilidade de influenciar as decisões que deverão ser tomadas pelas instâncias de autoridade estabelecidas em cada caso”.

Finalmente, quanto à relação entre a participação cidadã nos países e a participação cidadã nas atividades do Banco, a estratégia assinala, a propósito da natureza intergovernamental da instituição, que a “participação cidadã nas atividades do Banco deve levar em conta que seus acionistas e clientes principais são os Estados dos países membros. Em cada país, o diálogo com o governo, que é o interlocutor primário, forma a base de sua atividade, o que faz da sua vontade política uma condição necessária para incentivar o processo de participação cidadã nas atividades do Banco. Neste sentido, há uma estreita relação entre o processo de consolidação democrática nos países da região e as possibilidades de participação cidadã, tanto em nível nacional como nas atividades do Banco. Quanto maior a consolidação do sistema democrático, maior a possibilidade de incidência dos cidadãos na formulação e execução das políticas públicas e decisões dos governos, incluindo as que afetam o funcionamento do Banco”.

O processo de preparação e consulta desta Estratégia foi conduzido pelo Grupo Interdepartamental de Trabalho sobre Participação e Sociedade Civil (GIPSC). O grupo foi coordenado pela Divisão de Estado, Governabilidade e Sociedade Civil do Departamento de Desenvolvimento Sustentável (SDS/SGC).

Carlos M. Jarque
Gerente
Departamento de Desenvolvimento Sustentável

Índice

Antecedentes e objetivo	1
Lições aprendidas	5
Princípios, critérios e diretrizes para a ação	7
Âmbitos para a participação	9
Instrumentos para a participação	12
Algumas considerações operacionais	15
Monitoramento	17
Plano de ação	18

Antecedentes e objetivo

MANDATOS

As grandes tendências do profundo e acelerado processo de mudança que os países da América Latina e do Caribe enfrentam — democratização, reformas econômicas e descentralização, assim como o impacto da globalização e as novas tecnologias da informação — implicaram uma importante mudança no papel do Estado, do mercado e dos diferentes atores sociais. Neste contexto reconhece-se a crescente importância da participação dos cidadãos na formulação e implementação das políticas públicas. Para esse processo contribuiu, também, o surgimento de um amplo consenso no sentido de incorporar na agenda de desenvolvimento dos países da região o meio ambiente, o gênero, a etnia, a cultura e outros temas associados a formas estruturais de pobreza, e exclusão socioeconômica e política.

Esse fato foi objeto de atenção nos mandatos e diretrizes de ação adotados pelos Chefes de Estado e de Governo da região. O reconhecimento da importância da participação dos cidadãos e o compromisso dos governos com sua promoção se concretizaram em diversos acordos. Por exemplo, a Declaração do Rio de 1992 indica que “o melhor modo de tratar as questões ambientais é a participação de todos os cidadãos interessados no nível correspondente”.¹

Esse compromisso foi reafirmado e ampliado na Reunião de Cúpula das Américas de Miami (1994), na qual os governos participantes acordaram que “uma sociedade civil poderosa e diversa, organizada em diferentes modos e setores, incluindo os indivíduos, o setor privado, o setor do trabalho, os partidos políticos, os acadêmicos e outros atores e ONGs, infunde profundidade e permanência à democracia. De igual maneira, uma democracia vigorosa requer uma ampla

¹ Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, princípio nº 10, Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.

participação de todos os setores nos assuntos públicos”.² Na Reunião de Cúpula de Santa Cruz sobre Desenvolvimento Sustentável, em 1996, os Chefes de Estado participantes declararam apoiar e fomentar, “como requisito fundamental para o desenvolvimento sustentável, uma ampla participação da sociedade civil no processo decisório, incluindo políticas e programas e sua formulação, implementação e avaliação. Para tanto, será promovido o aperfeiçoamento dos mecanismos institucionais de participação pública”.³

Na Reunião de Cúpula das Américas em Santiago do Chile (1998), os Chefes de Estado destacaram que “a força e sentido da democracia representativa residem na participação ativa dos indivíduos em todos os níveis da vida cidadã”. Também assumiram o compromisso de aprofundar a educação para a democracia e promover “as ações necessárias para que as instituições de governo se convertam em estruturas mais participativas”.⁴ Além disso, recomendaram que o Banco “desenvolvesse e implementasse, junto com os Estados interessados e outras instituições interamericanas, mecanismos financeiros hemisféricos dedicados especialmente à implementação de programas orientados para o fortalecimento da sociedade civil e os mecanismos de participação pública”.⁵

Em dezembro de 1999, após um amplo processo de consulta no hemisfério e em resposta aos

² Plano de Ação, Primeira Reunião de Cúpula das Américas, em Documentos Oficiais do Processo das Reuniões de Cúpula de Miami a Santiago, Vol. 1, 1998. Washington, D.C.: OEA.

³ Declaração de Santa Cruz de la Sierra. Reunião de Cúpula das Américas sobre Desenvolvimento Sustentável, Santa Cruz de la Sierra, Bolívia, 7 e 8 de dezembro de 1996.

⁴ Declaração de Santiago, Segunda Reunião de Cúpula das Américas. OEA, Documentos Oficiais (op. cit.), p. 44.

⁵ Plano de Ação, Segunda Reunião de Cúpula das Américas. *Ibid.* p. 55.

mandatos conferidos nas reuniões de cúpula, a Organização dos Estados Americanos (OEA) adotou a estratégia interamericana para a promoção da participação pública nas decisões sobre desenvolvimento sustentável. Na Reunião de Cúpula das Américas de Québec, em 2001, os Chefes de Estado e de Governo do hemisfério reafirmaram sua vontade de trabalhar “com todos os setores da sociedade civil e as organizações internacionais para assegurar que as atividades econômicas contribuam para o desenvolvimento sustentável de nossas sociedades”. O Plano de Ação da Reunião de Cúpula de Joanesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável, em setembro de 2002, indicou, a propósito do fortalecimento dos quadros institucionais para o desenvolvimento sustentável, que “todos os países deveriam também promover a participação pública, inclusive através de medidas que permitam acesso à informação relativa a legislações, regulamentos, atividades, política e programas. Os países também devem promover a participação pública na formulação e implementação de políticas de desenvolvimento sustentável”.⁶ Por outro lado, em 26 de março de 2003 o Conselho Permanente da Organização dos Estados Americanos aprovou a resolução “Estratégias para incrementar e fortalecer a participação das organizações da sociedade civil nas atividades da OEA”.⁷

Finalmente, na Reunião de Cúpula Extraordinária das Américas (CEA), realizada em Monterrey, Nuevo León, México, em janeiro de 2004, os governos do hemisfério se comprometeram a institucionalizar as instâncias de participação formais para a sociedade civil nos processos de Reuniões de Cúpula das Américas. A Declaração de Nuevo León diz: “Para incentivar a participação da sociedade civil no processo de Reuniões de Cúpula das Américas, nos propomos institucionalizar os encontros com a sociedade civil, o setor acadêmico e o setor privado”.

⁶ Plano de Implementação. Reunião de Cúpula de Joanesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável, África do Sul, 26 de agosto a 4 de setembro de 2002.

⁷ CP/RES.840 (1361/03), 26 de março de 2003.

O BID E A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

Dos mandatos referidos e dos estabelecidos pelos órgãos dirigentes do Banco, assim como da experiência acumulada, se deriva uma clara relação entre a participação cidadã e as atividades operacionais e objetivos do Banco. Entende-se por participação o conjunto de processos mediante os quais os cidadãos, através dos governos ou diretamente, exercem influência nas decisões sobre essas atividades e objetivos. A participação cidadã, assim entendida, não significa decidir, mas ter a possibilidade de influenciar as decisões que deverão ser tomadas pelas instâncias de autoridade estabelecidas em cada caso. Por outro lado, a participação não significa nem a substituição nem a diminuição do caráter dos governos dos países membros do Banco como os interlocutores primários da instituição e integrantes de seus máximos órgãos de direção e decisão.

O documento do Oitavo Aumento Geral dos Recursos do Banco estabelece que é essencial a existência de políticas públicas que sejam o fruto de diálogos entre os atores nacionais e estejam baseadas em consensos amplos e duradouros. Isto se insere numa linha de pensamento em que a democracia é concebida como a articulação de mecanismos de representação política e de participação cidadã. De fato, a participação contribui para a renovação permanente da legitimidade das instituições da democracia, sendo, portanto, complementar aos processos de fortalecimento das mesmas.

Por sua vez, as instituições públicas internacionais estão sujeitas a princípios de transparência e prestação de contas aos países membros e, como indica o documento do Oitavo Aumento Geral dos Recursos, “o Banco é responsável diretamente perante seus governos membros e indiretamente a seus parlamentos e cidadãos”.⁸

A modernização do Estado, que é uma das áreas prioritárias da estratégia institucional do Banco,

⁸ BID, AB-1704 Relatório sobre o Oitavo Aumento Geral dos Recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento, agosto de 1994, item 2.95.

implica “um processo complementar e recíproco de fortalecimento da sociedade civil”.⁹ A adoção deste enfoque cooperativo e complementar entre Estado e sociedade civil, protegido contra visões de confronto e suas implicações quanto à participação dos cidadãos nas atividades operacionais do Banco, é particularmente relevante se levarmos em consideração que, como resultado das condições políticas que prevaleceram em décadas anteriores, existiu entre ambos uma relação de limitada cooperação e, em alguns casos, de desconfiança e incompreensão. À medida que os processos democráticos se consolidaram nos países da região, ampliou-se o âmbito de cooperação entre o Estado e as organizações da sociedade civil e, conseqüentemente, a participação cidadã nas atividades do Banco vem adquirindo uma maior relevância.

De fato, o Banco vem utilizando diversos procedimentos de características participativas que lhe permitiram “aprender fazendo” e acumular uma valiosa experiência no campo da participação. Entre estes procedimentos podem ser mencionados os seguintes:

- i) Os processos de consulta sobre projetos com impactos ambientais e sociais, assim como os que implicam reassentamentos populacionais.
- ii) As normas sobre participação dos interessados nos fundos de investimento social, assim como numerosos projetos a serem executados com a participação dos interessados e/ou distintos tipos de organizações da sociedade civil (OSC). Por sua vez, a “análise de interessados” é requerida no quadro lógico de todos os projetos.
- iii) Numerosas operações de empréstimo e cooperação técnica que, em muitos casos, incluem mecanismos inovadores destinados a promover explicitamente a participação cidadã.

⁹ BID, Quadro de referência para a ação do Banco em programas de modernização do Estado e fortalecimento da sociedade civil. Documento GN-1883-5, 13 de março de 1996.

- iv) As consultas sobre estratégias setoriais com atores relevantes da sociedade civil (sindicatos, organizações não governamentais, grupos empresariais, organizações comunitárias, partidos políticos, entidades acadêmicas, povos indígenas, grupos de interesse e outras organizações da sociedade civil).
- v) Múltiplas iniciativas de diálogos sobre políticas públicas em nível nacional e regional.
- vi) Numerosos encontros com organizações da sociedade civil, no nível nacional e regional, dos quais resultou a constituição de mecanismos formais e informais de contato entre o Banco e a sociedade civil como, entre outros, os Conselhos Assesores da Sociedade Civil (CASC) que foram estabelecidos em várias Representações do Banco nos países.
- vii) A política de disponibilidade de informação,¹⁰ que cria a oportunidade de receber opiniões, sugestões e críticas de diferentes atores sociais em etapas preliminares do processo de formulação de decisões sobre projetos, políticas e estratégias.
- viii) Também têm características participativas o Mecanismo Independente de Investigação, para processar reclamações referentes a operações do Banco, e as normas de procedimento do Comitê Supervisor de Investigações de Fraude e Corrupção, aberto a denúncias e queixas de diferentes atores.

Adicionalmente, desde 2000 o Escritório de Aprendizagem (LRN) do Banco, em estreita colaboração com os Departamentos Regionais de Operações e o Departamento de Desenvolvimento Sustentável, vem executando um intenso programa de treinamento em técnicas participativas, assim como sobre os quadros conceituais que servem de fundamento para este documento, com funcionários tanto da sede como das Representações nos países.

¹⁰ BID, OP-102, Disponibilidade de informação. Versão atualizada em novembro de 2003.

A experiência do Banco permite concluir que a participação é um componente importante e valioso em suas atividades. O Banco enfrenta, então, a oportunidade de avançar na capitalização de sua experiência e de outras instituições internacionais quanto a mecanismos e procedimentos participativos, tanto para aumentar a transparência e eficiência de suas operações como para contribuir no fortalecimento da democracia e o desenvolvimento dos países da região.

OBJETIVO

Este documento tem como objetivo estabelecer os critérios e diretrizes gerais, assim como os âmbitos de ação, que permitam expandir, fortalecer e sistematizar a participação cidadã nas atividades do Banco. A meta é passar das experiências acumuladas ao estabelecimento de procedimentos que considerem sistematicamente a incorporação da participação cidadã nas atividades operacionais da instituição. Portanto, diferentemente das estratégias setoriais, que fixam as prioridades da ação do Banco em um determinado setor ou campo temático dos países, este documento tem mais o caráter de uma estratégia institucional, pois se refere aos procedimentos da instituição para incorporar a participação cidadã em suas atividades operacionais.

Lições aprendidas

Existe uma ampla evidência empírica de que os processos participativos nos projetos de desenvolvimento, adequadamente formulados e conduzidos, apresentam vantagens em termos de sua eficiência, eficácia, equidade e sustentabilidade.¹¹ De uma perspectiva mais ampla que a de projetos específicos, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) assinalou que o “fortalecimento de relações com os cidadãos é um sólido investimento em uma melhor formulação de políticas e um elemento-chave da boa gestão. Permite aos governos utilizar novas fontes de idéias relevantes, de informação e de recursos quando toma decisões. Igualmente importante, a participação contribui para construir confiança no governo, eleva a qualidade da democracia e fortalece a capacidade cívica”.¹²

As limitações na participação são um fator de exclusão socioeconômica, pois importantes setores da população não podem incidir nas políticas, programas e projetos que os afetam.

A participação ajuda a identificar e considerar as preferências dos grupos interessados e/ou afetados por determinadas políticas e projetos.

A participação durante a execução e avaliação de projetos pode contribuir para que os benefícios cheguem realmente a grupos usualmente excluídos e para fortalecer as capacidades dos

interessados, reduzir custos, aumentar o sentido de propriedade por parte dos cidadãos e estabelecer melhores bases para a avaliação e a formulação de futuras atividades e projetos.

A existência de mecanismos participativos para a resolução de disputas em torno de projetos pode ajudar a reduzir os âmbitos de disputa e realizar ajustes que facilitem sua execução. É amplamente aceito que, quando os interessados e/ou afetados por determinadas atividades, políticas e projetos têm oportunidade de participar e incidir nas decisões, estas são geralmente percebidas como mais legítimas e encontram maior apoio.¹³

Isso está estreitamente relacionado com a sustentabilidade dos projetos e a continuidade das políticas, questão que se revelou como da maior importância em termos da eficácia dos projetos e políticas de desenvolvimento. De fato, a participação cidadã, ao reforçar a base de legitimidade dos projetos e políticas, pode contribuir de maneira importante para sua sustentabilidade.

Quando as pessoas ou entidades interessadas percebem os benefícios potenciais de determinados projetos e políticas, e se sentem comprometidos com seus resultados, estão mais dispostas a investir seus próprios recursos econômicos e humanos. Deste modo, a participação pode ser uma fonte de recursos adicionais para a execução de programas e projetos, assim como para a sustentabilidade dos mesmos. Neste sentido, a participação é uma espécie de ativo não financeiro à disposição de todos os países, pois permite executar projetos em uma dimensão superior à permitida pelas disponibilidades orçamentárias.

¹¹ Uma parte importante destas lições foi extraída das conclusões do seminário sobre “Programas sociais, pobreza e participação cidadã”, realizado em Cartagena das Índias, Colômbia, durante a Reunião Anual da Assembléia de Governadores do BID de 1998.

O BID documentou numerosos casos. Por ocasião da Reunião da Assembléia de Governadores do Banco realizada em Cartagena das Índias, Colômbia, em 1998, teve lugar o seminário no qual se apresentaram 32 casos de projetos participativos. “Programas sociais, pobreza e participação cidadã”. BID, 2000.

¹² OECD, PUMA Policy Brief N° 10.

¹³ W. Chan Kim e Renée Mauborgne. 1997. Fair Process: Managing in the Knowledge Economy. *Harvard Business Review* (julho-agosto, 1997).

Não existe um modelo de participação que possa ser aplicado em todos os casos, pois depende das condições institucionais, culturais, políticas e técnicas de cada país, assim como das características dos grupos sociais e comunidades e de suas necessidades e objetivos específicos.

A participação não deve ser concebida como um curso alternativo aos processos e instituições do sistema democrático, mas como uma forma de sua ampliação, aprofundamento e legitimação. De fato, os mecanismos efetivos de participação cidadã na formulação de políticas públicas permitem a reedição periódica da legitimidade das instituições e autoridades democráticas.

Deve-se considerar a participação cidadã como um elemento central na formulação de políticas,

programas e projetos, fomentando a criação de organizações, redes e tecidos sociais, que aumentem a capacidade dos cidadãos e dos grupos sociais para administrar seus próprios assuntos e intervir na negociação com o setor público. A existência de espaços públicos não estatais, longe de debilitar o Estado e seu funcionamento, contribuem para a legitimação do mesmo e para a eficácia do seu desempenho.

Ao potencializar a interação entre governos, organismos internacionais e cidadãos, a tecnologia da informação moderna facilita o desenvolvimento de políticas ativas de promoção da participação e, portanto, de aumento na transparência e eficácia da gestão pública.

Princípios, critérios e diretrizes para a ação

Da natureza do Banco, dos mandatos recebidos, da experiência e das lições aprendidas se deriva um conjunto de princípios, critérios e diretrizes para guiar os processos de incorporação da participação cidadã nas atividades operacionais do Banco.

O primeiro se origina na natureza intergovernamental da instituição. A participação cidadã nas atividades do Banco deve levar em conta que seus acionistas e clientes principais são os Estados dos países membros. Em cada país, o diálogo com o governo, que é o interlocutor primário, compõe a base de sua atividade, o que faz de sua vontade política uma condição necessária para incentivar o processo de participação cidadã nas atividades do Banco. Neste sentido, há uma estreita relação entre o processo de consolidação democrática nos países da região e as possibilidades de participação cidadã tanto no nível nacional como nas atividades do Banco.¹⁴ Quanto maior a consolidação do sistema democrático, maior a possibilidade de incidência dos cidadãos na formulação e execução das políticas públicas e decisões dos governos, incluindo as que afetam o funcionamento do Banco. De fato, a evolução política dos últimos anos ajudou a superar a desconfiança, e em alguns casos a animosidade, nas relações entre governos e organizações da sociedade civil.

Sem prejuízo do exposto anteriormente, e derivado das mudanças mencionadas no início deste documento, outros atores, incluindo diversas

¹⁴ Apoiar o processo de consolidação democrática nos países da região, como condição da inclusão e eficiência das políticas públicas, é objetivo explícito da nova estratégia do Banco sobre modernização do Estado, aprovada pela Diretoria em 23 de julho de 2003 (documento GN-2235-1). Nesta estratégia se destaca, por exemplo, a importância do fortalecimento institucional e técnico dos órgãos legislativos para que no exercício de sua função representativa possam canalizar com eficácia a participação dos cidadãos.

organizações da sociedade civil, emergiram como interlocutores freqüentes do Banco em diferentes formas, tanto na formulação de suas estratégias setoriais, como na definição e execução de suas atividades em cada país.

Como é natural, uma maior participação significa que um número mais alto de atores se envolvem em cada atividade em suas diferentes fases. Isto deve ser articulado cuidadosamente com a responsabilidade do Banco de responder de forma oportuna às necessidades dos países membros e utilizar eficientemente os recursos que lhe foram confiados, aspectos sublinhados pela Estratégia Institucional do Banco aprovada em 1999.¹⁵

Do critério anterior se desprende a necessidade de atuar de maneira flexível e inovadora, já que os processos participativos podem implicar custos em tempo e recursos para todos os participantes, e estão sujeitos a condicionantes de caráter institucional, cultural e político que variam de país em país. Isto é, o desafio consiste em maximizar a participação provocando a menor perturbação, em termos de tempo e recursos, no processo de preparação das operações.

Da mesma forma, a participação não implica substituição dos governos na negociação das condições e termos das diferentes atividades e operações a serem executadas com apoio do Banco. A participação se baseia no diálogo com e entre os interessados e vinculados a determinadas atividades e projetos e é mais efetiva quando envolve os interessados de forma oportuna e contínua.

Na promoção de processos participativos em suas atividades, o Banco estimulará a aplicação dos seguintes princípios: inclusão, pluralismo, oportunidade, transparência, eficiência e sensibilidade cultural.

¹⁵ Documento GN-2235-1.

Inclusão. O Banco trabalhará com uma concepção ampla da sociedade civil que inclui tanto suas expressões organizadas (organizações não-governamentais, sindicatos, grupos empresariais, organizações comunitárias, entidades acadêmicas, partidos políticos, grupos de interesse e outros tipos de organizações da sociedade civil), como as comunidades e populações vinculadas aos projetos ou atividades específicas do Banco. A participação incluirá as partes interessadas e/ou vinculadas direta ou indiretamente a determinada atividade ou projeto, as partes que tenham ou possam fornecer informação relevante e outras partes que possam influenciar ou tenham um interesse nos resultados da atividade em questão. Quando for relevante, serão incluídas diferentes instâncias dos governos regionais e locais. O Banco reconhece que os grupos tradicionalmente “marginalizados” ou “excluídos” às vezes se encontrarão em situação desvantajosa para participar. Nestes casos a atitude do Banco deverá ser mais proativa.

Pluralismo. As atividades apoiadas pelo Banco podem ter efeitos diferenciados de acordo com as pessoas, grupos sociais, povos ou entidades, motivo pelo qual se deve garantir a seleção de interlocutores provenientes do conjunto de setores interessados e/ou vinculados a determinada atividade, política ou projeto. Os processos participativos nas atividades do Banco buscarão as formas de incorporar a informação e opiniões contribuídas de diversas perspectivas e da mesma forma promoverão o respeito aos pontos de vista das diferentes partes.

Oportunidade. A participação deverá ter lugar nas diferentes fases das atividades do Banco, de forma que as contribuições oriundas da mesma possam incidir tanto na formulação como na execução e avaliação das mesmas.

Transparência. A informação que for distribuída no contexto dos processos participativos do Banco, seja proveniente do Banco, dos mutuários, dos patrocinadores de projetos ou qualquer outra das partes envolvidas, o será de forma proativa e terá como objetivo permitir e incentivar o diálogo, devendo estar disponível em tempo e de forma que permita realizar uma aprecia-

ção substantiva do projeto e comentá-lo oportunamente.¹⁶

Eficiência. Para assegurar a eficiência em termos de tempo e recursos disponíveis, as modalidades, métodos e profundidade dos processos dependerão da dimensão, complexidade e potencial impacto de determinada atividade. Não se devem aplicar processos uniformes a atividades de diferente natureza.

Sensibilidade cultural. Os processos participativos relacionados com atividades do Banco considerarão as características culturais das partes, incluindo, entre outros, aspectos tais como concepções e sistemas de organização e controle social, linguagem e gênero, a fim de desenvolver e aplicar processos participativos eficientes e adequados a cada caso.

¹⁶ BID, documento GN-2077-1. *Renewing the Commitment to Development. Report of the Working Group on the Institutional Strategy.*

Âmbitos para a participação

Existem quatro âmbitos de atividade do Banco nos quais a participação dos cidadãos pode ser incorporada de maneira sistemática, sob o explícito entendimento de que participar não consiste em decidir, mas em ter a possibilidade de influenciar as decisões que deverão ser tomadas pelas instâncias de autoridade estabelecidas em cada caso. Os campos de atividade são: (i) as contribuições do Banco para a definição das agendas, planos e políticas de desenvolvimento dos países; (ii) a formulação de estratégias setoriais e a estratégia de país; (iii) a preparação e execução de projetos; e (iv) a avaliação das atividades realizadas.

CONTRIBUIÇÕES PARA A DEFINIÇÃO DE AGENDAS, PLANOS E POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO

A definição das agendas, planos e políticas de desenvolvimento de cada país é responsabilidade de seus órgãos de governo. Neste sentido, e para que essas agendas, planos e políticas sejam sensíveis às aspirações dos cidadãos, a estratégia de modernização do Estado do Banco tem como objetivo apoiar os países na consolidação de seus sistemas democráticos sob a premissa de que em sistemas democráticos sólidos as políticas públicas respondem melhor aos interesses, demandas e aspirações dos cidadãos. Se existem condições de governabilidade democrática, há mais oportunidades e mecanismos para canalizar a participação dos cidadãos e para que a mesma tenha influência na definição dos planos e políticas de desenvolvimento.

Isso está vinculado à dimensão da participação em cada país quanto à definição das agendas, planos e políticas de desenvolvimento. Por outro lado, o Banco realiza um conjunto de atividades de pesquisa, estudo, treinamento, divulgação e promoção de consenso que tem diversos graus de influência na definição dessas agendas, planos e políticas de desenvolvimento. Na medida em que nestas atividades aumentou a participa-

ção de representantes de uma ampla gama de organizações sociais, assim como de especialistas não governamentais, as mesmas constituem um importante meio para canalizar a participação cidadã em torno dos planos e políticas de desenvolvimento que o Banco apóia.

Além das atividades de pesquisa e estudo que apóiam o diagnóstico de problemas e a identificação de diferentes opções para sua solução, o Banco também realiza oficinas, seminários e conferências. Estes eventos influenciam indiretamente o processo de definição dos planos e políticas de desenvolvimento dos países, já que nos mesmos participam funcionários de governos, especialistas e líderes sociais e políticos representantes de uma grande diversidade de organizações da sociedade civil.

As atividades de treinamento que o Banco realiza por si mesmo — entre outras as do Instituto Interamericano de Desenvolvimento Social (INDES) —, como as que apóia através de empréstimos e cooperações técnicas, são outro meio de influência indireta na definição de planos e políticas de desenvolvimento dos países. Estas atividades de treinamento estão cada vez mais abertas à participação de cidadãos que não são funcionários governamentais.

Da mesma forma, os Diálogos de Política Social, que o Banco vem impulsionando nos últimos anos, são uma instância para a qual concorrem funcionários de governos, acadêmicos, especialistas e dirigentes de organizações sociais para trocar experiências e opiniões sobre opções de política em temas específicos.

Finalmente, o Banco desempenha um papel cada vez mais ativo na promoção, em nível nacional, de diálogos entre funcionários governamentais, especialistas e dirigentes sociais cujo objetivo é contribuir para a criação de consenso em torno de políticas de desenvolvimento de longo prazo.

A FORMULAÇÃO DE ESTRATÉGIAS SETORIAIS E A ESTRATÉGIA DE PAÍS

O Banco periodicamente revisa, atualiza e prepara diversas estratégias setoriais. Estas estratégias estabelecem o quadro conceitual e técnico, assim como os objetivos e critérios operacionais para a ação do Banco em diferentes campos do desenvolvimento dos países.

O processo de preparação das estratégias é uma atividade cada vez mais aberta às opiniões, sugestões e críticas de numerosos e diversos atores sociais dos países membros do Banco. Há alguns anos existe a prática de submeter as versões preliminares destas estratégias a um amplo processo de consulta com a sociedade civil. Já que as estratégias setoriais têm uma grande influência no que o Banco faz e como o faz, o processo de preparação das mesmas é uma das etapas mais importantes da participação cidadã nas atividades do Banco. Portanto, o processo de consulta com a sociedade civil das estratégias em preparação deverá ficar incorporado de maneira formal nas práticas operacionais da instituição.

Uma atividade específica de especial importância, pois emoldura a atividade do Banco em cada país, é a preparação da “estratégia de país” (antes conhecido como “documento de país”). As diretrizes para a preparação destas estratégias, aprovadas pela Diretoria do Banco em março de 2002,¹⁷ assinalam: “seria preciso fazer esforços mais sistemáticos para realizar *consultas com outros interessados* (o setor privado, os sindicatos, a sociedade civil, os círculos acadêmicos) nas primeiras etapas de preparação do documento de país a fim de que a estratégia do Banco no país recolha a perspectiva mais completa possível da sociedade”. As diretrizes aprovadas pela Diretoria agregam que isso “não significa que a estratégia vá ser negociada com esses grupos, já que, em última instância, trata-se de um docu-

¹⁷ Documento GN-2020-6, 5 de março de 2002: *Diretrizes para o documento de país. Versão final revisada*. Posteriormente, em 27 de março a Diretoria aprovou a mudança do nome do Documento de País pelo de *BID: Estratégia de País*.

mento do Banco, mas que o Banco escute importantes setores da sociedade antes de redigir o documento de país e leve em conta seus pontos de vista na preparação da estratégia”. Finalmente as diretrizes agregam que o “alcance do processo de consulta e seleção dos participantes será naturalmente distinto em diferentes países e diferentes situações”.

Por outro lado, e em conformidade com as diretrizes antes mencionadas, estabeleceu-se que nas etapas iniciais do processo de preparação dos documentos de estratégia de país do Banco devem ser realizadas consultas com atores não governamentais com a noção ampla de sociedade civil estabelecida na seção anterior deste documento. Desta maneira, o Banco escuta importantes segmentos da sociedade e se beneficia de suas perspectivas e opiniões antes de redigir os documentos de estratégia. Com o consentimento do governo respectivo, começou-se a levar ao conhecimento público as estratégias de país uma vez aprovadas. A divulgação das estratégias de país também contribui para que os cidadãos, individualmente ou através de suas organizações, possam canalizar suas opiniões, críticas e sugestões.

PREPARAÇÃO E EXECUÇÃO DE PROJETOS

A ação do Banco em cada país se materializa através de operações de empréstimo e assistência técnica que constituem a atividade mais importante da instituição. Em geral todas estas operações podem estar abertas a diferentes modalidades de participação cidadã. A negociação dos termos e condições de empréstimos outorgados ao setor público é responsabilidade exclusiva da respectiva entidade governamental. A negociação dos termos e condições de empréstimos concedidos a entidades do setor privado compete à respectiva entidade. O governo pode participar em determinadas atividades diretamente relacionadas com as operações da entidade do setor privado (por exemplo, o financiamento baseado em concessões ou a fixação de tarifas) e pode ser consultado a esse respeito.

Por sua natureza, algumas operações, especialmente aquelas de forte impacto ambiental e so-

cial, são mais suscetíveis de se beneficiarem da participação cidadã. No Banco é generalizada a prática de submeter à consulta com os setores envolvidos este tipo de operações. No futuro deve-se atribuir mais ênfase à qualidade da “análise de interessados”, que faz parte do processo de preparação do quadro lógico dos projetos, com o objetivo de assegurar que na preparação das operações se considere apropriadamente a opinião dos setores que possam ser afetados pelas mesmas.

Nesta ordem, em uma etapa preliminar da preparação das operações (perfil I ou documento conceitual de projeto), e já que nem todos os projetos podem ser submetidos a um processo de consulta, o Gerente do Departamento Regional de Operações respectivo, ou o Gerente do Departamento do Setor Privado, se for o caso, e em comunicação com o governo correspondente conforme estabelecido anteriormente neste documento, determinará se um projeto específico deverá ter um plano de consulta ou participação, seja no processo de preparação ou durante sua execução. Nestes casos, o Comitê de Revisão Gerencial (CRG) e o Comitê de Empréstimo, em consulta com o Comitê de Meio Ambiente e Impacto Social (CESI) quando necessário, estarão encarregados de verificar o apropriado cumprimento desse plano, no qual as Representações do Banco nos países terão um papel operacional relevante. Por sua vez, o CESI, em seu processo de revisão das operações, poderá recomendar que um determinado projeto tenha o plano antes indicado. Se um projeto for submetido a um processo de consulta, no documento de emprés-

timo respectivo se agregará um anexo descrevendo sucintamente esse processo.

Por outro lado, os projetos poderiam beneficiar-se, durante sua execução, da participação cidadã quando houver componentes que possam ser executados pelos próprios beneficiários ou por organizações da sociedade civil. Outra forma de participação cidadã durante a execução de um projeto são as atividades de auditoria cidadã que ajudam a garantir que os projetos alcancem os objetivos propostos. Nos Fundos de Investimento Social, por exemplo, assim como em projetos de saúde, educação e moradia, entre outros, acumularam-se importantes experiências que deverão ser sistematizadas para serem incorporadas em futuras operações.

AVALIAÇÃO DAS ATIVIDADES REALIZADAS

O Banco vem atribuindo crescente importância à avaliação de suas atividades com o objetivo de assegurar a efetividade das mesmas. Esta é outra atividade que, dependendo da especificidade de cada âmbito de participação e a natureza de cada projeto, pode abrir-se à participação cidadã. No caso das operações que contam com um plano de participação, no quadro lógico e mediante o uso de metodologias especificamente orientadas a identificar os interessados e promover sua participação em todas as fases do ciclo do projeto, seriam estabelecidos os indicadores que permitam a realização de atividades de avaliação *ex post* com participação cidadã.

Instrumentos para a participação

Os três instrumentos básicos para a participação cidadã nas atividades do Banco são a informação, a consulta e a participação na execução das atividades.

A INFORMAÇÃO

Deve-se destacar o valor da informação como a porta de entrada para a participação. A experiência demonstra que a disponibilidade oportuna de informação adequada é, em si, um mecanismo de participação. A divulgação de informação contribui para um melhor entendimento e aceitação das atividades do Banco, mas também estimula que os cidadãos, de forma individual ou organizada, expressem seus comentários, críticas e recomendações, influenciando deste modo o processo decisório.

A disponibilidade de informação permite que os diversos atores sociais, com diferentes graus de poder, compitam de forma transparente e legítima para que as decisões adotadas respondam a seus interesses.

Para chegar a processos que ofereçam oportunidades equitativas de participação, é importante que todos os participantes tenham acesso a informação oportuna, correta, suficiente e útil, o que em algumas ocasiões pode requerer esforços especiais dirigidos a grupos tradicionalmente excluídos (podendo incluir o uso de idiomas locais e assistência técnica específica). Particularmente relevante é a informação sobre benefícios e custos, e a distribuição dos mesmos, que uma determinada atividade irá gerar.

Reconhecendo a importância da informação ao público, o Banco adotou uma política de disponibilidade de informação¹⁸ a partir da qual o acesso é a regra e a confidencialidade, a exceção. Nessa política o Banco reconhece que a informação eleva o nível de entendimento da

missão do Banco, a transparência e a responsabilidade. Neste sentido, o Banco se comprometerá a ampliar e maximizar o princípio de transparência na aplicação de sua política de disponibilidade de informação ao público. A decisão da Diretoria Executiva do Banco de disponibilizar ao público as “estratégias de país”, que emolduram a ação do Banco em cada país, tem uma grande importância em termos da participação cidadã.

A promoção da participação cidadã nas atividades do Banco requer uma política de informação ativa. A fim de aprofundar a política de disponibilidade de informação (aprovada em 1994 e atualizada em 1998 e 2001), em novembro de 2003 a Diretoria Executiva aprovou uma nova versão que detalha mais especificamente os documentos disponíveis e estende o alcance da política a importantes assuntos de caráter financeiro e institucional do Banco. Assim, por exemplo, numa decisão muito inovadora, a nova política do BID estabelece que serão publicados o programa anual de trabalho da Diretoria Executiva, as atas das reuniões da Diretoria, as agendas das reuniões de seus Comitês e os relatórios de seus Presidentes.

O desenvolvimento das tecnologias da informação e comunicação está mudando positivamente o contexto e os processos da participação. As novas tecnologias facilitam o acesso à informação e permitem que mais pessoas canalizem suas opiniões. Contudo, dada a desigualdade no acesso a esses meios, em algumas ocasiões o Banco deverá empregar meios especialmente adequados para alcançar determinados públicos, em especial grupos excluídos, que por si só não têm acesso à informação.

O acesso oportuno e efetivo à informação por parte de cidadãos e organizações da sociedade civil dos países membros também é fundamental em outros sentidos que vão além do propósito deste documento, mas que estão diretamente relacionados com o mesmo. Vale a pena men-

¹⁸ BID, OP-102 Disponibilidade de informação.

cionar que o princípio de responsabilidade do Banco como instituição pública internacional, exposto na primeira seção deste documento, se traduz também em mecanismos de caráter corretivo para as situações que assim o requerem, e que igualmente dependem do acesso à informação. Pode-se mencionar a este respeito, em primeiro lugar, a criação em 1994 do Mecanismo Independente de Investigação, para canalizar as reclamações dos grupos que se consideram negativamente afetados por operações que não cumprem os procedimentos e orientações do Banco.

Em segundo lugar, e num plano muito mais geral, em 2001 adotou-se um Quadro Sistêmico contra a Corrupção e criou-se o Comitê Supervisor de Investigações de Fraude e Corrupção. Em resultado da implementação destas decisões, criaram-se mecanismos destinados a fornecer informação sobre os esforços do Banco na luta contra a corrupção e a fraude, especialmente para que os interessados possam denunciar atos de fraude e corrupção.

CONSULTA

A consulta é a busca ativa de opiniões, sugestões, críticas e recomendações dos cidadãos sobre atividades do Banco tais como estratégias, políticas e projetos. O objetivo da consulta é ter acesso a opiniões adicionais às dos governos e contrapartes tradicionais do Banco a fim de enriquecer o processo decisório da instituição.

O princípio orientador dos processos de consulta é que o Banco se compromete a levar ao conhecimento de seus órgãos de administração e governo todas as opiniões recebidas, ainda que nem todas, dada sua inevitável pluralidade, possam ser incorporadas na decisão final. Por sua vez, o Banco procurará informar aos atores e entidades envolvidas o resultado do processo de consulta.

A modalidade do processo de consulta dependerá da natureza da atividade que o Banco desenvolve. Poderá haver consultas presenciais com núcleos de população ou atores sociais não organizados envolvidos em determinada atividade do Banco, como um projeto, ou com especialis-

tas e representantes de organizações da sociedade civil especializadas em determinados temas. Em outros casos, a consulta poderá ser realizada através de meios eletrônicos, aproveitando as possibilidades oferecidas pela tecnologia da informação moderna. Os Conselhos Assessores da Sociedade Civil (CASC) podem ser um instrumento importante para ajudar a definir as modalidades mais apropriadas de consulta em cada caso.

Muitas das atividades mencionadas na quarta seção deste documento, em especial as relativas a seminários e conferências, e os diálogos de política organizados em nível nacional, são em si mesmos instrumentos de participação vinculados à noção mais ampla de consulta, já que nessas atividades são convocados atores sociais relevantes (especialistas, representantes de organizações sociais, etc.).

Finalmente, a comunicação do Banco com o respectivo governo, em relação ao processo de consulta de uma determinada atividade ou projeto, é outro meio que ajudará a definir as modalidades mais apropriadas do processo de consulta.

PARTICIPAÇÃO NA EXECUÇÃO

Outra modalidade de participação cidadã que adquiriu crescente importância nas atividades do Banco é o envolvimento de grupos de base e outras modalidades de organizações da sociedade civil na execução de projetos financiados pelo Banco.

Alguns projetos, especialmente no campo social, são especialmente aptos para que seus componentes sejam executados diretamente pelos beneficiários dos mesmos ou por organizações da sociedade civil.

Com base na experiência acumulada, e a de outras instituições, o Banco poderá estabelecer critérios e parâmetros que permitam expandir essas experiências. A documentação de boas práticas pode ser um poderoso estímulo para ampliar o âmbito de participação cidadã ativa na execução de projetos.

Sem prejuízo da responsabilidade dos mutuários e executores pelos projetos financiados pelo Banco, o papel desta instituição é importante para estimular a adoção desses processos participativos ao contemplá-los adequadamente no desenho das operações. Portanto, o Banco deverá adotar diretrizes operacionais para efetuar antecipadamente a análise de interessados, assim como para determinar os requisitos de consulta e/ou participação de cada projeto, conforme mencionado na quarta seção deste documento. Se for o caso, poderão ser desenvolvidos, também com base em diretrizes a serem adotadas,

planos de participação que contemplem a identificação de atores relevantes, as ações necessárias, as etapas ou calendários respectivos, os atores responsáveis por sua execução, os recursos necessários e sua fonte e os mecanismos de acompanhamento e monitoração. As análises de interessados e planos de participação para os projetos correspondentes, elaborados segundo diretrizes práticas e flexíveis, serão fundamentais para que as instituições executoras, os atores sociais interessados e o próprio Banco possam desempenhar os papéis que lhes correspondam nos processos participativos.

Algumas considerações operacionais

Os mecanismos que o Banco utilizar para expandir, fortalecer e sistematizar a participação cidadã deverão ser idôneos e funcionais para cada um dos âmbitos de participação identificados anteriormente. Existem diferenças entre esses âmbitos quanto às modalidades, atores, oportunidades e alcance da participação. A responsabilidade primária para levar adiante as ações participativas é exercida de maneira diferente em cada um deles.

A responsabilidade primária por canalizar a participação nos projetos é dos governos mutuários e instâncias executoras, e o papel do Banco consiste em estimular e promover a adoção desses processos participativos ao contemplá-los apropriadamente no desenho das operações. Na preparação de estratégias, a responsabilidade pelos processos participativos cabe ao Banco. No que se refere à definição de agendas, planos e políticas de desenvolvimento, geralmente as responsabilidades pertencem aos países, ainda que, como se descreveu antes, o Banco assuma um grande número de atividades que incidem no processo de definição desses planos e políticas. Finalmente, no âmbito da avaliação de atividades, a maior responsabilidade pela formulação e uso de mecanismos participativos cabe ao Banco.

Os processos participativos têm custos em termos de tempo e recursos. Estes custos devem ser balanceados com o sentido de oportunidade e prontidão com o qual determinadas atividades da instituição devem ser desenvolvidas. A este respeito, a primeira consideração é que não existe um único modelo de participação aplicável a todos os casos ou a todos os âmbitos de participação cidadã antes definidos. Portanto, é essencial que os procedimentos e métodos sejam flexíveis, no contexto dos princípios e critérios já assinalados.

Uma segunda consideração para resolver esse potencial conflito entre custos de tempo e recur-

sos, por um lado, e oportunidade e prontidão das decisões por outro, é prestar atenção ao fato de que esse conflito é menor no processo de definição das agendas, planos e políticas de desenvolvimento dos países, e na preparação de estratégias setoriais e de país. Na medida em que esses planos e políticas, por um lado, e as estratégias, por outro, predeterminam a programação dos empréstimos e cooperações técnicas do Banco em cada país, uma apropriada participação cidadã na preparação desses planos, políticas e estratégias terá incidência na determinação da atividade creditícia e técnica do Banco.

Não obstante, certos projetos poderão requerer modalidades de participação *ad hoc*, a qual deverá ser considerada desde as etapas preliminares de identificação do projeto. Isto permitiria prever a quantidade de tempo e recursos necessários para incorporar adequadamente a participação cidadã no processo de formulação e, se for o caso, de execução da operação, assegurando desta maneira que os fundos e o tempo sejam distribuídos de forma eficiente entre operações e no processo de cada operação.¹⁹ Considera-se que as Representações do Banco desempenham um papel essencial na organização e implementação de processos participativos ao longo do ciclo dos projetos.

A eficácia e eficiência da participação aumentarão à medida que melhorem os quadros institucionais para a mesma, e à medida que as agên-

¹⁹ A Matriz de Participação, desenvolvida pela Unidade de Povos Indígenas e Desenvolvimento Comunitário de SDS, é um instrumento que poderia ser utilizado para este propósito. A matriz estabelece uma escala de riscos de impacto e sustentabilidade das atividades baseando-se na complexidade das mesmas e na proporção e tipo de população afetada; quanto maior a complexidade e população, maior a necessidade de incorporar a participação cidadã. Embora a matriz tenha sido desenvolvida para avaliar os requisitos de participação no âmbito dos projetos, poderia ser adaptada para avaliar os requisitos de participação nos outros âmbitos de ação do Banco.

cias executoras desenvolvam as capacidades para produzir e divulgar informação e conduzir processos participativos. Igualmente importante será o desenvolvimento das capacidades para a participação responsável das partes envolvidas. As habilidades das partes para identificar interesses e traduzi-los em propostas, acessar e assimilar informação, dialogar e negociar e encontrar pontos de acordo, são capacidades que se fortalecem gradualmente ao serem exercitadas, mas que também podem ser cultivadas através de atividades de capacitação e aprendizagem, publicações, intercâmbios e seminários. Outra forma de contribuir para o fortalecimento de capacidades nos países é identificar e utilizar ativamente as fontes locais de apoio técnico.

Para que as oportunidades de participação sejam equitativas no âmbito das atividades programadas em cada país, o Banco prestará atenção às necessidades de assistência técnica das organizações da sociedade civil para fortalecer as capacidades de negociação e interlocução das mesmas nos processos participativos e para fortalecer suas capacidades organizacionais e de gestão. Em algumas ocasiões o Banco prestará atenção ao desenvolvimento e fortalecimento das capacidades em populações que se encontram em situação de desvantagem quanto à sua

capacidade de participação. Entre estas, incluem-se os povos indígenas, camponeses pobres, mulheres de baixa renda e outros grupos considerados “marginalizados” ou “excluídos”.

Em relação às formas de canalizar a participação existem diversos instrumentos que podem ser agrupados em duas classes. Uma inclui processos e métodos tais como a divulgação de informação, a consulta e a avaliação participativa. A outra se refere a estruturas tais como comitês *ad hoc*, grupos de consulta, organismos executores e outros mecanismos de relacionamento e consulta. Ambas as classes de instrumentos são complementares e em geral necessárias. No processo de identificação de estruturas para a participação será importante partir do exame das formas de organização social existentes como possíveis fontes de apoio aos processos participativos. Em todo caso, o Banco buscará canais múltiplos e apropriados de interlocução e evitará considerar determinados grupos e organizações como representantes exclusivos da sociedade civil. Neste sentido, deve-se reforçar a prática de integrar os Conselhos Assessores da Sociedade Civil (CASC) das Representações do Banco nos países com um critério de amplitude, diversidade e periódica renovação de seus integrantes.

Monitoramento

O Grupo Interdepartamental de Trabalho sobre Participação e Sociedade Civil (GIPSC), estabelecido pelo Comitê de Coordenação da Administração do Banco, deverá continuar operando como instância de articulação de iniciativas do Banco sobre a sociedade civil e de acompanha-

mento da implementação desta estratégia. Sem prejuízo desta função de monitoramento permanente, terá especial importância a preparação do Relatório Anual sobre Participação Cidadã nas Atividades do Banco, que será responsabilidade do GIPSC.

Plano de ação

O plano de ação para a implementação da estratégia compreenderá as seguintes atividades:

- Divulgar ativamente a estratégia entre o pessoal das unidades do Banco cujas tarefas incluem ou poderiam incluir atividades participativas (departamentos regionais de operações, representações, EXR, SDS, etc.).
- Continuar e aprofundar as atividades de treinamento do pessoal do Banco em matéria de técnicas participativas e de relações com a sociedade civil, prestando especial atenção ao desenvolvimento dessas capacidades entre os funcionários das Representações do Banco nos países.
- Completar e atualizar as metodologias para a análise de interessados, a determinação de necessidades de participação e a preparação de planos de participação.
- Formular os guias ou diretrizes operacionais sobre participação para os diferentes âmbitos e/ou instrumentos de participação identificados neste documento. Estes guias deverão ter a flexibilidade necessária para adaptar-se a diferentes realidades institucionais, culturais, políticas e socioeconômicas. Cada guia incorporará as diretrizes metodológicas necessárias e estabelecerá os procedimentos a serem adotados, os pontos de decisão e as instâncias responsáveis.
- Revisar, se for o caso, os procedimentos existentes sobre operações a fim de assegurar que os mesmos contribuam para cumprir

a estratégia, ao longo de todo o ciclo do projeto. Especial ênfase será atribuída à especificação das responsabilidades das diferentes instâncias do Banco que intervêm no ciclo do projeto.

- Consolidar as redes temáticas já existentes (EnlacesNet, ParticipationNet, entre outras) e estabelecer as redes adicionais e/ou outros meios de comunicação que estimulem o fluxo de informação sobre lições aprendidas e boas práticas entre os responsáveis e interessados, tanto dentro como fora do Banco.
- Preparar, a partir da aprovação deste documento, um Relatório Anual sobre Participação Cidadã nas Atividades do Banco, que será responsabilidade do GIPSC.
- Fortalecer os Conselhos Assessores da Sociedade Civil (CASC) das Representações do Banco nos países e completar sua organização nos quais ainda não existem. Os CASC devem ser instâncias flexíveis, plurais, de assessoria e consulta das Representações, mas sem excluir outros mecanismos de relacionamento e coordenação das Representações com organizações da sociedade civil. Tanto para este fim como para outras responsabilidades atribuídas às Representações do Banco nos países na execução desta estratégia, deve-se fazer a previsão de recursos apropriados para as mesmas.