



Monitoramento e avaliação do

Empoderamento

Peter Oakley
Andrew Clayton

INTR▲C

Monitoramento e Avaliação do Empoderamento

Peter Oakley
Andrew Clayton

INTRAC
P.O. Box 563, Oxford OX2 6RZ
INGLATERRA
E-mail: intrac@gn.apc.org
Fax: 44 (0) 1865 201851

Junho, 2003
Tradução da Segunda Edição Revisada

Esta edição contou com o apoio de:

INTRAC

OXFAM

Pão para o mundo

Fundado em 1991, o INTRAC é uma ONG que dá suporte ao desenvolvimento de outras ONGs internacionalmente. Tem por objetivo fortalecer as organizações da sociedade civil através da elaboração e apoio a pesquisas em políticas que visam o desenvolvimento institucional, organização e a evolução dos programas da sociedade civil organizada. Nos últimos anos o INTRAC tem ocupado uma posição importante na lacuna entre práticas e análises intelectuais.

Esta obra foi publicada originalmente com o título

The Monitoring and Evaluating of Empowerment.

2000 by Peter Oakley and Andrew Clayton

Publicado por acordo com INTRAC, Inglaterra

OPS No. 26, 2000, 69 pages, ISBN 1- 897748-58-2, A38.95

1ª edição - inglês

2000

2ª edição revisada - inglês

agosto de 2001

1ª edição – traduzida para o português

junho de 2003

CATALOGAÇÃO NA FONTE - PÓLIS/CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO

OAKLEY, Peter; CLAYTON, Andrew

Monitoramento e avaliação do empoderamento (“empowerment”).

Tradução de Zuleika Arashiro e Ricardo Dias Sameshima. São Paulo, Instituto Pólis, 2003. 96 p.

1. Empoderamento. 2. Desenvolvimento Social. 3. Indicadores Sociais. 4. Avaliação de Impacto. 5. Poder Local. 6. Experiências de Empoderamento.

I. OAKLEY, Peter II. CLAYTON, Andrew. III. ARASHIRO, Zuleika. IV. Instituto Pólis. V. Título.

Fonte: Vocabulário Pólis/CDI

Tradução Zuleika Arashiro

Revisão ortográfica: Fabio Gonçalves

Produção e revisão digital: Iara Rolnik Xavier

Coordenação editorial: Paula Santoro

Projeto gráfico: Paula Santoro e Renato Fabriga

Editoração: Renato Fabriga

Capa e ilustração da capa: Andres Sandoval

Impressão: Gráfica Peres

Fotolitos: À Jato

Sumário

Apresentação	4
Introdução	5
1. O Conceito de Empoderamento	7
Estudo de caso 1 - Empoderando comunidades: o Projeto Kebkabiya no Sudão	14
Estudo de caso 2 - Empoderamento dos despossuídos: estudos de caso sobre distribuição de terra e garantia de sua propriedade para os pobres	15
Estudo de caso 3 - Programa de capacitação de promotores de saúde em Urraco, Honduras	17
Discussão dos estudos de caso	19
Operacionalização do empoderamento	21
Comentário final	23
2. O Monitoramento e a avaliação dos processos de desenvolvimento social	27
Monitoramento e avaliação: introdução	27
O sistema geral de monitoramento e avaliação	31
Indicadores	33
Operacionalização dos indicadores	38
Coleta e armazenamento de informação	42
Análise e interpretação	45
Comentários finais	49
3. Monitoramento e avaliação dos processos de empoderamento: um estudo de caso na etiópia	51
A mudança institucional em um programa orientado ao processo: o monitoramento e a avaliação do programa de empoderamento comunitário em South Wollo, Etiópia	51
O sistema de monitoramento interno	52
Monitoramento quantitativo	53
Monitoramento qualitativo do CEP	58
4. Métodos e instrumentos para avaliação do empoderamento: lições da prática	63
Avaliação participativa do impacto	63
O livro sobre a avaliação de impacto de Oxfam	66
Estudo de impacto das ONGs dinamarquesas: revisão de métodos e instrumentos para a avaliação de impacto	68
Métodos	69
Instrumentos para avaliar o impacto	72
Comentário final	75
5. Avaliação do empoderamento: exercício prático	77
Estudo de caso 1: Bangladesh	78
Estudo de caso 2: Tanzânia	80
Estudo de caso 3: O desenvolvimento da saúde na Nicarágua	82
Estudo de caso 4: Egito	85
Bibliografia selecionada	91

Apresentação

Este documento foi originalmente escrito pela INTRAC como um texto base para uma série de cinco oficinas regionais e internacionais sobre a avaliação do desenvolvimento social. A constante demanda por ele levou a esta publicação formal. Este texto constitui uma introdução geral - para os que atuam em desenvolvimento - à complexa questão de monitorar e avaliar o empoderamento. O artigo revê as abordagens usuais sobre o empoderamento e elenca os principais métodos e instrumentos para sua avaliação. Começa com uma discussão do conceito de empoderamento e fornece um panorama das diversas abordagens ao seu estudo. São apresentados três estudos de caso de projetos de ONGs preocupados com empoderamento. O capítulo seguinte estabelece algumas orientações básicas para monitorar e avaliar o desenvolvimento social. No capítulo final, apresenta um exercício prático de monitoramento e avaliação do empoderamento, com base nos estudos de caso apresentados.

Introdução

O objetivo deste documento é fornecer aos ativistas¹ que atuam na área de desenvolvimento, elementos essenciais à avaliação de programas de empoderamento, provendo, assim, recursos materiais aos participantes dos encontros de trabalho regionais.

1 Em castelhano: practicanes; no inglês, practitioners.

O documento começa com uma discussão sobre o conceito de empoderamento, oferecendo uma visão geral das várias interpretações e enfoques. Apresenta também uma série de estudos de caso, baseados em projetos implementados por diferentes organizações não-governamentais (ONGs) que têm se dedicado ao tema do empoderamento. No segundo capítulo são estabelecidas as diretrizes básicas para o monitoramento e avaliação do desenvolvimento social, e servirá como uma introdução geral ao monitoramento e avaliação, destinado aos que não estão familiarizados com os referidos temas. O capítulo seguinte apresenta um estudo detalhado de caso voltado ao monitoramento e avaliação de processos de empoderamento. Uma revisão dos métodos e instrumentos para coleta de informação aparece no capítulo 4. Ao final, há um exercício prático sobre monitoramento e avaliação do empoderamento, com base nos estudos de casos e a bibliografia retirada da 2ª edição, revista nesta edição.

Como documento não pretende apresentar uma revisão abrangente de literatura ou desenvolver novos enfoques a respeito do monitoramento e avaliação. Tampouco sugere um enfoque específico do monitoramento e avaliação do empoderamento. Seu objetivo é oferecer aos participantes uma visão geral dos enfoques mais comuns sobre a questão do empoderamento no desenvolvimento, os temas centrais para o monitoramento e avaliação, e os métodos e instrumentos necessários para a coleta de informação. Visa contribuir para que os participantes sejam capazes de relacionar a informação contida no papel com suas próprias experiências no apoio ao empoderamento, para então desenvolverem, por si próprios, formas de avaliar até que ponto os processos de empoderamento têm sido implementados em seu trabalho.

As diferentes seções deste documento podem ser mais úteis a alguns participantes que a outros. Por exemplo, o capítulo 2 sobre avaliação de desenvolvimento social pode ser menos relevante para aqueles que estão familiarizados com o tema, para outros pode ser de grande valia. Os encontros regionais proporcionam aos participantes a oportunidade de aplicarem aprendizados gerais sobre avaliação do desenvolvimento social ao tema específico da avaliação no processo de empoderamento. Portanto, é importante que todos os participantes sejam capazes de partirem de experiências existentes nesse campo. Assim, o presente documento será usado em conjunto com as experiências dos participantes, na tarefa de compreender tanto o conceito central como os aspectos envolvidos em sua avaliação.

Em essência, queremos responder à pergunta: “Como podemos saber se os grupos anteriormente marginalizados, desprovidos de poder ou em desvantagem, estão ganhando poder e estão mais habilitados para enfrentarem e lidarem com os aspectos que influenciam em seu desenvolvimento?”. Várias agências de desenvolvimento têm atualmente destacado, entre seus objetivos centrais de trabalho, o empoderamento de grupos nessas condições referidas. Dessa forma, torna-se apropriado questionar quando e como sabemos se alcançamos esse objetivo. Esse será nosso desafio.

1. O Conceito de Empoderamento

A retórica – se não inteiramente a prática – sobre as transformações sociais planejadas passou por diversas mudanças durante as últimas duas décadas do século XX. Uma comparação da literatura produzida por diversos setores entre 1970 e os últimos anos da década de 1990, revela transformações profundas na forma como o conceito de “desenvolvimento” tem sido retratado. A trajetória dessas mudanças no pensamento e na prática pode ser seguida através do debate e da proliferação da literatura que o acompanha, que giraram em torno das escolas de pensamento orientadas pela teoria da modernização e pela teoria da dependência, durante os últimos anos da década de 1960 e nos anos 70, até que a chegada dos pós-modernos pôs em dúvida todas as explicações. Foram oferecidas muitas explicações e realizadas análises em diferentes contextos, a maior parte em países em desenvolvimento, para demonstrar que as “iniquidades” e os “desequilíbrios” existentes, assim como a “marginalização e a opressão”, constituem a base para a explicação da pobreza de milhões de pessoas. Basicamente, surgiu um novo tipo de análise que tem dado forma aos enfoques para explicar e atacar a pobreza e o subdesenvolvimento durante a última década.

No centro dessas explicações e dessas análises, está o conceito de poder e a inevitável divisão existente em tantas sociedades entre aqueles que têm poder e aqueles que não o têm. No início, o termo não era muito utilizado de maneira explícita, mesmo mantendo uma importante influência à medida que os envolvidos em trabalhos sobre processos de desenvolvimento e mudanças buscavam ajustar-se ao cenário em transformação. Ainda que possamos dizer que esse ajuste tenha se dado através dos vários setores e de forma similar entre as muitas gamas de atores envolvidos no processo, é possível argumentar que continua sendo necessário gerar alternativas significativas para atacar as iniquidades e os desequilíbrios em referência.

Podemos encontrar na década de 1970 os primeiros trabalhos analíticos que influenciaram no surgimento do “poder” como o conceito central que define todos os processos de desenvolvimento. O intenso debate travado naquela década, entre as escolas de análise baseadas na “modernização” ou na “dependência” como as causas do subdesenvolvimento, centrou sua atenção na clara relação entre “poder” e “pobreza” (Long, 1977). Freire (1972) argumentou, de maneira convincente, que somente o acesso ao poder real poderia romper o que ele chamou de “cultura do silêncio” que caracteriza a dependência e a marginalidade dos carentes de poder. Em 1980, uma ampla corrente analítica começou a reunir evidências sobre a qual se baseia muito da força contemporânea do conceito de “empoderamento” (Pearce e Stifel, 1980; Galjart, 1982; Bhasin, 1984; Rahmen, 1987). Costuma-se denominar a essa corrente de escola do “desenvolvimento alternativo”, a qual contrasta profundamente com a perspectiva da escola da modernização, esta última

baseada essencialmente em “entregas”. Ao mesmo tempo, o conceito de participação iniciou um longo período de influência sobre o pensamento e a prática do desenvolvimento. Tentativas de promoção do desenvolvimento via programas maciços de melhoria de estrutura física ou social fracassaram durante os anos 80. No início dos anos 90, entretanto, um número ainda maior de agências bilaterais e multilaterais se convenceram de que somente uma reforma estrutural e uma distribuição mais eqüitativa do “poder” poderiam oferecer uma perspectiva de rompimento do ciclo de pobreza endêmica existente em grande parte do mundo.

Mesmo com a rápida adoção, pela “comunidade do desenvolvimento”, do conceito de “poder” como o conceito central nos processos de transformação e de desenvolvimento que buscavam promover, não se pode argumentar que esse conceito é totalmente novo em termos de transformação social. Encontra-se o poder e seu exercício em quase todas as atividades da vida cotidiana, sendo a base sobre a qual se dá a maioria das relações e interações.

O “poder” exerce um papel dominante na determinação dos que progredem e dos que não podem fazê-lo, tanto na unidade familiar e nas relações personalizadas (“cara a cara”) entre seus diferentes membros, quanto por meio de uma variedade de estruturas administrativas que regulam a vida das pessoas e o acesso aos recursos e oportunidades de avanço. De modo semelhante, estudos sociológicos distinguem três formas básicas de poder – social, político e econômico – e demonstram que o acesso a essas diferentes fontes pode ter um efeito benéfico na habilidade para progredir do indivíduo, da família ou do grupo. Cabe notar, ainda, que os antropólogos têm defendido que o desenvolvimento não consiste em algo novo, já que as sociedades estão em um processo contínuo de desenvolvimento, e que o poder é central no que se refere à habilidade dos diferentes grupos sociais de promoverem seu próprio desenvolvimento. Do mesmo modo, destacam a distinção entre “poder” e “autoridade”. Esta é exercida com o apoio público livre e se baseia no consenso, enquanto aquele implica com freqüência a ameaça de ações sem consultar as aspirações da população. Já em 1974, Roberts declarou que o “desenvolvimento é a distribuição mais eqüitativa de poder entre as pessoas”. Mais adiante, argüiu que historicamente todos os esforços, tanto internos quanto externos, para concretizar transformações, giravam em torno da natureza do poder e sua distribuição no contexto específico em que se buscava implantar mudanças.

A tradição antropológica de ver as mudanças como uma constante nos processos sociais, incrustadas no poder político, econômico e social, bem como o refinamento dos paradigmas “alternativos” sobre desenvolvimento no decorrer das décadas de 1980 e 1990, parecem ter se combinado já em 1990 em torno da noção de “empoderamento.”

Em um período de tempo muito curto o termo tornou-se comum, aparentemente adequando-se bem às perspectivas de desenvolvimento e às estratégias de diversos atores, desde as Organizações Comunitárias de Base atuando em

campo, até instituições como o Banco Mundial e as maiores agências bilaterais e multilaterais. Quase do nada, o termo se converteu em “lugar comum” divorciado de uma real compreensão, assim como a literatura que se seguiu.

Entre os diversos setores, temas, regiões geográficas e atores, houve uma proliferação da literatura sobre “empoderamento” tal como já havia acontecido uma década atrás com o conceito de “participação” (Cheater, 1999). Do ponto de vista dos processos e das ações associadas com a promoção do desenvolvimento e transformação, vivemos atualmente na era do “empoderamento”. O termo tornou-se algo corriqueiro, mas, ainda assim, continua sendo um dos mais complexos: intangível, culturalmente específico, e na base de nossas condições de vida.

É difícil não concluir que, em certa medida, trivializamos esse termo complexo e que muitos que o utilizam agora talvez não tenham parado para pensar sobre a desafiante tarefa e as possíveis conseqüências das ações que se propõem.

Por volta de 1990, o empoderamento já tinha se convertido em um conceito central no discurso e na prática do desenvolvimento. Como resultado, o empoderamento como um objetivo operacional é atualmente muito evidente nas políticas e nos programas das ONGs nacionais e internacionais. Também já começa a ter influência crescente nas agências de desenvolvimento bilaterais e multilaterais. Apesar disso, continua sendo um termo complexo que não se define facilmente e que está aberto a uma variedade de interpretações. Qualquer tentativa de avaliar se dada intervenção permitiu à população “empoderar-se” deverá reconhecer a observação anterior, e por essa razão, uma compreensão do conceito do ponto de vista do desenvolvimento é crítica para a sua operacionalização como objetivo ou meta. Inevitavelmente, o conceito de empoderamento é mais facilmente exposto que posto em prática, e grande parte da literatura que acompanha a prática carece do rigor necessário para um conceito tão complexo que será utilizado operacionalmente.

O poder – formal, tradicional ou informal – está no coração de qualquer processo de transformação e é a dinâmica fundamental que determina as relações sociais e econômicas. Falar de empoderamento equivale a sugerir que há grupos que estão totalmente à margem do poder e que necessitam de apoio para “empoderar-se”. Essa é uma suposição simplificada já que todo grupo social possui algum grau de poder em relação ao seu ambiente imediato. Quando falamos de processo de “empoderamento”, nos referimos à posições relativas ao poder formal e informal desfrutado por diferentes grupos socioeconômicos, e às conseqüências dos grandes desequilíbrios na distribuição desse poder. Um processo de empoderamento busca intervir nestes desequilíbrios e ajudar a aumentar o poder daqueles grupos “desprovidos de poder”, relativamente aos que se beneficiam do acesso e uso do poder formal e informal.

Desde 1990, a literatura sobre empoderamento tem aumentado. Van Eyken (1990), Friedmann (1992), Criag e Mayo (1994) e Rowlands (1997) examinaram o conceito e enfocaram a noção de “poder”, seu uso e sua distri-

buição, como ponto central para qualquer compreensão de mudança social. Entretanto, a análise não é uniforme, revelando pontos de vista contrastantes sobre a importância do poder no contexto de desenvolvimento:

- Poder, no sentido de transformação radical e confrontação entre os que têm e os que não têm poder, como a dinâmica crucial das mudanças sociais. Esta interpretação argumenta que somente nos centralizando nos padrões de mudança existentes e aplicando-os, será possível uma mudança significativa.
- Poder no sentido usado por Paulo Freire, como um aumento da conscientização e desenvolvimento de uma “faculdade crítica” entre os marginalizados e oprimidos. Este é o poder de “fazer” e de “ser capaz”, bem como de sentir-se com mais capacidade e no controle das situações. Refere-se ao reconhecimento das capacidades de tais grupos para agir e desempenhar um papel ativo nas iniciativas de desenvolvimento. Implica superar décadas de aceitação passiva e fortalecer as habilidades de grupos marginalizados para que se envolvam como atores legítimos no desenvolvimento.

Essas duas explicações oferecem interpretações distintas sobre o significado do “poder” e as tentativas de empoderamento no contexto do desenvolvimento. O poder é, em essência, a base da riqueza, enquanto o desempoderamento é a base da pobreza. Tanto “empoderados” como “desempoderados” são categorias de atores fundamentais para a compreensão da dinâmica em qualquer processo de desenvolvimento. O poder pode ser visto como um bem de propriedade do Estado ou de uma classe dominante que o exerce para manter o controle e afirmar sua autoridade e legitimidade. O poder opera, ainda, em muitos níveis diferentes, e se manifesta nos interesses conflitivos de diferentes grupos em um contexto determinado, por exemplo, nos padrões locais ou regionais, no poder que os homens frequentemente exercem sobre as mulheres, no poder que instituições como a igreja exercem sobre as pessoas. O poder define o padrão básico das relações econômicas e sociais em um dado contexto, e portanto, tem influência fundamental em qualquer intervenção que potencialmente ameace a distribuição existente. Conseqüentemente, a falta de análise sobre o locus e sobre a distribuição em um contexto particular antes de elaborar um projeto, pode ter um profundo impacto sobre a efetiva obtenção dos benefícios esperados.

Em seu estudo sobre o empoderamento das mulheres em Honduras, Rowlands (1997) distingue entre “poder sobre”, “poder para” e “poder entre”. A autora usa tais diferenciações, em grande parte, para examinar tanto o contexto no qual as mulheres “desempoderadas” buscam ganhar maior reconhecimento, como para examinar a natureza crítica do desenvolvimento do poder interno, o qual ainda pode ser conquistado pelas mulheres pobres se estas se organizarem e desafiarem as estruturas existentes. Outro trabalho im-

portante é o de Craig e Mayo (1995), que comparam a noção de poder à “soma variável” e “soma zero”. Segundo a noção de poder de “soma variável”, os que não detêm poder podem ser empoderados sem alterar a natureza, os níveis de poder existentes por parte de outros grupos poderosos. Por outro lado, o poder no conceito de “soma zero” implica que para que um grupo ganhe poder, inevitavelmente deve ocorrer uma redução de poder por parte dos outros grupos. Essas são duas visões claramente inconciliáveis, que podem ter implicações negativas caso sejam aplicadas de forma incorreta. Entretanto, as reações que podem ser geradas quando há um esforço para “empoderar” grupos previamente desempoderados, parecem indicar que a noção de que o empoderamento de um grupo poderia ter conseqüências sobre o poder já exercido por parte de outros grupos tem mais peso.

O poder também está relacionado com o conhecimento, o qual consiste em uma fonte de poder e em uma forma de adquirí-lo. A esse respeito, Cornwall (1992) argumenta que “todo o trabalho de desenvolvimento está relacionado ao controle do conhecimento” e que se os “subprivilegiados” pudessem controlar as fontes de conhecimento, as estruturas das relações de poder existentes se alterariam radicalmente. O conhecimento pode oferecer legitimidade e autoridade, e sua construção e disseminação são ferramentas poderosas. O conhecimento também nos ajuda a interpretar e dar forma ao contexto em que vivemos. Mas sem ele, carecemos de poder (Ocampo, 1996).

O reconhecimento do poder como elemento central nos esforços para promover uma mudança social efetiva, tem sido instrumentalizado no processo de empoderamento como o processo que buscaria tanto afrontar grandes desequilíbrios de poder como apoiar ativamente aos desprovidos de poder, para que possam empoderar-se. A essência do processo pode ser entendida nas seguintes afirmações:

“Um desenvolvimento alternativo envolve um processo de empoderamento social e político cujo objetivo a longo prazo, é “reequilibrar” a estrutura de poder dentro da sociedade, fazendo com que a ação do Estado seja mais responsável perante à sociedade civil, fortalecendo os poderes desta última para que administre seus próprios assuntos, e fazendo com que as corporações empresariais sejam mais responsáveis socialmente.” (Friedmann, 1992).

“O empoderamento se ocupa da comunidade coletiva, e por fim, da conscientização de classe, para entender de forma crítica a realidade com o propósito de usar o poder que ainda resta aos despossuídos, como uma ferramenta de desafio aos poderosos, e em última análise, para transformar a realidade através de batalhas políticas conscientes.” (Craig e Mayo 1995).

“Enquanto o enfoque sobre o empoderamento reconhece a importância do aumento de poder das mulheres, tende a identificar o poder menos em termos de dominação sobre outros e mais em ter-

mos da capacidade das mulheres de adquirir confiança em si mesmas e se fortalecerem internamente. Isso se traduz como o direito de exercer escolhas em sua vida e de influenciar os rumos das mudanças, através da capacidade de controlar os recursos materiais e não materiais. Ao contrário dos enfoques centrados na equidade, não enfatiza tanto o status das mulheres em comparação com o dos homens, mas busca provocar seu empoderamento através da redistribuição do poder dentro e entre as sociedades.” (Moser, 1991).

“O empoderamento é um processo dinâmico em desenvolvimento, centrado na comunidade local e que envolve a dignidade recíproca, a reflexão crítica, a participação e o cuidado do grupo, através do qual aqueles que carecem da possibilidade de compartilhar os recursos existentes ganham maior acesso e controle sobre tais recursos, através do exercício de ampliação do equilíbrio de poder.” (Van der Eiken, 1990).

Durante os anos 90, o empoderamento se converteu em um objetivo maior nas intervenções para a promoção do desenvolvimento social. O desenvolvimento social como mudança é qualificado como análise de poder e como conjunto de ações orientadas a estimular o empoderamento de grupos que carecem de acesso aos recursos e instituições que lhes permitam competir mais efetivamente na luta para alcançar seu sustento.

Como objetivo do desenvolvimento, o empoderamento tem sido instrumentalizado por meio de metodologias práticas de projetos, e quanto ao seu efeito e impacto, começa a ser traduzido em medidas observáveis. De forma concreta, o empoderamento pode se manifestar em três grandes áreas:

- o poder como maior confiança na capacidade pessoal para levar adiante algumas formas de ação;
- o poder como aumento das relações efetivas que as pessoas desprovidas de poder podem estabelecer com outras organizações;
- o poder como resultado da ampliação do acesso aos recursos econômicos, tais como crédito e insumos.

O desenvolvimento social como empoderamento, não vê os indivíduos pobres como carentes de apoio externo, mas de uma maneira mais positiva, busca criar uma perspectiva de desenvolvimento interativo e compartilhado no qual se reconheçam as habilidades e conhecimentos das pessoas. O empoderamento não é simplesmente uma terapia para fazer com que os pobres se sintam melhores com a sua pobreza, nem é simplesmente apoio às “iniciativas locais” ou fazer com que tenham mais consciência política. Em consequência, não assume que as pessoas estejam totalmente desprovidas de poder, ou que não existam redes prévias de solidariedade e resistência através das quais os pobres confrontam-se com as forças que ameaçam suas condições de vida. Ao contrário, o empoderamento está relacionado à uma “mudança posi-

tiva” nos indivíduos e nas comunidades, e em um sentido estrutural, à organização e à negociação. Mas como comenta Rowlands (1997), leva tempo e não é um processo que necessariamente dê resultados a curto prazo.

Semelhante ao que ocorre com outros conceitos de desenvolvimento, tais como os relacionados à sociedade civil e à participação, sempre existe o perigo de que o uso do empoderamento no contexto das intervenções para o desenvolvimento possa ser baseado em um entendimento superficial sobre as relações locais de poder, o empoderamento pode acabar limitado a pouco mais que uma maior participação na tomada de decisões nos projetos, e ter pouco, ou nenhum, impacto sobre mudanças estruturais maiores. Esse risco gerou a preocupação de que o uso do conceito, em desenvolvimento, pudesse mascarar a verdadeira natureza das relações de poder. Uma recente compilação bibliográfica escrita por antropólogos deixa transparecer um crescente ceticismo quanto ao uso cada vez mais freqüente do conceito de empoderamento (Cheater, 1999). James, por exemplo, menciona que:

“As noções de compartilhamento do poder, de atores ou interessados (*stakeholders*)², de participação e representação, e outras, parecem referir-se de maneira crescente ao mundo contido nos projetos: as estruturas externas de propriedade da terra e da economia de subsistência que talvez tenham sido abaladas, ou as formações políticas e militares que deram e seguem dando forma à vida social da região, tendem a perder-se na visão de mundo de que fala o desenvolvimento.” (James, 1999, p.13-14).

Grande parte das preocupações consiste em que muitos dos conceitos de desenvolvimento voltados ao empoderamento falham no entendimento e análise das dinâmicas históricas da política local e seu complexo e inter-relacionado jogo com os diferentes grupos de interesse locais, a política estatal e a economia política mais abrangente (Werbner, 1999; Chabal, 1992). É muito importante ter em mente essas críticas sobre o uso do conceito de empoderamento. Mas mesmo assim, ainda que James advirta aos colegas para que se mantenham afastados do termo, essa não é uma opção realista para os ativistas sociais.

O empoderamento é um objetivo-chave de muitas intervenções para o desenvolvimento, o desafio para os militantes na área de desenvolvimento consiste em aprofundar seu conhecimento a respeito do conceito, reconhecer sua complexidade, forças e limitações, e explorar como se pode avaliar se o empoderamento está ou não sendo implementado.

O ponto de partida de qualquer análise sobre o empoderamento em intervenções para o desenvolvimento tem que ser o reconhecimento de que esse termo tem ampla gama de interpretações e significados associados. Tal como participação e sociedade civil, o empoderamento é um conceito motivador, que evoca uma ampla variedade de respostas em diversos

2 Nota do editor: o conceito de *stakeholder* é utilizado de diferentes maneiras, por grupos diversos. Essa nota é apenas um rápido esclarecimento sobre um termo que deve ser aprofundado. Em português, o significado literal do termo é “aquele que segura a estaca”, que está diretamente envolvido em uma ação. O termo é utilizado por empresas, referindo-se ao corpo de pessoas da empresa que têm papel decisório (provavelmente a origem da palavra). Nessa publicação o termo é utilizado para designar grupos ou indivíduos que têm interesse, ou estão diretamente envolvidos, na resolução de uma determinada questão.

grupos. É importante buscar um entendimento sobre como diferentes organizações vêm utilizando o termo empoderamento e que tipo de empoderamento estão buscando. Este documento oferece alguns estudos de caso sobre distintos projetos ou intervenções que têm se ocupado do conceito de empoderamento.

Estudo de caso 1

* Fonte: STRACHAN, P. e PETERS, C. *Empowering Communities: A Casebook from West Sudan*. Oxford: OXFAM, 1997.

Empoderando comunidades: o Projeto Kebkabiya no Sudão*

Este estudo de caso traz um exemplo de um aspecto de empoderamento “centrado no projeto”. O Projeto Kebkabiya é em essência de segurança alimentar, mas a OXFAM³ o considerou como parte de um processo de empoderamento comunitário, sendo que o título do livro sobre o projeto *Empoderando as Comunidades*. Como se nota no estudo de caso resumido, o uso do empoderamento neste projeto é em grande parte sobre como a facilitação da participação das comunidades, e, em especial, das mulheres, na tomada de decisões e na preparação da própria OXFAM para a cessão do controle em favor da KSCS (Sociedade de Caridade dos Pequenos Proprietários).

3. OXFAM: Oxford Committee for Famine Relief. Uma organização não governamental voltada para a busca de soluções para a pobreza ao redor do mundo.

O Projeto Kebkabiya, no Sudão (Ocidental), surgiu de um programa de assistência da OXFAM a este país, como resultado da Grande Fome de 1984. Representou uma mudança da assistência ao desenvolvimento, e seu maior objetivo foi aumentar a segurança alimentar nas comunidades ao redor de Kebkabiya. O projeto foi a princípio coordenado diretamente pela OXFAM, mas posteriormente foi criada uma organização local, a KSCS⁴, que assumiu gradativamente sua coordenação.

4. KSCS: Kebkabiya Smallholder Charity Society. Em português, Sociedade de Caridade dos Pequenos Proprietários de Kebkabiya.

O objetivo inicial era estabelecer doze bancos de sementes, e a primeira fase do projeto permitiu à equipe da OXFAM ter uma visão mais nítida dos problemas identificados pelas comunidades da área. A segunda fase começou em 1989 e introduziu novos componentes para responder aos problemas, especialmente aqueles relacionados à saúde animal, tração animal, controle de pestes, preservação da terra e das águas e desenvolvimento comunitário. A mudança organizacional fundamental na administração do projeto foi que, embora a coordenação geral estivesse a cargo de uma equipe da OXFAM, este foi elaborado em conjunto com uma nova estrutura democrática representativa que emergiu nas comunidades: os Comitês Centrais de Vilas. Cada uma das vilas, de um grupo de cinco a doze, elegeu um homem e uma mulher para representá-la no Comitê Central das Vilas. Por sua vez, cada Comitê Central de Vilas ele-

geu um homem e uma mulher para participarem do Comitê de Gerenciamento do Projeto (PMC)⁵.

Em 1990, o PMC registrou-se como organização independente e foi criada a Sociedade de Caridade dos Pequenos Proprietários (KSCS). Esta consiste em uma organização associativa, que parte das comunidades nas quais o projeto esteja sendo implantado. Em 1992, a KSCS conduziu um seminário constitutivo onde se criaram sistemas sociais para a prestação de contas às comunidades, e se formalizou uma estrutura representativa que foi incorporada ao projeto. Por exemplo, cada vila enviou um representante e uma representante ao Comitê Central de Vilas. Durante a década de 1990, teve início o processo de entrega gradual, por parte da OXFAM, do controle direto do projeto à KSCS.

Para OXFAM, o projeto representou um exemplo exitoso de como um projeto de segurança alimentar administrado pela organização, se transformou em um projeto no qual as comunidades locais se envolveram gradativamente. No início, as pessoas do local, em especial as mulheres, tinham pouco a dizer sobre a tomada de decisões e a execução dos projetos, agora o projeto se encontra nas mãos da KSCS. As estruturas democráticas foram estabelecidas, principalmente por meio da KSCS, o que possibilitou a transferência da responsabilidade pela administração do projeto à comunidade. Na perspectiva da equipe de trabalho da OXFAM, este feito resultou no empoderamento comunitário.

5. Em inglês, Project Management Committee.

Estudo de caso 2

Empoderamento dos despossuídos: estudos de caso sobre distribuição de terra e garantia de sua propriedade para os pobres*

Este estudo examina as experiências da Christian Aid⁶, e suas contrapartes, para trabalhar por um sistema mais justo de distribuição de terra no Brasil, nas Filipinas e em Moçambique. Neste estudo, o empoderamento se observa como garantia de acesso à terra pela população pobre e a provisão de meios para seu cultivo produtivo e de forma sustentável. Isto se baseia na crença de que a terra é crucial para que a população pobre que vive em áreas rurais possa assegurar e sustentar seu estilo de vida. Os estudos de caso descritos neste relatório demonstram como a Christian Aid e as organizações a ela associadas têm trabalhado com os pobres para melhorar seu acesso à terras produtivas.

* Fonte: WHITESIDE, M. *Series de Discusión: desarrollando buenas prácticas*. Christian Aid, 1999.

6. Christian Aid: Organização não governamental anglo-irlandesa fundada em 1945 por uma instituição religiosa. Seus trabalhos têm como foco o combate à pobreza em diferentes países.

1. Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), Brasil. O MST se auto define como um movimento social de massa, dos trabalhadores rurais sem-terra, que fazem campanha pela reforma agrária e por mudanças políticas mais profundas na sociedade brasileira. Entre 1991 e 1997, 600 mil trabalhadores sem-terra ligados ao MST obtiveram terra, construíram casas e implantaram escolas. Tais iniciativas se deram por meio de uma estratégia que envolvia três etapas: em primeiro lugar, o MST identifica terras que não estejam sendo usadas para a produção e tenta negociar seu uso. Se essa ação não tem resultado, um grande número de pessoas ocupa a terra e constrói um acampamento; em segundo lugar, normalmente a polícia e o sistema judicial tentam removê-los, mas o MST resiste a essa remoção ou busca ser transferido a algum terreno similar. O apoio das igrejas, associações sindicais e movimentos urbanos, assim como das ONGs são muito importantes nessa etapa; em terceiro lugar, o MST trabalha com os ocupantes de terra para torná-la produtiva, construir estradas, escolas, instalações de saúde etc. Além a dessa forma de ação direta o MST, em conjunto com outros grupos, faz campanha pela reforma agrária no Brasil. Ao fazê-lo, tem se reconhecido que o movimento não está isolado de outros desafios em nível mais amplo e macroeconômico, que devem ser enfrentados no Brasil. O país tem pago altos valores em dívida externa nos últimos cinco anos, os orçamentos de desenvolvimento rural têm sido reduzidos e a pobreza nas áreas rurais e urbanas tem aumentado.

2. Os agricultores de Mapalad, Filipinas. Os agricultores de Mapalad estão envolvidos em uma disputa legal de longa duração, com um proprietário de terra local, referente a 114 hectares de terra ao sul das Filipinas. Ainda que a terra tenha sido entregue aos agricultores dentro do Programa Compreensivo de Reforma Agrária (CARP⁷), tal designação encontra uma resposta violenta por parte dos proprietários de terra, que se opõem a essa ocupação. Essa situação é vista como um teste sobre o compromisso do governo com a reforma agrária e os agricultores têm sido apoiados pelas igrejas e pelas ONGs. A Christian Aid está envolvida por meio de sua associada, a Fundação Balay Mindanaw (BMFI⁸). A BMFI oferece aos agricultores apoio jurídico, acesso a outros atores da sociedade civil e apoio moral. Esse caso mostra o poder das elites urbanas e rurais, assim como de alguns oficiais do governo e membros do sistema judicial, para proteger seus privilégios e manipular as leis existentes e as políticas em benefício próprio. A Christian Aid e a BMFI consideram que seu papel é trabalhar com agricultores de Mapalad e outros para empoderá-los, de maneira que possam contra-atacar as elites que têm a posse das terras.

3. Segurança da terra aos pequenos proprietários, Moçambique. Em Moçambique, a Christian Aid tem apoiado pequenos agricultores para proteger seu acesso à terra e para enfrentar a especuladores e exploradores externos. Com o fim da guerra civil e a liberalização econômica, foi criada

7. Em inglês, CARP: Comprehensive Agrarian Reform Programme (Phillippines).

8. Em inglês, BMFI: Balay Mindanaw Foundation Inc..

uma grande corrente na busca das terras mais valiosas em Moçambique. Há exemplos de camponeses que foram removidos de suas terras e outros em que as pessoas que regressaram de campos de refugiados encontraram suas terras ocupadas por outros. Como resposta, o Conselho Cristão de Moçambique (CCM) desenvolveu uma organização, a ORAM⁹, para trabalhar com os pequenos agricultores e com suas associações para defender seu direito à terra. Em 1995, o governo iniciou o processo de uma nova lei de terras e criou a Comissão de Terras. A ORAM e a União Nacional de Camponeses (UNAC) conseguiram representações na Comissão e prepararam a “antecâmara” para a defesa dos direitos dos camponeses. Ao fazer isso, encontraram grande oposição de grupos de interesse poderosos que estavam, por sua vez, preparando a defesa dos seus interesses comerciais e políticos, os quais buscavam limitar o status dos direitos dos camponeses na nova lei. A lei finalmente foi aprovada em 1997, incluindo muitas das demandas dos camponeses para proteger seus próprios direitos. Para a ORAM e a Christian Aid, a princípio, a nova lei empodera os camponeses no sentido de que suas demandas por terra agora encontram-se protegidas por lei. Entretanto, o trabalho da ORAM continua, pois a nova lei é somente a primeira etapa e muitas dificuldades podem ocorrer em sua implementação.

Esses estudos de caso refletem a natureza dinâmica do empoderamento no contexto da reforma agrária: as pessoas sem terra têm enfrentado uma contínua batalha por essa reforma. Todos têm participado de vitórias e retrocessos nos três países; os agricultores e as ONGs envolvidas encontram forte oposição por parte das elites estabelecidas. Em cada caso, o nível local de ação tem sido apoiado pelo nível nacional, mediante campanhas e preparações para a reforma agrária e também para a reforma da política macroeconômica. O empoderamento certamente não termina com a mudança legal ou com a aprovação do acesso à terra. Este é só o começo de um processo de aquisição de uma forma de vida segura, produtiva e sustentável.

Estudo de caso 3

Programa de capacitação de promotores de saúde em Urraco, Honduras*

O presente estudo de caso examina o empoderamento de mulheres no contexto de um programa de capacitação de promotores de saúde em Honduras. Este programa particular teve início em Urraco em 1985, com o apoio de uma ONG americana que proporcionava financiamento voluntário às atividades do programa. Embora este não tenha iniciado com o objetivo específico de empo-

9. Em inglês, ORAM: Rural Organization for mutual Help. Em português: Associação Cultural de Ajuda Mútua.

* Fonte: ROWLANDS, J. *Questioning Empowerment*. New Delhi: Society for Participation Research Institute for Asia, 1997.

derar às mulheres, gradativamente, tanto o voluntário americano quanto à equipe de coordenação passaram a ver o programa como empoderamento das mulheres. Apesar disso, como o estudo demonstra, não há uma estratégia clara para facilitar o processo de empoderamento e em consequência, o programa somente apresentou progressos limitados.

O programa oferece um curso de dois anos para treinar membros das comunidades locais sobre saúde preventiva e tratamentos básicos. O curso está organizado em torno de círculos de estudo em 26 comunidades, e envolve reuniões semanais de mais ou menos 2 horas cada e uma reunião mensal setorial na qual todos os grupos se reúnem para discutir temas comuns aos grupos. Oitenta mulheres foram treinadas como promotoras de saúde num período de três anos e meio. Outras mulheres têm estado ativamente envolvidas no programa através da provisão de alimentos a crianças desnutridas, trabalhos artesanais e projetos com cabras. Há uma equipe coordenadora composta por cinco mulheres que trabalham em tempo integral no programa e que são responsáveis por três a seis círculos de estudo. Em sua análise sobre o programa, Rowlands (1997) explorou o processo de empoderamento em três níveis:

- pessoal: desenvolver um sentido de auto-estima e capacidade;
- relacional: desenvolver a habilidade para negociar e influenciar na natureza das relações e decisões tomadas com relação a estas;
- coletivo: há indivíduos que trabalham para gerar um impacto maior, como a formação de uma cooperativa ou o envolvimento com as estruturas políticas.

Empoderamento pessoal. As mulheres que integram os círculos de estudo têm experimentado um aumento de sua auto-estima e de sua autoconfiança, como resultado de sua participação no programa. Além disso, revelaram a importância de adquirirem novas habilidades por meio do programa, tais como diagnosticar condições médicas comuns e tratá-las, verificar o estado nutricional das crianças, etc. Algumas mulheres até conseguiram emprego. Esse sentido de empoderamento pessoal é particularmente marcante para as mulheres que participaram da equipe coordenadora. Estas, em especial, tiveram a oportunidade de participar de reuniões e cursos em outras partes de Honduras e até fora do país, o que lhes permitiu ver mais além de sua posição tradicional dentro do lar.

Empoderamento nas relações. Algumas mulheres participantes do programa destacaram que sua relação com o marido e familiares modificou-se. Notaram mudanças como maior envolvimento na tomada de decisões relacionadas a assuntos monetários, maior liberdade de movimento nas comunidades, melhoria na forma em que são tratadas pelo marido, e, por sua parte, estão mais conscientes da necessidade de melhorar suas relações com os filhos.

Empoderamento coletivo. Há pouca evidência para sugerir que os círculos de estudo tenham levado a um certo empoderamento coletivo. Foram realizadas algumas atividades pelo grupo mas estas não resultaram em maior habilidade dos grupos para se organizarem de modo a satisfazer suas necessidades ou obter maior acesso ao poder econômico, social ou político. Há, no entanto, maior evidência de um empoderamento coletivo na equipe coordenadora. Por exemplo, a equipe está agora desenvolvendo um programa sem o apoio do voluntário americano e também está envolvida em trabalhos em redes com outras organizações no país.

Os melhores resultados do programa de saúde quanto ao empoderamento ocorreram no nível pessoal e fora do comitê coordenador, houve um avanço muito limitado quanto ao empoderamento nos níveis coletivo e das relações. Rowland (1997) identifica um número de fatores que podem ter operado contra ao processo de empoderamento:

- o Programa se estruturou em torno de um programa de capacitação de dois anos, o que implicou que as mulheres o vissem somente como forma de obtenção de um número determinado de capacidades e não se sentissem motivadas em trabalhar no sentido de que o programa desenvolvesse outras atividades além da capacitação;
- as mulheres não foram levadas a desafiar as condições econômicas, políticas e sociais que limitam a provisão de serviços de saúde;
- o enfoque na capacitação dos promotores de saúde limitou o número de mulheres que puderam participar;
- a metodologia utilizada para o treinamento não motivou as mulheres a desenvolverem seus próprios temas e agendas, ou a aprenderem com seus próprios erros;
- uma série de fatores culturais e locais pode ter limitado o processo de empoderamento através do programa.

Discussão dos estudos de caso

Os três estudos de caso refletem noções muito diferentes sobre o empoderamento. No caso do projeto de Kebkabiya, o empoderamento das comunidades foi visto especificamente em relação ao aumento do papel exercido pela comunidade no gerenciamento do projeto. Essa é uma visão muito restrita do empoderamento que faz pouca referência às mudanças sociais e econômicas do contexto e às formas como as comunidades empoderadas se relacionam com o referido contexto. O estudo de caso de Honduras vai mais além do projeto imediato e destaca a importância das mulheres na construção de sua autoconfiança e sua auto-estima. Entretanto, assim como o projeto de Kebkabiya, o empoderamento das mulheres envolvidas no pro-

jeto de Urraco não se expandiu ao campo dos direitos econômicos e políticos. Em contraste, os estudos sobre reforma agrária feitos pela Christian Aid oferecem exemplos de processos mais amplos de empoderamento. Os sem-terra têm batalhado de maneira exitosa pelo acesso à terra produtiva, em Moçambique as novas leis de reforma da terra reconhecem as demandas dos camponeses. Além disso, enquanto Christian Aid sempre manteve claro o objetivo de iniciar o empoderamento dos sem-terra por meio de campanhas pelos seus direitos à terra, no caso dos outros projetos, o empoderamento não foi o objetivo inicial, mas sim algo que se acrescentou posteriormente. Em outros casos, houve muito menos controvérsia política porque diferente do que passou nas campanhas de reforma da terra, não houve um intento de redistribuir o controle sobre os recursos produtivos.

O fato de que o conceito de empoderamento esteja aberto a tantas interpretações oferece desafios específicos para a avaliação do impacto dos processos de empoderamento. Em especial, se discute se o empoderamento deve ser avaliado somente com relação aos objetivos específicos do projeto, mesmo que estes sejam limitados. Um ponto de partida poderia ser iniciar a avaliação dentro dos limites do projeto, por exemplo, quais são os objetivos de empoderamento do projeto ou de determinado tipo de intervenção e até que ponto estes foram atingidos. No entanto, um ponto de partida alternativo seria primeiro realizar uma análise das estruturas locais de poder para identificar quais os fatores que mais significativamente respondem pela falta de poder por parte dos pobres e marginalizados. Isso permitiria elaborar perguntas mais críticas e instigadoras para que sejam respondidas com relação ao processo de empoderamento que uma determinada agência de desenvolvimento tenha iniciado.

Por exemplo, enquanto no projeto de Kebkabiya parece ter havido um processo significativo para atingir seu objetivo de empoderar as comunidades, envolvendo-as no gerenciamento do projeto, o relatório não faz nenhuma referência ao envolvimento dessas comunidades nas estruturas políticas e econômicas mais amplas do Sudão. Embora a participação na tomada de decisões no projeto seja importante em si mesma, ela só ocorre no contexto do projeto. Como menciona James (1999), muitas agências de desenvolvimento vêem o empoderamento somente como “autocontidos no mundo dos projetos”, e ao fazê-lo, subestimam ou ignoram estruturas de poder mais profundas que têm muito a ver com a vida das pessoas. Ao avaliar o empoderamento resultante de intervenções para o desenvolvimento, é muito importante considerar os dois níveis. Em primeiro lugar, a intervenção pode ser monitorada com relação a seus objetivos originais, mas para poder entender se uma intervenção teve um impacto a longo prazo, deve-se desenvolver uma avaliação mais ampla das estruturas de poder.

A necessidade de compreender as intervenções de desenvolvimento no contexto mais amplo das transformações sociais é fundamental aos enfoques de avaliação do desenvolvimento social. Mesmo ante a complexidade

que envolve a avaliação de transformações sociais, tem havido muita inovação, experimento e aprendizado nas organizações de desenvolvimento durante a última década, quanto à avaliação das intervenções de desenvolvimento social. Pode ser útil recapitular as principais lições aprendidas com essas experiências.

Operacionalização do empoderamento

Podemos analisar como a prática sobre o desenvolvimento tem se diferenciado entre os muitos propósitos do empoderamento. Existe uma notória simetria entre os propósitos que começam a surgir e as formas como estes vêm sendo implementados pelas agências. Em termos gerais, a revisão de uma boa parte da literatura sobre práticas e implementação sugere que as agências de desenvolvimento têm promovido e apoiado iniciativas de “empoderamento” com propósitos distintos mas inter-relacionados. Podemos identificar, na literatura, os seguintes usos chave do termo:

Empoderamento como participação: o vínculo entre participação e empoderamento é o que emerge de maneira mais forte a partir das experiências. O Banco Mundial, por exemplo, vê o “empoderamento” como a última etapa nos processos de participação local nos projetos de desenvolvimento. Essa percepção tem se expandido em direção ao conceito amplamente conhecido como “desenvolvimento participativo”, que se converteu na estratégia mais comum de promoção do “empoderamento”. Essa tendência é ainda fortalecida pelo crescente uso de técnicas de Diagnóstico Participativo Rural (PRA) que, para muitos, se tornou a metodologia por excelência, para o empoderamento com base na comunidade. Em essência, tem-se aqui uma visão do empoderamento focalizada em projetos e que denota grande adesão num instrumento muito antigo para alcançar seu objetivo.

Empoderamento como democratização: esta conceituação refere-se ao empoderamento no contexto político mais amplo ou no nível macro. Por muito tempo, os doadores do Norte lamentaram a suposta ausência de estruturas e práticas democráticas em muitos países, vendo o processo de “empoderamento” como a base sobre a qual tais estruturas e práticas poderiam ser construídas. Já em 1990, Korten defendeu o apoio a processos com ampla base social, tal como a democratização como meio para a construção do “poder do povo”. Suas reivindicações tiveram impacto sobre as estratégias de desenvolvimento das agências, no sentido de apoio ao fortalecimento da sociedade civil e organizações comunitárias de base.

Empoderamento como desenvolvimento da capacidade: durante a década passada, o desenvolvimento da capacidade (DC) se transformou em uma corrente maior e em objetivo estratégico de muitos projetos de desenvolvimento, em particular quanto ao empoderamento de grupos e

organizações locais. O DC chegou a ser uma corrente muito polêmica e com um espectro muito amplo de enfoques. Alguns deles não pareciam muito diferentes dos processos de “capacitação”, enquanto outros sublinhavam a base essencial da “aprendizagem”, a importância crítica da reflexão e, fundamentalmente, a noção de “inclusão” e “autonomia” na ação (Kapland, 1996; Eade, 1998; James, 2000). Independente da perspectiva adotada, nota-se atualmente um aumento substantivo das atividades em torno do termo “desenvolvimento da capacidade” (DC), com a maioria delas promovendo o empoderamento dos receptores (Herrera e Hansen, 1999). Nessa corrente, é típico o compromisso com o fortalecimento das instituições da sociedade civil, de forma que esta possa negociar melhor com outros stakeholders poderosos.

Empoderamento através da melhoria das condições econômicas: é possível argumentar que maior participação, democratização e desenvolvimento da capacidade significa pouco, se os pobres não conquistam maior inclusão e controle. Daí a sustentação do ponto de vista de que apoiar os pobres para que ganhem acesso a recursos econômicos tangíveis ou o desenvolvimento de microempresas, são atividades que essencialmente empoderam o povo (Sahley, 1995). Melhorar suas oportunidades para gerar maior receita é um elemento central de muitas estratégias para diminuição da pobreza e que poderiam, ao final, fazer que as pessoas tenham maior poder econômico. De maneira similar, nos últimos anos tem havido um aumento dos recursos que os doadores disponibilizam para ajudar na montagem de pequenas empresas, microfinanças e criação ampla de habilidades empresariais entre os pobres, como um meio pelo qual eles podem começar a sair da pobreza (PNUD, 1998).

Empoderamento e o indivíduo: finalmente, a conseqüência do envolvimento dos pobres em atividades como as descritas anteriormente, deve ser o desenvolvimento pessoal dos indivíduos, o aumento de sua autoconfiança, e a experiência necessária para que possa expandir seus horizontes e não conformar-se com sua própria sorte. A base dessa visão encontra-se em Paulo Freire, e deriva de idéias anteriores sobre a “conscientização” e o desenvolvimento da “faculdade ou consciência crítica” (Freire, 1974). “Empoderar-se” compreende um processo muito difícil de documentar e de comunicar, é fundamentalmente uma experiência individual de unir-se à ação para romper as barreiras (Taylor, 2000).

O exposto acima serve para ilustrar como o conceito de “empoderamento” tem sido interpretado por um grupo de agências de desenvolvimento. Nesse sentido, é correto afirmar que o nível de compromisso público é impressionante. Essa visão revela, ainda, certas noções dominantes sobre o empoderamento nas agências de desenvolvimento. Em primeiro lugar, há uma visão predominante que vincula o empoderamento, até certo ponto, ao processo de maior participação local em projetos de desenvolvimento. Esta sustenta uma visão amplamente divulgada do empodera-

mento que omite o contexto mais amplo. Apesar disso, há declarações mais recentes que adotam uma visão mais abrangente, do empoderamento como democratização. O que parece ser menos evidente é a noção do empoderamento como controle econômico e de poder, embora seja interessante observar que o “empoderamento das mulheres” freqüentemente se expressa em relação ao seu acesso aos recursos econômicos (DFID¹⁰, 2000). A democracia, a participação e o desenvolvimento da capacidade podem significar muito pouco para os pobres se não geram benefícios tangíveis. Para muitos, o empoderamento é visto como a chave para atacar a pobreza e a exclusão social, mas o ponto de ruptura somente é atingido quando o empoderamento pode ser traduzido em benefícios evidentes. Até o momento, não há evidência de que ele possa levar a uma ampla melhoria econômica dos pobres. De fato, existe a crença de que economicamente, o impacto é restrito.

A maioria dessas práticas mencionadas se encaixa no contexto de relações de poder entre o doador e o receptor. Nesse caso, é comum que venha acompanhada de procedimentos e estruturas preestabelecidas e pressões para reduzir tudo a resultados mensuráveis e relatórios escritos. Nesse pacote, se constrói a noção de “empoderamento”, que muitas vezes é apresentada como algo que pode ser “facilitado externamente” ou “entregue”. A este respeito, Taylor (2000) sugere que os doadores não estão compreendendo bem o conceito, e não entendem do que se trata o processo de empoderamento. Destaca que existem dois mundos fundamentalmente diferentes entre o “tangível” e o “intangível”, a prática do desenvolvimento como o monitoramento e avaliação (M & A) está dominada pelo primeiro, enquanto os que se dedicam a trabalhar com o desenvolvimento estão com freqüência envolvidos ou desejam lidar com o segundo. Wolfe (1996) apresenta críticas semelhantes e sugere que os doadores também impõem suas próprias interpretações de termos como “empoderamento” para contrapartes que estão na encruzilhada entre autonomia e inclusão, ajuda e proteção que obtêm dos doadores. Parece existir um mundo conflituoso entre o que os envolvidos em desenvolvimento vêem e percebem, e o que são obrigados a relatar!

10. Em inglês: Department for International Development, London, UK. Em português: Departamento de Desenvolvimento Internacional, Londres, Reino Unido.

Comentário final

Podemos resumir aqui o que parecem ser as dimensões de um processo de empoderamento que formariam a base para os esforços de compreensão e monitoramento do seu progresso. Seccionar o conceito geral em uma ou mais de suas dimensões é o primeiro passo para sua compreensão como processo dinâmico, assim como para a montagem de um sistema de monitoramento adequado. Referidas dimensões podem ser assim resumidas:

AS DIMENSÕES DO EMPODERAMENTO

Psicológicas

Identidade e auto-imagem
Criação de espaços
Aquisição de conhecimentos

Sociais

Liderança em atividades
comunitárias
Ações por seus direitos
Inclusão social
Alfabetização

Organizacional

Identidade coletiva
Estabelecimento de uma
organização representativa
Liderança organizacional

Culturais

Redefinição de normas e
regras de gênero
Recriação de práticas culturais

Econômicas

Obtenção de segurança econômica
Posse de bens produtivos
Habilidades empresariais

Políticas

Participação em instituições locais
Negociação de poder político
Acesso ao poder político

Não há dúvidas de que tem ocorrido uma expansão dos processos de empoderamento e comprometimento em muitas das intervenções para o desenvolvimento. Entretanto, deve-se notar que nos últimos cinco anos, esse comprometimento enfrentou dificuldades. Há evidências de que muitos projetos de desenvolvimento que colocaram o empoderamento como prioridade em seus objetivos, agora estão frustrados pela sua incapacidade de monitorar e explicar o processo e, portanto, de avaliar seus resultados. Nesse sentido, é importante trabalharmos o conceito – e o processo a ele relacionado – e sermos capazes de usá-los analiticamente para explicar as dinâmicas dos contextos em que esses projetos se desenvolvem. Com essa intenção, poderíamos fazer algumas perguntas-chave:

1. No contexto dos projetos de desenvolvimento, com o intuito de “empoderar” os pobres, quais são as **características-chave** e os **fatores** contextuais do projeto que necessitaríamos identificar e explicar para entender as dinâmicas de poder?
2. Quais são as diferenças essenciais nos campos **econômico, político e social** entre os que detêm o poder e os sem poder no contexto de desenvolvimento específico?

3. Quais são as principais características da **falta de poder** que devem ser enfrentadas se um projeto de desenvolvimento está preocupado em empoderar a população local?
4. Como avaliar o **impacto** de projetos de desenvolvimento que buscam empoderar os pobres e como justificá-los?
5. Quais são os **elementos-chave** em uma intervenção desenhada para empoderar aos pobres?

Essas e outras perguntas constituem a análise contextual do poder que deve ser realizada para que possamos avaliar em que medida um projeto específico modificou o foco, os padrões e a distribuição do poder. Com frequência, os projetos de desenvolvimento buscam avaliar até que ponto estes podem ter influenciado ou não no equilíbrio de poder dentro em determinado contexto, mas estão incapacitados para fazê-lo por falta de um conhecimento inicial sobre o contexto. Assim, o objetivo deste capítulo foi contribuir para esta análise e oferecer um marco de trabalho para a compreensão e avaliação das noções de “poder”, assim como a “falta de poder” no contexto dos projetos.

2. O monitoramento e a avaliação dos processos de desenvolvimento social*

A medição da efetividade com que uma intervenção para o desenvolvimento social promove o empoderamento requer um sistema adequado de monitoramento e avaliação. Para poder realizá-la, é importante destacar de forma clara as lições gerais aprendidas sobre o monitoramento e a avaliação dessas intervenções para o desenvolvimento social. Esse é o objetivo deste capítulo, que busca servir àqueles participantes que não estão familiarizados com a literatura recente e com as mudanças de políticas nesse campo. Enfatiza-se um sistema mínimo mas efetivo, produção de dados e informações suficientes, embora não excessivos, que permitam a uma ONG uma compreensão segura sobre o resultado, o efeito e o impacto das atividades que está apoiando. É nessa área que a maior parte do trabalho de monitoramento e avaliação tem se concentrado. Surgiu, principalmente na última década, uma alternativa ao enfoque convencional, quantitativo e orientado a produtos na avaliação de projetos. É no marco desse “modelo alternativo” que se deve encontrar a orientação sobre como focar o monitoramento e a avaliação como um “processo de empoderamento”.

* Grande parte do que segue foi extraída do livro *Resultados e Impacto* (OAKLEY, Pratt e CLAYTON, A.), que se baseia no Terceiro Seminário Internacional sobre Avaliação do Desenvolvimento Social.

Monitoramento e avaliação: introdução

Deveria ser prática comum nas organizações de desenvolvimento, especialmente nas ONGs, o monitoramento e a avaliação de resultados, efeitos e impacto dos programas que implementam. Tal procedimento se aplica tanto aos programas de construção da capacidade quanto a outras intervenções para o desenvolvimento social com objetivos mais quantificáveis, embora a tarefa seja difícil. O tema central consiste em como medir mudanças qualitativas usando um método que não consuma nem demande tanto tempo, e que permita a captação de informação útil e acessível para a tomada de decisões.

Deve-se reconhecer como o monitoramento difere da avaliação, já que muitas vezes os termos são utilizados de maneira conjunta e sinônima. A diferença essencial entre os dois é que enquanto o monitoramento é uma avaliação contínua e faz parte integral do gerenciamento do projeto, a avaliação é conduzida periodicamente tanto pela equipe do projeto quanto pelos beneficiários e, ocasionalmente, com a ajuda de equipes externas. O monitoramento termina com a finalização do projeto, já a avaliação pode se pro-

longar. Por exemplo, a avaliação do impacto de um projeto de desenvolvimento rural pode durar vários anos depois da finalização do projeto.

Não existe uma definição única de monitoramento e avaliação, nem de procedimento padrão que deve ser levado a cabo. Apesar disso, algumas facetas comuns podem ser identificadas na literatura sobre sistemas de monitoramento e avaliação de programas. A seguir, apresentamos algumas definições de monitoramento e avaliação extraídas de manuais sobre monitoramento e avaliação de projetos e programas de desenvolvimento.

“Monitorar é uma *avaliação contínua* tanto do funcionamento das atividades de um projeto no contexto de suas agendas de implementação quanto no uso dos insumos do projeto pelas populações envolvidas, no contexto das expectativas desenhadas. É uma *atividade interna do projeto*, portanto, deve ser *parte integral da administração do dia-a-dia*”. (Casley e Kumar, 1987, p.2, grifo nosso).

“O monitoramento é um mecanismo *construído no projeto* para checar se as coisas estão sendo feitas de acordo com um plano e para permitir ajustes de forma metodológica.” (OXFAM, 1995, p.413).

“O monitoramento é uma *avaliação sistemática e contínua* do processo de um tipo de trabalho em um período de tempo determinado”. (Gosling e Edwards, 1995, p. 81).

Fica claro por essas definições que as duas principais dimensões de qualquer sistema de monitoramento são, em primeiro lugar, que este é parte *integral* da administração do projeto e não algo que deve ser feito por uma equipe externa, e em segundo, que consiste num processo *contínuo* para coletar, armazenar, analisar e utilizar informação. A avaliação, ao contrário, não é parte integral do programa ou da administração do projeto.

“A avaliação é *periódica*, e está relacionada à relevância, desempenho, eficiência e impacto do projeto no contexto dos objetivos estabelecidos. Em geral, envolve comparações que requerem *informação externa ao projeto* no tempo, área e população.” (Casley e Kumar, 1987, p.2).

De maneira geral, há dois enfoques principais sobre monitoramento e avaliação.

1. O primeiro pode ser classificado como *ortodoxo*. É o enfoque tradicionalmente seguido pela maioria das agências de desenvolvimento, um sistema detalhado de monitoramento que inclui a seleção de indicadores estabelecidos antes da implementação do projeto e

que serve de base ao monitoramento em sua duração. Embora esse enfoque seja apropriado para monitorar o insumo físico e o resultado dos projetos, apresenta limitações maiores quando se trata de monitorar objetivos sociais e abrangentes, incluindo a capacidade de construção.

- Um enfoque alternativo sobre monitoramento, centrado no processo, vem sendo desenvolvido desde a década passada, é menos prescritivo, mais flexível e adaptável. Mais que definir todos os elementos de um sistema de monitoramento desde o princípio do projeto, o sistema se desenvolve e evolui com base na experiência adquirida na implementação do projeto.

Como o monitoramento e a avaliação devem abarcar os resultados e o impacto da intervenção, é adequado examinar o significado desses termos. Evidências indicam que as agências de desenvolvimento em geral são mais fortes em aspectos como resultados, esforço e atividades, porém mais frágeis quando se deve determinar qual foi o resultado final de sua experiência. Temos que considerar que embora as pessoas locais possam estar envolvidas nas definições, os termos como resultados e impacto são comumente definidos segundo a perspectiva dos doadores, apesar do fato incontestado de que é essencial entender as mudanças ocorridas a partir daqueles que estão envolvidos.

Variável de medida	O que mede	Indicadores
Resultados	Esforço	Implementação de atividades
Efeito	Efetividade	Uso de resultados e produção sustentável de benefícios
Impacto	Mudança	Diferencial entre a situação atual e a situação original

A princípio, o monitoramento e a avaliação envolvem um esforço na descrição detalhada das atividades relevantes. A primeira etapa fundamental na medição será avaliar qual foi o resultado do projeto quanto ao seu efeito sobre a situação inicial. Por efeito, referimo-nos às mudanças mais imediatas tangíveis e observáveis com relação à situação inicial e aos objetivos estabelecidos, que se considera como produto ou resultado direto das atividades do projeto. No processo geral de monitoramento e avaliação, a avaliação do impacto é a última etapa e raramente é realizada. Inicialmente, é importante não confundir “impacto” com “efeito”; “efeito” se refere ao resultado mais imediato provocado pela intervenção, “impacto” se refere às “conseqüências ou aos produtos finais” que resultam, direta ou indireta-

mente, de uma intervenção e para os quais se pode atribuir um valor substantivo ou objetivo. Também devemos ter em mente que o impacto pode ser negativo como resultado de conseqüências inesperadas de uma intervenção para o desenvolvimento.

Tanto o monitoramento quanto a avaliação proporcionam meios para medir a efetividade das intervenções do programa de forma que as decisões gerenciais possam ser tomadas a curto e longo prazos. Um sistema de monitoramento oferece a informação necessária para a gerência do projeto e para a tomada de decisões e também uma avaliação sobre como o projeto vem sendo desenvolvido. O tipo de informação requerida depende de quem a solicita. No nível do projeto, ou do programa, as decisões gerenciais requerem informação detalhada sobre o progresso do projeto, já o escritório regional ou as sedes internacionais podem demandar apenas dados mais abstratos ou mais agregados. Um sistema efetivo de monitoramento no nível do projeto deve prover um registro contínuo do seu progresso. A avaliação depende do sistema de monitoramento implementado – um bom sistema de monitoramento oferecerá a informação que será o centro ou a base de outras avaliações.

- **O monitoramento e a avaliação devem indicar se um projeto está sendo implementado conforme planejado.** Cada projeto ou programa deve ter objetivos definidos em relação aos seus resultados, efeitos e impacto. O objetivo primordial do monitoramento é checar se o projeto, durante sua implantação, tem cumprido com os objetivos preestabelecidos e, em caso negativo, tomar a decisão de modificá-lo ou rever seus objetivos.
- **O monitoramento e a avaliação devem identificar problemas e dificuldades na implementação do projeto.** A análise da informação obtida como parte do processo de monitoramento deve indicar problemas ou dificuldades ocorridos no decorrer do projeto, para permitir à gerência do projeto realizar as ações necessárias para superar essas dificuldades.
- **O monitoramento e a avaliação devem tratar dos recursos utilizados.** Uma das funções do monitoramento é desenvolver um sistema que permita a prestação de contas aos financiadores, sejam estas agências governamentais, ONGs ou indivíduos. Basicamente, o sistema de monitoramento mostrará quanto foi gasto e como. Em muitas organizações, é comum considerar esta função a mais importante do monitoramento.
- **O monitoramento e a avaliação devem verificar se os pressupostos da etapa de planejamento são válidos.** O planejamento do projeto depende de uma avaliação e de certos pressupostos sobre as condições locais, tanto na esfera social quanto física. O monitoramento pode oferecer um mecanismo que permita testar a validade desses pressupostos e, se necessário, indicar alternativas que possam ser retroalimentadas durante a implementação do projeto.

- **O monitoramento e a avaliação devem avaliar se o projeto continua sendo relevante tendo em vista as necessidades dos beneficiários.** Um sistema de monitoramento abrangente deve abarcar as necessidades daqueles para quem o projeto foi criado, o que ajudará a garantir que o projeto continue sendo apropriado e bem focado.

O sistema geral de monitoramento e avaliação

A elaboração de uma estrutura geral para o processo de avaliação, suas etapas e tarefas, é um momento crítico e que deve ser realizado em primeiro lugar. No entanto, o planejamento da estrutura deve ser mais que um exercício feito no papel e centralizado; deve estar operacionalizado no âmbito do projeto. A ausência de um parâmetro geral representa o maior obstáculo para que se inicie o monitoramento e a avaliação. A estrutura a que nos referimos inclui vários componentes principais: seleção metodológica, indicadores, formas de armazenamento de informação, retroalimentação, análise e interpretação. Há evidências de que as agências de desenvolvimento estão formalizando esses parâmetros em Sistemas de Planejamento, Monitoramento e Avaliação (PMA), que podem ser altamente estruturados, mas nem sempre são suscetíveis de acompanhamento, e surge a pergunta de como podem ser operacionalizados no projeto. Smillie (1995) advertiu sobre os riscos da adoção de um enfoque de “matriz” na avaliação dos projetos, especialmente no que diz respeito à estrutura lógica como meio de organizar as atividades de avaliação; e Blankenberg (1995) referiu-se ao temor real por parte das ONGs de que tais sistemas possam ser implementados de cima para baixo e, portanto, não justifiquem o investimento. Progressos mais recentes, no entanto, têm apontado uma nova noção sobre a avaliação do impacto:

DESENHO- AVALIAÇÃO-IMPLEMENTAÇÃO-FINALIZAÇÃO-ACOMPANHAMENTO, são etapas muito importantes no avanço rumo a um parâmetro (Hopkins, 1994). Em essência, estamos buscando promover um olhar geral sobre o exercício de avaliação, cujas várias etapas tenham sido contempladas e que se tenha alguma noção de que o exercício deve levar a algo mais que um simples esforço de catalogação. É muito importante evitar situações em que as avaliações sejam feitas superficialmente, em exercícios com pouco senso de planejamento geral ou direção. A noção de uma estrutura geral é particularmente relevante na análise da natureza do processo de avaliação e no desenvolvimento social.

Assim, crescentemente, as agências de desenvolvimento estão elaborando as atividades de avaliação de seus projetos com sistemas institucionalizados e movendo-se com base nesses sistemas. Em revisão feita em

11. PLAN

International é uma organização internacional que procura educar comunidades empobrecidas e ajuda a elevar os padrões de saúde via desenvolvimento social comunitário.

1995, a PLAN International¹¹ examinou os sistemas de várias agências usando como critérios básicos: elementos do processo, resultados, gerência, benefícios, vínculos e aspectos técnicos. Tal revisão evidenciou a tendência crescente à elaboração do monitoramento e avaliação dos sistemas de planejamento de projetos existentes, assim como a organização das atividades de avaliação de forma mais consistente. Apesar disso, inexistente uma forma universal de monitoramento e avaliação para o desenvolvimento social, há uma grande quantidade de enfoques possíveis, cada um baseado em uma natureza específica e nas condições das agências que os estão implementando. Esses sistemas seguem, *grosso modo*, as seqüências de avaliação que formaram a base dos estudos de caso examinados no Terceiro Seminário Internacional sobre Avaliação do Desenvolvimento Social em Amersfoort, de 1992, conforme segue:

PREPARAÇÃO-EXECUÇÃO-RELATÓRIOS-REFLEXÃO, com a introdução de procedimentos formais e padronizados para cada uma das diferentes etapas. O interesse crescente em tais sistemas pode ser atribuído especialmente à natureza do desenvolvimento social. Sistemas convencionais de avaliação orientados quantitativamente se preocupam com os insumos e os produtos, e geralmente aplicam métodos de pesquisa quantitativa. Na avaliação do desenvolvimento social, por outro lado, tais métodos não são suficientes, já que demanda enfoques amplos e capazes de explicar as mudanças qualitativas ocorridas. Deve-se esperar, assim, que as agências de desenvolvimento – particularmente as ONGs – promovam ativamente o desenvolvimento social, devendo, portanto, desenvolver a sua capacidade de monitoramento e avaliação. Parece existir uma relação direta entre a crescente influência no desenvolvimento social e a crescente sofisticação dos métodos de monitoramento e avaliação. Um exame detalhado dos sistemas de monitoramento e avaliação para o desenvolvimento social revela que há uma série de princípios básicos que devem ser considerados:

- o sistema deve ser mínimo e viável quanto ao custo, sendo compreensível tanto pela equipe do projeto como pelas contrapartes de todos os níveis e não deve requerer relatórios onerosos ou desnecessários;
- o sistema deve estar desenhado de tal forma que seja capaz de desenvolver capacidades analíticas e reflexivas em todos os envolvidos, não sendo um mero resultado de um exercício mecânico de atividades programadas antecipadamente;
- o sistema deve ter a capacidade de alimentar-se de forma consistente, dar informação com qualidade sobre o resultado, o produto e o impacto no ciclo do projeto (anual) – tanto para prestar contas sobre o processo quanto para possibilitar o aprendizado – contribuindo para a readaptação dos planos e objetivos;
- o sistema deve enfatizar a tomada de decisões e a análise e não deve estar orientado meramente à coleta de informação ou dados;

- o sistema deve se basear no pressuposto de que a mudança, como resultado do desenvolvimento social, é imprevisível, e de que a avaliação, portanto, não pode estar baseada nas expectativas predeterminadas de resultados previsíveis;
- o sistema deve ser baseado num envolvimento que seja realmente viável e necessário, no qual se valorizem as contribuições dos diversos *stakeholders*; reconhecer a diversidade de gênero e procurar assegurar que homens e mulheres contribuam;
- o sistema deve reconhecer que o aspecto mais importante do monitoramento e da avaliação do desenvolvimento social é precisamente o monitoramento, enfatizando essa função como oposta à avaliação, feita posteriormente (*ex post facto*);
- por fim, o sistema deve reconhecer o valor das fontes alternativas de informação, tanto verbais como visuais, e das percepções dos habitantes locais que estiveram diretamente envolvidos no projeto.

Esses princípios mencionados são mais fáceis de serem declarados do que incorporados em um sistema de monitoramento e avaliação. Segundo as interpretações mais convencionais do ciclo do projeto, o monitoramento e a avaliação aparecem inevitavelmente nas últimas etapas e, por isso, são fortemente afetados pelas inconsistências e dificuldades das etapas anteriores. Problemas, como influências externas, resultados intencionais e não intencionais, tangíveis ou intangíveis, e os papéis potencialmente conflituosos da agência que opera o projeto e dos doadores, podem contribuir para o cenário complexo e imprevisível no qual o sistema está funcionando. Embora exista um reconhecimento bastante amplo dos princípios mencionados, há pouca evidência de que estes tenham sido empregados na prática, para avaliar o desenvolvimento social. Algumas pessoas podem argumentar que, por definição, tais sistemas são um anátema da avaliação do desenvolvimento social e que devem ser o mais desestruturados possível, mas sem fugir do desafio de formular um parâmetro que possa produzir, de forma consistente, o entendimento contínuo do processo de desenvolvimento.

Indicadores

Uma mudança operacional ocorrida na última década foi o fato de que as agências de desenvolvimento se familiarizaram mais e aparentemente aumentaram o uso de indicadores qualitativos em avaliações de desenvolvimento social. O grau de discussão e os exemplos na literatura sobre a matéria refletem essa mudança. Nesse sentido, portanto, não é necessário revisar aqui os antecedentes relacionados aos indicadores qualitativos, tais como definição, características, seleção e aplicação. Há uma grande quantidade de material

sobre esses temas em trabalhos como os de Casley e Kumar (1987), Pratt e Boyden (1985), Oakley (1988), Marsden e Oakley (1990), Westendorff e Ghai (1993), Banco Mundial (1994), e Gosling e Edwards (1995).

O princípio básico de que os indicadores não devem ser ambíguos, mas sim consistentes, específicos, sensíveis e fáceis de coletar, é tão válido hoje como quando foi inicialmente sugerido por Casley e Kumar, em 1987. Os indicadores devem refletir, ainda, os resultados do projeto em três níveis: produto, resultado e impacto. Na avaliação do desenvolvimento social, quase sempre será necessário utilizar indicadores qualitativos e quantitativos. Por fim, chegamos a questão de quem recomendará os indicadores e quando. Uma observação geral inicial poderia apontar a existência de uma familiaridade crescente com a linguagem dos indicadores e referências a estes em documentações de projetos, com a predominância de indicadores que mostram resultados materiais, enquanto no transcurso de um projeto de desenvolvimento social, os resultados geralmente não são previsíveis de antemão.

Quanto aos indicadores de desenvolvimento social, os três elementos-chave seriam:

- a. A identificação e operacionalização de indicadores do produto imediato e do impacto a longo prazo do desenvolvimento social;
- b. A investigação que pode nos ajudar a responder a pergunta sobre quantos indicadores utilizar;
- c. Como desenvolver um conjunto de indicadores que satisfaça a uma variedade de pessoas ou instituições interessadas (*stakeholders*).

Com relação ao primeiro elemento, embora possa ser questionado, é provável que os indicadores de produto continuem predominando nas atividades de monitoramento social de projetos e que os indicadores de efeito e de impacto estão, em sua maioria, numa etapa de experimentação, apesar de um número notável de exceções. Os indicadores de efeito e de impacto apresentam problemas específicos. Em primeiro lugar, os dois termos são utilizados com frequência de maneira intercambiável, sem a distinção entre “efeito” e “impacto”; nesses casos, o uso do termo impacto é mais comum, mas procura-se diferenciar entre impacto de curto e de longo prazo. Nesse sentido, é recomendável não se preocupar com o uso “correto” dos termos, mas sim enfatizar a natureza “evolutiva” dos resultados de um projeto, e ao menos distinguir e selecionar indicadores que possam ajudar a compreender o que está ocorrendo em duas fases distintas da avaliação de um projeto.

Deve haver, entretanto, uma etapa intermediária entre o resultado e o impacto geral, já que desenvolver indicadores capazes de cobrir um amplo espectro de tempo impossibilitaria identificar e descrever as sucessivas mudanças. Os indicadores de desenvolvimento social, portanto, devem ser selecionados e operacionalizados no seguinte marco e seqüência:

Meta geral => Objetivos do projeto => Atividades do projeto => Indicadores de resultado => Indicadores de efeitos imediatos e observáveis => Indicadores de impacto

Embora não exista nada particularmente novo na seqüência descrita acima e suas inter-relações, é notável como poucos enfoques de avaliação de desenvolvimento social estão baseados nesse marco. Nessa seqüência, é importante salientar que, em primeiro lugar, no processo de desenvolvimento do projeto, desde os insumos até o efeito e o impacto, a influência de fatores não relacionados a este é crescente, dificultando ainda mais a medição das mudanças causadas pelo projeto através dos indicadores selecionados. Este fator afetará o exercício. Em segundo lugar, o impacto pode levar um período de tempo inesperado para acontecer, fazendo com que o uso de indicadores para medir a mudança seja dificultado. Em terceiro, o exercício total pode ser custoso e consumir muito tempo, o que pode impossibilitar a implementação de muitos projetos com poucos recursos. Não há evidência empírica disponível para aclarar esses dilemas. Temos a esperança que algumas pesquisas sobre avaliação, já em andamento, possam iluminar a questão.

Propriedades dos indicadores proposta por SMART

Propriedades	Definição
Específicas	Os indicadores devem refletir aquilo que o projeto busca modificar, evitando medidas que estejam fortemente sujeitas a influências externas.
Mensuráveis e não ambíguos	Os indicadores devem ser definidos com precisão tal que sua medida e interpretação não sejam ambíguas. Os indicadores devem prover dados objetivos e subjetivos, ou seja, devem ser independentes de quem coleta a informação. Os indicadores devem ser comparáveis por meio dos grupos, permitindo que as mudanças nos projetos sejam comparadas e agregadas.
Realizáveis e sensíveis	Os indicadores devem ser construídos com base no projeto, e devem ser sensíveis às mudanças esperadas.
Relevantes e fáceis de coletar	Deve ser possível coletar a informação para os indicadores selecionados em um prazo e a um custo razoáveis, os indicadores devem ser relevantes para o projeto em questão.
Marco temporal	Os indicadores devem descrever quando se espera que a mudança ocorra.

Fonte: ROCHE 1991.

12. Em inglês, PAC: Partnership Africa Canada. Criado em 1986, a PAC é fruto de uma união de ONGs canadenses e africanas que trabalham juntas pela conquista de direitos humanos, segurança e desenvolvimento sustentável.

Outra pergunta igualmente importante refere-se ao número de indicadores que um projeto necessitaria para poder medir o efeito e o impacto de suas atividades. A esse respeito, Carvalho e White (1995) insistem em dizer que “qualquer lista de indicadores deve ser parcimoniosa e estar relacionada claramente com a necessidade”, opinião compartilhada por Dawson (1995). De modo semelhante, uma revisão sobre a avaliação e o impacto desenvolvido por Partnership Africa Canada PAC¹² (1995) concluiu que deve haver uma consideração mais profunda sobre o número de indicadores geralmente propostos para medir os impactos.

Este ponto é fundamental já que, aparentemente, a equipe do projeto com frequência responde ao desafio da avaliação exagerando no número de indicadores, sem considerar as exigências presentes na prática. Certamente, a literatura tem mais de um exemplo de listas de indicadores que pareceriam impróprios ante os recursos disponíveis nos projetos. Davies (1995), escrevendo no contexto das ONGs de Bangladesh, menciona como Proshika, por exemplo, descreve três indicadores sobre empoderamento que resulta em 25 páginas de perguntas, numa proposta de avaliação para medir seu impacto. De modo geral, é mais sábio tentar avaliar o efeito e o impacto com um número menor e mais relevante de indicadores administráveis que oferecem a possibilidade de certa compreensão das mudanças ocorridas, do que estar metodologicamente saturado com uma lista ambiciosa e provavelmente impossível de coordenar. A tabela seguinte, que será publicada num livro da OXFAM, traz um útil resumo de propostas essenciais sobre indicadores.

O número de indicadores usados deve diminuir à medida que o projeto caminha dos insumos para os produtos, efeito e impacto. Se a seleção dos indicadores de resultado foi feita com a devida cautela, tendo em consideração sua relevância e possibilidade de aplicação, esta será a base para os indicadores mais amplos sobre o resultado e para os indicadores gerais de impacto. O Indicador de Impacto é um indicador “referencial”, e deve ser desagregado num número menor e mais específico de indicadores, como sinalizadores do aumento do impacto de uma intervenção. Por exemplo, tomando-se como objetivo de um projeto de desenvolvimento social hipotético o contido no quadro abaixo, podemos construir uma lista dos seguintes indicadores gerenciáveis:

Objetivo	Indicadores de resultado	Indicadores de efeito	Indicadores de impacto
Desenvolvimento organizacional no nível comunitário	a. Formação e estrutura da organização. b. Construção da capacidade de crescimento organizacional. c. Tipo e freqüência de atividades organizacionais. d. Ações planejadas e executadas.	a. Emergência e fortalecimento no âmbito comunitário. b. Envolvimento crescente da organização em assuntos ligados ao desenvolvimento local.	a. Consolidação de organizações autônomas envolvidas em temas de desenvolvimento local.

Como já mencionado, a lição fundamental consiste em manter o número de indicadores num nível mínimo mas adequado. É muito mais efetivo ser capaz de administrar e produzir resultados a partir de um número menor de indicadores do que estar saturado por uma longa lista, ambiciosa mas não administrável. A coleta de dados e de informações sobre os indicadores de produtos não deve ser difícil de realizar, requerendo consistência e formas adequadas de armazenamento da informação. Se tais indicadores começam a fornecer a informação desejada, oferecerão a base para a avaliação do efeito e assim por diante, rumo às etapas seguintes. É claro que tudo é mais fácil no papel do que na prática, e o monitoramento e a avaliação do desenvolvimento social, exigem mais em decorrência de sua natureza específica, sendo fácil cometer falhas devido às inevitáveis inconsistências dos projetos de desenvolvimento.

O entendimento sobre onde estamos atualmente com relação ao tema dos indicadores de desenvolvimento social está disperso em um emaranhado de documentos e na literatura, de difícil síntese. Enquanto algumas agências de desenvolvimento avançaram no discurso e na compreensão geral do tema, outras estão apenas começando, embora já estejam comprometidas com a busca do aprendizado por meio de suas experiências. Por exemplo, algumas agências de desenvolvimento identificaram e estão começando a operacionalizar indicadores apropriados para o desenvolvimento social. A lista a seguir apresenta um pouco do progresso substancial, até o momento, no desenvolvimento de indicadores em áreas específicas:

- autogestão, habilidade para resolução de problemas, democratização, autoconfiança, como fenômenos de empoderamento (Shetty, 1994);
- crescimento organizacional (Howes e Sattar, 1992);
- desenvolvimento da consciência e acessibilidade aos serviços (Franco et al., 1992);
- fortalecimento das organizações parceiras e estímulo à cooperação (Priester et al., 1995);

- transformação atitudinal (Richards, 1985);
- autonomia, sentido de inclusão, base de conhecimentos e ampliação da mesma (Uphoff, 1989);
- acesso, participação e mobilidade das mulheres, matrimônio, tomada de decisões, auto-estima e desenvolvimento de grupos (CARE, 1994).

Sem dúvida, a proliferação de indicadores de desenvolvimento social é tanta que Khan (1994) sugeriu que se poderiam ser formados grupos genéricos de indicadores. Khan compara o desenvolvimento social com “aprendizado, pela população, da mudança comportamental” e com a “construção institucional” e sugere uma série de indicadores qualitativos e quantitativos genéricos que poderiam servir para monitorar uma porção de mudanças ao longo do tempo; recrutamento pelo programa (cadastramento), continuidade do interesse (assistência), aquisição de novos conhecimentos e habilidades (aprendizado) e mudança de comportamento (adoção).

Exemplos de indicadores de empoderamento de grupo

Antes do processo	Depois do processo
Individualismo, falta de ação coletiva	Coesão interna e sentido de solidariedade
Falta de análise crítica	Habilidade para discutir e analisar criticamente
Dependência econômica, social e política	Estrutura interna e elementos de autogestão
Falta de confiança	Atividades coletivas
Isolamento e desconfiança	Habilidade para relacionar-se com os outros

Operacionalização dos indicadores

Este e outros exemplos semelhantes são bastante comuns na literatura: o que é menos comum é a evidência de como seu uso tem funcionado na prática. É sobre esse tema que devemos avançar. Aparentemente, no nível do projeto, há exemplos de experiências de aplicação dos tipos de indicadores mencionados anteriormente, mas esta não está tão generalizada, e muitos projetos não ultrapassaram a etapa de identificação dos indicadores. O tema-chave com os indicadores que têm uma dimensão qualitativa significativa refere-se à sua aplicação, que compreende uma série de etapas, começando

pela sua expressão por meio de fenômenos que possam ser reconhecidos e observados ou ações que possam ser monitoradas. O processo geral pode ser compreendido como se assinalou e deve ser seguido seqüencialmente caso se deseje que os indicadores transmitam a informação requerida de forma a possibilitar a compreensão do progresso e das mudanças.

Seleção de indicadores => Atividades observáveis => Identificação de atividades => Monitoramento contínuo => Ajuste de indicadores => Armazenamento => Interpretação e análise => Utilização e Aprendizado

É nas últimas etapas que parece necessário realizar ajustes ou avanços. Há uma tendência notória em acreditar que a tarefa foi concretizada com a seleção dos indicadores, mas, na prática, a tarefa está apenas começando. Deve-se destacar, ainda, que as etapas posteriores não podem ser construídas apenas externamente, e é nesse ponto que se encontram as maiores dificuldades. A estruturação de um exercício de monitoramento nos moldes mencionados implica um enfoque que não se baseie no entendimento convencional de “indicadores”, mas que esteja principalmente nas mãos da equipe do projeto e dos envolvidos locais. Estes últimos fatores requerem um desenho que seja inteligível e possível de operar nesses níveis, e não apenas a introdução de um sistema esboçado externamente. Entretanto, o desenho do sistema de aplicação dos indicadores é a chave de todo o processo, como veremos nos exemplos apresentados no capítulo seguinte.

O campo em que tem sido implementada uma experiência interessante é o da *participação* como indicador do desenvolvimento social. De certa forma, esse progresso já era esperado, uma vez que a noção de “participação” é atualmente proeminente no pensamento sobre desenvolvimento e sua prática. Documentos de trabalho elaborados por Cohen e Uphoff (1977), Oackley (1988b e 1991) e Rifkin e Bichmann (1988), e que foram ampliados posteriormente por Montgomery (1995), resumiram muitos dos trabalhos anteriores. Montgomery, por exemplo, sugere que os indicadores qualitativos de participação estão distribuídos em três grandes áreas: a) Crescimento Organizacional, b) Comportamento do Grupo e Auto-Confiança e c) Empoderamento. A sugestão de Montgomery assemelha-se à de Khan (1994), na formulação de uma série de indicadores qualitativos sobre participação que são atualmente muito freqüentes nas documentações de projetos. Por exemplo, a Partnership Africa Canada (1995) realiza um estudo cuja análise é recomendada, que inclui formas similares de indicadores de participação. Quanto aos indicadores quantitativos de participação menos complexos, Valadez e Bamberger (1994) resumiram um conjunto comum de indicadores sobre a participação comunitária no contexto dos projetos apoiados pelo Banco Mundial.

Ao revisar a prática, parecem existir dois caminhos distintos sobre os quais os projetos de desenvolvimento social determinam ou selecionam os “indicadores” ou os meios que buscam utilizar com o intuito de monitorar e avaliar seu progresso e as mudanças alcançadas:

1. O enfoque mais comum e convencional é o de indicadores selecionados previamente, e que servem de base para o monitoramento inicial. O critério usual pode ser aplicado e se pode produzir uma lista de indicadores. Por esse enfoque, invariavelmente se faz referência à “participação” na seleção de um indicador, mas devido ao fato de que o conceito de indicador é provavelmente pouco familiar à maioria dos atores e demais envolvidos, a autenticidade de tais exercícios torna-se discutível. De forma crescente, a seleção do indicador “participativo” está começando a romper os moldes, ou ao menos estão sendo desenvolvidos exercícios nos quais os atores envolvidos são questionados sobre como avaliariam os resultados das atividades do projeto e suas respostas estão sendo traduzidas para indicadores pelos administradores do projeto. Por definição, os indicadores relevantes e monitoráveis em matéria de desenvolvimento social são muito difíceis de determinar, mas como princípio fundamental devem ser definidos no contexto em que irão operar, e não como uma construção totalmente externa.
2. Durante os últimos anos, um enfoque inovador, e potencialmente de grande influência, começou a tomar corpo e está removendo a prática convencional a favor do uso de perguntas abertas como meio de determinar como o progresso e a mudança devem ser identificados e avaliados. A origem desse enfoque parece estar em Davies (1995), em seu trabalho com o CCDB, já mencionado anteriormente, e que está sendo reproduzido agora em menor escala mas de maneira significativa. Nessa transformação de indicadores, são feitas perguntas simples aos atores envolvidos. Por exemplo: “Em sua opinião, no mês passado, qual foi a mudança mais significativa que ocorreu na vida dos participantes do projeto?”.

As respostas potenciais a este tipo de pergunta podem ser distribuídas em três áreas: mudanças na vida das pessoas, participação da população e na capacidade de auto-sustentação das instituições populares e de suas atividades. As respostas às perguntas anteriores dadas pelos atores ou envolvidos são de dois tipos: a) descritiva, ou seja, o que, quem, quando, onde e assim por diante, e b) explicativas, ou seja, a avaliação subjetiva dos atores envolvidos sobre o significado das mudanças ocorridas em um determinado período.

Uma série de iniciativas atuais desenvolvidas pelas maiores ONGs europeias na área de indicadores, começará a modificar a direção da prática nos próximos anos. Até o presente, a prática do monitoramento e avaliação do

desenvolvimento social tem estado paralisada na etapa de seleção dos indicadores. Atualmente, essas novas iniciativas parecem estar enfrentando tal dificuldade e analisando como os processos de desenvolvimento social podem ser entendidos no nível dos projetos.

Algumas práticas estabelecidas, como a determinação dos meios de avaliação de mudanças, o nível no qual o monitoramento se realiza e a experiência de enfoques minimalistas estão sendo revistas. A ênfase na compreensão por parte dos atores ou envolvidos sobre as mudanças que têm acontecido faz lembrar o enfoque “antes e depois” para a descrição das mudanças em desenvolvimento social e pode talvez auxiliar na busca de formas mais efetivas de monitoramento e desenvolvimento social que aquelas baseadas no uso de indicadores predeterminados. Os indicadores chegaram a ser vistos como as “vacas sagradas” do monitoramento e avaliação, os documentos dos projetos invariavelmente incluem uma seção de “indicadores” e os marcos lógicos requerem indicadores verificáveis de maneira objetiva. Talvez a maior mudança na avaliação do desenvolvimento social possa ser um “relaxamento” dessas exigências rígidas, mais experimentais e os indicadores mais abertos, assim como o uso de ferramentas como “histórias de vida” ou “linhas do tempo e cronologias”, que permitam acompanhar a evolução do monitoramento. Além disso, a atualização dos indicadores durante o processo de aprendizagem do projeto, a partir de seus próprios resultados e através do monitoramento, também são ações fundamentais que estão influenciando a prática atual.

Indicadores de empoderamento interno

Objetivo	Indicadores
Autogerenciamento	Aumento de membros e tendências <ul style="list-style-type: none"> • procedimentos e regras claras • frequência geral a reuniões • contabilidade registrada de maneira apropriada
Resolução de problemas	Identificação de problemas Habilidade para analisar
Democratização	Livre e justa seleção de líderes <ul style="list-style-type: none"> • lista dos membros mais frágeis na tomada de decisões Transparência no fluxo de informação
Sustentabilidade e autoconfiança	Resolução de conflitos Ações iniciadas pelo grupo Estado legal Sistemas de apoio intragrupo

Indicadores de empoderamento externo

Construção de vínculos	Indicadores
Com a agência que implementa o projeto	Influência nas diferentes etapas do projeto Representação na administração do projeto Grau de autonomia financeira
Com agências do Estado	Influência dos fundos de desenvolvimento estatais Influência em outras iniciativas de desenvolvimento estatal na área
Com os grupos políticos e sociais	Representação nestes grupos Ante-sala com os principais partidos do local Influência local, colégios, centros de saúde
Com outros grupos e movimentos sociais	Formação de federações Trabalho em rede
Com as elites locais e com os não-membros	Nível de dependência das elites locais Grau de conflito Habilidade para incrementar o poder

Fonte: SKETTY, sem data.

Coleta e armazenamento de informação

Já discutimos anteriormente como os sistemas de monitoramento e avaliação decaem gradativamente depois de terem sido estabelecidos, com a constatação de que o sistema frequentemente se rompe devido ao fato de que faltam informação e dados. A coleta e armazenamento de informação para os objetivos de uma avaliação em desenvolvimento devem ser descritos como, por exemplo, a casa de máquinas do monitoramento e avaliação; se esta não funciona adequadamente, o sistema inteiro falha. Existem vários guias e uma grande quantidade de métodos para a coleta de informação. Valadez e Bamberger (1994) e Gosling e Edwards (1995) produziram guias abrangentes sobre o monitoramento e a avaliação e têm reforçado de maneira substancial o repertório de técnicas de Diagnóstico Rural Participativo (DRP). Na década passada, um novo gênero de técnicas para a coleta de dados e informação foi desenvolvido. Este desafia os enfoques mais formais de base quantitativa em favor de técnicas mais adequadas às demandas de participação por parte de atores e as complexidades das medidas de mudanças qualitativas. Seria correto afirmar que essa transformação põe as cartas sobre a mesa à medida que a coleta de informação continua sendo um problema crítico, mais técnicas tais como o DRP estão

sendo amplamente utilizadas, e apesar de serem fortes no que se refere à coleta de informação para o planejamento, parecem menos adequadas para o monitoramento e avaliação.

Uma questão importante que deve ser feita quando se utilizam as técnicas mencionadas é “quanta informação” deve ser coletada e registrada de modo que se possa avaliar adequadamente o progresso obtido. Sustentamos que os aspectos qualitativos do desenvolvimento social para o monitoramento e avaliação envolvem a descrição de ações e fenômenos ao longo do tempo, tarefa que desperta o mesmo tipo de questionamento. Tanto a coleta de dados como a sua descrição na aplicação de indicadores, ou ainda, por meios menos estruturados, surge a pergunta de como obter um equilíbrio, entre estar supersaturado de informação ou não tê-la num nível suficiente para permitir julgamentos. Não há, portanto, regras universais para enfrentar esse dilema e a pergunta consiste em como determinar a quantidade mínima de informação e descrição levando-se em consideração a natureza do projeto e os recursos disponíveis, de modo que se possa evidenciar adequadamente o objetivo da avaliação. Talvez o ponto mais importante seja assegurar que ao menos a pergunta seja feita no nível do projeto e que se faça algum tipo de avaliação. Atualmente, as evidências indicam que poucas vezes essa pergunta é feita, e que se costuma dar pouca importância a elementos como tempo, recursos, equipe, familiaridade dos atores com os temas e os requerimentos mínimos de informação, antes do início do funcionamento dos projetos de avaliação.

Supondo que os assuntos mencionados estão sendo considerados, a pergunta operacional seguinte está relacionada a como a informação e a descrição serão organizadas e armazenadas para sua eventual análise e interpretação. Nesse sentido, os trabalhos de Lofland (1971), sobre a análise dos ambientes sociais, e de Patton (1987) sobre a avaliação com a aplicação de métodos qualitativos, são textos úteis que tratam dos princípios gerais que orientam as práticas que podem ser adotadas. Ao sugerir esses trabalhos, deve-se ressaltar que o contexto em que foram apresentados – a educação e os serviços de bem-estar social nos Estados Unidos – é inteiramente distinto da realidade de um pequeno projeto de desenvolvimento. Apesar dessa ressalva, os princípios que adotam poderiam ser adaptados a este último cenário.

Uma vez que os indicadores, suas características operacionais, suas atividades e seus métodos de coleta estejam definidos – assumindo que a pergunta sobre quem irá fazê-lo já tenha sido respondida –, o tema do armazenamento da informação se torna crucial. Quando nos perguntamos “como” a informação e as descrições serão armazenadas, e provavelmente se fará referência ao uso de arquivos e de algum tipo de sistema para arquivar a informação. Questiona-se sobre os diferentes tipos de arquivo, o que devem incluir, com que frequência a informação deve ser arquivada, quem deve responsabilizar-se por essa tarefa etc. Essas questões somente

podem ser respondidas no contexto de um projeto específico, considerando aspectos como recursos e equipe disponível, a familiaridade da equipe com tais técnicas, os cronogramas e o nível de sofisticação a ser adotado. À primeira vista, todo o processo parece muito demorado, mas pode ser assumido em um nível correto e modesto; a expectativa é de que o processo seja menos trabalhoso, para que não se torne excessivo para os escritórios locais ou para o trabalho de campo.

Referencial para o armazenamento de informação sobre projetos para processos de empoderamento

- Estabeleça um **Sistema de Monitoramento Interno** para cada grupo ou organização dentro da qual o processo será promovido
- Registre numa base mensal, as seguintes informações:
 - qualquer reunião do grupo ou da agência
 - os principais pontos discutidos
 - comparecimento (frequência)
- Estabeleça um **Sistema de Arquivo Individual** para os seguintes indicadores-chave do processo de empoderamento:
 - a. atividades do grupo / da agência
 - b. mudanças no grupo / agência
 - c. ações implementadas / articulação
 - d. relações extragrupo / agência
- Utilize fichas de dados separadas para cada um dos aspectos anteriores, de periodicidade mensal. Exemplo:
 - a.1.1 (primeiro mês) a.1.2 (segundo mês)
 - b.1.1 (primeiro mês) b.1.2 (segundo mês)

Infelizmente, há poucos exemplos sobre o armazenamento de informação e sistemas de retroalimentação apropriados à avaliação qualitativa do desenvolvimento social que possam oferecer evidências de como tais sistemas funcionam e como respondem às questões que destacamos para o caso dos sistemas de monitoramento e avaliação mais “quantitativos”. O uso de computadores para lidar com pilhas de dados é prática comum cada vez mais utilizada, já com materiais qualitativos, as técnicas são em geral manuais. As facetas fundamentais de um sistema qualitativo são que a atualização da informação deve fazer parte das atividades diárias da equipe e dos atores do projeto, ser acessível e não um exercício estático de coleta de informação, correspondendo a uma atividade dinâmica ligada à aprendizagem institucional e do projeto. Se um sistema não é de fácil uso e compreensão pela equipe do projeto e pelos atores, a análise e a interpretação das mudanças serão dificultadas.

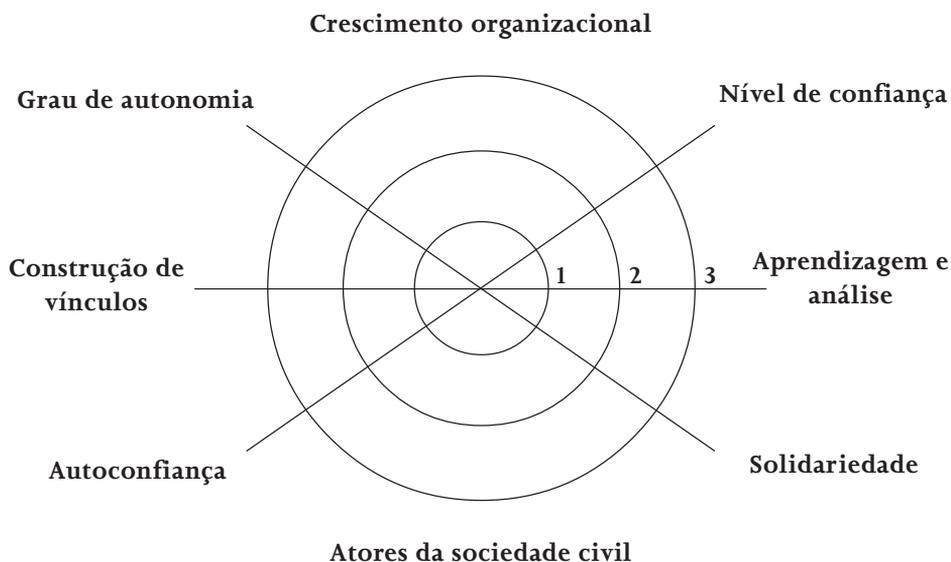
Análise e interpretação

A etapa final da avaliação do desenvolvimento social envolve a análise e a interpretação das descrições e informações coletadas. Enquanto as dimensões mais quantitativas dos indicadores podem ser medidas, com a atribuição de um valor numérico às mudanças ocorridas, a análise ou a interpretação são exercícios diferentes. Temos que analisar o material coletado à luz da situação inicial e dos indicadores utilizados, e só então interpretar o que encontramos, no que diz respeito às possíveis mudanças ocorridas. O objetivo da análise é organizar o material para que possa facilitar a interpretação, o exercício apresenta algumas semelhanças com um “sistema de avaliação aberta” no sentido de que é um questionamento contínuo e uma tentativa de compreender o efeito quanto ao impacto de uma intervenção para o desenvolvimento social. Entretanto, não se presume que o “efeito” seja automático e em progressão linear como produto-resultado-impacto. Na análise, $1 + 1$ nem sempre podem ser somados para que resultem em 2, mas podem ser 3 ou mais, pelo fato de que há resultados nas intervenções para o desenvolvimento que não são previstos.

Quantificando o empoderamento

Vínculos externos	Autoconfiança de grupo
3. o grupo tem excelente interação com muita agências relevantes que podem ajudá-lo a alcançar suas metas	3. todos os membros parecem ter adquirido confiança em si próprios
2. o grupo tem boa interação com algumas outras agências	2. a maioria dos membros parecem ter adquirido mais confiança
1. o grupo tem poucas interações	1. alguns membros do grupo adquiriram um pouco de autoconfiança
0. o grupo não tem qualquer interação com outras agências	0. aparentemente, os membros do grupo não adquiriram mais autoconfiança

Diagrama da aranha do empoderamento



Um pressuposto importante nesse processo é obviamente o de que existe um certo nível de compreensão sobre a “situação inicial” contra a qual a mudança possa ser analisada. Essencialmente, a análise e a interpretação buscam primeiro a estrutura, para então oferecer explicações sobre a natureza, magnitude e padrões das mudanças que podem ter acontecido em um determinado contexto, como resultado de uma dada intervenção. O aspecto-chave é, assim, a utilização dos indicadores qualitativos na determinação do que constitui êxito ou fracasso, bem como a influência da linguagem, cultura e valores nesse processo. Numa análise dessa última etapa da avaliação do desenvolvimento social, é possível identificar pontos comuns, ainda que de forma limitada, que revelam certos aspectos práticos-chave:

- (a) Em primeiro lugar, o potencial para a subjetividade na descrição e nas observações feitas sobre um projeto e sobre seu progresso e a necessidade, portanto, de garantir que o registro seja o mais estruturado possível em torno dos indicadores ou alguns outros meios. Mas ainda assim, pode ser insuficiente para superar o problema potencial, devido às dificuldades inerentes envolvidas na avaliação do que constitui uma “mudança”, e o fato de que os eventos e ações podem ser explicados e interpretados de maneiras distintas. A explicação e a interpretação são expressões dos valores da população e de suas preocupações, e seria importante que os pontos de vista dos

vários atores fossem examinados e comparados. Neste exercício, Riddell (1990) comenta: “se os julgamentos feitos sobre aspectos qualitativos dos projetos não são debatidos de maneira substancial pelos atores ou grupos, então qualquer preocupação de princípio sobre a objetividade na avaliação desses fatores torna-se bastante irrelevante”.

- (b) Em segundo, os processos qualitativos de mudança, por definição, podem travar lentamente, fazendo com que o registro periódico careça de substância. Em tais circunstâncias, existe o perigo de que uma equipe, ansiosa para ver algum tipo de progresso, faça registros imprecisos.
- (c) Em terceiro lugar, o registro das descrições e observações pode ser uma tarefa ingrata para certos níveis de trabalhadores do projeto, sendo mais adequado a uns do que a outros. No atual exercício de análise da interpretação, surge uma série de assuntos relacionados com a prática:

- Em primeiro lugar, o processo de Análise-Interpretação-Ação Subseqüente deve ser uma prática participativa, envolvendo os membros do projeto e da equipe. O espaço da prática deve estar aberto a discussões ou reuniões de revisão, geralmente orientadas por um moderador e estruturadas em torno de duas dimensões do exercício e dos indicadores. Tanto a memória individual quanto a coletiva serão aspectos importantes na análise e na interpretação com diferentes atores, que exercerão um trabalho retrospectivo, alinhando conclusões mais amplas sobre qual foi o impacto de uma determinada intervenção. Esse papel pode ser difícil e é provável que seja necessário um período de teste para dar aos atores e à equipe, a oportunidade de entender o exercício e desenvolver as habilidades necessárias para desempenhar um papel ativo. Davies (1995) trabalhou no desenvolvimento de um sistema adequado de monitoramento com o CCDB e explica detalhadamente o envolvimento dos atores e como as descrições das “experiências de vida” da população foram analisadas sucessivamente em diferentes níveis – pelo projeto, pelo escritório central e pelos doadores – e foram objeto de um processo de análise que terminou por selecionar uma certa quantidade de mudanças representativas que haviam acontecido.

- Em segundo lugar, a análise e a interpretação devem se dar de forma regular, e não como grandes eventos anuais. A periodicidade das reuniões deve ser ditada por fatores específicos ao contexto e ao projeto, mas seguramente devem ser realizados exercícios periódicos para verificar o que tem acontecido, a cada três meses aproximadamente. Um exercício regular de meio período, a cada três meses, ajudaria um projeto a desenvolver uma compreensão do que está acontecendo. Deve prevalecer essa opção diante de uma revisão anual que com freqüência pode enfrentar a

13. A CONCERN é uma organização não governamental sediada em Dublin com escritórios em Belfast, Londres, Glasgow e Nova Iorque. Trabalha capacitando pessoas absolutamente pobres para que atinjam melhores condições de vida e criem mecanismos para sua auto-sustentação sem a ajuda da própria CONCERN ou qualquer outra instituição filantrópica.

incapacidade do projeto para avaliar a estrutura das mudanças que aconteceram durante o ano. Em seu enfoque sobre avaliação do impacto do trabalho da CONCERN¹³ na Tanzânia, Wardle (1996) destacou a importância de realizar reuniões regulares, sem as quais não se poderia construir a interpretação continuada.

- Em terceiro lugar, sempre que possível, a análise verbal e a interpretação devem ser reduzidas a algum tipo de diagrama visual. A esse respeito, desde a última década, interessantes técnicas visuais têm sido desenvolvidas e há muito para experimentar. Uma lista particular de técnicas ligadas ao PRA oferece uma base útil para iniciar os trabalhos (Golsing e Edwards, 1995). De maneira similar, Patton (1987) oferece o conceito da matriz processos-resultados, que tem o formato de um diagrama amplo no qual as conclusões da análise e interpretação podem ser registradas. O enfoque “antes e depois”, que compara características específicas ou ações associadas a um indicador determinado, como a organização de grupos tanto antes quanto depois, num certo período de atividade do projeto, é comumente empregado (Shetty, 1994). Outra técnica disponível envolve o Diagrama da Aranha, que combina mudanças esperadas relacionadas a certos objetivos em uma série de cinco círculos distanciados em um intervalo fixo, e que marcam o progresso de um objetivo sobre a escala de 1 a 5.

- Finalmente, à medida que a análise e a interpretação avançam num período de tempo, é útil começar a estruturar um marco geral dentro do qual as mudanças que aconteçam possam ser localizadas. Por exemplo, seria possível identificar etapas específicas durante as quais uma mudança está se desenvolvendo, dado que poderia ser anotado e descrito como uma forma de entendimento sobre como a mudança está se dando e talvez ganhando intensidade. Nesse sentido, Galjart e Bujis (1982) produziram um trabalho sobre a interpretação das diferentes etapas e a evolução de um processo de participação – mobilização, primeira ação, construção e consolidação – e oferecem um marco geral das etapas pelo qual essa evolução pode ser entendida. Devido às dificuldades próprias de definir se uma etapa específica de um projeto foi implementada e quando, se seus objetivos foram alcançados e em que nível, bem como que tipo de mudança pode ser identificada nos projetos, tem-se utilizado de maneira crescente, valores numéricos e relatos para explicar o processo em andamento.

Os índices, escalas e outras formas de representação em diagramas relacionados ao progresso qualitativo, também estão presentes, embora de forma não muito ampla na última década. Essas técnicas podem ser utilizadas e serem valiosas para o entendimento de um processo específico de desenvolvimento. Ao serem aplicadas, no entanto, deve-se assumir que os julgamentos são feitos com base no registro contínuo e detalhado da evolução do fenômeno que está sob análise, não sendo mero produto de uma soma de opiniões vagas e particulares. Em outras palavras, as evidências devem estar disponíveis para auxiliar no progresso desejado.

Comentários finais

Neste capítulo vimos que o princípio básico do monitoramento e avaliação do desenvolvimento social deve ser o enfoque de “mínimo, mas efetivo”. Para ser efetivo, deve existir um sistema reconhecível, ou seja, lógico, coerente e estruturado em seu enfoque. As ações espontâneas sem continuidade *ad hoc* não oferecem a consistência necessária ao monitoramento do processo. Apesar dessa restrição, devido à natureza dos processos que serão monitorados e à necessidade de flexibilidade e de adaptação ao sistema, não se deve sobrecarregar aos atores envolvidos nem interferir no projeto por meio de demandas constantes. De fato, a questão é encontrar o equilíbrio adequado, isto é, monitorar um número de indicadores pequeno mas aceitável, coletar informação e descrições que sejam adequadas às necessidades e construir no projeto, atividades de análise e interpretação. Nesse processo, é importante ter uma visão ampla ao considerar o exercício como um todo e assegurar que todos os envolvidos tenham o mesmo ponto de vista; de outra forma, o monitoramento e a avaliação podem converter-se numa série de componentes independentes, cujo desenho individual corre o risco de destoar dos princípios gerais.

Especialmente no que se refere ao empoderamento, devemos fazer uma série de perguntas-chave com relação aos aspectos mais críticos do monitoramento e avaliação:

1. Quais são os principais fatores que podem estimular ou constanger a habilidade de uma agência de desenvolvimento no estabelecimento de um sistema de monitoramento, mínimo mas efetivo?
2. No processo de empoderamento, que elementos principais ou atividades poderiam orientar na determinação dos indicadores-chave sobre o impacto do processo?
3. Quais métodos e técnicas devem ser considerados mais úteis no monitoramento e avaliação de um processo de empoderamento?
4. Que papel a comunidade e as pessoas da localidade poderiam desempenhar no monitoramento e avaliação de um processo de empoderamento?

3. Monitoramento e avaliação dos processos de empoderamento: um estudo de caso na Etiópia

O estudo de caso que reporta Terry Bergdall sobre o sistema de monitoramento e avaliação usado no Programa de Empoderamento Comunitário na Etiópia, ilustra um exemplo concreto sobre a operacionalização de um sistema de monitoramento e avaliação, no contexto de um programa de desenvolvimento organizado, com o propósito de empoderar as comunidades. O CEP tem adotado um enfoque flexível e adaptável na avaliação que está baseada nas sensações de mudança, mais do que na confirmação em si mesma de um número de indicadores limitado ou predeterminado. O sistema foi pensado de maneira cuidadosa no início do programa e referia-se às seguintes perguntas:

- como fazer o monitoramento participativo?
- como os atores ou envolvidos podem fazer parte do processo em diferentes níveis?
- como a informação pode ser a base para a aprendizagem organizacional?

Lições úteis e práticas podem ser aprendidas neste estudo de caso pela descrição do autor sobre como o sistema de monitoramento e avaliação operam na prática, incluindo métodos qualitativos e quantitativos.

A mudança institucional em um programa orientado ao processo:

O monitoramento e a avaliação do Programa de Empoderamento Comunitário em South Wollo, Etiópia.

O Programa de Empoderamento Comunitário (CEP¹⁴) é um projeto piloto financiado pela Agência Sueca de Desenvolvimento Internacional (ASDI), e parte integral dos preparos para um apoio a longo prazo para a região de Amhara no nordeste da Etiópia. Tem operado em cinco distritos da zona sul de Wollo desde abril de 1994.

Como um projeto piloto, o CEP é uma atividade experimental para discernir enfoques efetivos que catalisem iniciativas locais e a responsabilidade comunitária pelo desenvolvimento nas áreas rurais. O CEP não tem projeta-

14. Em inglês: Community Empowerment Program.

do um pacote completo com um guia detalhado. Por outro lado, surgiu de uma série de atividades e continua emergindo como um programa orientado ao processo. Iniciou-se com uma série de Laboratórios sobre Participação Comunitária “CPW” dos kires, que são pequenas organizações tradicionais de auto-ajuda que se encontram pela Etiópia e prestam assistência aos membros da comunidade durante eventos sociais importantes, como casamentos ou funerais.

Desde o princípio, o monitoramento e a avaliação são vistos como um elemento crucial nesse empreendimento. Como consultores, envolvidos pela Asdi no apoio do programa, nos referimos a várias perguntas-chave que tem guiado o trabalho de monitoramento e avaliação do projeto. Supomos que um sistema efetivo de monitoramento e avaliação deva ser: a. quantitativo, b. qualitativo e c. permita que a aprendizagem institucional chegue ao final. O trabalho de monitoramento e avaliação durante os últimos dois anos faz referência às três primeiras preocupações. Em primeiro lugar, foram focalizados os aspectos qualitativos: “o que aconteceu nas áreas do programa depois do início de sua implementação, quando isto aconteceu, onde isso aconteceu e quantas mudanças se obteve?”. Em segundo os aspectos quantitativos: “que mudanças importantes têm ocorrido e como essas mudanças têm sido notadas?”. Em terceiro lugar, e talvez o mais importante, foram focalizados os aspectos relacionados com a aprendizagem organizacional: “que novas compreensões coletivas surgiram sobre participação, empoderamento comunitário e desenvolvimento desde o início, por meio das atividades do programa?”.

O sistema de monitoramento interno

O sistema de monitoramento interno do CEP foi criado em abril de 1995 e compreendia a coleta de informação tanto qualitativa como quantitativa. Adicionalmente, o sistema de monitoramento e avaliação incluía informação de antecedentes e textos de reportagens documentais sobre as atividades particulares que estavam se desenvolvendo nas comunidades envolvidas no programa. Um desejo do projeto de monitoramento e avaliação era envolver todos os atores no processo de aprendizagem institucional. Os atores envolvidos incluíam os kires; vários níveis do governo; a ASDI; e um consórcio de consultores que estavam observando o processo de planejamento para o programa a longo prazo.

Toda aprendizagem envolve receber, classificar e reter informação. Tanto para os indivíduos como para os grupos, o conhecimento é o resultado de um processo complexo de manejar quantidades de informação. O comportamento, a forma como atua e faz as coisas, estão muito proximamente vinculados ao seu conhecimento e à percepção do mundo no qual eles vivem. A mudança nas idéias, por exemplo, o conhecimento, é um pré-requisito

para as mudanças duradouras de comportamento. Como consequência, a mudança social envolve um consenso coletivo e combinado sobre as idéias e sobre sua importância. O sistema de monitoramento e avaliação no CEP era, portanto, concebido como algo mais que uma simples ferramenta para obter informação sobre o progresso de um programa particular; era visto como um importante mecanismo para auxiliar a mudança. De maneira ampla, implicava o significado de “aprendizagem institucional” em um programa de desenvolvimento social.

Monitoramento quantitativo

Os números são fascinantes. Há entre muitas pessoas na comunidade de desenvolvimento a idéia de que o monitoramento e a avaliação simplesmente não são sérios se não proporcionam uma quantidade de dados que possam ser examinados e analisados. Ainda assim, nas equipes de consultores, das quais o autor fazia parte, havia bastante descrença sobre o significado de coletar uma quantidade de dados, queríamos dar atenção apropriada à coleta e análise de informação quantitativa para o monitoramento. Como se verá, quanto mais trabalhamos para apoiar o projeto, para criar seu esboço- para o monitoramento quantitativo, maior foi nosso fascínio por seu potencial.

À medida que começou o esforço de monitoramento no CEP, foram identificados muitos desafios para criar um sistema quantitativo. Isso incluiu a necessidade de determinar indicadores-chave e relevantes aos objetivos do programa, para criar um sistema manejável que fosse focado e limitado na quantidade de informação que se coletava, e para descobrir um sistema simples mas efetivo de coleta, armazenamento e retroalimentação. O esboço inicial do sistema quantitativo foi, contudo, muito ambicioso na sua intenção de recolher informação com a relação a uma série de perguntas:

- O que tem sido feito na comunidade?
- Quanto tem sido feito na comunidade?
- Como isto funcionou?
- Que manutenção local se tem conseguido depois do desenvolvimento das atividades?
- Que tipo de mudança local tem sido feita?
- Quais são as capacidades de auxílio e o compromisso dos coordenadores dos kires?

Pelo esboço inicial deveríamos seguir a pista das 27 atividades típicas de desenvolvimento (por exemplo, proteção ambiental, plantio de sementes, uso de terraços etc.) surgiam dos planos de ação produzidos pelos membros do kire anteriormente. Talvez, a questão mais ambiciosa do esbo-

ço fosse uma coleta de informação abrangente sobre todas as atividades desenvolvidas com a comunidade e em seguida a distinção entre as atividades cumpridas sobre a base da “iniciativa local” e aquelas através da “mobilização”.

As iniciativas locais se referiam aos desenvolvimentos suportados que foram planejados e implementados por pequenos grupos de pessoas. Isso não eliminava a possibilidade de algum aconselhamento externo ou assistência, mas tal ajuda deveria vir como resposta a uma iniciativa local: as pessoas da comunidade eram os atores primários e os principais responsáveis pela organização e implementação do trabalho. A posse fundamental do projeto era sua. As iniciativas locais poderiam ser suportadas pela organização dos kires, em si mesmas ou por pequenos grupos de indivíduos dentro dos kires.

A mobilização referia-se a atividades de desenvolvimento que foram essencialmente concebidas, organizadas e planejadas por uma agência externa, tais como divisões do governo, agentes governamentais de desenvolvimento e organizações não-governamentais, mesmo que tais atividades pudessem ser cumpridas com a “participação” do trabalho na comunidade. A realização de cotas de desenvolvimento ou de objetivos planejados pelos oficiais de fora da comunidade foram considerados exemplos de mobilização. O programa “trabalho por comida” foi considerado uma atividade de mobilização também, porque, mesmo não sendo planejado por oficiais externos, o estímulo primário da atividade era o pagamento em comida originado de fora das comunidades.

A intenção dessa coleta de dados era proporcionar uma gama de opções para a análise de informação e comparações. Algumas das possibilidades antecipadas foram:

- frequência absoluta e relativa de 27 atividades de desenvolvimento que poderiam ser decompostas em frequências sobre mobilização e frequências sobre iniciativas locais;
- os tipos de atividades de desenvolvimento mais comumente planejadas pelas mulheres, homens e jovens;
- comparações de tipos de atividades de desenvolvimento para a mobilização e a iniciativa local, tanto antes como depois do CPQ;
- a quantidade total de trabalho feito através da mobilização e da iniciativa local em cada uma das 27 atividades de desenvolvimento, em comparação aos totais antes e depois do CPW;
- o tipo de manutenção de cada atividade de desenvolvimento para a mobilização e iniciativa local, antes e depois do CPW;
- a alteração material e efetiva feita pelos kires nas atividades de desenvolvimento para a mobilização e para a iniciativa local antes e depois do CPW (isto será analisado em relação a cada uma das três visitas de acompanhamento);

- o número de coordenadores de kires treinados em habilidades de capacitação de facilitadores nas categorias mulheres, homens e jovens;
- a participação dos coordenadores dos kires como facilitadores nos laboratórios durante as visitas de acompanhamento a cada um dos kires;
- avaliação da capacidade dos kires para continuar o processo de CEP por si próprios uma vez que as visitas dos facilitadores tenham terminado;
- análise de toda informação de forma agregada ou desagregada, de acordo com as divisões geográficas.

Durante junho e julho de 1995, uma base de dados computadorizada do sistema de monitoramento quantitativo foi criada e testada. A quantidade de dados acumulados até este ponto foi incorporada e daí surgiram questões sobre os dados e seus meios de verificação. Isso revelou sérias dúvidas sobre as ambições e sobre o esboço do sistema de monitoramento quantitativo. Isto foi discutido com profundidade com os líderes facilitadores e com os consultores do MAP, resultando em várias conclusões sobre os dados a serem monitorados.

- Inicialmente pensou-se na importância de fazer dois tipos de comparação: entre o que havia acontecido com as iniciativas locais durante os dois anos anteriores ao laboratório de participação comunitária para os kires e o que aconteceu nos dois anos seguintes; um segundo resultado sobre os esforços de mobilização e aqueles conseguidos através de esforços de iniciativa local. Contudo, os dados para as comparações resultaram problemáticos. Os membros do kire não eram precisos sobre as categorias de informação e não havia nenhum modo de os facilitadores verificarem os dados.
- Outra categoria de dados que foi prevista originalmente era a de continuidade das alterações materiais e efetivas feitas pelos kires para avaliar se havia uma mudança significativa através do tempo. Isso também se mostrou um problema, pois as estimativas dos membros do kire eram imprecisas e variavam grandemente de kire para kire. Novamente não havia uma quantificação exata ou dados verificáveis que pudessem ser reportados.
- Finalmente, todos os dados coletados haviam focalizado exclusivamente os planos de ação criados pelos kires, nada havia sido coletado sistematicamente sobre as necessidades prioritárias de desenvolvimento. Havia também falta de clareza sobre a pergunta-chave: as necessidades enunciadas deveriam ser somente aquelas que os kires pensaram que eram as que eles podiam manejar com seus recursos e conhecimento?

Conseqüentemente, em março de 1996, foram feitas revisões maiores ao sistema de monitoramento quantitativo. Tomaram-se decisões e ações sobre a coleta de informação, e estas foram as seguintes:

- Dados os problemas em coletar e verificar dados adequados, toda informação relativa a êxitos do passado, tanto através de iniciativas locais como de mobilização foram eliminadas. Eliminou-se também qualquer tentativa de quantificar alterações materiais efetivas por parte dos kires em suas atividades de desenvolvimento. Toda informação sobre o trabalho de mobilização foi eliminada; somente os dados relacionados com as iniciativas locais foram conservados.
- Decidiu-se que a informação seria coletada de acordo com as necessidades de desenvolvimento através do registro de necessidades prioritárias identificadas pelos CPW, sem importar qual era a habilidade dos kires para resolver essas necessidades. Embora esses dados começassem a ser coletados, não foram incorporados ou acompanhados através da base de dados computadorizada devido à complexidade para a entrada e o suprimento de dados tão diversos. O arquivo e o relatório de informação sobre a priorização das necessidades de desenvolvimento foi feito manualmente porque assim foi requerido.

Essas revisões resultaram na coleta de informação quantitativa de maneira que esta pudesse ser mais adequada e verificável e se pudesse relatar sobre elas. A informação que se manteve, no entanto, foi bastante extensa. A melhora fundamental seria a confiabilidade da informação – aquela que não requeira fazer “estimativas adivinhatórias” por parte dos membros do kire e que além disso fosse verificada. Os dados sobre os planos de ação eram fáceis de relatar e os dados sobre os êxitos podiam ser fisicamente inspecionados e medidos.

Em resumo, todas essas revisões buscavam basicamente dar seguimento às iniciativas da comunidade que ocorreram depois das intervenções do CEP. Adicionalmente ao acompanhamento da assistência a esses eventos, reuniu-se informação sobre os planos de ação criados durante o CPW e as reuniões de acompanhamento, e sobre as iniciativas locais finalizadas nos projetos específicos planejados pelo CPW ou por seu acompanhamento.

No entanto, a pergunta: o que significam realmente esses números? Os dados quantitativos compilados produziram uma série de questões basicamente interessantes que precisam ser iluminadas antes que se possa entender completamente o significados desses êxitos. A seguir, serão ressaltados alguns dos aspectos-chave na interpretação da informação.

- Mesmo quando a distinção entre a iniciativa local e a mobilização foi enfatizada na coleta de lineamentos, para o sistema de monitoramento e avaliação interna houve certa falta de segurança se os números relatados realmente refletiram esta distinção.
- Não há somente grandes dificuldades para identificar e quantificar as iniciativas locais. Há também um grande problema, ou talvez uma impossibilidade, em separar o estímulo crucial por trás dessas inicia-

tivas. Mesmo que o sistema de monitoramento e avaliação do CEP seja cuidadoso em não reclamar crédito por todas essas atividades, qualquer interpretação séria dos dados necessita de avaliação sobre outros estímulos possíveis, diferentes ao CEP e que possam ter tido influência sobre essas iniciativas locais.

- Tentativas para estabelecer algum tipo de “amostra de controle” e conseguir um melhor entendimento sobre a informação quantitativa das comunidades depois do CPW e seu acompanhamento, revelam algo diferente do que se poderia esperar em qualquer caso se o CPW não tivesse se desenvolvido.

Um estudo de acompanhamento qualitativo está sendo planejado em uma amostra aleatória de kires onde se tem levado a cabo o CPW e os acompanhamentos, com o propósito de ajudar a resolver esses assuntos e para adicionar conhecimento interpretativo sobre a informação quantitativa. O objetivo maior dessa proposta de estudo será adicionar informação qualitativa ao sistema de monitoramento interno do CEP, de tal maneira que os números relatados e os dados quantitativos possam ser melhor compreendidos. Os objetivos específicos do estudo serão investigar e reportar sobre os seguintes temas:

- a compreensão das comunidades sobre as iniciativas locais tal como estas têm sido relatadas na informação de monitoramento;
- a avaliação sobre a confiabilidade dos números relatados e a indicação qualitativa sobre a margem de erro;
- possíveis estímulos, diferentes ao CEP, que possam ter tido lugar nas iniciativas relatadas e a discussão de sua importância;
- alguma indicação comparativa sobre o significado das “iniciativas locais” que tinha sido relatada depois do CPW e seu surgimento, em uma pequena mostra de kires onde o CPW não se desenvolveu.

Para aproveitar a oportunidade de aprendizagem direta desse tipo de trabalho de campo, este estudo de acompanhamento será finalizado por uma equipe especial de oficiais regionais (a maioria deles, do núcleo de agricultura e do núcleo de assuntos femininos). A equipe conduzirá seu trabalho de campo em seis kires selecionados aleatoriamente onde o CEP foi finalizado. No mínimo três dias serão utilizados pela equipe em cada um dos kires selecionados.

A informação será coletada mediante grupos de discussão, entrevistas profundas e observações pessoais. Antecipa-se que os resultados desse estudo poderão proporcionar informação valiosa para a interpretação da informação quantitativa coletada pelo programa. O envolvimento de oficiais regionais pode ser uma contribuição adicional de natureza participativa no trabalho de avaliação e monitoramento.

Monitoramento qualitativo do CEP

A informação quantitativa é essencial no monitoramento de qualquer programa de desenvolvimento, mas como ilustra o capítulo anterior suas limitações são óbvias. Enquanto tal tipo de informação pode proporcionar alguma indicação sobre “quanto e quantos”, é difícil responder pelos números à pergunta “o que?”. A informação quantitativa tende a abstrair a experiência humana, descontextualizando-a. A informação qualitativa serve como um complemento ao acompanhamento numérico sobre as iniciativas de desenvolvimento local trazendo vida ao trabalho de desenvolvimento, através de histórias e anedotas. Isso, por sua vez, proporciona explicações cruciais para a compreensão das dinâmicas de empoderamento. A criação de um sistema de monitoramento qualitativo efetivo suporta, contudo, várias questões importantes.

Em primeiro lugar, como pode um sistema de monitoramento ser participativo? O foco das atividades de monitoramento, ainda que feito de maneira qualitativa, está freqüentemente definido por pessoas que estão muito distante das atividades que estão sendo monitoradas. Os indicadores são identificados por especialistas, consultores ou coordenadores do grupo, que coletam informação e analisam os resultados. Os participantes do programa e a equipe de campo, se estão de algum modo envolvidos, normalmente revisam as conclusões desses especialistas e oferecem seus comentários ao final do processo. O monitoramento participativo, para que seja genuíno, precisa encontrar formas práticas para que os participantes e a equipe sejam parte de todo o sistema e se apoiam em uma base contínua do começo até o final.

Em segundo lugar, como podem os atores em todos os níveis do programa estarem envolvidos no processo de monitoramento? Esta é uma dimensão mais ampla da pergunta anterior sobre a participação. Os atores da maioria dos programas são muitos e variados. Deve-se encontrar formas criativas de envolvê-los em aspectos práticos no sistema de monitoramento.

Em terceiro lugar, como pode a informação do sistema de monitoramento fazer parte da base da “aprendizagem organizacional”? A informação somente é interessante de maneira limitada se não tem uso prático. É preciso criar mecanismos de aprendizagem a partir da experiência e, como consequência, fazer modificações nos programas. O pessoal e os atores em toda a organização devem estar envolvidos de maneira prática nessas mudanças, de forma que estas não sejam resultado das conclusões elaboradas apenas pela equipe diretora. Isso implica um processo para se alcançar um consenso geral sobre as pontos fortes e fracos execução de um programa, as direções que este deve seguir no futuro, e os passos práticos que devem ser dados para se alcançar o resultado desejado.

O desenho do sistema de monitoramento e avaliação considerou seriamente essas perguntas. O enfoque primário do monitoramento qualitativo se focalizou em registrar e fazer acompanhamento às percepções da

mudança (esse enfoque foi construído com base no trabalho de investigação elaborado por Rick Davis, CDS, Swansea). Por diferentes razões pensou-se que a mudança fosse um objeto apropriado para o monitoramento qualitativo e com o objetivo genérico de melhorar a qualidade de vida. O monitoramento da mudança pode ajudar a dar uma imagem mais geral. Contudo, a mudança relatada deve ser específica e deve estar ligada a comunidades particulares.

A mudança é um conceito relativamente simples, contudo requer alguns fatores predeterminados. As questões sobre a mudança levam com frequência a uma série de assuntos não antecipados e, portanto, permitem a pessoas de condições e perspectivas muito diferentes indicar o que é importante para elas. As impressões chegam facilmente quando se comparam as condições “antes e depois” e por não ser complicado, muita gente pode se envolver. Sem dúvida, questionar sobre as razões de uma mudança propicia reflexões mais profundas sobre assuntos complexos.

O modelo adotado pelo CEP tentou envolver pessoas de todos os níveis do programa no processo de monitoramento. Incluiu participantes dos laboratórios dos kires (que em outros contextos se chamariam beneficiários ou grupo objetivo); facilitadores e equipe do CEP, oficiais do governo provenientes das *woredas* e representantes zonais e regionais da organização doadora, a ASDI. A intenção era envolver pessoas de todos esses grupos no monitoramento e análise da informação por meio de: a) seleção dos que consideram as mudanças mais importantes que ocorrerem nos kires ativos dos CEP, durante um determinado período de tempo e; b) explicar as razões para sua escolha.

Resumindo, o esboço do sistema de monitoramento envolve os seguintes passos: a cada nível do programa seleciona-se as mudanças mais importantes ocorridas em uma área geográfica determinada durante um determinado período de tempo. Isso se inicia ao nível dos kires. As escolhas resultantes desse processo são reunidas com as escolhas de outros grupos do mesmo nível e então enviadas ao nível seguinte onde se repete o mesmo procedimento. Em cada etapa apenas quatro mudanças selecionadas são levadas ao nível seguinte. O processo é levado dos kires aos *woredas* da zona e finalmente à região. Cada grupo explica por que fizeram suas escolhas. Depois de todas as escolhas e explicações terem sido filtradas pelos níveis superiores no sistema de monitoramento, as explicações e reflexões descem pela mesma cadeia através de memorandos e discussões de grupo.

Nesta construção, da base até o topo, 288 mudanças importantes foram identificadas pelos participantes dos kires durante um período simples de relatório (4 mudanças x 6 kires x 3 unidades facilitadoras x 5 *woredas*, baseadas no trabalho das seis *woredas* originais). A partir disso, o processo de seleção obteve como resultado 16 mudanças significativas a serem revisadas no comitê de acompanhamento zonal. Explicações sobre cada uma das escolhas acompanharam cada uma das etapas da seleção.

No começo, os facilitadores reuniram histórias em relação a três tipos de mudanças:

- mudanças nas atitudes ou imagens;
- mudanças em relação ao desenvolvimento sustentável;
- mudanças em relação ao bem estar físico.

Determinou-se um quarto tipo de mudança, cuja escolha seria estabelecida pelos membros do kire. Os participantes nas reuniões de acompanhamento do CPW, perceberam, no entanto, que as diferentes categorias eram-lhes confusas e redundantes, e os facilitadores encontraram dificuldades para explicá-las. Aceitando a contra-gosto as propostas apresentadas, os facilitadores diminuíram a importância das categorias ou as excluíram da agenda nas reuniões de acompanhamento.

Revelaram-se outros problemas com o desenho qualitativo do monitoramento durante a reunião de revisão com os facilitadores líderes em Dessie, entre 4 e 15 de março de 1996. Um dos maiores problemas estava relacionado com o compromisso dos administradores e funcionários dos *woreda*. Estes estavam confusos sobre seu papel no processo de monitoramento e constantemente tinham dúvidas sobre a importância das mudanças relatadas, uma vez que não tinham visto essas mudanças com seus próprios olhos. A revisão das histórias não confirmadas e o julgamento sobre ela pareciam-lhes uma situação vazia. Depois da primeira seção de monitoramento, desinteressaram-se pelo exercício.

Uma longa discussão sobre estes problemas com os kires levou a um número de modificações no processo de monitoramento. Descartaram-se as categorias no processo e apenas pediu-se às pessoas que identificassem as mudanças que acreditavam ser as mais importantes. As reuniões de facilitadores, a cada quatro meses, se converteram na primeira oportunidade para consolidar histórias sobre os kires através da *woreda*. Essas histórias incluíram as mudanças percebidas pelos funcionários de superfície que trabalhavam nas áreas do programa. Aos oficiais da *woreda* pediu-se que participassem diretamente das viagens de verificação.

Depois de discutir o processo, as reuniões de acompanhamento com os kires incluíram uma revisão e discussão exaustiva sobre a história de mudança selecionada pelos oficiais da *woreda* como a mais importante. Isso se realizou ao final das reuniões e serviu como retroalimentação e como oportunidade para reflexão. Depois de contar a história, os facilitadores coordenaram uma discussão com os membros do kire baseada nas seguintes perguntas:

- O que lhe surpreendeu nesta história?
- Se você pudesse fazer perguntas aos atores desta história, qual informação adicional que você gostaria de ter?

- De que maneira você considera que esta história representa uma mudança importante (se é que você a considera uma mudança importante)?
- Se algo como o relatado nesta história acontecesse neste kire o que você faria da mesma forma e de forma diferente?
- Como estas ações poderiam criar uma mudança importante neste kire?

A seguir, como conclusão, pedia-se aos participantes que identificassem as mudanças mais importantes em seu kire como resultado das atividades associadas com o programa.

Que impacto isso teve nos kires? As seções de análise com os facilitadores indicaram que as pessoas estavam muito interessadas em ouvir o que outros kires haviam conseguido e o que os funcionários da *woreda* consideravam mais importante. A conversa também pareceu despertar um espírito de concorrência entre os membros dos kires. Depois de contar a história, as pessoas estavam sempre desejosas de explicar seus próprios êxitos no desenvolvimento auto-sustentável. Os facilitadores acreditaram que essas discussões levariam a decisões renovadas por parte dos participantes por assumir a responsabilidade de novos planos de ação que haviam criado antes e durante a reunião de acompanhamento. Em outras palavras, criava-se a seguinte atitude: “se eles podem fazê-lo, nós podemos fazê-lo melhor!”.

Em relação ao *woreda*, com frequência os oficiais assumiam suas visitas de verificação com descrença. Mesmo quando haviam escutado muitas histórias interessantes sobre mudanças, não estavam convencidos de que estas estavam realmente ocorrendo. Uma vez no campo, ficaram muito surpreendidos com o que observaram. Até a data não existem dados de que esses oficiais tenham encontrado relatos falsos. De fato, os relatos indicam que os oficiais dos *woredas* foram repetidamente surpreendidos pela motivação, pelo compromisso e pelos êxitos obtidos pelos pequenos projetos completados pelos membros dos kires através do uso exclusivo de recursos e conhecimentos locais.

Concluindo, o monitoramento qualitativo dos CEPs, baseado nas percepções da mudança utiliza um enfoque altamente indutivo em que eventos indicadores não predeterminados são a base para tirar conclusões sobre os resultados. Isso é muito valioso quando os objetivos de empoderamento do programa estão envoltos em idéias como participação, auto-estima, responsabilidade, capacidade de resolução de problemas etc. Tais categorias conceituais são extremamente difíceis de avaliar. Mais que estar confinado a um campo estreito de indicadores predeterminados, o enfoque do CEP tem a possibilidade de ser flexível e de se adaptar às diferentes circunstâncias.

Isso contrasta com os enfoques convencionais de monitoramento, que são dedutivos em seu enfoque, por exemplo, aqueles que partem de uma preconcepção de uma mudança desejada e logo tentam identificar indicadores de sua ocorrência.

Como indica a experiência de campo, o sistema de monitoramento qualitativo empregado pelo CEP, na prática, reforçou o poder desde a base e é uma alternativa aos enfoques tradicionais, nos quais especialistas muito afastados do campo definem os temas de monitoramento. Isso proporcionou aos mais próximos à experiência, a oportunidade de guiar o processo ao fazer a escolha e as interpretações do começo até o final. Os servidores públicos participantes têm que responder a uma diversidade de explicações geradas a partir dos níveis mais baixos. Consistentemente com os propósitos do CEP como um todo, a agenda básica do monitoramento está firmemente definida do topo até a base.

4. Métodos e instrumentos para avaliação do empoderamento: lições da prática*

Esta seção apresenta alguns exemplos de estudos recentes de avaliação das intervenções de ONGs no desenvolvimento social. Esses exemplos ilustram lições valiosas com relação à coleta, análise e uso da informação. Cada relato discute a utilidade de diferentes métodos e instrumentos para levar a cabo o monitoramento e a avaliação. Nenhum dos exemplos enfoca especificamente a avaliação do empoderamento, contudo estão preocupados com a operacionalização da avaliação, suas vantagens e desvantagens em uma variedade de enfoques.

O primeiro exemplo foi extraído de um relato de Action Aid, e se baseia em um projeto de investigação financiado por DFID sobre métodos e indicadores para medir o impacto na redução da pobreza. Envolveu estudos em Bangladesh, Índia, Gana e Uganda. Obtém-se lições úteis sobre a avaliação participativa do impacto, que se apresentam em um resumo comentado do relatório.

O segundo exemplo provém de uma minuta de um novo livro da OXFAM sobre avaliação de impacto. Está baseado em um projeto de investigação concluído pela OXFAM e pela Novib em união com contrapartes em nove países. O extrato que se apresenta aqui proporciona algumas reflexões sobre as principais lições que surgem em relação aos instrumentos e métodos utilizados. Baseia-se em um estudo sobre 45 projetos diferentes em Bangladesh, na Tanzânia e na Nicarágua. Em cada país, concluiu-se um estudo de país, em que se revisou uma ampla categoria de projetos apoiados pelas ONGs dinamarquesas. Isso foi complementado por um estudo de caso de maior profundidade em cada um dos países.

* Fonte: GOYDER, Hugh; DAVIES, Rick; e WILLIAMSON, Winkie. *Avaliação de Impacto Participativo*. Action Aid.

Avaliação participativa do impacto

Lições-chave da investigação

Filtrando a cultura organizacional: é importante não focar exclusivamente atores primários, mas também prestar atenção nas organizações intermediárias. Quaisquer que sejam os métodos que estejam sendo utilizados por parte das pessoas para buscar informação, fica claro que esta informação deve ser “filtrada” pela equipe da agência local, que está coletando os dados, e por essas organizações. Todas as organizações têm os dois sistemas

e uma cultura de hipóteses, valores e normas aceitas nas quais se baseiam esses sistemas; estes sistemas e valores podem apoiar ou enfraquecer a capacidade da agência para escutar e responder à avaliação de impacto por parte de seus clientes.

Em direção a uma cultura de avaliação de impacto nas ONGs: a avaliação de impacto é vista como parte de uma agenda estabelecida primariamente pelos doadores e algumas vezes também é descartada como um exercício meramente acadêmico. Adicionalmente, a maioria das ONGs locais têm um sistema de relatório e contabilidade muito exigentes quanto ao tempo (muitos deles impostos pelas agências doadoras), os quais lhes deixam pouco espaço ou incentivo para escutar, entender e atuar sobre as idéias que as pessoas têm sobre as intervenções. Para a maioria das ONGs locais, elaborar relatórios, tanto para seus próprios escritórios centrais como para seus doadores, é uma atividade cotidiana e para muitos a avaliação de impacto é vista como de maior interesse para os doadores e os escritórios centrais do que para a equipe de campo. Contudo, na teoria deveria ser possível para qualquer organização desenvolver uma cultura da avaliação de impacto, na qual equipes de todos os níveis sejam estimuladas para identificar, monitorar e relatar sobre o impacto, usando seus contatos diretos com as comunidades e sua própria opinião. Os indicadores de impacto sobre os quais se solicita a equipe que relate, podem ser necessários, mas também podem não ser adequados para captar completamente os impactos esperados ou desejados. O processo pelo qual os dados ou os indicadores são colhidos, e a extensão na qual quem os colhe entenda seu significado, tem que determinar se esse dado tem ou não valor quanto a avaliação de impacto.

A necessidade de maior crítica sobre os métodos em si próprios: antes de realizar este estudo não éramos conscientes da recepção que alguns enfoques PRA têm entre os trabalhadores do desenvolvimento na maioria dos países, e a necessidade de maior cuidado antes de usar uma determinada ferramenta. Muitos dos envolvidos nessa investigação acharam mais difícil do que esperavam distinguir entre o desempenho de diferentes métodos. Em Bangladesh havia alguma consciência sobre a diferença entre os métodos utilizados, por exemplo, quanto ao tempo que as pessoas levavam para fazer diferentes exercícios de PRA e a facilidade com que os compreendiam. Mas havia pouca vontade de escolher entre eles quando se tratava de promover seu uso por outros. Sua preferência era sugerir a combinação de pacotes, mais do que a escolha entre eles. Neste conflito precisávamos reduzir o total de tempo requerido por esses exercícios, o que foi um problema nos quatro países. Em Uganda parte da equipe expressou uma gama de preferências por determinados métodos, mas não houve consenso entre eles. Em Gana utilizou-se vários métodos, mas não se chegou a conclusões sobre quais deles

eram sentidos pela equipe como os mais efetivos. Os resultados sugerem a necessidade de realizar investigações posteriores que revisem criticamente os métodos PRA com o objetivo de entender seu impacto em diferentes intervenções e se estabelecer quais devem ser tratados com reservas e quais devem ser descartados.

Indicadores: Por meio desse estudo continuamos o debate sobre a duração na qual enfoques participativos devem se focar nos indicadores, e se o uso de tais indicadores podem ou não resultar em uma compreensão sobre o impacto por parte das pessoas pobres. *Grosso modo*, a conclusão a que chegamos foi que os indicadores são geralmente necessários mas não suficientes. Mesmo que possam ser valiosos como pontos de referência e discussão, sua escolha se basear em um diálogo entre a equipe da ONG e seus “beneficiários”. Há um perigo evidente de que as agências doadoras comecem exigir indicadores definidos pelos beneficiários, e muitos desses indicadores se converta em um substituto para a interação contínua entre as equipes e as comunidades. Uma das preocupações nesta investigação foi a confiabilidade dos indicadores identificados pelas pessoas beneficiadas. Seriam as pessoas consistentes em sua escolha de indicadores através do tempo, ou poderiam mudar por razões diferentes, tais como as estações? O estudo percebeu que as pessoas eram surpreendentemente consistentes em sua escolha de indicadores e que qualquer ONG que houvesse trabalhado em uma área durante um certo período, não deveria esperar que as pessoas apresentassem indicadores muito diferentes dos que eles mesmos estavam utilizando.

Gênero: a investigação lançou conclusões úteis com respeito ao gênero. Foi feito um esforço específico nos quatro projetos de país para reunir em grupos por gênero em cada uma das populações (homens, mulheres e jovens de cada um dos sexos separadamente). Em alguns casos, em Gana, por exemplo, essa decisão revelou que os grupos têm interesses diferentes de acordo com suas listas de gênero: as mulheres proporcionaram mais informação sobre coisas como água e imunização, os homens sobre arado e migração, mas ao fazê-lo a equipe de investigação aceitava as listas de gênero e os reforçava mais que os questionava. Desse modo tanto a documentação como a análise dão muito menos atenção às diferenças em seus pontos de vista com relação a assuntos comuns. Em relação à atenção que se deu durante a investigação, ao se reunir com grupos diferentes de mulheres e homens, a quantidade de informação produzida (em relação aos dados armazenados) sobre as diferenças em seus pontos de vista foi muito pouco significativa. Em termos gerais, não é tanto a falta de consciência de gênero, por parte da equipe de investigação, mas muito mais a falta de demanda por altos níveis dentro de agências, como Action Aid, por resultados diferenciados por gênero. Se essa demanda existisse, certamente te-

ria influído de modo contrário às pressões sentidas por parte da equipe por resumir e reunir os resultados da investigação de muitas reuniões em múltiplas populações. O certo, portanto, não é somente manter uma análise de gênero forte durante a etapa de coleta de informação de um projeto, mas também ao longo do processo de interpretação de informação e trabalhar sobre suas implicações operativas.

O livro sobre a avaliação de Impacto de OXFAM*

* Fonte: ROCHE, Chris. *Avaliação de Impacto e ONG: Aprendendo, para mudar?*. OXFAM, 1999.

O “como”: ferramentas e métodos

Muitas ferramentas e métodos foram usados neste estudo. Talvez, a conclusão mais importante seja a de que a escolha sensata de uma mistura de métodos depende, principalmente, que se tenha claro o propósito e o enfoque da avaliação e que o processo de avaliação seja desenhado de maneira que seja ao contexto, ao projeto em questão e às organizações envolvidas. A habilidade para desenvolver misturas e seqüências de métodos apropriados, e para adaptar e inovar, na medida em que o estudo progride, parece tão importante como os conhecimentos e habilidades para desenvolver cada um dos métodos individuais.

Há também determinados resultados-chave que se relacionam com as “famílias” de métodos explorados no estudo:

Primeiro: deve-se fazer uso completo dos dados existentes, sejam eles sobre o projeto ou sobre o contexto que provenham de outras fontes. Provou-se durante vários anos que a produção de documentos sinóticos que apresentam a informação produzida nos relatórios e arquivos do projeto é especialmente útil em alguns casos. Adicionalmente, as fontes do governo local, os registros de saúde e de educação e os dados das agências de investigação agrícola, embora possam apresentar muitas limitações, também podem ser importantes fontes de informação.

Segundo: percebeu-se ainda que nos casos em que se havia investido grande esforço em construir uma linha de base, e em que a informação coletada era de boa qualidade, foi necessário reconstruir parte da história dos projetos, e também das vidas dos homens, mulheres e das comunidades. Isso foi, mais necessário quando não existia documentação sobre o projeto, ou a documentação existente era muito pobre ou em situações de emergência, quando as mudanças rápidas no contexto podiam conduzir à mudança de prioridades que nem sempre são documentadas. Muitas ferramentas e métodos revisados no Capítulo 4 ilustram como isso foi realizado.

Terceiro: mesmo que as pesquisas a lares em grande escala tenham muitas limitações e tenham sofrido críticas durante os últimos anos, os estudos de caso indicam que elas podem ter uma função importante se estiverem focalizadas, provadas e adaptadas, se proporcionam boa capacitação aos pesquisadores, se são feitas checagens cruzadas, e sequenciamento de dados mais qualitativos e se existe a capacidade adequada para analisar os resultados.

Quarto: a ampla gama de entrevistas, laboratórios e manuais de grupos focais adotados nos estudos de caso lançou algumas questões sobre as vantagens e desvantagens dos processos individuais versus processos de grupo. Raramente se faz referência a esses assuntos nos manuais de investigação participativa ou de esboço de estudos. Contudo, a partir dos estudos de caso ficou evidente que em alguns exemplos de caso: a. os indivíduos respondiam a mesma pergunta de maneira diferente se estavam sozinhos ou em grupo, b. alguns indivíduos manifestavam, em particular, desacordo com conclusões obtidas por grupos em público, e c. houve grupo de mulheres, de jovens e de indivíduos provenientes dos lares mais pobres, que visivelmente foram ignorados ou excluídos durante os exercícios de grupo. Por outro lado, também houve exemplos de exercícios de grupo que levaram a: a) geração de novas expectativas por parte dos participantes com base na experiência de compartilhar informações importantes, como casos de violência doméstica que até então não haviam sido compartilhados, b) a solidariedade e o sentimento de ter um propósito comum foram fortalecidos, c) vozes anteriormente marginalizadas uniram-se e foram ouvidas.

Quinto: a observação direta e a observação dos participantes são métodos aos quais freqüentemente não se dá atenção nos textos e manuais de avaliação. Contudo, em muitos estudos ficou evidente o benefício propiciado pela presença de investigadores residentes e de pessoas que estavam simplesmente “passando por ali” e que estavam interessados. Em particular, observações desse tipo ajudaram a construir a confiança e relações entre as pessoas locais e a equipe do projeto, permitindo novos entendimentos que de outro modo teriam sido difíceis de obter fazendo perguntas ou facilitando discussões. Permitiram também uma compreensão mais profunda das relações, tanto nas próprias comunidades como entre elas e outras organizações e agências. Isso além de propiciar um grau importante de legitimidade da informação coletada. A observação direta depende em grande parte da habilidade do observador e requer uma boa combinação de recursos. Por outro lado, essas habilidades podem ser desenvolvidas e mantidas, e esse tipo de enfoque pode tomar menos tempo das pessoas locais. Dada a preocupação assinalada anteriormente, em referência à alta demanda de tempo dos enfoques participativos adotados, deve-se ter em mente este último feito.

Sexto: embora tenha sido utilizado muitas técnicas participativas nos estudos de caso, há um número limitado delas que é particularmente relevante e

útil aos propósitos da avaliação de impacto. Entre elas inclui-se: séries de tempo (cronológicas), graduação do bem-estar e das preferências, diagrama de fluxo sobre o impacto e análise de tendências. Vimos também como esse tipo de trabalho participativo permite maior reconhecimento às relações sociais e de poder existentes nas comunidades, maior atenção às limitações de tempo das pessoas e o custo que lhes ocasiona envolver-se nessas atividades. Deve-se combinar estas ferramentas com outros métodos e fontes de informação. Como já assinalamos, é preciso desenvolver padrões e critérios mais claros para avaliar a qualidade do processo de investigação qualitativa.

Sétimo: o uso de estudos de caso em nível individual, de comunidade, de projeto ou organizacional foi predominante e quase todos os estudos de país o utilizaram. Eles são particularmente efetivos em situações complexas onde há muitas variáveis que se inter relacionam e onde os resultados e o impacto provavelmente variam nas diferentes populações. Os estudos de caso bem selecionados e a análise comparada podem proporcionar valor agregado, particularmente se relacionados com questões mais amplas, tais como as políticas, que podem ser de grande interesse.

Finalmente, fica ainda a questão final sobre atribuição, checagem comparativa e importância da retroalimentação. Nenhum dos instrumentos e técnicas utilizados, podem por si próprios resolver o problema da coincidência, e nem todos juntos podem prová-la. Contudo, todos eles, assim que sejam: feitas as checagens cruzadas adequadas, podem proporcionar um corpo de evidências sobre a qual podem estar de acordo, em desacordo ou propor modificações, que por sua vez, podem levarem a fazer julgamentos racionais e plausíveis.

Estudo de Impacto das ONGs dinamarquesas: Revisão de métodos e instrumentos para a avaliação de impacto*

* Fonte: DANIDA.
*Estudo de Impacto
das ONG's dinamar-
quesas.* INTRAC,
1999.

A decisão de usar o Estudo de Impacto para “por à prova” instrumentos e métodos apropriados para a avaliação de impacto foi um objetivo válido, do qual se esperava que proporcionasse muito da evidência necessária para sua operacionalização. Nesse sentido, o estudo foi experimental em sua natureza e os resultados sobre esses métodos e instrumentos devem ser vistos sob essa luz. A maioria dos atores envolvidos no estudo se envolveram de maneira entusiasmada nos diferentes exercícios e atividades e não enfrentamos resistência à participação. É claro que para muitos esta era a primeira vez que participavam deste tipo de experiência, e portanto existia o fator novidade. Ficamos bastante impressionados pelo entusiasmo na

participação para e nos perguntarmos porque as ONGs e outras agências de desenvolvimento não usam esses métodos com maior frequência. As pessoas locais, em particular, e no contexto de suas próprias práticas culturais, propuseram de maneira aberta seus pontos de vista e demonstraram a todos que tinham algo com que contribuir. Os métodos e instrumentos que revisamos demandavam mais tempo que os métodos mais tradicionais de avaliação em equipe, mas geraram um maior sentido de compromisso por parte de todos os atores do que o sentido de compromisso que tivesse sido criado pelo trabalho isolado da equipe externa. Essencialmente os métodos buscavam valorizar as opiniões dos beneficiários e da equipe do projeto.

Durante o Estudo de Impacto muitos instrumentos e métodos diferentes foram usados para coletar informação de diferentes fontes. Como demonstramos no Capítulo 2, o Estudo de Impacto utilizou quatro métodos básicos: a. revisão e análise documental, b. análise do contexto, c. avaliação por parte dos beneficiários e, d. avaliação por parte da equipe e gerência do projeto, assim como dos representantes da ONG dinamarquesa. Com o propósito de aplicar esses quatro métodos, muitos instrumentos diferentes foram utilizados, cada um deles será examinado em detalhe mais adiante. Na maioria dos projetos dos Estudos de País, foi feito um esforço consciente para utilizar a totalidade dos métodos e instrumentos, ainda que isso nem sempre fosse possível. Por outro lado, nos Estudos de Profundidade as equipes de investigação selecionaram os métodos e instrumentos que consideraram mais adequados a cada caso. De maneira geral, todos os estudos empregaram os quatro métodos básicos em certo grau, mas não todos os de instrumentos. Ocasionalmente aconteceu algo que tornou impossível incluir um instrumento particular, ou sua aplicação não foi útil, ou por alguma razão não teve sucesso.

Métodos

Revisão documental

Esta foi a etapa básica nos seis estudos que compreendem o Estudo de Impacto. Todas as equipes do estudo coletaram e analisaram a documentação existente sobre os projetos que seriam desenvolvidos. A revisão inicial permitiu às equipes conhecer e entender a evolução histórica dos projetos e identificar os aspectos-chave que este deveria enfatizar. A revisão da documentação foi crítica ao dar às equipes do projeto, a oportunidade de avaliar os sistemas internos quanto à coleta de dados e informação. Mais importante ainda, a revisão da documentação foi usada para construir uma imagem detalhada do desempenho do projeto em relação às variáveis e assuntos usados no estudo. Isso foi crucial para a formulação de perguntas-chave, com base nas quais cada caso foi estruturado.

As revisões de documentação possibilitaram diferentes condições para os Estudos de Caso e os Estudos em Profundidade, sendo que os primeiros estavam relacionando-se com múltiplos projetos e normalmente não havia tempo para buscar e/ou esperar documentos que não estivessem disponíveis. O acesso e a disponibilidade da documentação foram aspectos cruciais para os Estudos de País e provaram ser algumas vezes bastante difíceis. Encontram-se também uma grande variedade de enfoques para a identificação e armazenamento da informação da documentação dos projetos. Em muitos dos maiores projetos dos Estudos de País, não se encontrou um sistema acessível de identificação e de arquivo da informação.

Análise do contexto

Estudos de País levaram a cabo uma análise geral com o “contexto” de cada um dos três países nos quais o estudo se desenvolveu. O Estudo em Profundidade na Nicarágua focou o tema-chave das intervenções de projetos; em Bangladesh e na Tanzânia os Estudos em Profundidade completaram uma análise mais detalhada do contexto imediato e do ambiente sociopolítico mais amplo nos quais os projetos se desenvolveram. Tal análise de contexto pode proporcionar parâmetros críticos contra os quais o impacto de uma intervenção de desenvolvimento pode ser avaliada. Nesse sentido, o “impacto” não é somente uma função do progresso – ou retrocesso – para os objetivos do projeto, mas pode ser entendido com relação a outras forças influenciaram o desenvolvimento ou a mudança em um contexto determinado.

Avaliação por parte dos beneficiários

O Estudo de Impacto e em particular os Estudos de País, foram esboçados para assegurar uma contribuição maior por parte dos beneficiários do projeto na avaliação de impacto dos projetos estudados. Nos últimos cinco anos houve uma ênfase crescente das “percepções dos beneficiários sobre a mudança” como um elemento crucial nos estudos de avaliação de impacto. Deve-se assinalar contudo, que a maioria dos estudos, para os quais esta afirmação é feita, se baseou em um programa ou projeto singular desenvolvido em um longo período e não em um enfoque em que se fizesse somente uma visita a vários projetos, como se deveria fazer nos Estudos de País. A avaliação por parte dos beneficiários foi usada, portanto, no Estudo de Impacto como uma forma de incluir “o aspecto humano” e de “outorgar vida real” à avaliação de projetos que de outra forma se baseava somente em informação, em muitos casos, inadequadamente coletada ou arquivada. Seu uso reconheceu o fato de que aqueles que experimentam diretamente os benefícios, existentes ou não, de uma intervenção de desenvolvimento estão na melhor posição para avaliar seu impacto. Uma vez que o objetivo dos projetos promove mudanças em suas vidas, os beneficiários são as pessoas mais apropriadas para verdadeiramente comentar seus resultados.

É certo que, com a vontade de colaborar com o Estudo de Impacto, a avaliação por parte dos beneficiários foi um completo sucesso e o estudo se beneficiou em grande parte do fato de que centenas de beneficiários encontraram tempo e puderam falar conosco. Contudo, um compromisso ideológico por usar esse método, não deve influenciar o reconhecimento de suas limitações no contexto de um estudo como esse. Em primeira instância, dada a carência de experiências anteriores no uso desse métodos nos projetos estudados – além das discussões travadas durante as visitas a projetos – e dado o fato de que a decisão de usar esse método foi nossa, o exercício total foi, em grande parte, conduzido externamente. Em muitas instâncias os beneficiários não tinham idéia de que iam participar do exercício até o momento em que a equipe de estudo chegou. Ainda mais, não houve oportunidade para que a equipe do projeto pudesse influenciar a seleção dos beneficiários que participariam no estudo, com o resultado de que em muitos projetos consideramos que não se fez uma seleção representativa dos beneficiários. Também não foi possível criar nenhum tipo de relação com eles, dada a brevidade do tempo disponível para cada visita, e de explicar em profundidade os propósitos do exercício, algumas vezes foi difícil fazer que focalisassem suas percepções da mudança em vez de sua percepção das necessidades da comunidade. Finalmente, e de maneira mais crítica, a forma pela qual estávamos obrigados a desenvolver o método não nos deu a oportunidade de se adaptar quanto à linguagem, ao ambiente e a cultura dos beneficiários.

Os compromissos ideológicos por usar a avaliação dos beneficiários no entendimento do impacto devem ser acompanhados de modo rigoroso que nos dê confiança sobre o uso dos resultados obtidos. Em geral, cremos que os beneficiários acrescentaram uma dimensão valiosa a outros métodos e instrumentos usados no estudo. Sentimo-nos ainda mais a confiança de que as percepções dos beneficiários contribuíram enormemente, o que de outra forma seria uma avaliação estática e unidimensional. Mas se esta se converte em parte dos instrumentos de monitoramento, deverá ser implementada de maneira muito rigorosa.

Auto-avaliação

Este tipo de avaliação apresenta semelhanças com a anterior, exceto que dá oportunidade para que aqueles mais diretamente envolvidos com as organizações dêem seus pontos de vista sobre o desempenho do projeto; a equipe e a gerência em linha direta com a implementação do projeto. A aplicação desse método tem crescido consideravelmente em muitos projetos, mas este raramente é usado com o nome de auto-avaliação. Comumente se utiliza o modo de revisão periódica ou mais freqüentemente revisões mensais de progresso, que se convertem nos meios mediante os quais a equipe se reúne para trocar pontos de vista sobre o progresso do projeto. A este respeito, a auto-avaliação, no verdadeiro sentido da palavra, é qualitativa-

mente diferente, uma vez que é mais estruturada e está focada na avaliação do desempenho através de um conjunto de variáveis. Frequentemente as revisões internas de projetos são muito abertas em seus propósitos e seus conteúdos e não estão estruturadas ao redor de assuntos-chave, e com frequência invertem mais tempo no planejamento do futuro.

A auto-avaliação é a oportunidade para que a gerência do projeto e a equipe construam, de maneira conjunta, uma imagem contínua e estruturada sobre como o projeto está progredindo. Isso representaria o desafio de ser objetivo por meio de um método muito subjetivo. Nesse sentido, percebemos que poucas ONGs ou suas contrapartes, tenham tido a experiência de uma auto-avaliação crítica. Inevitavelmente quando a auto-avaliação é um exercício de uma só oportunidade, tal como foi no Estudo de Impacto, a equipe do projeto é obrigada a resumir processos extensos de atividades substanciais do projeto através de respostas únicas, e dessa maneira o exercício não tem tanto sucesso. Se esse método vai ser utilizado, deve-se, então, usá-lo de maneira contínua e consistente para permitir que a equipe do projeto construía uma imagem de seu desempenho através do tempo.

Instrumentos para avaliar o impacto

Reuniões de grupo: Este foi o instrumento mais utilizado ao longo do Estudo de Impacto e do Estudo de Profundidade em Bangladesh, no qual as entrevistas individuais foram o principal método utilizado. No Capítulo 2 podemos observar que cerca de 500 beneficiários foram envolvidos em diferentes tipos de reuniões de grupo como parte da avaliação dos beneficiários, em cada um dos três Estudos de País. Dadas às limitações deste tipo de estudo, não foi possível usar uma auto-avaliação individual, pois não houve a possibilidade de construir uma mostra determinada mais cientificamente. Ainda assim, após as discussões durante o Laboratório sobre o Estudo, as gerências dos projetos geralmente “fizeram ajustes” para que o grupo de beneficiários se encontrasse com a equipe de estudo para discutir algumas questões. Desta maneira, pôde-se buscar os pontos de vista de um número considerável de beneficiários, em um período relativamente curto. Conseguiu-se um balanço de gênero bastante adequado nos grupos e, particularmente na Nicarágua, eles foram muito interativos. As reuniões tiveram como base de um conjunto de perguntas abertas e após as discussões a equipe dos projetos procurou fazer com que estas não se desviassem muito do tema. Em algumas ocasiões os beneficiários se mostraram verdadeiramente interessados na experiência.

Como já assinalado, houve um balanço de gênero adequado durante as reuniões, mas inevitavelmente os homens a dominaram, particularmente em Bangladesh e na Nicarágua. Ainda mais, por não ter sido possível influir

na composição dos grupos, alguns pareciam ser compostos apenas pelos beneficiários mais influentes, capazes de conduzir as discussões para interesses particulares. Também foi difícil, algumas vezes, fazer com que essas reuniões não se direcionassem como uma oportunidade para assinalar as necessidades da comunidade. Está claro que esse instrumento será sempre básico para a avaliação dos beneficiários nos projetos, e devemos assumir que tais ocasiões deverão ser um pouco mais rigorosas.

Entrevistas com as Famílias: Dada a importância de entender como o projeto havia afetado diretamente a vida dos beneficiários, em vários projetos suas famílias também foram entrevistadas. O monitoramento conjunto de um número representativo de famílias nas comunidades é um instrumento comum para se fazer supervisão detalhada do efeito direto. Contudo, não foram encontrados exemplos em que esse tipo de instrumento fosse usado nos projetos incluídos nos Estudos de País, embora se houvesse evidências que o projeto LIFT incluído nos Estudos em profundidade, baseava muito de suas informações em casas de família. Nos Estudos de país esse instrumento apresentou os mesmos problemas com respeito às reuniões de grupo. A equipe de estudo não teve oportunidade de colaborar na seleção de famílias para a entrevista, e a maioria delas estava pouco consciente do que o exercício abrangeria. Também com base nas entrevistas e nas respostas, concluímos que as famílias selecionadas não foram representativas da comunidade em geral. Parece-nos que nessa seleção os membros mais eloqüentes, entre os beneficiários e suas famílias, foram os escolhidos. Contudo, pelo fato de, na maioria das entrevistas, o homem ter falado pela família, tivemos uma perspectiva adicional sobre as relações de gênero, além disso pudemos avaliar o possível impacto do projeto. Esse tipo de entrevistas familiares pode ser utilizado para ilustrar o texto dos relatórios com pequenos estudos de caso baseados em exemplos reais.

Observação direta: Na ausência de maior evidência registrada formalmente, decidiu-se usar a observação direta como um instrumento para complementar a informação que havíamos obtido utilizando os demais instrumentos. Fizemos isso de maneira contínua e usamos essas observações para acrescentar informação e exemplos da “vida real” às nossas descobertas. Por exemplo, durante as visitas às comunidades e às famílias beneficiárias, observamos tanto quanto possível os sinais de benefícios trazidos pela participação no programa, como o tipo de moradia que possuíam, o nível de limpeza existente nas comunidades, os sinais de controle sobre a erosão do solo e etc. É claro que não tínhamos formas de comprovar nossas observações. Mesmo assim, percebemos que as observações diretas foram muito úteis para de contextualizar os benefícios e verificar com exemplos diretos se esses benefícios haviam ocorrido.

Uso de Informantes Chaves: Cada um dos três Estudos de País usou informantes-chave para dar um ponto de vista adicional, mais indepen-

dente ou menos envolvido com o projeto, sobre os benefícios que este pudesse ter trazido às comunidades. Normalmente estes informante-chave eram professores da escola, oficiais do governo ou outras figuras respeitadas no âmbito local. Por outro lado, percebemos que a maioria delas tinha um ponto de vista claro, e os comentários que fizeram sobre o projeto, em algumas ocasiões, introduziram perspectivas e pontos de vista que nenhum dos demais grupos havia introduzido. Por exemplo, os informantes-chave podiam realizar comparações entre os efeitos do projeto e as de iniciativas similares que pudessem ter sido realizadas por outros projetos; podiam introduzir um componente “político” e dar seus pontos de vista sobre as vantagens e os motivos de alguns dos atores envolvidos, ou podiam relacionar as atividades do projeto com o que, sob seu ponto de vista, seriam as necessidades cruciais da comunidade. Mesmo quando, de maneira semelhante aos anteriores, não houve controle sobre a seleção dos informante-chave, em geral, que esses elementos introduziram pontos de vista equilibrados sobre o desempenho do projeto, embora tivessem pouca experiência como informantes selecionados cuja análise se baseava num “mundo cor de rosa”!

Análise quantitativa: Enquanto muitas das variáveis e assuntos do Estudo de Impacto incluíam dimensões altamente qualitativas – sustentabilidade, gênero, democratização, sociedade civil, companheirismo etc. – tratamos, o quanto foi possível, de usar também os dados quantitativos como evidência para ilustrar nossos argumentos. Isto, particularmente nos Estudos de País, quando fizemos a revisão dos insumos, produtos, validade e alguns aspectos relacionados ao impacto sobre a redução da pobreza. Também introduzimos à análise uma série de tabelas nas quais foram quantificados os conteúdos da documentação existente sobre o projeto quanto às variáveis e assuntos trabalhados no estudo. Percebemos que o sistema de relatório nas ONGs dinamarquesas está baseado em insumos e resultados. De maneira similar, muitos dos estudos de impacto existentes têm um conteúdo predominantemente qualitativo. Neste estudo, tratou-se quando possível, de obter um equilíbrio entre as duas perspectivas, e poderia argumentar que as tabelas de informação qualitativa são uma forma útil de entender a magnitude e de fazer comparações com inter-setoriais de países, que somente com a dimensão narrativa e qualitativa seriam difíceis de sustentar. No Estudo em Profundidade em Bangladesh, o projeto LIFT fez uso particularmente efetivo de questionários para coletar dados que poderiam ser indicativos do impacto do projeto, tanto no nível do alcance local como no dos lares.

As cinco categorias descritas representam os principais instrumentos utilizados no Estudo de Impacto. Devemos anotar que também um número de instrumentos adicionais que incluíram, entre outros, diários de campo, seminários com informantes-chave e pesquisas de mercado.

Comentário final

Concluimos que não há um método ou instrumento singular que possamos usar para monitorar e para avaliar o processo de empoderamento. A evidência a partir dos estudos e da prática é que não se pode preparar simplesmente um questionário – o instrumento clássico nas investigações de desenvolvimento – e dessa maneira esperar entender a evolução de um processo de empoderamento. O processo não se revela facilmente, nem é fácil de quantificar.

Os processos qualitativos de desenvolvimento demandam enfoques qualitativos para seu monitoramento e um âmbito radicalmente diferente para sua avaliação. **Basicamente, o empoderamento não pode ser avaliado se não é monitorado.** Um sistema de monitoramento importante é fundamental para compreender se um processo está se desenvolvendo ou não. Contudo, há relativamente poucos exemplos sobre sistemas de monitoramento para processos de empoderamento. De maneira notória, as agências de desenvolvimento são fortes na retórica sobre o empoderamento e fracas em seu monitoramento. Há pouca evidência de agências de desenvolvimento que tenham podido colocar em funcionamento sistemas efetivos para o monitoramento de processos qualitativos. Certamente, há acesso ao conhecimento e a uma descrição superficial da metodologia. O ponto crítico é o esboço e a implementação de um sistema mínimo mas efetivo.

Pergunta:

- Quais métodos e instrumentos você considera mais úteis que podem ser usados no monitoramento e na avaliação de processos de empoderamento ?

5. Avaliação do empoderamento: exercício prático

Não basta ter um entendimento geral sobre os temas relacionados ao monitoramento e avaliação de processos qualitativos, como o empoderamento aqui tratado. Esse entendimento deve ser operacionalizado no nível do programa e dos projetos. Até o momento, esse tem sido o maior desafio para as agências de desenvolvimento. A prática sugere que muitas agências começam a enfrentar temas como monitoramento e avaliação do empoderamento, mas não são capazes de transferi-lo a sistemas operacionais. Em muitos casos, essa operacionalização termina na identificação de “indicadores” sem o reconhecimento de que estes devem ser adaptados às atividades do projeto e utilizados de forma a gerar dados e informações para que o monitoramento do andamento do projeto possa se dê de maneira efetiva. É importante, assim, examinarmos o processo geral envolvido no monitoramento e avaliação do empoderamento, para que sejamos capazes de desenhar e implementar um sistema de monitoramento eficiente e adequado.

Para tanto, vamos desenhar um sistema de monitoramento para um projeto específico. Vamos nos dividir em grupos em torno de quatro estudos de caso distintos. O contexto básico de cada projeto, assim como o problema ao qual se refere, estão resumidos em apenas uma página. Cada um dos projetos tem como um dos objetivos, o empoderamento da comunidade local/população local/mulheres. Com base nesta informação, cada grupo deve desenhar um enfoque para o monitoramento e a elaboração de relatórios sobre esse processo de empoderamento. As etapas do exercício são as seguintes:

- Com base na descrição sucinta sobre o contexto e o problema do projeto, quais fatores essenciais do projeto você deverá ter em mente ou enfrentar no seu propósito de empoderar o grupo alvo?
- Determine o propósito geral do projeto, quanto ao empoderamento de toda ou parte da população local e registre-o de maneira sucinta em um só parágrafo.
- Especifique até três objetivos para este projeto com o intuito de promover o empoderamento da população alvo. Assegure-se de ter identificado exatamente qual é o grupo alvo do processo de empoderamento.
- Identifique e descreva dois indicadores que usaria para cada um dos objetivos de empoderamento que destacou antes. Estes indicadores devem ser a base do sistema de monitoramento.
- Selecione um dos indicadores e determine que atividades e fenômenos podem ser utilizados para o monitoramento.

- Indique técnicas ou ferramentas específicas que você utilizaria para avaliar os dados e informações que permitiriam acompanhar a evolução do processo de empoderamento.

Estudo de caso 1: Bangladesh

Contexto do Projeto

A seguir, apresentamos os dados básicos relacionados ao Contexto do Projeto:

- O projeto está localizado na periferia de Bangladesh, na região ribeirinha da Bahia e Bengali, no delta sul do país.
- A área é com frequência atingida por inundações e ciclones que causam danos à agricultura, hortas, vivendas e infra-estrutura.
- A comunicação com a região é difícil devido aos inúmeros rios que a cortam e um sistema de estradas precário.
- As terras agrícolas não são muito férteis, parcialmente por causa de salinidade e falta de irrigação, em consequência, a agricultura é pouco intensiva, basicamente formada por uma colheita anual de arroz.
- A maioria da população vive em condições de pobreza, sua sobrevivência se baseia principalmente na agricultura, e o tamanho das parcelas é quase insuficiente para a sobrevivência.
- Nas áreas rurais, a propriedade da terra é um fator determinante na pobreza ou riqueza, de forma que aqueles que não a possuem, bem como os marginalizados, representam a população mais pobre.
- A pesca (em poços, rios e mar) têm sido uma importante fonte secundária de renda e alimentos, enquanto a produção de vegetais está pouco desenvolvida.
- Culturalmente, a área é menos conservadora que outras do país, observa-se o *purdah* de forma menos estrita que em outras áreas de Bangladesh, e o fundamentalismo muçumano também é menos difundido.
- Uma minoria hindu habita a área, em geral vivendo em seus próprios *paras*, mas as relações entre muçulmanos e hindus são geralmente boas.
- A área não tem recebido muita atenção internacional, por muitos anos Danida foi o principal doador, apoiando uma quantidade considerável de projetos.
- Parte das maiores ONGs em Bangladesh é ativa nesta área, principalmente pelos programas de crédito e poupança.

Esses fatores podem ser vistos como um conjunto de condições e limitações tanto para as condições de vida da população quanto para a implemen-

tação do efeito e do impacto do projeto. Nas condições mencionadas, a melhoria das condições de vida é, até certo ponto, o resultado de suas próprias ações. A população não é objeto passivo do desenvolvimento ou grupo alvo de projetos. O impacto de qualquer intervenção para o desenvolvimento depende da forma como os vários grupos e os indivíduos aproveitam a ajuda oferecida.

Isso obviamente depende de suas capacidades individuais e sociais, mas também deve ser visto no contexto de outras condições de vida que incluem os projetos de desenvolvimento. Tipicamente, as estratégias de sobrevivência dos pobres na área combinam agricultura em pequena escala com uma variedade de outras fontes de renda.

O cultivo de vegetais (e para os extensionistas locais, as sementes e os viveiros) é uma das opções possíveis, fortemente articulada pelo projeto. A pesca, a criação de gado, o artesanato, os rickshaws, o trabalho agrícola, bem como o trabalho na construção de estradas e a pequena comercialização, são algumas das opções possíveis – algumas delas apoiadas por outros projetos de desenvolvimento – e a maioria do lares pobres combina várias dessas atividades para a sua sobrevivência.

Propósito e objetivos

Em termos gerais, o propósito do projeto é aumentar a segurança econômica e nutricional de 28 mil lares de pequenos camponeses, por meio de um intenso programa de hortas caseiras e práticas agroflorestais. O projeto se propõe, ainda, a contribuir para o empoderamento dos camponeses pobres e marginalizados e ajudá-los a participar mais efetivamente de iniciativas de desenvolvimento. A maior parte das iniciativas do projeto é realizada através do treinamento de extensionistas locais, da organização de uma rede de sementes e mudas para plantio e do apoio para o fortalecimento das organizações locais.

O projeto teve início em 1994 e continua até o momento. Tem concentrado seus esforços nos seguintes grupos de atores:

Os extensionistas locais: espera-se que operem, entre os pequenos camponeses, como multiplicadores do conhecimento adquirido na área do projeto. Eles são responsáveis pela organização de uma empresa de abastecimento de sementes e por possibilitar o acesso dos camponeses a essa empresa. Os extensionistas também são, na maioria, camponeses na região, mas em geral possuem propriedades um pouco maiores que a média. Por essa razão sua renda familiar é maior que a dos pequenos camponeses locais. O grupo dos extensionistas é formado por homens, mas há também algumas mulheres.

Camponeses proprietários: os camponeses que participaram do projeto, na maioria, eram pequenos proprietários ou camponeses marginaliza-

dos (1 hectare ou menos), embora um pequeno número de camponeses com propriedades maiores tenha sido incluído. Enquanto a maior parte dos lares obtém sua renda principal do cultivo da terra, a comercialização e o trabalho assalariado também são importantes fontes de renda. Apenas uma minoria de pequenos camponeses locais pôde participar do projeto, a grande maioria não foi envolvida.

O enfoque básico do projeto é uma variação do modelo de extensão camponês a camponês: a equipe do projeto seleciona e capacita um grupo de camponeses no cultivo intensivo de vegetais e em técnicas agroflorestais, de tal forma que eles possam atuar como extensionistas locais e proporcionar capacitação a outros camponeses. Inicialmente, o projeto foi implementado sobre uma base pouco participativa e bastante rígida. Estava baseado num “pacote” e enfoque predeterminados, com um conteúdo específico de certas técnicas agroflorestais e uma quantidade predeterminada de capacitação. Gradativamente, tornou-se mais sensível a temas de gênero, em específico, e também a reconhecer que seu enfoque de empoderamento deveria ser visto no contexto mais amplo do projeto e não somente em relação, aos seus resultados.

Estudo de caso 2: Tanzânia

Contexto do Projeto

Kibondo está situado a 260 km ao norte de Kigoma, na estrada que leva à Mwanza, numa região muito afastada, se comparada aos centros urbanos. Kibondo é o Distrito Capital do distrito mais ao norte da região de Kigoma. O povoado está situado no topo de uma montanha com vista para as planícies, uma localização mais estratégica que prática, que foi herdada dos colonialistas alemães, os quais estabeleceram um pequeno povoado como distrito capital. De Kibondo até a fronteira com Burundi há aproximadamente 15 KM, são aproximadamente 1.400 km, uma viagem de cerca de três dias de carro.

Kibondo é distante e subdesenvolvido. As pessoas da região também têm sido consideradas subdesenvolvidas por sucessivos governos. “Os “Waha” são ignorantes, cheios de doenças e retrógrados”, dizia o Comitê Governamental para o distrito em um memorando administrativo, em 1953. Depois da independência, a atribuição de uma posição governamental a Kibondo foi vista como um castigo. A interpretação de que os Waha são retrógrados também está presente nos projetos atuais de desenvolvimento. Nos documentos mais recentes dos projetos também se enfatiza que o desenvolvimento local está limitado por causa do excessivo consumo de álcool pela população, e como a falta de desenvolvimento deve ser tratada como “construção de consciência”.

Kibondo foi designado como reserva de mão-de-obra para o trabalho agrícola nas grandes plantações coloniais e pós-coloniais, especialmente nas regiões de Tanga, Tabora e Kagera. É um ambiente no qual os camponeses têm razões para estar particularmente céticos sobre as propostas e demandas dos agentes externos de desenvolvimento. A falta de continuidade das políticas agrícolas, combinada a uma perspectiva muito curta e falta de vontade, fez com que os camponeses se tornassem muito céticos com relação a qualquer interferência externa em sua agricultura. Essa situação tem levado as pessoas com uma tendência mais “progressista” a sair de Kibondo para trabalhar em outras atividades e não na terra. Além disso, a região de Kibondo tem sido recentemente dramaticamente influenciada pela chegada de um número considerável de refugiados de Burundi. Isso tem permitido que a economia floresça, e foi iniciado um processo de transformação social com uma diversidade de “ganhadores e perdedores”.

O projeto de desenvolvimento de Kibondo

O Projeto foi iniciado em 1992 com a inauguração da chamada primeira fase, desenvolvida entre 1992 e 1996. O projeto cobriu vinte povoados com uma população de 64.200 pessoas, mais de 70% do total da população dos povoados do distrito. Inicialmente, a agência de desenvolvimento começou os trabalhos no distrito de Kibondo, em 1986, como parte do Projeto Kigoma, atuando principalmente nas áreas mais afetadas pelos refugiados, trabalhando com aqueles que tinham sido afetados negativamente pela presença deles. As atividades de desenvolvimento na área, entre 1986-1988, foram principalmente de reflorestamento, extensão agrícola e promoção do uso de animais de arado. O projeto passou à sua segunda fase, iniciada em 1997, com conclusão prevista para 2001. As duas fases apresentam um orçamento pouco abaixo de 2 milhões de dólares.

As atividades do projeto durante sua etapa inicial se basearam no apoio à produção agrícola do distrito de Kibondo – especialmente de café –, além da assistência financeira a alguns residentes a fim de capacitá-los a iniciar pequenos projetos de geração de renda. Outras atividades incluem a introdução de novas variedades de cultivo, a criação de peixes, a plantação de árvores e trabalhos de infra-estrutura nos povoados. O principal enfoque metodológico se baseou em dois princípios: testes e demonstrações. Esses dois aspectos se mantiveram como o enfoque estratégico central da primeira fase do projeto (1992-1996). Os testes piloto consistiam num método pelo qual alguns poucos povoados da região eram selecionados para pôr à prova as atividades do projeto. A intenção principal era selecionar essas populações e proporcionar a elas todo o apoio necessário e possível por parte do projeto, como um modo de demonstrar e ensinar a outras populações as

formas de melhoria e modificação; como técnicas mais modernas de cultivo e outras atividades econômicas.

Também foram introduzidos, em cada povoado, testes e demonstrações e alguns indivíduos foram selecionados como camponeses-modelo, denominados pelo projeto de camponeses contato (CC). Nos vinte povoados em nível distrital, os CCs deveriam ser o foco principal para a equipe de extensionistas do projeto, através dos quais ela poderia viabilizar seus serviços de extensão a outros camponeses do povoado. Antecipava-se que os CC poderiam capacitar seus vizinhos com melhores formas de cultivo introduzidas pela equipe de extensionistas. O resultado foi a criação de parcerias no projeto dentro de alguns povoados, abrangendo três grupos de atores sociais: os camponeses Contato (CC), que se beneficiaram do projeto e receberam uma quantidade considerável de insumos e subsídios, os “novos camponeses” e os *holoy poloi*, ou a grande maioria que se sente segregada pelo projeto. Apesar disso, vale observar que os CC são somente 665 pessoas numa população de 52 mil.

A segunda fase do projeto propõe uma mudança significativa de enfoque, partindo de um demonstrativo e de apoio, rumo a um enfoque mais participativo e orientado ao empoderamento. Este novo enfoque tem a intenção de envolver às populações locais no desenho de programas de desenvolvimento e na determinação e influência sobre seus resultados. Este tem a expectativa de apoiar aos grupos de agricultores locais, quanto ao desenvolvimento de habilidades organizacionais próprias e à construção de vínculos e alianças com outros grupos similares. Talvez a mudança mais crítica foi que durante a segunda fase, se decidiu pelo abandono do sistema de dar insumos agrícolas aos camponeses e, em troca, esses foram motivados a formar grupos e elaborar propostas sobre como poderiam criar parcerias com o projeto. Durante a segunda fase, portanto, o projeto procurou desenvolver uma estratégia de empoderamento que pudesse ajudar os camponeses a romper sua dependência.

Estudo de caso 3: o desenvolvimento da saúde na Nicarágua

Contexto do Projeto

A Região Autônoma do Atlântico Sul (RAAS), cobre uma enorme área da costa atlântica nicaragüense. Abriga uma população estimada de 260 mil habitantes, o que representa um aumento de quatro vezes em relação ao seu tamanho há 25 anos. Quase toda a imigração se deve à transição de camponeses oriundos da região central da Nicarágua. Essa influência foi aumenta-

da pelos mestizos, que já superam a população indígena. A RAAS representa uma das fronteiras nicaragüenses mais amplas recentemente abertas à influência de novos padrões de vida para uma região que esteve durante séculos em mãos de grupos étnicos muito pequenos.

O município de Laguna de la Perla está situado a 35 km ao norte de Bluefields, capital de RAAS, de barco. Tem uma população de aproximadamente 7 mil habitantes distribuídos em dezessete comunidades ao redor das margens da lagoa. A comunidade tem uma composição multi-étnica composta por creoles, mistikos, garifunas e mestizos, a língua dominante é o creole, embora também se use o espanhol e o miskito. Sobre a estratificação social, os creoles são o grupo dominante, tanto em número quanto economicamente. Os mistikos, e a população ainda menor de garifunas, têm menos influência, enquanto a população de mestizos tem crescido. O cultivo, a pesca e a madeira são as principais atividades econômicas, todas voltadas ao consumo interno, com exceção de pequenos excedentes comercializados em Bluefields. Laguna está entre as comunidades economicamente mais prósperas da região, com um notável e recente aumento de suas atividades comerciais, pesca, turismo e possivelmente tráfico de drogas. Um aumento da riqueza concentrado em poucas mãos e na capital é notório.

Nas demais localidades que circundam a lagoa, poucas mudanças são perceptíveis. O analfabetismo é elevado, a vida baseada na subsistência e o grande isolamento são uma realidade. A forma básica de mobilização é o transporte pelo rio, e esta é bastante precária para as comunidades distantes de Laguna de la Perla. Inevitavelmente, há tensões entre os distintos grupos étnicos, a população creole é a que se encontra mais vinculada às estruturas municipais e administrativas existentes, já os mistikos e garifunas, estão bem isolados. Além disso, o crescente número de mestizos ingressando na área gera dúvidas sobre o futuro das relações com os diferentes grupos étnicos.

A Situação da Saúde em Laguna de Perla

A situação da área de saúde na população de Laguna de Perla está diretamente relacionada com sua precária situação econômica e pelas condições de vida das comunidades localizadas em volta da lagoa. A prevalência das maiores infecções está relacionada às condições higiênicas dos pobres nas comunidades: água contaminada, dejetos orgânicos disseminados, problemas com o armazenamento do lixo, insuficiente provisão de serviços médicos além de uma grande infestação de mosquitos. A capital municipal está razoavelmente bem provida de médicos, enfermeiras e um centro de saúde bem administrado. Os municípios restantes são servidos por cinco postos de saúde e uma brigada móvel que visita as comunidades distantes a cada dois meses. Os postos de saúde em geral contam com um auxiliar

de saúde, têm poucos recursos e sua mobilidade é grande. Pelo fato de a maioria da população (80%) estar, em média, a duas horas de barco, distante do posto de saúde, o serviço é precário e com poucos recursos. O serviço de saúde tem dificuldades de atender além dos limites da capital municipal e é provável que não haja num curto período aumento de recursos. Em termos epidemiológicos, o município apresenta a maioria das características típicas de países pobres e, mais especificamente, de regiões tropicais onde a mobilização é difícil, assim como o acesso aos serviços de saúde. As principais doenças que afetam a população são doenças respiratórias e intestinais, sendo estas a principal causa da mortalidade infantil em crianças de 0-5 anos. Outras características da situação de saúde no município são:

- taxa de mortalidade infantil de 76/1.000 em 1991;
- sobre a mortalidade materna, não há dados disponíveis mas é considerada baixa;
- diarreia e desidratação apresentam índices elevados durante os períodos mais quentes;
- há uma incidência extremamente alta de doenças sexualmente transmissíveis;
- estima-se que cerca de 35% dos menores de 5 anos sofrem de algum grau de desnutrição;
- altas taxas de natalidade, com uma média de 5-6 filhos por família;
- problemas crescentes de vício - drogas e álcool.

Enquanto a situação na capital é relativamente estável, as condições básicas de higiene e sanitárias no resto das comunidades é um tanto precária. As habitações são bastante rudimentares, e a maioria das casas carece de latrina. Há algumas melhorias em determinadas comunidades que recebem auxílio externo para a provisão de água potável, mas a maioria conta apenas com poços contaminados ou outras fontes de água não tratada. Lamentavelmente, não há acesso a serviços que possam ajudar às comunidades a melhorar ou a manter seu ambiente.

0 Projeto

Fase 1 (1991-1994): O projeto surgiu como resultado de uma solicitação direta do governo nicaraguense ao IBIS para que apoiasse os esforços pela melhoria da saúde nas comunidades isoladas da costa atlântica. Durante a primeira fase, o objetivo geral do projeto foi descrito como segue:

Melhorar o nível de saúde da população que habita os arredores de Laguna de la Perla

A população alvo eram as crianças menores de 6 anos e as mulheres grávidas. Quanto à estratégia para o trabalho em saúde, o projeto devia ser participativo e trata de envolver a população na solução dos próprios problemas de saúde. Durante a primeira fase, o projeto tinha vários componentes:

Promoção da participação e prevenção em saúde: treinamento de líderes comunitários, comitês de saúde, promotores de saúde e parteiras tradicionais, promoção de práticas de higiene comunitárias, como latrinas e poços.

Apoio ao serviço de saúde: apoio à rede existente no serviço de saúde, provisão de um serviço móvel para todas as comunidades.

Dada à natureza limitada dos recursos governamentais para o serviço de saúde em Laguna, o projeto representava uma injeção significativa de recursos e podia-se esperar um impacto significativo na saúde das pessoas. Entretanto, procurava não adotar um enfoque meramente curativo, mas sim fortalecer os serviços existentes, promover a participação da população mediante a investigação-ação e melhorar as condições de higiene das comunidades.

Fase 2 (1995-1997): uma avaliação externa do projeto realizada durante 1994, recomendou que o projeto devia ser prolongado por um período adicional de dois anos, com o propósito de consolidar a promoção comunitária e seus processos de capacitação e de estabelecer as condições de sustentabilidade e continuidade. Os objetivos amplos e a estratégia da segunda fase foram, em grande medida, os mesmos da primeira, com exceção da maior ênfase dada a: a) empoderar as comunidades locais para assumir maior responsabilidade pelo desenvolvimento da saúde, b) promoção e prevenção na saúde, c) menor ênfase na simples entrega de recursos ao sistema de saúde existente.

Estudo de caso 4: Egito

Contexto nacional

O fracasso do modelo de desenvolvimento econômico posterior à revolução egípcia de 1952, resultou em uma reconceituação do desenvolvimento durante a década de 1960. A redistribuição, as necessidades básicas e a participação foram identificadas como componentes essenciais para assegurar projetos de desenvolvimento mais efetivos e eficientes. O programa “de portas abertas” impulsionado por Sadat, deu as boas-vindas à ajuda externa e ao investimento de capital, o que trouxe importantes implicações para o desenvolvimento da participação comunitária nos espaços urbanos. Entretanto, a implementação de muitas das reformas necessárias de longo prazo, foi proposta até o começo da década de 1990, quando o Egito inicia um programa de ajuste estrutural com a orientação do FMI e do Banco Mundial. Esperava-se

que o programa minimizasse o papel do Estado no manejo da economia, deixando que o mercado fosse gerenciado pelas forças da oferta e da procura. Com base nisso, o governo egípcio desenvolveu um marco estratégico para o crescimento e a estabilização da economia, e a eficiência social.

No Egito, a maioria das estimativas sobre a pobreza está fundamentada numa linha de pobreza sustentada no consumo, com base no custo de uma dieta que ofereça os requisitos nutricionais mínimos e com uma adição para outros gastos não nutricionais. Estima-se que a proporção da população abaixo dessa linha de pobreza em meados da década de 1990, estava entre 23 e 48%, diferença devida parcialmente ao uso de diferentes metodologias. A medida não leva em conta o acesso ao uso dos recursos públicos essenciais ou aos serviços. O PNUD introduziu em 1996, o conceito de “pobreza em capacidade”, que se refere ao fato de que as pessoas estejam em condições de fazer, eleger e alcançar. O relatório sobre direitos humanos no Egito, em 1996, estima que 34% dos egípcios estavam no nível ou abaixo da linha de pobreza em capacidade, em 1995. As áreas rurais têm maiores níveis de pobreza que as urbanas, e a região do Alto Egito está, de forma considerável, na parte mais pobre da lista. No entanto, a incidência da pobreza nas regiões do Grande Cairo e de Alexandria é maior que em qualquer outra região do Egito. Entre estes, há mais de 3,3 milhões de pessoas pobres, o que constitui a quarta parte da população nacional.

Um passo inicial tomado pelo governo para enfrentar a pobreza foi o estabelecimento do Fundo Social para o desenvolvimento em 1991, o qual, embora promissor, não reflete o enfoque centralista do planejamento governamental. Seus objetivos principais eram promover atividades de geração de emprego iniciadas pelas comunidades e de promoção de ingressos, prover serviços básicos sociais e melhorar a participação local por meio de técnicas de trabalho intensivo. O Programa de Desenvolvimento Comunitário busca melhorar os serviços no nível comunitário em áreas de baixa renda, em aliança com ONGs e com os beneficiários locais. O governo adotou um enfoque compreensivo no nível sociopolítico, para estimular o estabelecimento de cooperativas locais comunitárias e organizações voluntárias locais. Enquanto em 1986/1987, cerca de 450 organizações estavam registradas no governo, em 1993, 1500 organizações haviam sido registradas, e a cifra alcançou 15 mil em 1998. Essas organizações estavam relacionadas aos serviços sociais, tais como cuidado infantil, atendimento à família, cuidado aos idosos e deficientes, atividades culturais e programas de alfabetização. Apesar disso, destas 15 mil organizações, 25% estavam praticamente inativas, 25% estavam parcialmente ativas, 27% tinham êxito limitado, como provedores de pequenos serviços de forma regular, enquanto as demais tinham programas comunitários bem estabelecidos, de tamanhos e importância muito variada.

O Egito tem uma longa tradição de governo altamente burocrático e centralizado, e o progresso e o desenvolvimento sempre estiveram associados a

formas excludentes de política e de governo. O Estado ainda mantém o controle sobre as organizações privadas, reforçado por lei. Qualquer sociedade deve estar registrada no ministério e uma de suas condições é o compromisso de não se envolver em atividades políticas. As autoridades estatais podem limitar as atividades das associações profissionais, sindicatos e sociedades locais, tais como reuniões públicas e publicações. Há uma grande disparidade entre a liberdade econômica e a política, e a maioria da sociedade civil permanece excluída dos processos de tomada de decisão.

Uma forma obrigatória para o fortalecimento das organizações da sociedade civil, é julgar um papel efetivo no estabelecimento de acordos contratuais entre a comunidade e o governo ou a assistência técnica. Na década de 1980, o governo egípcio começou a modernizar os métodos para chegar aos pobres locais atuando principalmente em resposta às iniciativas comunitárias e aos recursos locais. O Programa Nacional de Desenvolvimento Rural Integrado (Shorouk¹⁵) foi lançado em 1994. Ele se propõe a mobilizar as pessoas no sentido a maior participação que leve a um desenvolvimento comunitário com base num acordo entre a comunidade e as autoridades governamentais. Tradicionalmente, um contrato se entende como um tipo de acordo que descreve a natureza da relação entre duas ou mais partes. Estas poderiam ser um vendedor e um comprador, um proprietário e um arrendatário, um empregador e um empregado. No nível formal, um contrato deveria estar escrito de forma explícita, incluindo os nomes das partes, sua nacionalidade, ocupação e residência. Estariam incluídos os direitos e as obrigações de cada parte, assim como os termos do acordo. Apesar disso, e especialmente nas áreas rurais, os contratos de trabalho para cultivar a terra, o trabalho em pequenos encontros, ou o trabalho como eletricitistas, encanadores e similares, normalmente não envolve nenhuma forma de contrato.

Por outro lado, existe um acordo verbal que descreve a relação entre as partes. Tanto no nível formal como no informal, o provedor de serviços ou de bens tem em suas mãos a possibilidade de estabelecer as condições para o contrato.

O foco do programa

Este programa nacional denominado “Melhoria dos Padrões de Vida”, é desenvolvido pela Agência de Implementação (IA¹⁶) fundada pelo PNUD¹⁷. É um projeto piloto de desenvolvimento urbano, criado para elevar as condições de vida dos residentes urbanos proporcionando apoio para as Organizações Voluntárias Privadas Egípcias (OVPE). A primeira fase do projeto foi implementada entre fevereiro de 1995 e junho de 1996. O programa tem como propósito o fortalecimento das capacidades locais das OVPE¹⁸, proporcionando capacitação, assistência técnica, avaliação de necessida-

15. Em inglês, Shorouk: National Program of Integrate Development in Rural Sector, Egypt.

16. Em inglês, Implementation Agency.

17. Em português, PNUD: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Em inglês: United Nations Program for Development.

18. Em inglês, PVOS: Private Volunteer Organizations.

des e recursos financeiros. Inspira-se na convicção de que algumas OVPEs fortes constituem o vínculo vital com as comunidades locais. Propõe-se a criação de um mecanismo para a participação e a ação coletiva de grupos marginalizados na área alvo, e vinculá-los às atividades, aos recursos e às fontes de renda disponíveis dentro do Programa. O acordo contratual relevante é entre a IA e as organizações selecionadas na área, as quais se vinculam com diferentes beneficiários. Estes participam das atividades implementadas pelas organizações locais em cooperação com a IA. O programa tem por objeto três dos distritos mais antigos: El-Rashidy, El-Kharg e El-Salmiya. Em El-Rashidy vive mais de um milhão de pessoas e é um exemplo típico de um distrito tradicional no Cairo, uma vez próspero, que agora sofre decadência econômica e degradação social. El-Kharg é uma área culturalmente mista com muitos migrantes do setor rural. É muito mais pobre que o El-Rashidy e necessita urgentemente de serviços básicos.

Os vários projetos do programa “Melhoria dos Padrões de Vida” são os seguintes:

- O Programa de Fortalecimento Institucional aplica métodos de capacitação e assistência técnica testados, assim como formas inovadoras de seleção de assistentes gerenciais nas organizações do setor voluntário e da promoção da educação de pares entre as associações vinculadas ao projeto. Busca aumentar as destrezas administrativas entre um grupo de aproximadamente 23 OVPEs locais e promover Planos de Ação Estratégica para os próximos cinco anos em um mínimo de 15 OVPEs.
- Iniciativas de auto-ajuda, como enfoques inovadores para o desenvolvimento de serviços comunitários e atividades culturais, que enfatizam a auto-ajuda e a participação local. As OVPEs que participam do Programa de Fortalecimento Institucional recebem doações para implementar atividades, tais como serviços de saúde, cuidado infantil, programas de saneamento e água potável, emprego e geração de renda, educação e serviços culturais.
- O Programa de Desenvolvimento Econômico Local promove atividades de geração de renda. Um fundo de crédito disponibiliza pequenos empréstimos para pessoas de baixa renda, assim como para jovens, pequenos e médios empresários, através de acordos contratuais. Para o último grupo, será oferecido um programa de apoio ao desenvolvimento empresarial. A maior preocupação é vincular os empresários locais a instituições financeiras e à comunidade empresarial mais ampla no Cairo.
- O Programa de Redes é visto como a pedra angular dos esforços de desenvolvimento de uma plataforma mais abrangente para a participação, a democratização e a equidade social. Redes de associações lo-

cais da área, serão os canais essenciais para interações produtivas e criativas entre os membros da rede. Estes podem aprender a partir das experiências de outros, colaborar em projetos específicos e trabalhar juntos em campanhas de conscientização e advocacia

- A mobilização de recursos comunitários está baseada na idéia de que para poder alcançar iniciativas sustentáveis deve-se localizar recursos comunitários tanto humanos quanto financeiros. Espera-se que as organizações voluntárias privadas ofereçam 25% dos voluntários e dos recursos. Será organizada uma campanha de conscientização e promoção de voluntários, assim como programas de capacitação para voluntários e para consecução de fundos.
- O Programa de Documentação e Promoção do Projeto contribui com a sustentação geral do projeto atraindo mais instituições e apoio de doadores, e promovendo a reprodução de materiais escritos e audiovisuais, que apresentam os métodos e as lições aprendidas através do projeto. Adicionalmente, se fez um esforço para reforçar os vínculos existentes com as agências do governo.

O Programa de “Melhoria dos Padrões de Vida” é um exemplo de programa no enfoque de contrato que está sendo utilizado no Egito. A análise sobre até que ponto a ajuda a grupos anteriormente excluídos para que ganhem mais acesso a recursos de desenvolvimento será uma avaliação sobre a utilidade desse enfoque no contexto das comunidades urbanas egípcias. Até esta data, no entanto, o programa não foi capaz de estabelecer qualquer tipo de sistema de monitoramento para entender o grau em que foi possível promover o desenvolvimento efetivo da comunidade, e também o empoderamento dos residentes locais. Tais iniciativas começaram a romper com a cultura do silêncio e da exclusão que prevalecem no Egito no nível comunitário.

Bibliografia selecionada

- BLANKENBERG, F. *The Role of Planning, Monitoring and Evaluation*. The Hague: Novib, 1995.
- CARE. *Evaluation of the Economic and Social Benefits of Income Generation Projects*. Bangladesh: Care, 1994.
- CARVALHO, S. e WHITE, H. *Performance Indicators to Monitor Poverty Reduction*. Washington, DC: World Bank, 1995.
- CASLEY, D. e KUMAR, K. *Project Monitoring and Evaluation in Agriculture*. Washington, DC: World Bank, 1987.
- CHABAL, P. *Power in Africa: An Essay in Political Interpretation*. Londres, MacMillan, 1992.
- CHEATER, A. *The Anthropology of Power: Empowerment and Disempowerment in Changing Structures*. London: Routledge, 1999.
- COHEN, J. e Uphoff, N. *Rural Development Participation*. New York: Cornell University Press, 1977.
- CRAIG, G. e MAYO, M. *Community Empowerment*. London: Zed Books, 1994.
- DAVIES, R. *An Evolutionary Approach to Facilitating Organisational Learning. An Experiment by the Christian Commission for Development in Bangladesh*. CDS: Swansea University, 1995.
- DAWSON, E. *Women, Gender and Impact Assessment: A Discussion Paper*. Oxford: OXFAM, 1995.
- DFID. *White Paper on International Development*, London, 1997.
- FRANCO, F. et al. *Empowerment through Entitlement*. The Hague: Cebermo/DGIS, 1983.
- FRIEDMAN, J. *Empowerment: the Politics of Alternative Development*. Oxford: Blackwell, 1992.
- GALJART, B. e Bujis, D (eds.). *Participation of the Poor in Development*. Leiden: Institute of Cultural and Social Studies, University of Leiden, 1982.
- GOLSING, L. e Edwards, M. *Toolkits: A Practical Guide to Assessment Monitoring, Review and Evaluation*. London: SCF, 1995.
- HERRERA, R. e Hansen, F. *Thematic Study of Capacity Building within the Context of Partnership*. Oxford: DANIDA, 1999.
- HOPKINS, R. *Impact Assessment: Overview and Methods*. Oxford: OXFAM/Novib, 1994.
- INTRAC. *The Danish NGO Impact Study: Overview Report*. Oxford: DANIDA, 1999.
- JAMES, R. *Power and Partnership*. INTRAC, 2000. Unpublished manuscript.
- JAMES, W. *Empowering Ambiguities*. In: Cheater A. *The Anthropology of Power: Empowerment and Desempowerment in Changing Structures*. London: Routledge, 1999.
- KHAN, S. *Ranking Social Development Indicators*, London: Action Aid, 1994.
- KORTEN, D.C. *Getting to the 21th Century: Voluntary Action and the Global Agenda*. West Hartford, Kumarian Press, 1990.

- LOFLAN, J. *Analysing Social Settings*. Belmont: California Wadsworth Press, 1971.
- MARSD, D. e Oakley, P. *Evaluating Social Development Projects*. Oxford: OXFAM, 1990.
- MONTGOMERY, R. *Short Guidance Notes on How to do Stakeholder Analysis of Aid Projects and Programmes*. Swansea: CDS, College of Wales, , 1995.
- MOSER, C. *Gender Planning and Development*. London: Routledge, 1991.
- OAKLEY, P. *Conceptual Problems of the Monitoring and Evaluation of Qualitative Objectives*. *Community Development Journal*, v. 23, n.1, p.3-11, 1988a.
- _____ *The Monitoring and Evaluation of Participation*. Rome: FAO, 1988b.
- OAKLEY, P., Pratt, B. e Clayton, A. *Outcomes and Impact: Evaluating Change in Social Development*. Oxford: INTRAC, 1998.
- Partnership Africa Canada. *Impact Evaluation*. Internal Report, Ottawa, 1995.
- PATTON, M.Q. *How to Use Qualitative Methods in Evaluation*. California: SAGE, 1987.
- PRATT, B. e BOYDEN, J. *The Field Directors' Handbook*. Oxford: OXFAM, 1985.
- PRIESTER, M. et al. *With Quality in Mind: Final Report on the Measures taken by Ceberno, Hivos, ICCO and Novib in response to the Impact Study*. Amsterdam: GOM, 1995.
- RICHARDS, P. *Indigineous Agricultural Revolution*. Hutchinson, 1985.
- RIDDELL, R. *Judging Success: Evaluating NGO Approaches to Alleviating Poverty in Developing Countries*. London: ODI, 1990.
- RIFKIN, S. e BICHMANN, W. *On Measuring Participation*. *Social Science and Medicine*, v.6, n.9, p. 931-40, 1988.
- ROBERTS, G. *Poverty as Powerlessness*. New York: United Nations, 1974.
- ROWLANDS, J. *Questioning Empowerment*. Oxford: OXFAM, 1997.
- SHETTY, S. *Development Project in Assessing Empowerment*. New Delhi: Society for Participation Research Institute for Asia, 1994.
- SMILLIE, I. *The Alms Bazaar: Altruism under Fire – Non-profit Organisations and International Development*. London: IT Publications, 1995.
- STRACHAN, P. e PETERS, C. *Empowering Communities: A Casebook from West Sudan*. Oxford: OXFAM, 1997.
- TAYLOR, J. *Measuring Empowerment in Changed Relationships*. South Africa. CDRA, 2000. Unpublished manuscript.
- UPHOFF, N. *A Field Methodology for Participatory Self-Evaluation of People's Participation Groups*. Rome: FAO, 1989.
- VALADEZ, J. e BAMBERGER, M. *Monitoring and Evaluating Social Programs in Developing Countries*. Washington: EDI Development Studies, 1994.
- VAN EYKEN, W. *The ConCept and Process of Empowerment*. The Hague: Bernard Van Lee Foundation, 1991.
- WARDLE, C. *Wider Impact Study, Tanzania: Draft design and plan*. CONCERN, 1996.
- WEBNER, R. *The Reach of the Postcolonial State: Development, Empowerment/Disempowerment and Technocracy*. In: Cheater A. (ed.) *The Antropology of Power: Empowerment and Disempowerment in Changing Structures*. London, Routledge, 1999.

WESTENFPRFF, D. e GHAI, D. *Monitoring Social Progress in the 1990s*. Geneva: UNRISD, 1993.

WHITESIDE, M. *Empowering the Landless: Case Studies in Land Distribution and Tenure Security for he Poor*. London: Christian Aid, 1999.

WHITESIDE, M. *Series de Discusión: desarrollando buenas prácticas*. Christian Aid, 1999.

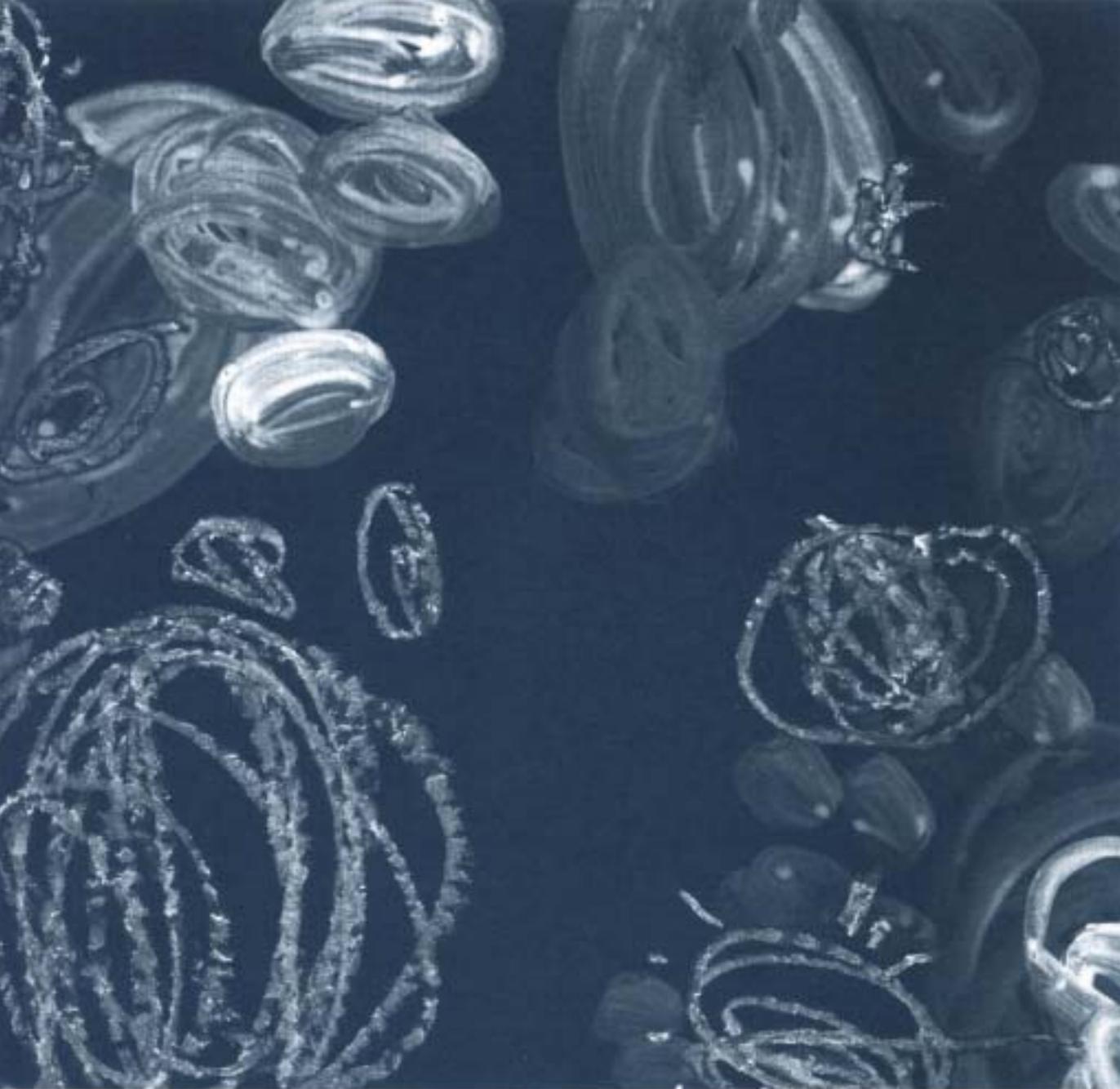
WOLFE, M. *Elusive Development*. London: Zed Books, 1996.

World Bank. *Advancing Social Development*. Washington, DC, 1994.

Referências incompletas

Referências incompletas da segunda edição em espanhol, fonte desta tradução

BANCO MUNDIAL	1994
BHASIN	1984
CORNWALL	1992
CRAIG e MAYO	1994
CHATER	1999
DFDI	2000
EADE	1998
FREIRE	1974
FRIEDMAN	1992
GALJART	1992
HERRERA e HANSEN	1999
HOWES e SATTAR	1992
JAMES	2000
JAMES	1999
KAPLAND	1996
KORTEN	1992
LONG	1977
OCAMPO	1996
PIERCE e STIEFEL	1980
PNUD	1998
SAHLEY	1995
RAMAN	1987
ROBERTS	1974
ROCHE	1991
ROWLANDS	1997
BHASIN	1984
TAYLOR	2000
VAN EYKEN	1990
WOLFE	1996



PÓLIS

INSTITUTO DE ESTUDOS,
FORMAÇÃO E ACESSORIA
EM POLÍTICAS SOCIAIS

apoio:



Oxfam

Brot
für die Welt

