



UNIVERSIDADE  
ESTADUAL DE LONDRINA

---

TITO GALVANIN NETO

**OS PROJETOS DE COMBATE À POBREZA EM PARCERIA  
COM O PNUD:  
INOVAÇÕES, ESPECIFICIDADES E NATUREZA DAS  
PROPOSTAS.**

TITO GALVANIN NETO

**OS PROJETOS DE COMBATE À POBREZA EM PARCERIA  
COM O PNUD:  
INOVAÇÕES, ESPECIFICIDADES E NATUREZA DAS  
PROPOSTAS.**

Dissertação de Mestrado apresentado ao  
Programa de Pós Graduação em Ciências  
Sociais da Universidade Estadual de Londrina.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria José de Rezende

Londrina  
2013

**Catálogo elaborado pela Divisão de Processos Técnicos da Biblioteca  
Central da Universidade Estadual de Londrina**

**Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)**

G182p Galvanin Neto, Tito.

Os projetos de combate à pobreza em parceria com o PNUD : inovações,  
especificidades e natureza das propostas / Tito Galvanin Neto. – Londrina,  
2013.

337 f. : il.

Orientador: Maria José de Rezende.

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de  
Londrina, Centro de Letras e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação  
em Ciências Sociais, 2013.

Inclui bibliografia.

1. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – Teses. 2. Pobreza  
– Cooperação internacional – Teses. 3. Políticas públicas – Brasil – Teses. 4. Polí-  
tica social – Teses. 5. Desenvolvimento e subdesenvolvimento – Teses. I. Rezende,  
Maria José de. II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Letras e Ciências  
Humanas. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. III. Título.

CDU 304

TITO GALVANIN NETO

**OS PROJETOS DE COMBATE À POBREZA EM PARCERIA COM O  
PNUD:  
INOVAÇÕES, ESPECIFICIDADES E NATUREZA DAS PROPOSTAS.**

Dissertação de Mestrado apresentado ao  
Programa de Pós Graduação em Ciências  
Sociais da Universidade Estadual de Londrina.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Maria José de Rezende

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Maria José de Rezende  
UEL – Londrina - PR

---

Prof. Dr. Flávio Braune Wiik  
UEL – Londrina - PR

---

Prof. Dr. João Carlos Soares Zuin  
UNESP – Araraquara - SP

Londrina, 26 de abril de 2013.

À Maria Fernanda

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço à professora Maria José de Rezende pela orientação e pelo apoio à minha carreira, sobretudo, a compreensão nos momentos de dificuldade.

Aos professores, Flávio Braune Wiik e Angêla Maria de Sousa Lima pelas preciosas observações no exame de qualificação que contribuíram, significativamente, para a conclusão do trabalho.

Ao professor João Carlos Soares Zuin pelo convite aceito em fazer parte da banca examinadora.

Agradeço o professor de letras clássicas Aluysio Fávoro pela atenciosa e dedicada correção do português, assim como a leitura atenciosa da minha mãe (Maria de Fátima). Aos professores Ronaldo Baltar, Leila Jeolás, Silvana Mariano, Claudia Baltar, Ricardo Silveira e Raquel Kritsch e aos funcionários da secretaria.

À Maria de Fátima (minha mãe) e ao Paulo (meu pai) que, incondicionalmente, sempre me prestaram todo apoio, especialmente, pelo carinho e compreensão. Ao meu irmão Rodolfo, com quem compartilhei o “recanto” de estudos nos últimos meses da dissertação. Agradeço, igualmente, ao meu irmão Paulo Junior que contribuiu de diversas formas, inclusive, com conversas descontraídas. Agradeço, especialmente, a minha avó, Margarida, com quem pude dividir experiências e recordações preciosas.

Gostaria de agradecer, ainda, ao Fabio Akira Shishito pelas valiosas contribuições desde a construção do projeto mas, sobretudo, pela amizade que levarei comigo. Agradeço, com a mesma intensidade os amigos de todas as horas: Thiago, Rafael e Alvaro e também aos membros e companheiros do projeto de pesquisa Letícia, Maria Letícia, Glória, Simone, Thais, Luana e Maria Grazielle.

À Henriqueta com quem compartilhei, por vários momentos, angústias e alegrias no andamento do curso e durante a feitura da dissertação.

Agradeço, finalmente, à CAPES pela bolsa de pesquisa que possibilitou a conclusão deste projeto.

*A mesa do pobre é escassa  
mas o leito da miséria é fecundo.*

(Adágio Popular)

GALVANIN NETO, Tito. **Os projetos de combate à pobreza em parceria com o PNUD: inovações, especificidades e natureza das propostas.** 2013. 337f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2013.

## RESUMO

O objetivo desta pesquisa é analisar quais os procedimentos inovadores, específicos e a natureza política, econômica e social dos projetos de combate à pobreza estabelecidos entre a parceria do governo brasileiro com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Logo, esta dissertação perpassou anos significativos da política brasileira com vistas a analisar o modelo de intervenção do Estado quando em parceria com organismos internacionais e, sobretudo, quando atende às propostas das Nações Unidas no enfrentamento da miséria no país. Examinou-se, então, o modelo de cooperação internacional estabelecido entre o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e a Organização das Nações Unidas (ONU) para promoverem o desenvolvimento humano, em especial, a meta de número um dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) que é a Erradicação da Miséria. Para tanto, a pesquisa lançou-se no estudo documental, utilizando-se da hermenêutica em profundidade e suas fases metodológicas, atrelada aos eixos analíticos levantados pelo problema sociológico deste estudo. Esta dissertação, portanto, pretende contribuir para futuros estudos que possam refletir sobre os projetos de combate à pobreza no Brasil, em específico, aqueles que se orientam em analisar quais práticas para o alívio da pobreza têm sido sugeridas pelo PNUD. Ademais, auxilia a entender como essas práticas se inscrevem no âmbito das políticas públicas nacionais. Entre rupturas e continuidades, o quadro político brasileiro traz características singulares aos programas para a redução da pobreza desde a década de 1930 e que permanecem vívidos nos projetos propostos para o século XXI.

**Palavras-chave:** Combate à pobreza. PNUD. Políticas públicas. Cooperação técnica internacional. Subdesenvolvimento.

GALVANIN NETO, Tito. **The projects to combat poverty in partnership with UNDP: innovations, specificities and nature of the proposals.** 2013. 337 f. Dissertation (Master Degree in Social Science) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2013.

## **ABSTRACT**

The objective of this research is to analyze which are the innovative specific procedures, and the political, economical and social nature of the projects for combatting poverty established by the Brazilian Government partnership with the United Nations Program for Development (UNDP). So, this dissertation pervaded significant years of Brazilian politics in order to analyze the model of state intervention specially while in partnership with international organizations and, more specifically when complies with the United Nation's proposes for facing the poverty in the country. The model of international cooperation established between the Foreign Relations Ministry and the United Nations to promote the human development, specially the goal for a number, one of the Millennium Development objectives that is the poverty eradication. So, the research focused on the documental study using hermeneutics in depth, and its methodologics phases linked to the analitics bases raised by this study. This dissertation therefore, intends to contribute for future studies that that may reflect on the Brazilian projects to combat poverty, in specific, those that the focus is to analyse which practices have been suggested by UNDP. Besides, it helps to understand how these practices are treated by the national public politics. Between ruptures and continuities, the Brazilian political framework brings unique features to programs for poverty reduction since the 1930s and the remain vivid on the proposed projects for the XXI century.

**Key words:** Combat poverty. UNDP. Public policy. International technical cooperation. Underdevelopment.

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1 -</b> Legislação da Assistência Social no governo “Jango” .....	80
<b>Quadro 2 –</b> Projetos Selecionados.....	186
<b>Quadro 3 –</b> Objetivos e Resultados: PRODOC BNDES .....	259

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> – Esperança de Vida ao Nascer Segundo a Faixa Salarial (1976) .....	108
---	-----

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>ABC</b>	Agência Brasileira de Cooperação
<b>ABI</b>	Associação Brasileira de Imprensa
<b>AC</b>	Acre
<b>ACNUR</b>	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
<b>AIS</b>	Ações Integradas de Saúde
<b>AP</b>	Amapá
<b>BA</b>	Bahia
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desenvolvimento
<b>BNB</b>	Banco do Nordeste do Brasil
<b>BNDE</b>	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
<b>BNDES</b>	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
<b>BNH</b>	Banco Nacional de Habitação
<b>CAP</b>	Caixas de Aposentadorias e Pensões
<b>CCF</b>	Country Cooperation Framework
<b>CE</b>	Ceará
<b>CEF</b>	Conselho Federal de Educação
<b>CEI</b>	Comunidade dos Estados Independentes
<b>CEM</b>	Campanha de Erradicação da Malária
<b>CEME</b>	Central de Medicamentos
<b>CEPAL</b>	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
<b>CEV</b>	Campanha de Erradicação da Varíola
<b>CLT</b>	Consolidação das Leis do Trabalho
<b>CNA</b>	Confederação Nacional da Agricultura
<b>CNSS</b>	Conselho Nacional de Serviço Social
<b>CNBS</b>	Comissão Nacional de Bem-Estar Social
<b>CODEPE</b>	Coordenação de Educação Pré-Escolar
<b>CONASP</b>	Conselho Consultivo de Administração Previdenciária
<b>CONTAG</b>	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
<b>CSS</b>	Cooperação Sul-Sul
<b>CTI</b>	Cooperação Técnica Internacional
<b>DASP</b>	Departamento Administrativo do Serviço Público
<b>DATAPREV</b>	Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social
<b>DENERu</b>	Departamento Nacional de Endemias Rurais
<b>EAPES</b>	Equipe de Assessoria ao Planejamento do Ensino Superior
<b>ECA</b>	Comissão Econômica para a África
<b>ECE</b>	Comissão Econômica para a Europa
<b>ECOSOC</b>	Conselho Econômico e Social
<b>EPS</b>	Equipe de Planejamento do Ensino Superior
<b>ESCAP</b>	Comissão Econômica e Social para a Ásia e Pacífico
<b>ESCWA</b>	Comissão Econômica e Social para África Ocidental
<b>EUA</b>	Estados Unidos da América
<b>FAO</b>	Food and Agriculture Organization of the United Nations - Organização da Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura
<b>FAS</b>	Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social

<b>FCP</b>	Fundação Casa Popular
<b>FGTS</b>	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
<b>FMI</b>	Fundo Monetário Internacional
<b>FNDE</b>	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
<b>FPS</b>	Fundação das Pioneiras Sociais
<b>FUNABEM</b>	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
<b>IAP</b>	Instituto de Aposentadorias e Pensões
<b>IAPAS</b>	Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social
<b>IAPB</b>	Institutos de Aposentadorias e Pensões Bancários
<b>IAPC</b>	Institutos de Aposentadorias e Pensões Comerciais
<b>IAPEE</b>	Institutos de Aposentadorias e Pensões Empregados
<b>IAPETC</b>	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas
<b>IAPI</b>	Institutos de Aposentadorias e Pensões e Industriários
<b>IAPM</b>	Institutos de Aposentadorias e Pensões do Marítimos
<b>IBASE</b>	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>IBH</b>	Instituto Brasileiro de Habitação
<b>IBRA</b>	Instituto Brasileiro de Reforma Agrária
<b>ICAO</b>	Organização da Aviação Civil Internacional
<b>IDH</b>	Índice de Desenvolvimento Humano
<b>ILANUD</b>	Instituto Latino Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente
<b>INAMPS</b>	Instituto Nacional de Assistência Médica
<b>INPS</b>	Instituto Nacional de Previdência Social
<b>IPH</b>	Índice de Pobreza Humana
<b>IPM</b>	Índice de Pobreza Multidimensional
<b>ITA</b>	Instituto Técnico de Alimentação
<b>ITU</b>	União Internacional de Telecomunicações
<b>LDB</b>	Lei de Diretrizes e Bases
<b>LBA</b>	Legião Brasileira da Assistência
<b>MAPA</b>	Ministério da, Agricultura, Pecuária e Abastecimento
<b>MEC</b>	Ministério da Educação e Cultura
<b>MDA</b>	Ministério do Desenvolvimento Agrário
<b>MDB</b>	Movimento Democrático Brasileiro
<b>MDS</b>	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
<b>MINESP</b>	Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública
<b>MMA</b>	Ministério do Meio Ambiente
<b>MOBRAL</b>	Movimento Brasileiro de Alfabetização
<b>NIEO</b>	New International Economic Order
<b>OCB</b>	Organização das Cooperativas Brasileiras
<b>OCDE</b>	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
<b>ODM</b>	Objetivo de Desenvolvimento do Milênio
<b>OEA</b>	Organização dos Estados Americanos
<b>OECD</b>	Organisation for Economic Co-operation and Development
<b>OIT</b>	Organização Internacional do Trabalho
<b>OMS</b>	Organização Mundial de Saúde
<b>ONU</b>	Organização das Nações Unidas

<b>OPA</b>	Operação Pan-Americana
<b>OPAS</b>	Organização Pan-americana de Saúde
<b>OPEP</b>	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
<b>PCB</b>	Partido Comunista Brasileiro
<b>PFL</b>	Partido da Frente Liberal
<b>PDC</b>	Partido Democrata Cristão
<b>PDS</b>	Partido Democrático Social
<b>PE</b>	Pernambuco
<b>PEI</b>	Política Externa Independente
<b>PI</b>	Piauí
<b>PIASS</b>	Programa de Interiorização das Ações de Saúde e Saneamento
<b>PIB</b>	Produto Interno Bruto
<b>PIS</b>	Programa de Integração Social
<b>PL</b>	Partido Libertador
<b>PNAD</b>	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
<b>PNB</b>	Produto Nacional Bruto
<b>PNF</b>	Programa Nacional de Florestas
<b>PNLCC</b>	Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes
<b>PNUD</b>	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
<b>PNUMA</b>	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
<b>POF</b>	Pesquisa de Orçamento Familiar
<b>PR</b>	Paraná
<b>PR</b>	Partido Republicano
<b>PRADAM</b>	Programa de Áreas Degradadas na Amazônia
<b>PRODOC</b>	Documento de Projeto
<b>PRONAF</b>	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
<b>PRONAN</b>	Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
<b>PRONTEL</b>	Programa Nacional de Telecomunicações
<b>PSB</b>	Partido Socialista Brasileiro
<b>PSD</b>	Partido Social Democrático
<b>PSP</b>	Partido Social Progressista
<b>PTB</b>	Partido Trabalhista Brasileiro
<b>PT</b>	Partido dos Trabalhadores
<b>PTN</b>	Partido Trabalhista Nacional
<b>RN</b>	Rio Grande do Norte
<b>RDH</b>	Relatório de Desenvolvimento Humano
<b>SAM</b>	Serviço de Assistência ao Menor
<b>SAPS</b>	Serviço de Alimentação da Previdência Social
<b>SAMDU</b>	Serviço de Assistência Médica Domiciliar e de Urgência
<b>SESC</b>	Serviço Social do Comércio
<b>SC</b>	Santa Catarina
<b>SEBRAE</b>	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
<b>SENAC</b>	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
<b>SENAI</b>	Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários
<b>SESC</b>	Serviço Social do Comércio
<b>SESI</b>	Serviço Social da Indústria
<b>SESP</b>	Serviço Especial de Saúde Pública

<b>SINPAS</b>	Sistema Nacional de Assistência e Previdência Social
<b>SNS</b>	Sistema Nacional de Saúde
<b>SP</b>	São Paulo
<b>STAN</b>	Serviço Técnico de Alimentação Nacional
<b>SUCAM</b>	Superintendência de Campanhas da Saúde Pública
<b>SUDENE</b>	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
<b>SUDS</b>	Serviços Unificados de Saúde
<b>SUMOC</b>	Superintendência da Moeda e Crédito
<b>SUS</b>	Sistema Unificado de Saúde
<b>TCU</b>	Tribunal de Contas da União
<b>TIC</b>	Tecnologias de Informação e Comunicação
<b>UDN</b>	União Democrática Nacional
<b>UN-HABITAT</b>	Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos
<b>UNAIDS</b>	Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/Aids
<b>UNCT</b>	United Nations Country Team
<b>UNCTAD</b>	Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento
<b>UNE</b>	União Nacional dos Estudantes
<b>UNESCO</b>	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
<b>UNFPA</b>	Fundo de População das Nações Unidas
<b>UNIC</b>	Centro de Informação das Nações Unidas
<b>UNICEF</b>	Fundo das Nações Unidas para a Infância
<b>UNIFEM</b>	Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher
<b>UNODC</b>	Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime
<b>UNV</b>	United Nations Volunteers
<b>URSS</b>	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
<b>USAID</b>	United States Agency for International Development - Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	18
<b>CAPÍTULO 1 - O BRASIL E OS PROJETOS DE COMBATE À POBREZA</b> .....	29
1.1 OS PROJETOS DE COMBATE À POBREZA NO BRASIL: UMA RETROSPECTIVA .....	29
1.2 DE 1930 A 1945 – A ERA VARGAS E O COMBATE À POBREZA SEGUNDO OS PROJETOS DA ÉPOCA.....	30
1.3 O CENÁRIO DO PÓS-GUERRA, A DEMOCRACIA BRASILEIRA E OS PROJETOS DE COMBATE À POBREZA 1946 A 1964.....	41
1.3.1 A Gestão Eurico Gaspar Dutra e a Questão Social.....	42
1.3.2 Getúlio Vargas no Segundo Mandato e o Combate à Pobreza .....	45
1.3.3 Governo Transitório e a Manutenção das Políticas Sociais.....	54
1.3.4 Juscelino Kubitschek e a Questão Social (1956-1961).....	56
1.3.5 Jânio Quadros e João Goulart - os Programas de Combate à Pobreza Pouco Antes da Ditadura.....	68
1.4 OS PROGRAMAS DE COMBATE À POBREZA DURANTE O REGIME MILITAR (1964- 1985) .....	82
1.4.1 Os Programas de Combate à Pobreza no Governo Castelo Branco (1964-1967).....	85
1.4.2 A Questão Social no Mandato de Costa e Silva (1967-1969).....	93
1.4.3 O Governo Médici e a Questão da Pobreza nos Anos de 1969 a 1974.....	100
1.4.4 O Combate à Miserabilidade Durante o Governo Geisel (1974 – 1979).....	106
1.4.5 Os Programas Sociais no Mandato de João Figueiredo (1979 – 1985).....	112
1.5 A REDEMOCRATIZAÇÃO, A NOVA CONSTITUIÇÃO E O AUMENTO DA MISERABILIDADE: OS PROJETOS DE 1985 A 1990 .....	118

1.5.1	As Intencionalidades do Governo de Tancredo e as Efetividades do Governo de José Sarney na Luta Contra à Pobreza (1985-1990).....	119
-------	---	-----

**CAPÍTULO 2 - OS ORGANISMOS INTERNACIONAIS E O COMBATE À POBREZA NO BRASIL..... 130**

2.1	DO CENTRO À PERIFERIA: A INGERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O COMBATE À POBREZA.....	130
2.1.1	Contexto Histórico e Estrutura da Organização.....	131
2.1.2	A “Equipe” no Brasil.....	136
2.2	O ECOSOC E SUA RELAÇÃO COM A POBREZA.....	138
2.2.1	FAO, UNESCO, UNICEF, CEPAL e PNUD: a Estrutura de Enfretamento a Pobreza no Brasil.....	139
2.2.2	A FAO e suas Políticas no Combate à Pobreza.....	140
2.2.3	A UNESCO e Seu Papel na Redução das Mazelas Sociais.....	142
2.2.4	UNICEF: Os Direitos da Criança Como Luta Contra a Miséria.....	144
2.2.5	A CEPAL e As Estratégias Para Combater o Subdesenvolvimento na América Latina.....	146
2.2.6	O PNUD e Sua Estrutura Para Enfrentar a Pobreza.....	149
2.3	O PPNUD E O COMBATE À POBREZA NO BRASIL NAS DÉCADAS DE 1960, 1970 E 1980.....	151
2.4	DÉCADA DE 1990: O PNUD E UM NOVO PARADIGMA PARA SE PENSAR A POBREZA.....	153
2.4.1	O Paradigma do Desenvolvimento Humano.....	154
2.4.2	A Incorporação do Paradigma Pelo PNUD: Anos Cruciais na Agenda de Combate à Pobreza Para o Século XXI.....	156
2.5	A POBREZA NO BRASIL NA DÉCADA DE 1990.....	160
2.6	ODMs, GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA E O PAPEL DO ESTADO: A FACE DO COMBATE À POBREZA NA PRIMEIRA DÉCADA DE 2000.....	164
2.6.1	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.....	164

2.6.2	Governança Democrática .....	168
2.6.3	Papel do Estado .....	170

**CAPÍTULO 3 – A ANÁLISE DE ALGUNS PROJETOS DE COMBATE À POBREZA NO BRASIL APOIADOS PELO PNUD/ONU .....** 175

3.1	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS: A PESQUISA DOCUMENTAL .....	175
3.2	OS PROJETOS PARA REDUÇÃO DA POBREZA APOIADOS PELO PNUD, O QUE ANALISAR E COMO AVALIAR?.....	179
3.2.1	O Modo de Avaliação Gerencialista e as Imbricações nas Funções do Estado .....	181
3.3	CRITÉRIO DE SELEÇÃO E AVALIAÇÃO .....	184
3.3.1	Da Seleção dos Projetos .....	186
3.3.2	Dos Critérios de Avaliação .....	188
3.4	A ANÁLISE DOS PROJETOS DE COMBATE À POBREZA APOIADOS PELO PNUD .....	189
3.4.1	A Inovação Destes Projetos em Relação Aos Outros Programas Associados a Organizações Internacionais de Épocas Anteriores.....	189
3.4.2	As Especificidades e Singularidades do Projeto PNUD em Parceria Com o Governo Brasileiro Dentro do Objetivo de Estimular a Governança Democrática e o Combate à Pobreza .....	218
3.4.3	A Natureza Das Propostas Políticas, Econômicas e Sociais dos Projetos .....	239

**CONSIDERAÇÕES FINAIS .....** 272

**REFERENCIAS.....** 278

**APÊNDICES .....** 303

APÊNDICE A - Síntese da Legislação da Assistência Social (1930 a 1946) .....

APÊNDICE B - Principais Programas de Combate à Fome (1940 a 2003).....

APÊNDICE C - As Realizações do Plano de Metas no Governo J.K.....	308
APÊNDICE D - Síntese da Legislação da Assistência Social (1946-1964).....	311
APÊNDICE E - Os objetivos da Carta de Punta Del Este da OEA (1961) .....	312
APÊNDICE F - Políticas Sociais implementadas no Regime Militar.....	313
APÊNDICE G - Síntese da Legislação da Ass. Social (1964 a 1984).....	314
APÊNDICE H - Síntese dos Projetos Examinados.....	315

**ANEXOS** ..... 322

ANEXO A - Boletim de divulgação do Serviço de Assistência Médica Domiciliar e de Urgência (SAMDU). Ministério do Trabalho em 1954 .....	323
ANEXO B - Síntese de Recomendações - Missão Abbink.....	333
ANEXO C - Diário Oficial: nomeação de Josué de Castro na CNBS (1951).....	336
ANEXO D – Organograma da Estrutura das Nações Unidas.....	337

## INTRODUÇÃO

Nesta pesquisa fez-se uma reflexão sobre o combate à pobreza no Brasil; para tanto selecionou-se alguns projetos que contam com o apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). O objetivo é verificar quais práticas de alívio à miséria têm sido apoiadas pela parceria entre o PNUD e o governo brasileiro. Indaga-se como essas práticas se inscrevem no âmbito das políticas públicas nacionais através do seu modo de execução. Examina-se, ainda, como o governo federal, em parceria com organismos internacionais, enfrentou a miséria ao longo de sua história e como se efetivam os projetos de redução da pobreza para o século XXI. Logo, verificar-se-á se existem avanços nessa questão, se estes se mostram significativos e duradouros ou se é apenas uma nova roupagem para enfrentar os velhos problemas nacionais.

Considerando-se instituições multilaterais com as quais o governo brasileiro tem parceria, é de suma importância ressaltar a Organização das Nações Unidas (ONU) dada a sua universalidade e atuação no campo das relações internacionais desde o pós-guerra até os dias atuais<sup>1</sup>. Concebida preliminarmente para assegurar e mediar a paz, esta organização logo se convenceu de que a paz e a segurança só poderiam vingar se houvesse bem-estar econômico e social para todos, ou seja, melhores condições de saúde, moradia, trabalho, educação e outros aspectos sociais. Por essa razão, foram elaborados *programas* e *projetos*<sup>2</sup> com a finalidade, entre outras propostas, de reduzir a pobreza. Assim, é imperativo debater

---

<sup>1</sup> Não se objetiva adentrar o campo das relações internacionais; no entanto, alguns apontamentos sobre a estrutura e a forma de atuação do PNUD e, sobretudo, a forma como ele se tem inscrito no âmbito das políticas sociais no Brasil, aproximam esta pesquisa das relações internacionais. Mas, as aproximações observadas nesta dissertação se fazem em razão de esclarecimentos exigidos pelo tema.

<sup>2</sup> Entenda-se programa e projeto próximos às definições de Myrian V. Baptista em “Planejamento – Introdução ao Planejamento Social” (1978). Para *programa* a autora define que: “[...] é, basicamente um aprofundamento do plano: os objetivos setoriais do plano irão constituir os objetivos gerais do programa. É o documento que detalha por setor, a política, diretrizes, metas e medidas instrumentais. É a setorização do plano. O programa estabelece o quadro de referência do projeto, no entanto, é algo mais que um punhado de projetos, pois pressupõe, também, vinculação entre os projetos componentes” (*apud* NOGUEIRA, 2013). Já para a definição de *projeto*, segundo Baptista (1978), é: “[...] o documento que sistematiza e estabelece o traçado prévio da operação de uma unidade de ação. É, portanto, a unidade elementar do processo sistemático da racionalização de decisões. Constitui-se da proposição de produção de algum bem ou serviço, com emprego de técnicas determinadas e com o objetivo de obter resultados definidos. A elaboração de projetos, em geral, acompanha um roteiro predeterminado, o qual, via de regra, é definido de acordo com as necessidades e exigências próprias do órgão de execução e/ou financiador” (*apud* NOGUEIRA, 2013).

as funções que as Nações Unidas têm, em parceria com Estados nacionais, no processo de combate à miserabilidade, nos países membros e não-membros da instituição.

Para tanto, partiu-se do pressuposto de que a ONU é uma organização heterogênea empenhada num embate político extremamente conflituoso. Sua estrutura é bastante complexa e constituída por seis órgãos principais: Assembleia Geral, Conselho de Segurança, Conselho Econômico e Social, Conselho de Tutela, Corte Internacional de Justiça e Secretariado. Integram a estrutura das Nações Unidas diversos órgãos subsidiários, comissões, programas, fundos, agências especializadas etc. Entre essas estruturas destacam-se, nesta pesquisa, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e sua parceria com o governo federal para reduzir a miserabilidade no Brasil.

Logo, o objeto desta pesquisa são as ações e os procedimentos sugeridos, como exequíveis e viáveis, contidos nos *Documentos de Projetos*<sup>3</sup> apoiados pelo PNUD<sup>4</sup> e desenvolvidos em parceria com setores da iniciativa privada, da sociedade civil e do governo federal com o objetivo último de combater a pobreza no Brasil<sup>5</sup>.

A iniciativa de parcerias estabelecida no desenvolvimento de projetos foi fruto de uma série de encontros, conferências e relatórios, formulados pelas Nações Unidas nos anos 90s. Com o relatório *Nós, os povos, o papel das Nações Unidas no século XXI* (ANANN, 2000), as Nações Unidas propuseram mudanças significativas aos Estados membros. A partir desse documento, os Estados nacionais se comprometeram a orientar suas políticas de acordo com a Declaração do Milênio (2000). Esta última sistematizou objetivos e metas denominados Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM's) com propósitos a

---

<sup>3</sup> Os documentos que viabilizam a implementação dos projetos são conhecidos como Documentos de Projetos ou PRODOC's. Segundo o Manual de Execução de Projetos o PRODOC está definido como: "Project Document – Documento de Projeto – Ato Complementar a um Acordo Básico entre o Governo brasileiro e um Organismo Internacional cooperante para a implementação de um projeto de cooperação técnica internacional" (PNUD, 2006, p.4).

<sup>4</sup> Atualmente são mais de 100 projetos apoiados pelo Programa (PNUD, 2012).

<sup>5</sup> Notar-se-á, ao longo desta pesquisa, que as orientações das Nações Unidas e do PNUD, no que se refere ao Objetivo de Desenvolvimento do Milênio (ODM) de número um, ora surgem, nos documentos oficiais, como erradicação da extrema pobreza, ora como redução ou alívio da pobreza. No entanto, as nomenclaturas utilizadas pela ONU/PNUD não são sinônimos; combate, redução e alívio não pressupõem a erradicação da pobreza.

serem cumpridos ainda nas primeiras décadas do século XXI, mais especificamente, erradicar a extrema pobreza e a fome para o ano de 2015<sup>6</sup>.

Para administrar e implementar os objetivos propostos pelos ODMs, as Nações Unidas incumbiu o PNUD, que atua ao lado de governos, da iniciativa privada e da sociedade civil, fornecendo conhecimentos, experiências e recursos, no intuito de alcançar soluções que fortaleçam capacidades locais e melhorem os recursos humanos, técnicos e financeiros (PNUD, 2012). Há mais de 40 anos no país, o PNUD<sup>7</sup> busca trabalhar com a visão integrada de desenvolvimento; para isso, tem elaborado projetos que respondam a desafios específicos do Brasil.

Desde a década de 1990, em consequência de processos e embates ocasionados pela crise de 1980, pelas políticas neoliberais e pelo desenvolvimento humano, o governo federal embarcou em uma iniciativa inovadora para financiar e gerenciar programas de desenvolvimento. O aporte de recursos que eram feitos através de doações de governos e instituições internacionais, foi substituído por contrapartidas do governo brasileiro. Atualmente o governo brasileiro quase que financia todos, ou pelo menos em parte, os projetos em parceria com o PNUD, reforçando a cooperação entre os objetivos das Nações Unidas e o Governo Federal através do modelo de execução nacional (PNUD, 2012).

Os temas centrais de atuação do PNUD brasileiro são definidos e orientados a buscar soluções para os problemas sociais do país em diversas áreas. Nesta pesquisa, serão analisados, em especial, projetos que dizem respeito à governança democrática e à redução da pobreza, objetivo da agenda de políticas do PNUD.

Investigou-se os documentos dos projetos do acervo virtual da página do PNUD brasileiro, indagando-se quais são as orientações encontradas nos

---

<sup>6</sup> As metas estabelecidas são diferentes para cada região do globo e interiormente em cada país. No caso brasileiro, a meta dos ODM's é reduzir pela metade as populações que vivem em pobreza extrema até 2015, muito embora, apareça o termo erradicação constantemente. Verificou-se, ainda, que não há um setor específico, no acervo virtual do PNUD, para os projetos que pretendam combater a extrema pobreza, há, apenas, o item redução da pobreza. Desta forma, os projetos estão atrelados ao cumprimento, mais amplo, do objetivo de número um dos ODM's e não apenas às metas específicas. Este assunto será aprofundado no decorrer da pesquisa, mais especificamente, no item 2.6.1.

<sup>7</sup> Colocado sob a autoridade do ECOSOC (Conselho Econômico e Social da ONU) e da Assembleia Geral, o PNUD é dirigido por um Conselho Executivo que atualmente é composto por trinta e seis membros eleitos pela Assembleia Geral para um mandato de três anos. Desses membros, vinte e quatro são de países em via de desenvolvimento, enquanto doze são de países industrializados. O PNUD tem a distribuição de seus assentos baseada na representação geográfica dos países (PNUD, 2012).

documentos. Estes documentos fazem parte do plano de ação de metas governamentais que corrobora com as metas estabelecidas pelos ODM's. São documentos de projetos propostos por entidades privadas, governamentais, não-governamentais e da sociedade civil, que pretendam executar ações para o cumprimento, entre outros objetivos, dos ODM's.

No entanto, considera-se que os empenhos da ONU e do PNUD em sugerir aos Estados, parcerias com o setor privado e organizações não governamentais, não seria uma alternativa para o desenvolvimento social e econômico das nações. Essa hipótese embasa-se que, a implementação dos projetos viria a provocar dificuldades para os Estados em desenvolvimento. Esse é o caso do Brasil, no qual programas e projetos não têm assegurado avanços significativos e sólidos, tampouco se mostram duradouros para o quadro social do nosso país (DRAIBE, 1998; 2005b; LAVINAS, 2004; 2005).

Portanto, esta pesquisa foi norteada pelo seguinte problema sociológico: (i) de que modo os projetos do PNUD, em parceria com o governo brasileiro, inova em relação aos outros programas associados a organizações internacionais de épocas anteriores? Deve-se perguntar ainda: (ii) quais são as especificidades e as singularidades dos projetos do PNUD implementadas para estimular permanentemente a governança democrática e o combate à pobreza? (iii) qual é a natureza das propostas econômica, política e social dos projetos implantados pelo PNUD no país? A pesquisa propôs-se a responder estes três eixos levantados pelo problema sociológico, através do exame dos documentos que viabilizaram os projetos do PNUD, em parceria com o governo brasileiro, para o combater a pobreza no país.

No que diz respeito ao problema sociológico, é preciso levar em conta que a agenda brasileira de políticas sociais teve expressiva influência de diretrizes internacionais no século XX. Esse processo foi efetivado pelos ministérios e departamentos técnicos dos países envolvidos, a saber, a Aliança para o Progresso, a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, o Acordo MEC-USAID, a Missão Abbink, o Plano Salte, entre outros acordos desenvolvidos ao longo daquele século. Com efeito, a relação entre organismos internacionais e o Estado brasileiro, destacou-se pelo desfecho das políticas de combate à pobreza que, em muitos momentos, foram executadas de forma autoritária, com pouca ou nenhuma mediação nacional, ou seja, sem passar pelo crivo democrático e pela consulta dos

cidadãos. Este estudo contribui para verificar qual o modelo de intervenção estatal tem se efetivado, desde anos 30s, para combater a pobreza no Brasil. Ademais, esclarece como se deram as parcerias do governo brasileiro e organismos internacionais e contribui, significativamente, para verificar quais inovações os projetos apoiados pelo PNUD fornecem para o século XXI.

A relação entre órgãos governamentais e organismos internacionais proporcionou atuações diferentes no decorrer da história das políticas implementadas no país, pois, o modo como as políticas públicas brasileiras operaram até os anos 80s, inclusive aquelas constituídas em parceria com o PNUD, facultou a implantação e realização de planos específicos para redução da pobreza. Entretanto, não se pode dizer que não houve planos para fazer frente ao crescimento vertiginoso da pobreza.

As estratégias de alívio à miséria, de redução da pobreza e/ou erradicação da extrema pobreza, em meados do século XX, voltaram-se para o desenvolvimento das nações operando em diferentes setores da economia para mobilizar recursos técnicos e financeiros. No caso do Brasil, a técnica de combate à pobreza acompanhou o acelerado processo de industrialização nacional, durante o chamado “Milagre Econômico Brasileiro”; a participação do PNUD nesse período foi especialmente destinada à assistência técnica para atender as demandas nacionais.

O PNUD esteve presente entre as décadas de 1960 e 1980 de maneiras distintas mas, sua atuação na década de 1990 tem impactos significativos nas políticas de combate à pobreza. Os anos 90s marcaram a incorporação do ideal de desenvolvimento humano feita pelas Nações Unidas, que prestaram novas orientações às agências com as quais tinham parcerias. O resultado dessas orientações foram propostas sugeridas pela cooperação entre o Brasil e o PNUD que, em uma nova modalidade, passou a vigorar num contexto específico atendendo aos interesses do governo federal e das Nações Unidas.

Tais interesses assinalam a atuação do PNUD no Brasil, muito mais como uma estrutura de apoio para a implementação dos projetos do que de fornecimento de um aporte teórico às ingerências apoiadas pelo Programa. Portanto, esta pesquisa destina-se a verificar se a atuação do PNUD tem sido limitada pelo fato de não conseguir traduzir as ideias e os conceitos inovadores criados para os seus projetos, sobretudo, aqueles direcionados ao enfrentamento da miséria.

O estudo sobre os projetos de combate à pobreza, no Brasil, apoiados pelo PNUD, possibilita revisar velhas práticas político-administrativas, não só conduzindo a novos procedimentos no relacionamento intergovernamental, mas também, proporcionando oportunidades de aperfeiçoamento e enriquecimento técnico, político e administrativo.

Dessa forma, um aprofundamento sobre a atuação das Nações Unidas no Brasil, através dos projetos do PNUD, auxilia no mapeamento da estrutura de combate à miserabilidade ajudando a compreender a constante dificuldade em superar as mazelas sociais de diversas ordens no território brasileiro.

Para entender a complexa rede de fatores responsáveis pela pobreza no país, deve-se levar em conta o contexto político e social singular do Brasil. No que concerne ao tema desta pesquisa, ressalta-se que a constituição de 1988 teve um papel significativo na maneira de combate à miserabilidade. Ela promulgou a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) que atuou no alívio da pobreza de maneira distinta dos procedimentos que vinham sendo implementados. Com a LOAS, o debate sobre a pobreza e a elaboração de projetos de enfrentamento da miséria foram deslocados para o campo da assistência social, e o PNUD não esteve imune a esse processo. Logo, o PNUD é um dos atores na atualidade que precisa ser ouvido e analisado para esclarecer as ações que têm sido sugeridas e efetivadas na intenção de reduzir as desigualdades no Brasil para o século XXI.

Entende-se que as percepções acerca do objeto desta pesquisa, muitas vezes, são versões divulgadas com certa parcialidade, permeadas de visões limitadas a um campo do conhecimento, deixando nebulosa a compreensão sobre a extensão do objeto em seu contexto técnico, político, institucional e social. Essas divulgações costumam apontar para o acordo de cooperação entre o PNUD e o Brasil como uma "[...] existência autônoma e a-histórica e não dão conta de sua complexidade, em especial, o contexto que tornou possível existir e o conjunto de interesses que estavam postos quando de sua elaboração" (RAZENTE, 2003, p.18).

Esta análise não pretende chegar a conclusões definitivas sobre os planos que objetivam, ou objetivaram, aliviar a miséria a partir do estudo de alguns projetos para a redução da pobreza originados da parceria entre o Brasil e o PNUD. Seria muita pretensão diante dos múltiplos projetos, estudos e intervenções desenvolvidos no país ao longo do tempo. No entanto, parte-se da premissa de que algumas ideias que conformam o papel do Estado, o contexto político, econômico e

social e as mudanças processuais na forma de compreender e combater a pobreza no Brasil podem estar contidos nos projetos apoiados pelo PNUD.

As orientações do PNUD, referentes às normas para a elaboração de projetos que contemplem o combate à pobreza, são de parcerias na execução de suas ações. Com isso, a presente pesquisa abordou as políticas que buscam promover a governança democrática ou a governação. Assim, as responsabilidades de cunho social do Estado são compartilhadas, ou divididas, com a iniciativa privada e a sociedade civil. Logo, uma reflexão sobre os projetos do PNUD pode revelar a equidade dessa divisão de tarefas; ademais, a governança democrática pode vir a reforçar o processo em que se responsabiliza o indivíduo por problemas que são gerados no seio da sociedade, dificultando o surgimento de processos coletivos de luta por melhores condições sociais.

O exame dos projetos de promoção da governança democrática e para a redução da pobreza exige a decodificação dos termos e conteúdo e, posteriormente, a reconstrução da análise sob o novo enfoque. Trabalha-se com a ideia de que há um direcionamento do Estado, assinalado nos documentos que viabilizam os projetos, vindo a favorecer o ajuste das políticas de Estado aos *poderes globais*<sup>8</sup>, em detrimento dos poderes nacionais (FURTADO, 2000; 2002). Esse processo é marcado pela fragilização das ações do Estado, deixando-o em segundo plano e retirando-lhe as obrigações sociais. Portanto, esse processo diz respeito à participações de instituições, ao envolvimento de diferentes conjuntos de atores nacionais, globais e locais em um cenário de *entrelaçamento global*<sup>9</sup> ao qual os projetos do PNUD estão inseridos e são atuantes.

Foi através do referencial teórico trabalhado nesta pesquisa que fez-se a interpretação dos documentos contidos no acervo virtual do PNUD. A parte

---

<sup>8</sup> O contexto econômico atual também interfere significativamente nas políticas governamentais brasileiras de modo que a economia em rápida globalização (livre das rédeas políticas locais) tem tido um efeito devastador para a sociedade: (1) primeiro por produzir uma concentração de renda sem precedentes atrelada à exclusão, a desigualdades e a uma extrema pobreza; (2) segundo por criar uma “[...] exclusão de todo trabalho reconhecido como economicamente racional e socialmente útil, de modo que essas camadas populacionais se tornam econômica e socialmente supérfluas” (BAUMAN, 2000, p.177).

<sup>9</sup> O entrelaçamento global se dá de forma mais tangível na emergência de organizações globais muito ativas, “[...] que interagem com governos, políticos e movimentos nacionais e locais, e sobre eles têm influência. Os mais poderosos são o Banco Mundial e o FMI [Fundo Monetário Internacional], mas também há as organizações da ONU, entre as quais a OMS [Organização Mundial da Saúde], a UNICEF [Fundo das Nações Unidas para a Infância], a FAO [Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura], a ILO [Organização Internacional do Trabalho] e a UNESCO [Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura] são importantes” (THERBORN, 2001, p.138).

teórica desta dissertação não se prende a uma área específica ou a uma discussão teórica exclusiva; ora se aproxima, ora se distancia dos estudos de Celso Furtado, Josué de Castro, Sonia Draibe, Lena Lavinias, entre outros que possibilitam o aporte teórico adequado para analisar objeto.

Com o subsídio teórico da pesquisa documental, nesta pesquisa foi utilizado, com maior intensidade, o processo de *reinterpretação*, no intuito de realizar uma *reconstrução criativa do sentido* e de explicar o que é dito ou representado nos projetos de redução da pobreza desenvolvidos no Brasil e apoiados pelo PNUD. Segundo Thompson (1999), a *reinterpretação* é uma fase, na qual ocorre o potencial crítico da interpretação, com a possibilidade de romper com a pré-interpretação e produzir uma nova, a *reinterpretação*. Essa última, abandona o senso comum e a superficialidade, assumindo a hermenêutica em profundidade<sup>10</sup> (THOMPSON, 1999).

Com efeito, todo o documento exige um processo de análise minucioso e rigoroso. A hermenêutica aplicada ao objeto de estudo dessa dissertação, os projetos apoiados pelo PNUD, deve ir além da interpretação de textos e dos sentidos das palavras. Logo, este estudo norteou-se pelas três fases da hermenêutica em profundidade de Thompson (1999) na qual prevalece o estudo *sócio-histórico*, o *discursivo* e o da *interpretação* para fornecer subsídios à compreensão do problema sociológico levantado nessa pesquisa. O estudo pela fase Sócio-histórica buscou avaliar as situações espaço-temporais, os campos de interação e as instituições sociais, assim como a estrutura social envolvida. A fase intitulada por Thompson de Discursiva (ou formal) pretendeu analisar a semiótica da conversação, da sintática, da narrativa, do conteúdo e da temática. Estas duas fases deram o suporte necessário para a fase da Interpretação (ou reinterpretação) que, segundo Thompson, é o estímulo à compreensão do mundo social, construindo saberes de potencial crítico e fomentado o sentido emancipatório (THOMPSON, 1999).

A pesquisa viabilizou-se com o estudo dos programas e projetos propostos para o território brasileiro desde a década de 1930 mas, centrou-se, em fazer uma reflexão sobre os documentos de projetos disponibilizados na *web* e

---

<sup>10</sup> Thompson utiliza a hermenêutica não como uma alternativa a outros métodos de análise de formas simbólicas e ideológicas já existentes, mas sim como um referencial metodológico geral, dentro do qual alguns desses métodos podem ser situados e correlacionados entre si (GOMES, 2006, p.12).

apoiados pelo PNUD no Brasil que estão sendo implementados. Tentou-se identificar os elementos que esclarecem a natureza das ações de combate à pobreza no interior dos projetos postos em andamento pelo PNUD no país. Portanto, os procedimentos metodológicos desta pesquisa, desde seu início, se atêm a uma análise de cunho documental.

Segundo André Cellard (2012), o documento escrito constitui uma fonte extremamente preciosa para todo pesquisador das Ciências Sociais, pois o documento permite acrescentar a dimensão do tempo à compreensão do social. Além do mais, trata-se de um método de coleta de dados que elimina, ao menos em parte, a eventualidade de qualquer influência do conjunto das interações, seja pela presença do pesquisador, seja por sua intervenção, seja ainda por acontecimentos ou comportamentos pesquisados que anulam “[...] a possibilidade de reação do sujeito à operação de medida” (CELLARD, 2012, p.295).

A análise documental contribui no âmbito dos estudos qualitativos como método que permite compreender e produzir o conhecimento científico acerca de determinados recortes da realidade social. Para Tim May, a pesquisa documental “[...] reflete um espectro muito amplo, tanto da perspectiva, como de fonte de pesquisa” (MAY, 2004, p.229). Para ele, os documentos não existem isoladamente, logo, precisam ser situados em uma estrutura teórica para que o seu conteúdo seja entendido. Todavia, a pesquisa documental exige do investigador a interpretação e a sintetização de informações de forma que lhe possibilite identificar tendências e fazer deduções mais precisas. Para isso, o trabalho pretende abordar o estudo de alguns projetos do PNUD analisando que tipo de parceria esta sendo proposta e executada entre o Estado e o PNUD.

O exame do contexto social, no qual foram produzidos os projetos de combate à pobreza, é primordial em todas as etapas da análise documental aqui proposta. Ele, possibilita a criação de um *corpus* satisfatório sobre a conjuntura política, econômica e social que propiciou a elaboração do documento criador dos projetos apoiados pelo PNUD. Segundo Cellard (2012), o exercício de análise documental possibilita apreender os esquemas conceituais dos atores envolvidos, compreendendo a sua reação e identificando pessoas, grupos sociais, locais e fatos aos quais os documentos fazem alusão.

É fato que, para o desenvolvimento do estudo em sua completude, seria necessário analisar os alcances dos projetos *in loco*, com entrevistas dos

implementadores dos projetos, dos beneficiários e de outros atores; no entanto, isso demandaria maiores recursos e tempo. Contribui-se para compreender o processo de elaboração dos projetos do PNUD. Estes, os projetos, são resultados de sugestões e acordos internacionais ao qual o Brasil está inserido no jogo político que os cerca. Logo, os documentos que viabilizam os projetos passam, necessariamente, por acordos entre o Ministério das Relações Exteriores (MRE)<sup>11</sup>, Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e PNUD, através de critérios de avaliação e enquadramento de propostas. Portanto, o material a ser estudado assinala como o governo federal, em parceria com os organismos internacionais, tem idealizado os meios de reduzir a pobreza no Brasil. Afinal, “[...] todo pacto de cooperação pressupõe uma base de ação, uma agenda de problemas a resolver, uma divisão de tarefas e um conjunto de regras estabelecendo as condições de participação” (RAZENTE, 2003, p.27).

A organização expositiva desta dissertação será feita em três capítulos, além desta introdução e das considerações finais.

No **Capítulo 1** será feita uma retrospectiva histórica com vistas a identificar as políticas sociais no Brasil a partir da década de 1930, década em que se aplicam, com maior intensidade, as políticas sociais. Demonstrar-se-á como os projetos de combate à pobreza, no país, contemplaram os campos da habitação popular, saúde pública, previdência social, assistência social e educação pública, muitas vezes, com parcerias de organismos internacionais expressivamente presentes. Parte-se do pressuposto de que essa retrospectiva é fundamental para ajudar a compreender o processo histórico que desencadeou a parceria entre o Estado e o PNUD, no combate à pobreza. Ademais, possibilita verificar o modelo de intervenção estatal e contribui, significativamente, na abordagem do problema sociológico.

No **Capítulo 2** será feita a apresentação das características e singularidades da parceria entre o governo e o PNUD na execução dos projetos que objetivam promover a governança democrática e combater a miserabilidade no país.

---

<sup>11</sup> O sítio da ABC informa: “A Agência Brasileira de Cooperação (ABC), que integra a estrutura do Ministério das Relações Exteriores (MRE), tem como atribuição negociar, coordenar, implementar e acompanhar os programas e projetos brasileiros de cooperação técnica, executados com base nos acordos firmados pelo Brasil com outros países e organismos internacionais. [...] Para desempenhar sua missão, a ABC se orienta pela política externa do MRE e pelas prioridades nacionais de desenvolvimento, definidas nos planos e programas setoriais de Governo” (ABC, 2012).

Abordar-se-ão a atuação da ONU e de suas agências e, em especial, a forma de operar do PNUD, no país. Demonstrar-se-á como os contextos político, econômico e social trouxeram à tona um modo específico de cooperação entre organismos internacionais e o Estado para os programas sociais de combate à pobreza; por fim, serão descritos os interesses no acordo estabelecido entre o PNUD e o governo federal.

O **Capítulo 3** refere-se à análise dos documentos dos projetos propriamente ditos. Neste momento, far-se-á o estudo das propostas que viabilizaram a execução dos projetos de enfrentamento da miserabilidade apoiados pelo PNUD e governo brasileiro. Nele, aprofundar-se-á sobre os procedimentos metodológicos, ou seja, o método pelo qual se pretende analisar os projetos elaborando-se questões que se quer levantar com base nos documentos. Apresentar-se-á os projetos que serão analisados e os critérios de seleção dos mesmos. Em seguida, será dada continuidade à pesquisa documental que é o esteio desta dissertação no objetivo de responder ao problema sociológico.

## CAPITULO 1

### O BRASIL E OS PROJETOS DE COMBATE À POBREZA

#### 1.1 OS PROJETOS DE COMBATE À POBREZA NO BRASIL: UMA RETROSPECTIVA

Neste capítulo serão demonstradas algumas tentativas de combate à pobreza que se processaram ao longo da história das políticas sociais implementadas no Brasil. O objetivo é possibilitar o embasamento sócio histórico para as futuras observações que a dissertação exige. Ademais, o estudo contribui, expressivamente, para verificar o que os projetos apoiados pelo PNUD no século XXI contêm de inovadores em relação ao que já foi feito, ou, se estes projetos não apresentam rupturas com o modelo de intervenção e cooperação que foram propostos para amenizar a miséria no século passado. Para isso, fez-se um recorte daqueles anos, no pós 1930, em que a iniciativa federal colocou-se à frente de alguns investimentos que objetivavam minar a miserabilidade. Esses anos se desdobraram em períodos políticos diversos por meio de ações e compreensões distintas de pobreza.

Os períodos que serão trabalhados nesta retrospectiva são dos anos: de 1930 a 1945, de 1946 a 1964, de 1964 a 1985 e de 1985 a 1990. Este recorte justifica-se em razão da necessidade de investigar que momentos políticos e sociais foram marcos das ações políticas sociais aplicadas no Brasil. Pode-se dizer que de 1930 a 1990 ocorreram mudanças significativas na forma de compreender e combater a pobreza.

Apesar de a década de 1930 representar um avanço na ação das políticas sociais no país, isso não significa que práticas de políticas sociais não tenham existido anteriormente. Em 1917, por exemplo, foi criada a Comissão de Legislação Social na Câmara dos Deputados para dar origem a uma regulamentação do trabalho, fruto das pressões sociais sobre o poder legislativo. Outro exemplo se deu em 1923 com a lei Eloy Chaves, a qual criou a Caixa de Aposentadorias e Pensões dos Ferroviários. Em 1926, cerca de 33 instituições ofereciam o direito de acesso às aposentadorias e pensões<sup>12</sup>, que posteriormente foi

---

<sup>12</sup> Em 1930 cerca de 47 instituições ofereciam o direito de acesso às aposentadorias e pensões – que significava por volta de 8 mil aposentados e 7 mil pensionistas. Esses números aumentaram muito

expandida a outras categorias. Outro importante avanço foi o Conselho Nacional do Trabalho criado em 1923 e vinculado aos ministérios do Comércio, da Agricultura e da Indústria. Este conselho expandiu as leis de proteção aos trabalhadores acidentados e o direito a férias para outras categorias mesmo antes da gestão varguista (D'ARAUJO, 2007).

Portanto, é um equívoco considerar que só houve avanços das políticas sociais a partir da gestão Vargas. O que se percebe é que as preocupações com a pobreza, anteriores à década de 1930, já estavam na agenda governamental através de legislações e políticas públicas<sup>13</sup>. Embora não houvesse um projeto específico de combate à pobreza, as ações governamentais buscaram melhorar as condições de vida da população, inscrevendo-se, portanto, na luta contra a pobreza. Esta apresentação histórica das políticas sociais visa demonstrar de que maneira se pretendeu amenizar a miserabilidade no país.

## 1.2 DE 1930 A 1945 – A ERA VARGAS E O COMBATE À POBREZA SEGUNDO OS PROJETOS DA ÉPOCA

Neste momento será feita uma análise do período pós 1930, posto que as ações anteriores já aludiam à questão da pobreza e propunham ações nas áreas de saúde, habitação, educação, previdência e assistência, pois, se inscrevem no âmbito das políticas que têm impacto sobre a população de baixa renda<sup>14</sup>.

O primeiro mandato governamental de Getúlio Vargas, entre os anos de 1930 a 1945, avançou na regulação das relações entre capital e trabalho com políticas sociais voltadas para a formação de uma classe trabalhadora de cunho urbano-industrial. Vargas construiu uma imagem de “pai dos pobres” e de “patrono” da legislação social em meio a profundas mudanças na sociedade brasileira. Entre

---

já em 1932 com cerca de 140 instituições que cobriram por volta de 190 mil segurados ativos, 10 mil aposentados e 9 mil pensionistas (SANTOS, 1987).

<sup>13</sup> A incorporação da questão social ao campo das políticas públicas começou ainda na década de 1920, autores como Silvio Romero, Joaquim Nabuco, Euclides da Cunha, entre tantos outros, já aludiam preocupações acerca da pobreza e da desigualdade no Brasil e apresentavam estudos propositivos para os dilemas políticos, econômicos e sociais do Brasil.

<sup>14</sup> Notar-se-á que algumas variáveis estatísticas como mortalidade infantil, expectativa de vida conforme a renda, *deficit* habitacional entre outros, apresentadas dentro do conjunto de áreas que impactam sobre a pobreza (habitação, assistência social, saúde, educação, previdência social e seguridade social), não serão padronizados ao longo da dissertação. Isto se deve ao fato do pouco material encontrado para analisar determinados governos, logo, os dados demonstrados são explorados conforme a sua importância e singularidade para a época que está em análise.

elas, houve a transição de uma economia tipicamente rural para uma economia urbano-industrial sob forte orientação estatal. Havia uma perspectiva de desenvolvimento econômico que alguns teóricos chamam de “corporativismo estatal”<sup>15</sup>.

Essa perspectiva buscava preservar as relações hierárquicas no país, ao mesmo tempo que se preocupava em diminuir as desigualdades sociais. Para isso foi necessário gerar uma estabilidade política, mesmo a contragosto de uma esquerda em surgimento no país (DÁRAUJO, 2007). O governo Vargas pretendia evitar os conflitos através da extinção da luta de classes e assim gerar uma harmonia social para avançar rumo ao progresso e ao desenvolvimento industrial.

O corporativismo, por essa razão, é caracterizado por ser forma vertical de organização. Esta se faz de cima para baixo e, lá na base, cada indivíduo é concebido como parte do Estado, posto que pertence a uma única organização que é parte da máquina estatal. Esse corporativismo estatal prega não haver lugar para interesses particulares, disputas políticas, e onde se impôs, o fez de forma autoritária. Também entre nós a principal meta era acabar com o conflito político, silenciar as diferenças ideológicas. Por essas e outras razões, o corporativismo estatal representou uma das mais sofisticadas e autoritárias formas de governo que já se conheceu (D’ARAJO, 2007, p.220).

Segundo os defensores da doutrina corporativista, esse modelo de gestão, do início do século XX, seria uma alternativa eficaz ao capitalismo (gerador de desigualdades, fomentador de conflitos e crises financeiras) e ao socialismo (gerador de novas formas de opressão e idealizador de uma suposta igualdade social). Para Vargas, a falha em ambos estava na pouca preocupação em organizar e regular o capital-trabalho, a fim de fomentar a produção e equilibrar as forças produtivas (VARGAS, 1938, vol.3).

A gestão Vargas expõe o entendimento de que apenas o Estado poderia apresentar soluções para os conflitos sociais e para a miserabilidade. Na prática, isso significou uma associação entre autoritarismo e direitos, algo que

---

<sup>15</sup> Segundo Maria Celina D’Araujo: “Na proposta corporativista caberia ao Estado, através de sua elite dirigente, definir novas formas de organização e participação. [...] de uma maneira geral, procurava resgatar a ideia das corporações da Idade Média, período entendido por essa doutrina como exemplar em termos de conciliar hierarquia social, religião e ordem estabelecida.” (D’ARAJO, 2007, p.217-218).

descartava soluções no âmbito da democracia política (D'ARAUJO, 2007). Fica evidente aos políticos da doutrina corporativista que o Estado autoritário seria a forma mais eficaz para garantir direitos aos trabalhadores. No que diz respeito à população a ela caberia o papel de colaborar com o governo através de “[...] atividades cívicas e econômicas, e não através de ações político-partidárias. As divergências ideológicas deveriam ser banidas” (D'ARAUJO, 2007, p.219). Mesmo assim, o modelo varguista de sindicalismo prosperou em um sindicato único, burocratizado e controlado pelo Estado.

O estímulo governamental dado à organização dos trabalhadores pretendia tornar o país mais moderno constituído por uma sociedade urbano-industrial nos moldes dos países industrializados. Os atrativos<sup>16</sup> criados tinham como objetivo impulsionar o necessário êxodo rural para alterar a estrutura demográfica do país, uma vez que 75% da população ainda vivia em áreas rurais. Para o governo, o êxodo rural incorporado ao movimento sindicalista garantiria maior controle sobre os sindicatos, o que evitaria greves e silenciaria o movimento do operariado.

Portanto, as preocupações governamentais com questões relativas à pobreza estavam centradas na elaboração de leis sociais que beneficiavam funcionários públicos e, posteriormente, aplicaram-se a outras categorias. Havia, contudo, uma série de dificuldades para fiscalizar a execução dessas leis (D'ARAUJO, 2007).

Outra medida que tem relação com o tema da pobreza foi a criação da carteira de trabalho. Esta se tornou uma das mais significativas ações para assegurar direitos e garantir o assalariamento da massa trabalhadora. Elaborada em 1932, o documento registrava dados da carreira profissional do trabalhador como: empregos, cargos e salários. A carteira passa a ser a evidência documental para adquirir os benefícios segundo as novas leis sociais promulgadas, como: aposentadorias, licenças e pensões, entre outros direitos do trabalhador. Medidas sociais<sup>17</sup> que regulassem as relações entre capital e trabalho também foram

---

<sup>16</sup> Entre eles está a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários (SENAI) com a incumbência de capacitar profissionais para ingressarem a indústria de base (BRASIL, 1942a).

<sup>17</sup> Entre outras medidas sociais podem-se considerar as seguintes: “Em 1932, quando foi criada a carteira de trabalho, foi também proibido o trabalho para menores de 14 anos, estabelecida uma carga horária de 8 horas para os trabalhadores da indústria e comércio, e proibido o trabalho noturno. Foi ainda regulado o trabalho feminino, garantida a igualdade salarial e alguma proteção à

tomadas durante o governo com o objetivo de fazer cumprir e executar as leis sociais elaboradas. Nesse quesito o governo de Vargas se apresentava como o mais competente até então.

Os direitos de **Seguridade Social**<sup>18</sup> e assistência à saúde estavam reservados somente aos trabalhadores urbanos que estivessem enquadrados nas profissões regularizadas pelo Estado; ademais, o trabalhador deveria estar atuando com a carteira de trabalho em condições legais. Para o restante da população, a maioria dos direitos sociais estavam excluídos.

Nota-se que os avanços na área social do período varguista acabavam por reproduzir a desigualdade, uma vez que o plano para políticas sociais não assegurava, com a amplitude devida, os direitos das populações que viviam na extrema pobreza<sup>19</sup>. Segundo Draibe, havia, portanto, um processo em que se beneficiavam quase que exclusivamente as mesmas populações pelas regras de seleção, pois os esquemas de proteção social estavam sob um padrão “[...] seletivo (no plano dos beneficiários), heterogêneo (no plano dos benefícios) e fragmentado (nos planos institucional e financeiro) de intervenção do Estado.” (DRAIBE, 1994, p.275).

Esse padrão, ao qual Draibe se refere, deu à política de proteção social brasileira um caráter bem específico e de grande influência nos programas que pretendiam combater a pobreza na década de 1930 e início da de 1940. Essas medidas se constituíam com “[...] fortes marcas corporativistas e clientelistas na consagração de privilégios e na concessão de benefícios.” (DRAIBE, 1994, p.295). Dessa forma criou-se um tipo de proteção social *conservador* ou *meritocrático*.

---

gestante. Nesse mesmo ano houve ainda o reconhecimento [de algumas] profissões” (D’ARAUJO, 2007, p. 234).

<sup>18</sup> Ao final do Estado Novo os institutos e caixas cobriam mais de 3 milhões de trabalhadores ativos, cerca de 159 mil aposentados e 171 mil pensionistas, atendidos pelo rede de seguridade do período Vargas (D’ARAUJO, 2007).

<sup>19</sup> “Do ponto de vista da política previdenciária, a novidade mais marcante dos anos 30s foi a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) – que, gradativamente, substituíram as antigas Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs). O primeiro foi o dos Marítimos (IAPM) em 1933. No ano seguinte o dos Comerciantes (IAPC) e o dos Bancários (IAPB). Em 1936 foi criado o dos Industriários (IAPI) e em 1938 o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas (IAPETC) e o dos Empregados (IAPEE)” (D’ARAUJO, 2007, p. 234).

Afinal, o nosso sistema esteve desde sempre fortemente apoiado sobre o princípio do 'mérito', entendido essencialmente como posição ocupacional e de rendimentos auferidos no mercado de trabalho. [...] por suas características sistemas desse tipo tendem a abrigar fortes desigualdades sociais e a excluir parte da população dos seus benefícios (DRAIBE, 1994, p.295).

Com relação às medidas de seguridade social e assistência à saúde, estas se mostravam eficazes na luta contra a pobreza. Nota-se que não havia um plano efetivo e específico. A ampliação dos benefícios e a garantia da execução das leis não contemplavam boa parte da população. A maioria dos brasileiros, diga-se de passagem, continuava mergulhada na pobreza. A gestão governamental agiu setorialmente com medidas paliativas.

Outra garantia ao trabalhador, fundamental para compreender as leis sociais e como refletiam no combate à pobreza, durante a era Vargas, foi a criação do salário mínimo (decreto-lei nº 2.162) em 1940. Com essa medida o governo reservava-se o direito de definir o salário conforme julgasse ser um mínimo necessário para a sobrevivência do trabalhador, não deixando à lógica de mercado definir estes valores. Em 1º de maio, Vargas instituiu o salário mínimo e discursou à nação:

[...] assinamos hoje, um ato de incalculável alcance social, a lei que fixa o salário mínimo para todo o país. Trata-se de antiga aspiração popular, promessa do movimento revolucionário de 1930, agora transformada em realidade depois de longos e apurados estudos. Procuraremos por esse meio assegurar ao trabalhador remuneração equitativa, capaz de garantir-lhe o indispensável para o seu sustento e da própria família, estabelecendo um padrão mínimo de vida para a grande maioria da população, aumentando no decorrer do tempo os índices de saúde e de produtividade que auxiliarão a solução de importantes problemas que retardam a marcha do nosso progresso. (VARGAS, 1940 apud CASTRO, 1977, p.118).

Cabe ressaltar que o estudo-base que estabeleceu as relações entre alimentação e renda e entre alimentação e salário partiram da pesquisa intitulada "*Condições de vida das classes operárias do Recife*" em 1932 de Josué de Castro<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Josué de Castro avaliou as condições de sobrevivência de 500 famílias de operários (2.585 pessoas), da cidade de Recife-PE. Constatou que a base alimentar dessas famílias consistia de feijão, farinha, charque, açúcar, pão e café, o que demonstrava um arsenal calórico muito abaixo do necessário, dadas as condições de trabalho do operariado recifense. Além disso, essa dieta absorvia 71,6% do salário do trabalhador. Este estudo pode ser considerado "[...] o primeiro

Segundo Carvalho (2009, p.38), essa pesquisa constituiu-se “[...] em fonte de pressão para que o Estado adotasse uma política salarial capaz de assegurar a alimentação e [satisfazer] demais necessidades dos trabalhadores”. Portanto, a gestão do Estado Novo buscou ampliar as intervenções estatais na área social, a fim de “[...] se aparelhar de novos mecanismos que lhe garantissem legitimidade e hegemonia” (VASCONCELOS, 2005), muito embora a instituição do salário mínimo não agradasse à elite industrial em formação, visto que ela não teria autonomia para decidir o salário que mais se adequasse a sua perspectiva de lucro.

Os anos que marcaram o primeiro mandato de Getúlio Vargas estavam relacionados ao estabelecimento de políticas sociais direcionadas à fixação de leis e de organizações em prol da classe trabalhadora, mas não somente a elas. Outras áreas também importantes em um projeto de combate à pobreza no país já estavam em pauta em programas de habitação. Patrocinados pelo Estado, esses programas deixavam clara a mensagem do governo em virtude da qual não se permitiria que o mercado regulasse o ajuste habitacional destinado às populações de baixa renda.

Compreende-se o ***Plano Habitacional*** como parte de uma articulação para reduzir os gastos dos trabalhadores com moradia. Havia, portanto, a tentativa de potencializar, ou assegurar, renda nas mãos dos pobres. Dados da época demonstram que cerca de 25% da população nacional, na década de 40, tinha moradia própria e aos locatários esse valor representava cerca de 20% de sua renda (BONDUKI, 1994). Isso demonstra que projetos habitacionais poderiam melhorar a renda de uma boa parcela da população brasileira.

É importante destacar que a preocupação com o combate à pobreza já demonstrava uma especificidade centrada na intenção governamental de aumentar a renda do trabalhador. Ou seja, uma renda maior possibilitaria uma forma de combater a pobreza no país. Percebe-se que as preocupações com educação, participação democrática, investimento humano, como forma de amenizar a miserabilidade, não possuíam forças políticas suficientes para entrar prioritariamente na pauta governamental.

---

exemplo metodológico de inquérito nutricional de caráter sociológico realizado no Brasil” (CARVALHO, 2009; VASCONCELOS, 2005).

Na **Assistência Social**<sup>21</sup> o governo Vargas criou o Conselho Nacional de Serviço Social<sup>22</sup> (CNSS) que representou a primeira regulamentação da assistência social no país. Foi criado como um dos órgãos de cooperação do Ministério da Educação e Saúde, “[...] passando a funcionar em uma de suas dependências, sendo formado por figuras ilustres da sociedade cultural e filantrópica e substituindo o governante na decisão quanto a quais organizações auxiliar” (MESTRINER, 2001, p.58).

Entre outros projetos na área de assistência social destaca-se a criação, em 1942, da Legião Brasileira da Assistência<sup>23</sup> (LBA), pela então esposa de Getúlio Vargas. Tinha o objetivo de auxiliar as famílias dos soldados enviados à Segunda Guerra Mundial. A LBA, presidida pelas primeiras-damas, era um serviço de assistência aliado à Igreja e à filantropia.

Ora vista como filantrópica ora como assistencialista, a política de assistência social era ferramenta do jogo político, o qual buscava, entre outras coisas, amenizar o conflito de classes e afastar o comunismo das instituições religiosas que auxiliavam no atendimento aos mais pobres.

Assim, assistência se reduz mais a uma prática de ajustamento social, a uma política integrativa: harmonizar as classes em conflito, substituir a ‘vadiagem’ por hábitos sadios de trabalho. [...] É a assistência social que, a cargo da sociedade e fundamentada em conhecimento científico e princípios da igreja, mantém sua radicalização na postura anticomunista e passa a servir de freio ao operariado, reforçando, neste sentido a conduta do controle governamental (MESTRINER, 2001, p.111).

<sup>21</sup> Ver quadro com uma síntese das principais legislações na assistência social no período de 1930 a 1946 (Apêndice A).

<sup>22</sup> Competências do CNSS: “a) promover inquéritos e pesquisas relativamente ao gênero de vida de todas as categorias de pessoas e famílias em situação de pobreza ou miséria, ou, por outra qualquer forma, socialmente desajustadas; b) elaborar o plano de organização do serviço social, para ser executado em todo o país, e compreensivo dos órgãos administrativos e das obras assistenciais destinadas a amparar a pessoa e a família, uma vez que se encontrem em qualquer situação de deficiência ou sofrimento causado pela pobreza ou pela miséria ou decorrente de qualquer outra forma de desajustamento social; c) sugerir aos poderes públicos as inéditas tendências a ampliar e melhorar as obras por eles mantidas e destinados à realização de qualquer modalidade de serviço social; d) delinear os tipos das instituições do caráter privado destinadas à realização de qualquer espécie de serviço social e estudar a situação das instituições existentes para o fim de opinar quanto às subvenções que lhes devam ser concedidas pelo Governo Federal.” (BRASIL, 1938).

<sup>23</sup> Em 1991, sob a gestão de Rosane Collor, foram feitas denúncias de esquemas de desvios de verbas da LBA, a qual foi extinta em 1 de janeiro de 1995, no primeiro dia de governo de Fernando Henrique Cardoso.

Nota-se que parte da rede de ações sociais para o combate à pobreza se apegava à filantropia e à benevolência. Ao que parece, a ideia de uma “teia” de ações sociais, como forma de combater a miserabilidade, no país, demonstrava concepções diferentes em determinadas áreas. Ao Estado cabiam as decisões aos setores de habitação e de saúde pública, e as questões relativas à fome, especificamente vista como falta de alimentos, ficavam a cargo da filantropia.

Na **Educação e Saúde Pública**<sup>24</sup> destacou-se uma das primeiras ações do governo provisório assumido por Vargas. Trata-se do Decreto nº 19.402, em 1930, que criou uma Secretária de Estado com a denominação de Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública (MINESP). Conforme o artigo 2º do decreto, esse Ministério teria a seu cargo o estudo e despacho de todos os assuntos relativos ao ensino, saúde pública e assistência hospitalar.

O Ministério teve orientação de importantes intelectuais da época, seja na educação seja na saúde pública. Na educação foi grande a influência de Fernando de Azevedo, Anísio Teixeira e Lourenço Filho, que lutavam pelo planejamento educacional brasileiro com vistas à atuação do Estado que oferecia educação gratuita, obrigatória e laica a todas as camadas da população. Na área da saúde pública cabe destacar a atuação de Josué de Castro e Dante Costa, como primeiros militantes na luta contra a fome, os quais propunham no interior do MINESP, entre outras iniciativas, a alimentação escolar como uma política estatal (CARVALHO, 2009).

Na **Saúde Pública** outras medidas foram tomadas com influência dos estudos e pesquisas de Josué de Castro. Entre essas, destaca-se a participação de Castro na criação e atuação do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS<sup>25</sup>), na fundação da Sociedade Brasileira de Alimentação e a na criação do Serviço Especial de Saúde Pública (SESP<sup>26</sup>). Destaca-se também a contribuição de Josué de Castro na formação do Serviço Técnico de Alimentação Nacional (STAN<sup>27</sup>), em 1942, e do Instituto Técnico de Alimentação (ITA<sup>28</sup>), em 1944. Ambos,

<sup>24</sup> Destaca-se a criação do Serviço de Assistência Médica Domiciliar e de Urgência (SAMDU). Esse órgão, criado em 1945, prestava socorro médico na residência do segurado, atendendo-o ou atendendo seus dependentes em casos de urgência. Ver em (Anexo A) formulário de atendimento do SAMDU da cidade de Curitiba-PR em 1954.

<sup>25</sup> Promulgado pelo Decreto-lei nº 2.478, de 5 de Agosto de 1940 (BRASIL, 1940b).

<sup>26</sup> O SESP foi criado pelo Decreto-Lei nº 4.275, de 17 de Abril de 1942 e subordinado ao Ministério da Educação e Saúde (BRASIL, 1942b).

<sup>27</sup> “Através do STAN, por exemplo, Josué de Castro e um grupo de nutrólogos lançam a primeira Publicação periódica sobre nutrição no país: os arquivos brasileiros de nutrição. A revista fruto de

incorporados às ações da Coordenação da Mobilização Econômica criada pelo governo federal em 1942, que tinha como objetivo articular, com setores da economia, medidas para suavizar a situação gerada pela Segunda Guerra Mundial.

Por sua influência no cenário político e intelectual da época, são necessárias algumas considerações sobre Josué de Castro. Analisar o seu pensamento revela parte considerável dos procedimentos governamentais, durante o Estado Novo, na forma de combater a miserabilidade. Para Castro erradicar a fome e a pobreza era lutar contra o subdesenvolvimento<sup>29</sup>, portanto, o seu pensamento diz muito sobre os programas e as políticas sociais implementadas na gestão Vargas.

Os programas do SAPS, SESP, ITA, STAN, entre outros<sup>30</sup>, estavam permeados do método de pesquisa de Castro, que partia da ideia de que as ciências estavam muito polarizadas e, portanto, havia necessidade de enxergar a fome para além do caráter econômico ou agrário. Segundo ele, a questão da subnutrição deveria ser analisada de forma multidisciplinar, pois “[...] a maior parte dos estudos científicos sobre o assunto se limita a um dos seus aspectos parciais, projetando uma visão unilateral do problema.” (CASTRO, 1960a, p.55).

Josué de Castro serviu-se do método geográfico para estudar a questão da fome no país.<sup>31</sup> Este seria um método que “[...] permite estudar o problema em sua realidade total, sem arrebentar-lhe as raízes que o ligam subterraneamente a inúmeras outras manifestações econômicas e sociais da vida dos povos.” (CASTRO, 1960a, p.34). Castro buscou compreender a questão da

um convênio com a Nutrition Foundation, de Nova Iorque, permite a divulgação dos avanços da ciência da nutrição no Brasil e teve a supervisão científica de Josué de Castro por vários anos” (MAGALHÃES, 1997, p.46).

<sup>28</sup> Após a Segunda Guerra Mundial, o ITA e o STAN passaram a fazer parte da Universidade do Brasil e posteriormente foram intitulados como Instituto de Nutrição da Universidade do Brasil (INUB).

<sup>29</sup> Em “*O livro negro da Fome*”, Josué de Castro vai recorrer à obra “*A guerra e a pobreza mundial*” do britânico Harold Wilson, para enfatizar a sua ideia de unidade entre fome e subdesenvolvimento, ou seja, o entrelaçamento dessas questões. Em tom de denúncia J. de Castro cita H. Wilson: “[...] para a grande maioria da humanidade o problema de maior urgência não é o da guerra, nem o do comunismo, nem o do custo de vida, nem o dos impostos: é o problema da fome. E isto porque a fome é ao mesmo tempo efeito e causa da pobreza e da miséria em que vegeta um bilhão e meio de seres humanos (WILSON apud CASTRO, 1960b, p.13).

<sup>30</sup> Ver em (Apêndice B), planilha adaptada de Vasconcelos (2005), na qual consta alguns dos principais programas de combate à fome no período que abrange de 1940 a 2003.

<sup>31</sup> A incorporação da ‘visão geográfica’ de Josué de Castro requer que se compreenda a alimentação como expansão da inter-relação entre clima, solo, organização econômica e características biológicas dos indivíduos. Desta forma a geografia seria o instrumento adequado para a compreensão da relação entre o biológico e o social (MAGALHÃES, 1997).

fome em sua forma mais ampla e concluiu que fome e subdesenvolvimento são fenômenos intrínsecos, que compartilham, em suas raízes, as mesmas causas e, em suas consequências, os mesmos efeitos. Para ele, a questão da fome e o estado de subdesenvolvimento do país estão conectados. Afirma: “[...] a fome não é mais do que uma expressão – a mais trágica expressão do subdesenvolvimento” (CASTRO, 1960a, p.305).

Portanto, o combate à subnutrição e ao subdesenvolvimento faz parte de um mesmo processo, que se efetiva no combate à má distribuição de renda e de poder; esse é o caminho para acabar com a fome e, sobretudo, com o subdesenvolvimento do país. Josué de Castro (1960b, p.1) alertava “[...] fome e subdesenvolvimento são uma coisa só, não havendo outro caminho para lutar contra a fome, senão o da emancipação econômica e da elevação dos níveis da produtividade das massas de famintos.”

Nota-se que a contribuição de nomes como o de Josué de Castro, Fernando de Azevedo, Anísio Teixeira, entre outros intelectuais da época, foi uma forma de legitimar o Estado Novo. Para Hélio Jaguaribe, a gestão Vargas se caracterizou por ser “[...] um governo autoritário no poder executivo com caráter não mobilizatório, mas com caráter tecnocrático” (O LONGO, 2004). Deve-se ressaltar a falta de interesse político em resolver as questões no âmbito do combate à pobreza. O jogo de forças no interior da política brasileira se apegava aos mandos e desmandos das elites oligárquicas do país. Ressalta-se, por exemplo, a preocupação governamental com a mão-de-obra urbana certamente diz respeito aos interesses da classe empresarial que surgia, conforme decreto que instituiu o SAPS:

[...] considerando que os estudos efetuados pelo Ministério do Trabalho Indústria e Comércio, no sentido de se melhorar a alimentação do trabalhador nacional e, conseqüentemente, sua resistência orgânica e capacidade de trabalho, mediante a progressiva racionalização de seus hábitos alimentares, demonstram a necessidade da criação de um organismo subordinado diretamente ao respectivo Ministro e encarregado da iniciativa e execução de medidas conducentes à realização daquele objetivo, socorrendo-se, para isso, da cooperação que podem dispensar os Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões Sob a jurisdição da aludido Ministério, cujos beneficiários compreendem a quasi [sic] totalidade das classes trabalhadoras (BRASIL, 1940b, grifo nosso).

Observa-se que as políticas de saúde pública não alcançaram a população em situação de miserabilidade. Exemplo disso foram os benefícios direcionados, exclusivamente, aos trabalhadores formais. O intuito governamental foi fomentar a produtividade econômica, vista como o norte das soluções da desigualdade no país. Portanto, a saúde pública foi utilizada como instrumento de reposição da engrenagem econômica. Dessa forma, o trabalhador que adoecesse tinha o aparato governamental para ser repostado o mais breve possível, enquanto os informais estavam nas mãos da benevolência social.

Outro ponto a se destacar são as cooperações e parcerias estabelecidas no Estado Novo como o Acordo de Compensações<sup>32</sup> com a Alemanha e o Tratado de Reciprocidade<sup>33</sup> com os Estados Unidos, ambos assinados na década de 1930. O SESP também foi um exemplo dessas parcerias, conforme Campos:

[...]o SESP respaldava-se num acordo entre os governos norte-americano e brasileiro, e realizava suas políticas em parceria com o Instituto de Assuntos Interamericanos (IAIA). Além disso, o SESP era financiado por recursos internacionais e também nacionais, possuindo completa autonomia jurídica, administrativa e financeira no âmbito daquele Ministério. Por fim, o acordo que o originou tinha, para os norte-americanos, um objetivo muito específico e imediato: criar condições sanitárias adequadas nos vales do Amazonas e do Rio Doce que garantissem o provimento de matérias-primas cruciais aos esforços militares dos Estados Unidos na Segunda Guerra Mundial (CAMPOS, 2006, grifo nosso).

Percebe-se que houve uma relação hierárquica entre essas parcerias na qual prevaleceram os interesses externos<sup>34</sup> e da elite brasileira em detrimento das demandas nacionais. Ou seja, houve uma distorção das prioridades.

<sup>32</sup> O Acordo de Compensações consistia na troca de mercadorias sem a intermediação de moeda forte. Foram assinados acordo em 1934 e 1936, “[...] pelos quais ficava garantida a exportação de algodão, café, laranja, couro, tabaco e carne enlatada em grandes quantidades, em troca de produtos manufaturados alemães” (ANOS DE INCERTEZA, 2012).

<sup>33</sup> Nesse tratado, os americanos “apostaram no livre-comércio”. Tratado assinado em 1935, “[...] pelo qual o Brasil oferecia concessões tarifárias a determinados produtos norte-americanos, e os Estados Unidos liberavam de tributos os principais produtos de exportação brasileiros” (ANOS DE INCERTEZA, 2012).

<sup>34</sup> Haja vista a balança das relações do Tratado de Reciprocidade. Segundo Luiz Alberto M. Banderia (1978), a balança pendeu para as exportações americanas que “[...] aumentaram 64,80% em 1936, e 130,8%, em 1937, tomando como base os níveis de 1933, enquanto o incremento das exportações brasileiras para os Estados Unidos não passou de 23,44% e 46%, no mesmo período.” (BANDEIRA, 1978, p.248).

Segundo Cervo e Bueno (1986), os acordos internacionais eram fruto da falta de um projeto para a política exterior no governo Vargas.

Embora não tenha sido na era Vargas o início das leis e das políticas sociais, é nela que se deve considerar um grande avanço qualitativo na legislação trabalhista. No entanto, esse avanço está aliado a um período de restrição das práticas políticas com partidos e congresso afastados do cenário político brasileiro, o que dificultou a plena liberdade política (D'ARAUJO, 2007).

É preciso ressaltar que há neste cenário um caráter típico da política brasileira em que o poder Executivo sobressai e desequilibra a “balança” dos três poderes. Segundo Vieira (1987, p.12), o predomínio do poder Executivo sobre o Legislativo e Judiciário “[...] encontrou meios legítimos ou não, para quase monopolizar os centros de decisão e para obrigar o cumprimento de suas deliberações”.

O Legislativo é parte fundamental na construção de leis sociais que asseguram direitos à população. Portanto, um Executivo que se sobrepõe demonstra a falta de canais de participação. A sociedade civil teve uma atuação reduzida no processo de elaboração das leis sociais, ainda que o sindicalismo estivesse aflorado, faltou voz aos cidadãos para que pudessem tornar públicas as suas demandas.

Pensou-se que seria através da aquisição de direitos e benefícios, como habitação, saúde, educação, assistência social e direitos trabalhistas, que se lutaria contra a pobreza. Portanto, não houve um projeto específico que fosse capaz de alcançar a população de baixa renda, o que não significa que não havia a preocupação com as mazelas sociais.

### 1.3 O CENÁRIO DO PÓS-GUERRA, A DEMOCRACIA BRASILEIRA E OS PROJETOS DE COMBATE À POBREZA 1946 A 1964.

Após mudanças significativas nas constituições de 1934 e de 1937<sup>35</sup>, o país entra em um momento de avanços com relação à democracia, talvez, o

---

<sup>35</sup> Essas mudanças apresentam avanços e retrocessos importantes entre as constituições de 1934 e 1937. Fruto da Revolução Constitucionalista de 1932, a Constituição de 1934 apresenta alguns avanços significativos para a democracia no país. Estão entre estes o voto secreto, a criação da Justiça do Trabalho e da Justiça Eleitoral, direito de voto aos maiores de 18 anos, principalmente o voto feminino, proíbe-se o trabalho infantil e a diferenciação de salário para o mesmo trabalho. Já a Constituição de 1937 pode ser considerada a primeira constituição republicana autoritária; nela houve alguns retrocessos com a implementação do Estado Novo por Getúlio Vargas. Entre as

primeiro período de conquistas democráticas na história. Com um cenário de desconfiança e aversão aos regimes totalitários do pós-guerra, Getúlio Vargas toma a frente no processo de abertura política e decreta o fim do Estado Novo promovendo as eleições de 1946. Dessa forma, preserva a sua imagem fato que viria a ser de extrema importância para a sua reeleição em 1950 (ARRUDA; CALDEIRA, 1986).

### 1.3.1 A Gestão Eurico Gaspar Dutra e a Questão Social

Diferente das demais constituições, a de 1946, promulgada por Eurico Gaspar Dutra, apresentou um modelo mais democrático ao país. Entre os avanços principais estavam: a maior autonomia aos três poderes, a igualdade de todos perante a lei, a liberdade de expressão e manifestação. Com a liberdade de expressão assegurada<sup>36</sup> são potencializadas as discussões e produções científicas em torno da questão da pobreza e o seu combate.

Na área da **Assistência Social**<sup>37</sup> o governo Dutra contou com significativa participação do empresariado para a criação do Serviço Social da Indústria (SESI), em 1946. O SESI era uma entidade de direito privado, mantida e administrada pela indústria. Fundou-se no mesmo ano o Serviço Social do Comércio (SESC) através da Confederação Nacional do Comércio. Com objetivos próximos ao do SESI, o SESC atuou nas áreas de educação, saúde, cultura, lazer e assistência. Essas instituições tiveram a intenção, mesmo que paralela, de diminuir as condições de miserabilidade e de dar mais atenção aos trabalhadores<sup>38</sup>.

Nota-se que o governo Dutra deu continuidade ao sistema de parcerias para as questões sociais. Prova disso foram as missões patrocinadas

principais modificações na constituição estão: a centralização do executivo e o controle, pela presidência, do direito de greve ao trabalhador (ARRUDA; CALDEIRA, 1986).

<sup>36</sup> Não que não houvesse censura, esta preocupava-se, principalmente, com a apresentação de atos públicos relacionados a peças teatrais, espetáculos e diversões direcionadas ao grande público (ARRUDA; CALDEIRA, 1986).

<sup>37</sup> Essa gestão apresentou um gasto significativo na assistência social, entre os anos de 1949 a 1950, cerca de 12,3% do orçamento, enquanto a gestão Vargas gastou por volta de 0,62% nos anos de 1950 e 1951 (VIEIRA, 1987).

<sup>38</sup> O SESI foi criado pelo Decreto lei nº 9.403 de 25 de Junho de 1946 (BRASIL, 1946b) e o SESC foi instituído pelo Decreto lei nº 9.853 de 13 Setembro de 1946 (BRASIL, 1946c). Ambos continuam atuantes nas políticas sociais brasileiras, com especial enfoque, para a educação. Na atualidade os serviços prestados pelo SESI e SESC visam à formação técnica de seus conveniados através de cursos de capacitação com curta duração. Estes cursos para capacitação condizem com tentativas de qualificar a mão de obra e, por conseguinte, trazer melhorias, especialmente, salariais.

pelos governos dos Estados Unidos e Brasil. A Missão Cooke (1942-1943) e a Missão Abbink (1948) produziram estudos sobre as possibilidades de desenvolver a economia brasileira. Além dessas mencionem-se os acordos que produziram o Relatório Simonsen e o Plano Salte<sup>39</sup> e ajudaram a fortalecer as parcerias internacionais.

Segundo Celso Lafer (2010), o Plano Salte (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia) não era um programa, mas uma tentativa de racionalização da tomada de decisão sobre o processo orçamentário, vinculando-se algumas partes da receita federal a projetos de investimentos selecionados de acordo com certos conceitos estabelecidos anteriormente. O plano foi se esvaindo durante o segundo mandato de Getúlio Vargas devido à inexistência de mecanismos para avaliar a implementação dos programas.

As ações do governo Dutra demonstravam uma continuidade na forma de encarar a pobreza no país, mas era necessário avançar nas considerações técnicas dos especialistas na área. Tentou-se ainda aprofundar as parcerias com o exterior iniciadas no período Vargas, com especial atenção às recomendações da Missão Abbink<sup>40</sup> e à consolidação da Comissão Mista Brasil-EUA<sup>41</sup>. Enquanto o primeiro se destacava em análises e investigações, o segundo apresentava auxílio nas atividades técnicas, visando objetivos mais concretos (CALICCHIO, 2010). Segundo Ribeiro (2008), a Comissão Mista objetivou a construção de uma análise da realidade econômica brasileira. O Relatório de dezembro de 1953 registra suas realizações:

- a) ajudou a criar um ambiente intelectual no qual era defensável a idéia do papel decisivo do setor público no investimento infra-estrutural e no crescimento econômico em geral;
- b) contribuiu para a acumulação de experiência técnica e científica do país na área do planejamento setorial;
- c) influenciou decisivamente na criação, em 1952, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDE (RIBEIRO, 2008, p.332).

<sup>39</sup> O Plano Salte foi elaborado pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), nessa época, agência governamental responsável pelo orçamento, e enviado ao Congresso para aprovação em 1948 (LAFER, 2010).

<sup>40</sup> Veja uma síntese das recomendações feitas pela Missão Abbink no (Anexo B).

<sup>41</sup> “Grupo de trabalho oficialmente instalado na órbita e no próprio prédio do Ministério da Fazenda em 19 de julho de 1951. Tendo completado seus estudos técnicos em 31 de julho de 1953, a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico encerrou oficialmente suas atividades em 31 de dezembro do mesmo ano. Seu relatório final foi apresentado ao ministro da Fazenda Eugênio Gudín em novembro de 1954” (CALICCHIO, 2010).

Portanto, a Comissão Mista Brasil-Eua elaborou “[...] uma política de desenvolvimento muito próxima daquela sugerida pela CEPAL [Comissão Econômica para a América Latina e Caribe] [...] baseada, sobretudo, na industrialização e na elevação das margens da poupança interna com forte apelo ao capital estrangeiro” (MANTEGA, 1985, p.69). Entre intencionalidades e efetividades, a Comissão Mista acabou por aprofundar apenas em análises na área de transportes e do setor de energia (CALICCHIO, 2010).

As parcerias firmadas e aprofundadas no governo Dutra, não passavam despercebidas pelo campo político partidário<sup>42</sup>. Apesar dos avanços no campo técnico elogiados pela situação, a esquerda brasileira as via (as parcerias) com olhares desconfiados e de redenção ao “imperialismo norte-americano”. A concepção da esquerda pode ser representada pelo então deputado federal Carlos Marighella:

A Missão Abbink constitui para o nosso povo a grande prova de que as classes dominantes brasileiras estão cada vez mais distanciadas dos interesses nacionais e preferem por isso recorrer ao apoio estrangeiro. [...] A chegada da Missão Abbink coincide com o aumento da subordinação do governo brasileiro ao imperialismo americano e com uma penetração sem precedentes dos Estados Unidos e o capital monopolista ianque em nosso país (MARIGUELA, 1948).

É inegável que as parcerias trouxeram avanços no campo das pesquisas em economia, agricultura, transporte e energia e, desconsiderando-se os debates entre a esquerda contrária às parcerias e a direita favorável, o fato é que o Brasil começava a ajustar-se às políticas internacionais. O alinhamento com os EUA significou o afastamento político e comercial do bloco socialista e a volumosa compra dos produtos americanos. Importava-se de tudo desde que não prejudicasse as oligarquias brasileiras (MANTEGA, 1985; RIBEIRO, 2008, 2006; CALICCHIO, 2010). Observa-se que, no jogo das forças políticas, a balança pendeu novamente para o interesse econômico das elites, e com isso, as preocupações em torno do combate à pobreza passaram a ser relegadas para o futuro em um processo natural

---

<sup>42</sup> A composição da Assembleia Nacional Constituinte no período era de 320 parlamentares, entre senadores e deputados, cuja representação, por partidos, estava assim distribuída: PSD – Partido Social Democrático (governo – 173); UDN – União Democrática Nacional (oposição – 85); PTB – Partido Trabalhista Brasileiro (governo – 23); PCB – Partido Comunista Brasileiro (15); PR – Partido Republicano (12); PSP – Partido Social Progressista (facção de integralistas – 7); e Outros (5).

do desenvolvimento, ou seja, trata-se de um projeto linear e etapista de desenvolvimento, “a lá Rostow”<sup>43</sup>.

### 1.3.2 Getúlio Vargas no Segundo Mandato e o Combate à Pobreza

Vargas tem o mérito de ter tornado a questão social uma questão legal em virtude da qual a população poderia requisitar os direitos prescritos na legislação trabalhista. No campo político partidário ainda se destacavam os partidos criados por ele: o PSD (Partido Social Democrático) e o PTB (Partido Trabalhista Brasileiro)<sup>44</sup>. Com a projeção de uma sociedade urbano-industrial em pleno desenvolvimento nas maiores capitais do país, Vargas se reelege com expressivo número de votos nas cidades industriais, quase um milhão de votos em São Paulo, que representava cerca de um quarto do eleitorado<sup>45</sup>. Populismo à parte, as preocupações em torno da miserabilidade no país já se apresentavam em seus discursos:

Não teremos estabelecido os verdadeiros alicerces da democracia enquanto existirem casas sem pão e sem lume, populações desvalidas e vegetarem como rebanhos humanos, ou como legiões de fantasmas sem vida. O governo não pode nunca perder o canto com as grandes realidades sociais, pois sabe que a miséria é um mar de ressentimentos e um fermento constante de inquietação (VARGAS apud VIEIRA, 1987, p. 23).

Vargas concebe que a democracia plena só será alcançada quando as questões relativas à fome e à pobreza forem resolvidas. Procurou estar próximo do povo, criou um canal de participação com o governo, algo incomum para época mas de grande valia na prática populista, ainda que limitado: “[...] contato direto e permanente com o povo é um dos lemas do meu Governo [...] determinei que fosse criado um serviço especial de queixas e reclamações para atender o povo.”

<sup>43</sup> Expressão utilizada por Celso Furtado, na íntegra: “[...] não será que nós estamos presos por uma armadilha teórica, que é imaginar um processo *a lá Rostow*, um desenvolvimento como uma coisa linear, que uma etapa sucede a outra se as circunstâncias são favoráveis?” (O LONGO, 2004, grifo nosso).

<sup>44</sup> Diz Evaldo Vieira (1987, p.20): “De um lado, o PSD expressava um certo agrarismo, onde se salientavam a defesa de uma postura conservadora e a política de clientela. De outro lado, o PTB buscava representar os reclamos dos trabalhadores das zonas urbanas.”

<sup>45</sup> “O Estado de São Paulo é um excelente exemplo disto: em 1950, possuía 24.519 estabelecimentos industriais, com uma população de 484.844 operários, passando em 1960 a 56.383 estabelecimentos, com 969.112 trabalhadores.” (VIEIRA, 1987, p.26).

(VARGAS, 1951 apud VIEIRA, 1987, p. 22). Nota-se que, ao menos em discursos, alguns avanços na política varguista apareciam com a ideia de que a democracia deveria passar pelo combate à fome e pela possibilidade do povo intentar suas demandas.

Com a intenção de por em prática o discurso o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio criou, em 1951, a Comissão Nacional de Bem-Estar Social (CNBS<sup>46</sup>). A comissão tinha “[...] a finalidade de promover os estudos e as providências indispensáveis à estruturação de uma política tendo por objetivo a melhoria das condições de vida do povo brasileiro” (VARGAS apud VIEIRA, 1987, p.42). O CNBS foi presidido pelo então ministro do trabalho José Segadas Viana<sup>47</sup> e pelo vice-presidente Josué de Castro<sup>48</sup>.

Talvez este seja um dos primeiros e mais significativos programas que tem como pano de fundo o combate à pobreza no país. Em conformidade com o discurso populista de Vargas<sup>49</sup> estão as práticas de políticas sociais que a Comissão Nacional para o Bem-Estar Social se propunha a estudar, elaborar e executar. Conforme o decreto da criação da CNBS, notem-se as preocupações com as questões da alimentação, habitação, saúde, poder aquisitivo, educação profissional e as parcerias com o setor privado e com orientações de organismos internacionais. O decreto determinava que competiria à CNBS algumas funções:

- b) coligir e sistematizar a documentação existente no país acerca das condições de alimentação, habitação, vestuário, saúde, poder aquisitivo e de outros fatores condicionantes do bem-estar social;
- f) estabelecer padrões básicos de subsistência e de conforto, capazes de assegurar às populações rurais um mínimo de bem-estar social tendo em vista as condições peculiares das diferentes zonas do país;

<sup>46</sup> Instituído no cargo pelo Decreto lei nº 30.020, de 29 de Setembro de 1951 (BRASIL, 1951).

<sup>47</sup> Segadas Viana foi nomeado por Vargas como ministro do Trabalho, Indústria e Comércio em 5 de setembro de 1951, cargo que ficou até junho de 1953. Sua saída do ministério se justifica pela posição contrária da proposta de aliança do deputado João Goulart (seu sucessor no cargo em 1953) com os comunistas. Já em 1958 deixou o PTB, por mais uma aproximação entre o PTB (comandado por Jango) e os partidos comunistas (KORNIS, 2010).

<sup>48</sup> Josué de Castro foi nomeado como membro da CNBS na qualidade de “técnico em problemas de assistência social”, conforme diário oficial do dia 23 de outubro de 1951.(ver Anexo C).

<sup>49</sup> Em discurso irradiado do Palácio Rio Negro pela agência Nacional em 07/04/1951, Getúlio Vargas (apud VIEIRA, 1987, p.42) diz: “Assumi um compromisso com o povo que me elegeu: o de lutar pela melhoria das condições de vida, o de assegurar ao trabalhador, especialmente ao povo humilde e sofredor das cidades e dos campos, o eficiente amparo dos poderes públicos, a fim de se obter a estabilidade econômica, a justiça social e o bem-estar de cada um, contra a ganância, contra a ambição de lucros excessivos, contra todos os fatores do encarecimento da vida”.

- h) promover a realização de programas de educação profissional, doméstica e rural, visando a elevação do nível técnico e educacional das populações, de modo a permitir-lhes melhor aplicação de suas disponibilidades e recursos;
- i) articular-se com instituições privadas, de caráter comercial, industrial ou agrícola, que possam colaborar nos planos de assistência social, em benefício das classes trabalhadoras;
- j) tomar conhecimento da política de bem-estar social dos organismos especializados das Nações Unidas, com a finalidade de articular a política nacional com os programas dos mesmos, visando ao máximo de rendimento para o país, das oportunidades de colaboração e assistência técnica por parte desses organismos; (BRASIL, 1951).

No item “ b ” há uma abrangência significativa do que se pretende realizar para combater as mazelas sociais. Os estudos da situação brasileira tiveram considerável contribuição da obra de Castro “Geografia da Fome”. O item “ f ” está também em sintonia com a mesma obra que já estabelecia as condições mínimas necessárias para viver com dignidade, seja no campo, seja na cidade. No “ i ” observa-se a necessidade de buscar recursos e fazer parceria com o setor privado. Neste momento, a ideia de parceria estava mais ligada a obtenção de recursos e ao cooperativismo com os setores industriais e agrícolas.

Note-se no item “j” do decreto de criação da CNBS o intuito do governo brasileiro de se alinhar com as políticas internacionais recomendadas. Isso era devido à influência da participação de Josué de Castro na Organização da Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura – a FAO<sup>50</sup>. Com relação ao item “ h ”, há uma preocupação com a área educacional, vista como parte fundamental no combate às mazelas sociais. Segundo Vieira (1987), em 1952, perto de 70% das crianças brasileiras estavam na zona rural, mas apenas 38% delas estavam matriculadas no nível primário. Havia também uma grande diferença regional, enquanto alguns estados tinham cerca de 50% de crianças matriculadas no primário, outros tinham apenas 25% (VIEIRA, 1987).

Com relação à **Educação**, o governo Vargas acreditava que a carência de prédios públicos escolares e a falta de professores capacitados eram

<sup>50</sup> Na FAO, Josué de Castro prosperou. Tornou-se membro do Comitê Consultivo Permanente de Nutrição em 1947 e a partir de sua participação na I Conferência Latino-Americana de Nutrição foi eleito presidente do Conselho Executivo entre 1952 e 1956. Em novembro de 1956 completaria quatro anos no comando da FAO, mas por princípios democráticos, próprios, não se candidatou. Em 1960 foi eleito presidente do Comitê Governamental da Campanha Mundial de Luta Contra a Fome. Sua trajetória no interior da FAO foi construída por propostas e pelos debates ‘acalorados’ em defesa de suas metodologias e de seus ideais no combate à fome. A relação entre o Estado brasileiro e os Organismos da ONU serão abordados durante a dissertação.

definidores da baixa taxa de matrículas.<sup>51</sup> Mas a questão educacional no país era pensada de formas distintas no interior do próprio governo, havendo pontos em comum na área do desenvolvimento econômico e na qualificação de mão-de-obra, mas em outros pontos o governo e intelectuais divergiam. Enquanto intelectuais, como Josué de Castro<sup>52</sup> e Celso Furtado<sup>53</sup>, compreendiam a questão educacional como uma rede de medidas sociais que viriam contribuir com o combate à pobreza, Vargas pensava principalmente na forma de amenizar os conflitos sociais.

A ascensão das massas aos bens da civilização material deve ser acompanhada de uma elevação correspondente de seu nível de educação, pois disso dependem o equilíbrio e a harmonia de sua integração social (VARGAS, 1952 apud VIEIRA, 1987, p.43).

A educação durante o período Vargas não avançou; pelo contrário, foi uma das políticas em que os gastos educacionais com o nível primário, médio e superior tiveram pouco aumento, principalmente o primário<sup>54</sup>. Essa administração aliou o investimento na educação com o processo de melhoria da produção de alimentos, ou seja, o ensino superior seria utilizado para alavancar a industrialização e as técnicas de cultivo.

Ainda que suas propostas estivessem voltadas para o futuro, ele considerava que os problemas da educação se relacionavam com a melhoria dos transportes e das estradas, com o aumento do saneamento e da produção de alimentos básicos à população (VIEIRA, 1987, p.45).

Convém destacar que pensar na educação como forma de aumento da produção de alimentos, mesmo que não diretamente, representa uma forma, ou uma maneira de amenizar a miserabilidade no país. Ainda não tínhamos um projeto específico voltado ao combate à pobreza, ainda assim, algumas decisões já haviam sido tomadas, o que não significa dizer que elas tenham sido mais acertadas.

Na área de **Saúde Pública** foram aventadas medidas fundamentais para a melhoria das mazelas sociais no país. Todavia o Ministério da Saúde só veio

---

<sup>51</sup> Em 1952, entre as 28.302 escolas destinadas ao ensino primário, somente 4.927 eram públicas (VIEIRA, 1987).

<sup>52</sup> Ver: CASTRO (1969).

<sup>53</sup> Ver: FURTADO (1962).

<sup>54</sup> Conforme Vieira (1987), entre 1948 e 1956 os gastos governamentais com o ensino tiveram um aumento de 43% no ensino superior, 35,4% no ensino médio e de 20,8% no ensino primário.

a ser instituído em 1953 com a Lei nº 1.920, que desmembrou o então Ministério da Saúde, Educação e Cultura (BRASIL, 1953). O setor atuou no sentido de aprimorar o sistema de nutrição, saneamento, assistência médica e educação sanitária. Para isso contou com o apoio de serviços: Serviço Nacional de Educação Sanitária, Fundo Internacional de Socorro a Infância e Serviço de Saúde dos Portos. Ainda assim não foi suficiente (VIEIRA, 1987, p.49).

Para apresentar um retrato da situação, segundo Possas (1981)<sup>55</sup>, o coeficiente brasileiro de mortalidade infantil (até um ano de idade) era um dos maiores das Américas. Os números eram os seguintes: para cada 1.000 crianças nascidas vivas 151,48 morriam em 1951; 137,19 em 1952; 139,99 em 1953 e 124,88 em 1954<sup>56</sup> (YUNES; RONCHEZEL, 1974, apud POSSAS, 1981). Capitais nordestinas, como João Pessoa, Maceió e Recife, apresentavam um coeficiente altíssimo de mortalidade infantil, acima de 40% dos óbitos. Natal e Fortaleza chegavam ao alarmante número de 560 e 530 mortes, respectivamente, para cada 1.000 crianças nascidas vivas no triênio de 1951 a 1953. Portanto, mais da metade (POSSAS, 1981).

Observa-se que os altos índices de mortalidade infantil, principalmente nas capitais nordestinas, foi consequência das condições sanitárias, de saúde pública e da desnutrição mas, sobretudo, do subdesenvolvimento (CASTRO, 1960a). Josué de Castro considerou a condição de desnutrição dos países subdesenvolvidos reflexo da fome crônica, endêmica ou estrutural (CASTRO, 1960a, 1960b, 1968a). Conforme Ziegler:

[...] a 'fome estrutural' corresponde a falta de alimentos, à ausência persistente de uma alimentação adequada. Ela se deve ao subdesenvolvimento geral da economia de um país, à insuficiência de suas forças de produção e de suas infra-estruturas e à extrema pobreza da maioria de seus habitantes. As pessoas morrem lentamente por causa do grande número de doenças que as assolam, da falta de vitaminas[...]. Resumindo, a 'fome estrutural' não

<sup>55</sup> Afirma Possas (1981, p.5) “[...] apesar da precariedade da notificação das doenças e dos óbitos, que impedem a precisão dos registros vitais, é possível estimá-los por baixo, com base nos dados existentes”.

<sup>56</sup> “É preciso assinalar que num país de população ‘velha’ como a Suécia, a mortalidade proporcional das crianças de até 1 ano de idade no total de óbitos não chega a 2%; e, num país relativamente ‘jovem’ como o Japão, ela já tinha baixado a cerca de 8% no final da década de 50” (POSSAS, 1981, p.25).

provém de uma catástrofe externa, mas é inerente às estruturas da sociedade (ZIEGLER, 2002, p.32)<sup>57</sup>.

A população adulta tinha uma baixa expectativa<sup>58</sup> de vida devido à brutal mortalidade pelas doenças e epidemias que atingiam todas as regiões do país. Doenças como o mal de chagas, a tuberculose, a malária, a febre amarela entre outras, denunciavam um sistema de saúde ineficiente. A baixa expectativa de vida e a mortalidade infantil que assolavam as populações de baixa renda, são características do subdesenvolvimento brasileiro, são “doenças da pobreza”.

A extrema precariedade dos serviços de Saúde Pública no país revelava que a assistência médica fornecida pela Previdência Social atuava pontualmente, logo, a luta contra a pobreza, como parte de uma rede de ações sociais, atuou apenas paliativamente.

Ainda como parte dos estudos ofertados pela CNBS estava a tentativa de promulgar a Lei Orgânica da **Previdência Social** com a intenção de dar igualdade de benefícios a todas as atividades profissionais remuneradas. Um dos serviços aperfeiçoados, na segunda gestão do governo Vargas, foram melhorias dos serviços do SAMDU e dos serviços da **Assistência Social** como o SAPS, da LBA, do SESI e do SESC (MESTRINER, 2001; POSSAS, 1981).

Na **Habitação Popular**, Getúlio Vargas ampliava a rede habitacional ao mesmo tempo que orientava a redução dos aluguéis dos imóveis a níveis mais compatíveis com os salários dos trabalhadores. Essas determinações foram já em seu primeiro mandato na década de 1940 com parceria entre as Caixas de Aposentadoria e Pensões. Com um *deficit* habitacional de cerca de 2,4 milhões de casas em todos o país (em 1950), a busca de empregos na cidade começava a mudar demograficamente as grandes cidades. Em 1950, a cidade do Distrito Federal (então Rio de Janeiro) já contava com cerca de 186.000 favelados, o que representava 1/13 de toda a população carioca (VIEIRA, 1987).

---

<sup>57</sup> Por outro lado a “[...] ‘fome conjuntural’ é provocada pela derrocada brutal, imprevista e em curto prazo de toda a infra-estrutura econômica e social de uma sociedade. Como, por exemplo, a devastação e destruição de campos, estradas e poços por causa de uma seca ou um furacão; ou como consequência de uma guerra, onde são incendiadas as casas, as pessoas são lançadas à rua, se acaba com os mercados, as pontes são quebradas. Subitamente deixa de haver alimento e milhões de pessoas se vêem na indigência da noite para o dia. Se a ajuda internacional não chega rapidamente, elas morrem.” (ZIEGLER, 2002, p.32).

<sup>58</sup> Conforme o Departamento de Estatística do Estado, a esperança de vida, ou vida média no município de São Paulo no triênio 1949-1951, não passa dos 47 anos, aos que tinham 20 anos e de 39 anos aos que já tinham 30 anos na época (POSSAS, 1981).

Uma das medidas do governo foi a ampliação do programa Fundação Casa Popular (FCP)<sup>59</sup> de considerável impacto no sistema habitacional brasileiro. O programa contava com o apoio técnico da CNBS com estudos e planejamentos que apontavam para o *deficit* habitacional no país<sup>60</sup>. Entre as principais sugestões do conselho, estava a ampliação do programa para todo o país e também para a área rural. A Fundação Casa Popular visou atender os trabalhadores que não tinham direito aos benefícios dos IAPs por estarem em condições de informalidade e, portanto, deveriam fixar residência por mais de dez anos no país. Conforme decreto, a FCP obteve recursos a partir da taxação das transações imobiliárias, recursos estes, que não eram devidamente repassados, dadas as falsificações das transações. Mal dimensionada e com dívidas públicas a FCP foi extinta em 1964 e substituída pelo Banco Nacional de Habitação (BNH) no regime militar (VIEIRA, 1987).

A segunda gestão de Getúlio Vargas demonstra uma mobilização marcada pelos discursos populistas, por uma política econômica de caráter nacionalista<sup>61</sup> e uma política social de natureza trabalhista. Mas o mal desempenho da política econômica respingou sobre as políticas sociais pelos desajustes entre mercado e diretrizes sociais.

No campo econômico a contribuição de Celso Furtado<sup>62</sup> nas questões relativas ao entendimento de combate à pobreza é fundamental. Foi no período do pós-guerra que Furtado começou a formular e influenciar ideias, e em 1949 estava desenvolvendo pesquisas pela CEPAL passando seu pensamento a ser amplamente compartilhado entre técnicos do governo e organismos internacionais. Partiu de um pensamento original sobre o entendimento de desenvolvimento das economias, em particular da do Brasil e da América Latina, e colocou em cheque a teoria econômica linear e etapista de Rostow. Para Furtado, a superação dos países

<sup>59</sup> Criada sobre o Decreto-Lei de nº 9.218 em 1º de Maio de 1946 e subordinada aos Ministérios da Indústria, Trabalho e Comércio, a Fundação Casa Popular representa a primeira tentativa federal de centralizar as políticas habitacionais para resolver o *deficit* de moradia no país (BRASIL, 1946a).

<sup>60</sup> Em 1950 havia perto de 10 milhões de domicílios particulares (37% nas cidades e 63% fora delas); desses, 7 milhões construídos com madeira. Apenas 16% dos domicílios tinham acesso a água encanada, 25% à iluminação elétrica, 33% à vaso sanitário e desses, apenas 6% estavam ligado à rede de esgoto (VIEIRA, 1987, p.61).

<sup>61</sup> Pode-se considerar que a política de caráter nacionalista de Vargas procurou desenvolver uma indústria nacional, ao mesmo tempo que se apoiava no capital estrangeiro (MANTEGA, 1985).

<sup>62</sup> Celso Furtado integra-se à recém-criada Comissão Econômica para a América Latina e Caribe, órgão das Nações Unidas sediado em Santiago do Chile que será abordado no item 2.2.5. Tentar-se-á desenvolver o pensamento de Celso Furtado de acordo com a cronologia de sua participação no cenário político e intelectual do Brasil.

pobres à sua condição de subdesenvolvido, deveria partir de uma nova compreensão da economia. Os países pobres não deveriam ficar subordinados aos mandos e desmandos da economia mundial, ou seja, dever-se-ia criar uma autonomia econômica e política. Nas palavras de Furtado:

[...] eu me dei conta desde muito cedo que havia países subdesenvolvidos que assim passaram etapas e etapas, cresceram muito sem nunca sair do subdesenvolvimento. [...] depois comecei a pensar, não será que nós estamos presos por uma armadilha teórica, que é imaginar um processo a lá Rostow, um desenvolvimento como uma coisa linear, que uma etapa sucede a outra se as circunstâncias são favoráveis? [...] A dura verdade é que é o contrário, os países que se integram no mercado internacional para através da divisão internacional do trabalho, que nós conhecemos e que, portanto, vão ficar subordinados ao comando de outras forças econômicas, esses não saem mais do subdesenvolvimento, estão condenados ao subdesenvolvimento (O LONGO, 2004).

Josué de Castro e Furtado<sup>63</sup> empenhavam-se no desenvolvimento do país como forma primária para que ele saísse da condição de subdesenvolvido. Observa-se que somente o combate ao subdesenvolvimento, atrelado à maior participação do Estado, garantiria, efetivamente, um plano de combate à pobreza. Nesse sentido, Antonio de Barros Castro considera que o pensamento de Celso Furtado foi influenciado pela teoria keynesiana e pela situação do pós-guerra quanto às funções do Estado.

[...] a herança keynesiana e a experiência da guerra mostravam que o Estado pode ser uma ator decisivo na história. Furtado, sente que isso é uma novidade fundamental, a guerra mostrou e o keynesianismo continuaria mostrando que o Estado pode sim, em determinadas circunstâncias, dar partida em grandes transformações e até monitorá-las ao longo do tempo. Então Furtado vê o pós-guerra como um laboratório (O LONGO, 2004).

---

<sup>63</sup> Cabe destacar que Celso Furtado e Josué de Castro divergiam em outros assuntos. Prova disso são as visões opostas com relação ao alívio da pobreza pensado para o caso Nordeste. Josué de Castro apontava para a questão do latifúndio como um dos maiores problemas para região, Celso Furtado, no início da gestão da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), acreditava que as questões econômicas e de falta de industrialização seriam os maiores problemas. No entanto, após algum tempo de administração no Nordeste veio a perceber que os apontamentos de Josué de Castro tinham grande relevância para se pensar o combate à pobreza na região. Josué foi um crítico do documento de 1959, o qual instaurou o funcionamento da SUDENE. Para maior compreensão de algumas das divergências entre os autores ver: FURTADO, (1998).

O cenário de crise econômica, de agitações políticas e instabilidade entre partidos incomodava Getúlio Vargas. Os militares passam a questionar o presidente por uma possível aliança com a Argentina de Perón e o Chile para se opor à política norte-americana. O conflito se acirrou quando o ministro do trabalho João Goulart fez a proposta de aumentar em 100% o salário mínimo<sup>64</sup>. Vargas hesitava entre medidas favoráveis ora às velhas oligarquias, ora aos militares e ora aos trabalhadores. A instabilidade política somada às acusações do atentado a Carlos Lacerda<sup>65</sup> leva o presidente gaúcho ao suicídio dezenove dias depois do atentado.

O suicídio do presidente tem diferentes interpretações no que diz respeito aos reflexos causados na sociedade. Para Evaldo Vieira (1987), a morte significou o afastamento das massas populares do jogo político. Octavio Ianni (1975) considera que desde o primeiro mandato de Vargas, houve uma política dirigida às massas que foi caracterizada pelo nacionalismo e por uma atuação conservadora do Estado. Houve, portanto, um tipo específico de política para a nova população industrial. Essa política tinha por objetivo cercear a atuação da classe trabalhadora urbana e garantir um desenvolvimento industrial sem agitação política. Portanto, a morte de Vargas representava uma mudança nesse aspecto político (IANNI, 1975).

Esse propósito não foi compartilhado por Weffort (1980), o qual considera que a ideia de manipulação das massas ou da passividade popular devia ser analisada a partir do ponto de vista da sociedade. Ou seja, a conjuntura graças à qual o populismo prevaleceu foi reflexo da inserção das massas populares no jogo político com a presidência nas mãos de líder carismático que foi Getúlio. Portanto, o seu suicídio representou para o populismo uma perda (WEFORT, 1980). Furtado, considera que alteraram-se os preceitos do populismo:

---

<sup>64</sup> Como forma de combate à inflação, João Goulart e Vargas instituíram, em outubro de 1953, o Plano Aranha. Como resultado, o salário mínimo foi de Cr\$1.200,00 para Cr\$2.400,00 no ano de 1954, medida que desagradou os setores mais conservadores do país (IANNI, 1986).

<sup>65</sup> Também conhecido como 'crime da rua Toneleros', Carlos Lacerda teria sido vítima de um atentado na saída de seu prédio residencial, em 5 de agosto de 1954. Nesse atentado, o major da Aeronáutica Rubens Vaz faleceu e Lacerda foi atingido em um dos pés. Partidário radical da UDN, Lacerda acusou membros do Palácio do Catete como mandantes do crime. Posteriormente, como resultado das investigações foram presos e acusados de participação no atentado o então chefe da guarda pessoal de Vargas, Gregório Fortunato e o irmão do presidente, Benjamim Vargas. (DULLES, 1992). Esse incidente fragilizou a resistência de Vargas e passou a ser o motivo mais plausível para a intervenção dos militares na crise governamental.

Por um lado houve a preocupação de esvaziar de conteúdo ideológico o diálogo com as massas, inibindo-se todo processo de formação de consciência de classe. Por outro, procurou-se fixar o vínculo paternalista, que abria a porta a todas as formas de corrupção (FURTADO, 1979, p.11).

Seja qual for a interpretação, o certo é que a relação entre executivo e população passa por um momento de mudança com o fim trágico de Vargas, e, conseqüentemente, os anseios de combate à miserabilidade voltam a depender mais significativamente da representatividade dos partidos conservadores que predominavam no cenário político.

Na gestão Vargas, houve maior participação do Estado nas políticas públicas com o aumento das despesas federais em prol das questões sociais. No entanto, essas ações não foram suficientes para alterar a estrutura de reprodução das desigualdades potencializadoras do aumento da pobreza.

As políticas sociais foram setoriais e desarticuladas, ou seja, pontuais na área da educação, da saúde, da previdência, da assistência social e da habitação, e não garantiram as mudanças necessárias na estrutura social. Segundo Evaldo Vieira (1987, p.53) as medidas tomadas neste governo foram focais e indicadas sem qualquer preocupação com transformações globais, desta forma, “[...] inexistia qualquer preocupação mais profunda com transformações gerais, que alcançassem a essência da política social”.

Analisando-se as gestões Dutra e Vargas, fica evidente um tratamento ainda precário às questões sociais, focado em avanços da seguridade social aos trabalhadores urbanos e formalizados. Isso demonstra um tratamento isolado aos trabalhadores de empresas ou indústrias, fruto da intenção de constituir no país uma sociedade urbano-industrial. Portanto, nota-se que não houve uma política centrada na universalidade dos direitos nas áreas de habitação, saúde, assistência, previdência e educação.

### 1.3.3 Governo Transitório e a Manutenção das Políticas Sociais

Com o suicídio de Vargas o vice-presidente Café Filho assume o governo sem grandes intenções de alterar a estrutura política adotada pelo seu antecessor. De partido distinto, Café Filho (PSP) já havia rompido com Getúlio ainda na crise de agosto, mas uma comoção nacional e uma onda de simpatia pelo ex-

presidente surpreendeu até os antivarguistas. Era um sinal de que a política populista devia ter continuidade.

Café Filho<sup>66</sup>, em 1954, ao prestar juramento como novo presidente da República, admitiu assegurar à nação: “Antes de quaisquer outras manifestações de minha parte, quero desde logo assumir o compromisso de empenhar todas as forças para dar aos humildes a proteção que foi sempre a preocupação máxima do Presidente Getúlio Vargas” (apud SKIDMORE, 1975, p.181). Ou seja, o seu governo anunciava que daria continuidade às políticas de proteção e aos programas sociais em curso; portanto, o formato de políticas para amenização da miserabilidade permaneceria. Buscou-se conter a inflação, impulsionar o desenvolvimento econômico, fragilizar a intervenção estatal e dinamizar a exportação de produtos, medidas que demonstram a preocupação com um tipo de ganho atrelado às oligarquias.

No campo econômico, sua postura mais radical com relação a Vargas, Café Filho nomeia como ministro da Fazenda Eugenio Gudín<sup>67</sup>. Em 1955 as autoridades financeiras lançaram a Instrução 113 da Superintendência da Moeda e Crédito (SUMOC) que permitia a entrada de máquinas e equipamentos sem cobertura cambial, ou seja, sem depósito de dólares para a aquisição no Banco do Brasil<sup>68</sup>. Reforçava o pensamento de que o país necessitava de investimentos estrangeiros e por isso deu incentivos com “[...] privilégios especiais para remessas

---

<sup>66</sup> “João Fernandes Campos Café Filho (Natal, 3 de fevereiro de 1899 - Rio de Janeiro, 20 de fevereiro de 1970) foi um advogado e político brasileiro, sendo presidente do Brasil entre 24 de agosto de 1954 e 8 de novembro de 1955, quando foi deposto. Com o suicídio de Vargas, em 1954, assumiu a Presidência, exercendo o cargo até novembro de 1955. Em novembro de 1955, foi afastado da presidência por motivos de saúde, assumindo em seu lugar o presidente da Câmara, Carlos Luz, este deposto por tentar impedir a posse do presidente eleito Juscelino Kubitschek. Seu governo foi marcante pelas medidas econômicas liberais comandadas pelo economista Eugênio Gudín” (SILVA, 1975).

<sup>67</sup> Eugênio Gudín Filho foi um economista brasileiro, ministro da Fazenda entre setembro de 1954 e abril de 1955, durante o governo de Café Filho. Promoveu uma política de estabilização econômica baseada no corte das despesas públicas e na contenção da expansão monetária e do crédito, o que provocou a crise de setores da indústria. Sua passagem pela pasta foi marcada, ainda, pelo decreto da Instrução 113, da Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc), que facilitava os investimentos estrangeiros no país, e que seria largamente utilizada no governo de Juscelino Kubitschek. Foi por determinação sua também que o imposto de renda sobre os salários passou a ser descontado na fonte (KELLER, 2010).

<sup>68</sup> A Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc) foi criada pelo Decreto-Lei nº 7.293, de 2 de fevereiro de 1945 (BRASIL, 1945). Sua criação foi proposta em 1944 pelo professor Otávio Gouveia de Bulhões ao ministro da Fazenda Artur de Sousa Costa, como instituição que constituiria o embrião do futuro Banco Central do Brasil. A Instrução 113 da SUMOC foi instituída em 1955, no governo Café Filho (MALAN, 2010).

de lucros e amortização do capital como, por exemplo, fornecer taxa cambial favorecida” (MANTEGA, 1985, p.74).

A política econômica de Gudin era oposta ao pensamento de Celso Furtado, pois não se tratava de angariar investimentos estrangeiros e sim de sairmos da condição de subdesenvolvidos. Isso implicaria, entre outros aspectos, deixar de sermos exportadores de matéria prima e importadores de manufaturados, para fortalecer a indústria nacional orientada para o mercado interno (FURTADO, 1974, 1977, 2002). Portanto, houve uma série de esforços em prol da industrialização e abertura para o capital estrangeiro, em detrimento das questões sociais.

Na *área da saúde*, formou-se um novo ministério, agora desmembrado da Educação, e propôs-se a elaboração do Código Nacional de Saúde. Na *Previdência Social* foi proposto reformulação e sugerida a quitação da dívida, além da revisão da Lei Orgânica da Previdência Social. Já na *área da habitação popular*, Café Filho diminuiu os investimentos na Fundação Casa Popular, por considerar que houve gasto excessivo com o programa durante o período getulista.

No que se refere a programas de combate à pobreza na gestão Café Filho, não houve avanços significativos. O que marcou essa administração foram as mudanças econômicas implantadas por Gudin, que serviram de alicerce para a política desenvolvimentista de Juscelino Kubitschek.

#### 1.3.4 Juscelino Kubitschek e a Questão Social (1956-1961)

Em 3 de outubro de 1955 Juscelino Kubitschek elegeu-se presidente tendo João Goulart como vice<sup>69</sup>. Essa conjuntura evidencia a força da coligação PSD/PTB em face das indecisões ideológicas partidárias da coligação UDN/PDC/PL<sup>70</sup>.

A administração de Juscelino foi dinamizada e orientada por um grande otimismo em relação ao crescimento do país, a confiança prosperava sob a

<sup>69</sup> Juscelino Kubitschek elegeu-se com 3.077.411 dos votos o que representou 36% do sufrágio geral. Ele obteve uma votação menor do que Dutra em 1945 com 55% e Vargas em 1950 com 49%. Seu vice, João Goulart teve mais votos; 3.591.409.

<sup>70</sup> Um exemplo da ambiguidade ideológica da coligação UDN/PDC/PL foi o seu apoio incondicional ao monopólio estatal do petróleo em oposição ao intervencionismo do Estado na economia, além de se posicionar contra a cassação dos mandatos comunistas e ser a principal fonte de denúncias da infiltração comunista nas esferas públicas (VIEIRA, 1987).

égide do desenvolvimentismo<sup>71</sup>. O financiamento da modernização e o desenvolvimento da industrialização se impuseram sobre as questões sociais. Não que o processo desenvolvimentista não tivesse preocupações com a erradicação da pobreza, mas esta seria consequência do plano de industrialização e modernização do país.

Os programas e projetos de combate à miserabilidade não se impuseram na agenda governamental por falta de força política. Verifica-se que as políticas governamentais compreendiam uma simples equação de aumento de renda, sem alterar o jogo econômico em curso, sem modificar significativamente a lógica de concentração da estrutura econômica do país.

Para a administração Kubitschek, o desenvolvimentismo deveria aliar-se ao capital externo e às nações mais “evoluídas” do capitalismo como forma de superar o subdesenvolvimento<sup>72</sup>. Para Juscelino, essa visão de superação do subdesenvolvimento era algo de que a classe trabalhadora já estava ciente e, portanto, o apoiava. Diz Kubitschek em 1956:

O trabalhador brasileiro compreendeu que, nesta hora do mundo, desenvolvimento e justiça social significam a mesma coisa; que não haverá destino nenhum para si mesmo, para sua família, para sua classe, num país atrasado [...] (apud VIEIRA, 1987, p.74)

Questões fundamentais na constituição de um país livre da pobreza, como a *reforma agrária*, por exemplo, eram mantidas incólumes. Prova disso é o veto do PSD a projetos que ameaçavam a propriedade privada, com o apoio da maioria no senado e na câmara, principalmente dos representantes da UDN. O descaso com o trabalhador rural foi uma constante no processo desenvolvimentista. As contradições entre discursos e ação política se fizeram presentes na questão agrária. Em 1956, Juscelino alegou que dificilmente se consolidaria a revolução

---

<sup>71</sup> “Nome dado à estratégia política de desenvolvimento adotada durante o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), que visava acelerar o processo de industrialização e superar a condição de subdesenvolvimento do país. O desenvolvimentismo como modelo econômico postulava que o crescimento dependia diretamente da quantidade dos investimentos e da produtividade marginal do capital; estes dois elementos estavam ligados ao investimento estrangeiro, que os fazia variar em função de sua própria importância. O desenvolvimentismo como ideologia de um desenvolvimento autônomo no âmbito do sistema capitalista proclamava por sua vez a riqueza e a grandeza nacional, a igualdade social, a ordem e a segurança.” (ABREU, 2010a).

<sup>72</sup> Exemplo dessa intenção é o rompimento brasileiro com o Fundo Monetário Internacional (FMI) em junho de 1959 e a maior aproximação com a Operação Pan-Americana (OPA). Com isso, o governo brasileiro se aproximava dos investimentos norte-americanos cuja ideologia era desenvolver o continente e superar o seu subdesenvolvimento.

industrial “[...] sem uma sólida base agrícola e sem um mercado interno em expansão” (apud FAUSTO, 2007, p.186). Ao final do mandato, justificou o fracasso na área alegando “[...] mudanças profundas na agricultura teriam sido inócuas sem o respaldo de um desenvolvimento industrial que o sustentasse” (apud FAUSTO, 2007, p.186). Anos mais tarde J.K. concluiu:

A Reforma Agrária é uma necessidade inadiável porque o Brasil já tem condições de suportá-la [...] Todo país que fez a Reforma Agrária despreparado industrialmente fracassou [...] Estamos preparados para por em pratica um programa de tal natureza, pois já existe no Brasil uma indústria de base capaz não só de dar cobertura a um tal programa como de levá-lo às consequências mais objetivas (Correio da Manhã 1963 apud FAUSTO, 2007, p.186).

É imprescindível fazer alusão ao papel das Ligas Camponesas<sup>73</sup> na questão agrária. O desempenho e a sua forma de atuação política abalavam a estrutura conservadora dos partidos e enfatizava a urgência das políticas voltadas às questões sociais. O governo permitiu que as Ligas se expressassem politicamente, mas era só isso, pois elas estavam sob vigilância constante. Francisco Julião, um dos líderes do movimento, apontou o descaso das demandas do campo, alegando “[...] edifícios foram alicerçados, no sacrifício de centenas de milhares de camponeses, no quinquênio Juscelino Kubistchek, que não teve uma palavra de esperança sequer para o campesinato” (JULIÃO, 1957, p.2).<sup>74</sup>

Em contrapartida para as massas trabalhadoras urbana estavam assegurados os reajustes de aposentadorias e pensões, o abono provisório e o aumento dos vencimentos do funcionalismo público. Foram criados o Fundo de Assistência, e organizados o Serviço de Assistência e o Seguro Social. Portanto:

---

<sup>73</sup> “As ligas camponesas foram associações de trabalhadores rurais criadas inicialmente no estado de Pernambuco, posteriormente na Paraíba, no estado do Rio de Janeiro, Goiás e em outras regiões do Brasil, que exerceram intensa atividade no período que se estendeu de 1955 até a queda de João Goulart em 1964.[...] Seu principal objetivo era lutar pela reforma agrária. [...] Criadas em uma conjuntura favorável de liberalização política, que coincidiu com o governo Kubitschek, as ligas seriam marcadas pelo período de ascensão do populismo. De fato, a existência mesma do movimento parece estar ligada às ideologias desenvolvimentistas, de integração nacional e de expansão da cidadania. Nesse sentido, as reivindicações camponesas ecoavam como parte de um único e amplo projeto” (CAMARGO, 2010).

<sup>74</sup> Documento digitalizado a partir de cópia mimeografada cedida por Otavino Silva, do seu acervo pessoal. Parte desse documento encontra-se no Volume 4 da coleção A questão agrária no Brasil, organizada por João Pedro Stedile, publicada pela Editora Expressão Popular em 2006.

[...] o ideário político de Juscelino baseava-se na manutenção da ordem legal, na consolidação do regime democrático, no alinhamento com o denominado ‘mundo livre’<sup>75</sup>, na inevitabilidade do auxílio do capital estrangeiro ao Brasil e no desenvolvimentismo. Tudo isto em geral vinha embalado com o invólucro da fé na futura grandeza nacional (VIEIRA, 1987, p.73).

O rompimento com a economia nacionalista que foi iniciado na gestão Café Filho firmou-se na administração de Kubitschek. Na tentativa de angariar fundos do exterior, as parcerias com o apoio norte-americano foram fortalecidas. Dessa função foram incumbidas os ministros Otavio Gouvêa Bulhões, José Maria Whitaker<sup>76</sup> e Mario Câmara. Com isso, foi dada continuidade à política de Gudin (VIEIRA, 1987), a qual culminou com o Programa de Metas, ou Plano de Metas, financiado com o capital externo. O programa tinha como objetivo o processo de modernização e industrialização. Diz Bielschowsky na cinebiografia *O Longo Amanhecer* de 2004:

[...] o plano de metas vai ser concebido num momento em que havia uma incerteza sobre o que o Estado faria. Quando Getúlio cai, há uma grande incerteza sobre a continuidade do processo de industrialização, que era visto por muitos como a viabilização da riqueza e a superação da miséria.

Segundo Maria da Conceição Tavares, o Plano de Metas propôs “[...] uma associação entre o capital estrangeiro e o nacional” (O LONGO, 2004). Essa associação priorizou os aspectos econômicos, sobretudo a industrialização com os setores do sistema energético e de transporte. Para garantir avanços o programa atuou em duas frentes combinando iniciativa estatal e participação privada. A primeira o Estado procurou diagnosticar as dificuldades enfrentadas pela iniciativa privada e as lacunas deixadas pela infraestrutura deficitária e pela falta de créditos, buscando solucionar essas dificuldades. A segunda frente atuou diretamente com incentivos vindos do exterior, direcionados à produção. Facilitaram-se a liberação de créditos e a importação de maquinário, concedendo-se taxas cambiais privilegiadas e isenções fiscais. Para Mantega (1985, p.73):

<sup>75</sup> Entendam-se como Mundo Livre as principais potências do capitalismo ocidental no período analisado.

<sup>76</sup> Foi por duas vezes ministro da Fazenda, de 1930 a 1931, durante o governo provisório formado após a Revolução de 1930, chefiado por Getúlio Vargas, e de 12 de abril a 10 de outubro de 1955, no governo Café Filho. Foi presidente do Banco do Brasil durante o governo de Epitácio Pessoa.

[...] o Plano de Metas distinguia-se dos seus *fac-símiles* à medida que punha em prática um extenso programa de incentivos ao setor privado, combinado com a atuação das instituições e empresas estatais, resultando na mobilização de um volume inédito de recursos.

O Plano de Metas trabalhou na efetividade de 30 projetos de setores diferentes: 5 para a Energia, 7 para Transportes, 6 para Alimentação, 12 para a indústria de base.<sup>77</sup> O plano teve a influência dos estudos da Comissão Mista Brasil-EUA que atentaram para a importância dos setores energético e de transportes para a industrialização brasileira. Segundo relatórios da comissão, era necessário combater os “*pontos de estrangulamento*” na economia brasileira.<sup>78</sup> Este conceito referia-se aos setores críticos do funcionamento da economia brasileira. Portanto, desobstruir esses pontos era a condição primeira do Plano de Metas (MANTEGA, 1985).

Podem-se traçar as origens do conceito de “pontos de estrangulamento”, no crescimento não-equilibrado, isto é, em uma situação na qual existe uma deficiência de capital social básico em relação a atividades diretamente produtivas (LAFER, 2010). Portanto, a expansão da procura precede por muitos anos a expansão da oferta, tornando-se, dessa forma, praticamente compulsório o investimento em infra-estrutura. Esse conceito já vinha sendo trabalhado na CEPAL e no BNDE (LAFER, 2010).

O plano preocupou-se com os investimentos para aperfeiçoar a infraestrutura no setor agropecuário sem, de fato, atentar para as condições dos trabalhadores do campo. Prova disso foram os esforços nas seguintes metas: armazéns e silos (meta 14); armazéns frigoríficos (meta 15); matadouros industriais (meta 16); mecanização da agricultura (meta 17); e fertilizantes (meta 18). O setor agropecuário foi pensado mais como aparato para o desenvolvimento econômico do que com uma forma para conter à subnutrição<sup>79</sup> (LAFER, 2010).

Apesar dos esforços, a distribuição de renda no governo Kubistchek não foi nada animadora. Conforme dados do recenseamento de 1960, dos 70

<sup>77</sup> Os avanços proporcionados pelo cumprimento das metas estão no Apêndice C.

<sup>78</sup> Ver: Relatório da Comissão Mista (1955).

<sup>79</sup> Diversos institutos foram criados na gestão JK para atender a meta de expansão da agricultura e veterinária, Alguns institutos: Instituto de Economia Rural, da Universidade Rural; Instituto de Genética, da Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiros” da Universidade de São Paulo; Instituto de Tecnologia Rural da Escola de Agronomia da Universidade do Ceara; Instituto de Mecânica Agrícola, da Universidade do Paraná.

milhões de habitantes apenas 19,8 milhões eram remunerados, dos quais 29,3% recebiam acima de um salário mínimo. O alto custo de vida, consequência do desenvolvimento, assolava as populações de baixa renda. Mesmo que a distribuição de renda tenha sido foco na forma de combate à pobreza, ainda assim, o governo não conseguiu avanços significativos. No entanto:

Não se trata apenas de gerir a distribuição de renda, como pensam muitos que se deixaram fascinar pelo economicismo ideológico produzido pela mesma economia iníqua causadora da pobreza que condenamos. Trata-se da distribuição equitativa dos benefícios sociais, culturais e políticos que a sociedade contemporânea tem sido capaz de produzir, mas não tem sido capaz de repartir. A questão é muito mais social do que econômica (MARTINS, 2002, p.10).

Pensando-se no fortalecimento de uma economia que pudesse sustentar a equidade dos benefícios da produção, foi criada a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE)<sup>80</sup>. Devido ao atraso econômico e social do Nordeste em relação às regiões sul e sudeste, a resolução dos problemas da região se tornou uma das questões centrais no governo de Juscelino. Sobre o cenário político e cultural no qual a SUDENE desenvolveu os seus projetos, Francisco Oliveira traça as dificuldades que a Superintendência enfrentou.

[...] um lugar do patrimonialismo, do jeitinho brasileiro por excelência. [...] uma classe latifundiária no sertão ferocíssima e uma classe burguesa na zona da mata dona dos engenhos [...] cidades mortas na zona da mata [pois] o monopólio do açúcar é uma coisa que não enriquece a divisão social do trabalho. Portanto, as cidades são muito pobres. E [por fim] o sertão velho de guerra dominado pelo latifúndio, onde o último lampejo de modernidade havia sido contraditoriamente o cangaço (O LONGO, 2004).

A SUDENE partiu de uma reflexão de Furtado acerca do tratamento dado às políticas de combate à seca até então. Refere Furtado “[...] não se trata de

---

<sup>80</sup> “A secretaria executiva da Sudene, cujo titular de 1959 a 1964 foi o economista Celso Furtado, de resto responsável pela formulação estratégica do órgão a partir do seu célebre diagnóstico *Uma política de desenvolvimento para o Nordeste*, de 1959, é a responsável pelo funcionamento da superintendência. Sua estruturação de autarquia, clássica já na tradição administrativa brasileira, além de implicar a flexibilidade dessa forma de administração indireta, permitiu um grau de maleabilidade e iniciativa sem paralelo na administração pública brasileira. A Sudene podia criar, como de fato criou, empresas e sociedades de economia mista, nas quais ela representava a União, sem necessitar de aprovação prévia do Congresso Nacional e, formalmente, nem mesmo do Poder Executivo” (MASCARENHAS; LOURENÇO NETO, 2010).

lutar contra a seca, mas considerar a seca como parte do sistema ecológico nordestino. Portanto, criar no nordeste uma economia que pudesse conviver com a seca. Não se trata de ir contra as secas” (O LONGO, 2004), expressando uma ideia a de Josué de Castro. Ambos compreendem a necessidade da análise multidisciplinar dos fatores que contribuem para a pobreza na região (CASTRO, 1968,1960).

Segundo Furtado, seria necessário “[...] criar um sistema econômico viável, [que] se trata de desenvolver todo o nordeste, não é só a seca, é um problema global” (O LONGO, 2004). Portanto, do ponto de vista político, a SUDENE de Furtado “[...] batia de frente contra o poder oligárquico organizado no nordeste” (O LONGO, 2004). A SUDENE foi planejada em três pontos essenciais para a sua atuação:

[o primeiro] era abandonar a velha estratégia de combate às secas, isto é, de tentar reverter um fenômeno natural através de obras, o que se chamou durante muito tempo de política hidráulica. Não era abandonar o chamado combate às secas, mas era não fazer disso o centro estratégico da remontagem da economia do nordeste.

[o segundo] era simples, era fazer no Nordeste o que se fazia no Brasil, industrializar.

[o terceiro] era desmontar a estrutura fundiária da região. O Celso atribuía [...] [que] os problemas da seca, não a seca como fenômeno natural, mas os problemas econômicos e sociais decorrentes dela. Atribuía a estrutura da propriedade e não ao fenômeno natural [...] é famoso o seu diagnóstico de que, o que faz a economia frágil do interior do nordeste é o latifúndio. Porque o latifúndio obriga as populações a produzirem produtos para os quais a ecologia da região não está preparada (O LONGO, 2004).

No plano político, a criação da SUDENE interessava à política externa norte-americana, uma vez que no Nordeste havia grande agito político e, portanto, uma ameaça à “democracia” ao molde estadunidense (RIBEIRO, 2008). Segundo Ribeiro (2008, p.350), o governo Kennedy tinha a concepção de que “[...] aquela [o nordeste brasileiro] era uma área crítica, na qual os esforços da Aliança [para o Progresso]<sup>81</sup> deveriam ser concentrados”. A Furtado, coube a tarefa de estruturar a SUDENE e demonstrar a urgência de um plano para o Nordeste, algo que foi notado pelos americanos:

---

<sup>81</sup> A Aliança para o Progresso nasceu efetivamente no governo Jânio Quadros (agosto de 1961), então, a aliança será discutida mais detidamente nas seguintes gestões: Jânio Quadros, João Goulart, Castelo Branco e Costa e Silva. Foi nestes que a parceria se fez mais presente.

Deram-se conta de que o quadro nordestino era grave, mas também de que os problemas estavam sendo enfrentados com realismo [...] compreenderam os auxiliares de Kennedy que era de boa tática para nós manter boas relações com as ligas camponesas e outros movimentos que expressavam a insatisfação da população (FURTADO, 1989 apud RIBEIRO, 2008, p.350).

A Sudene<sup>82</sup> foi criada pela Lei nº 3.692, de 15 de dezembro de 1959, do Congresso Nacional, promulgada pelo presidente Juscelino Kubitschek. Conforme decreto, as finalidades e funções da Superintendência são: a) estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento do Nordeste; b) supervisionar, coordenar e controlar a elaboração e execução de projetos a cargo de órgãos federais na região e que se relacionem especificamente com o seu desenvolvimento; c) executar, diretamente ou mediante convênio, acordo ou contrato, os projetos relativos ao desenvolvimento do Nordeste que lhe foram atribuídos nos termos da legislação em vigor, e d) coordenar programas de assistência técnica, nacional ou estrangeira, ao Nordeste (MASCARENHAS; LOURENÇO NETO, 2010). Portanto, o objetivo de sua criação foi a promoção e coordenação do desenvolvimento do Nordeste.

Se imaginarmos a **Educação** como parte de uma rede de ações sociais no combate à miserabilidade, a gestão JK não foi muito favorável. O ensino profissionalizante foi visto como um processo fundamental para a industrialização e integração de uma sociedade urbano-industrial<sup>83</sup>. O próprio Plano de Metas demonstrou essa preocupação. Em entrevista ao jornal *O Estado de São Paulo* (de 20 de dezembro de 1956) Kubitschek evidenciou que o mais próximo do social que o plano pudesse atingir foi a meta 30 sobre a educação, mas orientada para o Desenvolvimento. Diz ele: “A conclusão é simples: a infraestrutura econômica deve ser acompanhada de uma infra-estrutura educacional e, portanto, social. A meta constitui propriamente um Programa de Educação para o Desenvolvimento” (apud VIEIRA, 1987, p.85).

---

<sup>82</sup> “O Nordeste da Sudene é, a rigor, uma definição já de ‘política de desenvolvimento’, pois é o conjunto de estados ‘subdesenvolvidos’ em relação à parte do país que se poderia considerar como mais desenvolvida. Inclui o estado do Maranhão, não tradicionalmente reconhecido como Nordeste, a parte mineira, que tampouco tem algo a ver com seus novos parceiros regionais, e o território federal de Fernando de Noronha, uma simples base militar do Exército. Esse conjunto de 1.650.000km<sup>2</sup> correspondente a 18,4% do território nacional, abrigava em 1980 cerca de 35 milhões de habitantes, ou seja, 30% da população brasileira” (MASCARENHAS; LOURENÇO NETO, 2010).

<sup>83</sup> “O interesse pela educação profissionalizante transparecia no fato de, entre 1957 e 1959, os recursos financeiros do ensino industrial a nível médio terem-se multiplicado por 4, em virtude de decisão governamental” (VIEIRA, 1987, p.101).

A meta 30 estava relacionada à ideia de educar a se “engrandecer”, ou seja, educar o povo e adequá-lo aos padrões de uma estrutura social tendo como norte os países do ‘mundo livre’, algo difícil de pensarmos ao constatar que tínhamos uma alta taxa de analfabetismo. Conforme apresentou Helena Bonemy (2012) em 1960, apresentávamos uma taxa de 39,35% de analfabetos da população com idade acima dos 15 anos. Enquanto que, no final do século XIX, os países que já se haviam industrializado conquistaram a universalização da educação, rompendo, dessa forma, a barreira do analfabetismo. Portanto, “[...] é forçoso admitir que, na segunda metade do século XX, uma taxa de aproximadamente 40% de analfabetos entre a população adulta de um país que falava em modernização e desenvolvimento era alarmante” (BOMENY, 2012b).

Destaca-se o embate sobre a educação pública. Os *lacerdistas*, adeptos da política do deputado Carlos Lacerda, defendiam a privatização do ensino, pois atrelados ao Estado permaneceriam os resquícios da ditadura do Estado Novo de Vargas. Por outro lado, defendendo o ensino gratuito e contrapondo a privatização, estavam educadores como Fernando de Azevedo, Florestan Fernandes e Anísio Teixeira que elaboraram um manifesto em 1959<sup>84</sup> centrado no discurso de que:

[...] a educação pública é a única que se compadece com o espírito e as instituições democráticas, cujos progressos acompanha e reflete, e que ela concorre, por sua vez, para fortalecer e alargar com seu próprio desenvolvimento.[...] A escola pública, cujas portas, por ser escola gratuita, se fraqueiam a todos sem distinção de classes, de situações, de raças e de crenças é, por definição, contrária e a única que está em condições de se subtrair a imposições de qualquer pensamento sectário, político ou religioso (AZEVEDO, 1959).

Florestan Fernandes, por sua vez, considerava que uma rede de escolas particulares ofereceria uma posição privilegiada às elites em relação ao acesso escolar das classes de baixa renda. Portanto, o ensino através de uma rede privada estaria em oposição à democratização e universalização do ensino. Tais preocupações foram expostas no manifesto redigido por Fernando de Azevedo em

---

<sup>84</sup> O manifesto dos educadores “Mais uma vez convocados”, reafirmação do “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, de 1932, veio à luz em 1 de julho de 1959. Redigido novamente por Fernando de Azevedo, contou com 189 assinaturas, entre as quais as de Anísio Teixeira, Florestan Fernandes, Caio Prado Junior, Sergio Buarque de Holanda, Fernando Henrique Cardoso, Darcy Ribeiro, Álvaro Vieira Pinto, entre outros intelectuais da época (AZEVEDO, 1959).

que consideravam a educação como a mola propulsora do desenvolvimento do país (AZEVEDO, 1959).

Na área da **Saúde Pública**, Kubistchek preocupou-se com a população rural. Os moradores do campo se viam “esquecidos” nas políticas sociais, era o plano de industrialização e urbanização demonstrando os seus reflexos. Com investimentos maciços nos setores visados pelo plano de metas, a pobreza absoluta assolava as condições de vida da população rural. Então, J.K. estabeleceu prioridade de “[...] ação decisiva na luta contra as endemias rurais: doenças de massas” (apud VIEIRA, 1987, p.114). Isso não significa dizer que os números da saúde pública nas grandes cidades apresentaram melhores resultados<sup>85</sup>.

Mesmo com avanços no combate às doenças de Chagas, Malária e Tuberculose, o país apresentava índices, inaceitáveis, de mortalidade adulta. Exemplo disso é que, em 1957, na capital da República, Rio de Janeiro, 58,7% da população morria antes dos 50 anos, em Recife 78% e, o absurdo, 85,6% em Teresina morria antes daquela idade. No triênio 1959 a 1961, a cidade de São Paulo apresentava índices de expectativa de vida de 49,59 anos para a faixa etária de 20 anos de idade. E a mortalidade infantil apresentou números alarmantes: em 1956, de cada mil crianças nascidas vivas e contabilizando até um ano de idade 142,59 morriam (POSSAS, 1981).

Verifica-se, com isso, que a agenda governamental de Kubistchek postergou questões essenciais da área social, priorizando o desenvolvimento econômico em detrimento da saúde pública.

O governo JK estreitou as relações entre Previdência, Assistência Social e Habitação Popular. A Previdência Social não apresentou grandes mudanças, aliás era alvo constante da oposição devido aos vultuosos gastos nessa área. Programas como o IAPI, SAMUD e SAMPS deram continuidade ao padrão de atendimento anterior. Na Assistência Social<sup>86</sup>, o SAPS continuava a atender a população de baixa renda, ainda que paliativamente. Havia então, um processo em curso nos programas assistenciais, pois:

---

<sup>85</sup> A capital de São Paulo, por exemplo, apresentava uma expectativa de vida, entre 1959-1961, conforme a qual apenas 16,6% dos indivíduos atingiam 60 anos de idade e apenas 31,7% alcançavam os 40 anos. Como contra-ponto, na Inglaterra, a expectativa de vida era de 69,7 anos, em 1950, enquanto, em algumas capitais brasileiras, por exemplo, Rio de Janeiro e Vitória, a expectativa de vida era de 54,9 e 39,2 respectivamente, isso, sete anos após 1950 (VIEIRA, 1987).

<sup>86</sup> Ver Síntese da Legislação da Assistência Social entre os anos de 1946 e 1964 (Apêndice D).

Tratava-se, antes de mais nada, de manter os problemas sociais dentro de certos limites, de forma a conter e prevenir a radicalização de conflitos que pudessem ameaçar os interesses das classes dominantes [...] essa política caracterizava-se justamente por sua impossibilidade de superar as carências efetivas da população, reduzindo-se a atenuar e reproduzir aquelas ‘carências’, institucionalizando as manifestações do processo de pauperização absoluta e relativa do proletariado e das sequelas daí derivadas (COSTA; VITA; PRALON, 1998, p.11).

Na **Habitação Popular**, a extrema necessidade de moradia “casou” com o ideário do Brasil urbano-industrial. Embora o governo tenha construído um número de habitações significativo em relação aos seus antecessores, os avanços qualitativos do sistema habitacional brasileiro ainda eram precários<sup>87</sup>. Segundo Vieira (1987), em 1960, os 70 milhões de habitantes estavam divididos em 13 milhões de residências, um ínfimo desempenho para o governo que aspirou ao desenvolvimento.

Trata-se de taxa bastante favorável ao governo, se não se atentasse para o tamanho das casas, para a desigual distribuição da população nestas residências e se fosse esquecida a tremenda diferença de material de construção e de uso entre elas (VIEIRA, 1987, p.125).

Ressalta-se também que havia punições aos moradores que por ventura fizessem uso indevido do imóvel ou qualquer agitação política nos arredores dos conjuntos. Conforme a cláusula 16 do contrato-padrão de *Escritura particular de promessa de compra e venda de imóvel*<sup>88</sup>, previa-se como punição a perda da casa aos compradores que: por seu procedimento, vierem a tornar-se nocivos à ordem ou à moral do Núcleo Residencial, ou criarem embaraço à sua Administração; ou o que promover agitação de qualquer natureza no conjunto ou permitir que dependente seu o faça; ou ainda aquele que se negar a receber, em seu imóvel, funcionários do Serviço de Assistência Social da FCP e a prestar-lhe as informações solicitadas. Também pune-se com a perda da casa o adquirente que utilizá-la em atividade de caráter religioso, político, esportivo, recreativo ou outros inconciliáveis com a finalidade a que é destinado o imóvel (AZEVEDO; ANDRADE, 1982).

<sup>87</sup> Em todo território nacional no ano de 1960, os números referentes à habitação no país eram os seguintes: 79% das habitações não possuíam água encanada; 61% não tinham instalações elétricas e 49% não tinham instalações sanitárias (VIEIRA, 1987).

<sup>88</sup> Utilizada FCP em 1959 nos conjuntos habitacionais do município de Belo Horizonte (AZEVEDO; ANDRADE, 1982).

Os direitos previdenciários continuavam vinculados aos trabalhadores formais da indústria e das empresas. Permanecia a assistência médica, preocupada em devolver o trabalhador, rapidamente, ao sistema produtivo, deixando à margem o restante da população - trabalhadores rurais, empregados domésticos, profissionais liberais e autônomos estavam todos excluídos dos benefícios da Previdência Social.

Para a política econômica do governo, a produção se sobrepunha às questões sociais sob a alegação que, para alcançar as melhorias sociais, o desenvolvimento econômico seria imprescindível. Conforme a fala de J.K. no início e final de seu mandato: 1ª) "O programa de política social deve, portanto, ser delineado e executado em consonância com o plano do desenvolvimento econômico" (KUBISTCHEK 1956 apud VIEIRA, 1987, p.99); a 2ª) "Essa realidade leva à conclusão de que a inflação que atravessamos não tem importância; o que importa é produção" (KUBITSCHEK 1960 apud VIEIRA, 1987, p.96). A administração juscelinista pouco alterou a organização e a efetividade das políticas sociais; sua gestão foi marcadamente uma gestão de cunho desenvolvimentista, no sentido de ampliação do parque industrial e econômico do país.

Para Furtado, houve um modelo importado de industrialização, pois, no cerne decisório da política econômica, havia um "grupo ortodoxo" insistindo em importar fórmulas que ofereciam dupla vantagem: "[...] a de defender o 'status quo' e a de ter aparência de 'científicas', graças à etiqueta que traziam das universidades estrangeiras" (FURTADO, 1985, p.161). Portanto, havia extrema urgência de inventar soluções políticas para o desenvolvimento de forma local, pois a "problemática" do desenvolvimento abarcava na totalidade o processo político e social (FURTADO, 1985).

A economia primário-exportadora do Brasil era de um "[...] tipo colonial e estava sendo recolocada no seu quadro histórico. Portanto, não caberia vestir a realidade com as camisas pré-fabricadas" (FURTADO, 1985, p.168) era necessário analisar as peculiaridades do processo formativo do país. Para Mantega (1986), o desenvolvimentismo jusceliniano não produziu os benefícios sociais que prometeu: a elevação da renda dos trabalhadores, a divisão equitativa da riqueza e da produção, e outros efeitos, não se constituíram significativamente.

Se o foi por desconhecimento ou falta de força política, o fato é que os impactos do desenvolvimento econômico para a população de baixa renda foram

avassaladores. Imaginar que a produção por si só seria capaz de alterar a estrutura de concentração de poder e de renda existentes foi um equívoco. Conforme Furtado (1985) e Castro (1960) entre outros, o desenvolvimento econômico deveria vir acompanhado das intervenções do Estado, monitorando e orientando o mercado, em meio a uma série de políticas sociais de base para melhorar a distribuição de renda e possibilitar o acesso aos bens públicos e assim enfrentar a pobreza.

### 1.3.5 Jânio Quadros e João Goulart - os Programas de Combate à Pobreza Pouco Antes da Ditadura

Cabe destacar a **conjuntura política** dos anos que antecederam o golpe militar. Jânio Quadros, depois de transitar por diversos partidos, saiu como candidato à presidência pela UDN e coligados (PL, PTN e PDC) em 1960. Jânio se aproveitou dos pontos de desgaste do governo J.K., entre os quais a inflação e as constantes denúncias de corrupção, e promoveu sua candidatura embalada nos *slogans* de “Jânio vem aí” e símbolos como a vassoura. Ademais, a sua administração ganhou destaque quando ele governou São Paulo, principalmente pelo crescimento vertiginoso da cidade através dos incentivos à industrialização. Este período deu importante contribuição a sua projeção política. Vale lembrar que o próprio Programa de Metas, desenvolvido pela administração juscelinista, deu relevância ao papel de Jânio Quadros no cenário político brasileiro<sup>89</sup> (BENEVIDES, 1981).

João Goulart, por sua vez, surgiu como perfeito interlocutor entre as massas trabalhadoras, algo em que a administração J.K. deixou a desejar. Jango, como era conhecido, daria continuidade às tentativas de aproximação com o proletariado, algo próximo ao que Getulio Vargas foi. Com o auxílio dos comitês Jan-Jan<sup>90</sup> a dupla, Jânio Quadros (pela UDN e coligados) e João Goulart (da coligação

---

<sup>89</sup> Outro ponto importante para a projeção de Jânio Quadros à presidência foi a difusão do MPJQ (Movimento Popular Jânio Quadros) instaurado com o apoio da Associação Brasileira de Imprensa (ABI) em 20 de abril de 1959 – associação então presidida por Herbert Moses. Esse movimento popular era constituído por pessoas sem partido em uma espécie de “janismo” aflorado durante a campanha presidencial, mas é inevitável vincular a influência partidária no interior da ABI, portanto, na constituição do MPJQ (MAYER; XAVIER, 2010).

<sup>90</sup> “Jan-Jan” foi o nome destinado aos comitês locais que buscavam angariar votos para Jânio Quadros à presidência e a João Goulart na vice-presidência. Estes comitês tiveram importante papel para à eleição da “chapa” Jânio-Jango (ARAÚJO; PIMENTA, 2010).

PSD/PTB), foi eleita no pleito de 1960 para a presidência da República<sup>91</sup> (BENEVIDES, 1981).

Embora tenha ficado apenas meses no cargo (de 31 de janeiro a 25 de agosto de 1961), Jânio Quadros apresenta alguns aspectos de sua política referente ao combate à pobreza aos quais podemos fazer algumas objeções. Seus discursos e propósitos abordam temas, tais como: moralização e austeridade na vida pública; promoção do bem-estar social; independência da política externa; aperfeiçoamento da democracia; e desenvolvimento econômico de forma mais equilibrada.

Segundo Mayer e Xavier (2010), o governo Quadros priorizou uma série de “Reformas Estruturais”.<sup>92</sup> Em princípio, algumas dessas reformas foram fundamentais para um plano que viesse a contemplar o combate à miserabilidade, entre elas, talvez a principal, está a lei de reforma agrária. Esta apareceu quando as Ligas Camponesas se manifestavam pela distribuição fundiária. O próprio Jânio Quadros, em 1961, destacou em sua campanha eleitoral, quando pronunciou: “O importante é impedir que a exagerada concentração territorial e o baixo grau de aproveitamento da terra impeçam a utilização do solo em benefício comum” (apud VIEIRA, 1987, p. 135).

Uma intrincada rede de críticas provocadas pelas ambiguidades discursivas e pelas ações governamentais, além de aproximações com líderes do regime comunista e uma orientação do PEI (Política Externa Independente)<sup>93</sup>, desgastaram a imagem de Jânio Quadros<sup>94</sup>. Jânio por sua vez, renunciou em 25 de agosto de 1961 (PINHEIRO, 2012). Ranieri Mazzilli assumiu a presidência da

<sup>91</sup> Jânio Quadros foi eleito com 48,5% dos votos, cerca de 5.671.528 eleitores; e João Goulart com 41,7% dos sufrágios. Cabe destacar que nesse momento o percentual alcançado por Jânio Quadros não foi colocado sob suspeita ou empecilho para a sua posse – tal como a UDN e Carlos Lacerda exigiram nas eleições anteriores, uma vez que a constituição de 1946 aludia à obrigatoriedade da maioria absoluta dos sufrágios para a eleição presidencial.

<sup>92</sup> Jânio Quadros fazia referência a inúmeras reformas em seus discursos, entre as principais podem-se mencionar: reforma cambial – como forma de melhorar a política de exportação; reforma no sistema econômico – como forma de combater o abuso econômico e as remessas dos lucros enviadas para o exterior; reforma no ensino universitário; reforma bancária; reforma dos códigos; reforma das instituições sociais; reforma da lei antitruste; a reforma do imposto sobre a renda; entre outras (MAYER; XAVIER, 2010).

<sup>93</sup> O PEI visava estabelecer relações com todos os povos, particularmente com os da área socialista e da África. Restabeleceu relações diplomáticas e comerciais com a URSS e a China. Algo impensável dentro do plano geopolítico e geoestratégico de inserção brasileiro. Tinha como princípio básico uma atuação independente frente à bipolaridade EUA-URSS existente na época, visando proporcionar ao Brasil os benefícios de uma ampliação do comércio internacional (PINHEIRO, 2012).

<sup>94</sup> Sobre o cenário político e os motivos pelos quais Jânio Quadros se demitiu ver: CHAIA (1992).

República (assumiu também após Goulart ser deposto em 1964). As políticas sociais e econômicas não sofreram alterações significativas. Em 7 de setembro João Goulart assumiu o mandato.

João Goulart encontrava-se na China no momento da demissão de Jânio Quadros. Ele estava a trabalho cumprindo uma solicitação presidencial. Este foi o momento oportuno para os ministros militares<sup>95</sup> afastarem as possibilidades de Jango assumir a presidência. Para estes, Goulart era um político de tendências subversivas por suas aproximações com os partidos de esquerda (PCB) e (PSB). Para sua posse foram necessárias pressões políticas e da sociedade civil<sup>96</sup>, conquanto prevalecesse um sistema parlamentar e dessa forma o poder presidencial seria atenuado pela ação do primeiro ministro, na época Tancredo Neves do PSD (SKIDMORE, 1975).

Em 1963 através de um plebiscito, Goulart retomou as funções da presidência plena e instaurou o regime presidencialista novamente, regime que viria a ser interrompido pelo golpe militar em 31 de março de 1964. Jango também se apegou às políticas que propuseram as reformas: agrária, tributária, bancária e administrativa. Reformas também chamada por Jango de “reformas de profundidade na estrutura do país”, ou seja, reformas de base.

Conforme analisa Helio Jaguaribe, para se fazer uma “[...] avaliação do governo Jango tem que se levar em conta a diferença entre as intencionalidades e as efetividades” (O LONGO, 2004). Analisando-se os discursos de João Goulart, pode-se notar que a expansão da democracia seria importante para acolher as demandas do proletariado. Para ele, a reforma eleitoral era necessária, “[...] a fim de que o povo, o operário, possa participar efetivamente do Parlamento, que é em última análise quem decide os destinos do nosso País” (GOULART, 1962 apud VIEIRA, 1987, p. 149). Segundo Francisco de Oliveira as diferenças entre Jango e J.K. foram: primeiro “o peso sindical no governo Jango [...] e a segunda é um enfrentamento com os norte-americanos. Esses são os dois pesos distintos que dão a característica do governo Jango em relação a Juscelino” (O LONGO, 2004).

---

<sup>95</sup> Os ministros militares eram: (Aeronáutica) Gabriel Grün Moss; (Guerra) Odílio Denys e (Marinha) Sílvio Heck. Também constava o apoio de Pedro Geraldo de Almeida então chefe do gabinete militar.

<sup>96</sup> Cabe destacar o importante papel da *Campanha da Legalidade* ou Liga de Defesa da Legalidade para que João Goulart assumisse a presidência. Com caráter de revolta civil e militar ocorreu dias após a renúncia de Jânio Quadros. Esta campanha foi encabeçada pelo então governador do Rio Grande do Sul Leonel Brizola (cunhado de Jango na época) e pelo General Machado Lopes (LAMARÃO, 2010).

Jânio Quadros e João Goulart representaram mandatos de intenções distintas, não obstante, ambos se propunham a por em prática a justiça social. Mandatos interrompidos que não possibilitaram a ampliação da proposta de moralização de Quadros e do reformismo de Goulart (SKIDMORE, 1975; VIEIRA, 1987; BENEVIDES, 1981; PAES, 1997).

Cabe destacar o avanço das parcerias que foram firmadas, tanto na gestão de Jânio Quadros quanto na gestão de João Goulart, com forte dependência do capital externo e incentivo da política estadunidense (RIBEIRO, 2008; SKIDMORE, 1975). Entre essas parcerias destaca-se a Aliança para o Progresso<sup>97</sup> com forte alinhamento à política externa norte americana, “[...] concebida como um programa americano de ajuda econômica, sensível às reformas sociais, aliado a um conjunto de novas relações comerciais, especialmente focado na América Latina” (RIBEIRO, 2008, p.360).

A novidade do programa foi, em parte, o fato de esperar que o desenvolvimento econômico e as reformas sociais, nunca antes propostas pelo governo americano para a América Latina, criassem uma estabilidade política, uma legitimidade dos regimes democráticos da região, detendo o presumido avanço comunista (RIBEIRO, 2008, p.320).

Sem dúvida a Aliança para o Progresso<sup>98</sup> significou uma mudança radical no campo das relações entre EUA e América Latina com interesse econômico e em vista da segurança nacional dos EUA<sup>99</sup>, mas a expressiva participação da Aliança se deu nos anos da ditadura militar, uma vez que o governo americano se sentia “receoso” em relação às políticas de Jânio Quadros e João Goulart (RIBEIRO, 2008). Nos anos de 1961 a 1964, os apoios técnicos entre as parcerias “[...] estiveram diante do seguinte impasse: controlar a inflação, deter as tentativas de estatização de setores importantes da economia, viabilizar o fluxo de

<sup>97</sup> “Programa de assistência ao desenvolvimento socioeconômico da América Latina formalizado quando os Estados Unidos e 22 outras nações do hemisfério, entre elas o Brasil, assinaram a Carta de Punta del Este em agosto de 1961. De acordo com o documento, os países latino-americanos deveriam traçar planos de desenvolvimento e garantir a maior parte dos custos dos programas, cabendo aos EUA o restante. A administração dos fundos norte-americanos competia em sua maior parte à United States Agency for International Development (USAID — Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional). [...] A partir de 1970, a análise e coordenação de seus programas passaram à responsabilidade da OEA [Organização dos Estados Americanos]” (Cf. ABREU et al, 2010).

<sup>98</sup> Ver Apêndice E com os 12 objetivos da Carta de Punta Del Este da OEA em 1961

<sup>99</sup> Embora Juscelino Kubistchek alertou “que o problema não era o de segurança mas repousava na pobreza e na falta de perspectivas gerais” (RIBIEIRO, 2008, p.340).

ajuda externa, e, apoiar, moderadamente, as reformas sociais” (RIBEIRO, 2006, p.161). Mas a Aliança para o Progresso teve atuação distinta no período democrático brasileiro e na ditadura militar, assim como são significativas as orientações da aliança com os presidentes Kennedy, Johnson e Nixon.<sup>100</sup>

Na área da economia, os governos de Jânio Quadros e João Goulart tiveram grande influência do pensamento de Celso Furtado, caracterizando-se, por consequência, por algumas tentativas de políticas na luta contra o subdesenvolvimento. Quadros continuou apoiando as medidas que Furtado vinha tomando na coordenação da SUDENE e Jango convocou-o para assumir o Ministério do Planejamento em 1962.

Para Furtado, era necessário avançar em relação ao período de desenvolvimento industrial no governo J.K., pois não se efetivou como fator determinante para amenizar as desigualdades sociais, ou seja, continuávamos na condição de subdesenvolvido. Expõe Maria da Conceição Tavares:

[...] ele [Celso Furtado] sabia que a situação continuava muito ruim socialmente, que o subdesenvolvimento se reproduzia [...] continuava com o diagnóstico estrutural pessimista sobre a reprodução interna do subdesenvolvimento, dado o tipo de modelo que a gente tinha construído [...] crítica implícita dos 10 anos de desenvolvimentistas, ele dizia: ‘olha muito lindo houve desenvolvimento, agora e o subdesenvolvimento? Se reproduz! [...] porque a oligarquia continuou a mandar, porque a questão do estrangulamento externo continuou (O LONGO, 2004).

O pensamento de Celso Furtado e de Josué de Castro, embora divergentes entre si em vários aspectos, em outros, dão importantes contribuições para analisar os projetos dos governos de Jânio Quadros e João Goulart. Nesse momento, Josué de Castro já havia atuado como deputado federal por Pernambuco e estava empenhado em levar suas ideias para o interior da ONU. Castro se aproxima de Furtado, em alguns aspectos, principalmente no que se refere à luta contra o subdesenvolvimento.

Em “*Sete palmos de terra e um caixão*” (1966), J. de Castro considera que o subdesenvolvimento não deve ser encarado como uma etapa que os povos pobres devam necessariamente vivenciar. Nesta mesma linha, Celso

---

<sup>100</sup> Abordar-se-ão sobre as mudanças de atuação da Aliança para o Progresso no próximo item da dissertação.

Furtado considera que a condição de subdesenvolvimento não é uma fase, um estágio, do progresso rumo ao desenvolvimento, mas uma forma, uma expressão do capitalismo, diz:

[...] o subdesenvolvimento é, portanto, um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual tenham, necessariamente, passado as economias que já alcançaram um certo grau superior de desenvolvimento. Para captar a essência do problema das atuais economias subdesenvolvidas, necessário se torna levar em conta essa peculiaridade (FURTADO, 1969 apud REZENDE, 2004, p.134).

Para Josué de Castro, em última análise, o desajuste econômico e social é fruto da inaptidão do Estado político para servir de equilíbrio entre os interesses privados e os coletivos, entre os interesses nacionais e os monopólios estrangeiros ainda interessados na exploração nos moldes coloniais. Considera que é necessário, por parte do poder público, condicionar o desenvolvimento e orientá-lo para fins bem definidos, dos quais nenhum se sobrepõe ao da emancipação do povo. Nesse sentido, o autor ressaltava que o subdesenvolvimento também não é uma realidade à qual se esteja fatalmente condenado e nela estagnado.

[...] falso é o conceito de desenvolvimento avaliado unicamente a base da expansão da riqueza material do crescimento econômico. O desenvolvimento implica mudanças sociais sucessivas e profundas, que acompanham inevitavelmente as transformações tecnológicas do contorno natural. O conceito de desenvolvimento não é meramente quantitativo, mas compreende os aspectos qualitativos, dos grupos que a concerne. Crescer é uma coisa; desenvolver é outra. Crescer é, em linhas gerais fácil. Desenvolver equilibradamente, difícil. Tão difícil que nenhum país do mundo conseguiu ainda. Desta perspectiva, o mundo todo continua mais ou menos subdesenvolvido (CASTRO, 1984 apud MAGALHAES, 1997, p.77).

Celso Furtado é requisitado a pôr em prática suas teorias desenvolvidas nos anos anteriores. Segundo Francisco de Oliveira, Furtado tinha “[...] um pensamento feito para agir” (O LONGO, 2004). Partiu da ideia de que: “O problema do Brasil é estrutural, precisamos de mudanças estruturais profundas. [...] Se você mantém a estrutura de poder, essa estrutura de poder exige uma distribuição de renda que concentra poder e concentra renda” (O LONGO, 2004). Ele tinha profundo conhecimento acerca da realidade brasileira. Nos dizeres de Maria da Conceição Tavares:

[...] o fato de que ele [ Celso Furtado] tenha um pensamento crítico e negativo sobre a evolução histórico estrutural do país, que continua crescendo se desenvolvendo, reproduzindo-se ao lado do subdesenvolvimento. Reproduzindo de maneira que a brecha aumenta, entre os excluídos e os incluídos. No entanto ele propõe um plano trienal de desenvolvimento, estabilização, onde ele combina uma técnica razoavelmente monetarista [...] uma parte desenvolvimentista e uma reformista. É um plano de 3 partes! (O LONGO, 2004).

Mas como afirma Sarmiento (2012) “[...] as linhas-mestras do plano [Trienal] estão muito mais próximas do receituário ortodoxo acerca do controle inflacionário do que das interpretações alternativas da escola cepalina”. Isso contribui para entender o peso dos interesses oligárquicos no interior do Estado. Definitivamente, Furtado sabia que a mudança não agradaria a todos e que algo radical poderia atrapalhar o desenvolvimento do país, o que exigia habilidade não só política mas também técnica. Maria da Conceição Tavares diz sobre essa habilidade de Furtado:

Celso era um técnico, [...] como político ele fazia as alianças necessárias. Não vai achar que Celso era como político, um radical como ele era como intelectual. Como intelectual é que ele era radical! Ali ele radicalizava e ia a raiz dos problemas. [...] Ele era capaz de operar uma aliança, [...] sem ceder no essencial e sem vender a alma ao diabo. Isto, para mim é o grande mérito do mestre. [...] É o único grande intelectual crítico que eu conheço que foi ao governo, não vendeu a alma ao diabo e fez as negociações possíveis, dada a correlação de forças possível, sem ceder em coisa nenhuma substantiva. Isto, como não conheço nenhum [...] conheço outro intelectual que foi ao governo e como todo mundo sabe fez todas as coisas que fez e mais algumas, os demais não são intelectuais. Intelectual em geral não vai ao governo, quem vai ao governo são os políticos (O LONGO, 2004).

Furtado sabia que “[...] a lógica do processo histórico brasileiro é elevar a concentração de renda e, portanto, é elevar ao subdesenvolvimento” (O LONGO, 2004) reproduzindo sempre as instituições subdesenvolvidas. No entanto, o plano político para a efetivação das ideias se dava de uma forma mais complexa. Complexidade que tornou o combate à pobreza uma questão secundária diante dos problemas econômicos do país e do jogo de interesses na luta pelo poder do Estado.

Algumas políticas sociais merecem destaque nos mandatos de Jânio Quadros e João Goulart, em especial a **Educação**. Não obstante, J. Quadros aludiu

às políticas de moralização e J. Goulart às reformas, ambos almejavam um sistema educacional mais eficiente e de melhor qualidade. Quadros procurou reformular o Ministério da Educação e Cultura, atuando para uma conservação das escolas públicas e particulares, entretanto, o combate ao analfabetismo se tornou a marca de seu governo no campo da educação. Disse ele:

O analfabetismo é uma chaga, é uma vergonha para todos nós, é uma das razões do nosso subdesenvolvimento, do nosso pauperismo, é o grande fator de injustiça social, porque, onde quer que encontremos um analfabeto, encontramos alguém escravizado ou suscetível de escravização (QUADROS apud VIEIRA, 1987, p.165).

Note-se que Jânio considerava a taxa de analfabetismo fruto do subdesenvolvimento do país; portanto, o investimento educacional significaria avanços contra o subdesenvolvimento e a pobreza. Uma das medidas de destaque na administração de J. Quadros foi o Decreto pelo qual as empresas com mais de 100 funcionários deveriam custear os estudos dos filhos dos funcionários, ao menos a escola primária (VIEIRA, 1987).

No campo da elaboração das políticas educacionais, Darcy Ribeiro, Anísio Teixeira, Fernando de Azevedo, ente outros, contribuíram na elaboração do Plano Nacional de Educação apresentado para Jânio Quadros e, que mais tarde, seria a base da política educacional na administração João Goulart. Ribeiro, Teixeira e Azevedo conduziram a implementação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e tiveram papel significativo no que diz respeito as políticas educacionais<sup>101</sup>.

João Goulart, por sua vez, compreendia que a educação é um setor imprescindível no desenvolvimento do país; ele se apegava aos exemplos norte-americanos e dizia que a universidade “[...] permitiu que a revolução industrial americana jamais cessasse” (apud VIEIRA, 1987, p.166). Isso, porque almejava um

<sup>101</sup> Destaca-se, na administração Jango, o trabalho de Paulo Freire que sistematizou, em 1962, um método de alfabetização de adultos que articulava conhecimentos da teoria da comunicação, da psicologia e da didática. Não utilizava as conhecidas e tradicionais cartilhas, além de impor a criação de um material didático que visasse, ou partisse, “da fala de cada grupo de analfabetos”. Para ele: “A educação seria o instrumento mais eficaz de difundir a idéia-força de que o homem não deveria se contentar com a condição de ‘objeto’ da história: sua vocação era ser ‘sujeito’. O mote ‘Todo ato educativo é um ato político’ é a síntese de todo um esforço de conscientização pela educação que o método Paulo Freire pretendeu universalizar” (BONEMY, 2012a). Era o método de alfabetização de adultos de Paulo Freire que seria amplamente aplicado em toda América Latina.

sistema educacional que de fato viesse a contribuir para a expansão da agricultura, indústria, formação profissional e, sobretudo, cidadania.

Ao assumir a presidência, Jango se depara com uma condição educacional preocupante, com cerca de 39,5% de analfabetos (de um total aproximado de 70 milhões de habitantes), distribuídos entre as faixas de 15 a 69 anos. Entre os estudantes, cerca de 6 milhões de alunos estavam matriculados no ensino primário, 868.178 no ensino médio, 93.202 no superior e apenas 2.489 em cursos de pós-graduação. Esses dados do IBGE demonstram a situação educacional no final do ano de 1961, “[...] menos de 15% da população estudantil do ensino primário passava para o ensino médio; quase 2% da rede primária chegavam ao ensino superior e apenas 0,5% à pós-graduação” (BOMENY, 2012a).

No campo político-educacional tinha prosseguimento o movimento de ideais escolanovistas<sup>102</sup> do manifesto “Uma vez mais convocados”. Destacou-se a atuação de Darcy Ribeiro e Florestan Fernandes como ferrenhos defensores da escola pública, gratuita e laica, ideais compartilhados por Jango. Em contrapartida, também permanecia, com Carlos Lacerda entre outros, a defesa pela privatização do ensino escolar.

Foi na administração de João Goulart, após treze anos de debate sobre a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) que sua versão final teve acabamento, uma vez que o primeiro projeto de lei encaminhado ao Poder Legislativo havia sido em 1948. Através da LDB foram contemplados, criados e aprimorados diversos setores da educação, entre eles: os Fundos Nacionais de Ensinos Primário, Médio e Superior, o Conselho Federal de Educação e o Plano Nacional de Educação (BRASIL, 1961).

As diretrizes da LDB eram disputadas pelos grupos “estatistas” e “libertários”. Enquanto o primeiro tinha suas raízes junto aos partidos de esquerda, o segundo se identificava com os partidos de centro direita. Para os estatistas, ao Estado caberia o dever de educar, tendo como pressuposto que o “Estado precede o indivíduo na ordem de valores” e, portanto, o objetivo final da educação deve ser preparar os indivíduos para o bem da sociedade. Portanto, as escolas privadas só poderiam existir com concessão do poder público (VILALOBOS, 1969).

---

<sup>102</sup> Ver: TEIXEIRA (1994).

Já, no entendimento dos liberalistas, o Estado deveria respeitar os direitos naturais do indivíduo, ou seja, não deveria ser sua função negar ou obrigar, mas apenas respeitar a decisão do cidadão. Destarte, a responsabilidade da educação recairia sobre a família, à qual competia escolher a escola e, ao Estado, caberia incluir as famílias de baixa renda no sistema educacional através de bolsas de estudo (VILALOBOS, 1969).

Cabe destacar a especial atenção à área da educação no Plano Trienal. Entre os objetivos do plano havia a intenção de massificar o investimento na educação, pesquisa e tecnologia. Não obstante, o embate entre estatistas e liberalistas na formulação do ideário educacional também se fazia presente no Plano Trienal para a Educação (BRASIL, 1963b).

O Plano Trienal formulado por uma equipe coordenada por Celso Furtado, um evidente estatista, não conseguiu força política suficiente para se impor nas políticas educacionais. Note-se que a conjuntura política no interior do congresso nacional também favoreceu a ideia dos liberalistas no que se refere à política de incentivo a bolsas de estudo, conforme apresenta o Decreto nº 51.736:

CONSIDERANDO a importância do papel das bôlsas [sic] de estudo no princípio democrático de oportunidade de acesso à escola para tôdas [sic] as camadas da população; [decreta] § 2º O valor máximo da bolsa de anuidade será equivalente a dois salários-mínimos locais (BRASIL, 1963a).

Percebe-se que as disputas em torno de qual deve ser o papel do Estado, quanto às políticas sociais, ecoam por todas as áreas, inclusive a educacional. Mesmo com suas especificidades, os embates políticos sobre o sistema educacional repercutem numa questão primordial para o entendimento da luta contra à miserabilidade. Afinal qual deve ser o dever do Estado? A atuação do Estado como interventor nas políticas deve ser o mesmo ou ter o mesmo grau de intervenção nas áreas da política econômica, educacional, de saúde pública ou de combate à pobreza? Com efeito, essa questão voltará à tona nesta pesquisa e as possibilidades de um maior esclarecimento surgirão, em especial, no segundo capítulo.

Na Saúde Pública, a administração de Goulart se destaca em relação à de Jânio, sobretudo pela atuação do ministro da Saúde, Wilson Fadul. Conquanto tenha ficado apenas 10 meses no cargo, ele tentou encaminhar algumas

mudanças, tais como aquelas referentes ao controle de preços dos medicamentos; era o Estado intervindo na saúde pública.

Fadul estabeleceu controle prévio sobre os preços dos medicamentos e de suas matérias. Exigiu a fixação dos preços nas embalagens dos remédios e o envio dos custos ao Ministério, algo que desagradou a indústria farmacêutica. Entretanto, deixou evidente a sua concepção sobre o papel do Estado: “Há certas atividades que o Estado é obrigado a realizar, mesmo com prejuízo. A saúde é uma delas. [...] A saúde também deve ser um desses setores, onde as despesas correm por conta da comunidade” (FADUL, 1963 apud VIEIRA, 1987, p.175). Portanto, os ideais de uma saúde universal, gratuita bancada pelo Estado começava a ser desenhada.

Em contrapartida, a Associação Médica Brasileira (AMB) se posicionava contra a assistência médica pública. Em um de seus pronunciamentos no Editorial da Revista da Associação Médica Brasileira, no ano de 1963, estava estampado: “A AMB vem-se pronunciando contra o progressivo empreguismo na assistência médica e a favor da livre escolha do médico pelo paciente.” (VIEIRA, 1987, p.176). Nesse momento, o embate político sobre o direito, ou não, dos doentes receberem o atendimento médico gratuito, retoma as discussões sobre o papel do Estado.

Dando continuidade ao ideal de parcerias, alguns programas no governo Jango foram orientados pela Aliança para o Progresso. Entre eles destaca-se o Programa Integrado de Saúde que atuou em regiões de extrema pobreza, principalmente no Nordeste.

Nesse período da administração de João Goulart foi registrado diminuto crescimento dos gastos federais com Saúde Pública, se comparados com as despesas totais do País. O Plano Nacional de Saúde no período de 1960 a 1964 não se definiu, nem mesmo planos regionais. Só existia o Programa Integrado de Saúde, de inspiração internacional, dirigindo-se, sobretudo para o Nordeste. Tal Programa Integrado de Saúde consistia numa contribuição da Aliança para o Progresso (MARQUES, 2006, p.44).

Por fim, as políticas de saúde pública, tanto de Jânio Quadros quanto de João Goulart, não apresentaram avanços significativos. Houve inúmeros casos de retrocesso. Verificou-se a permanência das políticas setoriais. O mais próximo que tínhamos de uma saúde pública universal eram as ações de vacinação

e campanhas de prevenção contra as epidêmias, como malária, chagas e outras que flagelavam com mais intensidade a parte mais carente da população brasileira<sup>103</sup>.

Com relação à **Previdência Social**, Jânio Quadros se preocupou em apurar os possíveis desvios através da abertura de sindicâncias, mas não houve mudanças estruturais na Previdência, nenhum decreto ou veto significativo para analisar-se nesta pesquisa. O governo de Jânio demonstrou a incapacidade administrativa da Previdência Social, não só pela falta de recursos, mas acima de tudo, por descontrole dos gastos para atender o crescente número de assegurados (VIEIRA, 1987).

Com relação ao governo João Goulart, é importante destacar a Lei Orgânica da Previdência Social. Nesse governo, houve elevação de investimentos, o que possibilitou o aumento de beneficiários do IAPS (Institutos de Aposentadoria e Pensões). Mas, certamente, cabe ressaltar também os avanços em relação à lei de 1960, a qual excluía, de qualquer atenção pública, as empregadas domésticas, os autônomos e os trabalhadores rurais (VIEIRA, 1987).

Um avanço na Previdência Social foi a ampliação de alguns direitos, dessa vez dos trabalhadores rurais através do “Estatuto do Trabalhador Rural”<sup>104</sup>. A ementa instituiu “o regime jurídico do trabalhador rural” que possibilitou o seguro social ao agricultor e estabeleceu o abono de família rural, além de outras providências (BRASIL, 1963a). Outra medida de considerável impacto na administração da Previdência Social em Goulart foi a criação do salário-família para o trabalhador urbano (BRASIL, 1963b). Nota-se que a transferência de renda já era entendida como uma das formas de combate à pobreza e nisso a Previdência Social teria papel importante.

Mas, segundo Vieira (1987), entre 1960 e 1964, a Previdência Social foi influenciada pelo embate político. “Os institutos e Caixas passaram a ser controlados por líderes trabalhistas e nacionalistas, realmente defensores das reformas de base. Os velhos pelegos tinham sido afastados, ao menos em parte, da

---

<sup>103</sup> É o caso da mortalidade infantil na cidade de São Paulo, por exemplo. Em 1961, a taxa de crianças mortas era de 60,2 para cada mil nascidas vivas; em 1963, esse número foi para 67,8. Aumento da incidência de malária em Belém e São Luís 3,6% e 2%, respectivamente. Em Manaus, aumento da mortalidade por malária em 4,2%. E o alarmante número de até 300 crianças mortas em 1000 nascidas vivas, e isso em 11 capitais da unidade federativa (POSSAS, 1981).

<sup>104</sup> De autoria do deputado Fernando Ferrari do PTB do Rio Grande do Sul, transformou-se na Lei de nº 4.214 de 2 março de 1963. Foi criado, como aprimoramento da lei, o “Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural” constituído com 1% do valor dos produtos agropecuários (BRASIL, 1963a).

direção das instituições previdenciárias” (VIEIRA, 1987, p.182). Restou à Previdência um papel político de atuação; novamente as políticas sociais se destinavam a atender setores específicos.

No campo da **Assistência Social**, o governo Quadros não demonstrou muito entusiasmo com as políticas de assistência social dando continuidade às políticas dos governos anteriores. Procedimento não compartilhado por Goulart, que viu no setor da assistência parte fundamental das reformas de base. Para Jango, as reformas sem a reestruturação das instituições da assistência se tornariam apenas paliativas. Todavia, a sua posição não foi muito além dos discursos; suas políticas também deram continuidade ao atendimento setorial e a uma parte reduzida da população (IAMAMOTO; CARVALHO, 1988).

Entre as principais ações no campo da assistência social implementadas nos governos de Jânio Quadros e João Goulart estão os dispositivos legais sintetizados no quadro sobre a legislação da assistência social no governo “Jango”:

**Quadro 1** - Legislação da Assistência Social no governo “Jango”.

<b>Dispositivo Legal</b>	<b>Data</b>	<b>Descrição</b>	<b>Situação</b>
DL nº 50.517 (Jânio Quadros)	02/05/61	Regulamenta Lei nº 091/35 que institui a Declaração de Utilidade Pública.	Em vigor
Lei nº 3.933 (Jânio Quadros)	04/08/61	Concede anistia às instituições caritativas quanto a recolhimento de contribuições atrasadas à Previdência.	Revogada pelo Dec. nº 1.572/77
DL nº 1.117 (Goulart)	01/06/62	Regulamenta a Lei nº 3.577 que dá competência ao CNSS de certificar a condição de entidade filantrópica para isenção prevista nesta lei.	Alterado pelo. Dec. nº 72.819 e revogada pelo de nº 1.512/77
DL nº 1.118	01/06/62	Regulamenta a Lei nº 3.933 que anistia as instituições caritativas das contribuições em atraso.	Revogada pelo Dec. nº 1.572/77

**Fonte:** Adaptado de Mestriner (2001).

Na **Habitação Popular** Jânio Quadros se deparou com o crescimento populacional e o aumento da taxa de urbanização<sup>105</sup>. De 1940 a 1960, o número de brasileiros aumentou de 41 milhões para 70 milhões de habitantes, e a taxa de urbanização passou de 31% para 45%. Estes números ajudam a compreender o processo de urbanização, ao mesmo tempo que escancara a falta de estrutura e de serviços públicos nas grandes cidades. Uma urbanização desenfreada e com planejamento falho consolidou as periferias como locais de moradia das populações de baixa renda. Como atestam documentos da Fundação Casa já em 1953, que diziam:

O problema da carência habitacional urbana no Brasil [...] prende-se à mudança da economia brasileira operada desde, aproximadamente, um século. É expressão direta da nossa revolução industrial. [...] A atração de operários, imigrantes estrangeiros e do campo, em torno da indústria têxtil, de alimentação de antanho e da indústria mecânica atual, feita de maneira apressada e tumultuária, inconsciente e sem previsão, ao sabor da aventura, inflou as vilas em cidades (apud AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p.25).

A política habitacional do governo Jânio Quadros visava ações de curto e médio prazos. Para as políticas de curto prazo trabalhava-se com os programas já consolidados como o Plano de Assistência Habitacional (plano que solicitava financiamento junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento). Quanto às políticas habitacionais de médio prazo, podem-se evidenciar as práticas em torno da criação do Instituto Brasileiro de Habitação. Segundo Azevedo, instaura-se no país uma crise que “[...] realçava, de um lado, a estrutura agrária arcaica e injusta, que expulsava o homem do campo, e, de outro, a industrialização incipiente, incapaz de absorver os contingentes de migrantes rurais” (AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p.24).

Aos idealizadores do Instituto Brasileiro de Habitação, o desequilíbrio na área habitacional denunciava os “desajustamentos seculares no ritmo do desenvolvimento” causados pela “incompleta e tardia revolução industrial” - que penetrara rapidamente o campo e desarticulava suas estruturas, levando ao

---

<sup>105</sup> Conforme o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), entende-se por taxa de urbanização a “[...] percentagem da população da área urbana em relação à população total” (IBGE, 2012).

“intumescimento” das cidades e condicionando o processo de desenvolvimento anterior (AZEVEDO; ANDRADE, 1982).

Observa-se que a taxa de urbanização e aumento populacional apresentados por Azevedo e Andrade já eram vistos como pontos preocupantes no desenvolvimento do país, especialmente na área de habitação mas, sobretudo, no combate à fome. Essa preocupação não era algo novo nas ciências, visto que já constava nas ideias desenvolvidas por Thomas Robert Malthus<sup>106</sup>.

Josué de Castro teve papel importante ao alertar que a questão de densidade demográfica não poderia ser encarada de acordo com o pensamento “malthusiano”, que considerava os recursos da natureza limitados para atender uma superpopulação. J. de Castro esclarece que os aspectos de ordem natural e de densidade demográfica não são limitados, mas, na verdade, são mal-compreendidos (em relação aos estudos sobre taxa populacional) e pouco explorados (em relação aos aspectos limitados da natureza, uma vez que a fertilidade dos solos era pouco aproveitadas) (CASTRO, 1968a, 1968b, 1960).

Evidencia-se que as políticas voltadas para o combate à pobreza, entre os anos de 1946 a 1964, davam continuidade a um plano de ações setoriais, com poucas ações efetivas no enfrentamento das questões estruturais da miserabilidade no país. Tanto é verdade que nenhum programa se apresentava como um projeto consistente na luta contra a miséria. Nesse sentido, vê-se como necessário dar continuidade a uma análise de campos variados de atuação governamental para compreender as tentativas de melhorias para as populações mais carentes do Brasil.

#### 1.4 OS PROGRAMAS DE COMBATE À POBREZA DURANTE O REGIME MILITAR (1964- 1985)

Politicamente, o golpe militar de 1964 significou o fim das políticas populistas ao mesmo tempo que aprofundou a interdependência entre a esfera

---

<sup>106</sup> Malthus (1766-1834) teve como uma de suas grandes obras o “*Ensaio sobre o princípio da população*”, obra polêmica, que foi reeditada por varias vezes. A teoria de Malthus apoiava-se, basicamente, em seus estudos que indicavam o crescimento demográfico de ‘*forma geométrica*’, ou seja, progride geograficamente, expandindo-se territorialmente e, portanto, diminuindo a margem de solos cultiváveis no mundo, enquanto que a produção de alimentos se daria em uma ‘*forma aritmética*’, com um desenvolvimento gradual inferior ao crescimento demográfico. Ou seja, a progressão aritmética iria potencializar e otimizar a produção de alimentos, mas não expandir-se territorialmente, uma vez que os solos agricultáveis estariam todos em uso pelo avanço populacional (SZMERCSENYI, 1982).

política e a econômica. A ditadura militar, entre outros fatores, forneceu condições para transformações significativas nas questões sociais e nos rumos do capitalismo brasileiro (MENDONÇA; FONTES, 1988). Essas transformações serão exploradas neste item, pois tem impactos profundos na análise dos programas que tencionaram combater a miserabilidade no país. O entendimento sobre a pobreza e sobre como miná-la foi marcado por um despotismo que, segundo Helio Jaguaribe, teve uma dupla dimensão a qual o diferenciou, expressivamente, do despotismo varguista; logo, o golpe de 1964 teve:

[...] uma dimensão profunda e uma dimensão superficial. A superficial, que vingou no curto prazo, era de tirar um louco, um irresponsável, um demagogo, um populista insensato do poder. [...] Agora, a profunda, eram as forças reacionárias que diziam: 'bem, a gente elimina [o programa vigente] mas não para fazer uma política social séria, mas para fazer uma política favorável as elites, para fazer uma política conservadora, uma política neo-oligarquica'. Então, as forças profundas que estavam atrás do golpe de 64 eram altamente reacionárias [...] e geraram esse governo militar lamentável. [...] Diversamente ao Estado Novo, onde houve um despotismo esclarecido, no governo militar houve um despotismo não esclarecido, um despotismo estúpido, um despotismo reacionário. Embora em certos setores restritos os militares tentaram recuperar uma idéia de desenvolvimento industrial. Há um esforço por parte dos militares que não pode ser ignorado, mas que empalidece diante de tudo mais que eles fizeram. Não há comparação entre os aspectos positivos do Estado Novo e os aspectos negativos do governo militar (O LONGO, 2004 – grifo nosso).

Segundo Draibe (1994), alguns estudos sobre o regime militar apresentam erros de compreensão que serão apontados a seguir. O primeiro deles se refere à ideia de que não houve avanços no campo das políticas sociais. Essa ideia não é inteiramente verdadeira, pois aumentaram as matrículas escolares, os atendimentos e consultas médicas, os benefícios previdenciários, e outras políticas da área social tiveram amplo destaque. O segundo equívoco se refere à noção de que o Estado, ou a máquina administrativa, não se teria modernizado. A verdade é que a modernização se deu em consonância com o atraso do país. O terceiro equívoco estaria no fato de que o discurso e a ação política dos militares se orientavam pela racionalidade e pela tecnocracia, o que afastou o clientelismo político dos modelos populistas. Em relação a esse aspecto Draibe diz:

O uso da política social como recurso político e moeda de troca não é comportamento exclusivo das democracias ditas populistas: na República militarizada, a troca de favores, o assistencialismo, a constituição de clientelas através da distribuição 'politizada' de benefícios sociais foram constantes, e o partido do governo soube bem aproveitar esses mecanismos para disputar eleições (DRAIBE, 1994, p.272).

Por fim, o quarto erro de diagnóstico estaria relacionado à interpretação de que houve legitimação do regime militar através das ações políticas voltadas para a área social. Neste ponto, Draibe utiliza-se dos estudos de Cardoso<sup>107</sup> que afirma que mesmo quando "[...] a massa é alcançada pela ação política do governo, ela mantém-se à margem da arena política e desolidariza-se do regime" (apud DRAIBE, 1994, p.273). Portanto, as ações e programas voltados para as questões sociais não foram suficientes para garantir legitimidade e maior participação da população na arena política brasileira.

É dessa forma, sob as características autoritárias e tecnocráticas do regime que se instalou em 1964, que se completa o sistema de *welfare* no Brasil; define-se o núcleo duro da intervenção social do Estado; arma-se o aparelho centralizado que suporta tal intervenção; são identificados os fundos e recursos que apoiarão financeiramente os esquemas de políticas sociais; definem-se os princípios e mecanismos de operação e, finalmente, as regras de inclusão/exclusão social que marcam definitivamente o sistema. A expansão maciça que se verifica a partir de meados dos anos 70 far-se-á sob esse padrão organizado desde 1964 e que já ao final dos 70 apresenta indícios de esgotamento e crise (nos seus aspectos organizacionais, financeiros e sociais) (DRAIBE, 1994, p.276).

Embora o período da ditadura militar tenha um padrão de combate à pobreza parecido, durante os 25 anos em que ficaram no poder, uma análise dos programas sociais em cada mandato se faz necessária. O objetivo de ampliar o entendimento sobre as formas de combate à miserabilidade nos diferentes períodos da ditadura é parte fundamental na construção de uma retrospectiva que possibilite dar maior clareza ao processo histórico de combate à pobreza no país e servirá de base para os estudos que serão desenvolvidos no 2º capítulo.<sup>108</sup>

<sup>107</sup> Ver: CARDOSO (1975).

<sup>108</sup> Para as políticas sociais implementadas durante a ditadura militar, ver: Apêndice F.

#### 1.4.1 Os Programas de Combate à Pobreza no Governo Castelo Branco (1964-1967)

Deve-se ressaltar que o período da ditadura militar foi de reafirmação das políticas sugeridas pela Aliança para o Progresso, em especial o vínculo com a política externa americana e os programas de combate à pobreza. Com o assassinato de Kennedy, a Aliança sofreu um momento de inflexão, pois até o momento não havia muito interesse americano nos assuntos relacionados a problemas econômicos e sociais do continente. Segundo Kennedy, em discurso direcionado à América Latina, em 1961, “[...] não há, nem pode haver, sistema que garanta verdadeiro progresso se não proporcionar oportunidade para a afirmação da dignidade do indivíduo, fundamento desta civilização” (apud RIBEIRO, 2008, p. 355). Conforme Ribeiro (2006, p.166), a Aliança para o Progresso foi para Kennedy “[...] o ‘seu projeto’, no qual envolveu todo o seu vigor e capacidade de persuasão, direcionando a máquina do Estado americano para os seus objetivos.”

Sem Kennedy e com a mudança de regime no Brasil, houve um realinhamento das políticas nacionais com as intencionalidades da política externa americana, transformando o país no maior beneficiário da Aliança para o Progresso (RIBEIRO, 2008, 2006). Em 1965, a Aliança investiu cerca de 650 milhões de dólares, o equivalente a 3% do PIB nacional em 1964, investimento muito superior aos anteriores. Nota-se que a Aliança para o Progresso se desenvolveu através de ações que criaram um vínculo de dependência com os americanos (RIBEIRO, 2006).

Segundo Ricardo Ribeiro (2008, p.343), a Aliança “[...] teve uma coerente e consistente estratégia para a América Latina, baseada no investimento privado, no livre comércio, no anticomunismo.” Por trás dos discursos estava a estratégia política estadunidense de condicionar o desenvolvimento latino-americano a empréstimos e financiamentos, conforme aponta Ribeiro:

Firmou-se então, através da Aliança para o Progresso, um vasto esquema de financiamentos públicos internacionais que, paralelamente às novas regras para o tratamento do capital estrangeiro, equilibrou o balanço de pagamentos brasileiro. Missões técnicas do FMI, Banco Mundial, BID e da USAID vieram ao Brasil, tendo em vista a ajuda externa ao PAEG [Programa de Ação Econômica do Governo] (RIBEIRO, 2006, p. 169).

Para a esquerda brasileira, o cenário de dependência do capital externo seria: “[...] o mais sofisticado instrumento construído pelo imperialismo [pois] sua retórica e mesmo seu reformismo apenas escondiam os objetivos básicos de expansão do capital e do avanço da dominação imperialista” (RIBEIRO, 2006, p.160). Em contrapartida, os adeptos do desenvolvimento viam o capital externo como significativo para o desenvolvimento brasileiro e, portanto, apoiaram a iniciativa com a parceria americana (RIBEIRO, 2008, 2006). Estes, os adeptos do desenvolvimento, estavam representados por pensadores cosmopolitas e liberais econômicos que compartilhavam o pensamento de que “[...] o fluxo de capital externo público e privado trazia as divisas que o Brasil necessitava, difundia o progresso tecnológico e aumentava a renda e o emprego” (RIBEIRO, 2006, p.161).

Nota-se que as discussões em torno do combate à pobreza eram secundárias; para o novo regime, a pobreza seria reduzida conforme o desenvolvimento da região progredisse ao molde americano, concentrado na política econômica. Mas isso não significa dizer que não tenha havido ações que tencionaram combater a pobreza; portanto, cabe analisar as áreas de Educação, Saúde Pública, Habitação Popular, Previdência Social e Assistencial Social.

Na área da **Educação**, Flávio Suplicy de Lacerda foi nomeado ministro da Educação e Cultura, por indicação do então chefe do Gabinete Militar da Presidência da República, e futuro presidente do Brasil, o general Ernesto Geisel.<sup>109</sup> Castelo Branco tinha suas preocupações com o analfabetismo brasileiro que atingiam quase 30 milhões de brasileiros (VIEIRA, 1987).

A gestão de Flávio Suplicy no Ministério da Educação teve um papel expressivo na repressão de toda e qualquer manifestação do movimento estudantil, seja nas universidades, seja nas escolas (LIRA, 2010). Uma das primeiras atitudes de Suplicy foi a instalação de Inquéritos Policial-Militares, os IPMs, que permitiu ao Ministério da Educação fazer as contratações e demissões nas universidades, assim como a busca e detenções de discentes e docentes. Obviamente, esse controle era feito em nome da necessidade de “[...] minar uma suposta atuação subversiva na universidade” (LIRA, 2010, p.63).

---

<sup>109</sup> Também assumiram o Ministério da Educação e Cultura durante o governo de Castelo Branco: Raimundo de Castro Moniz de Aragão e Guilherme Canedo de Magalhães, como interinos e Pedro Aleixo como ministro nomeado em 1966.

Em 1964, a Lei nº 4.464 foi um dos aparatos jurídicos que possibilitou reprimir as ações estudantis e proscriver a União Nacional dos Estudantes, a UNE. Conforme o artigo 14, também conhecido como Lei Suplicy, foi “[...] vedada aos órgãos de representação estudantil qualquer ação, manifestação ou propaganda de carácter [sic] político-partidário, bem como incitar, promover ou apoiar ausências coletivas aos trabalhos escolares” (BRASIL, 1964c).

A Lei nº 4.917 de 1965 afastou o Estado de sua função de promotor da educação gratuita aproximando-se das tendências privatistas da época. Refere Lira (2010, p.65) “[...] a ditadura isentou as escolas particulares de impostos de importação de consumo e de outras contribuições fiscais sobre alimentos e outras utilidades adquiridas no exterior, mediante doação, pelas entidades de assistência social”.

Na gestão do ministro interino da Educação, Moniz de Aragão, a repressão do movimento estudantil foi expressivamente ampliada com o Decreto-lei nº 228 de 1967, revogado somente em 1979 pela lei nº 6.680 (LIRA, 2010). Entre as medidas repressoras do decreto de 1967 destacam-se os parágrafos 2º e 3º do artigo 14 e 15 da publicação oficial que diz:

Art.14 - § 2º Caberá às Congregações e aos Conselhos Universitários a apuração da responsabilidade, nos termos deste artigo, aplicando, em decorrência, as penalidades que couberem.

§ 3º Em caso de omissão das autoridades, caberá ao Ministro da Educação e Cultura impor as penalidades (BRASIL, 1967b).

Art.15 - Serão suspensos ou dissolvidos pelas Congregações ou pelos Conselhos Universitários, conforme se trate de Diretório Acadêmico ou de Diretório Central de Estudantes, os órgãos de representação estudantil que não se organizarem ou não funcionarem em obediência ao prescrito neste decreto-lei e nos respectivos Regimentos ou Estatutos (BRASIL, 1967b).

Nota-se que as ações da ditadura militar na área da educação visavam, nesse primeiro momento, a garantir a ordem, a legitimar o regime e, sobretudo, conter qualquer agito político de ordem subversiva.

O sistema de parcerias para políticas sociais também esteve presente no âmbito educacional do governo Castelo Branco. Nesse momento, o ensino no Brasil deixou sua finalidade social e passou a ser, “[...] exclusivamente, direcionado à formação profissional de estudantes. Nesse período, a transferência

do peso do ensino público para o privado começava a se concretizar” (TOLEDO, 2012).

A parceria se deu pelo nome de MEC-USAID<sup>110</sup> e tinha entre seus objetivos: a) analisar a situação de ensino e determinar em que consistiria um sistema de ensino superior ideal para o Brasil; b) estabelecer confrontos entre as características ideais e as necessidades constatadas; c) apresentar, de modo a chegar a um plano de longo alcance para o desenvolvimento, medidas necessárias à execução de um plano, mediante reformas consideradas necessárias ao sistema; e d) desenvolver todo um esforço de planejamento, a fim de garantir um equilíbrio essencial entre análise e ação (CUNHA, 2010).

Para Luiz Antonio Cunha (2010), os simpatizantes da parceria compartilhavam a ideia de que não tínhamos material humano técnico para cumprir os objetivos da educação brasileira, portanto, a parceria MEC-USAID<sup>111</sup> se fazia necessária. Os técnicos brasileiros “[...] não seriam capazes de realizar a contento tal tarefa, que se tornara imperiosa, fazendo-se necessária a assessoria de técnicos familiarizados com a organização das universidades norte-americanas, tidas como modelo para as brasileiras” (CUNHA, 2010). Por outro lado, os opositores da parceria alegavam que a importação de modelos para a educação seria o pretexto para a “[...] privatização do ensino superior, a subordinação do ensino aos interesses imediatos da produção, a ênfase na técnica em detrimento das humanidades e a eliminação da gratuidade nas universidades oficiais” (CUNHA, 2010).

<sup>110</sup> Em 23 de junho de 1965 foi firmado um primeiro acordo entre o Ministério da Educação e Cultura (MEC), representado pelo ministro Flávio Suplicy de Lacerda, e a United States Agency for International Development (USAID), representada por seu diretor Stuart Van Dyke. Este primeiro acordo relativo ao ensino superior passou mais de um ano sem ser divulgado (até novembro de 1966), e, ao sê-lo, foi recebido pelo meio universitário com grandes reservas e objeções. Para a execução desse acordo, a ser realizada através da Diretoria do Ensino Superior do MEC, ficou determinada a constituição de uma equipe mista, composta de cinco membros de cada país. Esta equipe atuaria junto ao MEC com o nome de Equipe de Planejamento do Ensino Superior (EPES), depois Equipe de Assessoria ao Planejamento do Ensino Superior (EAPES) (CUNHA, 2010).

<sup>111</sup> Para Marilena Chauí, o programa MEC-Usaid, “[...] consistiu em destruir a figura do curso com multiplicidade de disciplinas, que o estudante decidia fazer no ritmo dele, do modo que ele pudesse, segundo o critério estabelecido pela sua faculdade. Os cursos se tornaram sequenciais. Foi estabelecido o prazo mínimo para completar o curso. Houve a departamentalização, mas com a criação da figura do conselho de departamento, o que significava que um pequeno grupo de professores tinha o controle sobre a totalidade do departamento e sobre as decisões. Então você tem centralização. Foi dado ao curso superior uma característica de curso secundário, que hoje chamamos de ensino médio, que é a sequência das disciplinas e essa idéia violenta dos créditos. Além disso, eles inventaram a divisão entre matérias obrigatórias e matérias optativas. E, como não havia verba para contratação de novos professores, os professores tiveram de se multiplicar e dar vários cursos” (CHAUI apud Rede Brasil Atual, 2012).

Entre as ações do governo, no âmbito educacional, que de alguma forma contribuíram para uma política de combate à pobreza, mesmo que paliativos, pode-se destacar a merenda escolar como tentativa de amenizar a desnutrição infantil. Segundo Vieira, em 1965 a distribuição da merenda alcançou 5 milhões e 600 mil alunos em 37 mil escolas primárias (VIEIRA, 1987).

Outra ação significativa na área da educação foi a Lei nº 4.440 de 1964 que institucionalizou o salário-educação. Segundo a lei, as empresas com mais de 100 trabalhadores deveriam manter o ensino primário dos filhos de seus funcionários (BRASIL, 1964). O salário-educação foi um dispositivo herdado da Constituição de 1934 que obrigava empresas industriais ou agrícolas a contribuir para a escolarização de seus empregados (LIRA, 2010). Em 1965, através do Decreto nº 55.551, o governo ampliou o benefício ao funcionalismo público e privado, “[...] permitindo a consolidação dos interesses empresariais em torno do salário-educação” (LIRA, 2010, p.66).

Nota-se que as políticas educacionais no período de Castelo Branco estavam preocupadas em alicerçar um plano efetivo de vigiar as manifestações “subversivas” no panorama da educação. Ainda que ações de ampliação da alfabetização e da merenda escolar fossem positivas, pouco contribuíram para o avanço da democracia e no alívio da pobreza no país.

Na área de **Saúde Pública**,<sup>112</sup> o governo de Castelo Branco nomeou para a pasta do Ministério da Saúde, Raimundo Brito. Uma das principais ações desse ministério foi a promulgação do Decreto-Lei nº 200 de 1967, o qual estabeleceu as competências do Ministério da Saúde em promover: I - Política nacional de saúde; II - Atividades médicas e para-médicas; III - Ação preventiva em geral; vigilância sanitária de fronteiras e de portos marítimos, fluviais e aéreos; IV - Controle de drogas, medicamentos e alimentos; V - Pesquisas médico-sanitárias (BRASIL, 1967a). Essas competências significaram alguns avanços em relação às políticas anteriores.

A gestão de Brito priorizou a luta contra as endemias, obras de saneamento e capacitação de recursos humanos na área de saúde. Contra as

<sup>112</sup> Dados de Vieira (1987) mostram bem as desigualdades regionais no setor da saúde pública. No ano de 1967 os leitos hospitalares estavam concentrados na região Sudeste do país com cerca de 61,3% dos leitos, enquanto a região Norte possuía apenas 2,7% e o Centro-Oeste com 3,3% dos leitos hospitalares. O mesmo acontece com a proporção de médicos nos anos de 1964 a 1968. Enquanto no Sudeste a proporção de médicos estava em 67,3% o Centro-Oeste contava com apenas 3,1% dos médicos e a região Norte com 1,7% (VIEIRA, 1987).

endemias, o governo Castelo Branco procurou promover campanhas para combater a tuberculose, a lepra, a varíola, a febre amarela, a doença de chagas e a malária. Para o saneamento básico, o SESP e o Departamento Nacional de Endemias Rurais cogitaram estender os programas vigentes para o interior do país<sup>113</sup> (VIEIRA, 1987). Segundo Brito, era necessário “[...] ajustar o aparelho assistencial às peculiaridades econômicas [tornando] a política de saúde um instrumento dinâmico para ativar o processo de desenvolvimento” (apud VIEIRA, 1987, p.218).

Assim como nas demais áreas durante o período militar, também na saúde não houve mudanças estruturais. Seu atendimento continuou seletivo e as realizações serviam para legitimar o regime vigente.

No setor de **Seguridade Social**<sup>114</sup> destaca-se o Decreto-lei nº72<sup>115</sup> de 1966, o qual criou o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) (BRASIL, 1966). O INPS foi a unificação, uniformização e centralização do Instituto de Aposentadorias e Pensões com o Serviço de Assistência Médica Domiciliar e de Urgência.<sup>116</sup> Essa junção deu origem ao enorme organismo burocrático que é o INPS, representando, ademais, o afastamento dos trabalhadores da gestão da Previdência Social que passou a ser tratada como questão técnica e atuária (VIEIRA, 1987; BEHRING e BOSCHETTI, 2008; ABREU, 2010b).

Em 1965, o Serviço de Assistência ao Menor (SAM), foi extinto e substituído pela Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM)<sup>117</sup>. Coube a esta formular e implementar a política nacional de atendimento à criança e ao adolescente. A FUNABEM foi fundamental para a criação de Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor, com a incumbência de analisar a política implementada e a sua execução. Entre outras diretrizes manteve, o seu caráter punitivo, mantido no Código de Menores em 1979 (BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

Para compreender o combate à pobreza durante a gestão “castelista” é fundamental analisar os programas de **Habitação Popular**. Segundo

<sup>113</sup> Em 1965, a gestão do Ministério ocupado por Raimundo Brito inaugurou 45 novos serviços de abastecimento de água, 52 unidades sanitárias com o atendimento de 4 milhões de habitantes. Foram distribuídas 2.500 toneladas de leite em pó e criou-se o Banco de leite materno e 5 milhões de doses da vacina Sabin também foram distribuídas ao público infantil (VIEIRA, 1987).

<sup>114</sup> Veja Síntese da legislação da Assistência Social no período de 1964 a 1984 em Apêndice G.

<sup>115</sup> Com este mesmo decreto foi extinto o Serviço de Alimentação da Previdência Social, o SAPS, serviço idealizado por Josué de Castro.

<sup>116</sup> Em 1967, os acidentes de trabalho passaram a ser tratados pela gestão do INPS, mesmo a contragosto das seguradoras privadas (BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

<sup>117</sup> Criado sob a Lei de nº 4.513 de 01 de dezembro de 1964.

Castelo Branco, em 1964, tínhamos um “[...] alarmante deficit de habitações, particularmente, para as classes mais pobres” (apud VIEIRA, 1987, p.222). Em vista desse *deficit*, foi instituído, pela Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, o Plano Nacional da Habitação e com ele criaram-se o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e o Banco Nacional da Habitação<sup>118</sup>:

O banco deveria ser o gestor e financiador de uma política destinada a ‘promover a construção e aquisição da casa própria, especialmente pelas classes de menor renda’, bem como a ampliar as oportunidades de emprego e dinamizar o setor da construção civil. A pedra angular do BNH era o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), que tinha por finalidade principal prover recursos que garantissem a execução do Plano Nacional da Habitação (VALADARES; HOFFMANN, 2010).

Portanto, a política habitacional tinha um importante papel na “teia” de ações sociais que intencionavam amenizar a situação da pobreza absoluta. O BNH pode ser compreendido através da distinção de três momentos em sua história: o primeiro refere-se à administração Castelo Branco entre 1964 e 1967. Nesse momento, o Banco dispunha de uma mobilização de recursos ainda muito baixa para as suas intenções e se preocupou, sobretudo, em construir a estrutura.<sup>119</sup> “O BNH foi constituído com um capital de um bilhão de cruzeiros antigos, cujo crescimento estava então previsto pela arrecadação compulsória de 1% da folha dos salários sujeitos à Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) do país” (VALADARES; HOFFMANN, 2010).

Na obra *Habitação e Poder* (1982), os autores Sergio de Azevedo e Luiz Aureliano Gama de Andrade apresentam o Plano Nacional de Habitação como um dos, se não o principal programa de habitação no período ditatorial, dada a relevância das políticas habitacionais e do seu tempo de atuação<sup>120</sup>.

Paralela ao Plano de Habitação Popular houve a reivindicação das Ligas Camponesas pela distribuição mais equitativa das terras “prometidas” na reforma de base do governo anterior. Sofrendo pressão dos setores populares e da

<sup>118</sup> Surge em substituição ao Instituto Brasileiro de Habitação (IBH), que já havia substituído a Fundação Casa Popular de 1948 (AZEVEDO; ANDRADE, 1982).

<sup>119</sup> O segundo e o terceiro momento de estruturação e ação do BNH serão trabalhados em suas respectivas administrações.

<sup>120</sup> “Após 22 anos de existência, o BNH foi extinto pelo Decreto-Lei nº 2.291, de 21 de dezembro de 1986, do então presidente da República José Sarney, que também transferiu a função de coordenador do SFH para a Caixa Econômica Federal e a de regulador para o Banco Central” (VALADARES; HOFFMANN, 2010).

Liga Camponesa, o governo Castelo Branco criou o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, o IBRA<sup>121</sup>, com a função de amenizar as pressões populares e traçar alianças. Relatam Azevedo e Andrade (1982):

Era ainda viva a imagem da arregimentação política do campo, com as Ligas Camponesas e as invasões de terra. Não bastava a solução da repressão que colocara um termo à movimentação das Ligas. Era preciso ocupar os vazios deixados cora o fechamento político. Ao governo da revolução interessava garantir legitimidade junto aos setores populares. Tanto o IBRA quanto o BNH, aquele no campo, este nas cidades, faziam parte de elaborada estratégia destinada a ‘esfriar’ as massas, e, se possível, obter delas o apoio (AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p.40).

Note-se que o Plano de Habitação Popular também era uma das ações sociais do governo ditatorial para legitimar o regime militar; sendo assim, o setor habitacional foi pensado estrategicamente. O cerne dessa estratégia pode ser visto na fala do ministro do Planejamento Roberto Campos (1966) “[...] o proprietário da casa própria pensa duas vezes antes de se meter em arruaças ou depredar propriedades alheias e torna-se um aliado da ordem”<sup>122</sup>.

Verifica-se, como vimos anteriormente<sup>123</sup>, que prevaleciam ações autoritárias e punitivas aos novos proprietários, inclusive com a perda da casa em caso de ações “subversivas”. Mas, sobretudo, prevaleceu a utilização estratégica da política habitacional com entrega de imóveis como forma de legitimar o regime.

Portanto, o campo das políticas sociais na administração de Castelo Branco não apresentou mudanças significativas na estrutura responsável pela pobreza no país, pelo contrário, com a falta de participação popular nos centros decisórios e a concentração de renda o cenário de miserabilidade aumentou nesse período.

<sup>121</sup> “Órgão criado pela Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra), e regulamentado pelo Decreto nº 55.889, de 31 de março de 1965. Autarquia dotada de personalidade jurídica e autonomia financeira, diretamente subordinada à Presidência da República, tinha por objetivo principal promover a elaboração e coordenar a execução do Plano Nacional de Reforma Agrária, bem como administrar o Fundo Nacional de Reforma Agrária” (MEDEIROS; ARAUJO, 2010).

<sup>122</sup> Seminário Sobre o Plano Nacional de Habitação, ver: Plano Nacional de Habitação (1966).

<sup>123</sup> Sobre as punições aos proprietários de habitações fornecidas pela Fundação Casa Popular durante a gestão Juscelino Kubitschek, que previa a perda do imóvel em caso de manifestações políticas por parte dos proprietários, ver p. 56-57 desta dissertação.

#### 1.4.2 A Questão Social no Mandato de Costa e Silva (1967-1969)

Apesar de curto o mandato, entre março de 1967 e agosto 1969, o governo do Marechal Artur da Costa e Silva teve significativas atuações na área das políticas públicas. Em sua administração houve uma série de problemas políticos internos que enfraqueceram as relações com a Aliança para o Progresso. Prova disso foi o decreto presidencial (Ato Institucional nº 5, o AI-5, de 13/12/1968) que fechou o Congresso Nacional e caçou direitos políticos. Sendo assim, autoritariamente, impôs a ordem e a hierarquia reafirmando o regime militar-ditatorial. A proposta inicial de “devolver” o poder depois de instaurada a ordem, ficava cada vez mais distante e a democracia perdia a sua força política nesse processo.

Nos EUA, a guerra do Vietnã mobilizou uma enorme quantidade de recursos provocando uma crise política e econômica. Com esse panorama, Nixon, então presidente, foi pressionado pelo Congresso Americano e deixou de investir na parceria com o Brasil e a América Latina enfraquecendo a atuação da Aliança para o Progresso. A falta de investimento fragilizou a Aliança que veio, a partir de 1970 a ser de responsabilidade da Organização dos Estados Americanos (RIBEIRO 2008; 2006).

Dada a importância que a Aliança para o Progresso tem para o estudo dos programas de luta contra a miserabilidade, cabe analisar dois momentos. Segundo Ribeiro (2006), a atuação da aliança pré-64 se distingue da atuação pós 1964: a primeira não foi positiva e contribuiu para desestabilizar o governo, mesmo havendo “[...] a tentativa audaciosa de modernizar e construir um capitalismo liberal na América Latina, construindo algo à imagem e semelhança dos EUA. Tentativa frustrada por certo, mas que teve a sua importância material” (RIBEIRO, 2006, p.172). Nesse primeiro período, a aliança é influenciada pela política do democrata John F. Kennedy cujo posicionamento, segundo Ribeiro (2006), estava próximo do entendimento de que “[...] os principais problemas do Hemisfério Sul seriam as dívidas, a pobreza e o desemprego – não guerrilhas, terrorismo e drogas” (RIBEIRO, 2006). O segundo momento (pós-64) teve a atuação do republicano Richard Nixon, com uma contribuição expressiva para a política econômica, “[...] permitindo uma razoável margem de manobra especialmente entre 1964 e 1967” (RIBEIRO, 2006, p.172).

Significativamente, a Aliança para o Progresso foi um instrumento de legitimação para implantar a política estadunidense. Conclui-se, por conseguinte, que a parceria que serviria para amenizar a miserabilidade, promover a democracia e desenvolver o continente, na verdade, não conseguiu alterar a estrutura de produção e reprodução da pobreza, antes contribuiu para instaurar a ditadura militar no Brasil.

Na área da **Educação**, o governo Costa e Silva se destacou pela ampliação do aparato repressivo e pela continuidade das parcerias do MEC-USAID<sup>124</sup>. Para o presidente, a educação deveria ser parte fundamental do desenvolvimento, sendo também este “um processo educacional” (VIEIRA, 1987, p.213).

A pasta do ministério da Educação coube a Tarso Dutra cujo o plano de alfabetização, o Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL),<sup>125</sup> se destacou como sua principal ação. Segundo Cunha e Xavier (2010), com o MOBRAL o “Estado assumiu diretamente o controle da alfabetização de adultos”. Em contrapartida, a legislação da Constituição Federal, de 1967, estabeleceu o fim do vínculo constitucional de recursos para a educação, o que resultou na redução de investimentos na educação (LIRA, 2010). Com Tarso Dutra, a ideia de ajuste do sistema educacional para o mercado de trabalho foi fortalecida, conforme diz Lira:

---

<sup>124</sup> “No início do governo Costa e Silva, apesar da grande discussão em torno desse acordo, foi assinado, em 9 de maio de 1967, novo Convênio de Assessoria ao Planejamento do Ensino Superior, pelo ministro Tarso Dutra, representando o MEC, e por William Ellis, da USAID-Brasil. O convênio tinha como finalidade ‘assessorar o trabalho da Diretoria (do Ensino Superior) nos seus esforços para atingir a expansão e o aperfeiçoamento, a curto e a longo prazos, do sistema de ensino superior brasileiro, através do processo de planejamento que torna possível a preparação e a execução, por parte das autoridades brasileiras, de programas com o objetivo de atender às crescentes necessidades desse setor” (CUNHA, 2010).

<sup>125</sup> “Pela Lei nº 5.379, de 15 de dezembro de 1967, foi criada, no âmbito do Ministério da Educação, uma fundação de direito público com o nome de Movimento Brasileiro de Alfabetização, com a ambiciosa meta de alfabetizar 11,4 milhões de adultos até 1971, objetivando a eliminação total do analfabetismo no país até 1975. Depois de um período de organização e ensaios de estratégias de atuação, o Mobral começou a funcionar, efetivamente, em setembro de 1970, contando com recursos da Loteria Esportiva e do Imposto de Renda, além de doações de empresas estatais e particulares. [...] A atuação típica do Mobral desenvolveu-se através de quatro programas: 1) alfabetização funcional, com cinco meses de duração e duas horas diárias de aulas, em postos onde os alunos eram escolarizados sob a direção de monitores; 2) educação integrada, com 12 meses de duração, posteriores à alfabetização, compreendendo as primeiras séries do ensino de primeiro grau; 3) desenvolvimento comunitário, com dois meses de duração, com o objetivo de induzir os alunos a participar de empreendimentos de interesse comum; 4) atividades culturais, desenvolvidas segundo formas não-escolares, sem prazo determinado, pretendendo a ampliação do universo cultural da população atingida” (CUNHA; XAVIER, 2010).

Focalizava sua atenção na educação superior, revelando a preocupação com a formação de força de trabalho qualificada para escalões mais altos da administração e da indústria. Assim o planejamento educacional deveria se tornar mais intensamente parte do PAEG (Planejamento Econômico Global), para ajustar o sistema educacional às necessidades do mercado de trabalho regulado, utilizando-se dos diagnósticos preliminares do Plano Decenal de Educação da Aliança para o Progresso (LIRA, 2010, p.69).

Note-se que o ideal de parcerias com o exterior permeou todos os setores das políticas sociais brasileiras, o que possibilita afirmar que o combate à pobreza foi moldado pelas contribuições técnicas e econômicas mas, sobretudo, pelas políticas com os EUA. No plano educacional, por exemplo, além das orientações feitas pela Aliança para o Progresso, o governo adotou boa parte da estratégia desejada pela USAID e, conseqüentemente, assumiu as responsabilidades dessas propostas (LIRA, 2012).

Com o Decreto nº 62.402 de 1968, o governo Costa e Silva consolidou vinculações da educação brasileira com o modelo de desenvolvimento associado ao capital estrangeiro, especificamente com o Banco Interamericano de Desenvolvimento, o BID, que financiava as ações do MEC-USAID. Houve uma aproximação entre a União Federal e o BID firmada através da Lei nº 5.540 “[...] que fixou normas de organização e funcionamento do ensino superior, [em conformidade] com o acordo o MEC-USAID de assessoria para a administração universitária” em 1966 (LIRA, 2010, p.71).

Na gestão Tarso Dutra foi instituída a criação e obrigatoriedade do ensino da disciplina de Educação Moral e Cívica com o Decreto nº 869. Dutra justificou a medida como uma “[...] contestação dentro da escola brasileira contra a infiltração ideológica que tem que ser repelida de todas as formas” (LIRA, 2010, p.75). Com o crivo de Costa e Silva, o ministro ampliou os instrumentos legislativos de repressão com a perseguição de docentes e alunos. Através do Decreto nº 477 de 1969, foi possível às autoridades do MEC desligar e suspender estudantes por até três anos por envolvimento em atividades consideradas subversivas, além de impedirem a matrícula em qualquer escola de nível superior por 5 anos (LIRA, 2010).

Sob o título de “Reforma Universitária”, o clima de insatisfação generalizou-se quando as manifestações ganharam força contando com outros setores da sociedade (LEMOS, 2010). Houve a continuidade do projeto de transformação progressiva do ensino público em privado, antevisto pela taxa de

matrícula nas universidades que contribuiu para acirrar conflitos já existentes no setor educacional. Expõe Draibe:

Particularmente o conselho, que detinha o poder do reconhecimento e credenciamento de universidades, escolas e cursos, foi sempre palco do clientelismo político e alvo das pressões dos interesses do ensino privado que encontrou, na política governamental, positivas resposta e estímulos (DRAIBE, 1994, p.281).

Nota-se que as preocupações em torno do sistema educacional deixavam à margem a questão da pobreza. A ideia de elevar o nível educacional da população como forma de possibilitar melhores empregos e conseqüentemente aumentar a renda *per capita* familiar estava em segundo plano. Para a gestão militar as questões de legitimação do regime e contenção do agito político preponderaram no sistema educacional.

Na área da **Saúde Pública**, Costa e Silva nomeou Leonel Miranda<sup>126</sup> como ministro. Sua gestão deu continuidade às ações da administração anterior propondo-se a ampliar a rede hospitalar pelo interior. As endemias tiveram prioridade, uma vez que continuavam a assolar milhares de pessoas (VIEIRA, 1987).

Leonel Miranda participou, como chefe da delegação brasileira, na conferência da Organização Mundial de Saúde (OMS), nos EUA. Durante sua administração implementou o Plano Nacional de Saúde, também conhecido como “Plano Leonel Miranda”, anunciado em 1967. Segundo Mello, as diretrizes e propostas de reorganização do sistema, contidas no Plano, desconsideraram e subverteram inclusive legislações prévias importantes<sup>127</sup> (apud ALMEIDA, 2006). Para Célia Almeida (2006, p.381), o Plano Nacional de Saúde “[...] se constitui na mais clara afirmação dos desígnios privatizadores do então governo na área de saúde”.

<sup>126</sup> “Estudou no Instituto Carneiro Leão, em Recife, ingressando depois na Faculdade de Medicina da Bahia, que cursou durante dois anos. Transferiu-se em seguida para a Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro, então Distrito Federal, pela qual se diplomou em 1927, especializando-se em clínica cirúrgica” (Cf. ABREU *et al*, 2010).

<sup>127</sup> “[...] como as diretrizes de Política Nacional de Saúde, de 1967; [...] a Lei da Reforma Administrativa (Decreto Lei 200, 25/2/1967), o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social - Saúde e Saneamento, de 1966, e o Programa Estratégico de Desenvolvimento - 1968-1970, também de 1968, elaborados pelo Ministério do Planejamento. O anúncio desse Plano de Saúde provocou alguns aplausos, mas também inúmeros protestos e manifestação de repúdio (MELLO, 1977 apud ALMEIDA, 2006, p.381).

O ministro realizou a reforma administrativa do Ministério da Saúde e criou a Empresa Brasileira de Medicamentos (Embramed), que atuou fabricando vacinas e soro a baixos preços através de convênios com laboratórios do exterior (ABREU, 2010). Segundo Miranda, em 1968, a sua gestão tinha o propósito de atenuar “[...] os desníveis de oferta de assistência médica, mediante uma distribuição mais justa dos serviços” (apud VIEIRA, 1987, p.218). Verifica-se que houve o entendimento no interior do ministério de que caberia ao Estado a elaboração de normas e fiscalização da Saúde Pública (VIEIRA, 1987).

No entanto, na administração Miranda o Plano Nacional de Saúde significou “[...] a privatização integral do sistema nacional de proteção e recuperação da saúde, regime de livre escolha do médico e do hospital pelo cliente e participação compulsória direta e imediata do usuário no custeio dos serviços” (Mello, 1977 apud ALMEIDA, 2006, p.381). A privatização do modelo de saúde pública teve impactos diretos no combate à pobreza e, sobretudo, criou um sistema privado de planos de saúde que permanecem até hoje. Refere Peres:

Hoje, um em cada quatro brasileiros é cliente de um plano privado de saúde e sobram queixas sobre a má prestação de serviço público. Heranças diretas do regime autoritário. [...] Naquele momento, tudo o que é do Estado é visto como burocrático, lento, de baixa qualidade. [...] É uma lógica financeira revestida do que seria um aspecto de modernização. Apresenta-se um cálculo de custo-benefício e argumenta-se que os países avançados, em especial os Estados Unidos, não têm serviço público (PERES, 2012).

Na **Previdência e Assistência Social**<sup>128</sup> deu-se continuidade à integração do INPS, iniciada na gestão anterior. Costa e Silva, para suprir a ineficiência do atendimento previdenciário<sup>129</sup>, destinou recursos federais à rede hospitalar privada, construindo cerca de 2.373 unidades (VIEIRA, 1987). Nessa gestão, destaca-se a integração da LBA e da FUNABEM ao sistema previdenciário em 1969.

Segundo Draibe (1994, p.282), as políticas na área da Previdência Social tiveram um objetivo político de “[...] suprimir a participação, nos seus órgãos e

<sup>128</sup> Ver apêndices F e G com a síntese da legislação na assistência social e das políticas sócias implementadas durante o regime militar.

<sup>129</sup> Os gastos em 1968 relativos aos serviços do INPS apresentavam-se do seguinte modo: 49,150% foram para a assistência hospitalar; 23,290% para a assistência ambulatorial; 13,628% para a assistência sanatorial e 11,711% para a assistência maternal (VIEIRA, 1987).

burocracias, da oposição de partidos e sindicatos, ‘despolitizando’, através da coerção explícita, o processo decisório”. Com isso, a gestão do sistema previdenciário “[...] foi monopolizada pela burocracia governamental, parte dela cooptada nos antigos quadros dos IAP” (DRAIBE, 1994, p.282).

Segundo Behring e Boschetti (2008, p.135), a política social brasileira pós-64 foi conduzida de maneira “[...] tecnocrática e conservadora, reiterando uma dinâmica singular de expansão dos direitos sociais em meio à restrição dos direitos civis e políticos” que modernizou o aparato varguista. Relata Draibe (1994):

[...] contávamos com um sistema que, embora cobrisse já a maioria dos trabalhadores urbanos e funcionários públicos, era institucionalmente bastante fragmentado; socialmente, apresentava fortes graus de estratificação e heterogeneidade; e, finalmente, mostrava-se muito pouco uniformizado na cobertura, nos benefícios e nos seus valores (DRAIBE, 1994, p. 282).

O cenário da seguridade social ajuda-nos a compreender como a política de proteção social possibilitou um processo de beneficiamento ineficiente para atender aqueles que mais necessitavam. As populações em pobreza absoluta pouca ou nenhuma assistência recebeu do Estado, ao passo que os trabalhadores urbanos formalizados foram assistidos pela Previdência e outras políticas sociais em um processo de sobreposição de clientela<sup>130</sup>.

Na **Habitação Popular**, Costa e Silva deu continuidade às ações do BNH priorizando: a) coordenação da política habitacional e do financiamento para o saneamento; b) difusão da propriedade residencial, especialmente para as classes menos favorecidas; c) melhoria do padrão habitacional e eliminação das favelas; d) redução do preço da habitação; e) melhoria sanitária da população; f) estímulo à poupança privada e, conseqüentemente, ao investimento; g) aumento de investimentos nas indústrias de construção civil, de material de construção e de bens de consumo duráveis; h) aumento da oferta de emprego, visando absorver mão-de-obra ociosa não especializada; i) criação de pólos de desenvolvimento com a conseqüente melhoria das condições de vida nas áreas rurais (VALADARES; HOFFMANN, 2010).

<sup>130</sup> Segundo Sonia Draibe (1994), durante o regime militar, a maioria dos programas assistenciais eram voltados para a população de renda familiar de até 2 salários mínimos, muito embora não teve alcance para a população mais carente.

Embora o BNH tenha sido um esforço efetivo de legitimação do regime militar com a distribuição de residências, o cenário habitacional continuou deficitário. Em 1967, por exemplo, a falta de residências era calculada em 7 milhões de habitações. De 1967 a 1971, o BNH priorizou financiamentos e passou a gerir o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço<sup>131</sup>, segundo Valadares e Hoffmann (2010), “[...] na condição de gestor do FGTS, responsável pela aplicação destes depósitos e devolução dos mesmos, o BNH passou a dispor de uma magnitude de recursos que o tornaram, já em 1969, o segundo banco do país”. Ao final de sua gestão, Costa e Silva vangloriava-se de ter feito mais residências do que as que foram feitas nos 26 anos anteriores, ou seja, 167.291 residências superando a marca de 120 mil. Números que não tem muito valor se levar em conta que o *deficit* residencial aumentava para mais 300 mil habitações por ano (VIEIRA, 1987).

Conforme Draibe (1994), o mercado de acesso à casa própria, assim como outras políticas sociais do regime militar, continuou trabalhando com estratos populares. Dessa vez, 3 estratos de classes de renda: o popular, para família com renda de até 3 salários mínimos; o econômico, entre 3 e 6 salários mínimos; e o médio, para acima de 6 salários mínimos. O sistema de financiamento das habitações atuou com a lógica do autofinanciamento, ou seja, objetivando o retorno dos investimentos. Dessa maneira afastou-se toda e qualquer forma de subsídios à população de menor poder aquisitivo. Diz Draibe (1994, p.282) “[...] essa estrutura e essa lógica fizeram com que o sistema se afastasse dos programas destinados às camadas populares, reforçando aqueles para a classe média, com maiores garantias de retorno”.

Nota-se que o primeiro e segundo mandatos do regime militar têm formas aproximadas de compreender o combate à pobreza; isto significa dizer que as ações em torno das políticas sociais não alcançavam o cerne dos problemas sociais, não alcançavam as populações deixadas à margem do desenvolvimento mas alcançavam o suporte ideológico do regime, a classe média brasileira.

---

<sup>131</sup> Criado através da Lei nº 5.107, de 14 de setembro de 1966, e em vigor a partir de janeiro de 1967. o FGTS, constituído por 8% dos salários pagos mensalmente pelo empregador e depositado em nome de cada empregado em conta vinculada bancária, com remuneração de juros e correção monetária, representou uma alternativa ao antigo regime da Consolidação das Leis do Trabalho (VALADARES; HOFFMANN, 2010).

### 1.4.3 O Governo Médici e a Questão da Pobreza nos Anos de 1969 a 1974

Cabe ressaltar que, durante a década de 70, que marca o período do milagre econômico brasileiro, no qual o PIB apresentou índices de crescimento jamais vistos, houve redução da pobreza absoluta. Segundo Sonia Rocha (2005), a proporção de pobres no país caiu de 68% da população em 1970, o que representou 61,1 milhões de habitantes, para 35% em 1980 (41,3 milhões), “[...] tendo ocorrido decréscimos da incidência de pobreza de forma sistemática em todas as regiões e estratos, independentemente de suas características específicas” (ROCHA, 2005, p.90). No entanto, o rápido crescimento da renda esteve sempre concentrado aumentando o nível da desigualdade de rendimento entre os indivíduos<sup>132</sup>. Essa concentração se deu pelas especificidades do grau de subdesenvolvimento da economia brasileira, segundo Furtado (2004):

[...] o modelo subdesenvolvido brasileiro tem uma estrutura ocupacional com oferta limitada de mão de obra que vai se alterando de forma muito lenta, absorvendo um progresso técnico importado dos países centrais, [...] portanto é inadequado à absorção dos trabalhadores da oferta abundante da mão de obra da economia de subsistência. Isso leva a concentração de renda, a preservação do subemprego e a injustiça social (O LONGO, 2004).

Esse cenário tem suas consequências em todas as áreas da política social brasileira que empreenderam o combate à pobreza.

No plano da **Educação**, Médici nomeou para ocupar a pasta do Ministério da Educação o Coronel Jarbas Gonçalves Passarinho em 1969. O ministro procurou utilizar e ampliar os aparatos da ditadura através do Decreto nº 477, “[...] que previa a expulsão de alunos e professores [...] [para] silenciar os movimentos em defesa do ensino público que se confrontavam com as políticas impostas pelos militares.” (LIRA, 2010, p.76). A Reforma Universitária imposta por Jarbas Passarinho, em síntese, estava constituída na:

---

<sup>132</sup> Conforme Boneli & Ramos, o coeficiente de Gini passou de 0,56 em 1970 para 0,59 em 1980 (apud ROCHA, 2005). E na comparação entre pobres e não-pobres o aumento da renda familiar *per capita*, que “equivale a 2,83 vezes a dos pobres, em 1970, passa a 5,20 vezes, em 1980” (ROCHA, 2005, p.91).

[...] racionalização administrativo-pedagógica do ensino superior através do regime de créditos e da organização das matérias em departamentos. Por sua vez, a reforma do ciclo médio que consistiu na profissionalização compulsória e generalizada de todos os alunos, buscou mudar o conteúdo do ensino, orientando-o para as necessidades do mercado de trabalho (LIRA, 2010, p.77).

Ações positivas, como o Decreto-lei nº 574, que proibia as instituições educacionais de reduzirem as vagas, não foram ações isoladas no cenário educacional. O programa de expansão do MOBRAL em 1970, a Lei nº 5.692, que estendeu a obrigatoriedade do ensino de quatro para oito anos, e a regulamentação do vestibular como classificatório, com o decreto nº 68.908 de 1971, foram avanços no sistema educacional, ainda que pequenos, mas que foram muito utilizados pela propaganda militar para a legitimação do regime.

Médici apoiou a reabilitação da disciplina Educação Moral e Cívica que havia sido abolida com o fim do Estado Novo. O golpe de 1964 possibilitou encontrar as tradições autoritárias e os sobreviventes partidários da disciplina, viabilizando o seu retorno aos currículos escolares (LIRA, 2010, p.79). Nesse momento, opunham-se à disciplina educadores como: Dumerval Trigueiro e Anísio Teixeira. Estes foram afastados do cenário político, Trigueiro teve sua aposentadoria decretada de forma compulsória e Teixeira não “conseguiu” ser reeleito para o Conselho Federal de Educação, o CFE (LIRA, 2010).

Em fevereiro de 1972, Jarbas Passarinho instituiu o Programa Nacional de Telecomunicações (Prontel), articulando-o com a política nacional de educação, com o objetivo de integrar as atividades didáticas educativas ao rádio e à televisão (DIAS, 2010). Destacou-se o Plano Setorial<sup>133</sup> lançado pelo Ministério da Educação que teve vigência de 1972 a 1974. Segundo Lira (2010), este plano “[...] indicava a prioridade à reforma universitária como forma de superar a crise instalada nas universidades, dando ênfase à qualificação para os altos escalões e controlando o corpo estudantil” (LIRA, 2010, p.80).

---

<sup>133</sup> “O seus objetivos eram ‘ estender a matrícula do 1º grau a 80% das crianças de 7 a 14 anos; eliminar o analfabetismo, na faixa dos 15 aos 35 anos, expandir os sistemas de treinamento, proporcionar terminalidade ao ensino de 2º grau visando a formação de técnicos, expandir a oferta de ensino superior, especialmente nas áreas técnicas, da formação do magistério e das ciências da saúde; acelerar a reforma da universidade; instituir centros regionais de pós-graduação, manter a gratuidade do ensino para todos que sejam carentes” (MEC-SEG: Plano Setorial de educação, op. cit., p.25 apud LIRA, 2010, p.80).

As políticas educacionais deram continuidade à opressão aos “subversivos”, legitimando o regime e beneficiando parte da classe média e da elite. Segundo Marilena Chauí, o apoio ideológico da ditadura veio da classe média brasileira e a recompensa esteve nas políticas educacionais:

Para o governo militar, a classe média só tinha poder ideológico. Então, a sustentação que ela deu fez com que o governo considerasse que precisava mantê-la como apoiadora, e a recompensa foi garantir o diploma universitário para a classe média (CHAUÍ apud TOLEDO, 2012).

Para a pasta da **Saúde** Médici indicou Francisco de Paula Rocha Lagoa que posteriormente foi substituído<sup>134</sup> por Mario Machado de Lemos. Assim como as demais gestões do período ditatorial é preciso distinguir entre as intencionalidades e efetividades dos programas governamentais. Machado Lemos, em 1972, ressaltou “[...] o problema fundamental da saúde pública no Brasil não é, basicamente, o de falta de recursos financeiros, mas, antes, o de aplicação adequada” (apud VIEIRA, 1987, p.218).

No entanto, os números que foram investidos na saúde desmentem a fala de Lemos. A participação do Ministério da Saúde no orçamento da União, em números percentuais, demonstrou uma drástica redução: passou de 4,57% (em 1961), para 4,31% (em 1962) e de 4,10% (em 1963) para 1,40 (em 1972), para 0,91 (em 1973) e para 0,90 (em 1974) (POSSAS, 1981).

Concomitante aos mandos e desmandos na saúde pública, estava a luta dos sanitaristas. O movimento da reforma sanitária tem início entre os estudantes e docentes no início dos anos 70s, como forma de oposição técnica e política ao regime militar. Aliou-se a outros setores da sociedade e fortaleceu seu ato político com a união ao partido do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), oposição na época. Uma das primeiras representações daquilo que seria a reforma sanitária surgiu em 1972 com a Associação Paulista de Saúde Pública. As obras: *O dilema preventivista*, de Sergio Arouca, e *Medicina e sociedade*, de Cecília Donnangelo, ambas de 1975, ajudaram a impulsionar o movimento. A reforma sanitária tem papel importante na luta pelas políticas de saúde, tendo, portanto,

---

<sup>134</sup> Francisco de Paula Rocha Lagoa se demitiu em virtude de sindicâncias efetuadas pelo Tribunal de Contas da União, segundo as quais estariam ocorrendo em sua gestão irregularidades financeiras (ABREU, 2010c).

como pano de fundo a erradicação da pobreza. Para os agentes da reforma sanitária a saúde deveria ser vista como direito do cidadão e dever do Estado (COHN, 1989; ALMEIDA, 2006).

Em 1974, a administração Médici criou o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS), que contribuiu para o remodelamento e ampliou a rede privada de hospitais, através de empréstimos e juros subsidiados. Dessa maneira, houve um modelo de política que acabou por proporcionar a expansão da rede de saúde privada no país. Entre 1969 e 1984, o número de leitos privados cresceu por volta de 500%, o que significou um aumento de 74.543, em 1969, para 348.255, em 1984. Significativa na administração Machado Lemos foi a criação, em 1970, da Superintendência de Campanhas da Saúde Pública (SUCAM)<sup>135</sup> responsável pela execução das políticas de erradicação e controle de endemias.

Cristina Possas (1981) apresenta dados da Divisão Nacional de Epidemiologia e Estatística da Saúde que demonstram que em 5 capitais brasileiras, no triênio 1971-1973, o índice de mortalidade infantil de crianças de até um ano de idade era superior a 40%; em outras 13 cidades o índice era superior ou próximo dos 30%. Este alarmante número de óbitos infantis está ligado às condições de vida da população em geral, pois o alto índice de mortalidade por doenças infecciosas e parasitárias “[...] é determinado em boa parte pelas precárias condições de saneamento do país”<sup>136</sup> (POSSAS, 1981, p.15). Para se ter uma ideia dessa precariedade 74,7% das escolas, em 1973, não dispunham de bebedouros, 48,7% não possuíam lavatórios, 58,3% não possuíam filtros e 26,8% das escola públicas do país careciam de privadas higiênicas (Ministério da Saúde, apud POSSAS, 1981).

Nota-se que o modelo criado pelo regime militar era pautado pelo pensamento da medicina curativa, com poucas medidas sanitárias e de prevenção. A ampliação do setor privado no concernente à saúde e o foco na medicina curativa não contribuíram para o atendimento das populações que estavam à margem do

---

<sup>135</sup> A SUCAM “[...] resultou da fusão do Departamento Nacional de Endemias Rurais (DENERu), da Campanha de Erradicação da Malária (CEM) e da Campanha de Erradicação da Varíola (CEV) [e] foi legítima herdeira de um dos mais antigos modelos de organização de ações de saúde pública do Brasil, denominado sanitarismo campanhista. Esse modelo teve como premissa a revolução pasteuriana (alusão ao cientista francês Louis Pasteur) e foi implementado pelo médico-sanitarista Oswaldo Cruz, na primeira década do século XX” (FUNASA, 2012).

<sup>136</sup> Em 1970 apenas os estados de São Paulo e Guanabara (Rio de Janeiro) apresentavam um índice superior a 50% da população urbana atendida com rede sanitária e fossa séptica, outros 13 estados não atingiam a ínfima marca de 30% da população atendida com rede e fossa (POSSAS, 1981).

processo de desenvolvimento. O enfrentamento da pobreza por parte dos programas governamentais, na administração de Médici, ficaria para um outro momento.

Nas áreas da **Previdência e Assistência Social**, deu-se continuidade à propaganda de avanços da gestão militar. Prova disso foi o discurso de Médici, em 1971, em alusão ao “programa de assistência ao trabalhador rural”:

[...] pela primeira vez, na história deste país, dar-se-á ao homem do campo auxílio que nunca lhe fora concedido: aposentadoria, auxílio-invalidez e pensão, além de outros benefícios para a proteção de sua saúde e estabilidade de sua posição social (apud VIEIRA, 1987, p.220).

Essa fala não condiz com a verdade, uma vez que o setor se beneficiou das conquistas na administração Kubitschek através da Lei Orgânica da Previdência Social e na gestão de João Goulart com o Estatuto do Trabalhador Rural (VIEIRA, 1987).

Isso não significa dizer que não houve avanço nessa administração. Com a criação do Programa de Integração Social (PIS) em 1970, houve a tentativa de integrar o trabalhador com o crescimento da economia brasileira. Em 1971, instituiu-se o PRORURAL, concedendo-se aos trabalhadores do campo alguma legislação previdenciária. Já, em 1972, a Lei nº 5.859 (Lei do Empregado Doméstico) amparou os trabalhadores domésticos com os benefícios da Previdência Social, e os trabalhadores autônomos em 1973 com a Lei nº 5.890. Já, em 1974, cria-se a Renda Mensal Vitalícia para os idosos de baixa renda com o valor estipulado em meio salário mínimo, desde que tivessem contribuído ao menos por um ano para a Previdência (VIEIRA, 1987; BEHRING e BOSCHETTI, 2008).

Segundo Possas (1981), a crise financeira que o Instituto Nacional de Assistência Médica (INAMPS) vinha atravessando estava diretamente ligada à queda do poder aquisitivo dos salários. Para Possas, a renda dos trabalhadores e da população constitui “[...] a viga mestra da estrutura da receita previdenciária fazendo com que a alternativa de pagamento por unidade de serviço deixe de ser viável, pela violenta transparência de recursos para os hospitais privados que ela propicia” (POSSAS, 1981, p.XXIII).

Na **Habitação Popular**, vale lembrar que o BNH havia sido criado para construir habitações, prioritariamente, para famílias de renda mensal entre um e três salários mínimos. Entretanto, o elevado índice de inadimplência dos mutuários

de baixa renda já nos seus primeiros anos de atuação (1964-1969) fez com que, a partir de 1970, diminuíssem consideravelmente os investimentos nesse setor (AZEVEDO, 1982, p.109).

O ano de 1971 inaugurou a terceira fase do BNH, marcada por uma reestruturação pela qual este, de autarquia, passou a operar em uma lógica de empresa pública, ou seja, transformou-se em banco de segunda linha e assumiu, em escala crescente, o papel de agente do desenvolvimento urbano do país. O BNH passou a financiar a infraestrutura urbana ao mesmo tempo que impulsionou e direcionou a expansão das periferias (VALADARES; HOFFMANN, 2010).

Sob o prisma social, a política habitacional teve efeito perverso. Concebida para atenuar desigualdades sociais, termina ela por acentuá-la mais ainda, concorrendo para agravar a concentração da renda no país (AZEVEDO e ANDRADE, 1982, p.108).

A transformação do BNH em banco de segunda linha ocorreu em grande parte pelas críticas a que se viu exposto e pelas “represálias” dos adquirentes de casa própria (atraso de pagamentos, abandono ou depredação dos imóveis). Os recursos passaram a ser repassados diretamente aos agentes, que receberam, outrossim, os direitos de processar os mutuários inadimplentes e recalcular a dívida para a revenda de imóveis, isentando o BNH de qualquer relação direta com os mutuários do sistema (VALADARES; HOFFMANN, 2010).

O BNH, ao entrar na lógica de perspectiva de lucros, perdeu o seu papel distributivo, pois o modelo privado reproduziu as mesmas desigualdades do mercado. Nesse sentido, o Estado abdicou da política habitacional como estratégia para combater a pobreza, entrando no círculo vicioso da exploração salarial e da informalidade. Furtado (1999) fez um diagnóstico das disparidades salariais no país. Segundo ele, o salário de um engenheiro especializado no Brasil:

[...] rivaliza com o de países desenvolvidos de média de renda e é três vezes mais alto do que o do México, cuja a renda per capita é similar a nossa. Enquanto isso, o salário do trabalhador não especializado se nivela com os mais baixos da América Latina (FURTADO, 1999, p.11).

Nota-se que as políticas sociais implementadas durante a administração Médici caracterizam-se por dar continuidade ao projeto militar de

legitimar o regime, controlar as massas subversivas e, sobretudo, desenvolver o país. De fato o desenvolvimento econômico estava sendo efetivado, no entanto, as desigualdades não diminuíram, pelo contrário, aumentaram – como veremos adiante.

#### 1.4.4 O Combate à Miserabilidade Durante o Governo Geisel (1974 – 1979)

Mesmo com a atuação da SUDENE<sup>137</sup> pode-se notar que o crescimento econômico e concentrado proporcionado pelas ações de desenvolvimento, durante o regime da ditadura militar, não proporcionou a redução da pobreza, em números absolutos nas regiões brasileiras. Conforme Rocha (2005) o Nordeste, o Norte e o Centro Oeste viram aumentar o número de participação de pobres em seus estratos, ao passo que a região sul e sudeste conseguiu diminuição da pobreza<sup>138</sup>.

Houve, portanto, o agravamento da desigualdade regional no que se refere à distribuição do número de pobres no país. A redução se deu “[...] nas áreas onde a incidência de pobreza já era menor em 1970” (ROCHA, 2005, p.92). Essa desigualdade decorre em parte da concentração de renda que se processou com maior vigor durante o regime militar. Refere Furtado:

[...] essa concentração maior de renda foi posterior a 64 [...] isso se agravou com o fato de que os programas de fundos para o Brasil não foram retomados [...] porque a direita, muito habilmente, criou uma escola de pensamento de direita no Brasil e passou a comandar todos os cargos. Se quiser realmente 4 economistas que tiveram influência no Brasil, verá que todos são aliados a direita (O LONGO, 2004).

Na **Educação**, Geisel nomeou Nei Amintas de Barros Braga para o Ministério da Educação e Cultura, posteriormente, substituído por Edu Brandão. Com Nei Braga houve alguns avanços na área educacional, mas nenhuma mudança

<sup>137</sup> “Durante a campanha presidencial de 2002, o candidato do PT [Partido dos Trabalhadores], Luis Inácio Lula da Silva, prometeu extinguir a Adene e recriar a Sudene, assim como a Sudam. Cumprindo sua promessa, o presidente eleito enviou ao congresso, em outubro de 2003 o Projeto de Lei Complementar nº 91/2003 que previa a recriação da Sudene e da Sudam. O projeto passou por longa tramitação no congresso e a Sudene só foi realmente recriada com a aprovação da lei complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007” (MASCARENHAS ; LOURENÇO NETO, 2010).

<sup>138</sup> No Norte e Centro-Oeste a população pobre era de 9,86%, em 1970, e passou para 12,33%, em 1980; no Nordeste, passou de 38,54% para 49,17%, no mesmo período. Já no Sudeste passou de 21,96% para 17,71% e no Sul de 15,35% para 10,37% (IBGE apud ROCHA, 2005, p.92).

estrutural foi viabilizada; implementaram-se apenas medidas quantitativas que foram massivamente utilizadas pela propaganda do regime. Segundo o MEC, em 1978, houve aumento dos universitários matriculados passando de 900 mil para 1 milhão e 200 mil e a taxa de escolaridade foi de 73,45% para 78,85% (apud LIRA, 2010).

Conforme Amélia Coutinho e Cristina Guido (2012), o governo Geisel investiu mais recursos em educação do que qualquer outro governo anterior, mas não foi suficiente para assegurar a universalização do ensino, em especial o do primeiro grau. Na educação profissionalizante não houve grandes avanços e a formação de alunos não foi “produzida” em uma escala suficiente para o segundo grau. Ademais o *deficit* qualitativo da educação persistiu (COUTINHO; GUIDO, 2010).

A gestão Nei Braga<sup>139</sup> aprovou o Plano Quinquenal de 1975-1979 das políticas educacionais com o objetivo maior de alcançar 100% de alunos matriculados com idades entre 7 e 14 anos até o ano de 1980. Outros objetivos foram: aumentar o número de vagas no ensino médio; reformular os currículos nos três níveis de ensino; integrar escola e comunidade; criar novas universidades e expandi-las; reduzir significativamente o analfabetismo entre adultos e adolescentes; e investir em recursos humanos através de capacitação (LIRA, 2010).

Outro programa de destaque no governo Geisel foi o Plano Nacional de Pós-graduação<sup>140</sup>, lançado em 1975. Embasou-se nos modelos teóricos de economia da educação, o que significou medidas relacionadas “[...] à atuação do Estado no processo de reprodução das relações de produção, da força de trabalho nos altos escalões do serviço público” (LIRA, 2010, p.85). Esse cenário contribuiu para a formação de um contingente orientado às corporações privadas. Relata Bárbara Freitag (1986, p.107):

[...] o Estado brasileiro, que se [tornava] mediador do processo de internacionalização do mercado interno, [passava] a investir em educação assumindo parte dos gastos da qualificação do trabalhador em benefício das empresas privadas nacionais e multinacionais (apud LIRA, 2010, p.85).

---

<sup>139</sup> Criou em 1975 a Coordenação de Educação Pré-Escolar (CODEPE e COEPRE posteriormente); em 1976 o Conselho Federal de Educação tornou obrigatória a inclusão da língua estrangeira moderna no currículo de 2º grau. A maioria das escolas adotou a língua inglesa; em 1978 aprovou as diretrizes para o ensino de Educação Moral e cívica no 1º e 2º graus e a disciplina de Estudos de Problemas Brasileiros nos cursos superiores (LIRA, 2010).

<sup>140</sup> O Plano Nacional de Pós-graduação foi orientado pelo Plano Nacional de Desenvolvimento e pelo Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

Para o Ministério da Saúde, Geisel nomeou o médico Paulo de Almeida Machado. Com o recém-criado Ministério da Previdência e Assistência Social, o Ministério da Saúde passou a se dedicar mais diretamente na área da **saúde pública**.

Na administração Almeida Machado foi implementado: o Sistema Nacional de Saúde; o acordo com o Ministério das Minas e Energia para o controle de águas minerais; a regionalização dos programas de saúde pública e o incentivo à pesquisa na área de saúde. Foi ainda elaborado: o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan) e promulgada a lei que instituiu a vigilância epidemiológica. Machado, em 1976, afirmou “[...] o maior responsável pelos problemas de saúde é o subdesenvolvimento, é a pobreza, é a ignorância” (apud ABREU, 2010c).

Quanto a essa afirmação, cabe destacar a tabela elaborada por Cristina Possas que apresentou, em 1976<sup>141</sup>, a relação entre faixa salarial e expectativa vida ao nascer, fornecido pelo IBGE e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).

**Tabela 1**

<b>Esperança de Vida ao Nascer Segundo a Faixa Salarial (1976)</b>	
<b>Grupo por Salários Recebidos</b>	<b>Anos de Esperança de Vida</b>
Menos de 1 Sl. Mín.	55,4
Entre 1 e 2 Sl. Mín.	59,6
Entre 2 e Sl. Min.	64,2
Mais de 5 Sl. Min.	69,8
Conjunto	60,8

**Fonte:** Adaptado de IBGE, PNAD ((1976) apud POSSAS, 1981, p.27).

Machado manifestou intenção de “garantir a continuidade da mentalidade sanitária” para implementar uma nova estruturação do Ministério e regulamentar a carreira de sanitarista. Mostrou-se preocupado com a definição de

<sup>141</sup> “Em 1976, o próprio Ministro da Saúde lembrava que 50% da demanda hospitalar do Nordeste são resultantes de doenças perfeitamente evitáveis por vacinas. Ao mesmo tempo, centenas de doses de imunizantes importados foram inutilizados por ter expirado o prazo de aplicação, pela falta de uma infra-estrutura sanitária que desse retaguarda ao programa de imunização” (POSSAS, 1981, p.38).

uma “política nacional de saúde”. Era favorável ao planejamento familiar, entendido como prevenção de gravidez de alto risco (ABREU *et al.*, 2010).

O Sistema Nacional de Saúde (SNS) estabeleceu, de forma sistemática, o campo de ação de setores públicos e privados, para o desenvolvimento das atividades de promoção, proteção e recuperação da saúde. O SNS reconhece e oficializa a dicotomia medicina preventiva e medicina curativa, afirmando que a curativa seria de competência do Ministério da Previdência e a preventiva de responsabilidade do Ministério da Saúde (POLIGNANO, 2001, p.16).

Conforme as orientações internacionais e principalmente pela necessidade de expandir a cobertura do atendimento, em 1976, iniciou-se o Programa de Interiorização das Ações de Saúde e Saneamento (PIASS). Segundo Polignano (2001), o PIASS foi concebido na secretaria de planejamento e se configurou como o primeiro programa de medicina simplificada de nível federal e permitiu a participação dos técnicos provenientes do "movimento sanitário" no interior do aparelho de Estado. O programa foi ampliado a todo o país, o que contribuiu para a expansão da rede ambulatorial pública (POLIGNANO, 2001).

Apesar dos avanços, a realidade da saúde pública brasileira era alarmante. Segundo o IBGE (apud POSSAS, 1981), em 1977, não atingíamos 42% da população atendida pela rede de água, a população servida por esgotos sanitários chegava ao baixíssimo número de 20%. O saneamento básico é imprescindível para evitar diversas doenças e, em especial, para o combate à mortalidade infantil.

Como vimos até o momento, as políticas na área da saúde foram direcionadas por uma visão “setorial”, ou seja, a saúde configurou-se como um setor isolado das demais políticas públicas. Para Cristina Possas, a saúde não pode e não deve ser considerada um “setor” pois:

Está diretamente relacionada com as condições de vida e de trabalho de uma população, tendo pouco a ver com a Medicina. [...] as políticas médico-sanitárias tem uma influência mínima sobre os indicadores de morbidade e mortalidade, na medida em que não podem atuar sobre a verdadeira causa dos problemas, ou seja – no caso brasileiro – as precárias condições de vida da maior parte da população (POSSAS, 1981, p. 27).

Verifica-se que a saúde pública deve ser uma das ações no combate à pobreza, priorizando, entre outros aspectos, as condições de vida da população. Portanto, não se constroem avanços para a erradicação da miséria com políticas desconectadas, ou “setoriais”, como as que foram implementadas durante o regime militar.

A gestão de Geisel para a **Previdência e Assistência Social** pretendeu melhorar a ampliação do atendimento e reduzir os gastos da união. Criou o Ministério da Previdência e Assistência Social desvinculando-o do Ministério do Trabalho, pela Lei nº 6.602, e nomeou para ocupar a pasta Luís Gonzaga do Nascimento e Silva. O Ministério incorporou a LBA, a Fundação Nacional para o Bem-Estar do Menor, a Central de Medicamentos (CEME) e a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (Dataprev) (VIEIRA, 1987; BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

Na administração de Gonzaga Silva houve os seguintes avanços: integração do salário-maternidade aos benefícios da Previdência Social (Lei nº 6.136 de 1974); amparo previdencial aos maiores de 70 anos e aos inválidos que tenham contribuído durante pelo menos um ano ao INPS; a criação do Conselho de Desenvolvimento Social e do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (lei nº 6.168 de 1974); ampliação do seguro de acidentes do trabalho à zona rural (Lei nº 6.195 de 1974); em 1974, o Plano de Pronta Ação que instituiu o atendimento de urgência também a não-segurados; e a cobertura previdenciária para os ambulantes em 1978.

Além desses, em 1977, formou-se o complexo Sistema Nacional de Assistência e Previdência Social (SINPAS) que incorporou o INPS, o Instituto Nacional de Administração da Previdência Social, Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS) e o INAMPS (VIEIRA, 1987; BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

Segundo Behring e Boschetti (2008), essas junções e associações na área da Previdência Social, Assistência e Saúde ocorreram em detrimento principalmente da saúde pública. A nova associação entre Previdência Social, Saúde e Assistência, tendeu a uma política de medicalização da saúde, com atendimento individual e especializado, contribuindo para as relações da indústria farmacêutica, dos equipamentos médico-hospitalares, todos orientados para a lucratividade (BEHRING; BOSCHETTI, 2008). Refere Sônia Draibe (1994):

[...] criou-se assim uma superestrutura centralizada no comando ministerial e descentralizada funcionalmente através de autarquias e institutos que foram crescentemente ganhando autonomia e criando seus feudos e redes próprias de interesses e lealdades (DRAIBE, 1994, p.283).

Na **Habitação Popular** deu-se continuidade às políticas habitacionais implementadas pelos antecessores de Geisel; não houve mudanças significativas e a inadimplência impossibilitou a ampliação do BNH. A partir de 1975 o problema começou a ser solucionado. Para a administração militar, em razão de uma série de fatores, a solução foi privilegiar as famílias com rendimento mensal entre três e cinco salários mínimos. Dessa forma, o valor pago para o “[...] saneamento financeiro dessas Companhias pôde ser considerado elevado, pois significa, na prática, abandonar a clientela para as quais elas inicialmente estavam voltadas (de um a três salários mínimos)” (AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p. 109).

Nota-se que o governo não ofereceu subsídios suficientes às camadas mais pobres da população, endividando expressivamente os novos proprietários. A inadimplência afetou a relação público-privada uma vez que influenciou na lucratividade das companhias habitacionais. Portanto:

[...] faltou à política habitacional imaginação – ou decisão política – para encontrar a solução que melhor se amoldasse às condições das classes baixas. Desconheceram-se os mecanismos espontâneos de que lançam mão tais classes para atender suas necessidades habitacionais. Em consequência, limitou-se a política à ação “tapa-buraco”, construindo aqui e ali conjunto populares, arranhando mais que enfrentando o problema (AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p.108).

Segundo Draibe, houve no sistema habitacional do regime militar uma maior centralização decisória e organizacional; ademais “[...] o financiamento público e o formidável peso dos setores privados imbricados com o organismo estatal foram as características mais importantes desse padrão [chamado] de estatal-privatista” (DRAIBE, 1994, p. 287).

Percebe-se que, à medida que se afasta de sua intenção, a política habitacional vai abandonando o caráter social e político que a inspirou. Esvaziadas as eleições do seu sentido político, extintos os partidos políticos e desmobilizadas as massas, as demandas populacionais perdem a força política necessária para suas reivindicações na luta contra a pobreza.

#### 1.4.5 Os Programas Sociais no Mandato de João Figueiredo (1979 – 1985)

A gestão do último governo do período ditatorial foi marcada por dois níveis de ações no campo das políticas sociais que tiveram prioridade. Por um lado, “o processo de transição política impõe a questão da democratização do sistema de proteção social”, por outro, o sistema passou a perder legitimidade pela insegurança e “fragilidades de seu padrão de financiamento, muito sensível aos ciclos e oscilações da economia” pelo baixo volume de emprego, pela precariedade dos salários e pelo aumento das desigualdades (DRAIBE, 1994, p.276).

No plano da **Educação** Figueiredo indicou para ocupar a pasta do Ministério da Educação e Cultura Eduardo Mattos Portella substituído pelo General Rubem Carlos Ludwig e por Esther de Figueiredo Ferraz.

Eduardo Portela<sup>142</sup> encontrou o contexto de abertura política e de crescimento dos movimentos que se manifestavam contra a política educacional imposta pela ditadura. Segundo Lira (2010), os movimentos apontavam para o *deficit* qualitativo do ensino em todos os níveis, ao mesmo tempo que se fortalecia e se reestruturava a organização dos professores com caráter sindical e de classe. Nesse momento surgem as primeiras greves nas escolas públicas e nas universidades.

Portela teve uma gestão contraditória. Foi contra a reorganização da UNE e contra a censura à produção cultural. Recusou-se “[...] a assumir tarefas de censura no MEC comprometendo-se com o fim da censura a livros, teatro e cinema” (LIRA, 2010, p.87). Desentendeu-se com Delfim Neto, então ministro do Planejamento, a fim de angariar mais recursos para educação. Delfim vinha dificultando a liberação de verbas para pagamento de salários dos professores universitários em greve. Portela então se exonerou do cargo de ministro da Educação e foi substituído pelo general Rubem Ludwig, antigo assessor de imprensa no governo Geisel (RAMOS; COSTA, 2010).

A primeira atuação de Rubem Ludwig<sup>143</sup>, em 1980, foi suspender o movimento grevista com um plano de reclassificação de carreira herdado de Portela

---

<sup>142</sup> Durante a sua gestão o ensino de Estudos Sociais foi desdobrado para História e Geografia e a disciplina de Integração Social e Iniciação às Ciências passou a se chamar Estudos Sociais e Ciências respectivamente (LIRA, 2010).

<sup>143</sup> Em 1981 extinguiu as Secretarias de Assuntos Culturais e de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, que foram substituídas pela Secretaria de Cultura as quais posteriormente, veio a se transformar em Ministério da Cultura. Em 1982 reformulou a lei de ensino profissionalizante de 2º grau, viabilizando, segundo ele mesmo, a plenitude do ensino profissional (LIRA, 2010).

que melhorou os salários do quadro do magistério superior (LIRA, 2010). Em 1981, nova greve e concessão de reajuste salarial aceito pelos docentes. O ministro Ludwig admitiu a falha do processo de alfabetização implementado pelo MOBRAL e recusou-se, assim como Portela, a reconhecer a UNE como órgão oficial de representação dos estudantes no país (LIRA, 2010).

Novas mudanças no governo levaram o general Rubem Ludwig ao Gabinete Militar, sendo substituído pela professora paulista Esther Figueiredo Ferraz<sup>144</sup> no Ministério da Educação. A professora era bem-vista pelo grupo de apoio ligado ao ex-presidente Geisel que continuava com influência na máquina governamental. Esther F. Ferraz foi a primeira mulher no Brasil a ocupar o cargo de ministro (RAMOS; COSTA, 2010).

Em sua posse, Ferraz comprometeu-se a estabelecer diálogo com professores e estudantes e “[...] afirmou que a educação era a base do desenvolvimento e que daria, portanto, prioridade absoluta à educação de 1º grau” (JUNQUEIRA; CARDOSO, 2010). Reafirmou a intenção da cobrança de anuidade nas universidades federais, uma medida polêmica e muito discutida entre os educadores que pensavam o sistema educacional brasileiro. Esther Ferraz regulamentou “Emenda Constitucional Calmon, que determinou percentuais mínimos de investimentos da União, dos Estados e dos Municípios em educação. Deixou a pasta da Educação em 15 de março de 1985” (JUNQUEIRA; CARDOSO, 2010).

João Roberto Martins alega que o regime autoritário utilizou das universidades “[...] para realizar o que na época passou a se chamar de Projeto Brasil Potência” (apud TOLEDO, 2012). Portanto, não é verdade que faltaram verbas para os programas de pesquisa, “[...] houve sim apoio a pesquisas e uma grande expansão do sistema brasileiro de pós graduação” (Martins apud TOLEDO, 2012). No entanto, a ditadura representou o rompimento dos procedimentos que haviam sido discutidos desde os anos de 1930 e se baseavam em uma educação condizente com a necessidade brasileira; ademais, uma das heranças do regime militar foi “[...] a dificuldade de se estabelecer no processo de educação como um

---

<sup>144</sup> Esther Ferraz objetivou metas como: reforma das universidades federais; ampliação do ensino superior; mudanças do programa de crédito educativo e elaboração do orçamento para 1983. Ainda em 1983, a ministra aprovou um empréstimo para a Fundação Centro Brasileiro de Televisão Educativa (Funtevê), com o objetivo de melhorar os programas educativos na televisão. “Em abril desse mesmo ano, desligou-se da Curadoria da Fundação Roberto Marinho, fato visto como resultante da revitalização na Funtevê dos programas teleducativos, os quais interessavam à Rede Globo de Televisão, de propriedade do jornalista Roberto Marinho” (JUNQUEIRA; CARDOSO, 2010).

todo, um caráter inclusivo e de igualdade de oportunidade" (Rezende apud TOLEDO, 2012).

Na **Saúde Pública** Figueiredo nomeou Mário Augusto de Castro Lima que pediu demissão no mesmo ano da posse, sendo substituído pelo médico piauiense Waldyr Mendes Arcoverde. Arcoverde deu continuidade às políticas implementadas nos governos anteriores e “[...] ao fazer um balanço sobre a ação de seu ministério, destacou a baixa renda como uma das principais causas para o problema da saúde” (JUNQUEIRA; CARDOSO, 2012).

Nessa administração destacam-se os seguintes programas e ações: o Prev-Saúde em 1980; o Conselho Consultivo de Administração Previdenciária (Conasp); e as Ações Integradas de Saúde, o AIS, em 1984. O AIS conseguiu transferir mais recursos federais para estados e município, aumentando os níveis de equidade e universalização (Vianna&Castro, apud DRAIBE, 1994).

Fazendo-se uma análise da saúde durante a ditadura militar, percebe-se que os governos militares destinaram poucos recursos ao Ministério da Saúde, dificultando as ações de saúde pública propostas. Foi feita a opção pela medicina curativa que contou com os recursos dos trabalhadores ao INPS, no qual montou-se uma estrutura extremamente centralizada. O Ministério da Saúde tornou-se um órgão burocrático-normativo ao invés de um órgão executivo de políticas de saúde.

Segundo Vieira (1987, p.218), faltou planificação às administrações ditatoriais; a capacidade gerencial não possibilitou a participação popular, isto é: “os problemas seriam resolvidos pela tecnocracia e pela privatização dos serviços de saúde”. O atendimento médico de cunho individual ficou como responsabilidade do setor previdenciário e a “[...] medicalização<sup>145</sup> da vida social foi imposta tanto na Saúde Pública, quanto na Previdência Social” (VIEIRA, 1987, p.219).

O modo de fazer políticas na área da saúde acabou por transformar a assistência médica, que deveria ser uma atividade secundária, uma necessidade premente, gerando uma demanda constante nos serviços de saúde. Diz Cristina Possas:

---

<sup>145</sup> “A medicalização da sociedade brasileira, tornou-se uma realidade brutal. Numa lista de grupos de medicamentos para abrandar os sintomas, sem curar as doenças, descobre-se a existência de 307 multivitaminas, de 416 hepatoprotetores, de 419 analgésicos e de 1.700 antibióticos” (VIEIRA, 1987, p.219).

[...] a dicotomia entre saúde 'individual' e 'coletiva', sempre presente na política sanitária brasileira, estabelece uma nítida fronteira entre as intervenções sobre a população trabalhadora e as intervenções sobre a população em geral. [...] A inexistência de um programa básico de saúde pública, cuja viabilidade está condicionada à estruturação em âmbito nacional de uma rede de postos de atenção primária integrando atividades preventivas e curativas, impede mesmo a realização de uma programação eficaz de imunizações, que se caracteriza pelo baixíssimo custo e elevado rendimento social" (POSSAS, 1981, p.40).

Houve, portanto, a predominância da Previdência Social em detrimento do setor de saúde pública, visto que priorizou-se o atendimento médico, exclusivamente, aos contribuintes da Previdência, deixando a população mais carente à margem dos programas e das políticas sociais.

Nas áreas da **Previdência Social e Assistência Social** a administração do presidente João Figueiredo possibilitou a extensão dos serviços previdenciários, assim como da assistência social aos estudantes em 1982 e aos ministros religiosos em 1979. Salvo a extensão dos serviços a algumas áreas, o setor continuou com uma política focal espelhada nas gestões anteriores e ainda agravado pelos gastos na assistência médica de cunho individual.

Segundo Cristina Possas, no período de 1963 a 1977, mais do que triplicou o volume de recursos investidos na saúde, no entanto, esse crescimento representou a inversão das prioridades em termos sociais, pois concentrou-se "[...] a maior parte dos recursos com saúde sobre a população previdenciária, composta em sua maioria por trabalhadores urbanos" (POSSAS, 1981, p.36). Criou-se um sistema de proteção social em dualidade:

[...] ao mesmo passo em que impulsionavam políticas públicas mesmo restritas quanto ao acesso, como estratégia de busca de legitimidade, a ditadura militar abria espaços para a saúde, a previdência e a educação privadas, configurando um sistema dual de acesso às políticas sociais: para quem pode e para quem não pode pagar. Essa é uma das principais heranças do regime militar para a política social [...] (BEHRING e BOSCHETTI, 2008, p.137).

Segundo Vieira (1987), os serviços de assistência médica foram privatizados através de firmas individuais, de grupos e cooperativas do setor médico. As empresas médicas empenharam-se numa lucratividade que custou a redução de despesas médico-hospitalares em detrimento do atendimento prestado. As

cooperativas médicas tiveram a possibilidade de se organizar com base no regime de livre escolha e pelo pagamento por unidade de serviços gerando um grande lucro ao setor.

Em 1978, um setor do INPS, responsável pelo atendimento médico (INAMPS), pagou serviços a particulares [...] representando 76% de seus gastos. Está fora de dúvida a dominação dos tecnocratas na Previdência e na Assistência Social, desde 1966, com o surgimento do INPS. Tais tecnocratas aí penetraram e aí cresceram, vindos dos quadros do IAPI (VIEIRA, 1987, p.222).

Portanto, houve, durante o regime militar, transferência das contribuições dos trabalhadores orientados para a iniciativa privada por meio da terceirização dos serviços médicos, da fabricação de medicamentos e da compra de equipamentos médico-hospitalares. A esse cenário soma-se a deturpação da área da saúde em uma rede de ações sociais em busca de amenizar a pobreza. Conforme Possas, a Previdência foi deturpada por um tipo de pensamento que se orientou para “[...] atenuação de tensões sociais reduzindo problemas sociais a diagnósticos médicos” (POSSAS, 1981, p.XXXVIII).

Na **Habitação Popular**, a administração de Figueiredo tentou conter as consequências da política habitacional implementada pelo BNH. Entre os principais efeitos está o crescimento vertiginoso das favelas nas grandes cidades. Esse aumento se deu, em parte, pelos programas habitacionais que direcionaram políticas e financiamentos à uma faixa da população assalariada em detrimento das famílias com renda inferior a dois salários mínimos. Portanto, as más instalações dos programas habitacionais, longe dos centros urbanos e a falta de infraestrutura e incentivos impulsionaram o crescimento das favelas. Na cidade do Rio de Janeiro, em 1965, havia 211 favelas com 417 mil pessoas, portanto, 11% da população total nesse período; em 1980 esse número saltou para 309 favelas com mais de 1 milhão e 740 mil habitantes, o que significava 32% da população da cidade (VIEIRA, 1987, p.225).

No governo Figueiredo, a clientela das Cohabs passou a ser constituída por operários qualificados e empregados especializados do terciário. Com uma procura maior que a oferta, presenciou-se, em algumas Cohabs, “[...] o renascimento de um novo clientelismo, caracterizado por práticas de favoritismo e tráfico de influência” (AZEVEDO; ANDRADE, 1982). Apesar das tentativas, a

administração Figueiredo chegou ao entendimento de que as dificuldades enfrentadas pelo BNH não possibilitavam que as políticas habitacionais servissem como instrumento de desenvolvimento do setor, sendo extinto em 1986. O governo subsidiou incentivos para que os cerca de 3,5 milhões de mutuários da classe média e alta quitassem seus débitos com o BNH (DRAIBE, 1994; VALADARES; HOFFMANN, 2010).

Quanto ao regime, é duvidoso que tenha sido ele a fonte única da rigidez da política. A explicação talvez esteja também na própria burocracia do sistema habitacional, onde predomina uma tecnocracia com arraigada mentalidade financeira e ideologia empresarial. (AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p.109).

O que caracterizou as políticas habitacionais do período militar foi a sua utilização clientelista no sentido de validar o governo militar, em oposição a conquista do direito à moradia por parte dos beneficiados. Conforme André Melo (1989), a “[...] indústria da construção civil não só foi efetivamente deslocada da estratégia de acumulação mas fundamentalmente do projeto de legitimação do regime” (MELO, 1989, p.179).

Fazendo-se uma análise final do período da ditadura militar, percebe-se que as ações em torno do combate à pobreza através das políticas sociais destinadas a Educação, Saúde Pública, Habitação Popular, Previdência Social e Assistência Social, não passaram de ações paliativas. Foram decisões setoriais, atenuadoras de necessidades urgentes do setor privado e das classes média e alta. Após uma análise das políticas sociais entre 1951 e 1978 na obra “Estado e Miséria Social no Brasil”, Vieira conclui sobre o estado das políticas sociais no país:

[...] falta de sólidas instituições políticas, a ausência de liberdades públicas mais elementares, o enorme exército de reserva de desempregados e de subempregados, a exploração por parte das empresas, sobretudo estrangeiras e a insegurança no trabalho acabaram aviltando as condições de vida. [...] Portanto, a política social tem transformado os fundos públicos em investimentos nas empresas particulares (VIEIRA, 1987, p.233).

O regime autoritário arquitetou desmobilizar a população não atendida pelos programas habitacionais, justamente, aquela que mais necessitava

das ações públicas. Ademais, a ditadura militar “[...] ofereceu serviços, sem antes perguntar quais eram as necessidades reais. Duvida-se de que isto se chame de política social” (VIEIRA, 1987, p.232). Para João Manoel Cardoso de Mello com o golpe militar foi interrompida uma alternativa, isto é:

[...] com o golpe de 64 foi interrompido este movimento de transformação no país, uma outra direção no capitalismo civilizado, nos fomos na direção do capitalismo selvagem [...]. Então, o golpe de 64 teve consequências que hoje ainda nós não somos capazes de avaliar, porque ele significou cortar uma alternativa histórica de um país decente e introduzir uma outra alternativa terrível, que é esta que estamos vendo ai. Alternativa evidentemente que na verdade nas últimas duas décadas e meia da este panorama horrível do Brasil de hoje (O LONGO, 2004).

Para Abranches (1985, apud DRAIBE, 1994, p.297), o regime militar é caracterizado “[...] pela ausência quase total de ‘pressões de baixo’, pela absoluta centralização decisória, pela fragmentação do aparelho de Estado em inúmeros segmentos com forte autonomia e por uma acentuada tendência à privatização das políticas”. Portanto, o agravante do regime militar foi a impossibilidade de manifestar-se sobre as demandas reais dada as condições de vida da população brasileira.

Feitas as observações sobre as políticas sociais e os programas que tencionaram o combate à pobreza, durante o regime militar no Brasil, passar-se-á a analisar o período da abertura e da transição democrática no país.

#### 1.5 A REDEMOCRATIZAÇÃO, A NOVA CONSTITUIÇÃO E O AUMENTO DA MISERABILIDADE: OS PROJETOS DE 1985 À 1990.

Analisadas as políticas e os programas que pretenderam erradicar a pobreza durante o Estado Novo, o período de 1945 a 1964 e a ditadura militar, passar-se-á a refletir sobre o período da transição democrática e a abertura política no país. Neste momento o escopo é verificar as implicações da redemocratização e da nova Constituição brasileira nos projetos de combate à miserabilidade entre os anos de 1985 a 1990, completando-se a primeira parte da pesquisa que objetivou elaborar uma retrospectiva das tentativas governamentais em amenizar a pobreza no país.

### 1.5.1 As Intencionalidades do Governo de Tancredo e as Efetividades do Governo de José Sarney na Luta Contra à Pobreza (1985-1990)

A transição democrática brasileira foi marcada pela ausência de uma ruptura política e institucional significativa, que deu ao período um caráter tutelado e negociado de redemocratização, daí o surgimento de expressões como ‘transição pelo alto’ ou ‘transição pela transação’, em oposição ao termo ‘transição por colapso’ (MELO, 1989). A longa ausência da experiência democrática causou uma distorção na percepção de cidadania em todos os atores envolvidos na elaboração das políticas sociais: os cidadãos, os políticos e seus respectivos partidos, o governo e a sua burocracia (CASTRO; FARIA, 1989).

O processo de transição não se viu livre das características autoritárias do regime militar. Prova disso foi a composição ministerial proposta por Tancredo Neves que, para “garantir a transição pacífica”, incluiu cinco políticos que apoiaram o regime militar: Aureliano Chaves (Minas e Energia), Olavo Setúbal (Relações Exteriores), Marco Maciel (Educação) e Paulo Lustosa (Desburocratização), do PFL, e Antônio Carlos Magalhães (Comunicações), do PDS. Essa composição sofreu uma mudança ante o agravamento do estado de saúde de Tancredo, em que todos os ministros colocaram os cargos à disposição do presidente em exercício, a fim de legitimar a liderança de Sarney, o que propiciou a reforma ministerial em 1986.

A conjuntura econômica brasileira apresentava o impacto da crise financeira sobre a nossa consolidação democrática. O governo transitório aumentou o nível do gasto social brasileiro, equiparado ao investimento feito pelos países de desenvolvimento social médio, ou seja, cerca de 15% do PIB (IPEA, 1998). Em contrapartida destacou-se a baixa efetividade dos investimentos “[...] tendendo, proporcionalmente, a beneficiar menos os grupos mais necessitados da população” (DRAIBE, 2005, p.4). Ademais, a dívida externa brasileira atuava como constrangimento definitivo ao Estado de bem-estar social (SCHMIDT, 1989). Para Luiz Antonio Paixão, isto significou um “constrangimento” significativo para a criação de instituições políticas capazes de responder aos intentos dos grupos sociais politicamente organizados (principalmente no âmbito dos ‘direitos sociais’) e, portanto, de assegurar a plena vigência dos direitos políticos e civis dos brasileiros. (PAIXÃO, 1989).

Na **Habitação Popular**, a Nova República reduziu os seus gastos com as políticas habitacionais em relação ao período militar. Foi um período marcado pela criação do Grupo de Trabalho para Reformulação do Sistema Financeiro de Habitação e pela extinção do BNH. O fim desse último não encerrou o padrão de financiamento excludente, portanto, a orientação da política habitacional continuava com a “[...] mesma centralização decisória na esfera federal e a mesma vulnerabilidade das agências governamentais aos interesses dos grupos privados ligados à construção civil e à promoção imobiliária” (CASTRO; FARIA, 1989, p.204).

Os financiamentos em 1986 caíram 60% em relação a 1985 e 90% em relação a 1980, não obstante houve um pequeno avanço em relação ao público de renda familiar inferior a 3 salários mínimos, entretanto, muito aquém do que era investido em 1980 (CASTRO; FARIA, 1989). No governo de transição de José Sarney foi instituído o Programa de Saneamento para a População de Baixa Renda (PROSANEAR) que buscou amenizar o *deficit* sanitário do país mas, segundo Castro e Faria (1989), os investimentos em esgoto e água continuaram diminuindo.

Verifica-se que as políticas habitacionais continuavam desarticuladas com as políticas sociais em uma concepção setorial, logo, não houve alterações estruturais no sistema de moradia e saneamento básico. Conforme afirmou Fernandes (1998, p.228) “[...] a mudança na legislação somente provocará mudanças reais nas políticas urbanas e, por conseguinte, no padrão de vida da sociedade urbana, quando o processo político do país levar as mudanças mais profundas da natureza do Estado” (apud ARRUDA, 2004).

Para a pasta do Ministério da **Previdência e Assistência Social** foi nomeado Waldir Pires, substituído posteriormente na reforma ministerial promovida por Sarney, em 1986, quando indicou Rafael de Almeida Magalhães. Pires<sup>146</sup>, indicado por Tancredo, teve como principal atuação a luta pela permanência da Central de Medicamentos no Ministério e a reorganização das finanças da administração. No entanto, não alcançou êxito, a Ceme acabou sendo transferida

---

<sup>146</sup> Segundo Velásquez, Waldir Pires “[...] defendia a função social do Estado, considerando o investimento em seguridade inerente à própria idéia de tributação. A seu ver, os tributos deveriam destinar-se prioritariamente a finalidades sociais. Mais que uma decorrência da existência ou não de dinheiro em caixa, os pagamentos de aposentadorias e a assistência médica aos necessitados deveriam ser fruto de decisões políticas de governo” (VELASQUÉZ; ARAGÃO; CORREIA, 2010).

para o Ministério da Saúde<sup>147</sup> e o equilíbrio das finanças não avançou (VELASQUÉZ; ARAGÃO; CORREIA, 2010).

Substituto de Waldir Pires no ministério, Rafael Almeida Magalhães<sup>148</sup>, tomou posse em 1986 e deu continuidade ao trabalho de reestruturação de seu antecessor. Magalhães tentou viabilizar a administração da Previdência, comprometendo-se a promover a descentralização financeira, dando autonomia aos institutos para gerir o orçamento e dar especial atenção ao combate às fraudes e às filas nos postos do INAMPS e INPS, agilizando e humanizando, desse modo, o atendimento aos usuários (KROPF, 2010).

A ação mais significativa de Magalhães foi o encaminhamento do plano para a reforma da Previdência, que objetivou: a universalização do seguro social; a uniformização gradativa dos regimes previdenciários; a democratização na gestão do Inamps e do INPS; e a modernização das estruturas e sistemas gerenciais dos serviços previdenciários. Refere Simone Kropf (2010) “[...] o princípio básico da reformulação era a descentralização de recursos e serviços, com sua progressiva transferência para estados e municípios, ficando a estrutura central encarregada basicamente do planejamento e controle”. Ponto polêmico do projeto foi a mudança de critério para a aposentadoria que previa a substituição do critério de tempo de serviço para idade. Em outubro, Sarney exonerou Magalhães do cargo de ministro<sup>149</sup> (KROPF, 2010).

Também assumiram a pasta do Ministério da Previdência e Assistência Social Renato Archer, como interino e sem qualquer atuação significativa

---

<sup>147</sup> “Dias antes da assinatura do decreto que efetivou a mudança, Sarney recusou a indicação da esposa de Waldir Pires para a presidência da Legião Brasileira de Assistência (LBA), cargo ocupado por seu assessor Marcus Vinicius Vilaça. [...] Em 1986, às vésperas de deixar o Ministério para candidatar-se ao governo da Bahia na legenda do PMDB, foi acusado de liberar milhões para a construção de vários postos da Previdência no interior do estado, onde se previa um mau desempenho eleitoral do partido” (VELASQUÉZ; ARAGÃO; CORREIA, 2010).

<sup>148</sup> Segundo Simone Kropf (2010), Magalhães trabalhou para o fortalecimento do partido (PMDB) com o objetivo de conter o avanço político de Leonel Brizola, partidário do PDT (KROPF, 2010).

<sup>149</sup> “Em julho de 1987, [Magalhães] foi acusado de comprar de forma irregular 328 apartamentos em Brasília destinados a funcionários do Inamps, IAPAS e INPS que seriam transferidos do Rio de Janeiro. Embora tenha assegurado que a referida compra era legalmente dispensada de licitação, o Tribunal de Contas da União (TCU) mandou investigar a transação. No final do mês, por ocasião da inauguração da nova sede da Dataprev no Rio de Janeiro, outras denúncias surgiram. Reportagem do jornal O Globo acusava-o de ter comprado o edifício por um preço sete vezes maior do que o de mercado. Apesar das declarações do presidente do IAPAS, justificando o valor da operação, a acusação, somada à anterior, contribuiu fortemente para desgastar a imagem do ministro, que já vinha enfrentando atritos constantes com o Partido da Frente Liberal (PFL)” (KROPF, 2010).

e Jáder Barbalho<sup>150</sup> que ajudou a implodir crises no Ministério. De positivo na gestão Sarney foi a criação do Grupo de Trabalho para a Reestruturação da Previdência Social que propôs transformações profundas no sistema previdenciário, entre elas, a elaboração de uma nova Lei Orgânica da Previdência Social.

Para Maria Helena G. Castro e Wilmar Faria (1989), duas mudanças importantes na Previdência ocorreram na administração Sarney: a primeira se refere à criação do seguro-desemprego e a segunda, à criação do Conselho Superior da Previdência. Expunham os autores, “[...] essa iniciativa dos conselhos representa uma importante abertura nos canais de participação social nos mecanismos de decisão e gestão do sistema previdenciário” (CASTRO; FARIA, 1989, p.202).

Sonia Draibe (1998) considera que o governo de transição marcou a crítica ao clientelismo, ao assistencialismo e à referência à cidadania social como fundamento da política. Por outro lado, alguns avanços embrionários começam a emergir com a redemocratização, que foram as concepções pautadas na assistência social como direito social, na universalização do acesso a todos os membros dos grupos-alvo selecionados e, por fim, na opção por serviços estatais gratuitos (DRAIBE, 1998).

Houve, também, um aumento dos recursos destinados aos programas implementados pela LBA. Com isso, o número de famílias atendidas aumentou e chegou a 50 milhões de pessoas assistidas em 1987. No setor de alimentação e nutrição foram criados o Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes (PNLCC) e o Programa Primeiro a Criança que estavam voltados às crianças como reforço alimentar nas creches, entretanto, sem suprir a necessidade calórica das crianças. Castro e Faria chamam a atenção para a cristalização dos problemas existentes nos programas da assistência social:

---

<sup>150</sup> “Em janeiro de 1990 foi acusado de corrupção pelo prefeito de Osasco (SP), Francisco Rossi, em virtude de um empréstimo obtido pelo Ministério da Previdência e Assistência Social para a desapropriação do imóvel onde seria construído um hospital naquela cidade. Segundo o prefeito, Barbalho mantinha ao seu redor uma ‘quadrilha organizada para saquear o erário público’. Novamente recaíam sobre ele suspeitas de superfaturamento em valores pagos a título de indenização por desapropriação. Também em janeiro de 1990, Barbalho e o governador Hélio Gueiros, depois de uma troca de acusações, romperam a aliança política que mantinham desde os tempos do antigo MDB. No mês seguinte, novas suspeitas foram levantadas pela imprensa, ao pôr em dúvida a lisura das compras de equipamentos hospitalares feitas por Barbalho à empresa Sainel Indústria e Comércio Ltda., representante exclusiva da marca Roche em Brasília” (JUNQUEIRA; GOMES, 2010).

Na verdade, persistem [a]: pulverização de recursos, paralelismo entre programas, superposição de clientela, ampliação de cobertura com queda no volume *per capita* de alimentos distribuídos e, sobretudo, intenso uso clientelístico dos programas (CASTRO; FARIA, 1989, p.202).

Conforme Draibe (2005, p.37) os anos 80s representaram a luta dos reformadores da Previdência Social que almejavam: “[...] universalizar e tornar mais equânime o sistema; corrigir as principais distorções internas; diversificar as fontes de financiamento, de modo a protegê-lo das mais fortes oscilações da economia.” Como consequência desta luta algumas inovações e alterações foram incorporadas pela Constituição de 1988<sup>151</sup>:

- estabelecimento do conceito de Seguridade Social (abrangendo previdência, saúde e assistência) como fundamento do sistema;
- redução da desigualdade entre segurados urbanos e rurais; .
- estabelecimento de piso mínimo para benefícios previdenciários (1 sm), afrouxando portanto os vínculos contributivos;
- introdução do princípio da seletividade, com o objetivo de reforçar a proteção aos segmentos de menores rendas, entre os segurados;
- especialização da folha de pagamentos como base para as contribuições exclusivas da previdência, e diversificação de fontes para outras áreas da Seguridade Social (Saúde e Assistência). (DRAIBE, 2005, p.37).

Na redemocratização, houve um aumento quantitativo dos programas de caráter assistencial na segunda metade da década de 1980; “[...] tais programas têm como característica a possibilidade de maior utilização paternalista e de uso político clientelístico, o que vem ocorrendo em altas proporções” (CASTRO; FARIA, 1989, p.204). Nota-se que essas características permeiam a maioria das políticas sociais analisadas até o momento, portanto, o combate à pobreza extrema, desde a década de 1930, se viu entre medidas clientelistas, autoritárias e patrimonialistas que não deram conta de alcançar a parcela mais carente da população brasileira.

---

<sup>151</sup> “[...] vale lembrar que somente a Constituição de 88, equipararam-se os segurados urbanos e rurais. Chamam ainda a atenção a variação e as desigualdades dos tipos e valores das aposentadorias: por invalidez; por tempo de serviço, proporcionais (a tempo de serviço) e especiais. Inclui também, entre 1974 e 1994, uma espécie de ‘pensão social’ – a Renda Mensal Vitalícia – destinada a idosos e inválidos carentes, não habilitados para aposentadorias e pensões” (DRAIBE, 2005, p. 34).

Na **Saúde Pública**, Carlos Santana foi o indicado por Tancredo para assumir a pasta do Ministério da Saúde, em 1985, mas foi substituído, quando ocorreu a reforma ministerial de Sarney, por Roberto Santos, em 1986.

Carlos Santana defendeu que a nova Constituição deveria contemplar a subordinação, do INAMPS, da Ceme, dos hospitais universitários e da medicina do trabalho, ao Ministério da Saúde (ZYLBERBERG, 2010). Segundo Sonia Zylberberg (2010), Santana priorizou a medicina preventiva, o tratamento das doenças ambulatoriais e defendeu maior abrangência dos serviços prestados aos usuários, mostrando-se crítico do avanço da iniciativa privada no setor de saúde e dando apoio à nacionalização da produção dos medicamentos. Em sua administração, Santana deu continuidade a programas de alimentação entre menores de dois anos, gestantes e nutrízes em meio à ausência de uma política nacional de saúde com carência de recursos (ZYLBERBERG, 2010).

Substituto de Carlos Santana, Roberto Santos teve sua administração marcada por propor a unificação dos sistemas de saúde e aplicação maior de recursos na prevenção do que na cura das doenças. Os recursos deveriam ser orientados à imunização, ao saneamento e à boa nutrição. Sua administração foi acusada<sup>152</sup> de usar métodos centralizadores, sonogando dados oficiais ao próprio presidente, sendo substituído por Luís Carlos Borges da Silveira (GUIMARÃES; SOUSA, 2010).

A saúde pública, no governo José Sarney, foi marcada pelo período da transição democrática, o que significou uma redefinição da política centrada na luta dos sanitaristas que vinha ocorrendo desde o regime militar. A reforma sanitária tinha como princípio básico a criação de um sistema único e descentralizado de saúde, no entanto, sofria forte oposição por causa dos interesses empresariais privados que apontavam para a “[...] possibilidade de uma crescente ‘estatização’ do setor” de saúde (CASTRO; FARIA, 1989, p.200).

A administração Sarney deu prioridade a programas como o Autossuficiência em Imunobiológicos e o Controle das Grandes Endemias. Esse

---

<sup>152</sup> Roberto Santos denunciou a “[...] manipulação com objetivos eleitorais por parte de governadores que não estavam repassando a cesta básica de alimentos distribuída gratuitamente pelo Ministério da Saúde às prefeituras de cidades carentes do Nordeste. Isso acontecia porque esses prefeitos eram adversários políticos dos governadores. [em contrapartida] foi acusado de prevaricação pelo advogado Erasto Vila-Verde, ao não tomar as providências necessárias indicadas pela auditoria feita na Fundação das Pioneiras Sociais (FPS), instituição subordinada ao Ministério da Saúde, visando proteger o presidente Aluísio Campos da Paz e mais dois diretores da FPS” (GUIMARÃES; SOUSA, 2010).

último não conseguiu reduzir o crescente número de incidência da esquistossomose e do mal de Chagas e viu aumentar o número de pessoas afetadas pela dengue, malária e febre amarela (CASTRO; FARIA, 1989). Segundo Maria Helena Castro e Wilmar Faria (1989), o setor de saúde foi marcado pela continuidade dos serviços em saúde, do INAMPS e das Ações Integradas, agora como SUDS (Serviços Unificados de Saúde) que abrangiam cerca de 60% dos municípios brasileiros, o equivalente a 2.418 cidades.

Mas a ampliação do atendimento não foi suficiente para alterar o modelo de atenção à saúde que se construiu ao longo dos anos. Para Castro e Faria (1989, p.201) esse modelo continuava centrado na “[...] assistência curativa individual e no modelo privatista com subsídio governamental”. Soma-se a esse cenário o descompasso entre as ações integradas e as orientações da medicina sanitária coletiva, que reforçava o modelo privatista de medicina curativa individual. Para Sônia Draibe (2005), o setor público dividiu-se entre a medicina preventiva de caráter coletivo (a cargo do Ministério e da Secretaria da Saúde) e a medicina curativa de caráter individual, essa sob incumbência do INAMPS, que integrava o Sistema Nacional de Previdência Social. Portanto, a questão da saúde pública continuava presa às amarras dos embates políticos, mas, sobretudo, às péssimas condições de vida do brasileiro o que fez da política de saúde um plano emergencial.

[...] os tratamentos médicos consumidos por uma população são uma pequena parte e jamais ligada significativamente à redução do peso da morbidade ou ao prolongamento da esperança de vida. Contudo, em determinadas condições econômicas e sociais, pela precariedade das condições de vida e pelo desgaste da população trabalhadora, submetida a um regime sub-humano de trabalho, a medicina passa a assumir uma função social de importância crescente, ainda que sua atuação se restrinja, como diz Arouca (1974), sobre o ‘complexo de efeitos’ (Illich, 1975 apud POSSAS, 1981, p.XXXVIII).

O destaque mais significativo na área da saúde na Nova República foi, sem dúvida, a conquista do Sistema Unificado de Saúde (SUS)<sup>153</sup> integrado ao Sistema de Seguridade Social e da Previdência. Talvez uma das mais expressivas

---

<sup>153</sup> Reflexo dos movimentos sociais em apoio à reforma sanitária dos anos 70s, o sistema orientou-se: na descentralização, com prioridade na unidade federada e aumento do papel dos municípios; na integração de autoridade gestora em cada nível de governo; na participação da sociedade civil como forma de controle social; e na integração, de forma sistêmica das ações preventivas e curativas (DRAIBE, 2005).

políticas sociais que influenciou o combate à pobreza no Brasil. As características organizacionais do SUS estão orientadas:

- No modelo Assistencial. Sistema de livre demanda e acesso universal da população a qualquer tipo e nível de complexidade dos serviços;
- No plano organizacional. Sistema estruturado de acordo com os princípios da descentralização e municipalização, hierarquização, regionalização, integração e comando único.
- No sistema de financiamento. Recursos da seguridade (contribuições sobre folha de salários), fontes fiscais (receitas de impostos e taxas dos governos federal, estaduais e municipais), contribuição sobre faturamento das empresas (COFINS), imposto sobre lucro líquido e, finalmente, recursos originados em outras fontes (jogos de azar, impostos sobre produtos nocivos etc.)
- Na distribuição federativa das competências. Competência comuns da União, dos Estados e dos Município: cuidados com saúde, assistência pública aos necessitados e proteção às pessoas portadoras de deficiências. Supõe-se a descentralização e municipalização das ações básicas e preventivas e a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, na prestação dos serviços e de atendimento à saúde da população (DRAIBE, 2005, p.21).

Na pasta da **Educação**, Tancredo indicou Marco Maciel que foi substituído, em 1986, por Jorge Bornhausen.

Segundo Monteiro e Couto (2010), Marco Maciel se comprometeu a implementar a política educacional baseada na valorização do ensino de primeiro grau, e alterar a estrutura de funcionamento do ensino profissionalizante. Este último passaria a ser aplicado somente nas escolas técnicas e não mais em todas as escolas de segundo grau, herança marcante do tempo militar. Maciel buscou legalizar a União Nacional dos Estudantes (UNE), na ilegalidade desde a ditadura do regime militar. Em sua administração extinguiu o Movimento Brasileiro de Alfabetização, depois de 15 anos de atuação. O Mobral foi substituído pela Fundação Educar, que além de outras competências estava “[...] encarregada de oferecer educação básica a jovens e adultos excluídos do sistema formal de ensino” (MONTEIRO; COUTO, 2010).

Em substituição a Marco Maciel, na reforma ministerial promovida por Sarney, foi indicado o nome de Jorge Bornhausen para compor a pasta do Ministério da Educação. Segundo Silva (2010), na administração Borhausen, os atos mais significativos se restringiram à devolução da edificação pertencente a UNE, à

extinção das assessorias de segurança e informação, que ainda estavam presentes nas universidades públicas, e implementaram o programa Nova Universidade, direcionado ao aperfeiçoamento do ensino de graduação público e privado. Na Constituinte<sup>154</sup>, Bornhausen se posicionou contra “[...] a excessiva presença de um Estado paternalista no funcionamento da economia brasileira, propondo a retirada progressiva da participação estatal no setor produtivo e a diminuição da interferência governamental na condução da economia”<sup>155</sup> (SILVA, 2010). A pasta do Ministério ainda teve em seu comando Aloísio Guimarães Sotero como interino e Hugo Napoleão, ambos sem destaque em sua atuação.

Por fim, atuou no Ministério da Educação, o outrora ministro da Saúde, Carlos Correa de Menezes Santana. Segundo Sônia Zylberberg (2010), Santana teve de lidar com uma redução de 40% das verbas que eram repassadas ao Ministério, o que certamente inviabilizou o bom funcionamento das instituições federais de ensino. Paralelamente ao corte de recursos, Santana ainda mediou o embate entre as escolas privadas e a taxa de fixação das mensalidades escolares, enfrentando questões como:

[...] o controle ou não das escolas por parte do MEC, a que órgão competiria tal controle, a legalidade de contratos impostos pelos estabelecimentos particulares aos responsáveis. Santana criticou, apoiado pelos representantes de associações profissionais, a aprovação pelo Conselho Federal de Educação (CFE) do parecer que regulamentava a criação de novas universidades privadas em 1990 (ZYLBERNERG, 2010).

---

<sup>154</sup> “Em setembro de 1987, instalou-se uma disputa por espaços no governo entre o PFL e o PMDB. Marco Maciel e Aureliano Chaves comunicaram ao presidente Sarney o fim da Aliança Democrática e afirmaram que aguardavam suas providências para evitar a saída do PFL da base de apoio do governo. Por seu lado, em reunião da cúpula do partido, Bornhausen defendeu o afastamento dos cinco ministros pefelistas do governo. Contudo, o ministro das Comunicações, Antônio Carlos Magalhães, liderou uma rebelião das bases do PFL que resultou na permanência do partido no governo. Em 6 de outubro, coerentemente com a proposta que defendera, Bornhausen deixou o MEC e no dia seguinte reassumiu seu mandato no Senado. Em novembro, a convenção do partido acabaria por confirmar a decisão de permanecer no governo, pelo menos até o fim do processo constituinte” (SILVA, 2010).

<sup>155</sup> “Nas principais votações, votou contra o rompimento de relações diplomáticas do Brasil com países que adotavam uma política de discriminação racial, a limitação do direito de propriedade privada, o mandado de segurança coletiva, a estabilidade no emprego, a remuneração 50% superior para o trabalho extra, a jornada semanal de 40 horas, o aviso prévio proporcional ao tempo trabalhado quando da demissão de trabalhadores, a soberania popular, o direito de voto aos 16 anos, o presidencialismo, a nacionalização do subsolo, a estatização do sistema financeiro, a instituição de um limite de 12% ao ano para os juros reais, a proibição do comércio de sangue, o mandato de cinco anos para o presidente José Sarney, a limitação do pagamento dos encargos da dívida externa e a criação de um fundo de apoio à reforma agrária. Votou a favor da realização de um plebiscito sobre a pena de morte e da anistia às dívidas dos pequenos e micro empresários. Absteve-se na votação sobre a legalização do aborto” (SILVA, 2010).

A gestão educacional do período Sarney teve avanços significativos nas discussões sobre as reformas educacionais aprovadas com a Emenda Calmon. Para Castro e Faria (1989), houve avanços quantitativos em programas auxiliares como a merenda escolar e a distribuição de material escolar, mas persistiram descompassos importantes entre a adoção de metas por esses programas e o cronograma de desembolso dos recursos físicos e financeiros, o que acarretou dificuldades administrativas.

Por fim, nota-se que a política de proteção social implementada pela Nova República não foi capaz de alterar a estrutura excludente e concentradora do país, portanto, não conseguiu romper com o padrão de políticas sociais que veio do regime militar. A não-ruptura se deu significativamente por um tipo de sistema de proteção social “híbrido negativo”, no sentido de que as características principais dos programas sociais tem se acumulado negativamente desde a década de 1930. Criou-se um sistema único, no qual conciliaram-se as ações clientelistas do populismo político com as ações patrimonialistas impulsionadas pela centralização e burocratização do sistema e, por fim, as ações de origem autoritárias marcadas pelos períodos ditatoriais no Brasil.

Verifica-se, por esta retrospectiva, que o combate à pobreza esteve marcado por uma dessas características que se cristalizaram no interior do sistema de proteção social brasileiro. Isso, em consonância com qualquer que fosse a sigla partidária no comando do país. Explica Draibe:

Não por acaso, o modo difuso de expressão dos interesses sistematicamente traduziu-se por ampliação dos programas sociais segundo a fórmula ‘fazer mais do mesmo’, circunstancia que, afinal, operou como bloqueio ao processo de construção de uma alternativa de fato democrática de reforma do nosso embrionário e conservador Welfare State (DRAIBE, 1998, p.23).

Portanto, a rede de políticas sociais implantadas na Nova República, assim como nos períodos anteriores, ajudou a fomentar as desigualdades, cedendo aos interesses da iniciativa privada e privilegiando os trabalhadores urbanos formalizados com uma política de proteção social que sobrepôs beneficiários.

Conclui-se que as políticas de redução da pobreza no Brasil sempre estiveram orientadas de forma clientelista, patrimonialista e autoritária não alcançando a população mais carente do país. Mesmo que houvesse iniciativa nas

áreas da saúde, educação, assistência social, previdência e habitação para a redução da pobreza, ainda assim, programas para desconcentração de renda, terra e/ou poder não foram implementados efetivamente, pois, o pensamento que norteou estes programas, era conflitante com os interesses dos dirigentes do país. Logo, embasado no problema sociológico levantado por esta pesquisa, indaga-se: seria as ações propostas pelos projetos apoiados pelo PNUD uma nova roupagem das características do clientelismo, assistencialismo e burocratização existentes no passado? Antes, é necessário verificar como se configurou a relação entre as Nações Unidas, mais especificamente o PNUD, e o governo brasileiro no que concerne o enfrentamento da pobreza.

## CAPÍTULO 2

### OS ORGANISMOS INTERNACIONAIS E O COMBATE À POBREZA NO BRASIL

A agenda brasileira de políticas sociais sofreu grande influência de diretrizes internacionais. A ingerência deu-se em ministérios e departamentos técnicos dos Estados envolvidos, como na Aliança para o Progresso, na Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, no acordo MEC-USAID, na Missão Abbink, no Plano Salte, entre outros.

Tem importância também, nas políticas de combate à pobreza, a relação entre o Estado e os Organismos supranacionais. Nessa relação, destaca-se a simetria do Brasil com a Organização das Nações Unidas dada a sua importância política no cenário internacional. O segundo capítulo deste trabalho abordará a atuação da ONU, suas agências e, em especial, a forma de operar do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). O enfoque auxilia no mapeamento da estrutura de combate, deste programa, à miserabilidade<sup>156</sup>. Este capítulo tem o objetivo maior de apresentar e reconstruir o modelo de intervenção sugerido pelas Nações Unidas do que problematizá-lo, isto, porque o questionamento acerca de tais propostas, já está implícito na busca da natureza econômica, política e social dos projetos apoiados pelo PNUD que serão examinados no terceiro capítulo.

#### 2.1 DO CENTRO À PERIFERIA: A INGERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O COMBATE À POBREZA

Como forma de analisar a influência das Nações Unidas nas políticas de redução da pobreza, far-se-á uma breve apresentação sobre a fundação da organização, sobre a atuação e o papel das ramificações da sua estrutura funcional. Essa trajetória contribui para verificar como se deu a ingerência do aparato institucional da ONU<sup>157</sup> na agenda das políticas sociais no Brasil.

---

<sup>156</sup> Este estudo não objetiva adentrar o campo das relações internacionais; o que tem em mira é fazer alguns apontamentos sobre a estrutura e a forma de atuação da ONU, demonstrando-se como ela se tem inscrito no âmbito das políticas sociais no Brasil. Portanto, as aproximações com as relações internacionais que possam ser observadas nesta dissertação se fazem por força de esclarecimento que o tema exige.

<sup>157</sup> Conforme o seu sítio virtual, os objetivos da ONU são: “Manter a paz e a segurança internacionais; Desenvolver relações amistosas entre as nações; Realizar a cooperação internacional para resolver os problemas mundiais de caráter econômico, social, cultural e humanitário, promovendo

### 2.1.1 Contexto Histórico e Estrutura da Organização

Criada na primeira década do século XX, a Liga das Nações precedeu as Nações Unidas e emergiu de um dado contexto histórico, sobretudo político. Foi constituída em meio às tensões da Primeira Guerra Mundial e teve como documento original o Tratado de Versalhes<sup>158</sup>. Dada a impossibilidade de evitar a Segunda Guerra Mundial, a Liga<sup>159</sup> foi absorvida pelas Nações Unidas. Logo, a ONU<sup>160</sup> foi fundada para criar uma plataforma de diálogo entre as nações e promover o desenvolvimento social e econômico. A busca pela paz é o eixo constante de sua atuação (ONU, 2012).

Ao longo de sua história, as Nações Unidas tem-se esforçado para formular políticas e orientar governos e sociedades, membros ou não. A organização fortaleceu-se buscando reconhecimento e legitimidade perante os Estados. Suas funções estão descritas na Carta das Nações<sup>161</sup>, documento que hoje é assim apresentado<sup>162</sup>:

---

o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais; Ser um centro destinado a harmonizar a ação dos povos para a consecução desses objetivos comuns.” (ONU 2012).

<sup>158</sup> O Tratado de Versalhes foi uma tentativa de promover um acordo de paz entre as nações européias envolvidas na Primeira Guerra Mundial. Entre os pontos principais do tratado impôs à nação causadora da guerra, a Alemanha, a responsabilização pelos danos e a obrigação de repará-las (MAGNOLI, 2008).

<sup>159</sup> A Liga das Nações, porém, fracassou por um mal de origem, não contava com um poder executivo forte e lhe faltava representatividade: dela, não participavam União Soviética e Estados Unidos. O governo comunista da União Soviética não era aceito pelas demais nações por suas posições contrárias ao capitalismo, já os americanos não concordavam com o conteúdo do Tratado de Versalhes (MAGNOLI, 2008).

<sup>160</sup> Oficialmente a Organização das Nações Unidas passou a funcionar no dia 24 de outubro de 1945, data em que se comemora o “Dia das Nações Unidas”. “O nome Nações Unidas foi concebido pelo presidente Norte-Americano Franklin Roosevelt e utilizado pela primeira vez na Declaração das Nações Unidas de 12 de Janeiro de 1942, quando os representantes de 26 países assumiram o compromisso de que seus governos continuariam a lutar contra as potências do Eixo” (ONU, 2012).

<sup>161</sup> A Carta das Nações Unidas foi elaborada e ratificada por representantes de 50 países que estiveram presentes na Conferência sobre Organização Internacional, em São Francisco, nos Estados Unidos no período entre 25 de abril a 26 de junho de 1945 (ONU, 2012).

<sup>162</sup> A íntegra da Carta que fundamenta as Nações Unidas está disponível no seguinte endereço eletrônico: <[http://unicrio.org.br/img/CartadaONU\\_VersolInternet.pdf](http://unicrio.org.br/img/CartadaONU_VersolInternet.pdf)>. Acesso em: 01 de jul. 2012.

Nós, os povos das Nações Unidas, resolvimos a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que, por duas vezes no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade, e a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direitos dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas, e a estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes de direito internacional possam ser mantidos, e a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade mais ampla. [...] E para tais fins praticar a tolerância e viver em paz uns com os outros, como bons vizinhos, unir nossas forças para manter a paz e a segurança internacionais, garantir, pela aceitação de princípios e a instituição de métodos, que a força armada não será usada a não ser no interesse comum, e empregar um mecanismo internacional para promover o progresso econômico e social de todos os povos. [...] Resolvemos conjugar nossos esforços para a consecução desses objetivos. Em vista disso, nossos respectivos governos, por intermédio de representantes reunidos na cidade de São Francisco, depois de exibirem seus plenos poderes, que foram achados em boa e devida forma, concordaram com a presente Carta das Nações Unidas e estabelecem, por meio dela, uma organização internacional que será conhecida pelo nome de 'Organização das Nações Unidas' (ONU, 2012).

As décadas de 1940 e 1950 foram marcadas pelos efeitos da grande depressão, da Segunda Guerra Mundial e da revolução keynesiana<sup>163</sup> que influenciaram, significativamente, na conduta das Nações Unidas. A organização envidou esforços na reconstrução dos países envolvidos na guerra com o suporte técnico e teórico da perspectiva intervencionista do Estado, segundo a qual os governos devem assumir a responsabilidade pelo bem-estar da população. Portanto, as ações de combate à pobreza não foram o foco inicial das Nações Unidas.

Hans Singer, do Departamento das Nações Unidas para Assuntos Econômicos, e Raul Prebisch, da Comissão Econômica para a América Latina

---

<sup>163</sup> "Rompendo com o pensamento liberal da época, John Maynard Keynes foi um defensor de doutrinas intervencionistas na economia. O impacto do seu pensamento sobre as teorias e as práticas econômicas do século XX constituiu para alguns uma verdadeira revolução. Embora considerasse a existência de forças de re-equilíbrio no campo econômico, em seu texto '*O Fim do Laissez-Faire*' (1926) e em alguns artigos preparatórios de sua obra intitulada '*Teoria Geral do emprego, do juro e da moeda*' (1936), Keynes defendeu a tese de que esses mecanismos não são automáticos no longo prazo. Não confiava, portanto, na teoria do *laissez-faire* ('deixai fazer') na economia e sua 'naturalidade'. Segundo Keynes, os 'impulsos' dos empresários muitas vezes iam contra o que era 'natural', e até que houvesse um re-equilíbrio da situação, muitas vidas poderiam ser destruídas. O Estado precisava, portanto, intervir na economia onde fosse necessário, para garantir o equilíbrio e uma maior eficiência do sistema produtivo. Entre as ideias defendidas por Keynes, estava a de que cabia aos governos implantar políticas econômicas que garantissem o emprego dos trabalhadores. Ele também defendia uma redistribuição dos lucros, para que o poder aquisitivo dos consumidores aumentasse de forma proporcional ao desenvolvimento do meio produtivo" (HISTÓRIA, 2012).

(Cepal), tiveram um papel importante na forma da organização operar. Destaca-se a contribuição teórica, por demonstrarem que as trocas no âmbito do mercado oscilavam de forma a prejudicar “[...] os exportadores de alimentos e matérias-primas, beneficiando os exportadores de bens manufaturados” (MACHADO; PAMPLONA, 2008, p.56). Concluíram que os países em desenvolvimento deveriam industrializar-se, algo que só poderia ocorrer, de maneira rápida, com a participação efetiva do Estado.

Na década de 1960 a ONU foi influenciada pela administração norte-americana de John F. Kennedy que empenhou esforços para o desenvolvimento e nomeou os anos 60s como a “Década do Desenvolvimento”. Nesses anos, as Nações Unidas pregaram a redução das disparidades entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento; para isso, suas agências idealizaram uma meta de crescimento econômico por volta de 5% ao ano para os países desindustrializados (JOLLY *et al.*, 2004). A meta foi alcançada, mas não foi suficiente para conter o aumento da disparidade entre pobres e ricos, permanecendo a má distribuição de renda dos povos subdesenvolvidos (BARROS, 2000; CASTRO, 1968b; 1960a; CIDAMORE e CATTANI, 2007; FURTADO, 2000; 2002, entre outros).

A década de 1970, conhecida como a “Segunda Década do Desenvolvimento”, esbarra na crise do petróleo<sup>164</sup>. Entretanto, a estratégia de crescimento econômico, agora em 6% ao ano, teve o aditivo de metas para fluxo de ajuda internacional, empregos, educação e saúde. Segundo Machado e Pamplona (2008), é nesse momento que os técnicos das Nações Unidas formularam ‘novas’ estratégias para o desenvolvimento.

---

<sup>164</sup> Em 1973, houve um grande aumento no preço do petróleo realizado pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), e pela primeira vez os países industrializados foram afetados por uma ação tomada coletivamente por um grupo de países pobres. Nesse contexto, os países exportadores de petróleo e outros países em desenvolvimento aproveitaram para apresentar demandas no intuito de reestruturar a economia mundial, que ficou conhecida como New International Economic Order (NIEO) ou Nova Ordem Econômica Internacional. A maior parte dessa discussão foi levada a cabo em fóruns no âmbito das Nações Unidas, tais como a UNCTAD e a Assembleia Geral. No entanto, os resultados alcançados pelos países em desenvolvimento foram pequenos e, além disso, a maior parte dos ganhos obtidos pelos países da OPEP foi remodelada nos países em desenvolvimento por meio do sistema bancário ocidental, o que criou as condições para a crise da dívida na década de 1980 (JOLLY, 2004).

Estas estratégias tinham como elemento comum a visão de que deveria haver um deslocamento da ênfase em agregados econômicos como crescimento econômico para um foco maior em atender as necessidades humanas básicas, gerar empregos produtivos e reduzir a pobreza (MACHADO; PAMPLONA, 2008, p.57)

No entanto, como afirma Wilson Cano (2000), a década de 1970 demonstra uma despreocupação dos países desenvolvidos em relação aos países em desenvolvimento. Considera que os países industrializados estavam ocupados demais com os reflexos da crise do petróleo, utilizando parte do seu capital ocioso para financiar o desenvolvimento dos países pobres. Esse cenário colocou a questão política da erradicação da pobreza em segundo plano nas reuniões da Assembleia Geral das Nações Unidas, na década de 1970.

Conhecida também como a “Década Perdida”, designação dada pelos técnicos da CEPAL, o decênio de 1980 marca a crise da dívida externa iniciada nos 70s, o fim do crescimento de alguns países e o aumento da dependência financeira e política dos países pobres em relação aos países ricos<sup>165</sup>. Segundo Emir Sader (*apud* STEIN, 2006, p.81), esse período significou para os países subdesenvolvidos “[...] a hipoteca de suas economias em função da dívida externa”. Como consequência as “[...] organizações financeiras internacionais, os países credores e os bancos comerciais determinaram a abordagem e as políticas que os países afetados deveriam utilizar para tratar da questão da dívida” (MACHADO; PAMPLONA, 2008, p.58). As influências políticas e econômicas tiveram como ponto alto as orientações do *Consenso de Washington*<sup>166</sup> em 1989.

Na década de 1980 a ONU teve um papel atenuado no sentido de não conseguir apresentar uma agenda efetiva capaz de solucionar as questões

---

<sup>165</sup> Entre os anos de 1978 e 1992, 70 países pobres comprometeram-se com mais de 500 programas do Banco Mundial e do FMI, provocando, durante os anos 80s, uma elevação de 61% da carga da sua dívida. Cerca de 40 países, em sua maioria africanos, ficaram altamente endividados. Situação semelhante ocorreu com a Ásia e a América Latina “[...] no que se diz respeito ao modo como a abertura financeira [foi feita] desestabilizou a economia nacional, precipitando graves crises econômicas, ‘empurrando os países para os braços do FMI’, e [pressionando-os] a abrirem suas economias aos investimentos estrangeiros” (Mishra, 2003 *apud* STEIN, 2006, p.82).

<sup>166</sup> Consenso de Washington é um conjunto de medidas, que se compõe de dez regras básicas, formuladas em 1989 por técnicos de instituições financeiras. Essas medidas tornaram-se procedimentais para o Fundo Monetário Internacional, que passou a orientar políticas de ajuste macroeconômico aos países em crise. As regras são: 1) Disciplina fiscal; 2) Redução dos gastos públicos; 3) Reforma tributária; 4) Juros de mercado; 5) Câmbio de mercado; 6) Abertura comercial; 7) Investimento estrangeiro direto, com eliminação de restrições; 8) Privatização das estatais; 9) Desregulamentação (afrouxamento das leis econômicas e trabalhistas) e 10) Direito à propriedade intelectual.

vindas na esteira da dívida externa (JOLLY *et al.*, 2004). Logo, as ações para o alívio da miséria deram lugar aos embates de salvamento das instituições. A marginalização da questão indica a sobreposição de interesses no interior das Nações Unidas, a impotência política em colocar o combate à pobreza como centro nevrálgico de suas orientações.

A década de 1990 é tida como uma fase de reformulação das funções das Nações Unidas através do *paradigma do Desenvolvimento Humano*<sup>167</sup>. Os anos 90s foram fundamentais na preparação do arsenal técnico e teórico que ganhou corpo nas ações da ONU a partir de 2000. Entre outros aspectos, os anos 90s representam a autoreflexão dos aprendizados acumulados que vai culminar no documento intitulado *Nós, os povos, o papel das Nações Unidas no século XXI* em 2000. Nele, Kofi Annan, então secretário geral da ONU, solicita uma reflexão acerca do novo milênio, sugerindo aos membros interrogarem-se sobre a razão de ser da Organização, para quem foi criada e qual tipo de Organização estão dispostos a apoiar (ANANN, 2000).

Como consequência a Assembleia Geral aprovou a “Declaração do Milênio”, a qual sistematizou 8 objetivos e 18 metas, denominados *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio*<sup>168</sup>, a serem alcançados nas primeiras décadas do século XXI. Com a Declaração, Anann reafirma que a ONU<sup>169</sup> existe para servir aos Estados membros e se torna:

[...] um lugar privilegiado para trocar informação, conduzir negociações, elaborar normas, exprimir aspirações, orientar a conduta dos Estados e de outros intervenientes e pôr em prática planos comuns de ação. [...] a Organização propõe-se transformar as relações entre os Estados e os métodos utilizados para conduzir os assuntos mundiais (ANANN, 2000).

Atualmente, a ONU é representada por 193 países e conta com a atuação dos Órgãos Principais: Assembleia Geral, Conselho de Segurança,

<sup>167</sup> Sobre o paradigma do Desenvolvimento Humano ver item 2.4.1.

<sup>168</sup> Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio serão abordados no item 2.6.1.

<sup>169</sup> “A Organização se baseia no princípio da igualdade soberana de todos seus membros; [...] Todos deverão resolver suas controvérsias internacionais por meios pacíficos, [...] Todos deverão abster-se em suas relações internacionais de recorrer à ameaça ou ao emprego da força contra outros Estados; Todos deverão dar assistência às Nações Unidas em qualquer medida que a Organização tomar em conformidade com os preceitos da Carta, abstendo-se de prestar auxílio a qualquer Estado contra o qual as Nações Unidas agirem de modo preventivo ou coercitivo; [...] Nenhum preceito da Carta autoriza as Nações Unidas a intervir em assuntos que são essencialmente da alçada nacional de cada país.” (ONU, 2012).

Secretariado, Conselho Econômico e Social, Corte Internacional de Justiça e o extinto Conselho de Tutela<sup>170</sup>. Órgãos que estão atrelados às Comissões Técnicas e Regionais, aos Fundos, às Agências Especializadas, aos Programas e Órgãos Subsidiários para viabilizarem seus objetivos, todos com “[...] seus próprios orçamentos e [que] estabelecem suas próprias regras e metas. [...] todos têm uma área específica de atuação e prestam assistência técnica e humanitária nas mais diversas áreas” (ONU, 2012).

Segundo documentos disponibilizados em seu sítio virtual, as Nações Unidas contempla entidades independentes, autônomas, com orçamentos próprios e servidores internacionais que trabalham em num sistema de parceria com a ONU, seja por meio de tratados internacionais seja por acordos bilaterais (ONU, 2012).

### 2.1.2 A “Equipe” no Brasil<sup>171</sup>

A atuação da ONU é, em parte, orientada pelas demandas apresentadas aos membros da Assembleia Geral e por indicadores do grau de desenvolvimento que seus estudos apontam. Os *Programas* e *Fundos* realizam seus trabalhos com o respaldo deliberativo da Assembleia Geral e com o Conselho Econômico e Social (ECOSOC). As *Agências Especializadas* são independentes e desenvolvem suas funções em parceria direta com as Nações Unidas e umas em consonância com as outras através da coordenação do ECOSOC. As *Comissões Regionais e Técnicas*, também coordenadas pelo Conselho Econômico e Social, contam com o apoio do Órgão do Secretariado que tem seus departamentos e escritórios espalhados por todo o mundo (ONU, 2012).

No Brasil, o Sistema das Nações Unidas opera, principalmente, através das agências especializadas, dos fundos e dos programas que desenvolvem suas atividades com mandatos específicos. Essas entidades são geridas pelo Grupo de Representantes dos Escritórios da ONU no Brasil, chamado de a “Equipe do

---

<sup>170</sup> Veja o Organograma da Estrutura Funcional da Organização das Nações Unidas em Anexo D.

<sup>171</sup> “A maioria dos organismos da ONU no Brasil tem sede em Brasília, porém existem outros com sedes no Rio de Janeiro além de escritórios locais em Manaus, Belém, São Luís, Fortaleza, Cuiabá, Recife, Salvador, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre. Pouco mais de 100 funcionários internacionais e 677 funcionários nacionais trabalham no Sistema ONU no Brasil” (ONU, 2012).

Brasil”, ou mais conhecida pela sigla em inglês, UNCT (United Nations Country Team). Segundo a UNCT do Brasil, as principais funções no país são:

[...] definir estratégias, coordenar o trabalho da Equipe e compartilhar informações entre todos seus participantes. A elaboração de iniciativas conjuntas entre os diversos escritórios, avaliar o trabalho da ONU no País e coordenar a ação dos diversos grupos interagenciais, fazem também parte de sua missão. [...] Seu principal objetivo é maximizar, de maneira coordenada, o trabalho da ONU, para que o Sistema possa proporcionar uma resposta coletiva, coerente e integrada às prioridades e necessidades nacionais, no marco dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e dos demais compromissos internacionais (ONU, 2012).

A UNCT brasileira auxilia em diversos *Programas*<sup>172</sup>, dentre os quais destaca-se o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Já entre os *Fundos* administrados pela UNCT no país sobressai o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)<sup>173</sup>. Com as *Agências Especializadas* que fixaram escritórios no Brasil<sup>174</sup> evidenciam-se: a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) e a Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO).

Além das agências, dos programas e dos fundos, desenvolvem importante papel a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL); o Instituto Latino Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente (ILANUD); e o Centro de Informação da ONU para o Brasil (UNIC Rio), todos com escritórios no país.

A Equipe Brasil desenvolve projetos em conjunto com o governo (nos mais diversos níveis), com a iniciativa privada, instituições de ensino, ONGs e sociedade civil. Todos têm seu espaço no desenvolvimento de projetos, “[...] sempre com o objetivo de buscar, conjuntamente, soluções para superar os desafios e

---

<sup>172</sup> Programas auxiliados pela UNCT/BRASIL: Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA); Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (UN-HABITAT); Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR); Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/Aids (UNAIDS) e o Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (UNODC).

<sup>173</sup> Fundos que executam seus trabalhos no Brasil: Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA); e Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM).

<sup>174</sup> Agências Especializadas no país: Organização Internacional do Trabalho (OIT); Organização Mundial da Saúde (OMS); Organização Panamericana da Saúde (OPAS); Banco Mundial; Fundo Monetário Internacional (FMI); Organização da Aviação Civil Internacional (ICAO); e União Internacional de Telecomunicações (ITU).

dificuldades presentes na criação e implementação de uma agenda comum em favor do desenvolvimento humano equitativo” (ONU, 2012).

No que concerne aos interesse da pesquisa, a Organização das Nações Unidas tem papel de destaque no combate à miserabilidade. Órgãos como a Assembleia Geral, o Conselho de Segurança<sup>175</sup> e a Corte Internacional de Justiça<sup>176</sup>, se esforçam para agir em conformidade com os propósitos de estabelecer a paz e promover o desenvolvimento das nações. Contudo, o órgão responsável pelo encaminhamento de propostas para erradicar a fome, diminuir a pobreza e combater as desigualdades ficam a cargo do Conselho Econômico e Social que será abordado a seguir.

## 2.2 O ECOSOC E SUA RELAÇÃO COM A POBREZA

O Conselho Econômico e Social, também conhecido pela sigla ECOSOC, presta assistência à Assembleia Geral na busca de cooperação econômica e social para o desenvolvimento das nações. Conta com 54 membros/estados eleitos e tem suas funções orientadas a fim de dar coerência política no interior da organização.

O ECOSOC faz recomendações e exerce atividades relacionadas ao desenvolvimento, comércio internacional, industrialização, recursos naturais, direitos humanos, condição da mulher, população, ciência e tecnologia, prevenção do crime, bem-estar social e outras áreas. Entre suas principais funções destacam-se:

---

<sup>175</sup> “O Conselho de Segurança é o órgão da ONU responsável pela paz e segurança internacionais. Ele é formado por 15 membros: cinco permanentes, que possuem o direito a veto – Estados Unidos, Rússia, Grã-Bretanha, França e China – e dez membros não-permanentes, eleitos pela Assembleia Geral por dois anos. Este é o único órgão da ONU que tem poder decisório, isto é, todos os membros das Nações Unidas devem aceitar e cumprir as decisões do Conselho” (ONU,2012).

<sup>176</sup> “A Corte Internacional de Justiça, com sede em Haia (Holanda), é o principal órgão judiciário das Nações Unidas. Todos os países que fazem parte do Estatuto da Corte – que é parte da Carta das Nações Unidas – podem recorrer a ela. Somente países, nunca indivíduos, podem pedir pareceres à Corte Internacional de Justiça. Além disso, a Assembleia Geral e o Conselho de Segurança podem solicitar à Corte pareceres sobre quaisquer questões jurídicas, assim como os outros órgãos das Nações Unidas” (ONU, 2012).

- Encarregar-se, sob a supervisão da Assembleia Geral, das atividades econômicas e sociais das Nações Unidas;
- Elaborar ou iniciar estudos, relatórios e recomendações a respeito de assuntos de caráter econômico, social, cultural, educacional e conexos;
- Promover o respeito e a observância dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos;
- Convocar conferências internacionais e preparar projetos de convenções para apresentação à Assembleia Geral sobre assuntos de sua competência;
- Negociar acordos com as Agências Especializadas, definindo as relações destas com as Nações Unidas;
- Coordenar as atividades das Agências, mediante consultas e recomendações às mesmas, bem como mediante recomendações à Assembleia Geral e aos membros das Nações Unidas;
- Executar serviços, aprovados pela Assembleia, para membros das Nações Unidas e, a pedido, para as Agências Especializadas;
- Realizar consultas com organizações não-governamentais competentes a respeito de assuntos em estudo no Conselho. (ONU, 2012).

O Conselho Econômico e Social opera com uma estrutura ampla para desenvolver ações em conjunto com o Sistema das Nações Unidas<sup>177</sup> é, a partir dessa estrutura funcional, que emanam as diretrizes de políticas sociais responsáveis pela forma e execução do combate à pobreza.

Dadas a abrangência de atividades e a complexidade que envolvem a compreensão do Conselho Econômico e Social, esta pesquisa debruçar-se-á sobre algumas agências que se distinguem na forma de enfrentar a miserabilidade.

### 2.2.1 FAO, UNESCO, UNICEF, CEPAL e PNUD: a Estrutura de Enfretamento da Pobreza no Brasil

Para pensar a luta contra a pobreza no âmbito das Nações Unidas deve-se levar em conta o papel de alguns atores que operam com o ECOSOC. Neste item será feita uma breve apresentação das instituições que estruturam o alívio da pobreza formulado pela ONU para o Brasil. Portanto, apresentar-se-ão: a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO); a

---

<sup>177</sup> As Agências Especializadas (FAO, UNESCO, UNICEF, OMS, e outros); as Comissões Regionais (CEPAL, ECE, ECA, ESCAP, ESCWA); as Comissões Técnicas (de Desenvolvimento Social, Desenvolvimento Sustentável, População e Desenvolvimento); e dos Programas e Fundos (PNUD, PNUMA, PMA, UNICEF, e outros). Ver Organograma em Anexo D.

Organização das Nações Unidas para Ciência, Cultura e Tecnologia (UNESCO); o Fundo das Nações Unidas para Infância (UNICEF); a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL); e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

### 2.2.2 A FAO e suas Políticas no Combate à Pobreza

A Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) lidera esforços para a erradicação da fome e da insegurança alimentar<sup>178</sup>. Foi fundada em 16 de outubro de 1945, e “[...] atua como um fórum neutro, onde todos os países, desenvolvidos e em desenvolvimento, se reúnem em pé de igualdade para negociar acordos, debater políticas e impulsionar iniciativas estratégicas” (FAO, 2012).

Segundo o seu sítio virtual, a organização ajuda países a aprimorar e modernizar suas práticas agrícolas, florestais e pesqueiras, com o propósito de “[...] promover o desenvolvimento agrícola, a busca da segurança alimentar e o acesso [...] aos alimentos necessários para uma vida ativa e saudável”. A FAO tem dado atenção especial à modernização e desenvolvimento do campo, local onde permanecem 70% dos habitantes de baixa renda no mundo<sup>179</sup>, entre os quais a maior parte em estado de insegurança alimentar<sup>180</sup> (FAO, 2012).

A FAO é uma das principais organizações que constitui a forma de pensar e agir das Nações Unidas no combate à inanição e à pobreza. É fonte de conhecimento e informação e tem a responsabilidade de desenvolver projetos para aumentar a produtividade agrícola e criar um parâmetro alimentício mais digno. Para

---

<sup>178</sup> Conforme Walter Belik (2011, p.1) a origem do termo insegurança alimentar remonta ao final da Segunda Guerra Mundial, “[...] quando a Europa e o Japão, com seus territórios destruídos pelo conflito, passaram a ter dificuldade para alimentar as próprias populações”.

<sup>179</sup> No Brasil, segundo o IBGE, 46,7% das pessoas na linha de extrema pobreza residem em área rural, apesar de apenas 15,6% da população brasileira morar no campo. O restante das pessoas em condição de miséria, (53,3%) mora em áreas urbanas, onde reside a maioria da população - 84,4%. (IBGE, 2012).

<sup>180</sup> Segundo Sawaya, a insegurança alimentar tem como causa a falta de alimentos, o poder de compra insuficiente ou má distribuição de alimentos em âmbito domiciliar; portanto, pode ser crônica, sazonal ou transitória. “[...] O conceito de insegurança alimentar ainda está em construção. Ele parte de avaliações de caráter econômico (renda familiar e linha de pobreza, renda familiar/preço da cesta básica, renda per capita/quantidades de calorias diárias disponíveis no domicílio). Há vários modos de cálculo, com diferenças grandes entre eles. Por exemplo, o modo de calcular do Banco Mundial é a renda familiar dividida pelo gasto domiciliar com alimentos; e o da FAO infere o consumo alimentar mínimo de 1900 kcal (depende da idade e sexo) por pessoa em relação à disponibilidade de alimentos (FAO, 2001)” (SAWAYA *et al.*, 2003, p.25).

isso, conta com o auxílio de iniciativas como o Programa de Alimentação Mundial, o PAM, que presta serviços a casos de *fome conjuntural*<sup>181</sup>. Tem atuado no Brasil por meio da Assistência Técnica aos Países em Desenvolvimento e com projetos formulados pela Cooperação Sul-Sul<sup>182</sup> (FAO, 2012).

No Brasil, a FAO presta apoio em parceria com os ministérios aos vários programas, entre os quais o Programa Fome Zero com o apoio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)<sup>183</sup>. A organização tem como aliadas as agências do Sistema das Nações Unidas, como o Banco Mundial, a Missão Europeia, o Fundo Global para o Desenvolvimento (GEF), o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), entre outras.

A atuação política da FAO<sup>184</sup> teve significativa participação de Josué de Castro que presidiu o conselho da organização na década de 1950. Castro (1960b) relatou que as dificuldades e os limites encontrados na FAO existiu pela imposição política dos delegados e pelo interesse de minorias no interior da organização. A seu ver, a Agência foi incapaz de responder aos desafios a que se propôs, principalmente, no que se refere à reforma agrária (CASTRO, 1960b).

[...] durante esses quatro anos pudemos comprovar como era difícil vencer as resistências impostas pelos interesses particulares dos países e grupos econômicos. Problemas como o da reforma agrária e da criação de uma reserva alimentar de emergência que exigem modificações das estruturas vigentes não conseguiram transpor a barreira dos preconceitos e dos medos acumulados (CASTRO, 1960 b, p.63).

<sup>181</sup> Trabalhada na nota 52 da p.40 no primeiro capítulo.

<sup>182</sup> Segundo a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), a Cooperação Sul-Sul (CSS) age “[...] sem fins lucrativos e desvinculada de interesses comerciais, pretende compartilhar êxitos nas áreas demandadas pelos países parceiros” (ABC, 2012, s/n). Para uma avaliação mais detida na Cooperação Sul-Sul ver: LEITE (2010) e ECOSOC (2008).

<sup>183</sup> Programas da parceria FAO/Brasil: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); Programa de Organização Produtiva de Comunidades, Ministério da Integração Nacional; Programa Nacional de Florestas (PNF), Ministério do Meio Ambiente (MMA); Programa Nacional de Gestão Ambiental Rural, (MMA); Plano Nacional de Desenvolvimento da Pesca e Aquicultura, Ministério da Pesca e Aquicultura da Presidência da República; Programa Nacional de Alimentação Escolar, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Ministério da Educação (MEC); Programa de Áreas Degradadas na Amazônia (Pradam), do Ministério da, Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e iniciativas regionais e sub-regionais vinculadas à Sanidade Animal, Proteção Vegetal, Bicompostíveis, Segurança Alimentar.

<sup>184</sup> A FAO trabalha, também, com a Sociedade Civil como Serviço Brasileiro de Apoio às Micros e Pequenas Empresas (Sebrae), Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), Confederação Nacional da Agricultura (CNA), Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), universidades e outras organizações (FAO, 2012).

Josué de Castro<sup>185</sup> (1960 b) alertou sobre o caráter emergencial e assistencialista das políticas que visaram combater a fome. Considerou que a FAO falhou em conceber a questão da inanição como um *deficit* agrícola. Segundo o autor, essa percepção demonstrou a proximidade de técnicos das Nações Unidas com o *pensamento malthusiano*<sup>186</sup> e foi, portanto, um erro. Pois, a questão da fome era de ordem estrutural e não de produção (CASTRO, 1960b). Celso Furtado (1974) auxiliou no entendimento dos problemas estruturais que a questão da fome acarretava, considerando que a realidade social da fome está intimamente ligada a toda a conjuntura econômica das regiões subdesenvolvidas, logo, a fome nada mais é do que a manifestação nua e crua do subdesenvolvimento.

### 2.2.3 A UNESCO e Seu Papel na Redução das Mazelas Sociais

Entre as organizações que estruturam o combate à pobreza no interior da ONU sobressai a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO - sigla em inglês de United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization). A UNESCO foi fundada em 1946, com 20 países signatários que se comprometeram a “[...] contribuir para a paz e a segurança mediante o fomento da colaboração entre as nações através da educação, da ciência e da cultura bem como das comunicações” (UNIC, 2009). No Brasil, foi oficializada em 1964, “[...] tendo como prioridades a defesa de uma educação de qualidade para todos e a promoção do desenvolvimento humano e social” (ONU, 2012).

A UNESCO busca desenvolver projetos de cooperação técnica em parceria com o Estado, sociedade civil e iniciativa privada, “[...] além de auxiliar na formulação de políticas públicas que estejam em sintonia com as metas acordadas entre os Estados Membros da Organização” (ONU, 2012). Na área da *Educação*,

---

<sup>185</sup> Para Castro (1960 b) a ONU, apesar de ser uma organização internacional, está sob o poder dos interesses nacionais, o que impede que ela tenha poderes e autoridade funcional para tomar decisões. Para ele, as decisões das assembleias estão subordinadas pelos interesses particulares e egoístas dos delegados que muitas vezes parecem representar grupos econômicos e não as suas respectivas nações. Acredita ele que é necessário um organismo supranacional libertado das limitações e injunções dos interesses nacionais de cada país para criar um organismo internacional efetivo. Para ele, é preciso internacionalizar a questão da fome e promover a ideia de que a expansão econômica deva ser mais rápida do que havia sido nos países desenvolvidos (CASTRO, 1960b; 1968b).

<sup>186</sup> Trabalhado no primeiro capítulo, item 1.3.5 páginas 71 e 72.

tem gerado esforços na democratização do ensino, buscando promover o acesso à educação e à qualidade desta apoiando iniciativas de políticas nacionais "[...] como valor estratégico para o desenvolvimento social e econômico dos países" (ONU, 2012).

A agência busca "[...] ampliar e orientar a educação para que os habitantes de todos os países possam participar mais eficazmente em seu próprio desenvolvimento" (UNIC, 2012). Volta-se para o desenvolvimento científico e tecnológico, ao qual designou como o setor de *Ciências Naturais*. Esse setor está orientado por princípios éticos, capazes de promover a transformação social, a conservação ambiental e o desenvolvimento sustentável, orientações que devem partir:

[...] de um conjunto de convenções internacionais, programas intergovernamentais e acordos de cooperação nas áreas de formulação e implementação de políticas de ciência e tecnologia, educação científica, avaliação e gestão dos recursos hídricos, educação ambiental e consolidação de Reservas da Biosfera e Sítios do Patrimônio Mundiais (ONU, 2012).

O setor de *Ciências Humanas e Sociais* da UNESCO tem feito esforços na intenção de ampliar o conhecimento e incentivar a cooperação intelectual para promover mudanças sociais que estejam alinhadas aos valores compartilhados pelas Nações Unidas. No Brasil, as ações da entidade seguem diretrizes que envolvem questões como a redução da pobreza e das desigualdades, a inclusão social, a juventude e a prevenção da violência, através de parcerias, com setores privados e estatais, e por meio de programas<sup>187</sup>.

Outro setor da agência é o de *Comunicação e Informação*<sup>188</sup> que trabalha na promoção da liberdade de expressão e de imprensa, do direito à informação incentivando a criação de meios de comunicação independentes "[...]

---

<sup>187</sup> "Entre esses programas destacam-se o Escola Aberta, que promove a abertura de escolas públicas nos finais de semana, oferecendo atividades artísticas, culturais e esportivas a fim de afastar os jovens da violência, e o Criança Esperança, projeto da Rede Globo realizado em parceria com a UNESCO" (ONU, 2012).

<sup>188</sup> "No Brasil, as ações da UNESCO nesta área priorizam projetos, programas e debates centrados nas relações entre as TICs e a educação, fundamentalmente nas áreas de avaliação de resultados e formação de professores; na garantia do acesso universal às informações públicas, por meio do fortalecimento da governança eletrônica, da política de arquivos e bibliotecas e da gestão da informação; no alcance de um ecossistema midiático plural, com profissionais capacitados e fortalecidos e com meios (antigos e novos) capazes de solidificar a democracia brasileira" (ONU,2012).

fortalecendo, assim, a diversidade, a proteção dos direitos humanos e a boa governança” (UNIC, 2009). Esse setor é responsável pela elaboração de ações que possam contribuir para a universalização do conhecimento por meio das Tecnologias de Informação e Comunicação, conhecidas como TICs.

Outro foco de trabalho da UNESCO é a *Cultura*<sup>189</sup>, compreendida pela entidade como: “Fundamento da identidade, da energia e das ideias criativas dos povos, a cultura, em toda sua diversidade, é fator de desenvolvimento e coexistência em todo o mundo” (ONU, 2012). Embasada nessa compreensão, a UNESCO busca promover valores culturais e proteger o patrimônio cultural obtendo modernização sem perder a identidade e a diversidade cultural (UNIC, 2009). Com essa perspectiva:

[...] elabora e promove a aplicação de instrumentos normativos no âmbito cultural, além de desenvolver atividades para a salvaguarda do patrimônio cultural, a proteção e o estímulo à diversidade cultural, bem como o fomento ao pluralismo e ao diálogo entre as culturas e civilizações (ONU, 2012).

Para cumprir com sua tarefa, a UNESCO segue duas linhas “paralelas e complementares”: apóia-se na cooperação internacional entre intelectuais nas áreas de sua competência e atividades operacionais para desenvolver dimensões sociais, culturais e econômicas dos países (UNIC, 2009). No entanto, a UNESCO não apresenta um núcleo duro, um enfoque central para a redução da pobreza; pode-se afirmar que atua nas consequências da pobreza e não em suas causas.

#### 2.2.4 UNICEF: Os Direitos da Criança Como Luta Contra a Miséria

Outro importante órgão que estrutura a rede de combate à pobreza nas Nações Unidas é o Fundo das Nações Unidas para a Infância (em inglês United Nations Children's Fund – UNICEF). O fundo surgiu em 1946 para a assistência da criança e adolescente fazendo parte do plano de reconstrução da Europa pós

---

<sup>189</sup> “No Brasil, a UNESCO tem atuado em cooperação com as autoridades e instituições nacionais em diversas iniciativas para a preservação do patrimônio cultural, seja no apoio à preservação do Patrimônio Mundial e no fortalecimento dos museus, bem como na salvaguarda do rico patrimônio imaterial brasileiro. Também colabora para a proteção e a promoção da diversidade cultural do país, em atividades de formação e elaboração de políticas culturais nas áreas do artesanato, das indústrias culturais e do turismo cultural, entre outras” (ONU, 2012).

Segunda Guerra Mundial. Preocupou-se, inicialmente, com a situação alimentar e a falta de direitos assegurados aos milhares de órfãos que a guerra deixou, propondo “[...] que cada criança e cada adolescente tenha seus direitos humanos integralmente cumpridos e respeitados” (ONU, 2012).

No entanto, o apelo de nações que, apesar de não envolvidas com a guerra, apresentavam índices preocupantes de mortalidade infantil, tornou o UNICEF um órgão permanente da ONU em 1953. O UNICEF acompanhou modificações profundas da política no Brasil e atuou desde a década de 1950 em prol dos *Direitos da Criança*<sup>190</sup>. Atualmente a organização trabalha na forma de cooperação em parceria com agências da ONU, governos (federal, estadual e municípios), iniciativa privada, setores da sociedade civil e grupos religiosos (ONU, 2012).

Segundo o sítio virtual da instituição, o eixo de atuação do UNICEF tem sido: sobreviver e se desenvolver; aprender; proteger e ser protegido do HIV/aids<sup>191</sup>; crescer sem violência; ser prioridade absoluta nas políticas públicas. Para cada um desses eixos, ações diferenciadas são desenvolvidas (UNICEF, 2012).

Contudo, as crianças são especialmente vulneráveis às violações de direitos, à pobreza e à iniquidade no País. Por exemplo, 29% da população vive em famílias pobres, mas, entre as crianças, esse número chega a 45,6%. As crianças negras, por exemplo, têm quase 70% mais chance de viver na pobreza do que as brancas; o mesmo pode ser observado para as crianças que vivem em áreas rurais (UNICEF, 2012).

---

<sup>190</sup> A Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1959, aprovou a Declaração dos Direitos da Criança que diz: todas as crianças são iguais e têm os mesmos direitos, não importa sua cor, raça, sexo, religião, origem social ou nacionalidade; todas as crianças devem ser protegidas pela família, pela sociedade e pelo Estado, para que possam se desenvolver fisicamente e intelectualmente; todas as crianças têm direito a um nome e a uma nacionalidade; todas as crianças têm direito à alimentação e ao atendimento médico, antes e depois do seu nascimento. Esse direito também se aplica à sua mãe; as crianças portadoras de dificuldades especiais, físicas ou mentais, têm o direito à educação e cuidados especiais; todas as crianças têm direito ao amor e à compreensão dos pais e da sociedade; todas as crianças têm direito à educação gratuita e ao lazer; todas as crianças têm direito de ser socorridas em primeiro lugar em caso de acidentes ou catástrofes; todas as crianças devem ser protegidas contra o abandono e a exploração no trabalho; todas as crianças têm o direito de crescer em ambiente de solidariedade, compreensão, amizade e justiça entre os povos; todas as crianças têm o direito de viver uma vida saudável (UNICEF, 2012).

<sup>191</sup> “A taxa nacional de transmissão do HIV da mãe para o bebê caiu mais da metade entre 1993 e 2005 (de 16% para 8%), mas continuam a existir diferenças regionais significativas: 12% no Nordeste e 15% no Norte. O número de casos de aids entre os negros e entre as mulheres continua a crescer num ritmo muito mais acelerado do que entre os brancos e entre os homens” (UNICEF, 2012).

O UNICEF teve papel de destaque na redação e aprovação do artigo 227 da Constituição Federal Brasileira e do Estatuto da Criança e do Adolescente, que possibilitou o marco legal dos direitos da infância no país. Participou de ações tais como:

- 1) Aprovação da Lei 9.534/97 que tornou o Registro Civil de nascimento gratuito para todos os cidadãos<sup>192</sup>;
- 2) Movimento pelo acesso universal à educação - promoveu ações pela Emenda Constitucional nº 59 que tornou obrigatório o ensino dos 4 aos 17 anos<sup>193</sup>;
- 3) Programas de combate ao trabalho infantil; e
- 4) Ações por uma vida digna<sup>194</sup> às crianças e adolescentes no Semi-árido<sup>195</sup> brasileiro, entre outros (UNICEF, 2012).

São inegáveis os avanços que o UNICEF trouxe para o país, contudo, permanece a insegurança da população-alvo, pois, muitas das ações executadas não se mostraram duradouras e não são asseguradas no âmbito dos direitos do cidadão.

## 2.2.5 A CEPAL e as Estratégias Para Combater o Subdesenvolvimento na América Latina

A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) foi criada em 1948 pelo Conselho Econômico e Social da ONU e sofreu mudanças significativas ao longo do tempo. Em meados do século XX apresentou um plano de ação que exigia uma maior participação do Estado nas questões sociais e, sobretudo, na economia. Esse processo histórico será brevemente abordado, uma vez que a CEPAL tem grande impacto nas políticas de combate à pobreza no país.

<sup>192</sup> A taxa de sub-registro de nascimento caiu – de 30,3% (1995) para 8,9% (2008) – mas ainda continua alta nas regiões norte (15%) e nordeste (20%) (UNICEF, 2012).

<sup>193</sup> Aproximadamente uma em cada quatro crianças de 4 a 6 anos está fora da escola. 64% das crianças pobres não vão à escola durante a primeira infância (UNICEF, 2012).

<sup>194</sup> “A cada dia, 129 casos de violência psicológica e física, incluindo a sexual, e negligência contra crianças e adolescentes são reportados, em média, ao Disque Denúncia 100. [...] Esse quadro pode ser ainda mais grave se levarmos em consideração que muitos desses crimes nunca chegam a ser denunciados” (UNICEF, 2012).

<sup>195</sup> O Semiárido concentra os piores indicadores sociais, no qual 70% dos 13 milhões de crianças e adolescentes vivem em situação de pobreza (UNICEF, 2012).

A CEPAL começou mais como uma extensão da burocracia da ONU, mas teve seu papel expressivamente modificado com a participação de economistas de renome no cenário internacional como Raúl Prebisch, Celso Furtado e Jose Medina Echevarria a partir da década de 1950. Segundo Bielschowsky, no documentário sobre Celso Furtado, a chegada de Prebisch à CEPAL representou a passagem da organização de uma simples comissão burocrática para um núcleo fundamental de criação e discussão sobre as ideias relativas ao cenário do continente latino-americano (O LONGO, 2004).

O trabalho de Prebisch embasou-se nas relações entre centro e periferia, no qual o mundo estaria constituído por países centrais, produtores de manufaturas e controladores da inovação tecnológica, e pelos países periféricos. Para Prebisch, seria necessária a superação da dicotomia “centro-periferia” o que exigia a intervenção do Estado para promover o desenvolvimento. Desse modo:

[...] o superar aqueles contrastes e promover o desenvolvimento impõe três formas de ação do Estado. Antes de tudo, as transformações na estrutura social, com o fim de eliminar os obstáculos que se opõem ao desenvolvimento e que consistem essencialmente em empregar a fundo o potencial de reserva, estimular o aproveitamento intensivo da terra e o capital, e liberar o enorme potencial de iniciativa individual que agora está malogrado, dando ao sistema sua plena validade dinâmica (PREBISCH, 1963, p.22).

Com Prebisch, Furtado e Echevarria estava sendo construída uma teoria que veio a ser chamada de teoria CEPALINA, ou teoria estruturalista do desenvolvimento periférico latino-americano. Nota-se que eles estavam descortinando teoricamente a América latina e constituindo um sistema analítico que tem por base a caracterização das economias periféricas por contraste com as economias desenvolvidas, centrais. Ademais, essa formulação teórica foi-se enrobustecendo na medida em que Celso Furtado adicionou o elemento da formação histórica da América Latina.

Segundo Furtado, no vídeo documentário, o objetivo maior da CEPAL era “[...] mostrar que os países subdesenvolvidos eram a realidade do efeito de dominação, [isso] era um problema político muito grave” (O LONGO, 2004). Portanto, o pensamento cepalino parte da ideia de que era preciso reconfigurar as

estruturas de poder do sistema “centro-periferia”. Conforme Bielshowsky, esse pensamento norteava-se na ideia de que:

[...] o processo de industrialização ele é altamente problemático e [...] o crescimento é portador de tendências perversas. Pelo lado da vulnerabilidade externa do balanço de pagamentos, por um processo de desequilíbrio estrutural da balança de pagamentos e um problema intrínseco, de tendência inflacionária e por um problema de tendência à manutenção ao subemprego. E qual é o corolário final disso tudo? É de que é necessário, por essas razões, que o Estado intervenha no processo de desenvolvimento, planeje a economia, equacione financeiramente o processo de investimento e apóie aquelas iniciativas necessárias (O LONGO, 2004).

A CEPAL é parte da estrutura do ECOSOC e, junto com outras comissões econômicas regionais<sup>196</sup>, auxilia na formulação de recomendações aos países membros e não-membros. Busca contribuir com organizações nacionais, regionais e internacionais em áreas distintas, como o desenvolvimento do campo e o planejamento econômico e social, além de potencializar parques industriais, fortalecer o comércio internacional, fornecer material estatístico, entre outras contribuições.

Atualmente, a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe conta com 44 Estados-Membros e 8 membros associados, tem trabalhado na coordenação de políticas que visam o desenvolvimento econômico e social dos países do continente e<sup>197</sup>:

[...] desenvolve uma estratégia cujo objetivo é a inserção internacional dinâmica junto às economias abertas, baseada no progresso técnico e empregabilidade, produtividade e aumento da renda real. A tradição da CEPAL não advém da diversificação como inimiga do comércio internacional, mas como um caminho para se obter a inserção a partir do comércio intra-industrial. A experiência asiática avançou precisamente neste sentido; de diversificar para alcançar um maior peso no comércio mundial (ONU, 2012).

<sup>196</sup> As outras comissões regionais são: Comissão Econômica para a África (ECA); Comissão Econômica para a Europa (ECE); Comissão Econômica e Social para a Ásia e Pacífico (ESCAP); e Comissão Econômica e Social para África Ocidental (ESCWA).

<sup>197</sup> Os 44 membros são: Alemanha, Antigua Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Equador, El Salvador, Espanha, EUA, França, Granada, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Itália, Jamaica, Japão, México, Nicarágua, Países Baixos, Panamá, Paraguai, Peru, Portugal, Grã-Bretanha, República Dominicana, República da Coreia, Santa Lúcia, São Cristóvão e Neves, São Vicente e Granadinas, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela. Os 8 países associados são: Anguilla, Antilhas Holandesas, Aruba, Ilhas Virgens Britânicas, Ilhas Virgens dos Estados Unidos, Montserrat, Porto Rico, Ilhas Turcas e Caicos (CEPAL, 2012).

Não é objetivo desta pesquisa analisar a discussão teórica sustentada ao longo do tempo no interior da CEPAL, mas cabe apresentar uma mudança significativa na forma de atuar da organização. Comparando-se os ideais cepalinos da década de 1950 e 1960 com os atuais, nota-se uma postura diferenciada em relação ao *papel do Estado*. Enquanto os estudos de Prebisch, Furtado e Echevarria destoavam de algumas orientações da ONU, hoje a CEPAL está mais alinhada às Nações Unidas.

Parte da CEPAL dos anos 60s entendia que as correções estruturais que o país necessitava, não poderiam se dar pelas forças do mercado, logo, a participação do Estado era imprescindível. Em contrapartida, as recomendações atuais da comissão estão alinhadas com as Nações Unidas, entre outros aspectos, pelo ideal de *governança* e/ou de *governança* que advogam uma menor intervenção do Estado, sobretudo, na economia (MACHADO, 2007; JOLLY *et al.*, 2004; MACHADO; PAMPLONA, 2008).

As questões pertinentes às funções do Estado, à governança democrática e/ou governança, serão estudados no decorrer deste segundo capítulo, visto que inferem, expressivamente, na agenda de políticas públicas para a erradicação da pobreza.

#### 2.2.6 O PNUD e sua Estrutura para Enfrentar a Pobreza

Neste item será feita uma apresentação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento com o objetivo de diagnosticar a forma de operação técnica da organização e dar contexto ao seu surgimento.

Segundo Jolly (*et al.*, 2004) foi na década de 1960 que as Nações Unidas passaram a dar maior importância aos conhecimentos técnicos e habilidades desenvolvidas pelas pessoas para o processo de desenvolvimento. A partir dessa percepção foram criadas, além do PNUD, outras organizações que trabalhavam com a orientação do eixo do desenvolvimento, tais como: a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD) e o Programa Mundial de Alimentos (PAM) (JOLLY *et al.*, 2004).

Colocado sob a autoridade do ECOSOC e da Assembleia Geral, o PNUD é dirigido por um Conselho Executivo que atualmente é composto por 36 membros eleitos. Desses, vinte e quatro são de países em desenvolvimento

enquanto doze são países desenvolvidos. A divisão de poder político no interior do PNUD se faz na distribuição dos assentos passíveis de votos, assim, o continente africano conta com 8 assentos, a Ásia e Estados do Pacífico com 7 assentos, América Latina e Caribe com 5, Leste Europeu com 4, e Europa Ocidental. Os demais países desenvolvidos possuem 12 assentos na cúpula decisória do programa (PNUD/Brasil, 2010).

Criado em 1965<sup>198</sup>, como resultado da fusão do Programa Ampliado de Assistência Técnica das Nações Unidas (de 1949) e do Fundo Especial das Nações Unidas (estabelecido em 1959), o PNUD é uma rede global de desenvolvimento da Organização das Nações Unidas, presente em 166 países, cujo intuito é promover atividades em setores econômicos e sociais, com vistas ao desenvolvimento<sup>199</sup>(UNIC, 2009).

O Programa tem papel fundamental na cooperação técnica multilateral e realiza suas atividades em todos os países em desenvolvimento ao lado de governos, iniciativa privada e sociedade civil. Fornece conhecimentos, experiências e recursos, para obter soluções que fortaleçam capacidades locais proporcionando recursos humanos, técnicos e financeiros (PNUD, 2012).

Segundo seu sítio virtual, O PNUD conta com um orçamento anual de 2,3 bilhões de dólares e incentiva a criação de grupos de trabalho agindo em áreas críticas para o desenvolvimento humano sustentável. Também administra vários fundos e programas para fins especiais. Destacam-se, entre eles, o Programa de Voluntários das Nações Unidas (VNU), e o Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher. As atividades do PNUD são financiadas por contribuições voluntárias de governos de Estados-Membros das Nações Unidas e de seus organismos afiliados (UNIC, 2009).

---

<sup>198</sup> Através da resolução 2029 da XXª Assembleia Geral da ONU, em 22 de novembro de 1965 foi instituído o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. (PNUD, 2012).

<sup>199</sup> Essas atividades que vão desde a produção agropecuária, pesca, silvicultura, mineração, manufaturas, energia elétrica, transportes, comunicações, habitação e construção, comércio e turismo, nutrição, saúde, saneamento, proteção ambiental, educação e capacitação, planificação econômica até administração pública (UNIC, 2009).

### 2.3 O PNUD E O COMBATE À POBREZA NO BRASIL NAS DÉCADAS DE 1960, 1970 E 1980

O PNUD está no Brasil há mais de 40 anos e busca implementar, com visão integrada de desenvolvimento, projetos que respondam a desafios específicos do nosso país. Tem sua atuação regulada pelo Acordo Básico de Assistência Técnica<sup>200</sup>, que embasa a prestação de cooperação técnica das Nações Unidas no Brasil.

Ressalta-se que no interior do PNUD, são diferentes, ao longo da história, as concepções que nortearam o combate à pobreza e à miséria. No Brasil, o Programa esteve presente, entre as décadas de 1960 e 1980, de uma maneira muito distinta daquela que veio efetivar-se na década de 1990.

Do mesmo modo como não havia políticas públicas específicas para o enfrentamento da pobreza até 1980, o PNUD, também, não teve um programa específico para as décadas de 1960, 1970 e 1980. Isso não significa dizer que não houve planos para fazer frente ao crescimento vertiginoso da pobreza. As estratégias destinavam-se ao desenvolvimento das nações e operavam em diferentes setores da economia para mobilizar recursos técnicos e financeiros. No caso do Brasil a estratégia esteve alinhavada com o acelerado processo de industrialização durante o chamado “Milagre Econômico Brasileiro”. A participação do PNUD nesse período foi especialmente destinada à assistência técnica<sup>201</sup> às demandas nacionais.

Craig Murphy (2006) considera que o PNUD sempre foi uma organização muito além de um mero promotor de assistência técnica. Considera fundamental a participação do PNUD na constituição de novas agências no sistema das Nações Unidas e, sobretudo, no enfoque ao desenvolvimento no interior das ramificações desse sistema (MURPHY, 2006). Portanto, o PNUD contribuiu para que

---

<sup>200</sup> O ABAT foi firmado em 29 de dezembro de 1964 entre o Governo da República Federativa do Brasil, a Organização das Nações Unidas e suas Agências Especializadas, aprovado pelo Decreto Legislativo nº 11, de 1966 e promulgado pelo Decreto nº 59.308, de 23 de setembro de 1966 (PNUD, 2012).

<sup>201</sup> Conforme Machado, “[...] o vocabulário relacionado à ajuda internacional para o desenvolvimento mudou com o passar do tempo. Dessa maneira, nas primeiras décadas, a ajuda como um todo era chamada de ‘assistência para o desenvolvimento’, e a parte específica da transferência de habilidades e sistemas era chamada de ‘assistência técnica’. No entanto, os profissionais na área do desenvolvimento criticavam bastante o uso da palavra ‘assistência’, uma vez que refletia uma noção de dependência e desigualdade entre os países ‘doadores’ e os ‘receptores’, em vez de uma ideia de parceria” (MACHADO, 2008, p.41).

o desenvolvimento passasse a nortear as agências das Nações Unidas, gerando estudos e perspectivas.

Conforme Sergio Moreira (2012), ao final da década de 1960, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento fez uma auto-avaliação de sua gestão e como consequência foram recomendadas reformas em sua administração e reformulação de suas políticas. Muitas dessas recomendações foram efetivadas, mas alguns problemas de ordem estrutural não foram solucionados<sup>202</sup> (MOREIRA, 2012).

As décadas de 1960 e 1970 foram marcadas por projetos setoriais que pudessem alavancar a industrialização local, com enfoque na infraestrutura básica e de alta tecnologia. Segundo Machado (2007, p.86), a atuação do PNUD nessas décadas foi especificamente de “[...] fonte financiadora de projetos a fundo perdido e como ‘catalisador’ de assistência internacional”. Essa fonte possibilitou o crescimento econômico do país à custa de uma dívida externa altíssima e do aumento das disparidades sociais.

No Brasil, o PNUD possibilitou a vinda de especialistas nas áreas de telecomunicações, tecnologia industrial e alimentar, pesquisa agrícola, aviação civil e, promoveu, especialmente, estudos macroeconômicos e diagnósticos para subsidiar a tomada de decisões sobre investimentos nacionais prioritários (MACHADO, 2007). Embora o auxílio fosse massivamente para o setor econômico do país, seus resultados tiveram impacto no cenário político; porquanto, em plena ditadura militar, a (demanda de) ordem política preponderou, os generais ansiavam pelo crescimento do parque industrial como estratégia para legitimar o regime vigente.

Na década de 1980, o Brasil conheceu os reflexos do endividamento das décadas anteriores e passou a enfrentar inflação, desemprego e pobreza<sup>203</sup>. Richard Jolly (et al., 2004) considerou que, nos anos 80s, o sistema da ONU não conseguiu apresentar uma agenda capaz de dar cabo dos problemas acarretados com a dívida externa. Portanto, o alívio da pobreza ficou à margem das discussões de cúpula da Assembleia Geral das Nações Unidas.

---

<sup>202</sup> Para aprofundar sobre a história e as reformas por quais o PNUD se estruturou, ver: MURPHY (2006) e MENDEZ (2002).

<sup>203</sup> Segundo dados do PNAD e do IBGE, a proporção de pobres no conjunto da população brasileira, na década de 1980, era de 24,3% em 1980, 41,9% em 1983, 28,4% em 1986, 35,9% em 1987 e 39,3% em 1988; para uma população estimada em 120 milhões de habitantes (PNAD-IBGE apud ROMÃO, 1991)

Nesse decênio, o modelo de atuação do PNUD deixou de mirar a assistência técnica e passou a ser orientado pela cooperação técnica<sup>204</sup>. Isso significa dizer que coube aos governos um papel de maior envergadura na execução e administração dos projetos de cooperação internacional. Conforme o *Relatório Sintético de Atividades do PNUD no Brasil 1960-2002*, a parceria com o governo brasileiro:

Evoluiu para o conceito de Cooperação para o Desenvolvimento, na qual os países são responsáveis pelo financiamento e execução de seus projetos, e o PNUD agrega sua independência e imparcialidade; transparência na gestão dos projetos, acesso às soluções e experiências em outros países, capacidade de diálogo e articulação, e liderança na organização de fora internacionais para a discussão de problemas globais (PNUD apud MACHADO, 2007, p.87).

A partir dessa nova modalidade, o PNUD buscou profissionais locais destinados a contribuir para a implementação de projetos, agora sob responsabilidade nacional, e continuou como doador financeiro e “catalisador” de assistência internacional (MACHADO, 2007; MOREIRA, 2012). A década de 1980 ainda marca a adoção de novos parceiros no combate à miserabilidade no âmbito das Nações Unidas, e o PNUD passou a operar com parcerias, contemplando agências regionais e organizações não governamentais (MACHADO, 2007; MOREIRA, 2012).

Considera-se que as décadas de 1960, 1970 e 1980, com relação às ações do PNUD para aliviar a miséria, contribuiu mais exitosamente para identificar os problemas estruturais do que para a execução dos projetos. Logo, nesses 30 anos, o PNUD teve uma conduta de aprendizado que veio a constituir as bases teóricas para as décadas seguintes.

#### 2.4 DÉCADA DE 1990: O PNUD E UM NOVO PARADIGMA PARA SE PENSAR A POBREZA

Fez-se, no 1º capítulo, uma retrospectiva histórica dos programas de combate à pobreza pelo governo brasileiro de 1930 a 1980, e da atuação dos

---

<sup>204</sup> “Muitos se referem à transmissão de conhecimento como ‘cooperação técnica’, mas outros (incluindo o Banco Mundial) chamam de ‘assistência técnica’ quando acompanhados de investimento de capital. Uma definição sintética de ‘cooperação técnica’ é dada por Klingebiel (1999, p. 36), que a define como ‘development cooperation activities that seek to improve the skills of people and institutions’” (MACHADO, 2008, p.41).

organismos internacionais, em especial do PNUD de 1960 a 1980. A seguir abordar-se a década que marca, significativamente, as políticas de combate à pobreza, os anos 90s. Nesse decênio o foco é o paradigma do Desenvolvimento Humano como agente transformador das propostas das Nações Unidas, paradigma que contribuiu para a simetria entre as agendas de políticas sociais do Brasil e da ONU na execução, administração e orientação dos projetos na luta contra a miséria.

#### 2.4.1 O Paradigma do Desenvolvimento Humano

Verifica-se, até o momento, que não houve um projeto específico de combate à pobreza no PNUD, devido à falta de um objetivo claro que viesse a orientar as Nações Unidas. Segundo Klingebiel<sup>205</sup> (apud MACHADO, 2007), a dificuldade encontrada pelo PNUD estava, justamente, em um *deficit* conceitual, a falta de um modelo-padrão que norteasse a atuação do programa. Isso se deve a uma sobreposição de prioridades dada a correlação de forças que o contexto político impunha. Ou seja, os problemas econômicos dos anos 80s traziam em seu bojo os reflexos da crise do petróleo, das crises institucionais e financeiras, do endividamento dos Estados, do fim do comunismo na Europa, da implementação das políticas neoliberais, entre outros aspectos.

Tendo conhecimento de suas falhas e fazendo uma autoavaliação as Nações Unidas e o PNUD passam, a partir dos anos 90s, a incorporar o Desenvolvimento Humano<sup>206</sup> como conceito norteador da organização pelo mundo. Grosso modo, essa incorporação representou um contraponto às teorias de desenvolvimento fundadas em uma visão economicista que vigoravam até então. Esse contraponto fundamentou-se na teoria de Amartya Sen<sup>207</sup> que propôs uma reforma significativa na agenda política das Nações Unidas, na década de 1990.

Segundo Mauriel (2008), Sen constatou mais do que um erro metodológico nas teorias de desenvolvimento economicistas; ele elucidou uma

---

<sup>205</sup> Ver: KLINGEBIEL, Stephan. Effectiveness and Reform of the United Nations Development Programme (UNDP). Londres: Frank Cass Publishers, 1999.

<sup>206</sup> Ver SEN (2001;1999).

<sup>207</sup> “Amartya Kumar Sen nasceu em Santiniketan, Índia, em 1933. Hoje é autoridade mundial em teoria da escolha social e economia de bem-estar, tendo colaborado na construção do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e de seu novo cálculo, publicado em 1999. Dentre várias contribuições, destacam-se os estudos que mostram por que a desigualdade, a pobreza e a fome não são necessariamente eliminadas pelas ondas de crescimento econômico e aumentos da renda média” (MAURIEL, 2008b, p.297).

concepção da natureza dos males sociais e acabou indicando um novo caminho interpretativo da realidade social permeado da preocupação com a desigualdade e a pobreza. Mauriel considera que com Sen:

[...] temos uma diferença teórica daquilo que se define como *causa* da pobreza e da desigualdade, que provoca uma ressignificação do papel das políticas sociais na dinâmica societária contemporânea. A expressão prático-política mais marcante de seu pensamento está na proposta de desenvolvimento humano (MAURIEL, 2008, p.90).

Sen tornou-se a fonte teórica das políticas de combate à pobreza com a ideia de promover as capacidades dos indivíduos e possibilitar um leque maior para suas escolhas. Mas, afinal, o que o paradigma do Desenvolvimento Humano mudou no modo de operar as atividades do PNUD?

Nota-se que o PNUD passou a dar enfoque ao ser humano com o objetivo e o propósito do desenvolvimento e não mais de acumulação de riquezas, baseado na ideia de que “[...] os indivíduos devem ter um conjunto de funcionamentos que envolvem *ser* e *fazer* e não só *ter* (renda), pois, os propósitos humanos [...] devem promover a liberdade efetiva<sup>208</sup>” (MAURIEL, 2008b, p.298). Portanto:

A questão central é a qualidade da vida que podemos levar. A necessidade de possuir mercadorias para que se alcance um determinado patamar de condições de vida varia grandemente segundo características fisiológicas, sociais e culturais, além de outras igualmente contingentes [...] O valor do padrão de vida repousa na vida, e não na posse de mercadorias, a qual tem relevância derivada e variável (SEN, 1990, p.25).

Verifica-se que o conceito de desenvolvimento possibilitou um novo padrão de combate à miséria, como veremos no decorrer da pesquisa. O paradigma posto por Amartya Sen fundamentou as bases teóricas para discussões de agendas políticas e redirecionou o modelo de operação dos Estados e Organismos Internacionais, sobretudo na área social. A obra de Sen é parte da incorporação do conceito de desenvolvimento humano nas Nações Unidas.

---

<sup>208</sup> Por propósitos humanos entende-se a função de ter (possuir bens), fazer (agir, empreender) e ser (habilidades, características).

## 2.4.2 A incorporação do Paradigma Pelo PNUD: Anos Cruciais na Agenda de Combate à Pobreza Para o Século XXI

A década de 1990 marcou fundamentalmente a estrutura e a forma de conceber o combate à pobreza pelas Nações Unidas. Organização estratégica da ONU, o PNUD lançou-se na absorção do conceito de desenvolvimento humano dando nova perspectiva aos projetos gerenciados. Conforme Marielza Oliveira (2012), a incorporação da noção de desenvolvimento humano passou a orientar as ações da organização em 3 eixos:

- O desenvolvimento é das pessoas, isto é, ocorre pela ampliação das capacidades, oportunidades e potencialidades criativas e dos direitos de escolha dos indivíduos, por meio da oferta de nutrição, saúde, educação e de outras condições fundamentais para uma vida digna.
- O desenvolvimento é para as pessoas, o que significa enfatizar que os benefícios do desenvolvimento e do crescimento econômico devem expressar-se nas vidas das pessoas, ou seja, uma comunidade só pode ser considerada desenvolvida quando o que ela produz é apropriado de forma justa e equitativa por seus cidadãos, isto é, quando a riqueza que ela gera transforma-se em bem-estar para todos os seus habitantes.
- O desenvolvimento se dá pelas pessoas, ou seja, o desenvolvimento deve ser promovido pelas próprias pessoas, mediante sua participação ativa e constante nas decisões que afetam suas vidas. O indivíduo e as comunidades são beneficiários e sujeitos criadores do desenvolvimento e devem ter poder de decisão durante o processo do desenvolvimento — a isso chama-se ‘empoderar’ as pessoas (OLIVEIRA, 2012, p.2-3 – grifo nosso).

A partir dos anos 90s, o PNUD lançou as bases teóricas do Desenvolvimento Humano, na qual elevou o ser humano para um outro patamar, como o de agente e sujeito do próprio desenvolvimento (OLIVEIRA, 2012). Essa nova orientação contou com o apoio técnico e metodológico dos *Relatórios de Desenvolvimento Humano*<sup>209</sup>; nesse momento, as Nações Unidas partem para uma

<sup>209</sup> "As pessoas são a verdadeira riqueza das nações". Essa foi a premissa do primeiro RDH em 1990 e que guiou todos os relatórios posteriores. Com riqueza de dados e abordagem inovadora para medir o desenvolvimento, o RDH teve um grande impacto nas reflexões sobre o tema. Tendo como base o IDH, os relatórios possuem dados e análises relevantes à agenda global e abordam questões e políticas públicas que colocam as pessoas no centro das estratégias de enfrentamento aos desafios do desenvolvimento" (PNUD, 2012). O RDH é uma publicação independente comissionada pelo PNUD. Sua autonomia editorial é garantida pela Assembleia Geral que reconhece o RDH como um "exercício intelectual independente" e "[...] uma importante ferramenta para aumentar a conscientização sobre o desenvolvimento humano" (PNUD, 2012).

iniciativa de formulação de estratégias. Entre elas, o PNUD criou o *Índice de Desenvolvimento Humano* (IDH)<sup>210</sup>, instrumento pelo qual guiou as políticas públicas no Brasil, contribuindo “[...] de forma inédita para a definição de metas e prioridades governamentais” (MOREIRA, 2012).

No que se refere ao combate à pobreza essas novas recomendações levaram o PNUD a trabalhar com o *conceito de pobreza humana*. Por isto leva-se em conta a insuficiência de capacidades humanas básicas como: analfabetismo, desnutrição, baixa esperança de vida, saúde materno-infantil precária e acometimento de doenças preveníveis, entre outras. Para medir a pobreza, o PNUD passou a utilizar métodos indiretos de análise como: “[...] a falta de acesso a bens, serviços e infra-estrutura necessários para sustentar capacidades humanas básicas – nutrição, educação, água potável, saneamento, energia e comunicações” (OLIVEIRA, 2012, p.7).

Mensurar o nível de pobreza humana numa dada sociedade exige a identificação precisa de quem é pobre e por quais indicadores é possível fazer essa medição<sup>211</sup>. Algumas medições utilizadas pelo PNUD servem de modelo para a execução de políticas públicas no enfrentamento da miséria e são orientadas por conceitos. Entre os mais importantes está o conceito de *extrema pobreza*:

---

<sup>210</sup> “O IDH é uma medida resumida para avaliar o progresso a longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: uma vida longa e saudável, acesso à educação e um padrão decente de vida [...]. O objetivo da criação do Índice de Desenvolvimento Humano foi o de oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. Criado por Mahbub ul Haq com a colaboração do economista indiano Amartya Sen, ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1998, o IDH pretende ser uma medida geral, sintética, do desenvolvimento humano. Apesar de ampliar a perspectiva sobre o desenvolvimento humano, o IDH não abrange todos os aspectos de desenvolvimento e não é uma representação da ‘felicidade’ das pessoas, nem indica ‘o melhor lugar no mundo para se viver’” (PNUD, 2012).

<sup>211</sup> Obviamente a conceituação e medição de pobreza é um tema sobre o qual não há consenso algum. Aqui neste trabalho, se faz necessária a apresentação da concepção de pobreza para o PNUD, no entanto, autores de diversas áreas situam a pobreza em formas e perspectiva variadas. Para aprofundar sobre o tema ver: (ROCHA, 2005; ABRANCHES, 1987; HENRIQUES, 2000; BARROS, 2000).

Quando o conceito de pobreza de renda é adotado, considera-se pobreza extrema (ou indigência) a falta de renda para atender a necessidades alimentares básicas, e pobreza geral, quando a renda é insuficiente para satisfazer o conjunto de necessidades essenciais, contemplando tanto as necessidades não-alimentares — como roupa, moradia e energia — como as necessidades alimentares. O padrão internacional para a pobreza extrema, ou indigência, define como pertencente a essa categoria pessoas cuja disponibilidade diária de renda seja de uma soma equivalente a ou abaixo de US\$ 1 PPC (um dólar, medido pela paridade do poder de compra (PPC), por dia. No Brasil, adota-se a soma correspondente a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo vigente como sendo a renda igual a ou abaixo da qual uma pessoa é considerada como sofrendo de extrema pobreza (OLIVEIRA, 2012, p.6).

Com o objetivo de mensurar para agir, o PNUD criou, em 1997, o Índice de Pobreza Humana (IPH)<sup>212</sup>. Segundo os técnicos do PNUD, a pobreza tem um caráter *multidimensional*, o que faz com que o índice aborde as privações da população nos seguintes aspectos da vida cotidiana: não ter uma vida longa e saudável (porcentagem da população que vive menos de 40 anos), não ter acesso à educação (porcentagem de adultos analfabetos), e não ter um nível de vida digno (porcentagem de crianças com peso insuficiente para sua idade e da população que não tem acesso à água potável) (OLIVEIRA, 2012).

O IPH mede a proporção da população que vive em privações numa determinada comunidade, que apresente carências humanas constantes. Utiliza dimensões do Índice de Desenvolvimento Humano, no entanto, “[...] ao invés de examinar o desenvolvimento já alcançado, examina a pobreza que permanece” (OLIVEIRA, 2012, p.15).

Conforme aponta Machado (2008), no início da década de 1990, a maior parte dos projetos geridos pelo PNUD era administrado por instituições dos países nos quais atuava. Porém, os anos 90s apontam para uma mudança fundamental na relação entre PNUD e Estados, mudança na modalidade de execução dos projetos<sup>213</sup>; de assistência técnica, nos 70s, para cooperação técnica,

---

<sup>212</sup> Em 2010, o PNUD reformulou o IPH para o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM). "As três dimensões do IPM se subdividem em dez indicadores: nutrição e mortalidade infantil (saúde); anos de escolaridade e crianças matriculadas (educação); gás de cozinha, sanitários, água, eletricidade, pavimento e bens domésticos (padrões de vida). Uma família é multidimensionalmente pobre se sofre privações em, pelo menos, 30% dos indicadores (cada divisão vale um terço; estes pesos são divididos proporcionalmente pelo número de indicadores analisados em cada uma delas)" (PNUD, 2012).

<sup>213</sup> “De acordo com Murphy, durante a primeira geração da assistência técnica no âmbito da ONU, eram suas agências especializadas as responsáveis pela execução dos projetos. Elas se responsabilizavam. Portanto, pela contratação dos especialistas, a supervisão de seu trabalho,

anos 80s. O paradigma do desenvolvimento humano possibilitou o modelo de *Cooperação para o Desenvolvimento* como novo conceito de *execução nacional*<sup>214</sup> para a efetivação dos projetos do PNUD.

Essa modalidade de cooperação implica uma maior responsabilidade na formulação e na execução de projetos e programas por parte de instituições nacionais. Dessa forma, tais instituições tomam para si o controle de todo o processo, ao contrário do que ocorria nas atividades de cooperação técnica que geralmente se davam no passado. [Portanto] evoluiu para um conceito de 'Cooperação para o Desenvolvimento', na qual os países passam a ser responsáveis não só pela execução, mas também pelo financiamento de seus projetos (MACHADO, 2008, p.42).

Devido a leis, regulamentos e estruturas burocráticas do Estado brasileiro, que atrapalhavam a execução dos projetos, o PNUD passou a ser visto como “[...] um instrumento para formular e executar projetos e programas de maneira mais rápida e transparente” (MACHADO, 2008, p.43). Em parceria com o governo brasileiro, o Programa embarcou em uma iniciativa inovadora para financiar e gerenciar programas de desenvolvimento; o aporte de recursos do governo federal praticamente substituiu a doação internacional (PNUD, 2012).

Os anos 90s representam a década de reformulação das Nações Unidas quanto à forma de atuar. É marcada como uma década de embates políticos diversos, de auto-avaliação, de aprendizado da organização. Sabendo disso, o PNUD procurou sofisticar tecnologicamente suas redes e criou redes de conhecimento para conectar experiências de desenvolvimento em todo o mundo, “[...] reforçando seu papel de catalisador dos atores envolvidos e passando a realizar acordos de cooperação com Estados e Municípios, Agências Reguladoras, setor privado e ONGs, além do Governo Federal” (MOREIRA, 2012).

Verifica-se que o Brasil criou uma estreita relação com o PNUD e é uma das poucas nações que custeiam diretamente quase que a totalidade da

---

bem como com a avaliação do projeto. No início dos anos 1990, a grande maioria dos projetos do PNUD era levado a cabo por instituições dos próprios países nos quais o Programa mantinha programas e projetos” (MACHADO, 2008, p.41).

<sup>214</sup> “É interessante apontar o rápido crescimento da Execução Nacional no âmbito do PNUD. [...] a porcentagem de projetos no âmbito do PNUD implementados por Execução Nacional foi mínimo, no início. Em 1982, por exemplo, somente 4% do IPF eram de Execução Nacional. No final de 1990, essa porcentagem já havia chegado a 25% e depois, finalmente, a 50% no período de 1991 a 1992. Após as decisões tomadas em 1992, esse número chegou finalmente a 75% em 1993” (MACHADO, 2008, p.43).

implementação e promoção dos projetos. Já foram investidos milhões<sup>215</sup> nesses projetos e outros tantos ainda serão aplicados, mas pode-se afirmar que o valor investido não determina o êxito dos programas, pois não atendem as demandas estruturais da realidade brasileira.

Neste momento, complementando-se a retrospectiva histórica dos programas de combate à pobreza no Brasil feita no primeiro capítulo, far-se-á o estudo da década de 1990 e suas implicações. Esse decênio representa um momento de grande ingerência das Nações Unidas na agenda de políticas públicas no país.

## 2.5 A POBREZA NO BRASIL NA DÉCADA DE 1990

Na década de 1990, grandes avanços se deram para a política de combate à pobreza amparada pelos direitos sociais garantidos pela Constituição Federal de 1988. No que concerne ao papel do Estado na redução da miséria, a Constituição diz:

Art.3º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

Art.6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Art. 23º. É competência comum da união, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

X – combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração dos setores desfavorecidos; (BRASIL, 1988).

A partir da Constituição de 1988 uma série de direitos sociais começaram a ser estimulados, o que possibilitou um direcionamento mais centrado na redução da pobreza. O alívio da miséria, como um programa específico, surgiu atrelado à criação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) Lei n.º 8742 de 7 de dezembro de 1993. Esta Lei possibilitou à assistência tornar-se uma política de

---

<sup>215</sup> Como exemplo “O PNUD Brasil se encontra entre os maiores escritórios do Programa no mundo. Somente em financiamento pelo governo, o PNUD Brasil levantou US\$ 180,7 milhões em 2000” (MACHADO, 2008, p.42).

responsabilidade do Estado, como direito do cidadão. Nesse sentido, a LOAS se tornou uma política estratégica no combate à pobreza.

Ressalta-se que a falta de projetos específicos para a redução da pobreza, nas décadas anteriores, aparentou ser solucionado com a LOAS nos anos 90s, mas, paralelamente, criou uma dificuldade de outra ordem. O debate acerca da redução da miséria parece ter sido deslocado do campo da política sócio-econômica para o campo da assistência social.

Ou seja, o ideário de combate à pobreza, que estava ancorado nas reformas estruturais dos anos 60s, foi conduzido para o campo das políticas assistenciais nos anos 90s. Esse deslocamento foi concebido graças a *construção de consensos neo-liberais na América Latina*<sup>216</sup> que influenciaram programas governamentais, conduzindo a questão da miséria ao campo da assistência social. Esse ‘deslocamento’ empalidece as raízes estruturais da questão da pobreza, pois abandona, no seu combate, o ponto de vista da política socioeconômica para colocar as ações contra a miserabilidade no âmbito das políticas de assistência.

Como reflexo desse deslocamento, a incidência da pobreza do ponto de vista da renda entre os anos de 1992 e 1999 teve uma importante redução, dado o êxito do plano de estabilização econômica a partir de 1994. No entanto, as principais características da pobreza no Brasil, que são estruturais, se mantiveram. Afirma Rocha (2005, p.125) “[...] a impossibilidade de a pobreza absoluta continuar a se reduzir após 1995 esteve ligada à situação macroeconômica delicada”.

No estudo apresentado por Sonia Rocha, intitulado “*Pobreza no Brasil: afinal de que se trata?*” (2005), a autora analisou os índices aplicados para medir a pobreza no país desde a década de 1970. Estes, revelaram que, no início da década de 1990, a linha de pobreza no país representava cerca de 30% da população, ao passo que no final da mesma década, o índice baixou para 21% (ROCHA, 2005)<sup>217</sup>. No aspecto geográfico, o Brasil continuou com índices desiguais

---

<sup>216</sup> Ver (LAUTIER, 2010). O autor demonstra como desde meados da década de 1990, o conflito que caracteriza as políticas sociais na América Latina deu lugar ao consenso. Segundo Lautier, essa “substituição”, incluindo programas de transferência de renda, leva à extinção da democracia no sentido de que “[...] o consenso tem, então, uma função hegemônica” (LAUTIER, 2010, p.365).

<sup>217</sup> Cabe ressaltar que o percentual apresentado está de acordo com a metodologia mais comum para analisar a pobreza, que é a de renda. Barros et al.(2000) considerou “[...] a pobreza na sua dimensão particular (evidentemente simplificadora) de insuficiência de renda, isto é, há pobreza apenas na medida em que existem famílias vivendo com renda familiar per capita inferior ao nível mínimo necessário para que possam fazer suas necessidades básicas.” (BARROS et. al 2000, p.124) Entretanto, Sonia Rocha (2005) faz um esforço para analisar a pobreza através da Pesquisa de Orçamento Familiar (POF), neste caso, o percentual de pobres no país sobe

com um “[...] forte componente regional, uma vez que a incidência, quaisquer que sejam os indicadores utilizados, é mais elevada no Norte e Nordeste<sup>218</sup>, reduzindo-se em direção ao sul” (ROCHA, 2005, p.135). O cenário de indigência, no país, contrasta com suas riquezas. Conforme Barros et al. (2000, p.141), o Brasil não é um país pobre, “[...] mas um país extremamente injusto e desigual, com muitos pobres.” Portanto, a dificuldade enfrentada para erradicar a miséria, ainda em fins da década de 1990, se deu em razão da alarmante desigualdade estrutural do país.

[...] acreditamos que os elevados níveis de pobreza que afligem a sociedade encontram seu principal determinante na estrutura da desigualdade brasileira – uma perversa desigualdade na distribuição de renda e das oportunidades de inclusão econômica e social (BARROS *et al.*, 2000, p.123).

Como resultado da atuação do paradigma do Desenvolvimento Humano, dois programas da década de 1990 apontam para novas formas de articulação entre Estado e sociedade<sup>219</sup>: o *Programa de Combate à Fome, à Miséria e pela Vida*, com origem na sociedade civil absorvido pelo governo federal em 1993, que associou ações governamentais e iniciativas de organização social, os comitês locais.

O *Programa Comunidade Solidária*, que enfrentou sérios problemas na sua execução por restrições orçamentárias e pela “[...] falta de agilidade dos aparatos institucionais governamentais, mas sobretudo [pela] falta de definição clara e precisa do papel que cabe ao nível central e do lugar que o próprio programa ocupa no conjunto das políticas sociais do governo” (COHN, 1995, p.16). Outro programa de considerável impacto sobre a pobreza foi o *Projeto Alvorada* que operou 15 programas federais em diversas áreas (DRAIBE, 2005b).

Ações do governo federal como o *Programa de Combate à Fome, à Miséria e pela Vida*, do *Programa Comunidade Solidária* e do *Projeto Alvorada* sofreram com aquilo que Amélia Cohn chama de *mal crônico* das políticas sociais no

---

vertiginosamente. Para mais detalhes acerca das metodologias utilizadas para medir a pobreza ver: *Capítulo 3 – Medindo a pobreza: o conhecimento consolidado e as escolhas possíveis*, da obra *“Pobreza no Brasil: afinal de que se trata?”* de Sonia Rocha (2005).

<sup>218</sup> “O Nordeste permanece como a região mais pobre do país, não só porque os indicadores de insuficiência de renda são mais adversos, como pelo contingente populacional envolvido, 22 milhões de pessoas” (ROCHA, 2005, p.135).

<sup>219</sup> No ano de 1993, dois programas importantes na área de nutrição são criados: o *Programa Assistencial do Leite*, voltado para a atenção ao desnutrido e à unidade familiar “vulnerada”, e o *Leite é Saúde*, ambos desenvolvidos pelo Ministério da Saúde (COHN, 1995).

Brasil, entendido como “[...] insuficiência e instabilidade de recursos disponíveis, uma vez que continuam a prevalecer os ditames econômicos sobre os sociais” (COHN, 1995, p.17). Para Cohn:

[...] enquanto for assim, os programas e as políticas de combate à pobreza, por mais que pensadas como políticas compensatórias das desigualdades geradas pelo mercado, estarão condenados a uma reduzida efetividade, quando não à reprodução da desigualdade que se propõem combater. [...] isso implica deslocar o enfoque das políticas sociais do eixo da necessidade para o da cidadania (COHN, 1995, p.17).

Conforme Sônia Draibe (2005b), a política de assistência social e de enfileiramento à pobreza, na década de 1990, trouxe algumas características positivas em relação às das décadas passadas<sup>220</sup>, em especial, o aumento da cobertura de proteção social no país. Portanto, conclui-se que não houve um recuo do Estado no que se refere à atuação das políticas sociais (DRAIBE, 2005b). A partir dessa constatação, Draibe (2005 b) propõe uma reflexão para pensar as causas da ineficiência do Estado no combate à pobreza.

Não é aí, então – num suposto recuo do Estado – que se deve buscar explicação para os limites da política social frente às lacunas e fragilidades dos mecanismos de proteção ao trabalho e, mais ainda à persistência da pobreza dos intoleráveis níveis de desigualdade. [...] as políticas sociais não podem tudo, muito menos sozinhas. (DRAIBE, 2005b, p.61).

Verifica-se que não cabem à política social, ou somente a ela, a reversão ou redução de níveis tão altos de pobreza e desigualdades, principalmente, quando o meio econômico é o do “[...] baixo crescimento, do forte desemprego, fragilização das situações de geração sustentada de renda e de restrições fiscais, tão duras, que fragilizam as políticas sociais” (DRAIBE, 1995, p.61). Essas foram as barreiras brasileiras na luta contra a pobreza, nos anos 90s.

---

<sup>220</sup> Conforme Draibe (2005b, p.57), essas características são: 1) introdução de critérios competitivos para a alocação de recursos (projetos, concursos etc.); 2) introdução de conselhos locais com responsabilidade de supervisão dos programas; 3) introdução de mecanismos automáticos de entrega de recursos aos beneficiários, com objetivo de redução do arbítrio e do clientelismo (por exemplo, cartões magnéticos para recebimento dos recursos); 4) introdução do monitoramento e da avaliação externa como procedimentos de controle e transparência; 5) amplitude da cobertura; 6) razoável redução do clientelismo e dos mecanismos de corrupção.

Feita a análise da década de 1990, far-se-á uma investigação mais detalhada dos anos da primeira década do 3º milênio sobre os principais norteadores das políticas de redução da pobreza.

## 2.6 ODMs, GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA E O PAPEL DO ESTADO: A FACE DO COMBATE À POBREZA NA PRIMEIRA DÉCADA DE 2000

Neste item, demonstrar-se a simetria entre as políticas governamentais de combate à pobreza e as recomendadas pelo PNUD. Como se revelou, as formulações do PNUD passam a nortear a política de proteção social brasileira, no sentido de atuar como parceira na orientação e execução das ações do Estado, a partir dos primeiros anos do terceiro milênio. Para compreender a aproximação entre PNUD e governo federal deve-se fazer uma breve apresentação dos *Objetivos do Milênio*, do ideal de *Governança Democrática* e do *Papel do Estado*; são estes que dão a tônica dos projetos de combate à pobreza no século XXI.

### 2.6.1 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

Tendo como ponto de partida o relatório desenvolvido por Kofi Annan (*Nós, os povos o papel das Nações Unidas no século XXI*) a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou, no ano de 2000, a “Declaração do Milênio” que foi subscrita por 189 Estados nos dias 6, 7 e 8 de setembro do mesmo ano. Nessa declaração, os países representados, entre os quais o Brasil, se comprometeram a orientar os seus Estados de acordo com o que propõe a declaração (ANANN, 2000). O documento sistematizou 08 objetivos e 18 metas, denominados Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), a serem alcançados pelos países ao longo das primeiras décadas do século XXI.

Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio são metas socioeconômicas que os países componentes da Organização das Nações Unidas se comprometeram a atingir até o ano de 2015. São oito os objetivos principais; em cada um deles há meta(s) estabelecida(s) para ser(em) alcançada(s) dentro de alguns anos. São eles: 1) - erradicar a pobreza extrema e a fome (metas: reduzir a metade, entre 1990 e 2015, a proporção de pessoas com renda inferior a 1 dólar/dia e a proporção de pessoas que sofrem de fome); 2) – atingir o ensino básico universal (meta: garantir que meninos e meninas concluam o ensino fundamental); 3) – promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres (meta: eliminar a disparidade entre os sexos no ensino fundamental e médio, num primeiro momento, e em todos os níveis até 2015); 4) – reduzir a mortalidade infantil (meta: diminuir em 2/3 a mortalidade de crianças menores de cinco anos); 5) – melhorar a saúde materna (meta: reduzir em 75% as taxas de mortes maternas); 6) – combater o HIV/AIDS, a malária, a tuberculose, entre outras doenças (meta: deter e reduzir a propagação destas e de outras doenças); 7) – Garantir a sustentabilidade ambiental (meta: inserir os princípios de desenvolvimento sustentável nas políticas públicas e inverter a perda de recursos ambientais); 8) – estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento (metas: desenvolver um sistema comercial e financeiro aberto com regras e mecanismos que garantam a previsibilidade e a não-discriminação das nações pobres, atender as necessidades especiais dos países menos desenvolvidos para que exportem seus produtos sem sofrer perdas tarifárias, atender as necessidades especiais dos países sem acesso ao mar, tornar as dívidas dos países em desenvolvimento sustentáveis a longo prazo, etc.) (ODM, 2012).

A Assembleia Geral da ONU definiu, como principal responsável para gerenciamento dos projetos que pudessem incentivar as metas relacionadas aos ODMs, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. O PNUD passa então a trabalhar em todo o mundo para auxiliar e coordenar esforços em 5 áreas:

- Governança Democrática
- Redução da Pobreza
- Prevenção de Crises e Recuperação
- Energia e Meio Ambiente/Desenvolvimento Sustentável
- HIV/AIDS

As equipes de trabalho do PNUD centram esforços na identificação dos problemas estruturais – vejam-se os RDHs produzidos desde os anos 90s. No entanto, os avanços conquistados parecem pouco sólidos, uma vez que a

desigualdade não demonstrou índices de queda significativos. Isso se agrava quando se leva em conta a questão da perspectiva de “*pobreza política*”<sup>221</sup>, no sentido de privação da ação política dos cidadãos. Conforme enfatiza Pedro Demo (1986, p.23) “[...] em termos de pobreza, tudo é muito grave. Mas nada é mais grave que a pobreza política”. Verifica-se que, no campo de expansão da cidadania, a atuação dos programas desenvolvidos pelo PNUD não tem apresentado avanços expressivos.

[...] a importância de introduzir nos estudos de pobreza a noção de pobreza política, sugerindo que a carência de cidadania possivelmente seja a dimensão mais grave nos pobres, porquanto esta carência impede que se tornem protagonistas de sua própria emancipação. Programas sociais atuais tendem, através de propostas apenas assistenciais, a manter os pobres como meros beneficiários, evitando que estes se confrontem com os mais ricos da sociedade. Não se trata de depreciar a questão material da pobreza, que continua muito grave. Ao contrário, propomos que é urgente agregar à preocupação com a questão material, a preocupação com a questão política, possivelmente ainda mais grave (DEMO, 1986, p.2).

Com base na “Declaração do Milênio”, os ODM’s recomendam, sugerem, aos Estados que utilizem dos benefícios da *globalização*<sup>222</sup> como alternativa do desenvolvimento social e, portanto, como forma de combater à pobreza vigente nos países em desenvolvimento. Essa orientação é fruto dos embates políticos no interior das Nações Unidas, na década de 1990, que culminaram com a Declaração em 2000. Koffi Anann diz:

---

<sup>221</sup> “O conceito de pobreza política surgiu no contexto da política social, em particular do combate à pobreza, e hoje é também vastamente usado nos Relatórios do Desenvolvimento Humano da ONU/PNUD, sobretudo após 1997. Pretende assinalar que pobreza não pode ser reduzida à carência material, por mais importante que esta sempre seja, porque significa fundamentalmente fenômeno de exclusão política” (DEMO, 1999, p.1).

<sup>222</sup> Compreenda-se “globalização” como aquela que consolida a globalização financeira e tecnológica controlada pelos poderes globais frente aos poderes nacionais. Dão suporte a este debate autores como Zygmunt Bauman, Celso Furtado, Boaventura de Souza Santos, Pierre Bourdieu entre outros.

O grande desafio que enfrentamos hoje é certificarmos-nos de que, em vez de deixar para trás milhares de milhões de pessoas que vivem na miséria, a globalização se torne uma força positiva para todos os povos do mundo. [...] Uma globalização que favoreça a inclusão deve assentar na dinâmica do mercado, mas esta, só por si, não é suficiente. [...] Nenhum estado pode esperar resolver sozinho a maior parte dos problemas que temos de enfrentar. Para governar melhor a nível nacional, temos de aprender a governar melhor em conjunto, a nível internacional (ANNAN, 2000 – grifo nosso).

Verifica-se, portanto, que o Estado deve ajustar-se ao processo de globalização como forma de alcançar o desenvolvimento. Não se trata de pensar em mudar o processo de globalização vigente, mas sim em fazer adaptações e ajustamentos à globalização. Esse ajuste é conduzido por parcerias entre setores privados, organizações não governamentais e Estados nacionais, como propõem o 8º “Objetivo do Milênio” (*Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento*) com o Pacto Global<sup>223</sup> e o ideal de governança democrática.

No que concerne à pesquisa, é o objetivo de número 1 dos ODMs (*Erradicar a pobreza extrema e a fome*<sup>224</sup>) que nos auxilia na análise dos projetos do PNUD. Ressalta-se que embora a terminologia utilizada pelas Nações Unidas seja a de “erradicar” a extrema pobreza e a fome, o termo está atrelada, somente, a fome. Conforme as metas estabelecidas pelo Objetivo de número:

- a) Reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população com renda inferior a um dólar por dia;
- b) Reduzir a um quarto, entre 1990 e 2015, a proporção da população com renda inferior a 1 dólar por dia.
- c) Alcançar o emprego pleno e produtivo e o trabalho decente para todos, incluindo mulheres e jovens;
- d) Reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população que sofre de fome.
- e) Erradicar a fome entre 1990 e 2015 (PNUD, 2012 – grifo nosso).

<sup>223</sup> O Pacto Global é uma iniciativa desenvolvida pelas Nações Unidas e liderada pelo PNUD com o objetivo de mobilizar a comunidade empresarial internacional para promover valores fundamentais nas áreas de direitos humanos, trabalho e meio ambiente (PACTO GLOBAL, 2010).

<sup>224</sup> Segundo o sítio virtual do PNUD, o Brasil já cumpriu o objetivo, estabelecido para até 2015, de reduzir pela metade o número de pessoas em extrema pobreza: de 25,6% da população em 1990 para 4,8% em 2008. Mesmo assim, 8,9 milhões de brasileiros ainda tinham renda domiciliar inferior a US\$ 1,25 por dia até 2008 (PNUD, 2012).

Portanto, notou-se um uso indistinto, dentro dos materiais pesquisados, acerca da utilização de termos como redução, alívio, combate e enfrentamento da pobreza. Verificou-se, também, que muitos dos projetos e programas implementados no Brasil se colocaram com o intuito de erradicar a pobreza, ou a extrema pobreza mais atualmente, mas, nada foi além de amenizar a situação de miserabilidade. No entanto, estes termos (redução, alívio, combate, enfrentamento) não são sinônimos de erradicação e representam a ambiguidade conceitual no interior das Nações Unidas, ambiguidade, que será examinada na análise dos projetos no terceiro capítulo.

Entre as 5 áreas em que o PNUD tem atuado (governança democrática, redução da pobreza, prevenção de crises e recuperação, energia e meio ambiente/desenvolvimento sustentável e HIV/AIDS) a área de *Governança Democrática* recebe especial atenção por ser um conceito fundamental para compreender a forma de atuação das políticas de combate à pobreza na primeira década do século XXI.

### 2.6.2 Governança Democrática

O conceito de governança democrática tem sido um dos principais responsáveis pelo plano de execução das ações da ONU como um todo, em especial os ODM's e o PNUD. Essa concepção orienta a forma como o Sistema das Nações Unidas e, sobretudo, o PNUD têm operado suas políticas para redução da pobreza. Orientando-se pela noção de governança, a participação de organismos não-governamentais passou a ser uma constante na política de combate à pobreza no Brasil. No entanto, ao deparar-se com os documentos da organização, encontram-se, ao que parece, variações da expressão *Governança Democrática* como: *Governança* e *Boa Governança*. Afinal, o que são e em qual desses conceitos o PNUD se baseia?

Dado o embate político e a luta de forças no interior da organização é de extrema dificuldade e impróprio afirmar que existe uma visão *una* para o conceito de governança nos órgãos das Nações Unidas; tampouco, que o PNUD tenha um consenso sobre o assunto; prova disso é a utilização do conceito de diferentes maneiras, às vezes, em um único documento. Essas concepções aparecem com frequência na Carta das Nações Unidas de 2000, nos documentos

do PNUD, nos Relatórios de Desenvolvimento Humano (RDH) e nas agências especializadas. No entanto, por mais que os documentos possam fazer uso indistinto da expressão, isso não quer dizer que estes sejam sinônimos.

O conceito de *Governança* tem sido estudado por diversos autores das Ciências Sociais, por Bob Jessop (1990), Boaventura de Souza Santos (2002), entre outros. Para Boaventura, a governança está ancorada, “[...] em parcerias e outras formas de associação entre organizações governamentais, para-governamentais e não-governamentais, nas quais o aparelho do Estado tem apenas tarefas de coordenação enquanto *primus inter pares*” (Santos, 2002). Jessop (1990) considera que o conceito de governança pressupõe um recuo do Estado, ou seja, deixa de ser o agente principal cedendo sua função às parcerias e associações.

Para o conceito de *Boa Governança*, o aporte teórico de Andy Smith (2011) e Carlos Milani (2002) ajudam. Smith faz uma análise da evolução e construção do conceito ao longo do tempo. Milani (2002) utiliza a tipificação das derivações, baseado nos estudos de Rodhes<sup>225</sup>, e diz quais instituições se apropriaram do conceito e em que momento. A expressão boa governança foi “[...] utilizad[a] originalmente pelo Banco Mundial na década de 1980 com referência a suas políticas de empréstimos, [portanto] a boa governança é uma norma que supõe eficácia” (MILANI; SOLINÍS, 2002, p.274). Milani (2002) considera que a boa governança se refere a estratégias de governo que levam em conta normas para privatização de empresas estatais, aumento da eficácia, rigor orçamentário e descentralização administrativa.

Quanto ao conceito de *Governança Democrática*, os quatro autores acima citados permitem contribuições significativas. No entanto, as tipificações feitas por Rodhes (1996) dão suporte ao entendimento das visões que o conceito possibilita. No seu entender, o conceito de governança democrática se aproxima de “*um conjunto de redes organizadas*”. Esta proposta de governança:

---

<sup>225</sup> Ver: (RODHES, 1996).

[...] refere-se a *managing networks that are self-organizing* [gestão de redes que são auto-organizadas]. Considerando que o Estão é *um* dos atores (a não mais o único e exclusivo ator) no sistema mundial, redes integradas e horizontais (ONGs, redes profissionais e científicas, meios de comunicação) desenvolvem suas políticas e modelam o ambiente desse sistema. (RODHES apud MILANI;GÉRMAN, 2002, p.274 – tradução nossa).

Analisando-se os documentos produzidos pelo PNUD, tem-se uma ideia da dimensão política que esses conceitos representam para as ações empenhadas na redução da miséria. Como exemplo, utilizar-se-á o Relatório de Desenvolvimento Humano produzido no ano de 2002 que traz uma das visões do conceito de governança:

A governança democrática pode desencadear um ciclo virtuoso de desenvolvimento – na medida em que a liberdade política dá poder às pessoas para exercer pressão a favor de políticas que aumentem as oportunidades sociais e políticas, e na medida em que debates abertos ajudam as comunidades a moldar as suas prioridades (RDH/2002 apud REZENDE, 2011, p.450).

Há uma incidência maior da utilização do conceito de Governança Democrática nos documentos produzidos pelo PNUD (vide os RDHs), mas existe oscilação entre o plano teórico e o plano prático. Nos projetos parece haver uma distorção do que é apresentado ora como governança, ora como governação. Ou seja, esses conceitos são teorizados nos documentos de cúpula das Nações Unidas de uma forma e aparecem nos projetos do PNUD de outra. É parte desta pesquisa analisar qual conceito de governança tem preponderado nos projetos do PNUD para o alívio da pobreza.

Note-se que a discussão sobre a noção de governança possibilita encontrar esclarecimentos sobre qual o papel do Estado a partir das recomendações do PNUD. Especificar a função do Estado se torna fundamental para compreender o planejamento e a execução das políticas de redução da miséria.

### 2.6.3 Papel do Estado

Similar a dificuldade em situar o conceito de governança utilizado nas recomendações do PNUD, o papel do Estado está longe de ser consenso nas Nações Unidas. Por ser o Estado entendido ora como um dos parceiros, ora como o

agente promotor do desenvolvimento humano, o embate que se faz, dada a correlação de forças no interior da ONU, não permite apontar a função exata do Estado na visão do PNUD. Mas, algumas observações cabem e devem ser feitas.

Tanto a governança democrática quanto a governação pressupõem um tipo específico de atuação por parte do Estado. Ademais, as operações do Estado, em relação as recomendações das décadas anteriores, diferem, significativamente, pela utilização desses conceitos. Pois, a concepção de governança e ou governação carrega em si um suporte político e ideológico que atribui um papel menor ao Estado se comparado com o estrutural desenvolvimentismo proposto pela CEPAL, nos anos 60s. Esta Comissão, como alega Peter Evans (1993), atribuía ao Estado o papel de ser um dos principais agentes do desenvolvimento, um ator que pudesse intermediar os diferentes interesses econômicos e sociais da nação, portanto, distante do papel sugerido pelos conceitos de governança.

Analisando-se o caso brasileiro, objeto deste estudo, cabe ressaltar que as teses sobre o recuo ou *enfraquecimento*<sup>226</sup> do Estado não se aplicam ao Brasil. É necessário nortear-se pela seguinte pergunta: Recuo ou enfraquecimento do Estado *em relação a quê?* Este questionamento se faz necessário para dar especificidade ao tema trabalhado. Desta forma, evita-se cair em falsas armadilhas que buscam ajustar teorias à realidade brasileira, dificultando a análise das políticas de combate à pobreza no país.

Sobre as afirmações de recuo do Estado brasileiro, Sonia Draibe (2005b) procurou demonstrar que, em relação às políticas sociais, não houve recuo algum, pois o sistema de proteção social continuou ampliando a sua clientela nas décadas de 1990 e 2000. No entanto, isso revela que o problema da pobreza no Brasil é de outra ordem. Para Draibe (1998), a falta de êxito das políticas sociais no

---

<sup>226</sup> Sobre o enfraquecimento do Estado Boaventura diz: "O consenso do Estado fraco é, sem dúvida, o mais central [pois] na sua base está a ideia de que o Estado é o oposto da sociedade civil e potencialmente o seu inimigo. A economia neoliberal necessita de uma sociedade civil forte e para que ela exista é necessário que o Estado seja fraco. O Estado é inerentemente opressivo e limitativo da sociedade civil, pelo que só reduzindo o seu tamanho é possível reduzir o seu dano e fortalecer a sociedade civil. Daí que o Estado fraco seja também tendencialmente o Estado mínimo. Esta ideia fora inicialmente defendida pela teoria política liberal, mas foi gradualmente abandonada à medida que o capitalismo nacional, enquanto relação social e política, foi exigindo maior intervenção estatal. Deste modo, a ideia do Estado como oposto da sociedade civil foi substituída pela ideia do Estado como espelho da sociedade civil. A partir de então um Estado forte passou a ser a condição de uma sociedade civil forte. O consenso do Estado fraco visa repor a ideia liberal original" (Santos, 2002, p.4).

Brasil, entre outras razões, deveu-se a fórmula “*fazer mais do mesmo*”, ou seja, aumentar a quantidade de programas e projetos sociais que já não vinham surtindo efeito. Nesse sentido, as afirmações em torno de um recuo do Estado brasileiro para as políticas sociais não cabem.

Segundo Celso Furtado (2000; 2002), não se trata de considerar que o Estado brasileiro enfraqueceu, ou cedeu força aos *poderes globais*<sup>227</sup> em razão da sua pouca envergadura política e econômica, pelo contrário, o Estado brasileiro continua forte e cabe à política reorientá-lo em suas funções.

Corroboram com Furtado, Cimadamore e Cattani (2007) os quais alegam que o Estado continua sendo o único “[...] com capacidade de se opor aos efeitos *produtores de pobreza*<sup>228</sup> de agentes atuando sob os estímulos de mercados nacionais e internacionais, carentes de regulamentações baseadas em critérios distributivos e de equidade” (CIMADAMORE; CATTANI, 2007, p.24). Portanto, ainda não há agentes não-estatais capazes suficientemente de “[...] assumirem, sozinhos ou em parceria, responsabilidades como correção de desigualdades sociais, combate à pobreza, política industrial, infra-estrutura e defesa nacional, etc” (JUNIOR, 2008, p.150). Com efeito, o Estado deve ter papel central na política de combate à pobreza e isto só é possível por que o Estado<sup>229</sup>:

---

<sup>227</sup> Segundo Bauman, a noção de poder global está estritamente relacionada à noção de capital global, o qual tem favorecido uma concentração de poder sem precedentes na história moderna. Os Estados nacionais têm sido fragilizados continuamente até mesmo porque a extraterritorialidade é a característica definidora, por excelência, do poder global (BAUMAN, 2001).

<sup>228</sup> O texto de Sonia Alvarez Leguizamón auxilia na compreensão do conceito “produção da pobreza”: “A palavra produzir tem muitos sentidos. Antes de significar produção de bens ou fabricar, acepção vinculada ao surgimento da manufatura, a palavra ou efeito de produzir significa criar, dar fruto, ocasionar, causar. Neste último sentido, a produção sobre a pobreza estuda as causas que a engendram. A reprodução alude a fatores não tanto causais como contingentes ou contextuais que permitem que ela se mantenha e/ou incremente em um ciclo contínuo e persistente. Também, às vezes, os fatores de sua produção massiva mudam, o que nos fala de momentos de ruptura nas formas de reprodução da sociedade e da vida” (LEGUIZAMÓN, p.79, 2007).

<sup>229</sup> Para Cimadamore e Cattani a definição de Estado parte da ideia de que “[...] Estado de direito, ele é apresentado como um conjunto de estruturas, a saber: (i) estrutura formal do sistema jurídico, entendida como uma garantia das liberdades fundamentais por meio da lei geral abstrata aplicada por juízes independentes; (ii) estrutura material do sistema jurídico, entendida como liberdade de concorrência num mercado onde se reconhece o direito da propriedade individual; (iii) estrutura social do sistema jurídico, centrada na questão social e nas políticas reformistas de integração da classe trabalhadora; e (iv) estrutura política do sistema jurídico, basicamente centrada na separação e distribuição do poder” (BOBBIO *et al.*, 1988, apud CIMADAMORE; CATTANI, 2007, p.25).

[...] é, teoricamente, a única unidade que pode condicionar a influência simultânea de agentes que operam sob a influência de outras estruturas cujos princípios ordenadores são anárquicos (mercados e estrutura internacional). Sem o Estado, os agentes nacionais e internacionais que operam sob os estímulos dos mercados nacionais ou internacionais estão destinados a gerar pobreza. Isso acontece porque [...] ignora o objetivo de distribuição de renda, capacidades e direitos tendentes a limitar ou evitar a produção de pobreza (CIMADAMORE; CATTANI, 2007, p.22).

Outro fator que empalidece as funções do Estado em relação à redução da pobreza é a proliferação de agentes que a política de parcerias, idealizada pelo PNUD, introduziu. Apesar do não-recuo do Estado, o que demonstra que estado tem resistido às ingerências nas políticas sociais, a proliferação de programas gerenciados pelo PNUD tem inibido a ampliação da cobertura de proteção social. Portanto, é preciso expandir o debate e os planos de combater à miséria, para além do campo da assistência social.

Nesse sentido, Rezende aponta para a necessidade “[...] de ir além de programas de enfrentamento da pobreza ou de outros programas básicos de durabilidade curta que, muitas vezes, não são capazes de transfigurar, de fato, o padrão de organização social” (REZENDE, 2010, p.7)<sup>230</sup>. Logo, como colocou Furtado (2000; 2001), a recolocação do papel do Estado como ator central nas políticas públicas é inadiável.

Verifica-se, ao longo da década de 1990 e de 2000, que a simetria entre as políticas governamentais e as do PNUD, não conseguiram superar as constantes mazelas da pobreza. Conforme Rezende (2010), há uma “[...] enorme dificuldade de implantar um padrão de intervenção pública que não persista na expansão de privilégios para alguns” (REZENDE, 2010, p7). Ou seja, as dificuldades, apontadas no primeiro capítulo, sobre a sobreposição de clientela ou como chama Castro e Faria (1989) de “*superposição de clientelas*”, adicionados ao uso clientelístico dos programas, persistiram no seio das políticas de combate à pobreza no Brasil (CASTRO; FARIA, 1989, p.202). Reverter esse cenário “[...] implica deslocar o enfoque das políticas sociais do eixo da necessidade para o da cidadania” (COHN, 1995, p.17).

---

<sup>230</sup> Alerta Rezende “[...] que não se está desconsiderando a importância dos programas de enfrentamento da pobreza extrema, se está, sim, questionando a circunscrição das ações governamentais a tais programas e também a subordinação de todas as demais ações de intervenção social a uma lógica que tende a reforçar políticas sociais não-universais” (REZENDE, 2010, p.7).

Neste momento, o trabalho lança-se ao estudo de alguns projetos do PNUD analisando, entre outras questões, que papel é exercido pelo Estado e qual modelo de governança pode estar contido na feitura e execução desses projetos. Verificar-se-á, também, as inovações e a natureza política, econômica e social dos Documentos de Projetos (PRODOC's).

### CAPÍTULO 3

## A ANÁLISE DE ALGUNS PROJETOS DE COMBATE À POBREZA NO BRASIL APOIADOS PELO PNUD/ONU

Neste capítulo serão apresentados os procedimentos metodológicos que darão suporte à análise dos documentos que viabilizaram os projetos para redução da pobreza apoiados, no Brasil, pelo PNUD. Ressalta-se que alguns projetos referentes à área de governança democrática também serão estudados, uma vez que fornecem materiais importantes acerca do entendimento e forma de reduzir a pobreza na simetria proposta pela parceria entre Brasil e PNUD.

#### 3.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS: A PESQUISA DOCUMENTAL

A análise dos projetos de combate à pobreza apoiados pelo PNUD será feita através de uma pesquisa documental. Importantes estudos têm sido divulgados na área das Ciências Sociais e em outros campos da ciência acerca do processo investigativo de documentos. Far-se-á uma breve apresentação dos teóricos que possam contribuir para a pesquisa proposta.

O processo de feitura dos projetos contemplados pelo PNUD são construções significativas sobre o modo pelo qual se interpreta a realidade e se buscam soluções. Para Claudio Roberto Contador em "*Avaliação Social de Projetos*" (1981), os projetos constituem o que seria a última etapa de um programa coordenado.

A rigor os projetos formam a etapa final apenas na programação dita descendente, correspondendo aos instrumentos da etapa inicial de programação ascendente. Entretanto, na prática, os projetos são elaborados sem que estejam integrados em plano global, e, por sua vez, os planos globais não são suficientemente detalhados ao nível de projetos (CONTADOR, 1981, p.15).

Segundo Tim May (2004), os documentos são reveladores tanto pelo que mostram quanto pelo que omitem; ademais, auxiliam a fazer deduções a respeito de questões concernentes à realidade social. Segundo ele, cabe aos pesquisadores buscar conhecer o significado implícito do documento (MAY, 2004).

Os documentos são vistos como meios através dos quais se expressa o poder social. Eles são abordados em termos do contexto cultural no qual são regidos e podem ser vistos como tentativas de persuasão. Abordá-los desta maneira diz muita coisa sobre as sociedades nas quais os escritores escrevem e os leitores lêem (MAY, 2004, p. 214).

May entende que ao abordar um documento deve-se partir do entendimento contextual em que foi produzido, possibilitando ao investigador “[...] um espectro muito amplo tanto de perspectivas quanto de fontes de pesquisa” (MAY, 2004, p.229). Logo, os documentos não existem isoladamente, precisam ser situados em uma estrutura teórica para que o seu conteúdo seja entendido.

A pesquisa documental contribui com os estudos qualitativos como método que permite compreender ou produzir conhecimento científico sobre a realidade social. Todavia, exige que o investigador interprete e sintetize informações que lhe possibilitem identificar tendências e fazer deduções mais precisas. Sendo assim, o trabalho pretende abordar o estudo de alguns projetos do PNUD analisando, entre outros objetivos, se é possível identificar qual é o papel do Estado e qual o modelo de governança que podem estar contidos na feitura destes projetos.

Segundo André Cellard (2012), o documento escrito revela uma fonte extremamente valiosa para todo estudioso das Ciências Sociais, pois possibilita dimensionar o tempo de acordo com a compreensão do social. Além disso, a pesquisa documental torna-se um método de coleta de dados que busca evitar, ao menos em parte, o acaso de qualquer influência do conjunto das interações, seja esta por parte da presença e intervenção do pesquisador, ou dos acontecimentos e comportamentos pesquisados, eliminando, desta forma, “[...] a possibilidade de reação do sujeito à operação de medida” (CELLARD, 2012, p.295).

A análise do contexto social, no qual produziram-se os documentos de projetos (PRODOC´S) de alívio da pobreza, apoiados pelo PNUD e desenvolvidos em parceria com o governo federal, são essenciais em todos os estágios da análise documental sugerida. O aprofundamento do conhecimento sobre o contexto social, segundo Cellard (2012), permite a elaboração de um *corpus* satisfatório acerca da conjuntura política, econômica e social que possibilitaram a elaboração do documento. Para Cellard, a pesquisa e a análise documental permitem compreender os esquemas conceituais dos atores envolvidos, esclarecendo a relação entre eles e

identificando fatos, pessoas, grupos sociais e locais, aos quais os documentos fazem referência (CELLARD, 2012).

Os estudos de May e Cellard contribuem para a pesquisa e fortalecem a utilização da metodologia da *hermenêutica de profundidade* (HP) de John B. Thompson. Esta última diz respeito à compreensão dos fenômenos sociais enquanto construção histórica fruto dos embates políticos, sociais, ideológicos que ocorreram ao longo do tempo (THOMPSON, 1999). Para a compreensão dos fenômenos sociais, Thompson (1999) propõe algumas fases no processo de implementação e aplicação da metodologia da hermenêutica de profundidade. O autor, apresenta três fases de análise:

- 1<sup>a</sup>) *Sócio-histórica*: nesse momento devem-se avaliar questões como: as situações espaço-temporais, os campos de interação, as instituições sociais e a estrutura social;
- 2<sup>a</sup>) *Formal ou discursiva*: faz-se a análise semiótica, da conversação, da sintática, da narrativa, do conteúdo e da temática;
- 3<sup>a</sup>) *Interpretação ou reinterpretação* é, segundo Thompson, um impulso à compreensão do mundo social e à construção de saberes que possuam um potencial crítico, de sentido emancipatório. (THOMPSON, 1999).

Entende-se que as fases analíticas fornecidas por Thompson foram realizadas, ao menos em parte, no primeiro e segundo capítulos, com a retrospectiva sócio-histórica das políticas sociais no Brasil e a sua relação com as Nações Unidas. Nestes capítulos iniciais, o aspecto sócio-histórico da proposta de Thompson sobressaiu, no entanto, a fase discursiva e a da reinterpretação também estão presentes nestes primeiros capítulos da dissertação<sup>231</sup>. Neste terceiro capítulo, objetiva-se analisar os conteúdos dos projetos de combate à pobreza apoiados pelo PNUD no país, o que prevalece, em certa medida, a segunda e terceira fase da análise proposta por Thompson, a formal ou discursiva e a interpretação ou reinterpretação.

---

<sup>231</sup> Segundo Thompson, as três etapas (i) sócio-histórica, (ii) Formal ou discursiva e (iii) Interpretação ou reinterpretação, não devem ser compreendidas como uma fórmula etapista, em que uma fase deve vir posterior a outra, logo, a análise das três modalidades é realizada simultaneamente (THOMPSON, 1999).

Na fase da análise formal, parte-se do pressuposto de que os objetos e expressões que circulam nos campos sociais, através dos quais se dão as relações, são formas simbólicas, construções complexas que apresentam uma estrutura articulada (sejam elas textos, falas, imagens paradas ou em movimento, ações, práticas etc.) (VERONESE; GUARESCHI, 2006, p.89).

Essa fase da análise permite desconstruir, quebrar e dividir os documentos, isto visando ampliar o conhecimento sobre as formas simbólicas (o cerco epistemológico), com o foco na sua estrutura interna (VERONESE; GUARESCHI, 2006). Esse momento é fundamental para o andamento da pesquisa, visto que, os documentos a serem analisados são projetos de envergadura política: neles está contido o norte político da parceria entre governo e PNUD.

A terceira fase de análise identificada por Thompson refere-se a uma re-interpretação, uma construção criativa que, segundo o autor, seria um estímulo ao entendimento do mundo social e à constituição de saberes que propiciem um potencial crítico na perspectiva emancipatória (VERONESE; GUARESCHI, 2006). Conforme Thompson, essa fase parte da análise formal, mas distingue-se dela, porque procede por síntese, integrando o conteúdo das formas simbólicas à análise do contexto de sua produção (THOMPSON, 1999). Dizem Veronese e Guareschi (2006, p.89) “[...] trata-se de uma explicação interpretativa, plausível e bem fundamentada – daí a necessidade de um referencial teórico consistente – do fenômeno investigado”.

O olhar que se lançará sobre os projetos de combate à pobreza apoiados pelo PNUD parte da compreensão de que a pobreza deve ser entendida na sua multidimensionalidade, tal como entendeu Josué de Castro ao estudar a questão da fome utilizando o método geográfico em *Geografia da Fome* (1960) e *Geopolítica da Fome* (1968). Segundo Josué de Castro, esse método “[...] permite estudar o problema em sua realidade total, sem arrebentar-lhe as raízes que o ligam subterraneamente a inúmeras outras manifestações econômicas e sociais da vida dos povos.” (CASTRO, 1960a, p.34). Ele compreendia a questão da fome em sua forma mais ampla, concluindo que fome e subdesenvolvimento são fenômenos intrínsecos que compartilham, em suas raízes, as mesmas causas e, em suas consequências, os mesmos efeitos.

Portanto, a contribuição de Josué de Castro é significativa no sentido de fornecer critérios de análise para essa pesquisa; seu aporte procedimental

permite analisar os projetos para alívio da miserabilidade de forma mais ampla, viabilizando sobrepor os documentos às concepções e formas de mensurar a pobreza, tais como se faz nos estudos que focam as adjetivações (pobreza extrema, pobreza absoluta, miserabilidade, etc.) ou com estudos focados nos critérios e índices (Índice de Pobreza Humana, Pesquisa de Orçamento Familiar, indigentes, excluídos etc.) elaborados por diversas instituições e organizações.

Considera-se que os métodos de mensuração da pobreza e suas adjetivações contribuem expressivamente para o avanço dos estudos e dos projetos que analisam a pobreza. No entanto, um estudo minucioso dos documentos que sugerem e viabilizam políticas de enfrentamento à miséria contribui para descortinar outros problemas que estejam contidos nos processos de elaboração, implementação e execução dos projetos.

Logo, a escolha por adotar a pesquisa documental baseada nos autores citados neste item não exime, ou diminui, a importância dos estudos documentais de outra natureza e, muito menos, aqueles que se dedicam a natureza estatística de mensurar a questão da pobreza. Pois, há uma expressiva tendência de políticas de alívio a pobreza que se orientam por dados estatísticos, inclusive, há o constante uso político dos dados fornecidos pelo IBGE, IPEA, PNUD, entre outros, como forma excluir e incluir populações nos projetos implementados pelo PNUD. Esta discussão será aprofundada no momento de análise dos PRODOC's.

A seguir, analisar-se-ão os documentos que originam os projetos para amenizar a miséria, desenvolvidos no território brasileiro em parceria com a iniciativa privada e a sociedade civil com o apoio irrestrito do PNUD.

### 3.2 OS PROJETOS PARA REDUÇÃO DA POBREZA APOIADOS PELO PNUD: O QUE ANALISAR E COMO AVALIAR?

A avaliação é uma forma de mensurar o desempenho de programas, que requer a definição de medidas e critérios para a aferição do resultado obtido. No entanto, para avaliar os projetos de combate à pobreza no país deve-se analisar a orientação recebida ao longo do processo histórico de constituição das políticas sociais no Brasil. Todavia, aqui não será feita a análise de programas em execução ou já executados. Analisar-se-ão somente os projetos e suas propostas contidas no seu documento.

Com base nos avanços da pesquisa, afirma-se que as políticas sociais no país sempre estiveram marcadas por elementos e dimensões resultantes das heranças, crenças e práticas, que revelam traços característicos na forma de atuação, administração e gestão da coisa pública. Essas características podem ser retratadas como “modelos” que influenciam a atuação do Estado na contemporaneidade. Afirmam Seibel e Gelinski:

As grandes transformações engendraram no [Estado] incorporação e/ou desresponsabilização de funções públicas que expressam as tendências de sua estrutura econômica, política e social. O Estado contemporâneo incorporou práticas de gestão, quase sempre (re) traduzidas do universo gerencialista do capital (SEIBEL;GELINSKI, 2012, p.120).

Considera-se que no Brasil tem predominado o modelo patrimonialista, de origem oligárquica, que vigorou com mais intensidade até o final do século XIX; o burocrático, que emergiu como solução da corrupção no início do século XX; o propagador do nepotismo e do clientelismo herdado do modelo patrimonial; e mais recente, o gerencial, surgido das culturas e práticas das empresas privadas, focado no lucro e eficácia econômica (DRAIBE, 1998; FADUL;SOUZA, 2006; FURTADO, 1979; 2002, SEIBEL;GELINSKI, 2012). Todos estes modelos estão presentes nas políticas sociais brasileiras e entrelaçam-se ao longo do tempo conforme a configuração política. Com referencia ao Brasil Seibel e Gelinski expõem:

[...] esse embate é aflorado com o processo de democratização, na medida em que os segmentos sociais organizados pressionaram não somente por novas políticas públicas, mas também pela contestação à racionalidade gerencialista e clientelista das mesmas. Essa postura se apresenta novamente diante da função de avaliação de políticas públicas (SEIBEL; GELINSKI, 2012, p.120).

Portanto, destaca-se que o referencial teórico para avaliar as políticas de redução da pobreza está conectado com um modelo específico de gestão e administração e, por conseguinte, com as funções do Estado. Para Cláudio R. Contador “[...] os investimentos públicos podem [ser] e tendem a ser guiados por decisões administrativas que procuram interpretar as prioridades globais” (CONTADOR, 1981, p.16).

Dessa forma, o modelo pelo qual se pretende avaliar os projetos de combate à pobreza diz muito sobre qual é o papel do Estado que está implícito no método a ser utilizado. Para esclarecimento, a pesquisa lançar-se-á no estudo de uma das formas de avaliar projetos e *políticas públicas*<sup>232</sup>, o modo de análise gerencialista, dada a sua relação e importância para o andamento da pesquisa.

### 3.2.1 O Modo de Avaliação Gerencialista e suas Imbricações nas Funções do Estado

Segundo Seibel e Gelinski (2012), a incorporação das práticas de gestão do mercado às políticas desenvolvidas pelo Estado se deu, com maior intensidade, após a segunda Guerra Mundial por influência de instituições internacionais de fomento. O Estado absorveu a prática de avaliação gerencial das políticas públicas. As agências que financiaram projetos contra as crises econômicas durante a década de 1980, como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Interamericano, entre outros, incorporaram o modo de gestão gerencialista, advindos do mercado, como forma de assegurar o retorno do investimento, evitar, supostamente, a corrupção e implementar as políticas neoliberais. Logo, o Estado incorporou o modo de avaliar das políticas públicas do tipo gerencial.

O caráter setorial e focalizado das políticas sociais a partir da redemocratização brasileira, em especial com a atuação da LOAS, apresentado no primeiro capítulo, foi fruto da orientação gerencialista de redução de gastos e manutenção do Estado mínimo (SEIBEL; GELINSKI, 2012).

Esse tipo de gestão remete a um tipo específico de participação do Estado, pois analisa o governo como necessário para orientar, corrigir e complementar o sistema de mercado que, sozinho, não é capaz de desempenhar todas as funções econômicas<sup>233</sup>. Segundo Giambiagi e Além (1999) este modelo

---

<sup>232</sup> Sobre o termo de políticas públicas, nesta pesquisa assume-se a compreensão posta por Seibel e Gelinski de que: “[...] o termo ‘políticas públicas’ se refere a todo um leque de políticas implementadas pelo Estado, que podem ser englobadas em políticas econômicas (cambiais, fiscais, monetárias) e políticas sociais (saúde, educação, transporte, assistência social etc.). Entretanto, a referência às políticas públicas tem sido usualmente empregada para designar as políticas sociais” (SEIBEL; GELINSKI, 2012, p.120), uso que será utilizado nesta pesquisa.

<sup>233</sup> Para Bresser Pereira (2002), o modelo gerencial parte da ideia de que a burocracia precisa ser substituída pela administração gerencial, ou seja, deve ser entendida como uma administração ágil e voltada para a sociedade, a quem os gerencialistas consideram clientes. Isto é, a adoção de práticas da gestão privada, no âmbito da gestão pública, não é suficiente para garantir um resultado significativamente diferente da gestão burocrática exatamente porque não deixa de ser

pertence à tradição neoclássica, fruto da concepção clássica do Estado de Adam Smith.

Para os gerencialistas, o motor da avaliação é a necessidade urgente de obter eficiência e ampliar a área de influência do governo com programas sociais e, ao mesmo tempo, dar retorno às autoridades no planejamento e na implantação de novas políticas. Em tese, a oferta de serviços públicos, como saúde, educação e segurança, estaria garantida pelo Estado não fosse a grande preocupação com o nível dos gastos públicos, que perpassa as análises com foco na questão fiscal (SEIBEL;GELINSKI, 2012, p.125).

Verifica-se que, com o modelo gerencialista, o desempenho do Estado em relação à equação fiscal passa a ser a principal orientação das políticas sociais. Desta forma, os debates a respeito do tamanho do Estado têm sido comuns e a participação do gasto público em relação ao Produto Interno Bruto tem sido a tônica das políticas sociais, interferindo no orçamento destinado às políticas de combate à pobreza (SEIBEL;GELINSKI, 2012). Para Seibel e Gelinski (2012), este contexto se deu, principalmente, a partir dos anos 1980s com a crise do modelo taylorista-fordista e a crise do keynesianismo.

Albert Hirschman (1969), em *Projetos de Desenvolvimento*, critica as avaliações gerencialistas ou de custo-benefício, segundo ele, este método, que se tornou predominante na gestão governamental, não foi tão eficaz no planejamento de programas. O pressuposto está na ideia de que o modelo gerencialista consegue prever os efeitos negativos de um dado projeto, possibilitando uma decisão mais racional para executá-lo, ou não. Hirschman é contrário a essa noção e sustenta que um projeto só pode ser bem-sucedido a longo prazo se forem tomadas medidas adequadas em resposta às dificuldades e aos problemas que são inesperados e obscurecidos pelo que chamou de a “*mão oculta*”. Ela, a *mão oculta*, é a razão pela qual são executados os projetos para o desenvolvimento, pois, se todas os entraves fossem identificados previamente, é possível que nenhum programa fosse implementado (HIRSCHMANN, 1969).

No que tange à pesquisa, Seibel e Gelinski (2012) apontam as Nações Unidas como uma importante instituição na definição dos critérios de

---

uma gestão burocrática. Outro discurso dos gerencialista é a consideração de que o público constitui uma clientela, a exemplo do que ocorre entre uma empresa privada e seus clientes (Bresser, 2002; Gurgel, 2008).

avaliação das políticas públicas, visto ser através das agências (FAO, PNUD, UNESCO etc.) que a ONU estabelece as diretrizes dos programas a serem avaliados. Como exemplo de modelo gerencialista, Costa e Castanhar destacam a metodologia recomendada pelo UNICEF para avaliação dos projetos orientados à infância.

Em primeiro lugar recomendam a escolha dos critérios, sendo que os mais usados são: *eficiência*, *eficácia*, *impacto* ou efetividade, sustentabilidade, análise custo efetividade, satisfação do beneficiário e efetividade. Num segundo momento devem ser definidos os indicadores que permitam mensurar os critérios. [...] Sem dúvida, todo o rigor da avaliação gerencialista vai [ao] encontro à diretriz maior de eficiência do gasto público (COSTA;CASTANHAR, 2003 apud SEIBEL;GELINSKI, 2012, p.126-127 – grifo nosso).

A avaliação dos projetos que serão abordados neste estudo fica a cargo da Agência Brasileira de Cooperação, que está vinculada ao Ministério das Relações Exteriores. Nota-se que, assim como apontam Costa e Castanhar (2003) com relação ao UNICEF, a ABC e o PNUD não diferem no modo de avaliar os projetos; permanece o modelo gerencialista. Prova disso é o manual de orientação para “*Formulação de Projetos de Cooperação Técnica Internacional (PCT)*” e do documento “*Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral*”<sup>234</sup>. Nestes, há um “*Roteiro para a Verificação de Enquadramento de Propostas de Projetos*” em que um dos critérios se baseia no “*desenvolvimento de capacidades*” (item 1.2). Nele, consta a seguinte informação:

Nesse item, verifica-se se o projeto foi estruturado de forma que seus resultados venham gerar *impacto* verificável sobre a *eficiência* e *eficácia* da instituição executora no desempenho de suas funções, bem como possam aproximar esse desempenho do seu objetivo de desenvolvimento (BRASIL, 2004a, p.36 – grifo nosso).

Verifica-se que alguns critérios, apontados por Costa e Castanhar para o UNICEF, também são encontrados no documento de avaliação da Agência Brasileira de Cooperação (*impacto, eficácia, eficiência*). Além disso, a criação de um

<sup>234</sup> Ambos estão disponíveis no sítio virtual da Agência Brasileira de Cooperação no endereço: <[http://www.abc.gov.br/abc\\_por/webforms/interna.aspx?secao\\_id=29&Idioma\\_id=1](http://www.abc.gov.br/abc_por/webforms/interna.aspx?secao_id=29&Idioma_id=1)>. Acesso em: 22 de ago. 2012. Cabe ressaltar que nestes documentos constam um roteiro de elaboração dos projetos (páginas 17 a 25) e um “*Roteiro para Verificação de Enquadramento de Propostas de Projetos*” no item 3.5 - *Critérios para o enquadramento de projetos* (pagina 35).

roteiro de enquadramento é um indicativo documental da orientação gerencialista no interior da ABC em parceria com o PNUD. Portanto, os projetos contemplados para o combate à pobreza apoiados pelo PNUD parecem seguir o modelo gerencial de avaliação.

Conclui-se que o modo de avaliar as políticas públicas por parte do Estado e do PNUD parece estar ancorado no modelo de eficiência do Estado. Talvez seja este modelo um dos males de origem da implementação de projetos e programas de combate à pobreza, ou seja, da dificuldade de colocar a teoria em prática. Instituições como o PNUD apresentam grandes avanços na identificação dos problemas estruturais da questão da pobreza (vide RDHs), mas no momento de implantação dos projetos, parece não surtir efeito a não ser leves reduções da pobreza no Brasil. Logo, parece haver uma contradição entre o modo como se pensa em combater a pobreza e a forma como os projetos têm sido avaliados, contemplados e implementados.

### 3.3 CRITÉRIOS DE SELEÇÃO E AVALIAÇÃO

Feitos os apontamentos sobre a metodologia e indicado o ponto de partida para analisar os projetos de redução da pobreza apoiados pelo PNUD, o critério último de análise devem ser os aspectos políticos contidos nos projetos. Muito embora, indica Contador (1981) que para o emprego de procedimentos e regras na análise de projetos “[...] não existe um critério único, unanimemente aceito pelos empresários, acionistas, órgãos e instituições de financiamento e meio acadêmico” (CONTADOR, 1981, p.37).

Os dez projetos que foram examinados encontram-se no endereço eletrônico do PNUD brasileiro<sup>235</sup>, mais precisamente, na área destinada aos arquivos dos projetos e denominada pelo site de “Pobreza e Desigualdade”. Ressalta-se,

---

<sup>235</sup> Destaca-se que durante a pesquisa houve uma mudança no sítio virtual do PNUD, no entanto, os documentos dos projetos continuam disponíveis, integralmente, no endereço eletrônico: <<http://www.pnudbrasil.org.br>> (em *cache*). Na fase final da dissertação, mês de fevereiro de 2013, o link apresentou algumas dificuldades, portanto, alguns dos projetos pesquisados podem ser, também encontrados, no link do PNUD: <<http://www.pnud.org>>. Os projetos ainda podem ser pesquisados diretamente em Brasília-DF através do Ministério das Relações Exteriores, mais especificamente pela Agência Brasileira de Cooperação. Esta possibilidade foi oferecida ao autor no dia 22 de agosto de 2012 através do contato com Alessandra Ambrosio – Gerente de Programas de Cooperação Multilateral. Ver referência: (AMBROSIO, 2012).

ainda, que os PRODOC's<sup>236</sup> selecionados têm a seguinte importância, conforme indica o *site* do PNUD:

#### Projetos: Pobreza e Desigualdade

O conjunto de projetos da carteira de Pobreza, Desigualdade e Inclusão Social envolve quatro objetivos principais: a introdução de políticas que visam fortalecer setores críticos para o desenvolvimento humano; a promoção dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio e do desenvolvimento humano sustentável; o fortalecimento de distintos segmentos das políticas públicas, como desenvolvimento social, educação, saúde, cultura, esporte, direitos humanos, justiça e segurança pública; e a cooperação técnica prestada e recebida no âmbito da cooperação sul-sul.

Os projetos do PNUD que visam erradicar a pobreza, diminuir a desigualdade e incluir socialmente todos os membros da sociedade têm sido moldados de maneira a permitir uma maior colaboração e interação entre todos os atores envolvidos na cooperação técnica internacional. Apesar do amadurecimento e crescimento do Brasil nos últimos anos quanto à adoção de políticas e estratégias de combate à pobreza e pela inclusão e desenvolvimento econômico e social, ainda existem muitas desigualdades a serem superadas no país, e o PNUD local reconhece a necessidade de abordagens adaptadas para satisfazer as necessidades de desenvolvimento de grupos marginalizados, minorias e regiões desfavorecidas, buscando um país mais justo e desenvolvido (PNUD, 2012).

Os projetos pesquisados são enviados pelas entidades que pretendem executar o projeto através de editais e passam pela avaliação da Agência Brasileira de Cooperação, órgão do Ministério das Relações Exteriores. A ABC é orientada pelas simetrias e acordos entre governo federal e Nações Unidas, por conseguinte, os projetos são avaliados e posteriormente aprovados com observações, correções ou não. Há documentos disponíveis no *sítio* virtual da ABC que apresentam indicativos de como é feita a avaliação dos projetos enviados pelas entidades executoras, entre os principais estão: o manual para elaboração de

---

<sup>236</sup> Segundo o Manual de Execução Nacional de Projetos (2006) o PRODOC é definido como: "O Documento de Projeto (PRODOC) é o instrumento utilizado para a fase de implementação plena do Projeto. O conteúdo básico deste documento, podendo ser complementado por outros elementos, contempla os seguintes itens: - Capítulo I - Análise da Situação: a questão a ser equacionada, a situação prevista no final do Projeto e beneficiários previstos; - Capítulo II - Estratégia: estratégia nacional sobre a questão; estratégia do Projeto; contribuição do PNUD para a questão; vínculos do Projeto com o Programa de Cooperação entre PNUD e o Governo Brasileiro; - Capítulo III - Resultados Esperados e Recursos Necessários: matriz de resultados, produtos, insumos e recursos orçamentários; metas anuais e plano anual de trabalho; - Capítulo III [sic] - Arranjos de Implementação: arranjos de execução; arranjos de coordenação; responsabilidade de cada parceiro; pré-requisitos e obrigações; - Capítulo IV - Arranjos de monitoramento e avaliação: acompanhamento, sistematização e disseminação de boas práticas geradas pelo Projeto; - Capítulo V - Contexto Legal; - Capítulo VI - Orçamento; - Anexos" (PNUD, 2006, p.9).

propostas, o manual de execução nacional e o roteiro para enquadramento de propostas.

### 3.3.1 Da Seleção dos Projetos

A seleção dos projetos representa a escolha das áreas de atuação abordadas no primeiro capítulo, ou seja, procurou-se selecionar os projetos pertinentes a área de habitação, saúde, educação e serviço social. Também, foi feita a escolha dos PRODOC's relacionados aos temas de desenvolvimento local, direitos humanos, sustentabilidade e de parcerias com o terceiro setor, por entender que, estes últimos, têm relevância como novos temas para o enfrentamento da miséria. Há, ainda, projetos de apoio a programas federais da SUDENE e do Habitar/Brasil. Neste sentido, a escolha feita nesta dissertação tem como objetivo identificar as possíveis formas de atuação do projetos em parceria com o PNUD, indagando-se quais são suas inovações, especificidades e a natureza política, social e econômica dos mesmos. Portanto, os projetos selecionados foram<sup>237</sup>:

**Quadro 2 – Projetos selecionados**

<b>Nome do Projeto</b>	<b>Projeto de Apoio à Implementação do Programa Habitar Brasil/BID</b>
Número	BRA/00/019
Entidade executora	Ministério das Cidades
<b>Nome do Projeto</b>	<b>BNDES / PNUD - Desenvolvimento Local</b>
Número	BRA/00/031
Entidade executora	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)
<b>Nome do Projeto</b>	<b>Direitos Humanos - Um Compromisso com a Consolidação da Democracia</b>
Número	BRA/01/021
Entidade executora	Secretaria de Estado dos Direitos Humanos (SEDH), do Ministério da Justiça
<b>Nome do Projeto</b>	<b>Avaliação e Aprimoramento da Política Social no Estado</b>

<sup>237</sup> Há uma síntese dos dez projetos analisados no apêndice H. Nesta síntese estão contidos: nome do projeto, número e sigla, entidade executora, objetivos, resultados esperados, plano de execução e outras informações relevantes sobre os mesmos.

	<b>de São Paulo</b>
Número	BRA/05/018
Entidade executora	Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo
<b>Nome do Projeto</b>	<b>Inovação em Políticas Públicas para o Combate à Pobreza Rural e Fortalecimento da Agricultura Familiar como eixo da Inclusão Produtiva e Sustentabilidade</b>
Número	BRA/11/009
Entidade executora	Secretaria da Agricultura Familiar – MDA
<b>Nome do Projeto</b>	<b>Programa Regional em Desenvolvimento Sustentável (SUDENE)</b>
Número	BRA/98/017
Entidade executora	Ministério da Integração Regional
<b>Nome do Projeto</b>	<b>Capacitação em Gerência Social</b>
Número	BRA/03/015
Entidade executora	Secretaria Municipal de Assistência Social (SAS), da Prefeitura do Município de São Paulo
<b>Nome do Projeto</b>	<b>Educação Básica e Inclusão Digital no Estado do Paraná</b>
Número	BRA/03/036
Entidade executora	Secretaria de Estado de Educação do Paraná (SEED/PR)
<b>Nome do Projeto</b>	<b>Promoção da Saúde em um Novo Modelo de Atenção</b>
Número	BRA/98/006
Entidade executora	Ministério da Saúde
<b>Nome do Projeto</b>	<b>Parcerias com o Terceiro Setor na Segurança Humana</b>
Número	BRA/03/033
Entidade executora	Viva Rio

Fonte: PNUD (2012).

Os projetos selecionados referem-se às áreas de atuação do PNUD no território brasileiro situados na página virtual nos temas que referem-se a “Redução da Pobreza” e a promoção da “Governança Democrática”. Entende-se, que projetos com tais objetivos, dizem muito sobre o modo pelo qual se pretende reduzir a miséria no país; ademais, oferece subsídios teóricos e práticos para entender qual é o modelo de gestão e a função do Estado que estão sendo entendidos e executados pela parceria PNUD e governo federal.

### 3.3.2 Dos Critérios de Avaliação

Quanto aos critérios de avaliação dos projetos acima mencionados, serão seguidos alguns itens contidos nos documentos sugeridos pela Agência Brasileira de Cooperação: o Manual de Orientação para “*Formulação de Projetos de Cooperação Técnica Internacional (PCT)*” e o documento “*Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral*”. Nesses documentos, estão contidos o “*Roteiro para elaboração de projetos*” e o “*Roteiro para verificação de enquadramento de propostas de projetos*”, nos quais foram selecionados os itens a serem investigados:

Roteiro para Elaboração de Projetos	Roteiro para enquadramento de Propostas
<i>Justificativa</i>	<i>Se há desenvolvimento de capacidades</i>
<i>Objetivos e resultados</i>	<i>Caracterização do problema</i>
<i>Plano de execução</i>	<i>Identificação dos beneficiários</i>

A análise dará especial atenção aos itens acima por entender que eles possibilitam, com maior precisão, identificar as questões levantadas pelo problema sociológico que fundamenta esta pesquisa. No entanto, a análise não se deterá nos itens mencionados, uma vez que muitas das interpretações que possam surgir estão dispostas ao longo de todo o texto do projeto a ser examinado.

Em vista do referencial teórico apresentado até o presente momento e do objetivo de aplicar a *reinterpretação* da hermenêutica de profundidade de Thompson, esta pesquisa retoma o problema sociológico exposto na introdução e o coloca como eixo de análise para os projetos de combate à pobreza apoiados pelo PNUD. Ou seja, levando-se em conta as questões que fundamentam o problema sociológico desta pesquisa, a análise dos projetos será feita por meio de 3 eixos temáticos aplicados aos projetos de alívio da miséria. Esses eixos norteadores se embasam nas seguintes questões:

- i) *De que modo os projetos do PNUD em parceria com o governo brasileiro inovam em relação aos outros programas associados a organizações internacionais de épocas anteriores?*

- ii) Quais são as especificidades e as singularidades dos projetos do PNUD que estão implementados dentro deste objetivo de estimular a governança democrática e o combate à pobreza?*
- iii) Qual é a natureza das propostas econômica, política e social desses projetos implementados pelo PNUD no país?*

Será através desses eixos de análise, fundamento em que se sustenta o problema sociológico desta pesquisa, que se pretende extrair deduções mais assertivas em relação aos projetos de combate à pobreza examinados.

### 3.4 A ANÁLISE DOS PROJETOS DE COMBATE À POBREZA APOIADOS PELO PNUD

Neste momento da pesquisa, cabe ao autor fazer a análise dos 10 projetos selecionados de enfrentamento a miserabilidade e de promoção à governança democrática apoiados pelo PNUD e desenvolvidos no país em parceria com a sociedade civil, o governo federal e a iniciativa privada. Criar-se-á um item pertinente a cada eixo temático da metodologia proposta, fazendo-se uma síntese minuciosa dos documentos analisados e a relação destes com os eixos norteadores dessa dissertação.

#### 3.4.1 A Inovação Destes Projetos em Relação aos Outros Programas Associados a Organizações Internacionais de Épocas Anteriores

Analisando os projetos de combate à pobreza, neste eixo sobre a inovação dos atuais procedimentos propostos pelos projetos do PNUD em relação às ações dos programas anteriores, destaca-se a atuação dos agentes envolvidos no processo de elaboração, implementação e execução dos projetos. Nesse sentido, fazem-se necessários alguns apontamentos acerca das propostas para aliviar a miséria na correlação “entre estados” e “entre estado e organismos internacionais”.

Primeiramente, há que ser entendido que as relações “entre” Estados foram alianças para o desenvolvimento e/ou progresso pela atuação em vários setores da política e da economia, como foram os programas desenvolvidos em meados do século XX, por exemplo: a Aliança para o Progresso, o Acordo MEC-USAID, o Plano Salte, a Missão Abbink, a Comissão Mista, entre outros discutidos

no primeiro capítulo desta dissertação. Nesses programas, a elaboração das políticas foram debatidas entre chefes de Estado e seus respectivos departamentos. Portanto, o primeiro aspecto a ser ressaltado é que a relação entre Estado e organismos internacionais inova, no sentido de haver um novo ator na elaboração de políticas para combater a pobreza.

A partir das relações entre Estados e entre Estado e organismos internacionais, um segundo aspecto de distinção entre as atuais propostas e aquelas que se apresentavam em meados do século XX deve ser ressaltado. Os programas de combate à miserabilidade, elaborados “entre Estados” caracterizaram-se por uma troca mais favorável aos interesses ideológicos das nações envolvidas, alinhados, assim, aos interesses comerciais das oligarquias e das elites brasileiras (MANTEGA, 1985; VIEIRA, 1987; RIBEIRO, 2008, 2006; CALICCHO, 2010). Portanto, na relação “entre Estados” prevaleceram os aspectos políticos e ideológicos, haja vista a ingerência americana durante a ditadura militar, conforme exposto no primeiro capítulo. Já, os projetos apresentados para o século XXI, especialmente através da parceria estabelecida entre Estado brasileiro e Nações Unidas, inovam em comparação às anteriores, pois concentram-se em questões técnicas no desenvolvimento das nações (MACHADO; PAMPLONA, 2008, 2010; JOLLY *et al.*, 2004; MACHADO, 2007).

Logo, a relação entre Estado e organismos internacionais está orientada por uma relação técnica e também, ideológica, na qual as sugestões do organismo supranacional, no caso a ONU, têm certa influência nos documentos de projetos (PRODOC's) aqui analisados. Esse cenário, além de facultar inovações tem impacto significativo nas políticas de combate à extrema pobreza, principalmente, por interferir na autonomia do Estado em face das mazelas sociais.

Outro ponto inovador sobre os projetos do PNUD, aqui selecionados, é a perspectiva do Desenvolvimento Humano (D.H.) que permeia todos os PRODOC's estudados. Incorporado nos anos 90s (disposto no item 2.4 desta dissertação), o conceito de desenvolvimento humano influencia uma série de Estados e suas agendas governamentais e sugere, com especial atenção, o cumprimento das metas denominadas Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (abordado no item 2.6).

As Nações Unidas entendem que os esforços através do conceito de Desenvolvimento Humano podem proceder a mudanças estruturais, por

consequente, a abordagem do D.H. é o norte conceitual dos documentos que dão suporte à elaboração dos documentos que viabilizam os projetos. É o caso do manual intitulado “Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral”, de 2004, elaborado pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) em parceria com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC). No item “Objetivos da Cooperação Técnica Internacional” a ABC e o MRE orientam as entidades a utilizarem da perspectiva do desenvolvimento humano como forma de enfrentar as mazelas sociais.

Uma ação de Cooperação Técnica Internacional (CTI), uma das vertentes da Cooperação para o Desenvolvimento, pode ser caracterizada como uma intervenção temporária destinada a promover mudanças qualitativas e/ou estruturais em um dado contexto socioeconômico, seja para sanar e/ou minimizar problemas específicos identificados naquele âmbito, seja para explorar oportunidades e novos paradigmas de desenvolvimento (BRASIL, 2004, p.7 – grifo nosso).

No documento acima citado, há uma nota de rodapé que dá indicativos sobre o que significa a expressão “mudanças estruturais”. Nessa referência, o documento apresenta exemplos de alterações estruturais que abrangem, sobretudo, o Desenvolvimento Humano.

Exemplos de tais mudanças seriam a capacitação necessária para a formulação de políticas públicas de maior efetividade, a expansão e diversificação da produção econômica do país, a melhoria dos indicadores de desenvolvimento humano e o uso sustentado dos recursos naturais (BRASIL, 2004, p.7 – grifo nosso).

Portanto, a perspectiva do desenvolvimento humano, para os projetos de combate à miserabilidade, trouxe mudanças à agenda das políticas públicas no país. A concepção de D.H. traz consigo uma série de inovações para os projetos apoiados pelo PNUD que se distinguem da atuação dos programas implementados outrora; isso porque:

O enfoque de desenvolvimento humano compartilha com outros enfoques a idéia de que o investimento na educação e na saúde do indivíduo é um instrumento poderoso para o progresso econômico e social, de forma geral, nas sociedades. Mas a abordagem de desenvolvimento humano vai mais longe, de duas formas; primeiro, na sua preocupação com o papel da agência humana na mudança

política, compromisso social e normas que requerem ação coletiva; segundo, na preocupação com os direitos humanos [...] A ação coletiva - movimentos sociais - têm sido o principal motor atrás do progresso, na medida em que obtém sucesso em promover maiores mudanças políticas, necessárias para o desenvolvimento humano, como, por exemplo, o reconhecimento da igualdade de gênero, a necessidade de proteger o ambiente, ou realmente, o reconhecimento para promover e proteger o amplo conjunto de direitos humanos (PARR<sup>238</sup>, 2002, p.7).

Entre as inovações que vêm na esteira do conceito de Desenvolvimento Humano está a perspectiva de uma abordagem mais ampla para a pobreza extrema. Nota-se que a concepção ampliada para a pobreza não é algo novo, haja vista os estudos de Josué de Castro e Celso Furtado nas décadas de 1940, 1950 e 1960 no interior da FAO e da CEPAL respectivamente, o que torna os atuais projetos do PNUD inovadores é a utilização do conceito de *multidimensionalidade*. Ou seja, o modelo de execução nacional de projetos na parceria entre o PNUD e Governo Federal inova à medida que incorpora uma perspectiva de múltiplas dimensões para tratar a questão da miserabilidade.

A multidimensionalidade contrasta com as ações dos programas implementados em meados do século XX que estavam mais relacionados a um plano de ação integrado entre os setores, portanto, multissetorial, como se deu com a SUDENE dos anos 60s com apoio da Aliança para o Progresso, exposto no primeiro capítulo. Com os embates no interior das Nações Unidas para a elaboração do Índice de Desenvolvimento Humano como balizador de políticas públicas, a visão multissetorial deu espaço, ou foi integrada, à perspectiva multidimensional para compreender e agir sobre a pobreza extrema (abordado no item 2.4.2).

A concepção multidimensional tem-se projetado nos PRODOC's como uma forma eficaz de atingir seus objetivos, em especial, a redução da pobreza. Para isso, busca variadas formas de ação, sejam elas diretas ou indiretas<sup>239</sup>, visando o público-alvo ou beneficiários. Destacam-se alguns projetos que utilizam a perspectiva multidimensional.

---

<sup>238</sup> Sakiko Fukuda – Parr é Diretora de Relatório de Desenvolvimento Humano desde 1995 e tem tido um papel muito importante nos RDHs anuais desde 1996 até o presente (PARR, 2002, p.1).

<sup>239</sup> Entenda-se os beneficiários diretos e indiretos da seguinte forma: “1) Beneficiários Diretos: [...] entendem-se as instituições que executam os projetos e que absorvem as tecnologias, experiências, metodologias, sistemas ou conhecimentos aportados e/ou desenvolvidos com a ocorrência dos projetos, bem como as pessoas físicas (individualmente ou em grupo) que são capacitados diretamente pelos projetos ou que usufruirão em primeira instância dos resultados gerados pela cooperação técnica. 2) Beneficiários Indiretos: Qualificam-se como tal o público-alvo

O “Projeto de Apoio à Implementação do Programa Habitar Brasil/BID”<sup>240</sup> (BRA/00/019) do Ministério das Cidades de 2000 serve como exemplo. Neste, a preocupação com a qualidade de vida se tornou um objetivo do projeto, logo, a inovação está em incorporar melhorias na qualidade de vida a um projeto habitacional no âmbito das políticas de combate à pobreza.

Estruturar um novo modelo de política habitacional e de implementação de projetos integrados de urbanização em assentamentos subnormais, para contribuir com a melhoria da qualidade de vida e a superação do problema habitacional nas metrópoles e aglomerações urbanas brasileiras [...] Por outro lado, sem deixar de reconhecer a especificidade das questões setoriais, é preciso adotar uma visão holística dos problemas situando cada um deles no seu contexto urbano mais geral. Uma ótica abrangente e compreensiva constitui um dos fatores básicos para o sucesso da Política Nacional de Habitação e da Política de Desenvolvimento Urbano, conferindo maior sustentabilidade à utilização e aplicação dos recursos, e a atuação – ao mesmo tempo - preventiva e indutora, de tal maneira que as energias geradas pelo esforço da própria população na edificação do seu habitat possam ser aproveitadas de forma racional e eficiente, revertendo em seu benefício de forma integral (BRASIL, 2000, p.4 – grifo nosso)

O PRODOC de apoio ao Programa Habitar Brasil traz consigo preceitos que não se encontravam nos programas de habitação anteriormente executados, diferindo, significativamente, da agenda habitacional implementada durante o regime militar. Cita-se como exemplo o Plano Nacional da Habitação, em 1964 com Castelo Branco, ou o PROMORAR, em 1979 com Geisel. Nestes, como nos demais programas habitacionais da época, a habitação atuou como um instrumento ideológico porque ajudou a legitimar o regime antidemocrático. Ademais, os governantes militares consideravam a residência como um bem em si só e que, portanto, a qualidade de vida já estaria assegurada.

Com efeito, o anseio por qualidade de vida contido no PRODOC traz um novo horizonte para a questão do *deficit* habitacional, pois relaciona o

---

que passará a contar com melhores índices socioeconômicos e de qualidade de vida em função do impacto positivo gerado pelo desenvolvimento bem sucedido da cooperação internacional” (BRASIL, 2004, p.38).

<sup>240</sup> Nota-se que este é um projeto de apoio a um programa federal, caso que ocorre também no PRODOC em apoio à SUDENE, logo, não se trata do estudo do Programa Habitar Brasil ou da SUDENE em si. O estudo aqui realizado pretende analisar o PRODOC do projeto que presta apoio aos programas. O manual de diretrizes do Ministério das Relações Exteriores incentiva este apoio: “Tais intervenções podem se dar em nível de projetos ou, se propuserem uma ação mais ampla, podem ser realizadas em nível de programas, que coordenam diversos sub-projetos dirigidos por um objetivo de desenvolvimento compartilhado” (BRASIL, 2004, p. 10).

planejamento urbano a outros setores. Logo, confere à habitação a incorporação do planejamento urbano e saneamento básico necessários como: vias livres de circulação, recolhimento de esgoto, fornecimento de energia elétrica e água potável, promoção da cidadania entre outros. Trata-se, então, de uma inovação conceitual na habitação que está incorporada ao combate à miserabilidade, conforme o objetivo do projeto:

(i) A moradia é tão somente uma parte das condições básicas para a qualidade de vida e o desenvolvimento. O conceito de moradia precisa ser ampliado, compreendendo, além da noção de abrigo, o acesso à infra-estrutura urbana, aos equipamentos e serviços públicos e ao mercado de trabalho, constituindo-se num pré-requisito para o exercício da cidadania. Nesse sentido, a melhoria das condições de habitabilidade nos assentamentos subnormais não pode ser vista como uma questão setorial, mas deve ser abordada como um conjunto articulado de ações em diferentes planos, assegurando dessa forma a necessária sustentabilidade dos projetos (BRASIL, 2000, p.6).

Assim como o “Projeto de Apoio a Implementação do Programa Habitar Brasil” relaciona a qualidade de vida à área habitacional no combate à pobreza, outros PRODOCs apresentam inovações multidimensionais. É o caso do projeto de apoio a SUDENE<sup>241</sup> intitulado “Programa Regional de Desenvolvimento Sustentável (SUDENE)” (BRA/98/017) que, em suas diretrizes incorporou a multidimensionalidade como forma de atuação na luta contra a extrema pobreza na região nordeste.

É necessário, então, a utilização de novos métodos de análise, interpretação e intervenção na realidade, que adotem uma visão mais integrada de desenvolvimento que seja capaz de interligar as dimensões econômica, ambiental, social e cultural, a partir de novos arranjos institucionais (BRA/98/017, 1998, p.9 – grifo nosso).

---

<sup>241</sup> Este projeto teve início em 1998 e foi encerrado em 2008. No entanto, a “[...] Sudene foi fechada em maio de 2001, a partir de denúncias de que estava favorecendo clientelas. A retomada das propostas de Juscelino e Furtado, porém, foi defendida pela administração Lula, e finalmente o órgão foi, em 2002, recriado, desta vez feita com o nome de Agência do Desenvolvimento do Nordeste e a sigla ADENE, ainda durante o governo Fernando Henrique Cardoso. A ADENE foi criada pela medida provisória número 2.146-1, de 4 de maio de 2001, alterada pela medida provisória número 2.156-5, de 24 de agosto de 2001 e instalada pelo decreto número 4.126, de 13 de fevereiro de 2002. Com a lei complementar 125/07, a SUDENE foi reimplantada, sendo extinta a ADENE” (MASCARENHAS; LOURENÇO NETO, 2010).

O PRODOC justifica sua proposta multidimensional como forma de aprimorar e criar novos arranjos institucionais para a melhor efetivação dos resultados propostos. A perspectiva multidimensional permeia as ações propostas pelo documento do projeto em questão. No entanto, as dimensões que possibilitam a melhoria da qualidade de vida constituem-se, principalmente, através da educação e do desenvolvimento sustentado. Observa-se que outras dimensões da questão da pobreza crônica estão envolvidas, se comparadas ao projeto de apoio ao Habitar Brasil anteriormente apresentado.

Como ação estrutural, o Governo Federal, através da SUDENE, com o apoio do Programa Comunidade Solidária, tem norteado sua atuação no sentido de melhorar a qualidade de vida da população regional, mediante a construção de um conhecimento, através de educação e capacitação, que atue como potencializador do desenvolvimento humano sustentado (BRASIL, 1998, p.4 – grifo nosso).

O documento de projeto está alocado no âmbito da linha de enfrentamento à pobreza do PNUD e mostra que os avanços alcançados não têm sido suficientes para assegurar a superação da extrema pobreza pelos indivíduos:

[...] encontra-se a permanência, no Nordeste, de um padrão de vida com significativos níveis de pauperização, má distribuição de renda, precárias condições de habitação, e educação, entre outros fatores. Em adição, uma observação mais detalhada revela que as desigualdades aumentam quando se passa do nível regional para o nível intrarregional e deste para o nível local. Isto permite concluir que, a despeito dos consideráveis avanços alcançados, o processo de integração da economia regional à dinâmica econômica nacional não resolveu, na medida desejada, os problemas da pobreza absoluta e das desigualdades regionais (BRASIL, 1998, p.8 – grifo nosso).

Outro aspecto de inovação dos atuais projetos em parceria com o PNUD é o foco na equidade dos gêneros como forma eficiente de combate à pobreza. Essa inovação é fruto de uma luta intensa dos movimentos feministas advindos de meados século XX e que são corroborados com as análises qualitativas e quantitativas na comprovação de que a pobreza extrema incide de forma mais intensa sobre o gênero feminino. Portanto, a questão de gênero incorporada a agenda de políticas públicas que intentam atenuar a miserabilidade, é inovadora e parte significativa de uma das dimensões que o tema da pobreza exige.

Segundo o documento produzido pela CEPAL “Panorama Social da America Latina 2009”, a pobreza incide 1,15 vezes mais sobre as mulheres do que sobre os homens, e no Brasil esse número chega a quase 1,10 (CEPAL, 2009)<sup>242</sup>. Por consequência, a inserção da questão do gênero nos projetos analisados faz parte dos “elementos transversais obrigatórios” no documento intitulado “Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral” que serve como roteiro para as entidades executoras. Neste documento, consta o item “Roteiro para Verificação de Enquadramento de Propostas de Projetos” que diz:

#### 4.3 - Elementos transversais:

Inserção da questão de Gênero.

- Verifica-se na Estratégia e na Matriz Lógica do projeto a inserção de conceitos e indicadores relacionados à questão da igualdade de Gênero. O enfoque de Gênero é analisado sob uma perspectiva transversal às ações do projeto, com o propósito de identificar a presença de estratégias que venham integrar o tratamento de questões afetas à discriminação e desfavorecimento das mulheres aos processos de desenvolvimento. Os marcos referenciais para essa análise são os documentos intitulados Estratégias de Igualdade e a Convenção para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, bem como as Metas de Desenvolvimento do Milênio (BRASIL, 2004, p.41).

No sentido de atender as normas da ABC, os PRODOC's se projetam na concepção multidimensional. O projeto intitulado como “Desenvolvimento Local” (BRA/00/031) do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) acompanha e atende a contento a inovação em abarcar a questão de gênero nas políticas de combate à pobreza. Conforme objetiva o seu documento de projeto:

---

<sup>242</sup> O PNUD utiliza o Índice de Desigualdade de Gênero, o IDG. Este índice “(...) reflete desigualdades com base no gênero em três dimensões – saúde reprodutiva, autonomia e atividade econômica. A saúde reprodutiva é medida pelas taxas de mortalidade materna e de fertilidade entre as adolescentes; a autonomia é medida pela proporção de assentos parlamentares ocupados por cada gênero e a obtenção de educação secundária ou superior por cada gênero; e a atividade econômica é medida pela taxa de participação no mercado de trabalho para cada gênero. O IDG substitui os anteriores Índice de Desenvolvimento relacionado ao Gênero e Índice de Autonomia de Gênero. Ele mostra a perda no desenvolvimento humano devido à desigualdade entre as conquistas femininas e masculinas nas três dimensões do IDG” (PNUD, 2012).

- 4.3.2.8-Mobilização da comunidade com ênfase na equidade de gênero;
- 4.3.3.3-Capacitação específica em crédito para o desenvolvimento local, educação ambiental e equidade de gênero;
- 4.3.4.5-Transferência de tecnologias específicas para a promoção da mulher empreendedora (BNDES, 2000, p.13).

Outro aspecto inovador encontrado nos projetos é a análise da pobreza a partir das questões raciais. Mais uma vez, a multidimensionalidade se faz presente e traz para as políticas públicas de combate à pobreza novas frentes de atuação. Um grande repertório de estudos elaborados por diversas instituições, inclusive pelo próprio PNUD, demonstram a urgência de incorporar a questão racial como ponto estratégico para atenuar as desigualdades, em específico a pobreza e a miserabilidade. Nesse sentido, o Projeto intitulado “Direitos Humanos – Um compromisso com a Democracia” (BRA/01/021) da Secretaria do Estado de Direitos Humanos (SEDH), órgão do Ministério da Justiça, correlaciona a pobreza com as questões raciais com dados quantitativos expressivos. O PRODOC do BRA/01/021 alega:

As famílias cujo chefe não é branco apresentavam, em 1997, uma renda 56% menor do que a renda das famílias chefiadas por brancos. Apesar de serem minoria, os domicílios com chefes negros totalizam 69% da população indigente. Os chefes brancos possuíam, em média, 2,5 anos de escolarização a mais do que os não brancos e 2 anos a menos de idade. A correlação mais significativa da pobreza é com a educação do chefe do domicílio. A renda per capita de um domicílio chefiado por alguém que tenha entrado na universidade é, na média, dez vezes maior que a de um domicílio chefiado por alguém com até um ano de estudo [...] Os salários são significativamente afetados pela discriminação por questões de idade, gênero ou diferenças raciais (BRASIL, 2001, p.7-8).

Frise que os estudos acerca das desigualdades e da pobreza têm, há muito tempo, demonstrado que a população negra é a mais atingida pelas condições de miserabilidade. Mas, o que faz do PRODOC acima mencionado um projeto inovador é a incorporação da questão racial como objetivo específico de combate à pobreza. Ou seja, a correlação entre miserabilidade e cor da pele se torna algo procedimental, tornando o projeto “Direitos Humanos – Um compromisso com a Democracia” inovador na agenda de luta contra a pobreza em relação aos programas em parceria com organizações internacionais implementados no Brasil anteriormente.

Outro ponto que se apresenta como inovador dentro do ideal da proposta multidimensional da pobreza é o conceito de intersetorialidade. Analisando-se o projeto intitulado “Promoção da Saúde em um Novo Modelo de Atenção” (BRA/98/006) do Ministério da Saúde, verifica-se a utilização da intersetorialidade como um dos objetivos a serem alcançados pelo projeto. Segundo o PRODOC do Ministério da Saúde, item 3.1, o resultado das ações deve ser o de estruturar “[...] projetos governamentais definidos através de ações articuladas intersetorialmente” (BRASIL, 1998a, p.19); para isso devem ser realizados os seguintes procedimentos.

Atividades:

3.1.1. Realizar reuniões com dirigentes de diversos escalões das entidades governamentais, visando a elaboração de projetos conjuntos.

3.1.2. Realizar seminários interministeriais e interagenciais para a implantação e implementação de ações e iniciativas conjuntas, visando a promoção da saúde” (BRA/98/006, 1998, p.19).

10.1.1. Promover estudos e análises para avaliação de resultados em saúde entre municípios que implementaram o modelo de gestão intersetorial na proposta de município saudável, e municípios que se organizaram de acordo com o modelo de gestão setorial do SUS (BRASIL, 1998a, p.27).

O PRODOC parece compreender as complexidades que envolvem a questão da miserabilidade. Propõe estratégias que levam em conta as limitações em assegurar uma saúde pública de qualidade à população em extrema pobreza. Não obstante, a questão da visão intersetorial proposta no documento vai além e propõe uma intervenção com a participação da sociedade civil nos caminhos e prioridades da atenção à saúde, ou seja, tem-se um novo ator pensando e participando nos planos estratégicos da saúde. Logo, se aproxima do procedimento no qual “[...] a intersetorialidade é uma decorrência lógica da concepção da pobreza como fenômeno multidimensional” (BRONZO, 2007, p.9).

A intersetorialidade, no caso das políticas de enfrentamento da pobreza, ao espelhar uma visão multifacetada do problema, encontra correspondência, em outro nível de análise, com uma visão da pobreza como problema coletivo, que não se refere a um único ator (governo) e nem a apenas determinados setores do governo: a complexidade e multidimensionalidade da pobreza envolvem a percepção da pobreza como fenômeno coletivo e que deve, portanto, ser coletivamente enfrentado pelo conjunto das políticas e pelo conjunto dos diversos atores e setores sociais (BRONZO, 2007, p.10).

Afinal, o que representa, ou o que nos traz de inovador nos projetos de combate a extrema pobreza o ideal de intersetorialidade? Inova porque se preocupa em estimular um tipo de atenção à saúde que rompe com o modelo individual e está focado na doença, algo que já vinha sendo trabalhado pelos sanitaristas que ajudaram a implementar o SUS, no entanto, incorpora ao PRODOC a tentativa de um padrão de atuação multidimensional com o procedimento intersetorial. Ou seja, o modelo de atenção à saúde que era pensado em um modelo multissetorial ganha contornos mais democráticos e de maior participação popular com o conceito de intersetorialidade. O PRODOC do “Promoção da Saúde em um Novo Modelo de Atenção” propõe:

[...] no novo modelo, a relação individualizada entre o profissional de saúde e o paciente – característica da situação atual – deverá dar lugar a uma outra, baseada na interação da equipe de saúde com a comunidade, especialmente com os seus núcleos sociais primários – as famílias. Essa prática, inclusive, favorece e impulsiona as mudanças globais, intersetoriais.

Para tanto, o Ministério da Saúde adotou como eixo básico a promoção da saúde, que assume, assim, o caráter de política pública estratégica, capaz de impulsionar o processo referido, mediante o qual busca-se a transformação do modelo de atenção à saúde hoje desenvolvido [...] (BRASIL, 1998a, p.5).

Destaca-se que o ponto inovador do projeto “Promoção da Saúde em um Novo Modelo de Atenção” é o foco, não mais na visão multissetorial, e sim a intersetorial aplicada à gestão das políticas públicas da atenção em saúde. Esta nova proposta pressupõe maneiras distintas de ação e principalmente de elaboração dos objetivos a serem encaminhadas. Logo,

A intersetorialidade não é a convocação da ação multissetorial, porque esta é constituída da mera justaposição de dois ou mais setores, sem integração conceitual e metodológica entre eles. Na multissetorialidade estão presentes diferentes setores, mas os fazeres temáticos se mantêm íntegros e sem comunicação. [...] Assim, as prioridades não serão setoriais, mas definidas tendo-se por base problemas da população, cujo equacionamento envolve ações integradas de vários setores.

A questão fundamental da intersetorialidade é a ruptura das barreiras comunicacionais que impedem o diálogo entre diferentes setores, através de um código comunicacional comum. Sem desconhecer os domínios temáticos, comunica-os para a construção de uma síntese. Isso exige intervenção psicopedagógica e um método de agir

compartilhado que é o planejamento estratégico (Mendes, 1996 *apud* DESENVOLVIMENTO, 2000, p.19).

Verifica-se que a intersectorialidade remete à governança democrática, assunto pertinente ao segundo eixo analítico desta pesquisa. As ações intersectoriais, porém, são também inovadoras no combate à pobreza absoluta, se comparadas às propostas de épocas anteriores. O projeto “Promoção da Saúde em um Novo Modelo de Atenção” contribui para compreender as ações intersectoriais quando o define da seguinte forma:

A intersectorialidade constitui, sem dúvida, um requisito importante para o engajamento dos segmentos sociais e da própria população, à qual deve ser dada a necessária visibilidade. [...] Além dos documentos de políticas públicas e dos demais instrumentos que compõem o instrumental do planejamento mencionado precedentemente, configuram estratégias importantes na promoção da saúde a educação e a comunicação, meios imprescindíveis, sobretudo no desenvolvimento de um trabalho em parceria, capazes de viabilizar, por exemplo, a participação popular e, portanto, o fortalecimento da ação comunitária (BRASIL, 1998a, p.14).

Nota-se que a prática proposta pelo PRODOC apresenta aspectos inovadores em relação às propostas apresentadas em meados do século XX, como foi a Comissão Nacional de Alimentação (de 1945 até 1972) e o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (de 1972 até 1997). Nestes, os aspectos multisectoriais ainda prevaleciam. O PRODOC do BRA/98/006, lançado em 1998, e que perdurou até 2008, apresentou avanços em relação a sua forma de agir e se orientar. Em partes, essa inovação está ancorada em documentos que, provenientes de embates internacionais, norteiam significativamente suas ações:

As Recomendações de Adelaide – Austrália – sobre Políticas Públicas Saudáveis (1988) enfatizam a intersectorialidade e a responsabilização dos setores sobre o impacto de suas políticas na saúde. São destacadas, como áreas prioritárias, nesse contexto, a saúde das mulheres, as políticas de alimentação e nutrição, o combate e a prevenção do alcoolismo e do tabagismo e a criação de ambientes saudáveis, que devem envolver desde os níveis mais restritos até as questões ambientais locais, regionais e globais (BRASIL, 1998a, p.8).

Portanto, o documento que viabilizou o PRODOC acima apresenta novas dimensões, na área de promoção à saúde e, por conseguinte, no objetivo de

atenuar a pobreza. Este aborda também áreas inovadoras no enfrentamento da miserabilidade como a de prevenção de acidentes<sup>243</sup> e a busca por uma maior segurança humana através do combate efetivo às formas de violência<sup>244</sup> no país. Porém, não há uma orientação em todos os projetos apoiados pelo PNUD quanto à maneira pela qual se deva incorporar a questão da violência no intuito de atenuar a extrema pobreza no país. A consequência desse deslize teórico são visões distintas da forma de incorporar o tema da violência como forma de amenizar a pobreza, algo que pode ser analisado no PRODOC do projeto Viva Rio.

Os projetos citados até o momento conferem uma proposta inovadora no que diz respeito a multidimensionalidade que o tema da miserabilidade impõe. No entanto, outros projetos parecem não se “adequar” às exigências da perspectiva multidimensional e acabam por envidar esforços em ações pouco pertinentes para atenuar a extrema pobreza.

O projeto “Parcerias com o Terceiro Setor para a Segurança Humana”, cuja entidade executora é a organização não-governamental Viva Rio, ressalta o tema da segurança pública como ordem prioritária nas questões governamentais, o que o torna inovador, pois está conferido ao setor de redução da pobreza no sítio virtual do PNUD. No entanto, o tema da segurança humana é parte de uma visão que certamente difere, e muito, das preocupações dos programas de combate à pobreza que surgiram a partir da década de 1930, logo, as questões sobre criminalidade e violência vêm na esteira de uma série de problemas estruturais que se apresentam no país. No item de contextualização do problema o PRODOC da ONG Viva Rio apresenta:

---

<sup>243</sup> Inova no que tange à prevenção de acidentes: “Um exemplo disso são os acidentes de trânsito, que representam a principal causa de mortalidade das pessoas entre os 15 e 40 anos de idade. A reversão desse quadro compreende, entre outros, a intervenção no ambiente físico (melhores estradas, automóveis mais seguros, sinalizações estratégicas etc.); no ambiente socioeconômico (melhoria salarial, criação de leis e normas que limitem a velocidade e induzam ao uso de sistemas de proteção, previnam o uso abusivo de álcool e drogas); no campo educacional (conhecimento das leis de trânsito, melhor sistema de habilitação de motoristas, consciência dos direitos e deveres de cidadão). Os resultados advindos de uma ação intersetorial serão, sem dúvida, bem mais eficazes e duradouros na prevenção da mortalidade por acidentes automotivos, do que no tratamento e recuperação dos acidentados, nos quais, inclusive, os custos sociais e econômicos são extremamente elevados” (BRASIL, 1998a, p.11).

<sup>244</sup> Inova por acrescentar a questão da violência e a divulgação de direitos como forma de promover a saúde e combater à pobreza: “1.3.2) Elaborar regulamentos capazes de evitar e diminuir as diferentes formas de violência e propor as ações intersetoriais pertinentes.1.3.4) Promover a divulgação de informações acerca de direitos e deveres, bem como de normas e regulamentos relativos a saúde” (BRASIL, 1998a, p.18). “3.2.1) Estabelecer indicadores para avaliação de impacto e definir instrumentos para monitoramento permanente de cada projeto intersetorial implementado” (BRASIL, 1998a, p.20).

O Brasil é um importante produtor e consumidor de armas pequenas e leves, e mundialmente se destaca como uma das sociedades mais afetadas pela violência armada. De fato, as mortes e lesões produzidas por armas de fogo no Brasil atingem hoje níveis epidêmicos. Diversos atores encontram-se envolvidos no problema: as fábricas produtoras de armas, o Exército (responsável pela fiscalização do comércio legal de armas), a Polícia Federal (responsável pela investigação de comércio ilícito), as polícias estaduais, Militar e Civil (que lidam com o problema no nível local), o Ministério de Relações Exteriores (responsável pelos compromissos internacionais), e a Secretaria Nacional de Segurança Pública dentro do Ministério de Justiça (responsável pelo desenho de um Plano Nacional de Segurança Pública) (VIVA RIO, 2003, p.6).

Releva-se que o aumento da criminalidade é parte do processo de expansão da desigualdade no país, realidade que nos acompanha desde os tempos mais remotos. Nota-se, portanto, que, apesar dos avanços no campo econômico proporcionado pelo plano real e a estabilidade da moeda a partir de 1994, o que tem caracterizado a estrutura social brasileira é a “*estabilidade da pobreza*” (BARROS *et al.*, 2000). Compreende-se que o combate à pobreza não deve focar o controle e/ou conscientização do perigo de armas de fogo, como indica o projeto acima citado. Pois, a miserabilidade está associada mais às condições de subdesenvolvimento presentes no quadro social brasileiro (CASTRO, 1960b; 1968b; FURTADO, 2002; 1999; 1979).

Outro aspecto importante apresentado no documento de projeto “Parcerias com o Terceiro Setor na Segurança Humana” é a ausência de políticas públicas na área de segurança pública. O PRODOC destaca a incapacidade do Estado em fazer frente à onda de crescente violência, alegando que a criminalidade se efetiva pela ineficácia das políticas para o setor de segurança e que o tema deve ser uma das prioridades da agenda governamental.

Nas últimas décadas, o crescimento contínuo da criminalidade e da violência no Brasil se transformou em um tema prioritário na agenda pública de todos os níveis governamentais (federal, estadual e municipal). Apesar dos diversos esforços das autoridades e dos investimentos feitos na área de segurança pública, a violência atinge hoje níveis epidêmicos, afetando seriamente os direitos fundamentais dos cidadãos e a qualidade de vida da população. De fato, as intervenções governamentais na área [de segurança pública] têm-se caracterizado pela falta de eficácia, consistência e continuidade, significando, na prática, a ausência de políticas públicas para o setor (VIVA RIO, 2003, p.2).

Segundo o documento do projeto da ONG Viva Rio, é essencial o desenvolvimento de políticas que possam rever e mudar a fraca atuação do Estado diante da criminalidade e da violência no Brasil. O projeto aponta para a fragilização das funções governamentais como fato dado e irreversível. Portanto, se estrutura para aperfeiçoar e remediar um possível *deficit* das ações do Estado, distinto de programas implementados outrora<sup>245</sup>. Verifica-se que o PRODOC considera o aperfeiçoamento do setor terciário na articulação com o governo federal uma forma imprescindível para sua atuação:

O presente projeto busca aperfeiçoar a participação do Terceiro Setor, articulado com o poder público, a partir da experiência do Viva Rio na área de segurança pública e desenvolvimento local, como fonte para o desenho de projetos e políticas que possam ser implementadas no Brasil e demais países da região, dando especial atenção ao problema da violência produzida por armas pequenas e leves (VIVA RIO, 2003, p.4).

Observa-se que a percepção de impotência do Estado, que se vê no documento da ONG Viva Rio, afasta-se dos procedimentos propostos pela CEPAL e pela SUDENE<sup>246</sup> nas décadas de 1950 e 1960. Tais procedimentos orientavam-se pela maior participação do Estado, o qual tinha papel primordial no processo de elaboração e implementação de projetos para o combate à pobreza.

Uma das consequências da disseminação da ideia de enfraquecimento do Estado é a possibilidade dele atuar em parcerias. Num primeiro momento, a orientação de parceria é estimulada pelas sugestões das Nações Unidas em prol de uma governança democrática, questão que será aprofundada no segundo eixo de análise. No entanto, todos os projetos analisados têm alguma forma de parceria estabelecida em seu PRODOC, a começar pela própria relação estabelecida com o PNUD. As parcerias entre organismos internacionais e o governo federal no combate à pobreza não é algo inovador, porém, a forma como se dão apresenta traços que diferem dos programas associados a organizações internacionais analisados no primeiro capítulo.

---

<sup>245</sup>Embora os projetos atuais de combate à pobreza apoiados pelo PNUD se afastem dos ideais da CEPAL e da SUDENE em décadas anteriores, a parceria ente Brasil e PNUD tem aproximações com o modelo gerencial de projetos implementados em meados do século XX, como foi o caso da “Aliança para o Progresso”, por exemplo.

<sup>246</sup>A Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) foi trabalhada no primeiro capítulo dessa dissertação.

No projeto “Capacitação em Gerência Social” da Secretaria Municipal de Assistência Social da Cidade de São Paulo (BRA/03/015), o aspecto inovador é a intenção não só de fazer parcerias mas também de fortalecer organizações não-governamentais como estratégia de enfrentamento à miserabilidade, o PRODOC do BRA/03/015 diz:

Fortalecer a Secretaria de Assistência Social da Prefeitura de São Paulo (SAS) na sua capacidade de oferecer treinamento e formação de alta qualidade em formulação e administração de políticas e programas sociais, de maneira que a SAS possa apoiar as organizações governamentais e não governamentais e instituições que atuam nesta área (BRASIL, 2003, p.2).

As parcerias com organizações não-governamentais e a intenção de *capacitá-las* é algo inovador; no entanto, os caminhos pelos quais se pretende reduzir a pobreza não são suficientemente claros. Portanto, os apontamentos aqui levantados auxiliam os esforços em responder à questão que gira em torno da seguinte indagação: Quais as competências das ONG’s em alterar o panorama estrutural da miserabilidade no país? (esta questão será abordada no segundo e terceiro eixos de análise desta pesquisa).

Examinados os PRODOC’s, percebeu-se outra inovação na proposta de elaboração dos projetos; trata-se da convergência do ideal de Desenvolvimento Humano com o modelo de gestão gerencialista<sup>247</sup>. Essa junção é inovadora nas políticas de combate à extrema pobreza que têm como germe a ideia de fomentar a capacidade técnica de gestão nas políticas sociais como forma de reduzir a miserabilidade, ou seja, busca-se a eficiência e a eficácia do setor gerencial para reduzir a pobreza. Essa questão relaciona-se com a natureza política e econômica dos projetos que serão verificados mais adiante.

O PRODOC da Secretaria de Assistência Social da cidade de São Paulo apresenta inovações à medida que busca reformular e aprimorar a qualidade de elaboração, formação e administração de políticas e programas sociais mediante a capacitação dos seus servidores. A justificativa que consta no documento é a de equacionar a defasagem da formação dos servidores da assistência social no país.

---

<sup>247</sup> A discussão sobre o conceito de Desenvolvimento Humano foi abordada nos itens 2.4.1 e 2.4.2 desta dissertação; já, a gestão gerencialista de projetos foi apresentada no item 3.2.1 que se refere ao roteiro de enquadramento de propostas no manual da ABC/MRE.

Essa preocupação se mostra muito presente, conforme apurou o Ministério de Desenvolvimento Social em 2005:

Dados do Ministério de Desenvolvimento Social confirmam essa avaliação: dos 8.859 assistentes sociais do país, apenas 1.712 (19,3%) fez curso universitário, segundo o estudo 'Fotografia da Assistência Social na Perspectiva do SUAS [Sistema Único de Assistência Social]', apresentado em 2005, que reúne dados de 1.124 municípios (PNUD, 2013).

No entanto, notam-se distintas visões sobre capacitação no interior dos documentos analisados, algo que será mais bem retratado. Por agora, foca-se a ideia de capacitação como processo inovador nas políticas de combate à pobreza em parceria com organizações internacionais em relação aos programas implementados no Brasil durante o século XX.

Outro projeto que descortina um propósito interessante sobre a ideia de capacitação, dentro do objetivo de estimular o desenvolvimento humano, é o de apoio ao programa Habitar Brasil. Nele, a visão holística<sup>248</sup> está prevista no encaminhamento de programas sociais aos beneficiários antes da entrega das residências. Contudo, o projeto estimula ações de capacitação referentes a cursos profissionalizantes como o de pedreiro, culinária, massagem e artesanato – esse tipo de ação tem suas especificidades na natureza social, econômica e política e também será exposto. Não obstante, o documento do projeto justifica tal capacitação: “[...] a informalidade em que vivem essas famílias [os extremamente pobres e sem habitação adequada] isola-os e impede qualquer possibilidade de exercerem sua cidadania” (BRASIL, 2000, p.4).

Ainda dentro do ideal inovador de capacitação para reduzir a extrema pobreza no país, o projeto de “Programa Regional em Desenvolvimento Sustentável”, em apoio à SUDENE traz em sua introdução aquilo que a entidade executora considera como princípios básicos do plano de ação do projeto; trata-se do “[...] entendimento da capacitação/educação como o instrumento por excelência de potencialização das habilidades/vocações das pessoas e, conseqüentemente, como principal alavanca de promoção do desenvolvimento local sustentável”

---

<sup>248</sup> Entenda-se visão holística próxima às ações multidimensionais e atrelada à definição do termo holismo como uma “[...] abordagem, no campo das ciências humanas e naturais, que prioriza o entendimento integral dos fenômenos, em oposição ao procedimento analítico em que seus componentes são tomados isoladamente” (HOUAISS, 2009).

(BRASIL, 1998, p.2). Já o PRODOC do Ministério da Saúde conceitua capacitação diferentemente de como conceitua as anteriores. O quarto objetivo do projeto é: “Desenvolver capacidades e habilidades dos indivíduos para influir sobre a própria saúde, através do fomento à adoção de hábitos, estilos de vida, práticas e comportamento saudáveis, utilizando a educação e a comunicação para a saúde” (BRASIL, 1998a, p.20). Nota-se que a ideia de capacitação significa empoderar os beneficiários dos projetos, o que remete a uma outra dimensão de capacitação e, por conseguinte, muda significativamente a natureza do projeto.

Embora inovadoras, as ações voltadas para capacitação, estão sendo utilizadas nos PRODOC's de maneiras distintas. O projeto sobre pobreza rural apoiado pelo PNUD, intitulado “Inovação em Políticas Públicas para o Combate à Pobreza Rural e Fortalecimento da Agricultura Familiar como eixo da Inclusão Produtiva e Sustentabilidade” também compreende a capacitação como algo primordial no combate à extrema pobreza:

A estratégia do Governo Brasileiro para a erradicação da extrema pobreza contempla o aumento de suas capacidades e oportunidades e a promoção da inclusão social e produtiva dessa população, mediante o desenvolvimento de três eixos básicos de atuação: i) a elevação da renda familiar per capita por meio dos programas de transferência de renda e outros benefícios monetários; ii) a ampliação do acesso aos serviços, políticas públicas e ações de cidadania e bem estar social nos meios urbano e rural; iii) a inclusão produtiva e a ampliação do acesso às oportunidades de ocupação e renda (BRASIL, 2011, p.19).

No entanto, o PRODOC relacionado à pobreza rural é o único dos projetos analisados que reconhece as limitações da capacitação entendidas como uma forma efetiva de impactar as mazelas sociais, especialmente, o combate à extrema pobreza: “[...] o projeto por si só não tem meios para atingir integralmente este objetivo [de redução da pobreza]” (BRASIL, 2011, p.18).

Logo, qual a possibilidade do público alvo dos projetos (de forma direta ou indireta) conseguir romper, definitivamente, seus vínculos com a extrema pobreza através do desenvolvimento de capacidades? Segundo Celso Furtado, o processo de *habilitação* (o termo utilizado por SEN é *entitlement*) está bloqueado e neste sentido os países subdesenvolvidos, como o Brasil, necessitam, entre outras medidas, de uma reforma patrimonial (FURTADO, 2002, p.16-17). Essa discussão será retomada mais adiante no terceiro eixo de análise.

Nos PRODOC's aqui analisados, notam-se orientações em torno do indivíduo que aparece sempre na condição de agente, mas nem sempre como agente transformador, ou seja, os projetos procuram sugerir que os beneficiários devem ser capacitados para atuar ora no mercado, ora no processo de escolha das prioridades, ora na elaboração do projeto e em sua execução. Consequência dessa ambiguidade é o uso indistinto do conceito de capacidades e/ou de capacitação. Este tema, por interferir diretamente em questões políticas, será mais bem explanado nos próximos eixos.

Entretanto, é importante destacar que algumas inovações presentes nos PRODOC's são fruto dos embates que acompanham o processo histórico de constituição e consolidação das Nações Unidas como um órgão que sugere políticas públicas aos países membros; sendo assim, os projetos aqui analisados têm, no seu conteúdo, influências externas consideráveis. A ingerência de organismos internacionais nos projetos de combate à pobreza não é algo inovador, mas cabe destacar que a forma como se tem dado essa influência, na sua execução e implementação, é algo novo.

A persuasão não é só sugerida pelo PNUD e ONU, mas é também exigida no processo avaliativo dos documentos que pretendem obter o apoio da agência das Nações Unidas, como, por exemplo, apresenta um dos trechos do documento "Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral" do Ministério das Relações Exteriores:

3.3 - Se os objetivos da proposta de projeto são compatíveis com os mandatos institucionais dos organismos e agências internacionais prestadoras de Cooperação Técnica e com os Marcos Programáticos e Documentos de Programação que o Governo brasileiro tenha negociado com as referidas instituições.

- Verifica-se a compatibilidade dos objetivos do projeto com os mandatos institucionais dos organismos e agências internacionais prestadores de Cooperação Técnica e com os Marcos Programáticos e Documentos de Programação que o Governo brasileiro tenha negociado com as referidas instituições (BRASIL, 2004, p.37).

O modelo de execução nacional na parceria entre PNUD e Governo Federal prioriza, entre outros aspectos, uma agenda que esteja atrelada a objetivos exteriores vide ODM's. Nesse sentido, os projetos demonstram ser inovadores em relação às parcerias anteriores, pois têm objetivos universais que estão além do documento, ou seja, estão inseridos em uma estrutura ideológica e técnica que vem

na esteira de um debate internacional mediado pelas Nações Unidas. No entanto, isso parece significar uma menor autonomia das entidades executoras. É o caso do projeto intitulado “Avaliação e Aprimoramento da Política Social no Estado de São Paulo” (BRA/05/018) no qual seus objetivos estão atrelados às metas propostas pelos ODM’s:

Sustentada na concepção dos Objetivos do Milênio (ODM), lançados pela Organização das Nações Unidas no ano 2000, a proposta da criação de um projeto de Avaliação e Aprimoramento da Política Social no Estado de São Paulo constitui uma contribuição para a política nacional de assistência social bem como para o atingimento das metas estabelecidas nos ODM’s (SÃO PAULO, 2004, p.11).

Outro exemplo está no PRODOC intitulado “Promoção da Saúde em um Novo Modelo de Atenção” (BRA/98/006) o qual procura alinhar-se ao ideal das normas e padrões internacionais da saúde sugeridos pela OMS, com o apoio intenso de agências da ONU:

Considerando as premissas aqui colocadas, o presente projeto tem como propósito geral implementar e consolidar a promoção da saúde no Brasil, a partir da operacionalização dos cinco pressupostos básicos, identificados em 1986, na Carta de Ottawa, durante a primeira Conferência Internacional sobre o tema, a saber: elaboração e implementação de políticas públicas saudáveis; criação de ambientes favoráveis à saúde; participação comunitária; desenvolvimento de habilidades pessoais; e reorientação dos sistemas e serviços de saúde (BRASIL, 1998a, p.6).

Por conseguinte, a reflexão a se fazer a respeito desse cenário de ingerência nas políticas públicas nacionais é: Como conquistar autonomia local no processo de elaboração de políticas públicas, quando o procedimento para a soberania está orientado por políticas universais que não levam em conta as prioridades estabelecidas pelo povo? Segundo o PNUD, este processo pode dar-se por governança democrática, descentralização do poder e participação da comunidade envolvida no projeto. Estes se interpenetram, e serão debatidos no próximo eixo de análise.

Outrossim, a inovação dos projetos examinados são os critérios de seleção. Em conformidade com seus critérios, o projeto de apoio ao programa Habitar Brasil inova, ao considerar a questão da renda, estabilidade do

assentamento, área de risco e a legalidade<sup>249</sup> da área assentada como parâmetro para o plano de ação do PRODOC. O documento do projeto condiciona os benefícios ao público-alvo os seguintes requisitos:

- a) As áreas objeto da intervenção e consequente implantação de projetos integrados, devem atender aos seguintes pré-requisitos:
  - Assentamento Subnormal definido na hierarquização apresentada pelo Município;
  - Área ocupada há mais de cinco anos, contendo no mínimo 60% (sessenta por cento) das famílias com renda até 03 (três) salários mínimos, ou
  - Área de risco ou legalmente protegida; (BRASIL, 2000, p.9).

Do mesmo modo, destaca-se outro aspecto interessante deste projeto, o reconhecimento das falhas governamentais em atender a parcela que convive com a extrema pobreza. Diz o PRODOC “[...] a multidimensionalidade da extrema pobreza requer que a ação governamental enfrente não só a insuficiência de renda,[pois] existe a necessidade de promover a melhoria geral do bem estar social e do acesso à oportunidades de ocupação” (BRASIL, 2000, p.5) e conclui:

[...]o que se pode concluir é que os programas sociais que buscam erradicar a pobreza e a extrema pobreza no Brasil, deixam de atender parcela dos extremamente pobres. Ainda com relação a renda dos domicílios em extrema pobreza, os dados disponíveis permitem constatar uma tendência levemente negativa na renda domiciliar per capita, o que significa a ampliação do hiato de renda entre os cidadãos em situação de extrema pobreza em relação aos demais (BRASIL, 2000, p.8)<sup>250</sup>.

<sup>249</sup> Não que seja inovador, mas o projeto busca através da legislação estratégias de amenizar questões estruturais no avanço da habitação às populações em condições de miserabilidade. O marco legal é um foco do projeto: “O MARCO LEGAL. Ao adotar um enfoque mais abrangente no trato da questão habitacional, verifica-se que um dos problemas para o atendimento da demanda por habitação de interesse social e a provisão da infra-estrutura necessária para consolidação urbana em novos moldes, reside na inadequação ou obsolescência do marco regulatório em vigor. a)no plano da Legislação Federal, é preciso complementar a revisão da Lei no 6766/79, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, estabelecendo como área mínima para lotes residenciais, 125 m<sup>2</sup>, o que acaba por inibir a oferta de lotes para a população pobre, e a atualização da Lei no 3.365/41, que regula a desapropriação por interesse público; b) no plano municipal, é preciso criar e/ou ampliar a oferta de instrumentos de gestão urbanística e de controle da ocupação, de mecanismos destinados a legalizar os assentamentos ilegais ou irregulares, e de meios para o controle das invasões; c) e, com respeito ao financiamento, é preciso rever algumas regras do Sistema Financeiro da Habitação, principalmente a utilização dos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS, do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE, e a flexibilização das regras de programas, como a Carta de Crédito e o Pró-Moradia, no sentido de atender à demanda reprimida nas camadas de renda mais baixas da população” (BRASIL, 2000, p.13).

<sup>250</sup> “Este segmento da população também está excluído dos serviços públicos, pois segundo dados do Censo Demográfico 2010 (IBGE): i) 53,3% desses domicílios não estão ligados à rede geral de

Analisando-se os projetos apoiados pelo PNUD, selecionados neste estudo, verifica-se que eles apresentam conhecimento sobre a dimensão da complexidade do tema da pobreza ao reconhecerem as limitações dos planos governamentais.

Uma constante inovação presente nos projetos, em relação aos programas para a redução da pobreza implementados anteriormente, é o propósito de encontrarem soluções sustentáveis. Os projetos, em sua maioria, apresentam um alinhamento, alguns mais outros menos, com a proposta de sustentabilidade que se apresenta no RDH de 2011. O Relatório de Desenvolvimento Humano contribui para verificar as possíveis aproximações e afastamentos do conteúdo dos projetos com as sugestões das Nações Unidas, em especial, com o cumprimento dos ODM's.

O RDH de 2011 considera que o desenvolvimento humano tem como um dos seus elementos fundamentais a sustentabilidade; logo, a promoção de políticas que promovam a sustentabilidade devem concentrar-se em uma partilha equitativa dos recursos naturais (RDH 2011). O relatório propõe para que seja revista a sustentabilidade em âmbito global e local, em especial a sustentabilidade ambiental. Destaca-se que essas orientações permeiam a multidimensionalidade e que, portanto, a sustentabilidade ambiental deve incluir ações na área da saúde, educação, renda, gênero e outras dimensões como forma de reduzir a pobreza (RDH 2011).

Nessa perspectiva, o PRODOC relacionado à pobreza rural (BRA/11/009) inova ao objetivar a redução dos níveis de pobreza rural, com o fomento da produção, ambientalmente sustentável, dos agricultores familiares. O “Resultado Esperado” do PRODOC conta com preocupações ambientais e sustentáveis relacionadas ao cultivo do solo:

[...] a redução das agressões ao meio ambiente, permitindo a melhor conservação dos recursos naturais e da atividade agrícola no presente e no futuro” [...] [criando] uma base agroecológica, com a reconversão agrícola e o estímulos as agroindústrias familiares, a bioenergia e a redução de custos nas atividades produtivas (BRASIL, 2011, p.22).

---

esgoto, pluvial ou fossa séptica; ii) 37,2% desses domicílios não têm o lixo coletado; iii) 6,3% desses domicílios não têm energia elétrica; iv) 13,8% dos domicílios urbanos em extrema pobreza não estão ligados à rede geral de distribuição de água; e, v) 48,4% dos domicílios rurais em extrema pobreza não estão ligados à rede geral de distribuição de água e não têm poço ou nascente na propriedade” (IBGE *apud* BRASIL, 2000, p.5).

Como foi retratado no primeiro capítulo desta pesquisa, a preocupação com o solo já estava posta nos estudos de Josué de Castro desde a década de 1940. Castro relacionou a questão ambiental à produção de alimentos e, por conseguinte, demonstrou a dificuldade de acesso aos alimentos por parte das populações mais pobres dos países subdesenvolvidos. Observa-se que a peculiaridade inovadora, que o PRODOC “Inovação em Políticas Públicas para o Combate à Pobreza Rural e Fortalecimento da Agricultura Familiar como eixo da Inclusão Produtiva e Sustentabilidade” contém, é fruto da incorporação das privações ambientais como critérios de seleção. Ou seja, a privação ambiental como condicionante para os projetos que visam reduzir o número de indivíduos classificados como extremamente pobres.

Nesse sentido, podem ser contabilizadas as populações que tenham dificuldades de acesso a combustíveis modernos para cozinhar, água potável e saneamento básico. A pessoa que sofra privação de qualquer de um desses elementos pode-se considerar como multidimensionalmente pobre. Segundo o RDH de 2011, nos países em desenvolvimento, seis em cada dez pessoas sofrem pelo menos uma dessas privações ambientais e quatro em cada dez estão privadas de duas ou mais (RDH, 2011). No Brasil, 2,7% da população são considerados multidimensionalmente pobres no que tange às privações ambientais (RDH 2011). Portanto, a inovação dos PRODOC’s analisados está em considerar as privações ambientais como parâmetro para mensurar os multidimensionalmente pobres. Esse processo estabelece a questão do meio ambiente como elemento constituinte do Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)<sup>251</sup>, medindo o *deficit* dimensional para saúde, educação e qualidade de vida. Dentro desse objetivo, o projeto relacionado a área da saúde, “Promoção da Saúde em um Novo Modelo de Atenção”, faz a intersecção da saúde com a preocupação ambiental em seus objetivos:

Objetivo 7: Desenvolver mecanismos de estímulo e fomento de projetos em nível estadual e municipal voltados à preservação do meio ambiente e à melhoria dos ambientes de moradias, trabalho, escolas e áreas de lazer visando a criação de entornos e ambientes saudáveis (BRASIL, 1998a, p. 23).

---

<sup>251</sup> No período compreendido entre 2000 e 2010, o Brasil figura como o país que tem a mais baixa parcela de pessoas multidimensionalmente pobres com pelo menos uma privação ambiental. O país se destaca também por estar entre as dez nações com a menor parcela de multidimensionalmente pobres que sofrem com as três privações ambientais (PNUD, 2012).

O documento do Ministério das Relações Exteriores “Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral” colabora com a promoção de políticas que incentivem a relação entre pobreza extrema e recursos naturais. Este documento exige das entidades executoras o enquadramento do tema da sustentabilidade, da pobreza e da privação de recursos naturais. O documento estabelece:

4.2 - Adequação da proposta de projeto em termos de:  
Sustentabilidade;

- Verifica-se na Estratégia e na Matriz Lógica do projeto as medidas previstas pela instituição proponente e as condições externas necessárias que viabilizem a durabilidade dos efeitos gerados pela cooperação internacional.

Riscos;

- Faz-se uma comparação entre os riscos identificados na Matriz Lógica com a Estratégia apresentada pela instituição proponente para o desenvolvimento do projeto, com o objetivo de verificar se a instituição proponente concebeu, para o desenvolvimento satisfatório do projeto, medidas que minimizem os riscos potenciais, contribuindo, assim, para assegurar a sustentabilidade dos seus respectivos resultados.

- Os riscos podem ter duas origens: interna ( a incapacidade da instituição proponente satisfazer os pré-requisitos institucionais, técnicos e logísticos no correr do desenvolvimento do projeto) ou externa (impactos negativos de uma eventual instabilidade no ambiente externo do projeto, ou a possibilidade de ocorrência de ingerências não previstas na condução do projeto)

4.3 Temas transversais

b. Inserção do tema Meio Ambiente;

- Nos projetos cujos objetivos não abordem diretamente o tema do Meio Ambiente, verifica-se na Estratégia e na Matriz Lógica a incorporação de conceitos e indicadores relacionados à proteção do Meio Ambiente (BRASIL, 2004, p.41).

No entanto, os projetos pesquisados pecam no que diz respeito à sustentabilidade como uma questão de justiça social, afastando-se, desta forma, das sugestões propostas pelo RDH de 2011 e criando com isso incompatibilidade entre as entidades executoras e o próprio PNUD. Segundo o RDH de 2011, é preciso que os projetos se orientem pelo desenvolvimento humano sustentável, e então, as políticas que visam a sustentabilidade devem referir-se ao alargamento da escolha das liberdades e capacidades. O RDH 2011 apresenta a seguinte definição:

A nossa definição de desenvolvimento humano sustentável é normativa: procuramos a sustentabilidade não somente de qualquer circunstância, mas daquelas que alargam as liberdades substantivas. Consequentemente, o desenvolvimento não equitativo nunca pode ser desenvolvimento humano sustentável (PNUD/RDH, 2011, p.20).

Portanto, os projetos apoiados pelo PNUD são inovadores por incorporar a questão da sustentabilidade, em especial a ambiental, nos critérios de seleção como forma de reduzir a pobreza. Todavia, são incompletos se comparados à própria proposta do RDH 2011. O Relatório de Desenvolvimento Humano de 2011 sugere a incorporação do alargamento das liberdades dos indivíduos ao tema de sustentabilidade ambiental, tendo essa incorporação, como objetivo, estimular o desenvolvimento humano sustentável.

Outro aspecto inovador e constante nos PRODOC's são os esforços para o desenvolvimento local provenientes dos embates para o cumprimento dos ODM's. Como exemplo, apresenta-se o projeto "Programa Regional em Desenvolvimento Sustentável", subordinado à SUDENE. A inovação proposta consiste no desenvolvimento local como forma de reduzir a pobreza. Nota-se que o projeto altera significativamente o modelo de atuação da superintendência nos anos 60s, haja vista o papel que o projeto da SUDENE, de Furtado, pressupunha ao Estado em meados do século XX.

No entanto, o PRODOC que apoiou a SUDENE entre os anos de 1998 e 2008 contextualiza a necessidade de promover o desenvolvimento local para enfrentar os problemas do Nordeste brasileiro:

Assim sendo, a prática de planejamento macro-regional historicamente adotada pela SUDENE, vem demonstrando a necessidade de ser complementada por um enfoque voltado para o espaço local, de forma a possibilitar a promoção do desenvolvimento humano que não tem se integrado competitivamente na dinâmica dos mercados estratégicos, muitas vezes globalizados. [...] Esse Projeto, no âmbito da SUDENE, deverá pautar-se pela busca de sinergias e complementariedade com outras iniciativas de desenvolvimento local já em curso na Instituição, especialmente o PRONAGER – Programa Nacional de Geração de Emprego e Renda – executado em conjunto com a FAO e a proposta para acompanhamento e avaliação de atividades de capacitação e geração de renda no Nordeste, em parceria com a UNESCO (BRASIL, 1998, p.1).

O documento de apoio à SUDENE revela como entende o desenvolvimento local que dá a tônica da inovação dos projetos apoiados pelo PNUD para a redução da pobreza. Diz o documento “[...] o tema de desenvolvimento local [deve ser] entendido como um conjunto de ações que privilegiam a mobilização social, as metodologias participativas e o estabelecimento de parcerias com instituições locais” (BRASIL, 1998, p.5). Compartilha com a proposta do PRODOC acima o projeto “Desenvolvimento Local”, no qual a entidade executora é o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Nesse projeto, o desenvolvimento local é entendido como “[...] um processo que incorpora todos os segmentos sociais, levando em conta a necessidade de mudanças não só na componente econômica, como também nas dinâmicas política, social, ambiental e cultural (BNDES, 2000, p.1).

Observa-se que ambos os projetos estimulam a participação popular, como forma de conseguir um modelo eficaz para reverter os altos índices de miserabilidade no país. No entanto, o PRODOC do BNDES reconhece a extrema urgência de que haja ajuda externa para orientar as ações. Segundo o PRODOC, não se espera que “[...] o desenvolvimento local se dê espontaneamente, sem interferência externa, [...] o agente externo deve ser entendido como mobilizador, facilitador e organizador e não como protagonista do processo” (BNDES, 2000, p.2). Logo, o PNUD atua mais como uma opção estratégica dentro do objetivo de estimular o desenvolvimento local, que leve à redução da pobreza, e menos como protagonista da mudança. Para o PNUD, o desenvolvimento local deve partir, também, de outros segmentos como as parcerias entre o público e o privados e, sobretudo, entre o governo e a sociedade civil.

[O] Desenvolvimento Local é uma estratégia de desenvolvimento associada a espaços territoriais bem definidos, onde a comunidade assume um novo papel: de comunidade, no máximo, demandante, ela passa a protagonista e empreendedora, participando na identificação e no estabelecimento de organizações empresariais e na sua articulação com os mercados e cadeias produtivas. Nesse sentido, o horizonte do processo não se limita ao espaço territorial inicial (BNDES, 2000, p.2).

Analisando-se o conceito de desenvolvimento local contido nos projetos aqui estudados, nota-se que há inovação em relação às parcerias do governo brasileiro com as organizações internacionais em programas passados. Os

PRODOC's propõem, ao menos em teoria, a necessidade de maior participação nas estruturas de poder, estimulando a ação política e a autonomia como meio de reverter índices tão altos de miserabilidade no país.

Constatou-se que as políticas que visam à municipalização são constantes nos documentos analisados e trazem inovação para os projetos com o apoio do PNUD. No entanto, não é a municipalização que os caracterizam como inovadores, haja vista a luta pela municipalização da saúde posta no movimento sanitarista da década de 1970 como estratégia de construção do Sistema Único de Saúde no Brasil, o que faz da utilização da municipalização agente inovador é o fato de haver uma organização internacional que estimula a municipalização dentro do objetivo de enfrentar a extrema pobreza, aí sim, podem-se considerar os PRODOC's uma inovação. O PRODOC da ONG Viva Rio, por exemplo, inova ao estimular a municipalização da segurança humana, como meio de amenizar a pobreza extrema. Muito embora não fique claro no documento como a municipalização da segurança humana, pode ser eficaz na diminuição dos índices de pobreza.

Ressalte-se que o fomento à municipalização, dentro do ideal de combate à extrema pobreza, tem suas dificuldades de implementação que são específicas ao Brasil. Segundo Raymundo Faoro, em "*Os Donos do Poder*" (1975), ao se municipalizar a educação, a saúde, a segurança pública e outros segmentos, abre-se espaço para uma maior influência do poder local na tomada de decisões. Por conseguinte, as políticas públicas estão mais suscetíveis a práticas clientelísticas na manutenção dos privilégios das oligarquias locais em detrimento das populações destituídas de influência política (FAORO, 1975, p.96). A discussão política acerca do processo de municipalização será realizada no terceiro eixo deste estudo.

A utilização do sistema educacional como mola propulsora para reduzir os índices da pobreza e da desigualdade no país não é algo inovador, basta ver a reforma universitária promovida durante a gestão de Castelo Branco a partir do acordo MEC-USAID em 1968, apresentado no primeiro capítulo deste estudo. Por conseguinte, a educação já estava relacionada, pelo menos em teoria, como um importante mecanismo para se reduzir a pobreza no país. No entanto, as ações para a melhoria do sistema educacional proposto pelo acordo MEC-USAID estavam mais relacionadas à manutenção da ordem e menos a uma mudança estrutural. A busca pela manutenção da ordem afasta-se dos estudos de Celso Furtado que retratou a

educação enquanto um agente transformador: “[...] a educação interfere no tempo, e, melhorando-se a qualidade do fator humano, modifica-se por completo o quadro do país, abrem-se possibilidades de desenvolvimento muito maiores” (FURTADO, 2002, p.19).

A educação aparece como inovadora nos projetos apoiados pelo PNUD ao associar a inclusão digital como meio de combater a pobreza. Este é o objetivo específico do projeto desenvolvido pela Secretaria de Educação do Estado do Paraná intitulado “Educação Básica e Inclusão Digital no Estado do Paraná” (BRA/03/036)<sup>252</sup>. Colabora com os objetivos do projeto o pensamento de Sakiko Parr que conclui: “[...] a barreira digital não é apenas uma barreira tecnológica, mas uma fonte de barreira de conhecimento” (PARR, 2002, p.9).

Nesse sentido, a tecnologia se torna uma ferramenta poderosa de promoção da cidadania e, segundo o PRODOC, a inclusão digital pode ser uma fonte poderosa para a diminuir as desigualdades e fortalecer o enfrentamento da miserabilidade no país.

Considerando a relevância dos recursos tecnológicos para a área de educação, as dimensões do país e o déficit educacional brasileiro, entende-se que o presente projeto tem escopo e abrangência suficientes para apontar caminhos e soluções sobre o melhor uso da inclusão digital para o enfrentamento da pobreza e desigualdade social no Brasil (PARANÁ, 2003, p.16).

Embora inovador, nota-se que ele tem uma proposta não muito clara sobre como as ações para promover a inclusão digital pretendem erradicar a extrema pobreza no país. A maneira como o projeto pretende alcançar esse objetivo é descrito da seguinte maneira:

O Projeto ora proposto encontra-se inserido no mandato do PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, pois este visa, entre outros objetivos, fortalecer a cooperação internacional para a redução da pobreza e promoção do desenvolvimento humano sustentável. A implementação de ações voltadas à ampliação do acesso às tecnologias de informação e comunicação é uma das

---

<sup>252</sup> Relata o RDH de 2003: “Na maioria dos países pobres, a provisão da educação básica é altamente desigual, com os 20% mais pobres a receberem muito menos de 20% da despesa pública – enquanto os 20% mais ricos captam muito mais. Além disso, a educação primária recebe muito menos financiamento por estudante do que a educação secundária ou superior. Este modelo também discrimina as pessoas pobres, porque beneficiam muito mais com a educação básica” (RDH, 2003, p.7 *apud* REZENDE, 2012, p.145).

estratégias associadas à consecução desses objetivos. [...] acelerando o crescimento econômico, promovendo o desenvolvimento humano e favorecendo a erradicação da pobreza [...] Assim, o Projeto ora proposto está em perfeita sintonia com o mandato do PNUD, pois prioriza a inclusão digital e educacional como ferramentas fundamentais de combate à pobreza (PARANÁ, 2003, p.11).

Podem-se fazer diversas deduções acerca da inclusão digital, por exemplo, se ela é capaz de interferir significativamente nos índices de extrema pobreza no país, todavia, no PRODOC não se vê como a inclusão digital pretende realizar tal proeza. A falta de clareza do “como” chegar a reduzir os índices de pobreza é uma constante nos projetos analisados, assunto que será debatido no terceiro eixo de análise.

Um avanço inovador e considerável é o objetivo de reduzir as ações sociais duplicadas, apresentado, ainda que timidamente, no PRODOC “Avaliação e Aprimoramento da Política Social no Estado de São Paulo”. O documento aponta para uma preocupação que se relaciona à sobreposição de clientela e de programas, no item referente a impactos do projeto, que consta como segundo objetivo: “2) redução da duplicação de ações” (SÃO PAULO, 2004, p.7). Essa preocupação se mostra inovadora na parceria entre PNUD e governo federal com o objetivo de reduzir as mazelas sociais. Como apontado no primeiro e segundo capítulos deste estudo, uma das dificuldades de erradicação da pobreza extrema no Brasil sempre esteve relacionada ao padrão de intervenção pública que acabava por fomentar algumas desigualdades no país (DRAIBE, 2005b, REZENDE, 2010). Entre as consequências desse padrão de intervenção, dois aspectos foram significativos: o primeiro, conhecido também como a fórmula “*mais do mesmo*”, expressão utilizada por Sonia Draibe (1998), refere-se à ampliação de programas sociais que já não apresentavam resultados expressivos; o segundo, chamado de “*superposição de clientelas*” por Castro e Faria (1989), refere-se aos programas sociais destinados a um mesmo setor da sociedade; em ambos, o uso clientelista preponderou e o combate à extrema pobreza não prosperou.

A estrutura técnica do PNUD como organismo facilitador fornece algumas inovações para o enfrentamento da pobreza que não se encontrava nas relações entre os programas articulados com organismos internacionais de outrora. Uma delas é a possibilidade de criar projetos de apoio, ou complementares, a

programas governamentais, atenuando assim o revanchismo e a extinção de projetos por disputas partidárias. Como exemplo, pode-se afirmar que os projetos analisados de apoio à SUDENE e ao Programa Habitar Brasil são frutos dessa inovação. Essa relação de continuidade é fomentada como uma diretriz na elaboração dos PRODOC's é, portanto, exigida pelo PNUD e pela Agência Brasileira de Cooperação, conforme o ponto 2.3 do Manual das diretrizes para elaboração de projetos de cooperação internacional:

2.3 - Se há complementaridade com outros projetos.

- Verifica-se se o projeto apresenta potencial de composição de seus produtos e resultados com os de outros projetos em fase de execução, independentemente da fonte externa cooperante ou da instituição executora envolvida (BRASIL, 2004a, p.37).

Outra possível vantagem inovadora que os projetos apoiados pelo PNUD apresentam é a *desburocratização* que a ferramenta institucional do PNUD oferece às entidades executoras. Segundo Machado (2007), essa desburocratização está na facilidade de contratações, na transparência do envio dos recursos, na rapidez e agilidade no tramite burocrático que o sistema do PNUD vem aperfeiçoando ao longo do tempo. Perante as legislações, regulamentos e estruturas burocráticas que dificultavam a execução dos projetos, o PNUD passou a ser visto “[...] como um instrumento para formular e executar projetos de programas de maneira mais rápida e transparente” (MACHADO, 2007, p.93). Entretanto, as facilidades que a entidade oferece têm seus impactos políticos, econômicos e sociais que serão abordados nos próximos eixos de análise desta pesquisa.

Feitas algumas observações sobre quais as inovações que os projetos em parceria com o PNUD apresentam em relação a outras parcerias internacionais, discutir-se-á no segundo eixo da pesquisa.

### 3.4.2 As Especificidades e Singularidades do Projeto PNUD em Parceria com o Governo Brasileiro Dentro do Objetivo de Estimular a Governança Democrática e o Combate à Pobreza

Neste segundo eixo de análise notar-se-á, em algumas passagens, a replicação de assuntos já expostos no primeiro eixo. Isso se deve ao fato de não haver uma “fronteira” discursiva sobre os assuntos; logo, os eixos se interpenetram.

Ademais, muitas das inovações propostas pelos projetos representam, justamente, o que de singular há no objetivo de estimular a governança democrática e no combate à pobreza. Entretanto, a urgência e o esforço de criar eixos de análise, inclusive este segundo, está em aprofundar as especificidades que os projetos apresentam, fornecendo subsídios ferramentais para novos estudos.

Percebe-se que os projetos de enfrentamento à miserabilidade apoiados pelo PNUD contemplam o anseio de reformas estruturais no quadro social brasileiro. Contudo, há algo constante nos documentos que aponta para os problemas estruturais como consequência da pouca eficiência do Estado em elaborar e executar as políticas públicas. Com efeito, a má qualificação do quadro de servidores, a falta de planejamento econômico e a centralização de ações são justificadas, nos PRODOC's, pela ineficácia do Estado que está sobrecarregado de tarefas.

Notou-se que os PRODOC's fazem alusão ao objetivo de tornar o Estado mais eficiente através da intervenção proposta pela entidade executora. Essa perspectiva é uma constante nos itens dos projetos como nas justificativas e nas contextualizações dos problemas, sobre as quais se pretende intervir e, principalmente, nos objetivos propostos. Um exemplo claro que mostra a incapacidade do Estado, como protagonista, encontra-se na justificativa do PRODOC intitulado "Programa Regional de Desenvolvimento Sustentável (SUDENE)" (BRA/98/017), que alega:

Em muitos casos os esforços envidados para desenvolver a Região envolveram uma multiplicidade de programas, implementados de forma desarticulada (principalmente a nível municipal) e incorreram em significativa dispersão de recursos financeiros. Essa forma de atuação aconteceu no âmbito de um modelo institucional que teve no Estado o principal, e em alguns casos único, agente promotor de desenvolvimento, centralizando recursos e funções, para a execução de ações nem sempre compatíveis com as necessidades e demandas da sociedade, ou seja, de baixo grau de eficácia e efetividade (BRASIL, 1998, p.8).

Com relação ao plano de ação do projeto de apoio à SUDENE da administração atual em relação a SUDENE de meados do século passado, notam-se diferenças significativas entre aquela que contou com o apoio da Aliança para o

Progresso<sup>253</sup> e a que teve o apoio do PNUD. O projeto “Programa Regional em Desenvolvimento Sustentável (SUDENE)” atribui o “fracasso” da SUDENE do século XX a um modelo institucional centralizado no Estado. Todavia, essa análise é incompleta, ou uma inverdade; como viu-se no primeiro capítulo, os problemas da SUDENE foram de outra ordem, menos de centralização de funções e mais, sobretudo, de ordem política, ou seja, foi um dilema no arranjo político que minou os poderes do programa (SANTIAGO, 2011; COHN, 1976).

Outra ação marcante no projeto que prestou apoio à SUDENE, por meio do PNUD, é o estímulo à governança democrática, em prol do desenvolvimento humano. Estas ações, no que diz respeito ao papel do Estado, divergem, expressivamente, da visão estrutural desenvolvimentista da SUDENE dos anos 60s. Em meados do século XX, a tentativa da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste constituiu em desestruturar o círculo vicioso da pobreza através do Plano Trienal elaborado com a contribuição de Celso Furtado. Esse plano propôs mudanças em âmbito nacional para que alterasse o quadro das mazelas sociais regionais através do controle da inflação, sem impedir o desenvolvimento e centrando-se na desconcentração de investimentos e capitais como forma de homogeneizar o desenvolvimento do país (COHN, 1976; SANTIAGO, 2011).

Destarte, há distinções marcantes entre a “SUDENE de ontem” e a “SUDENE de hoje”. O PRODOC “Programa Regional em Desenvolvimento Sustentável (SUDENE)” coloca-se como meio para “aliviar” o Estado, então, sobrecarregado, ou seja, dispõe-se a ser um ator na execução e elaboração de políticas sociais. As formas de inserção no aparelho do Estado, possibilitadas pelo

---

<sup>253</sup> Em 1961, o governo Kennedy, articulou parcerias entre a Aliança para o Progresso e a SUDENE. J. de Castro, por sua vez, sabia que o interesse norte-americano era menos de cooperação e mais de vigilância sobre as ligas camponesas que, até aquele momento, vinha incomodando o mandonismo local com um movimento bem organizado. Sobre a ingerência na SUDENE, Castro alertou: “[...] vejo desenhar-se no horizonte uma ameaça de que esse órgão [a SUDENE] seja entregue, através de cambalachos políticos, a políticos que irão agredir tanto a dignidade da instituição como a do regime estabelecido. Se ele não resistir às pressões do empreguismo, do compadrismo, do coronelismo e da politicagem, não poderá sobreviver, nem fazer sobreviver a ordem e a Constituição Federal. Assim, sou daqueles que acreditam poderá a Sudene resolver o problema do Nordeste, através de uma ação bem ordenada e de um planejamento de profundidade, o que tem sido feito até agora pelo seu diretor, o Dr. Celso Furtado. E é lamentável que através da pressão de partidos e de interesses particularistas se vá cedê-la, se vá arruiná-la” (CASTRO, Diário do Congresso, 1961 apud MELO;NEVES, 2007, p.107-108). Josué de Castro tinha restrições às ingerências externas na política brasileira. Segundo ele, a política exterior do país aliava-se, paradoxalmente, às grandes potências que oprimiam os países subdesenvolvidos, ao invés de defender as aspirações mais justas, das nações pobres (CASTRO apud MELO;NEVES, 2007). Essas ingerências refletiam na autonomia do país, sobretudo, na importação de modelos de desenvolvimento.

apoio do PNUD, é uma das singularidades nos esforços em estimular a governança democrática e, por conseguinte, reduzir a pobreza no país. Algo que pode ser bem identificado no seguinte PRODOC.

I. SUDENE, que ao longo da implementação do projeto terá oportunidade de rever e aperfeiçoar as suas formas e processos de intervenção, incorporando inclusive a capacidade de atuar em nível local, e portanto, aumentar o seu grau de inserção no aparelho do Estado, obtendo um maior reconhecimento e legitimidade de sua missão por parte da sociedade; (BRASIL, 1998, p.17 – grifo nosso).

Ressalta-se que os PRODOC's, em geral, dão corpo ao discurso sobre a “necessidade” do Estado buscar parcerias e novos protagonistas. Este aspecto é específico dos projetos apoiados pelo PNUD no intuito de promover a governança democrática, no entanto, evidencia interesses políticos significativos, assunto que será abordado no terceiro eixo de análise.

Outro projeto que enfatiza a ineficiência do Estado é o PRODOC intitulado “*Parcerias com o terceiro setor para segurança humana*” (BRA/03/033) da organização não-governamental Viva Rio. O documento do projeto denuncia a urgência em atrelar a questão da cidadania à segurança humana e, para isso, aponta a negligência do Estado como fator fundamental para sua atuação. Entre as questões nevrálgicas da falta de Estado o projeto destaca as políticas assistencialistas e emergenciais, ou como está no PRODOC, “respostas desesperadas” ao problema da segurança humana. O documento do projeto da ONG Viva Rio apresenta:

Os níveis atuais de violência, pobreza e desigualdade social no Brasil são o produto de vários anos de negligência e ineficácia política. As panacéias simplistas e a procura por soluções imediatas levaram os governos a darem respostas desesperadas e ineficazes, postergando uma e outra vez a necessidade de reformas estruturais fundamentais e deixando a cidadania cada vez mais desprotegida e insegura (VIVA RIO, 2003, p.2 – grifo nosso).

Ao relacionar o problema da segurança humana à ineficácia das políticas públicas, o documento se aproxima das observações de teóricos estudados no primeiro e segundo capítulos, como Sonia Draibe e Lena Lavinias. As autoras observaram que, no Brasil, nunca houve um sistema de políticas sociais eficazes amparado pela seguridade, ao ponto de se aproximarem do que foi o Estado de

bem-estar social na Europa, entre 1930 e 1970, pois, segundo elas, as políticas sociais brasileiras sempre estiveram marcadas, entre outros aspectos, pelo assistencialismo e clientelismo inerente à estrutura de organização social vigente (DRAIBE, 1997, 1998; LAVINAS, 2004, 2005).

No entanto, a urgência de reformas estruturais, apontadas nas passagens dos documentos citados até aqui, reforça uma estratégia de ação que tem em seu bojo a fragmentação do poder estatal. Os PRODOC's dão força discursiva e contribuem para a criação de consensos, ao darem ênfase à impotência do Estado em gerir, sozinho, suas tarefas. Esse fortalecimento discursivo é específico dos projetos examinados em estimular a governança democrática.

Segundo Lautier (2010), em “O consenso sobre as políticas sociais na América Latina, negação da democracia?”, durante meio século, as políticas sociais na América Latina caracterizaram-se por um conflito discursivo incessante, algo que se foi alterando com o passar dos anos. Lautier constata que dos últimos quinze anos para cá, aquela disputa política no campo discursivo deu lugar ao consenso, “[...] quer ele se refira aos objetivos de redução da pobreza ou aos instrumentos utilizados para isso” (LAUTIER, 2010, p. 353). Para o autor citado, as agências que compõem o quadro normativo das Nações Unidas, uma delas o PNUD, auxiliam a criar esses consensos. Por conseguinte, os PRODOC's são parte dessa criação de consensos.

Impossibilitadas de poder desenhar claramente os contornos de uma democracia mundial, as instituições da ONU apresentam uma sucessão das cúpulas produtoras de consenso como um primeiro passo nessa direção. O consenso, assim, seria acompanhado de ‘um consenso sobre o consenso’ (LAUTIER, 2010, p.365).

Lautier (2010) se posiciona frontalmente contra os defensores do consenso. O ganho mútuo que alegam que há no modelo de criar consensos, para o autor, é uma inverdade, pois “[...] a generalização da busca do consenso leva à extinção da democracia” (2010, p.353). Essa discussão será aprofundada no próximo eixo da dissertação. Ressalta-se, neste momento, que o modelo de ação política baseado no discurso e na criação de consensos é específico no que concerne a estimular a governança democrática encontrada nos projetos de combate à pobreza apoiados pelo PNUD para o século XXI.

Os projetos “Parcerias com o Terceiro Setor para a Segurança Humana” e “Programa Regional de Desenvolvimento Sustentável (SUDENE)” alertam para a urgência em promover a autonomia local para a resolução da ineficácia estatal. O PRODOC da ONG Viva Rio diz “[...] para serem efetivos, os planos ou ações de controle e prevenção da criminalidade precisam da constante integração e articulação das diferentes instâncias que lidam com a violência” (VIVA RIO, 2003, p.2). Nesse sentido, o projeto considera que a autonomia local virá através do processo de municipalização das políticas de segurança humana, servindo como um aporte institucional e, conseqüentemente, inserindo o terceiro setor no aparelhamento estatal.

O presente projeto busca aperfeiçoar a participação do Terceiro Setor, articulado com o poder público, a partir da experiência do Viva Rio na área de segurança pública e desenvolvimento local, como fonte para o desenho de projetos e políticas que possam ser implementadas no Brasil e demais países da região, dando especial atenção ao problema da violência produzida por armas pequenas e leves (VIVA RIO, 2003, p.4 – grifo nosso).

As práticas têm demonstrado que as possibilidades de integração entre a segurança pública e as políticas de desenvolvimento local tornam-se mais amplas e acessíveis se implementadas em nível municipal. [...] a Prefeitura encontra-se perto da comunidade e, por conseguinte, pode influenciar substancialmente na qualidade de vida da população. Por essas razões, a municipalidade está se transformando em um ator-chave nas estratégias de controle e prevenção da violência (VIVA RIO, 2003, p.5 – grifo nosso).

Nota-se que a municipalização é algo específico dos projetos do PNUD em estimular a governança democrática, mas a municipalização não é algo inovador. Segundo Gilda Cardoso de Araujo, no artigo: “A relação entre federalismo e municipalização: desafios para a construção do sistema nacional e articulado de educação no Brasil”, os rumos de municipalização do ensino já estavam postos desde os anos 20s, nos quais a atuação da Associação Brasileira de Educação (ABE) foi sistematizada por Anísio Teixeira e, posteriormente, refutada por Carlos Correa Mascaró entre os anos de 1950 e 1960 (ARAUJO, 2010, 391). No entanto, o que faz da municipalização algo singular é o seu objetivo como forma estratégica de estimular a descentralização e governança democrática e objetivar a redução da extrema pobreza.

Segundo os PRODOC's, o processo de municipalização parece ser uma saída para as dificuldades de implantar a governança democrática no país, no entanto, Araujo (2010) considera que o processo de municipalização estaria bloqueado por um mal de origem, pois o município “[...] nunca esteve associado aos princípios de autonomia local” (ARAUJO, 2010, p.393). Diz:

Quanto ao município, desde a sua origem, em Roma, nunca esteve associado aos princípios de autonomia local, uma vez que surgiu como estratégia do Estado romano para coordenar a ação política nos territórios conquistados, depois serviu de instrumento relevante para a configuração do Estado absolutista português e, por fim, como mecanismo do reino português para colonização das terras brasileiras, no que diz respeito ao controle da aristocracia colonial e da arrecadação de tributos e rendas. Nesse sentido, ao contrário das comunas europeias, que consolidaram pactos com o poder central para fazer frente às prerrogativas da nobreza, os municípios foram configurados apenas como braço político da estratégia de centralização do poder (ARAUJO, 2010, p.393).

Essa discussão adentra a natureza política, econômica e social dos projetos e será abordada posteriormente. Ressalta-se, neste eixo, que a promoção da instância municipal como “ator-chave” para as políticas de combate à pobreza vem ao encontro do ideal de políticas que procuram estimular a governança democrática. Portanto, o conceito de governança democrática tem sido um dos principais responsáveis pelo plano de execução das ações do PNUD. Essa concepção orienta a forma como se têm operado as políticas para redução da pobreza.

Contudo, dado o imbrólio político e consideradas as forças destoantes no interior das Nações Unidas, é leviano afirmar que exista uma visão *una* para o conceito de governança. O uso de adjetivações, como Boa Governança e/ou Governança, não são sinônimos; são utilizados indistintamente nos documentos das Nações Unidas<sup>254</sup>, o mesmo ocorre nos PRODOC's analisados.

Os projetos examinados parecem estar empenhados em delegar poder aos municípios através de parcerias, graças as quais assumiriam tarefas que outrora eram vistas como obrigações do Estado. Posto isso é aceitável dizer que se aproximam do conceito de governança traçado por Bob Jessop. O autor considerou que a concepção de governança pressupõe um recuo do Estado, ou seja, este deixa

---

<sup>254</sup> Essa discussão foi exposta no segundo capítulo dessa dissertação no item 2.6.2.

de ser o agente principal na implementação e elaboração de políticas sociais, criando-se, então, uma relação associativa (JESSOP, 1990).

Em vista do conceito de governação de Jessop, o projeto da ONG Viva Rio tenta suprir uma lacuna do Estado nas políticas de enfrentamento da criminalidade e da violência. Segundo o PRODOC, esse lapso, tende a ser preenchido com a municipalização da segurança pública mediante o terceiro setor.

No Brasil, a segurança pública é responsabilidade principalmente do Governo Federal e dos Governos Estaduais, tendo o município pouco espaço de atuação nessa área. Isso cria certos obstáculos e restrições para a implementação de políticas de segurança humana nas cidades. Embora a maior parte dos instrumentos de prevenção da criminalidade seja de responsabilidade do município (Educação Básica, Saúde, Programas Sociais, Trânsito, Urbanização, etc.), as instituições de segurança são organizações estaduais ou federais, criando-se problemas de articulação e integração na implementação das respectivas políticas.

No entanto, o problema pode ser visto como uma oportunidade. A ausência de instituições de segurança pública no município abre caminho para a criação de novos instrumentos, adequados aos princípios de eficiência e sociabilidade democrática, inerentes à implementação de reformas no sistema de segurança pública (VIVA RIO, 2003, p.5).

Observa-se que a concepção sobre a urgência de reformas estruturais, encontrada na contextualização do PRODOC se afasta de sua efetividade prática. O projeto “Parcerias com o Terceiro Setor para a Segurança Humana” faz alusão a uma possível subtração das funções do Estado, delegando à municipalização da segurança pública ao terceiro setor, estimulando a governança democrática, combatendo a pobreza e, desta forma, realizando mudanças estruturais. Percebe-se um posicionamento significativo no diagnóstico quanto ao papel do Estado na intenção de estimular a governança democrática.

A orientação de governança e/ou governação presente nos documentos analisados se mostra distinta da noção de *governança democrática*, trabalhada por Rodhes (1996). Os estudos de Rodhes partem da premissa de que o conceito de governança democrática aproxima-se mais de “*um conjunto de redes organizadas*”, em que o Estado continua atuante sem ceder em suas funções; é, portanto, um dos atores no processo de implementação das políticas públicas. Conforme Rodhes (1996), refere-se a *managing networks that are self-organizing* [gestão de redes que são auto-organizadas], considerando que o Estado é *um* dos

atores, e não mais o único e exclusivo, no sistema mundial de redes integradas e horizontais [ONGs, redes profissionais e científicas, meios de comunicação] que desenvolvem suas políticas e modelam o ambiente desse sistema ( *apud* MILANI; GÉRMAN, 2002, p.274 – tradução nossa).

Entretanto, nota-se um imbróglcio conceitual nos projetos apoiados pelo PNUD, quando pressupõem que a municipalização seria um estímulo efetivo para a governança democrática. Pois o conceito de governança democrática apresenta três cenários distintos da atuação do Estado que são: i) o Estado enquanto protagonista; ii) o Estado entre os protagonistas; iii) o Estado recua para trazer à tona novos protagonistas (ONGs e iniciativa privada). Os dois últimos são encontrados frequentemente no interior dos projetos apoiados pelo PNUD, ao passo que o primeiro é pouco mencionado.

A concepção de governança e/ou governação norteadora dos projetos apoiados pelo PNUD carrega em si um germe político e ideológico que interfere nas funções governamentais. Assim, a noção que se tem de governança aproxima-se da encontrada nas teses sobre o recuo ou enfraquecimento do Estado, conforme se viu no segundo capítulo. Portanto, o consenso que indica a falência do Estado se completa, ou fica fortalecido, com as ações que visam governança e/ou governação democrática e municipalização; ambos são singulares nos projetos apoiados pelo PNUD em estimular a governança democrática.

Destarte, parece haver um erro de diagnóstico por parte das entidades executoras, que elaboraram os PRODOC's, quando atribuem um papel menor ao Estado para pensar a conjuntura política, econômica e social do Brasil. Segundo Celso Furtado, não se trata de considerar que o Estado brasileiro enfraqueceu, ou reduziu seu papel, pela pouca envergadura política e econômica na atualidade; pelo contrário, o Estado brasileiro continua forte e cabe à política reorientá-lo em suas funções (FURTADO, 2000; 2002). Com efeito, o Estado deve ter papel central na política de combate à pobreza e isso só é possível porque ele, o Estado, ainda pode não curvar às imposições de ordem econômica e/ou política (CIMADAMORE; CATTANI, 2007).

Uma das consequências da ambiguidade conceitual da expressão governança democrática encontrada nos PRODOC's é considerar o terceiro setor como um novo ator nas políticas sociais. Posto isso, afirma-se que a inclusão das organizações não-governamentais no *modus operandi* dos projetos é singular e

específico para estimular a governança democrática e, por conseguinte, reduzir a extrema pobreza.

Afirma Joana Coutinho as “[...] ONGS cresceram na medida em que os movimentos sociais perderam sua força mobilizadora e passaram a adotar uma política integradora através de parcerias com o poder público” (COUTINHO, 2011, p. 20). Logo, representa um *deficit* democrático que tem em sua origem e legitimidade o plano diretor da reforma do aparelho do Estado, elaborada por Bresser Pereira na década de 1980 (COUTINHO, 2011)<sup>255</sup>.

Contudo, pode-se ler no projeto proposto pela ONG Viva Rio “Parcerias com o Terceiro Setor para a Segurança Humana”, que os procedimentos de uma noção de governança democrática e, sobretudo, da concepção multidimensional que o tema da pobreza exige, parecem estar engessados pela competência da entidade executora.

Delegar ao terceiro setor a redução da pobreza por meio da segurança humana, é, sem dúvida, um estímulo à ideia de dividir tarefas; mas cabe questionar a capacidade política que um organismo não governamental possui para interferir significativamente na questão da pobreza. Ou seja, que mudança estrutural é capaz de realizar o terceiro setor quando busca conscientizar indivíduos sobre os perigos letais do armamento de fogo? Ademais, o que essa conscientização pode interferir nas mazelas sociais do país? Parece que muito pouco. A concentração da renda e da terra e a impotência política são questões estruturais da desigualdade brasileira não confrontadas, efetivamente, nos PRODOC’s pesquisados.

Ademais, o combate à pobreza é uma questão mais ampla, de complexidade em âmbito nacional e de natureza estrutural. Portanto, conjugar o combate à pobreza com a segurança humana e destiná-los à municipalização, como quer o projeto da ONG Viva Rio, é mais uma vez desviar-se dos problemas fundamentais. Repetem-se, com o desvio dos problemas estruturais, erros históricos das políticas de combate à pobreza em parceria com organismos internacionais,

---

<sup>255</sup> Segundo Pereira (2012) nesse contexto de surgimento das organizações não governamentais emergiram “[...] as condições propícias para o desenvolvimento do terceiro setor, cada vez mais *burocratizado* (WEBER, 1994) em seus quadros profissionais, mais apto a receber recursos estatais e livres de impostos, por conta de sua denominação (escorregadia) de não-governamental e de utilidade pública” (PEREIRA, 2012, p.2). A referencia a qual Pereira cita sobre Max Weber é referente a obra: WEBER, Max. Sociologia da dominação: estruturas e funcionamento da dominação. In: \_\_\_\_\_. Economia e sociedade. Brasília: UnB, 1994. p.187- 356.

criando-se uma cortina de fumaça para as questões que originam a alarmante desigualdade no Brasil.

Entretanto, o PNUD recomenda envidar esforços para que o ideal de governança democrática seja focado a contento pela entidade executora, para isto, preza a experiência de suas parceiras. As diretrizes da Agência Brasileira de Cooperação Internacional exigem, como processo avaliativo, o reconhecimento da entidade executora como apta a gerir projetos no tema acima. Por conseguinte, a parceria entre PNUD e governo federal reconhece a necessidade de credenciais técnicas para promover a capacitação do terceiro setor a fim de que ele possa assumir tarefas do Estado, que, até então, eram atribuídas ao poder público.

I. Credenciais técnicas da entidade executora brasileira.

- Verifica-se em que medida a instituição proponente demonstra ter condições de executar o projeto e absorver os conhecimentos, tecnologia ou capacitação que a cooperação fornecerá. Os principais elementos observados nessa análise são:

i) estabilidade institucional;

ii) competência comprovada na área temática abordada pelo projeto;

iii) grupo de profissionais com qualificação mínima requerida e em número compatível com as necessidades do projeto;

iv) infraestrutura de instalações e de comunicações adequadas (BRASIL, 2004a, p.41).

Contudo, não há uma visão *una*, dos elaboradores dos projetos analisados, sobre a competência dos organismos não-governamentais como protagonistas. O PRODOC do Ministério da Justiça intitulado: “Direitos Humanos - Um Compromisso com a Consolidação da Democracia”, por exemplo, apresenta críticas contundentes sobre a efetividade do terceiro setor em assumir algumas tarefas das instituições públicas.

Agravando esse quadro cumpre observar o grande número de organizações não-governamentais no país despreparadas institucionalmente para desenvolver projetos. Muitas delas foram criadas por militantes da área de direitos humanos, muito comprometidos com a ação, mas nem sempre com perfil profissional adequado à gestão de projetos. Faltam nessas instituições quadros técnicos profissionalizados, estrutura legal e institucional adequada e estrutura administrativa capaz de gerenciar recursos recebidos de órgãos públicos.

A descentralização dos projetos da SEDH [Secretaria Especial dos Direitos Humanos], que poderia facilitar a disseminação de suas intervenções por todo o território nacional, foi dificultada ainda pela inexistência de informações sistematizadas sobre organizações

governamentais ou não-governamentais com capacidade para assumirem, no nível local, atividades de supervisão, apoio técnico e monitoria a outras instituições (BRASIL, 2001, p.23).

No entanto, o mesmo PRODOC não descarta a continuidade de seu projeto antecessor (BRA/96/013 – Cidadania e Direitos Humanos), no que tange aos desdobramentos e recomendações apontados pelo Relatório de Avaliação do Projeto “Cidadania e Direitos Humanos” de 2001, que propõe a “[...] constituição de parcerias com organizações não-governamentais que disponham de uma trajetória com reconhecida credibilidade” (BRASIL, 2001, p.5). Portanto, a crítica às limitações do terceiro setor no estímulo à governança democrática também são encontrados no interior dos documentos que viabilizam os projetos apoiados pelo PNUD.

Apontadas algumas singularidades mapeadas nos PRODOC’s como as do discurso sobre o enfraquecimento do Estado, isto é, as ações que visam a municipalização e a inserção do terceiro setor no aparelho estatal, outras especificidades aparecem com frequência nos documentos, entre as quais a *descentralização* e a *multidimensionalidade*. Ambas aparecem no primeiro eixo de análise da dissertação como ações inovadoras. Neste momento, ressalta-se o estímulo à descentralização e à multidimensionalidade como propostas específicas no intuito de atenuar a miserabilidade.

A descentralização é consequência direta do estímulo à governança democrática e está no cerne das medidas propostas pelos projetos apoiados pelo PNUD. As ações em prol da desburocratização e da descentralização são reforçadas pelo Estado, com o empenho dos ministérios e de planos governamentais, para se alinharem às políticas sugeridas pelas Nações Unidas. Documentos governamentais fazem sugestões para a promoção da governança democrática por meio da descentralização e desburocratização, como se verifica no Plano Nacional de Educação (PNE)<sup>256</sup>.

Deve-se promover a efetiva desburocratização e descentralização da gestão nas dimensões pedagógica, administrativa e de gestão financeira, devendo as unidades escolares contar com repasse direto de recursos para desenvolver o essencial de sua proposta pedagógica e para despesas de seu cotidiano (BRASIL/Lei, 2001, p. 111).

---

<sup>256</sup> Lei nº. 10.172/2001, capítulo V - Financiamento e Gestão, item 11.2 – Diretrizes.

Como consequência, os PRODOC's ressaltam a necessidade de descentralizar ações. Por exemplo, o projeto desenvolvido pela Secretaria de Educação do Estado do Paraná busca trabalhar suas ações de forma a descentralizar a gestão educacional. Uma de suas ações pretende, de "[...] forma descentralizada, assessorar os educadores, acompanhando os projetos nas escolas" (PARANÁ, 2003, p.8). No entanto, segundo Souza e Faria (2004), o campo educacional vem sofrendo reformas que ocorreram em razão dos embates políticos e dos relatórios divulgados no âmbito das Nações Unidas e outros organismos internacionais como a ONU, UNESCO e PNUD, segundo os autores:

No bojo de estudos e propostas elaboradas por esses organismos [...], apesar de distintos em termos de prioridades e focos, evidencia-se a defesa: da descentralização como forma de desburocratização do Estado e de abertura a novas formas de gestão da esfera pública; da autonomia gerencial para as unidades escolares e, ainda, da busca de incrementos nos índices de produtividade dos sistemas públicos, marcadamente sob inspiração neoliberal (SOUZA; FARIA, 2004, p. 566).

Nota-se que as ações para a descentralização têm respaldo em outros documentos importantes que pressupõe a redução da extrema pobreza, entre os quais cita-se o Relatório de Desenvolvimento Humano. No RDH de 1993, por exemplo, há a indicação da necessidade de envidar esforços e orientar países para uma nova forma de descentralização, não mais pensada como divisão de tarefas, mas sim, como descentralização de poder como forma de enfrentamento das desigualdades na América Latina. Ou seja, o processo de descentralização deve desenvolver-se de maneira mais eficaz, afim de promover a governança democrática e, por conseguinte, a participação da sociedade civil.

Como participar exige mais influência e mais controle, também exige maior protagonismo em relação aos processos econômicos, sociais e políticos. Quanto aos processos econômicos, deve haver capacidade para dedicar-se livremente a qualquer atividade desse tipo. Quanto aos processos sociais, requer-se a capacidade de intervir plenamente em todas as formas da vida da comunidade, independentemente de religião, cor, sexo, raça. Quanto aos processos políticos, deve existir liberdade de eleger e cambiar o governo em todos os níveis, desde o palácio presidencial até o conselho da aldeia (RDH, 1993, p.25 *apud* REZENDE, 2012b, p.3).

Entretanto, os documentos produzidos pelas Nações Unidas promoveram mudanças discursivas e conceituais nas duas últimas décadas, incluídos os RDH's<sup>257</sup>. O posicionamento dos RDH's acerca da descentralização, da governança democrática e do papel do Estado propõe mudanças significativas, no início dos anos 90s, como aquelas apresentadas pelos ODM's na primeira década do século XXI. Portanto, as distinções conceituais que se vêem nos RDH's parecem interferir na própria elaboração dos PRODOC's, uma vez que replicam visões destoantes.

O conflito de ideias quanto ao papel da descentralização no interior dos PRODOC's está dividido em duas ordens. A primeira ordem refere-se aos projetos que se orientam pela descentralização como um redistribuidor de tarefas; já, a segunda ordem corrobora a tese de que a descentralização deve estar pautada no fator humano com vistas a distribuir poder. Essa distinção pode ser exemplificada com alguns PRODOC's. Os projetos "Desenvolvimento Local", do BNDES, e "Promoção da Saúde em um Novo Modelo de Atenção", do Ministério da Saúde, mostraram-se interessados na divisão de tarefas. Nota-se:

Para desenvolvimento das ações do Projeto o BNDES buscará estabelecer articulações e parcerias, tanto com entidades privadas, quanto com órgãos públicos federais, estaduais e municipais, gestores de programas de atuação local, objetivando desenvolver uma atuação integrada e harmônica (BNDES, 2000, p.11).

Para tanto, estão definidas neste projeto nove vertentes de atuação, cujo desenvolvimento possibilitará a adaptação interna do Ministério da Saúde, sobretudo do ponto de vista organizacional, gerencial e programático, para que possa efetivar a promoção da saúde como uma política pública estratégica, bem como dos estados e municípios, na condição de gestores do SUS nas suas instâncias correspondentes. Ao lado disso, viabilizará o imprescindível estabelecimento de parcerias fora do setor saúde, premissa básica para a promoção da saúde (BRASIL, 1998a, p.6).

As passagens citadas acima concebem descentralização como relacionada, de certa forma, à fragmentação de tarefas e preocupada com a gestão pública. Em contrapartida, outros PRODOC's vêem descentralização mais alinhada às sugestões da ONU. Conforme o RDH de 1993, descentralizar significa promover participação e, por conseguinte, distribuir poder. Nos PRODOC's sobre Direitos

---

<sup>257</sup> Sobre os aspectos que envolvem algumas mudanças no interior dos RDH's ler: REZENDE, 2012b.

Humanos, do Ministério da Justiça, e o “Capacitação em Gerencia Social”, da Secretaria de Assistência Social de São Paulo, é pertinente o uso da ação descentralizadora mais relacionada a distribuição de poder e participação.

A descentralização das atividades do projeto, além de aumentar seu impacto e garantir sua sustentabilidade, atende também à estratégia geral de reforma do estado brasileiro que prevê para o governo federal um papel de formulador de políticas públicas, normatização, avaliação, articulação, coordenação e fomento a programas e projetos a serem implementados em instâncias estaduais e municipais por instituições de diferentes naturezas (BRASIL, 2001, p.24).

De acordo com o Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social, previsto na Política Nacional de Assistência Social – PNAS cabe à SEADS como gestora estadual, formular, implantar, coordenar, monitorar e avaliar o processo de descentralização do atendimento e a criação de mecanismos de participação da sociedade civil por meio de organizações representativas. [...] A ‘Coordenadoria de Ação Social – CAS é responsável por promover e coordenar a descentralização da ação social por meio do fortalecimento da relação entre o Estado, os municípios e as entidades sociais; participar da implementação das políticas e dos programas de assistência e desenvolvimento social; coordenar e integrar as ações das Divisões Regionais de Assistência e Desenvolvimento Social;’ (SÃO PAULO, 2004, p.4).

A dubiedade de entendimento do sentido de descentralização encontradas no interior dos PRODOC’s contribui para propostas distintas no plano de ação dos projetos. Ademais, o fato de constar o processo de descentralização nos PRODOC’s não assegura maior participação populacional nas tomadas de decisões, ou seja, nem toda descentralização proposta nos projetos apoiados pelo PNUD estimula a governança democrática. É o que afirma Marco Aurélio Nogueira (1997).

Nem toda descentralização leva automaticamente a maior participação. A descentralização pode ser ‘imposta’, estabelecida. A participação não, pois depende de fatores histórico-sociais e de graus de amadurecimento político-ideológico e organizacional que muitas vezes só aparecem após um longo período de tempo. Como já foi observado, a participação não se descentraliza. Ela existe ou não no processo, não cabendo ao órgão central concedê-la ou delegá-la (NOGUEIRA, 1997, p.8).

Ainda que muitos programas governamentais anteriores e atuais já trabalhassem com a descentralização de tarefas, das duas formas distintas em que aparece o conceito de descentralização nos PRODOC's, a que está voltada ao fator humano é uma singularidade nos projetos do PNUD referentes à necessidade de estimular a governança democrática e reduzir a pobreza.

Para além da imprecisão a respeito do processo de descentralização expressada pelos PRODOC's, existem autores que entendem que a descentralização é uma transferência de encargos e consiste em tornar co-responsável a sociedade civil pela gestão pública. Entendem que as ações voltadas à descentralização agem, não só como uma ferramenta de alívio à sobrecarga que pesa sobre o Estado, mas como uma forma de desresponsabilizá-lo e desonerá-lo de suas funções, em virtude da eficiência, da eficácia e da efetividade (NOGUEIRA, 1997). O debate sobre a ação descentralizadora dos PRODOC's será retomado no terceiro eixo de análise.

Outro aspecto específico e singular referente à governança democrática e à redução da miserabilidade visto nos projetos pesquisados é a multidimensionalidade. Sobre esse aspecto, destaca-se o projeto "Inovação em Políticas Públicas para o Combate à Pobreza Rural e Fortalecimento da Agricultura Familiar como eixo da Inclusão Produtiva e Sustentabilidade" que, no seu plano de ação, expõe uma maneira multidimensional de ação com o objetivo de estimular a redução da pobreza. Por conseguinte, o resultado esperado pelo projeto é alcançar melhorias em várias dimensões da pobreza:

- a melhoria da ocupação, geração e distribuição da renda da agricultura familiar, ampliando o acesso as políticas públicas (educação, saúde, habitação, energia, saneamento, comunicação, transporte, lazer, etc.), que viabilizem as condições para a permanência das famílias de agricultores em seus territórios, [...] que sua produção não se restrinja ao auto-consumo (BRASIL, 2011, p.22 – grifo nosso).

Certamente, não é a dimensão relacionada à pobreza rural ou à agricultura familiar que faz deste PRODOC algo singular, haja vista o histórico de ações governamentais, mas sim a sua multidimensionalidade que se desdobra em uma atuação intersetorial. Ou seja, a multidimensionalidade é específica quando a visão analítica a seu respeito ganha contornos de efetivação prática ao fundir-se

com as ações de intersetorialidade com vistas a promover a governança democrática. Esta junção é uma constante nos PRODOC's apoiados pelo PNUD.

Apontada como inovação no primeiro eixo, as ações em prol da intersetorialidade também é encontrada no projeto do Ministério da Saúde (Promoção da Saúde em um Novo Modelo de Atenção) que visa a inserção da comunidade como setor responsável na busca por uma saúde mais eficiente e sustentável.

[...] no novo modelo, a relação individualizada entre o profissional de saúde e o paciente – característica da situação atual – deverá dar lugar a uma outra, baseada na interação da equipe de saúde com a comunidade, especialmente com os seus núcleos sociais primários – as famílias. Essa prática, inclusive, favorece e impulsiona as mudanças globais, intersetoriais. (BRASIL, 1998a, p.5).

Objetivo 1: Formular e implementar a Política Nacional de Promoção da Saúde, que garanta a ação intersetorial e a consequente definição de responsabilidade dos diferentes setores, com vistas ao alcance da equidade na saúde e de resultados mais efetivos, eficientes e sustentáveis (BRASIL, 1998a, p.16).

A especificidade do PRODOC do Ministério da Saúde consiste em elucidar questões de sustentabilidade, mas não só; ele vai além<sup>258</sup>, quando tenta desenvolver ações articuladas entre os vários setores da saúde. Nesse sentido, aproximam da visão de Carla Bronzo (2007) a qual considera “[...] a intersetorialidade é uma decorrência lógica de concepção da pobreza como fenômeno multidimensional” (BRONZO, 2007, p.9).

Objetivo 12: Estimular a participação da sociedade na execução das políticas públicas saudáveis promovendo o ‘empoderamento’ e a ‘advocacy’ e a inserção dos indivíduos enquanto sujeitos dessas políticas e agentes ativos na promoção do auto cuidado e do cuidado de uns pelos outros, estimulando a solidariedade e a consciência da vida saudável (BRASIL, 1998a, p.28).

---

<sup>258</sup> “A intersetorialidade se diferencia, ainda que de maneira sutil, da articulação ou coordenação das ações, uma vez que, em uma versão ‘forte’, envolveria alterações nas dinâmicas e nos processos institucionais e no desenho e conteúdos das políticas setoriais. Coordenação é um termo que sinaliza um processo de articulação institucional que não pressupõe, necessariamente, alterações nas estruturas ou dinâmicas existentes nos diversos setores. A questão, contudo, é controversa. Para alguns autores, a articulação intersetorial pode ser entendida como uma manifestação de coordenação; para outros, vale a pena ressaltar as especificidades da intersetorialidade em relação aos elementos da coordenação” (BRONZO, 2010, p.128).

Por consequência, o PRODOC da área da saúde propõe um novo modelo de atenção à saúde que se baseia, entre outros aspectos, na interação entre a comunidade e a equipe de saúde no intuito de estimular a participação da sociedade civil na elaboração e execução de políticas públicas para a área da saúde<sup>259</sup>, promovendo o empoderamento dos beneficiários do projeto mediante a governança.

Outro aspecto singular na maneira pela qual o PRODOC pretende estimular o combate à pobreza é a *desburocratização* que a ferramenta institucional do PNUD possibilita às entidades executoras. Por conseguinte, o processo de viabilização de recursos, de compra de materiais, contratação de profissionais, etc. é muito mais ágil pelo PNUD do que o trâmite centralizado e burocrático do Estado brasileiro, como apresentado no primeiro eixo. Essa singularidade faz da parceria entre PNUD e governo brasileiro, uma das maiores do mundo e esta relacionada à natureza econômica dos projetos apoiados pelo PNUD.

A desburocratização, segundo os PRODOC's, estimula a governança democrática e a redução da pobreza ao promover ações, como facilitadora; no entanto, a maquinaria institucional do PNUD recolhe uma taxa administrativa do total do orçamento previsto para a entidade executora que pode chegar a 5% do que foi orçado para sua implementação. Os procedimentos que possibilitaram a desburocratização foram estabelecidos por meios legítimos em virtude de acordos com o Ministério das Relações Exteriores, Governo Federal e Nações Unidas através dos Acordos de Cooperação Internacional Multilateral e Bilateral.

Outros estímulos para a elaboração de projetos são provenientes dos privilégios contidos na parceria entre PNUD e governo federal, nas quais destaca-se a isenção de impostos para a aquisição de materiais e equipamentos. No

---

<sup>259</sup> O PRODOC conta com o apoio e a influência de documentos internacionais como a Carta de Otawa e a carta de Bogotá. Entre outros aspectos a carta de Otawa prioriza o: “[...] reforço da ação comunitária – a participação social nas decisões em nível comunitário e local é a base para que as pessoas sintam-se motivadas a estabelecer vínculos efetivamente consistentes com o interesse comum, especificamente nas ações de saúde” (BRASIL, 1998a, p. 8); Já a Carta de Bogotá de 1992 referiu-se: “[...] sobre a Promoção da Saúde na América Latina procurou adaptar as linhas de atuação da promoção da saúde às realidades dos países em desenvolvimento nesta região. Esses países devem utilizar as ações de promoção da saúde no equacionamento das questões relacionadas à pobreza, como desigualdades, violência, deterioração ambiental e enfermidades tradicionais do atraso, bem como as questões advindas do desenvolvimento, da urbanização e a da industrialização, que coexistem e geram impactos negativos profundos sobre suas populações” (BRASIL, 1998a, p.8-9).

tocante à inclusão digital, do PRODOC da Secretaria de Educação do Estado do Paraná, divulgou uma nota relativa às vantagens financeiras que a parceria com o PNUD proporcionou ao projeto.

Como o PNUD é uma organização da ONU, esta instituição tem algumas isenções fiscais que reduzem bastante o custo da aquisição. Para esta primeira fase, prevíamos um investimento de R\$ 48 milhões. Com a parceria com o PNUD, executamos com R\$ 28 milhões, o que possibilitou que comprássemos mais equipamentos para as escolas (PARANÁ, 2012).

Conforme Galvani e Morse (2004, p. 316), em artigo intitulado: *“Sustentabilidade Institucional: a qual preço? O PNUD e o novo modelo de compartilhamento de custos no Brasil”*, a desburocratização que é singular na parceria com o PNUD também é a responsável pela grande quantidade de projetos que se utilizam dos benefícios e imunidades<sup>260</sup> repassados às entidades executoras. Para Galvani e Morse, esse modelo de parceria está baseado na relação atual do PNUD com o governo federal, deixou de ser uma relação tradicional entre doador e destinatário e “[...] tem criado uma situação na qual os escritórios locais do PNUD têm se tornado ‘subcontratantes’ e as agências dos países destinatários têm se tornado ‘clientes’” (GALVANI; MORSE, 2004, p.311). Esses autores consideram:

However, a closer look reveals that UNDP’s work and modus operandi in Brazil are actually incompatible with many of the principles (good governance and transparency, for instance) inherent in its mandate. By serving as a ‘shortcut’ to allow government institutions to bypass some of the legislation regarding recruitment and procurement of goods and services, UNDP is allowing the government to delay certain fundamental reforms and in the meantime is creating friction among different sectors of the government, infringing labour laws, creating a two-track civil service, reducing its capacity to influence decision makers, and creating

<sup>260</sup> Na Convenção Sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas o artigo referente aos funcionários diz: “O Secretário-Geral determinará as categorias de funcionários aos quais se aplicam as disposições do presente artigo. A lista será por ele submetida à Assembleia Geral e em seguida comunicada aos governos de todos os membros. Os nomes dos funcionários incluídos nestas categorias serão periodicamente comunicados aos governos dos membros. 18) Os funcionários da Organização das Nações Unidas: a) Gozarão da imunidade de qualquer procedimento judicial relativamente aos actos por eles praticados oficialmente (incluindo as suas palavras e escritos); b) Estarão isentos de qualquer imposto sobre os salários e emolumentos pagos pela Organização das Nações Unidas; c) Estarão isentos de qualquer obrigação relativa ao serviço nacional; 31) A presente Convenção é apresentada para adesão a todos os membros da Organização das Nações Unidas”. O texto completo está disponível em: <[http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/OI/ONU/Convencao\\_privilegios.htm](http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/OI/ONU/Convencao_privilegios.htm)>.

competition and lack of coordination within the 'UN family' (GALVANI; MORSE, 2004, p. 317)<sup>261</sup>.

Portanto, essa articulação que se apresenta como inovadora e singular, no que diz respeito ao combate à pobreza, também impacta o modelo de intervenção de políticas públicas do Estado. Logo, os PRODOC's estão sujeitos à avaliação nos moldes do PNUD, e não mais necessitam ser avaliados pelo crivo democrático do processo legislativo brasileiro, seja através do senado, seja da câmara de vereadores de um determinado município. Os PRODOC's são aprovados pela ABC e PNUD e seguem as regras e procedimentos internos do PNUD e ONU, sendo assim, a legislação nacional é deixada à margem dos processos de implementação e execução dos projetos (GALVANI e MORSE, 2004). Parece haver um *deficit* democrático no processo avaliativo dos projetos apoiados pelo PNUD, que será mais bem trabalhado no 3º eixo de análise.

Outrora inovador e aqui de caráter específico e singular no objetivo de incentivar o combate à pobreza e à governança democrática, estão as diferentes utilizações do conceito de capacidades, mais utilizado como capacitação, nos projetos examinados. Destarte, notaram-se visões destoantes sobre a ideia de capacidades e/ou capacitação – ponto que será abordado no eixo seguinte. No entanto, ressalta-se, neste momento, que o enfoque dos PRODOC's está direcionado ora a mudanças internas nas instituições e à emergência de novos arranjos interinstitucionais como forma de estimular a governança democrática, ora como um processo educacional voltado ao público-alvo.

Contudo, o PNUD norteia-se pela ideia de capacitação em torno da seguinte apresentação que consta em um de seus documentos divulgados:

---

<sup>261</sup> “No entanto, um olhar mais atento revela que o trabalho do PNUD e o *modus operandi* no Brasil são incompatíveis com muitos dos princípios (boa governação e transparência, por exemplo) inerentes do seu mandato. Servindo como um 'atalho' para permitir que instituições governamentais contornem parte da sua legislação sobre recrutamento e contratação de bens e serviços, dessa maneira, o PNUD está permitindo que o governo adie algumas reformas fundamentais e, ao mesmo tempo, cria atrito entre os diferentes setores do governo, infringindo leis trabalhistas, criando uma duplicidade da função pública, reduzindo a capacidade de influenciar os centros decisórios e criando competição e falta de coordenação dentro da 'família ONU'” (GALVANI; MORSE, 2004, p 317 – tradução nossa).

A capacitação está estreitamente associada à participação: a possibilidade de todas as pessoas, incluindo as pessoas pobres e marginalizadas, fazerem ouvir a sua voz e participarem de forma significativa nos debates que [afetam] a suas vidas. Esta noção tem uma enorme repercussão, especialmente entre a sociedade civil (PNUD, 2010, p.120).

Dos projetos que apresentam um plano mais próximo a essa ideia pode-se mencionar o “Capacitação e Gerencia Social” (BRA/03/015), da secretaria de Assistência Social do Estado de São Paulo. Neste, a singularidade e especificidade, em promover a governança democrática, está justamente naquilo que se objetiva enquanto projeto. Ou seja, a proposta do projeto busca capacitar a formulação de políticas e programas sociais, em especial, organizações não governamentais, governamentais e instituições, no intuito de aprimorar a gestão governamental com maior participação da sociedade civil. Segundo o PRODOC, o objetivo está em:

Fortalecer a Secretaria de Assistência Social da Prefeitura de São Paulo (SAS) na sua capacidade de oferecer treinamento e formação de alta qualidade em formulação e administração de políticas e programas sociais, de maneira que a SAS possa apoiar as organizações governamentais e não governamentais e instituições que atuam nesta área (SÃO PAULO, 2004, p.2).

A utilização do conceito de capacitação como agente incentivador da governança democrática está adequadamente alinhado com aquilo que o RDH de 2010 propôs. Segundo o Relatório, a capacitação deve empoderar os indivíduos e torná-los aptos para “[...] exercerem escolhas e participarem, moldarem e beneficiarem[-se] dos processos familiares, comunitários e nacionais” (RDH 2011, p.25).

Outro projeto que abrange a capacitação como meio singular de combate à pobreza é o PRODOC “Programa Regional em Desenvolvimento Sustentável (SUDENE)” que tem como princípios norteadores atividades de formação que permeiam todas as etapas do processo de intervenção. O resultado esperado do projeto é permitir a construção de uma consciência coletiva comum, que busque a identificação de oportunidades e a revisão do papel das instituições envolvidas, possibilitando o exercício concreto de parcerias e a apropriação pela comunidade dos resultados das intervenções realizadas (BRASIL, 1998, p.9).

Para ser sustentável, esse novo modelo precisa ser internalizado e assumido pelas comunidades onde se pretende aplicá-lo, posto que o comprometimento e a decisão das mesmas de assumir o papel de sujeito do processo de definição e implementação das ações é indispensável para o sucesso de intervenções dessa natureza. (BRASIL, 1998, p.10).

O PRODOC acima citado vai mais adiante, pois a visão multidimensional do desenvolvimento humano, da sustentabilidade e da capacitação, aproxima, consideravelmente, dos objetivos propostos pelo RDH de 2011, que diz: “Defenderemos que a promoção do desenvolvimento humano exige abordar a sustentabilidade local, nacional e global e que esta linha de ação pode, e deve, ser equitativa e fator de capacitação” (RDH, 2011, p.21). Portanto, a especificidade de incentivar a governança democrática está em pleno acordo com as orientações das Nações Unidas.

A partir da análise dos projetos apoiados pelo PNUD, tem-se uma amostra da dimensão política a respeito do enfrentamento da pobreza e do estímulo à governança democrática. A discussão apresentada neste eixo possibilita entender a natureza das propostas contidas nos documentos selecionados. Na análise a seguir, aprofundar-se-ão as questões sobre a natureza econômica, política e social relacionadas às propostas dos PRODOC’s.

### 3.4.3 A Natureza das Propostas Políticas, Econômicas e Sociais dos Projetos

Feitas as análises relativas à inovação que os projetos em parceria com o PNUD apresentam sobre antigos projetos com parcerias internacionais para o combate à pobreza, as análises acerca das ações específicas e singulares dos projetos apoiados pelo PNUD com o objetivo de estimular a governança democrática e o combate à pobreza tratar-se-á, neste momento, da natureza política, econômica e social das propostas contidas nos documentos de projetos (PRODOC’s).

Descrito no primeiro e segundo eixo de análise, o papel do Estado será retomado dada a importância que o posicionamento estatal tem em relação à elaboração e execução dos projetos analisados. Nesse sentido, ressalta-se que o discurso que aponta para a fragilização do Estado permeia a natureza política dos PRODOC’s. Este tema refere-se, também, às questões de ordem econômica e social, mas, o impacto do discurso sobre a necessidade de recuo do Estado, quando

analisado em profundidade, tem vertentes políticas que sobressaem em relação aos aspectos anteriormente citados<sup>262</sup>.

A política do discurso de enfraquecimento do Estado ganha força no interior dos PRODOC's, chegando a ser unanimidade entre os documentos analisados. O material do projeto que presta apoio à SUDENE (BRA/98/017) evidencia em sua introdução, a constante fragilidade das forças dirigentes do país, que é, de certa forma, compartilhada pelos outros PRODOC's.

Em um contexto de internacionalização acelerada das relações produtivas, a capacidade dos Estados Nacionais de formular políticas públicas capazes de produzir efeitos sobre a totalidade do seu território – ou do espaço de suas macro-regiões – tem diminuído constantemente (BRASIL, 1998, p.1).

Alguns projetos destacam que o Estado não tem conseguido cumprir as suas tarefas adequadamente e que seu poder, como gestor e executor, tem diminuído drasticamente. É, então, possível afirmar que os projetos interpretam o Estado como mais um ator nas mudanças e, por conseguinte, algo precisa ser feito para torná-lo mais eficiente na área social. Em suma, o *discurso de enfraquecimento do Estado* trata, em parte, da natureza política contida nos PRODOC's examinados.

É com base nesse discurso que os PRODOC's justificam e sugerem políticas capazes de alavancar os objetivos expostos. Entre as principais propostas políticas está a *descentralização* das ações do governo. O projeto "Avaliação e Aprimoramento da Política Social no Estado de São Paulo" tem em seu cerne, uma proposta política focada na descentralização de tarefas. Na introdução do PRODOC consta que o projeto "[...] tem como objetivo apoiar uma descentralização eficaz da Política de Assistência Social de Estado mediante a implementação do Plano Municipal de Assistência Social (PMAS) em todos os Municípios do Estado" (SÃO PAULO, 2004, p.6). Outro projeto que compartilha a ideia de fragmentar tarefas é o projeto da Secretaria do Estado de Direitos Humanos (SEDH), pertencente ao Ministério da Justiça, intitulado: "Direitos Humanos - Um Compromisso com a Consolidação da Democracia".

---

<sup>262</sup> Em contrapartida, o discurso que encorpa a ideia de um Estado omissor contribui para a criação de consensos, conforme apontou Lautier (2010). Esta perspectiva do discurso será retomada mais ao final deste eixo em razão da natureza social dos projetos.

- Consolidação e fortalecimento da estratégia de descentralização da execução das atividades finalísticas do projeto pelo:
  - a) estabelecimento de acordos com organizações governamentais e não-governamentais credenciadas e selecionadas de acordo com critérios de credibilidade, visibilidade, cobertura, eficiência e eficácia de atuação e pela criação, e
  - b) fortalecimento de núcleos de direitos humanos nas unidades federadas. (BRASIL, 2001, p.28).

Ressalte-se que o objetivo de descentralizar tarefas parece ser uma consequência, ou resposta, da fragilização governamental constatado outrora. No entanto, há um debate em aberto sobre qual deve ser o papel do Estado diante das novas demandas globais. Conforme foi exposto sobre o posicionamento estatal<sup>263</sup>, destaca-se o propósito de reorientar as ações políticas do Estado nos moldes pensados por Celso Furtado (2000;2002), Cimadamore e Catani (2007)<sup>264</sup>. Segundo estes, o Estado continua forte e é o único capaz de fazer frente aos poderes globais. Cabe, então, à política reorientá-lo em suas funções de melhorias coletivas.

A ideia dos autores acima citados aproxima-se do pensamento de Bernardo Kliksberg, que, em “Repensando o Estado para o Desenvolvimento Social: Superando Dogmas e Convencionalismos”, reage frontalmente à perspectiva de que Estado capacitado é aquele que busca ausentar-se. Ele diz que o posicionamento do Estado não pode ser tão flexível aos interesses partidários e que, portanto, as “políticas de Estado” devem ser priorizadas:

Um Estado inteligente na área social não é um Estado mínimo, nem ausente, nem de ações pontuais de base assistencial, mas um Estado com uma ‘política de Estado’, não de partidos, e sim de educação, saúde, nutrição, cultura, orientado para superar as graves iniquidades, capaz de impulsionar a harmonia entre o econômico e o social, promotor da sociedade civil, com um papel sinergizante permanente (KLIKSBURG, 1998, p.48).

---

<sup>263</sup> Destacam-se, no debate sobre o posicionamento do Estado em face das demandas globais, outros autores como: Sonia Draibe (2005b), Lena Lavinas, Josué de Castro (1960; 1968) entre outros trabalhados nesta dissertação.

<sup>264</sup> Sobre estes autores e esta discussão tratou-se no item 2.6 desta pesquisa. Item intitulado: “ODM’s, Governança Democrática e o Papel do Estado: a face do combate à pobreza na primeira década de 2000”.

O posicionamento político apresentado pelos PRODOC's condiz com as sugestões das Nações Unidas. Para Pereira (1998)<sup>265</sup>, as razões políticas para descentralizar as atribuições do Estado sustentam-se nas consequências do atual processo de globalização. Para o autor, a globalização desregula o mercado e exige que o Estado divida tarefas compartilhando-as com o mercado e a sociedade. Isso deve ser feito com o objetivo de melhorar a seguridade social e, em especial, erradicar a extrema pobreza (PEREIRA, 1998).

A natureza política dos PRODOC's, conforme visto, aponta também, para a *municipalização* como uma maneira eficaz de aliviar o Estado "sobrecarregado" e, por conseguinte, de fortalecer a governança democrática<sup>266</sup>. A municipalização é uma constante em documentos das Nações Unidas, agências especializadas e outras entidades políticas e financeiras. Não obstante, o PRODOC do Ministério da Saúde, "Promoção da Saúde em um Novo Modelo de Atenção", por exemplo, embasa-se em documentos que influenciam politicamente suas ações. Neste, a Declaração de Sundsvall<sup>267</sup> – Suécia – sobre Ambientes Favoráveis à Saúde (1991) relaciona o meio ambiente à saúde e expõe o desenvolvimento sustentável direcionado à qualidade de vida. Para o PRODOC, esses objetivos serão alcançados através do "[...] desenvolvimento das *políticas locais*, permitindo que

<sup>265</sup> Diz Pereira: "Hoje, apesar do sistema de Seguridade Social, com suas respectivas políticas, continuar funcionando em quase todas as partes do mundo, é evidente que ele vem sofrendo sensíveis reorientações conceituais e programáticas, guiadas pela ideologia neoliberal/neoconservadora. E isso não para enfrentar, de forma mais eficiente, novas demandas e problemas sociais – treinamento, proteção ao meio ambiente, lazer, aumento da população idosa, movimento migratório, exclusão social, desemprego, precarização do trabalho etc. -, mas para melhor desincumbir o Estado de responsabilidade perante estas e antigas demandas e necessidades – saúde, educação, moradia etc. Por trás desta tendência está a imposição de uma nova divisão internacional do trabalho, determinada pelo atual processo de globalização e desregulação da economia, o que vem requerendo outra divisão de responsabilidades entre Estado, mercado e sociedade, no que tange à proteção social" (PEREIRA, 1998, p.64).

<sup>266</sup> Segundo Sakiko Parr, a governança democrática está ancorada na Abordagem do Desenvolvimento Humano (ADH) contrastando com as abordagens neoliberal e a de necessidades básicas. "[...] O último nunca esteve interessado em reformas políticas. O enfoque neoliberal enfatiza a eficiência das instituições – seja no mercado ou na oferta de serviços públicos. Estas preocupações dominam os atuais debates sobre 'boa governança', enquanto o ADH está preocupada com a governança voltada para o aumento da participação, do poder, e influências das pessoas, especialmente daquelas que são destituídas como, por exemplo, mulheres, minorias étnicas, e os pobres" (PARR, 2002, p. 6).

<sup>267</sup> "Esta conferência sobre Promoção da Saúde teve como temática os Ambientes Favoráveis à Saúde, e deu continuidade a uma sequência de eventos que tiveram início o compromisso da Organização Mundial de Saúde (OMS) relativamente às «Metas da Saúde para Todos no Ano 2000» (1977), a que se seguiu a Conferência de Alma-Ata sobre Cuidados de Saúde Primários (1978), e a 1ª Conferência Internacional sobre Promoção da Saúde nos Países Industrializados (Ottawa, 1986). As reuniões seguintes sobre Políticas Públicas Saudáveis (Adelaide, 1988) e Promoção da Saúde nos Países em Desenvolvimento (Genebra, 1989), aprofundaram e clarificaram a importância e a finalidade da promoção da saúde" (SAÚDE PÚBLICA, 2012).

sejam mais eficazes a articulação intersetorial e a participação comunitária nas decisões que envolvem a saúde” (BRASIL, 1998a, p.8 – grifo nosso).

No entanto, projetos como o do Ministério das Cidades, intitulado: “Projeto de Apoio à Implementação do Programa Habitar Brasil”, tem uma proposta contrária à do PRODOC anteriormente mencionado. Este último lança desconfiança acerca da capacidade de alguns municípios gerirem as políticas locais de forma integrada conforme o ideal de municipalização. Segundo o PRODOC, em apoio ao programa federal Habitar Brasil (BRA/00/019), a “[...] capacidade institucional de muitos Municípios, que contam com mecanismos frágeis (ou sequer os têm) de planejamento físico espacial [provocam] a descoordenação entre os programas de habitação e os de infra-estrutura” (BRASIL, 2000, p. 5).

Portanto, a municipalização é uma constante nos PRODOC’s mas não existe consenso nem clareza sobre como o processo de municipalização pretende erradicar a extrema pobreza no Brasil. Há uma extensa literatura sobre as questões políticas que envolvem a municipalização, entre as quais citem-se aquelas que entendem que a descentralização do poder estatal, pelo município, pode acarretar dificuldades. Para Araujo (2010), há uma estreita relação entre municipalismo<sup>268</sup> e centralismo no país<sup>269</sup>, e isso já está arraigado na cultura patrimonialista, clientelista e de favorecimento de alguns setores na política brasileira (DRAIBE, 1995, 2005; FAORO; 1975; FURTADO, 2000, 2002; CASTRO, 1960, 1968).

Verifica-se que não há uma visão *una* sobre a municipalização; logo, cada projeto apresenta formas distintas de incorporar a municipalização. No entanto, os PRODOC’s estimulam a descentralização e a municipalização através de ações

---

<sup>268</sup> “[...] Carlos Correa Mascaro publicou, no ano de 1960, o livro ‘O município de São Paulo e o ensino primário’ (...) Nessa obra, o autor começa enunciando que o municipalismo estaria ganhando um número cada vez maior de adeptos entre aqueles que viam na descentralização uma das chaves para a solução de vários problemas ligados ao subdesenvolvimento do país e também entre aqueles que invariavelmente adotavam novidades para não serem acusados de anacronismo. Para o autor, a municipalização, mais do que transferência ou ampliação de atribuições administrativas, significava responsabilidades relativas ao financiamento da obra a ser realizada” (MASCARO, 1960 *apud* ARAUJO, 2010, p.398).

<sup>269</sup> Talvez esteja na base dessa dificuldade de compreender a municipalização o processo pelo qual tem-se dado o histórico do país. No que concerne à educação, por exemplo, Gilda C. Araujo diz: “Podemos afirmar que a tradição de pensamento liberal no Brasil não foi municipalista, apesar de considerar relevante a organização municipal nos moldes equivocadamente comunais. A descentralização federativa defendida por Tavares Bastos e Rui Barbosa era provincial, visto que se baseava na federação dual dos Estados Unidos. Outra questão relevante é que a tradição de pensamento liberal não foi essencialmente republicana. Foi federalista antes de qualquer coisa, associando descentralização com autonomia provincial e não municipal, em decorrência, talvez, da estreita relação, no Brasil, entre o municipalismo e o centralismo” (ARAUJO, 2010, p.399).

setoriais, multissetoriais ou intersetoriais, que estão longe de serem sinônimos. Contudo, o Manual de Orientação intitulado “Formulação de Projetos de Cooperação Técnica Internacional (PCT)” da Agência Brasileira de Cooperação solicita ações setoriais ou multissetoriais, descartando a proposta intersetorial<sup>270</sup>:

Constitui-se no objetivo maior do projeto. Com a execução do projeto, pretende-se contribuir para o alcance do objetivo de desenvolvimento enunciado sabendo-se, no entanto, que o projeto por si só não tem meios de atingi-lo totalmente. O objetivo de desenvolvimento almejado, setorial ou multissetorial, está relacionado, na maioria dos casos, a mudanças estruturais (por exemplo, reduzir os índices de desnutrição, substituir combustíveis líquidos importados por fontes energéticas nacionais, melhorar as condições de saneamento básico de populações de baixa renda, etc.) (BRASIL, 2004a, p.19-20 – grifo nosso).

O manual produzido pela Agência Brasileira de Cooperação, que busca orientar a elaboração de projetos, ao não incluir a intersetorialidade entre suas sugestões, afasta-se da ideia de governança democrática, isto é, aquela que não rompe as barreiras de comunicação, conforme entende Mendes (1996). Segundo o autor, não se trata de trabalhar em prol da ação multissetorial, pois os setores não se integram conceitual e metodologicamente; por isso, na multissetorialidade estão contidos diferentes setores, mas os afazeres temáticos se mantêm enrijecidos e sem comunicação; ao passo que a intersetorialidade pressupõe o rompimento de barreiras comunicacionais, buscando desconstruir a estrutura que impede o diálogo entre os diferentes setores (MENDES, 1996).

O *deficit* dos projetos que não trabalham com o conceito de interssetorialidade está no distanciamento da ação procedimental em relação à multidimensionalidade e ao conceito de desenvolvimento humano, condições de primeira ordem para abordar o tema da pobreza. Segundo Bronzo, a “[...] intersetorialidade como estratégia de gestão é a contraface da multidimensionalidade da pobreza” (2007, p.10). Portanto, os aspectos políticos que envolvem a visão multidimensional estão mais próximos do conceito de desenvolvimento humano. Entretanto, os objetivos expostos nos PRODOC’s caminham de forma obscura e conflitante, ora se apegam à gestão setorial, ora à

---

<sup>270</sup> Ressalta-se que entre os projetos analisados, o único que faz menção à intersetorialidade é o PRODOC do Ministério da Saúde “Promoção da Saúde em um Novo Modelo de Atenção”.

multissetorial, estando as ações em caráter intersetorial pouco evidenciadas e, muitas vezes, sem critérios de distinção entre elas.

O projeto analisado, “*Parcerias com o Terceiro Setor na Segurança Humana*”, da ONG Viva Rio, relaciona a segurança pública à segurança humana e, por conseguinte, à redução da pobreza<sup>271</sup>. Em um primeiro momento, esse entendimento se mostra uma possibilidade de visão multidimensional, na qual a entidade Viva Rio inova quanto às políticas implementadas anteriormente. Porém, no decorrer da análise do projeto, não há vestígios de um plano de combate às desigualdades e não se faz a correlação necessária entre segurança pública, segurança humana e erradicação da pobreza absoluta. Haja vista as metas estabelecidas e a relação com a estratégia de implementação:

**As metas do projeto:**

- 1) Desenvolver, implementar e avaliar planos municipais de segurança pública para três cidades no Brasil;
- 2) Contribuir com o esforço nacional, capitaneado pelo Ministério da Justiça, através da SENASP, no controle de armas pequenas e leves, através do desenvolvimento de instrumentos que viabilizem ações em nível nacional e estadual;
- 3) Qualificar o acesso às informações e ao conhecimento produzido em Segurança Pública nos países de língua portuguesa e espanhola, contribuindo para uma maior mobilização social sobre o tema;
- 4) Contribuir com o esforço internacional na área de Segurança Pública através do aprimoramento da formação e treinamento do Terceiro Setor (VIVA RIO, 2003, p.5).

**A estratégia de implementação:**

- 1) *Planos Municipais de Segurança Pública*: a) Diagnóstico Municipal de Segurança Pública realizado; b) Sistema de gestão estratégica elaborado e implementado; c) Programas de capacitação e treinamento para os operadores do plano desenvolvido e implementado; d) Sistema de monitoramento e avaliação elaborado e implementado (VIVA RIO, 2003, p.5).
- 2) *Contribuição ao Esforço Nacional de Controle de Armas Pequenas e Leves*: a) Modelagem da base de dados sobre registro, porte, armazenagem de armas pequenas e leves, com painel de indicadores, desenvolvida; b) Propostas de mudanças na legislação nacional e regional sobre o controle de armas leves e pequenas, visando convergência das leis e dos instrumentos institucionais de sua implementação desenvolvidas; c) Propostas de treinamento para

<sup>271</sup> Os avanços que o projeto “Parcerias com o Terceiro Setor na Segurança Humana” apresenta no campo da segurança pública são expressivos; reconhece-se o seu valor na luta contra a criminalidade e a violência. Entretanto, o que se busca aqui é analisar a efetividade do projeto em sua natureza procedimental acerca da possibilidade de combater a pobreza. Logo, no que se refere à natureza das propostas contidas em seus materiais, o Projeto BRA/03/033 fornece uma série de indicativos a respeito de uma contradição que possa haver na sua implementação.

uso qualificado da força e para gestão do controle de armas desenvolvidas e disponibilizadas (VIVA RIO, 2003, p.6).

3) *Ampliar e facilitar o Acesso às Informações e ao Conhecimento Produzido em Segurança Humana aos Países de Língua Portuguesa e Espanhola, contribuindo para uma maior mobilização social sobre o tema* (VIVA RIO, 2003, p.7).

4) *Subsídios para o aprimoramento da formação e treinamento do Terceiro Setor na área de Segurança Humana consolidados: a) Compilação e análise de experiências nacionais e internacionais de centros de treinamento existentes desenvolvidas; b) Estudo de viabilidade realizado e proposta de um Centro Internacional de Referência no treinamento em Segurança Humana elaborada* (VIVA RIO, 2003, p.8).

Portanto, parece haver enfoque na segurança pública o que representa afastamento de segurança humana, conforme trabalhado pelas Nações Unidas. A concepção de segurança humana contida no PRODOC diverge, em certa medida, do conceito exposto em documentos norteadores das ações do PNUD, como os RDH's. O RDH de 1994 foi desenvolvido sobre o tema da segurança humana, sendo este conceituado e especificado às políticas que envolvem a questão.

Nesse RDH de 1994, a questão da segurança humana se aproxima, com maior propriedade, dos ideais de desenvolvimento humano e está menos ligado à segurança pública. Logo, “[...] la búsqueda de seguridad humana debe efectuarse a través del desarrollo y no mediante las armas” (RDH, 1994, p.1). Vê-se, então, que há uma contradição significativa entre o conceito de segurança humana apreendido pelo projeto (BRA/03/033) e aquele desenvolvido pelo RDH de 1994. Não se trata apenas de uma preocupação com as armas, deve-se privilegiar a preocupação com a vida e a dignidade humanas, conforme propõe o RDH de 2010:

A segurança humana exige atenção a todos os riscos do desenvolvimento humano, não apenas a situações de conflito e pós-conflito e a Estados frágeis. Abrange a proteção contra ameaças crônicas, como a fome, a doença e a repressão, e a proteção contra perturbações súbitas e nocivas dos padrões da vida diária – sejam elas decorrentes de violência, terremotos ou crises financeiras. (RDH, 2010, p.18)

A forma como foi concebido o conceito de segurança humana e os procedimentos sugeridos pelo projeto da ONG Viva Rio parece destoar dos sentidos expostos no RDH de 1994 e de 2010. O projeto de “Parceria com o Terceiro Setor

para Segurança Humana” parece dar outro enfoque às suas metas que não o do desenvolvimento humano. Analisando-se o material que fundamentou o projeto, nota-se uma centralidade do texto na questão da violência e da criminalidade, partindo, seus procedimentos e objetivos de estratégias relacionadas à temática da segurança pública. Por consequência, suas ações pretendem promover:

Campanhas pela paz e pelo desarmamento, e projetos que buscam reduzir a criminalidade e a violência armada – um mal que atinge predominantemente os jovens [...] atividades destinadas a enfrentar os problemas associados à proliferação e ao uso indevido das armas de fogo são realizadas em nível local, nacional e internacional, com três áreas de concentração:

1. Redução da demanda ou procura por armas (atividades destinadas à conscientização da população sobre os perigos das armas e a responder aos argumentos do lobby da indústria das armas);
2. Redução da oferta (controle do contrabando e fiscalização sobre a produção, venda, exportação e importação de armas e munições);
3. Controle de estoques (destruição dos excedentes de armas e programas de entrega voluntária) (VIVA RIO, 2003, p.3)

*Campanhas pelo desarmamento* - Campanhas de conscientização sobre a necessidade de desarmar a população e em favor de uma cultura de paz, com foco na juventude, nas mulheres, no pessoal da saúde e na mobilização das igrejas; campanhas para a reforma da legislação de controle de armas, que é permissiva e inócua, buscando-se acabar com o uso de armas por civis, como acontece na maioria dos países europeus e no Japão; e campanhas para promover programas de entrega voluntária de armas, com o apoio das igrejas;

*Destruição de armas* - A destruição de 100 mil armas, realizada em junho de 2001 em parceria com o governo do Estado do Rio de Janeiro, foi a maior destruição simultânea de armas da história em nível mundial. Em 2002, em apoio ao Dia Internacional de Destruição de Armas, mais 10 mil armas foram destruídas, com a presença da Governadora do Estado do Rio de Janeiro e de representantes da ONU, OEA e PNUD. Mais que um ato simbólico, a quebra das armas impede que continuem expostas ao risco de voltarem para o mercado paralelo (VIVA RIO, 2003, p.4).

Segundo o RDH de 1994, “[...] é preciso que encontremos un nuevo papel para las Naciones Unidas, de modo que puedan comenzar a satisfacer las necesidades de la humanidad, no sólo en materia de paz sino también de desarrollo (RDH, 1994, p.3). Este pensamento se afasta do conceito de segurança humana desenvolvido no Projeto BRA/03/033, pois este ocupa-se com questões penais, como o aumento do efetivo policial e com o desarmamento. Essas são

preocupações que estão centralizadas na questão da segurança pública e não nas da segurança humana. Conforme a exposição de uma das metas do projeto acerca da segurança pública e da legislação:

Segurança Pública - Treinamento de policiais, desenvolvimento dos projetos de policiamento comunitário e de planos municipais de ordem pública e propostas de políticas públicas de melhoria das condições profissionais dos policiais e de seus familiares.

Legislação - Trabalho constante de colaboração e pressão sobre os governos estaduais e federal, no sentido de que tomem medidas mais eficazes de controle da proliferação das armas de fogo (VIVA RIO, 2003, p.4 – grifo nosso).

Ademais, destaca-se que as relações possíveis entre segurança pública e enfrentamento da miserabilidade não estão disponibilizadas no material examinado. Pelo contrário, o PRODOC, ao trabalhar a questão da segurança humana, com o intuito de preencher uma lacuna do Estado, qual seja, aumentar o efetivo policial e dar enfoque à criminalidade, aproxima-se das teses que desenvolvem argumentos sobre as leis referentes à segurança pública. Nota-se, portanto, que há uma nova maquinaria institucional de administração e de combate à pobreza que se concentra em políticas de penalização da miséria.

Essa percepção é decorrente do aumento da violência e da penalização liberal<sup>272</sup>, ou penalização da miséria, como bem expressou Loic Wacquant. Para Wacquant, essas penalizações pretendem “[...] remediar com um ‘mais Estado’ policial e penitenciário o ‘menos Estado’ econômico e social que é a própria causa da escalada generalizada da insegurança objetiva e subjetiva em todos os países” (WACQUANT, 1999, p.4). Portanto, o aumento constante da preocupação com a segurança pública recai, de uma maneira significativa, sobre a população mais carente, ao mesmo tempo que empalidece a urgência de superação das desigualdades e da proteção governamental. Para Wacquant (2008), o processo de penalização da miséria incide, expressivamente, sobre os países latino-americanos.

---

<sup>272</sup> Para Loic Wacquant penalidade “[...] refere-se ao conjunto das práticas, instituições e discursos relacionados à pena e, sobretudo, à pena criminal” (WACQUANT, 1999, p.4).

A mesma questão aparece em termos mais urgentes e dramáticos, na América Latina, onde o estilo policial e penal norte americanos está sendo importado no atacado. [...] Nas sociedades que vivenciaram experiências autoritárias recentemente, como as do Brasil e Argentina, a aplicação das penalidades neoliberais significa, na verdade, o restabelecimento da ditadura sobre os pobres (WACQUANT, 2008, p.100).

Observa-se que a penalização da miséria diz respeito à conversão das classes dirigentes à ideologia neoliberal e provoca transformações significativas no Estado como: a remoção do Estado econômico, o desmantelamento do Estado social e o fortalecimento do Estado penal (WACQUANT, 2008, p.96)<sup>273</sup>. Portanto, o documento analisado sugere que o setor de segurança pública esteja atrelado à noção de segurança humana e, ambos, ao bem-estar social. Contudo, essa sugestão aponta também para procedimentos que não passam, necessariamente, pelo tema da pobreza e da desigualdade como exige a segurança humana. Conclui-se que a visão baseada na multidimensionalidade, identificada outrora no projeto “Parcerias com o Terceiro Setor para a Segurança Humana”, parece estar limitada a questão à segurança pública.

Essa limitação está relacionada, também, ao enfoque no aporte técnico e, deixando em segundo plano, o aporte teórico por parte do PNUD às entidades executoras. O apoio teórico oferecido pelo PNUD não tem feito parte da elaboração dos PRODOC's; portanto, não há clareza de como esses projetos, quando executados, conseguirão atingir os objetivos finais de reduzir a pobreza. Ressalta-se, no entanto, que a entidade executora não é o PNUD; o PNUD apenas auxilia, avalia, presta apoio. Entretanto, há um demasiado distanciamento conceitual entre os ideais contidos nos documentos das Nações Unidas e suas agências (em especial, os RDH's, a Declaração do Milênio, a carta Nós os Povos: o papel das Nações Unidas para o Século XXI) em comparação com as propostas contidas nos projetos examinados.

---

<sup>273</sup> Para Loic Wacquant, a fragilização da democracia está relacionada ao Estado penal que se tem implementado na atualidade. Ele prioriza, em seus estudos, a condição da pobreza trabalhadora e a relação do Estado punitivo que inibe as mobilizações sociais ao invés de fortalecer as ações coletivas. Segundo ele, vivemos um regime 'liberal-paternalista', ou seja, liberal no 'topo' para com o capital e as classes privilegiadas (ao mesmo tempo que favorece os poderes globais com aumento das desigualdades e marginalidade) e paternalista, no sentido punitivo, na base, o que favorece o enfraquecimento da proteção do Estado de bem-estar social e a falta do pleno emprego substituídos pelo foco em instrumentos para vigiar os pobres. O autor preocupa-se tanto com o recuo do Estado keynesiano no que tenha a expectativa de garantir bem-estar e combater as desigualdades, quanto com o fortalecimento de um Estado darwinista baseado em 'lei' e ordem, processo que favorece o individualismo (WACQUANT, 2008).

Esse *deficit* teórico identificado nos PRODOC's encontra-se, entre outros projetos, no PRODOC de inclusão digital da Secretaria do Estado do Paraná. Neste, a natureza política, econômica e social do projeto não apresenta o PNUD como um colaborador teórico na elaboração do projeto e sim como um colaborador financeiro:

Nesse contexto, o PNUD proverá os seguintes serviços:

- 1) Assistência no recrutamento de profissionais para atuar no Projeto;
- 2) Identificação e apoio as atividades de treinamento, concessão de bolsas de estudo e viagens de estudo;
- 3) Apoio as atividades de aquisição de bens e serviços;
- 4) Acesso aos sistemas mundiais de informação gerenciados pelo PNUD;
- 5) Acesso à rede internacional de escritórios do PNUD;
- 6) Acesso aos sistemas do PNUD sobre informações operacionais, cadastros de consultores, fornecedores e serviços de cooperação para o desenvolvimento; e
- 7) Acesso ao sistema de SAP, sistema corporativo, de monitoramento e gerenciamento de projetos (PARANÁ, 2003, p.13).

Entretanto, o aporte do PNUD também tem suas vantagens políticas, econômicas e sociais. Os projetos em parceria com o PNUD contam com a desburocratização que o modelo de gestão do PNUD tenta assegurar junto às entidades executoras. O processo de viabilização de recursos, contratação de técnicos e empresas terceirizadas, entre outras vantagens, é muito mais rápido por intermediação do PNUD do que do congresso. O PRODOC “Direitos Humanos – Um compromisso com a consolidação da Democracia” deixa bem claro o interesse em se utilizar a maquinaria institucional do PNUD. Diz o projeto:

Finalmente, cumpre observar que a experiência de execução nacional de projetos de cooperação técnica internacional acumulada pelo PNUD e ABC nos últimos 15 anos, são uma garantia de gestão eficiente de recursos do Projeto. Nessa área procedimentos e instrumentos definidos ao longo desse período permitem uma gestão de recursos ágil, flexível, transparente e confiável que, feita com observância das normas internacionais, está sujeita à auditoria dos órgãos de controle interno do Governo (BRASIL, 2001, p.35)<sup>274</sup>.

---

<sup>274</sup> A título de curiosidade esta passagem citada aparece, com pequenas diferenças, em todos os projetos elaborados pelos ministérios brasileiros. Por exemplo, o projeto “Inovação em Políticas Públicas para o Combate à Pobreza Rural e Fortalecimento da Agricultura Familiar como eixo da Inclusão Produtiva e Sustentabilidade” da Secretaria da Agricultura Familiar através do Ministério do Desenvolvimento Agrícola expõe em seu PRODOC: “Finalmente, cumpre observar que a experiência de execução nacional de projetos de cooperação técnica internacional, acumulada pelo PNUD e ABC/MRE nos últimos 20 anos, é uma garantia de gestão eficiente dos recursos. Nessa área, procedimentos e instrumentos definidos ao longo desse período permitem uma

As vantagens políticas em contar com o apoio do PNUD está, entre outros aspectos, na escolha do desenvolvimento humano como norte das ações, ou seja, a entidade executora, ao delinear o seu PRODOC em busca do desenvolvimento humano sustentável, faz uma escolha política. Os PRODOC's percorrem um traçado político que aflora com o enquadramento solicitado pela ABC/PNUD no que concerne ao desenvolvimento humano. Segundo Machado (2008), a escolha do desenvolvimento humano sustentável facilita atuação do PNUD basicamente em três aspectos:

Primeiro, permite que o foco do Programa e de suas intervenções recaia sobre os indivíduos mais necessitados, ou seja, sobre aqueles privados das escolhas mais básicas e importantes. Segundo, o paradigma não questiona frontalmente a ordem econômica internacional vigente. Isso permite que o Programa continue mantendo o apoio dos países desenvolvidos e, conseqüentemente, o fluxo de recursos regulares para seu orçamento. Terceiro, de forma paradoxal, ao mesmo tempo que o paradigma permitiu ao Programa contar com um foco mais claro para sua atuação, ao ser abrangente, ele permite que o PNUD tenha um amplo portfolio possível de atuação nas mais diferentes áreas, aumentando suas opções de intervenção e a sua exposição (MACHADO, 2007, p.149).

Analisando-se os PRODOC's nota-se que as vantagens encontradas com o apoio do PNUD não se restringem à maior transparência e agilidade na disposição de recursos; inclui-se, também, imunidades penais aos membros que auxiliam na implementação e execução do projeto. Logo, as vantagens intrínsecas aos PRODOC's interferem no âmbito da legislação brasileira. Conforme apresenta o documento do projeto "Avaliação e Aprimoramento da Política Social no Estado de São Paulo":

Os contratados da Agência Executora e seu quadro de pessoal (com exceção dos nativos do país receptor contratados localmente) deverão:

- a) ser imunes a processos legais com respeito a todos os atos por eles perpetrados no exercício oficial da execução do projeto;
- b) ser imunes a obrigações de serviço nacional;
- c) ser imunes, juntamente com seus cônjuges e dependentes, a restrições de imigração; (SÃO PAULO, 2004, p.27).

No entanto, as vantagens de natureza econômica preponderaram nas relações governamentais entre Estado federativo e PNUD e são uma constante em todos os PRODOC's analisados. A cooperação entre PNUD e governo federal é uma troca política e econômica na qual ambos têm interesses e buscam ganhos compartilhados. Para Machado (2007), a atuação do PNUD no Brasil, através da modalidade de execução nacional, possibilitou ao governo brasileiro “[...] manter a máquina pública funcionando em um momento de enxugamento de custos e sem que fosse necessário contratar novos funcionários” (MACHADO, 2008, p.149-150). Para o PNUD, essa cooperação possibilitou um grande fluxo de recursos e isso permitiu que a atuação do programa e seu escritório no Brasil se transformassem em um dos maiores do mundo, sendo constantemente citados como exemplo a ser seguido.

Conforme dados do PNUD, estima-se que a arrecadação foi de cerca de 35,3 milhões de dólares entre os anos de 1997 e 2002 com os recursos mobilizados através da taxa administrativa dos projetos de parceria entre o governo brasileiro e o PNUD; desse valor, cerca de 7 milhões de dólares foram enviados para a sede internacional do PNUD e 28,2 milhões de dólares ficaram em seu escritório local, em Brasília (*apud* MACHADO, 2007, p.94). Especula-se que esses valores devem ter aumentado consideravelmente nos últimos anos, dada a quantidade de projetos e de recursos mobilizados para se efetivar uma agenda de combate à pobreza no país.

Essa taxa administrativa aplicada pelo PNUD é calculada sobre o orçamento total do projeto. Está instituída numa cláusula do contrato da cooperação entre o PNUD e o Ministério das Relações Exteriores e está presente em todos os PRODOC's examinados. Como exemplo, apresenta-se o artigo 13º relativo ao custo da operação no projeto da Secretaria de Educação do Estado do Paraná “Educação Básica e Inclusão Digital”:

A título de ressarcimento de custos operacionais incorridos pelo PNUD em suas atividades de apoio à implementação do presente instrumento serão debitados 3% ao orçamento do Projeto. Este valor será apropriado após certificação dos gastos reais efetuados pelo projeto e será debitado automaticamente conforme sejam efetuados os gastos. Eventuais variações no orçamento total do Documento de Projeto, sobre o qual incidirão os respectivos custos operacionais, serão refletidas em sucessivas revisões orçamentárias. Recibos correspondentes à apropriação dos referidos custos somente serão

emitidos por solicitação específica da SEED/PR. Parágrafo Primeiro. O percentual identificado no caput deste Artigo poderá ser alterado em decorrência de modificações na natureza e volume dos serviços solicitados pelas instituições executoras para o desenvolvimento dos projetos, não podendo ultrapassar o valor máximo de 5% (cinco por cento) (PARANÁ, 2003, p. 26-27).

No entanto, a natureza econômica presente nos projetos analisados não se restringe às facilidades financeiras proporcionadas pelo acordo de cooperação com o PNUD, tampouco pela taxa administrativa recolhida pela agência. Parte importante da natureza econômica dos PRODOC's analisados está no seu modelo de gestão gerencial<sup>275</sup>.

Esse modelo de gestão sobressai nos projetos em parceria entre o governo federal e o PNUD na atualidade e diz respeito ao modo como se avaliam, administram e gerem os programas para redução da pobreza. Para Bresser Pereira (2002), o modelo gerencial parte do entendimento de que a burocracia precisa ser substituída por uma administração ágil a qual considera a sociedade como cliente. Seibel e Gelinski, em "Concepção do Estado e Escolha da Metodologia de Avaliação de Políticas Públicas", reconstróem o processo histórico do modelo gerencialista. Segundo os autores, esse padrão de gestão se solidificou, desde os anos 80s, com a crise do modelo taylorista-fordista e do keynesianismo, principalmente sobre o gasto público em relação ao PIB (SEIBEL; GELINSKI, 2012). Esses embates tiveram desdobramentos significativos no início dos anos 90s, em especial, com o Consenso de Washington que consolidou reformas e influenciou políticas. No modelo gerencialista, a redução de gastos e a manutenção do Estado mínimo se tornaram diretrizes de políticas sociais, que por sua vez passaram a ter um caráter específico na suposta contenção de desperdícios (SEIBEL; GELINSKI, 2012).

Os debates sobre o tamanho e o papel do Estado, como dizem Seibel e Gelinski, influenciaram, expressivamente, as agências das Nações Unidas. Essa ingerência aflorou-se pela preocupação de evitar desperdícios e a perspectiva de melhorar a eficiência e a eficácia do Estado (modelo gerencialista), com o enfoque no fator humano, na governação democrática e no empoderamento de pessoas (o conceito de desenvolvimento humano). Essa junção pode ser observada ao longo de todos os PRODOC's examinados, pois eles compartilham, em suas

---

<sup>275</sup> Este modelo de gestão foi discutido no item 3.2.1 dessa dissertação sob o título "O Molde de avaliação gerencialista e suas imbricações nas funções do Estado".

justificativas e objetivos, conceitos pertinentes ao desenvolvimento humano e ao modelo de gerencialista.

Verificaram-se, em diversas passagens dos documentos analisados, termos e conceitos atrelados ao modo de gestão do tipo gerencial. Um exemplo bastante claro são as diretrizes que norteiam o projeto de “Parcerias com o terceiro Setor para a Segurança Humana” da ONG Viva Rio. Nele, o modelo gerencialista supre a ineficácia do Estado, ou seja, a justificativa do projeto se baseia na pouca eficiência do Estado em gerir as políticas públicas de segurança e se propõe a executar as ações com a eficiência do modelo gerencialista. A justificativa do PRODOC da ONG Viva Rio, por exemplo, gira em torno das seguintes passagens:

De fato, as intervenções governamentais na área [de segurança pública] têm-se caracterizado pela falta de eficácia, consistência e continuidade, significando, na prática, a ausência de políticas públicas para o setor (VIVA RIO, 2003, p.2 – grifo nosso).

Os níveis atuais de violência, pobreza e desigualdade social no Brasil são o produto de vários anos de negligência e ineficácia política. (VIVA, 2003, p.2 – grifo nosso).

Desse modo, os objetivos verificados no mesmo PRODOC focam a otimização, e a maximização da eficácia:

A informação permitirá otimizar os recursos disponíveis e maximizar a eficiência das ações de cada uma das instituições, com ênfase na cooperação entre as organizações, promovendo o respeito aos Direitos Humanos e a obediência à legalidade (VIVA RIO, 2003, p.2 – grifo nosso).

A ausência de instituições de segurança pública no município abre caminho para a criação de novos instrumentos, adequados aos princípios de eficiência e sociabilidade democrática, inerentes à implementação de reformas no sistema de segurança pública. (VIVA RIO, 2003, p.5 – grifo nosso)

Os conceitos destacados acima se repetem em todos os projetos aqui analisados<sup>276</sup>; são conceitos atrelados ao modelo de gestão gerencialista e

<sup>276</sup> Outros exemplos de termos e expressões gerencialistas são comuns nos PRODOC's, como: “Sua implementação permitirá racionalizar o gasto social do Estado, estabelecer critérios mais adequados de distribuição de recursos e definir parâmetros de focalização das ações, visando melhorar a *eficiência* das políticas de combate à pobreza” (SÃO PAULO, 2004, p.4). ou “O objetivo do Projeto SEAD-BID é melhorar a *eficiência* e a *eficácia* da Política Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social e dos programas de assistência, promoção e desenvolvimento social

influenciam, expressivamente, no modo de executar e avaliar os projetos. Esses termos aparecem, com frequência, em documentos importantes na elaboração dos projetos como o “Roteiro de Enquadramento de Propostas do Ministério das Relações Exteriores” que é a base avaliativa dos PRODOC’s (como foi apontado no item 3.2.1 deste estudo).

No modelo do tipo gerencial<sup>277</sup> o Estado adotou, do mercado capitalista, um modo específico de avaliar e gerir as políticas públicas (SEIBEL; GELINSKI, 2012). Nesse sentido, há indicativos, em todos os projetos analisados, de continuidade do modelo de gestão gerencialista iniciado, com maior intensidade, nos anos 80s. Portanto, a incorporação do padrão gerencial, por parte do Estado, é de natureza política, econômica e social que se distancia das orientações do estrutural desenvolvimentismo proposto pela CEPAL nos anos 60s.

Segundo Seibel e Gelinski (2012), na gestão gerencialista predominam as questões de cunho fiscal aplicadas à análise “micro” e centradas nesses custos. Portanto, o Estado passa a orientar, a corrigir e complementar o sistema de mercado, pois considera não ser capaz de sozinho desempenhar todas as funções econômicas. Esse modelo está ancorado na tradição neoclássica, herdeira da concepção clássica do Estado de Adam Smith, como trabalhado no item 3.2.1 deste capítulo.

Em oposição ao modelo de Estado sugerido pelo plano procedimental gerencialista está o modo não-gerencial de gestão, outra percepção do papel do Estado. Desse modo, da mesma forma que o modelo gerencial remete a uma concepção das funções governamentais, o padrão não-gerencialista também se refere a um tipo específico de noção de cidadania e, sobretudo, a um tipo de incumbência governamental maior. A forma não-gerencial faz menção ao devir intervencionista do Estado como definidor das políticas sociais (SEIBEL; GELINSKI, 2012, p.130).

---

mediante o apoio ao desenvolvimento institucional da Rede Social do Estado de São Paulo” (SÃO PAULO, 2003, p.5).

<sup>277</sup> O Modelo de gestão gerencial não chega a ser uma inovação nas políticas de combate à pobreza em parceria com organizações internacionais, visto que a incorporação da gestão, que outrora era aplicada ao mercado e passa a incorporar a agenda pública, é uma constante pós Segunda Guerra Mundial através da influência das instituições de financiamento internacional como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional, O Banco Interamericano de Desenvolvimento, entre outros (SEIBEL; GELINSKI, 2012; COSTA; CASTANHAR, 2003). Projetos desenvolvidos pela FAO, CEPAL, UNESCO e outras agências das Nações Unidas, em especial, na década de 1980, já introduziam a gestão gerencialista no plano de execução e financiamento de recursos.

Portanto, uma proposta não-gerencialista representa alternativa para o Estado neoliberal e visa possibilitar a manutenção de condições satisfatórias de vida por meio de um conjunto de políticas públicas (previdência social, mercado de trabalho, saúde, educação, transporte, cuidados familiares e outros).

A visão gerencialista dos projetos está ancorada na natureza econômica e influencia a elaboração e execução propostas pelas entidades executoras. Os elaboradores dos projetos, de uma maneira geral, têm consciência, ou pelo menos relata conhecimento, das influências da natureza econômica nos indicadores sociais que pretendem alterar. O PRODOC do Ministério da Justiça “Direitos Humanos – consolidação da democracia”, por exemplo, demonstra preocupação com o impacto dos mercados mundiais nos países menos desenvolvidos em relação à defesa dos direitos humanos:

Ainda no que diz respeito às relações internacionais, não se pode deixar de mencionar que a questão dos direitos humanos é fortemente influenciada pelo comportamento dos mercados mundiais, cujo impacto em economias como a brasileira, afeta diretamente as populações mais vulneráveis. No entanto, a postura dos países com maior influência sobre os mercados mundiais tem sido meramente reivindicatória no que diz respeito ao cumprimento dos direitos humanos. Não há um compromisso efetivo dos países cujos interesses determinam a economia mundial com a diminuição dos níveis de pobreza e exclusão social mundiais (BRASIL, 2001, p.23).

No entanto, a natureza da proposta política e econômica do projeto parece pouco interferir nos aspectos anunciados na contextualização do problema e mostram-se menos efetivos dentro do ideal de erradicar a miserabilidade no país. O PRODOC do Ministério da Justiça tem uma proposta intervencionista que parece pouco alterar a estrutura de poder que está implícita nas relações de mercado. Segundo o documento, há uma proposta tipológica de intervenção que aponta para as seguintes ações:

Tipologia de intervenções:

- estudos e pesquisas;
- desenvolvimento institucional (formação, organização, sistemas de informação, etc.);
- informação, comunicação, mobilização social e advocacy;
- serviços de assistência social, jurídica e médico-psicológica;
- denúncias de violação de direitos humanos e combate à impunidade;

- implantação e extensão do serviço civil voluntário. (BRASIL, 2001, p.29).

Tipologia de projetos:

- disseminação espacial e multiplicação de projetos e serviços bem sucedidos;
- aprofundamento/incorporação de novas intervenções em projetos existentes;
- desenvolvimento de experiências piloto ou demonstrativas inovadoras, de baixo custo, alta cobertura, passíveis de disseminação em escala, propostas por organizações credenciadas.
- estabelecimento/consolidação de redes de serviços de proteção e defesa de direitos humanos que combinem organizações de diferentes naturezas atuando em áreas comuns e complementares (BRASIL, 2001, p.29).

No que concerne à natureza econômica dos projetos (também a social e política), alguns PRODOC's tentam trabalhar com a ideia de inserir o público-alvo no mercado de trabalho. Estes dizem respeito à ideia de empreendedorismo social que, em muitos momentos, remete ao conceito de capacidades e/ou<sup>278</sup> capacitação. Como vimos no segundo eixo de análise, o conceito de capacitação deve estar, entre outros aspectos, associado à participação dentro do objetivo de estimular a governança democrática e empoderar os indivíduos. Portanto:

As pessoas capacitadas conseguem originar a mudança, seja na sua própria vida familiar ou profissional, seja nas suas comunidades, seja a uma escala maior. No âmago da abordagem às capacidades e da sua forte ligação à liberdade está uma preocupação com a aptidão das pessoas para moldarem os seus próprios destinos (PNUD, 2010, p. 24).

No entanto, os projetos são teoricamente confusos no emprego do conceito de capacidades; ora aparece como agente libertador e participativo, ora está atrelado ao empreendedorismo. É o caso do PRODOC do BNDES em Parceria com o PNUD, intitulado "Desenvolvimento Local", no qual encontra-se a utilização de capacitações como forma de combater a pobreza em diferentes aspectos. O projeto do BNDES se apresenta mais focado na composição de capacitação técnica, no intuito de obter melhor posicionamento no mercado de trabalho e, por conseguinte,

---

<sup>278</sup> Trabalha-se com o "e/ou" para capacidades e capacitação devido à forma indistinta encontrada nos projetos analisados. Contudo, este estudo não tem por objetivo aprofundar-se na etimologia conceitual do termo, tampouco apresentar os significados incorporados pelas instituições e agências que se norteiam por esses conceitos. Nesta pesquisa foca-se em apresentar as destoantes visões de capacitação e/ou capacidades sugeridas pelos PRODOC's.

reduzir a pobreza; e menos focado na promoção da governança democrática e participação cidadã. Por isso, a sua preocupação com a emancipação cidadã está relacionada a inserção do indivíduo no mundo do consumo, conforme diz o PRODOC.

O foco inicial e fundamental da ação é a população de baixa renda, e se busca, ao longo do processo, promover sua inclusão social, através de ações de mobilização, organização, capacitação técnica e da execução de projetos de natureza social e econômica que daí possam decorrer (BNDES, 2000, p.3 – grifo nosso).

Todavia, o documento do BNDES, que viabilizou a execução do seu projeto, conceitua o termo capacitação acrescido de algumas ideias inseridas por Amartya Sen, ao propor a capacitação como um processo transformador<sup>279</sup>. A proposta que mais se aproxima das visões dos RDH's e de outros documentos das Nações Unidas para capacitação é a de empoderamento dos cidadãos. O significado conceitual do termo tem como base o desenvolvimento humano, a governança democrática e, por conseguinte, relaciona-se com a possibilidade de dar autonomia e poder político aos indivíduos enquanto um agente transformador. Para o Projeto de Desenvolvimento Local do BNDES a capacitação é compreendida da seguinte forma:

A Capacitação significa um processo em que o conhecimento teórico está voltado para a própria prática, ao mesmo tempo que a fundamenta, subordina-se a ela. Trata-se de um conhecimento para a ação implicando, necessariamente, [...] mudanças no modo de pensar/atuar das pessoas. É, portanto, um processo transformador. Esta proposta metodológica exige o caráter interdisciplinar e interinstitucional das equipes de técnicos e a participação de produtores e lideranças das comunidades em todas as fases do processo, desde que se concebe a capacitação como resgate de uma realidade a ser transformada e que se apresenta complexa e heterogênea (BNDES, 2000, p.7 – grifo nosso).

Ainda que o PRODOC “Desenvolvimento Local” do BNDES apresente tentativas de estimular a participação, sua definição e os meios pelos

---

<sup>279</sup> A citação utilizada no segundo eixo que apresenta uma das visões mais próximas de um consenso quanto ao termo para capacitação em documentos das Nações Unidas é a seguinte: “A capacitação está estreitamente associada à participação: a possibilidade de todas as pessoas, incluindo as pessoas pobres e marginalizadas, fazerem ouvir a sua voz e participarem de forma significativa nos debates que [afetam] a suas vidas. Esta noção tem uma enorme repercussão, especialmente entre a sociedade civil” (PNUD, 2010, p. 120).

quais estão propostas suas ações, a ideia de capacitação remonta, a todo momento, à ideia de capacitação técnica, afastando-se da ideia de proporcionar poder político ao público-alvo, conforme objetivos e resultados esperados:

**Quadro 3 – Objetivos e Resultados: PRODOC BNDES**

<u>Objetivos:</u>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Contribuir para a melhoria das condições de vida, da ocupação e da renda, em especial das populações carentes, em regiões selecionadas.</li> <li>2) Implementar processos de capacitação, articulação e concertação de atores locais em apoio ao Desenvolvimento Local, especialmente em áreas carentes.</li> <li>3) Estimular a inclusão social e o exercício da cidadania, a ampliação e diversificação das atividades econômicas; o respeito ao meio ambiente e o aumento da eficiência e eficácia da gestão pública.</li> </ol>
<u>Resultados Esperados:</u>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Implantar a Unidade de Projeto.</li> <li>2) Mobilizar e articular produtores, instituições governamentais e organizações comunitárias para o desenvolvimento local sustentável, em 57 localidades apoiadas.</li> <li>3) Formar 840 facilitadores/multiplicadores de metodologias de gestão participativa para o desenvolvimento local.</li> <li>4) Capacitar organizações nos processos de desenvolvimento empresarial, institucional e comunitário.</li> <li>5) Consolidar institucionalidades voltadas para o desenvolvimento local em 57 localidades apoiadas.</li> </ol>

**Fonte:** Adaptado BNDES, 2000.

Existe ambiguidade conceitual nos PRODOC's; o mesmo ocorre no projeto "Capacitação em Gerencia Social". Ao mesmo tempo em que o PRODOC apresenta um plano teórico do desenvolvimento de capacidades, suas ações se aproximam da visão de empreendedorismo social. Pois uma das atividades de destaque do projeto foi a criação da Loja Social, espaço em que o trabalho de artesãos vinculados à Secretaria Municipal de Assistência Social (SMADS) é exposto e comercializado, como visto na notícia divulgada pelo PNUD:

A Loja Social funciona como uma escola, ou seja, é um espaço de construção coletiva do conhecimento referente à inclusão produtiva, e engloba desde a elaboração e desenvolvimento do produto em oficinas artesanais, passando pelo desenvolvimento de técnicas de vendas, marketing, controle de estoque e até vitrinismo. Assim, além de promover a geração de renda, o espaço favorece a melhoria das condições de vida dos indivíduos e famílias colocando-os como autores de seu processo de inclusão (PNUD, 2012).

Segundo Sakiko Parr (2002), as pessoas são pobres por suas capacidades limitadas em razão não só da falta de conhecimento, mas também por não possuírem poder político. Para Parr, embasado no RDH de 2000 e 2002, o “empoderamento de pessoas” requer, também, “[...] instituições sociais e políticas com as quais as pessoas possam contar para desfrutar de liberdade civil e política básicas, e usá-las para lutar por seus interesses” (RDH 2000, RDH 2002 apud PARR, 2002, p.10).

No entanto, Parr (2002) alerta sobre a confusão da ideia de capacidades com a de empreendedorismo social. Contribui para compreender a ambiguidade conceitual dos PRODOC’s o pensamento de Cristina Reis (2011) segundo a qual quando o conceito de desenvolvimento é empregado no sentido de empreendedorismo, desprende o indivíduo do contexto social complexo no qual está inserido. Por conseguinte, o empreendedorismo “[...] não resolve a pobreza e, mais ainda, descarta a necessidade de transformação da estrutura produtiva e das relações sociais de produção para haver redistribuição da riqueza e da propriedade” (REIS, 2011, p.26).

Destaca-se, também, o projeto em apoio a implementação do Programa Habitar Brasil do governo federal. Este, como visto no segundo eixo de análise, é singular no sentido de promover programas sociais em conjunto com a entrega das residências, ou seja, há preocupação com a inserção do público no mundo do trabalho formalizado. O programa trabalha projetos de capacitação como cursos profissionalizantes, por exemplo, de pedreiro, de culinária, de massagista e de artesanato. Segundo o PRODOC do projeto, a capacitação profissionalizante tem como justificativa retirar os extremamente pobres da condição da “[...] informalidade em que vivem essas famílias [a qual] isola-os e impede qualquer possibilidade de exercerem sua cidadania” (BRASIL, 2000, p.4). Verifica-se que o projeto se aproxima da capacitação técnica ao mesmo tempo que estimula o

empreendedorismo. Mas qual o impacto dessas ações para o *deficit* habitacional? De que forma pretende reduzir a pobreza?

O *deficit* Habitacional brasileiro é um problema permanente no país há mais 50 anos, consequência de políticas públicas e econômicas mal-desenvolvidas responsáveis para um desequilíbrio econômico, social e político entre o campo e a cidade. Questões já denunciadas na década de 50 e 60 por Celso Furtado e Josué de Castro alertavam sobre o emperramento estrutural<sup>280</sup> que a falta de uma melhor divisão de terras, renda e poder causava no país. Posto isso, parece-nos que o objetivo de promover o empreendedorismo ao público-alvo terá poucos avanços. Portanto, o problema do *deficit* habitacional é de outra ordem, é um problema estrutural, na qual o inchaço dos conglomerados urbanos se dá pelas péssimas condições de vida dos trabalhadores no interior que buscam empregos e melhores salários nos grandes centros urbanos (BONDUKI, 1994).

Parte da literatura, aquela que advoga em favor do empreendedorismo social, compartilha da ideia de que esse modelo é de emancipação e tem como característica a “[...] construção histórica de um novo modo de gestão social, que recusa a lógica da filantropia, da caridade e do assistencialismo [...] para incorporar uma lógica empreendedora” (OLIVEIRA, 2004, p.17). Diz Oliveria:

Ela [a lógica empreendedora] busca a inovação de estilo empresarial na solução de problemas e causas sociais, impactando ações que geram, na prática, mais do que na teoria, a emancipação social, a inclusão social e o empoderamento dos cidadãos por meio do estoque de capital social e ações voltadas para o desenvolvimento integrado e sustentável (OLIVEIRA, 2004, p.17).

---

<sup>280</sup> Nesse sentido, recente estudo realizado sobre a cidade de Goiânia, por Aristidis Moysés, mostrou que a natureza social do projeto habitacional na cidade não altera o foco da desigualdade, nem sequer a habitacional pela disparidade entre campo e cidade. “Essa disparidade pode ser facilmente visualizada nos padrões de seus empreendimentos habitacionais: de um lado, um pequeno, mas crescente mercado habitacional de Alto Nível (principalmente os verticais life e business style que se tornou um modismo em Goiânia, além dos Condomínios Horizontais Fechados), e de outro lado as habitações precárias, em áreas de riscos permanentes como encostas, fundo de vales, área de cobertura da rede elétrica de alta tensão, regiões alagadiças em tempo de chuvas, enfim, favelas transmudadas em posses urbanas (um neologismo em Goiânia). Deve valer como um alerta importante para esse momento de dinamismo do mercado popular de moradias: é preciso olhar com muito critério o foço social prevalecente nessa moderna e jovem metrópole” (MOYSÉS; BORGES, 2010, p.20).

Com efeito, os projetos apoiados pelo PNUD deveriam estender-se para além das fronteiras mercadológicas ou de uma inclusão socio-financeira; ademais, esse aumento na renda não se tem mostrado duradouro. É preciso que haja esforços no interior desses projetos para atender a demanda política dos participantes e possibilitar a inclusão do cidadão empoderando-o à condição de agente político. Por isso, a promoção pela capacitação técnica entendida como empreendedorismo (através de vitrinismo, artesanato, culinária, etc.) parece não possibilitar, nem mesmo, o conhecimento e as ferramentas necessários para a inserção no mercado de trabalho competitivo. Portanto, o empreendedorismo visto como capacitação, encontrado nos PRODOC's, deveria, ao menos, orientar-se mais pelo desenvolvimento humano e menos pelo empreendedorismo mercadológico, como afirma Parr (2002):

Em oposição ao empreendedorismo que dirige mercados, espera-se que o empreendedorismo social dirija os debates políticos a respeito de questões que são importantes para o bem-estar das pessoas-para o desenvolvimento humano (PARR, 2002, p.12).

Sendo assim, os PRODOC's, parecem muitas vezes, aproximar-se da visão dos que trabalham com o processo de interiorização (ou individualização) dos problemas que são gerados no âmbito econômico, social e político. Entretanto, as dificuldades que os indivíduos encontram são de ordem sistêmica e menos de ordem individual (BAUMAN, 2000). Ou, como afirma Rezende (2012): “Na atualidade, elas [políticas de capacitação] possuem muito mais um valor adaptativo às condições de desemprego. Elas são apresentadas, muitas vezes, como uma forma de reciclagem daqueles que são descartados do mundo do trabalho formal” (REZENDE, 2012, p.131).

Neste momento, retoma-se a questão levantada no primeiro eixo de análise: Qual a possibilidade do público-alvo romper, definitivamente, seus vínculos com a extrema pobreza através do desenvolvimento de capacidades proposto nos PRODOC's? Considera-se que o empreendedorismo dirigido ao mercado com a formação técnica de curto prazo, estimula empregos informais ou inserem os indivíduos, agora capacitados, em um mercado muito volátil e de grande rotatividade. Segundo Celso Furtado (2002, p.16-17) o processo de habilitação (termo utilizado por SEN de *entitlement*) está bloqueado. Nesse sentido os países

subdesenvolvidos, como o Brasil necessitam, entre outros aspectos requisitar uma reforma que promova a habilitação de propriedades e a inserção qualificada do indivíduo no sistema produtivo. Para Furtado, esse processo deve dar-se por meio de uma “reforma patrimonial” (FURTADO, 2002, p.17). Entende-se que, no combate efetivo da extrema pobreza no Brasil, os projetos devem girar em torno de questões estruturais como educação e reforma agrária. Logo, o que tem sido proposto pelos PRODOC’s parece influenciado pelas organizações internacionais, pelas demandas globais e distante da realidade e dos problemas do Brasil.

A ideia de capacitação incorporada pelos PRODOC’s está ligada à natureza social dos projetos (também econômica e política) que considera a capacitação como fomentadora educacional do público-alvo. Nessa perspectiva, os projetos parecem, em alguns momentos, aproximar-se de uma proposta mais coerente no que tange ao combate à pobreza extrema e ao desenvolvimento humano. O projeto que apoia a SUDENE, por exemplo, considera como princípios básicos de sua ação o “[...] entendimento da capacitação/educação como o instrumento por excelência de potencialização das habilidades/vocações das pessoas e, conseqüentemente, como principal alavanca de promoção do desenvolvimento local sustentável” (BRASIL, 1998, p.2). O PRODOC de apoio à SUDENE contextualiza parcerias em prol da educação tida como agente transformador de uma ação estrutural proposta pela entidade executora:

Como ação estrutural, o Governo Federal, através da SUDENE, com o apoio do Programa Comunidade Solidária, tem norteado sua atuação no sentido de melhorar a qualidade de vida da população regional, mediante a construção de um conhecimento, através de educação e capacitação, que atue como potencializador do desenvolvimento humano sustentado (BRASIL, 1998, p.4).

O impacto esperado do projeto é, entre outros objetivos, a melhoraria dos níveis de renda a partir de um “[...] processo de capacitação para gestão local, bem como do aprimoramento da capacidade produtiva e do mercado de trabalho locais, potencializando as competências e vocações no âmbito municipal” (BRASIL, 1998, p.18). Observa-se que o contexto do PRODOC parece indicar que a capacitação será direcionada para o conhecimento no sentido de qualificar o público-alvo e inserí-los no sistema produtivo, retomando, contudo, o aspecto gerencial e mercadológico de capacitação. Portanto, o conceito de

capacitação explorado pelos PRODOC's parece estar engessado aos aspectos que se restringem às orientações educacionais, ou seja, o conceito é visto apenas como fomentador educacional.

A capacitação educacional como processo de habilitação com qual trabalha Furtado (2002) interfere nos problemas estruturais do país e reivindica a inserção qualificada do indivíduo no sistema produtivo. Partilha do pensamento de Furtado as conclusões dos RDH's<sup>281</sup> segundo os quais os indivíduos que conseguem romper com as condições de extrema pobreza são os que conseguiram desenvolver suas habilidades e capacidades. Mas, para isso o investimento no fator humano atrelado ao investimento educacional é fundamental. Por conseguinte, a "[...] instrução escolar é mostrada pelos RDHs como capaz de garantir, para as pessoas, não certezas, mas possibilidades de escaparem da miséria e da pobreza absoluta" (REZENDE, 2012, p.147). Considera-se que um investimento massivo em educação pode contribuir com a luta contra a privação e a impotência política.

No entanto, a utilização de capacitações no interior dos PRODOC parece estar preso à ideia de empreendedorismo, promovendo ainda assim, empregos sazonais de pouca qualificação. Ressalta-se que projetos, como o PRODOC de "Inovação em Políticas Públicas para o Combate à Pobreza Rural e Fortalecimento da Agricultura Familiar como eixo da Inclusão Produtiva e Sustentabilidade", da Secretaria da Agricultura Familiar, apresentou, na sua contextualização do problema uma abordagem que aparenta ser acertada, visto relacionar sua atuação a pontos estruturais que bloqueiam a habilitação colocada por Furtado. O PRODOC, citado, consegue identificar e relacionar os objetivos de combate à pobreza extrema e para isso faz as correlações necessárias e aponta as principais dificuldades:

Neste novo ciclo governamental iniciado em 2011, a prioridade está direcionada para o combate à pobreza, com a meta de erradicação da pobreza extrema (miséria), até 2014. O desafio é retirar da miséria 8,5% da população brasileira, contingente de pessoas que concentram seus esforços em assegurar sua sobrevivência cotidiana, sendo que mais de 50% dessa população é composta por jovens, com até 19 anos de idade. As principais dificuldades para o alcance deste objetivo estão relacionadas ao reduzido grau de escolaridade,

---

<sup>281</sup> Os RDHs têm contribuído para o debate sobre privação e impotência, para tornar mais claro que "[...]uma pessoa temporariamente empobrecida, mas que por alguma razão é capaz de se desvencilhar da pobreza, está numa situação diferente da de pessoas atoladas na pobreza de longo prazo" (GIDDENS, 2007, p.255 *apud* REZENDE, 2012, p.147).

a qualificação precária, ao baixo nível de acesso a recursos, as reduzidas oportunidades de emprego e de exercício de atividades produtivas, ao limitado acesso aos mercados e aos serviços públicos básicos (BRASIL, 2011, p.5).

O documento do projeto sobre pobreza rural (BRA/11/009) traz dados do PNAD no qual cerca de 4,3 milhões de famílias da agricultura familiar<sup>282</sup>, aproximadamente 1,04 milhão encontram-se em condição de pobreza, sendo 629 mil famílias pobres e 410 mil em extrema pobreza (BRASIL, 2011, p.10). O projeto ainda identifica questões estruturais relacionadas à educação e propriedade como obstáculos para títulos de habilitação, pois a escolaridade média das famílias que sobrevivem no campo é muito baixa, cerca de 2,3 anos para as pessoas do sexo masculino e 3,3 anos para o sexo feminino. Em relação aos extremamente pobres, o projeto da Secretaria de Agricultura Familiar identifica que 46% não detêm a propriedade da terra (parceiros, arrendatários, posseiros, cessionários, etc.) e as propriedades dos que a possuem somam invariavelmente menos de 10 hectares (BRASIL, 2011, p.10).

Verifica-se que os PRODOC's, quando tocam nos problemas estruturais do país são, em geral, superficiais no plano propositivo, ou seja, o PRODOC sobre pobreza rural (BRA/11/009), por exemplo, em nenhum momento cita a urgência de uma reforma agrária no Brasil, deixando de enfrentar os problemas que estão na base da extrema pobreza. Concepção que compartilha com a de Josué de Castro:

No caso brasileiro, sou daqueles que julgam que, sem um desenvolvimento adequado da nossa agricultura – que permanece, até hoje, em moldes, feitios e figurino feudais –, sem uma reforma agrária, é impossível promover-se um verdadeiro e autêntico desenvolvimento econômico nacional, à base, apenas, de uma expansão industrial, à qual falta consistência substancial para permitir uma economia forte, capaz de promover a emancipação do país (CASTRO apud MELO; NEVES, 2007, p.118 – grifo nosso).

Portanto, os projetos que poderiam servir de mecanismos de redistribuição restringem-se ao plano educacional e de geração de empregos

<sup>282</sup> “Em 2006, a agricultura familiar era responsável por 87% da produção nacional de mandioca, 70% da produção de feijão, 46% do milho, 38% do café, 34% do arroz, 58% do leite (composta por 58% do leite de vaca e 67% do leite de cabra), 59% do plantel de suínos, 50% das aves, 30% dos bovinos e, ainda, 21% do trigo. A cultura com menor participação da agricultura familiar foi a soja (16%)” (IBGE/MDA, 2009 apud BRASIL, 2011, p.9).

através da capacitação voltada para o empreendedorismo que, por sua vez, pouco altera a estrutura da pobreza brasileira. Diz Dubet: “En este modelo, La justicia requiere que los hijos de los obreros tengan las mismas oportunidades de llegar a ser ejecutivos que los hijos de los ejecutivos, sin que La distancia de posición entre los obreros y los ejecutivos este em juego” (DUBET, 2012, p.46). Quanto à questão da habilitação por título de propriedade, os projetos restringem-se a linhas de crédito para famílias agricultoras que vivem em extrema pobreza sem, no entanto, tocar na questão da concentração da terra. Conforme a ideia de Furtado (1999) apropriada de Sen, o enfoque deve estar na habilitação. “Para participar da distribuição da renda social, é necessário estar habilitado por títulos de propriedade e/ou pela inserção qualificada no sistema produtivo” (FURTADO, 1999, p.11).

Outro aspecto que diz respeito à natureza política e social dos documentos examinados relaciona-se a um possível *deficit* democrático que afetam os projetos. Essa percepção decorre do processo avaliativo pelo qual os projetos são averiguados. Verifica-se que os PRODOC's são analisados pela Agência Brasileira de Cooperação, pertencente ao Ministério das Relações Exteriores, em parceria com o PNUD. Isto posto, nota-se que esses documentos devem seguir normas e procedimentos que não passam pelo tramite do legislativo ou pela consulta do público-alvo, ou seja, os PRODOC's estão restritos às sugestões da ABC/MRE e do PNUD/ONU, deixando à margem a contribuição que o legislativo (principalmente o municipal, em favor do qual o projeto será aplicado) e a população poderiam oferecer na elaboração e implementação dos projetos. Portanto, parece haver um *deficit* democrático significativo, no qual a avaliação dos projetos apoiados pelo PNUD não passam pelos nossos representantes e pela sociedade civil, ficando o crivo avaliativo relacionado, somente, às instituições que o avaliam.

Com relação à natureza social (e política) dos PRODOC's pesquisados, retoma-se a questão levantada no segundo eixo de análise sobre as teses que alegam o enfraquecimento do Estado, conforme consta nos projetos. Considera-se que esta questão relaciona-se ao aspecto social dos projetos por entender, que “[...] a generalização da busca do consenso leva à extinção da democracia” (LAUTIER, 2010, p.353).

Segundo Bruno Lautier (2010), as políticas sociais, não só no Brasil como na América Latina, sempre foram caracterizadas por um debate conflitivo entre as instituições, desde os anos 40s. Este embate de ideias foi sendo amenizado com

a criação consensos, no passar dos anos, e culminou com o Consenso de Washington no fim dos anos 80s. Lautier constatou que as agências que compõem o quadro normativo das Nações Unidas, uma das quais é o PNUD, auxiliam a criar consensos<sup>283</sup> (2010, p.365), por conseguinte, os PRODOC's auxiliam, ou reforçam, a construção e divulgação de consensos.

Os PRODOC's ressaltam a todo instante que recebem influência de organismos internacionais, em especial, as orientações das Nações Unidas. Essas orientações exógenas são encontradas em manuais oferecidos pelo PNUD e pela Agência Brasileira de Cooperação. Ademais, os projetos procuram reafirmar essas orientações como, por exemplo, o PRODOC sobre Direitos Humanos que revela: “[...] o desenho do presente projeto é perfeitamente coerente com os objetivos e estratégias estabelecidas na matriz de cooperação técnica do PNUD ao país, aprovada pelo Ministério das Relações Exteriores” (BRASIL, 2001, p.35 – grifo nosso). Nota-se, portanto, uma “autonomia vigiada” dos projetos, ou seja, toda autonomia oferecida às entidades que pretendam elaborar propostas de projetos é limitada pelo processo avaliativo do Ministério das Relações Exteriores, principalmente, com o *roteiro para enquadramento de propostas*. Por conseguinte, a Agência Brasileira de Cooperação, ao mesmo tempo em que orienta a elaboração de propostas, faz do processo avaliativo um “molde limitante”. Esta “autonomia vigiada” adicionado ao pouco aporte teórico do PNUD, às entidades executoras, contribuem para divergências conceituais significativas no interior dos PRODOC's.

Deve-se observar que os procedimentos de enquadramento de propostas estão embasados no cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Humano e, portanto, ao processo de criação de consensos; no entanto:

A primeira coisa a observar a respeito desses consensos é que só muito raramente eles têm uma origem interna em um país, nacional: eles são diretamente mundiais, proclamados por uma agência da ONU ou uma assembleia de chefes de Estado, e se impõem nos debates políticos nacionais. Recorrer ao consenso (exógeno) torna-

---

<sup>283</sup> Lautier explica que esta criação vem do conceito de *consensus building*: “Vou me ater à aplicação dessa palavra em matéria de políticas de desenvolvimento, especialmente das políticas sociais. O uso repetido do termo foi promovido pelos técnicos do *consensus building* desde o fim dos anos 1980, que apostaram no sentido aparente e imediato do termo (há consenso quando todos estão de acordo) para propor e impor uma visão particular de deliberação e representação políticas. Os promotores do *consensus building* influenciaram fortemente o Banco Mundial, o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) e projetaram-se sobre numerosos governos” (LAUTIER, 2010, p.356).

se, assim, um instrumento de circunscrição, e até mesmo do fim do debate político (LAUTIER, 2010, p.355).

Desta forma, cessando o debate político, o consenso sobre o enfraquecimento do Estado elimina as disparidades e as diferenciações, não havendo um contrato e sim a “consagração” de uma assimetria aceita, por conseguinte, “[...] os financiadores do desenvolvimento são convidados ao exercício da generosidade, sob a contrapartida de um empenho dos ajudados” (LAUTIER, 2010, p.359). Conclui, Lautier, que: “[...] por trás de suas pretensões democráticas, o consenso tem, então, uma função hegemônica<sup>284</sup>” (LAUTIER, 2010, p.365).

Outro aspecto que permeia a natureza social dos projetos relaciona-se ao recorte do público-alvo no plano de redução da pobreza extrema que traz consigo muito da discussão sobre a criação de consensos. Este aspecto é relativo aos critérios de seleção ora apresentados como inovadores. Neste eixo, os critérios seletivos apresentam-se como uma maneira particular de condicionar, ou não, a população para ser atendida por determinado projeto. O processo de seleção contribui para a cultura clientelista no país.

Programas como o *Progres*a, no México, ou o *Bolsa Família*<sup>285</sup>, no Brasil, recorrerem aos critérios de seleção baseados em políticas exógenas e consensuais, seus respectivos governos vêem com bons olhos a incorporação dessas políticas, pois, “[...] suspeitos de utilização clientelista das políticas sociais, garantem, ao contrário, a ‘blindagem eleitoral’ dessas políticas” (LAUTIER, 2010, 355).

No PRODOC de apoio ao Programa Habitar Brasil há, portanto, não o estímulo, mas a especificidade no combate à pobreza. Neste PRODOC ressalta-se a condicionalidade de viver em moradias subnormais e com renda familiar inferior a 3 salários mínimos. Desta forma, os critérios de seleção são parâmetros singulares dentro do objetivo de combater a pobreza:

<sup>284</sup> Lautier utiliza-se dos estudos de Jacques Rancière, que diz “O que o consenso quer dizer, de fato, não é um acordo das pessoas entre si, mas o acordo do sentido com o sentido: um acordo entre um regime sensível de apresentação das coisas e um modo de interpretação de seu sentido. [...] Este consenso diz existir apenas uma realidade, cujos signos devem ser esgotados; um único espaço, mesmo que se tenha que redefinir suas fronteiras; um só tempo, mesmo que se tenha que multiplicar as suas figuras. Por consequência, ele só exige o nosso consentimento” (RANCIÈRE, 2005, p.8 e 10 *apud* LAUTIER, 2010, p.365).

<sup>285</sup> Mais adiante apresenta uma interessante crítica a estes programas: “Criticism-se mais os erros da focalização, especificamente o fato de muitos não-pobres receberem ajuda, e muito menos o fato de numerosos pobres não a receberem” (LAUTIER, 2010, p.361).

O Programa - particularmente o componente de investimentos destinados à melhoria das condições habitacionais e da infraestrutura - tem como grupo-alvo, ou seja, principais beneficiários, a população urbana carente, que habita em condições subnormais nas regiões metropolitanas, capitais e aglomerações urbanas brasileiras (BRASIL, 2000, p. 12).

Os critérios de seleção<sup>286</sup> revelam o debate entre organismos internacionais, em especial entre as agência da ONU, que as necessidades básicas são prioridades a serem atendidas e que as populações devem ser mensuradas e classificadas. Segundo Kraychete, esta concepção envida “[...] esforços em detectar os pobres por meio de tecnologias que não só dêem conta do número destes, como distinga entre eles os mais pobres entre os pobres” (KRAYCHETE, 2012, p.185). Para Kraychete (2012), há nesses critérios de seleção uma ligação importante a se destacar quanto à ideia de empreendedorismo que se fez referencia há pouco. Para ela, esse empreendedorismo cria critérios de seleção ao quais uns são direcionados a políticas compensatórias e outros à inserção no mercado.

---

<sup>286</sup> Estes são exemplos de outros modelos de critérios de seleção encontrados nos PRODOC's: “A Estratégia de Implementação do Projeto: 1. Projeto Piloto: O Projeto Piloto será implementado em 33 municípios do Nordeste. A primeira fase de seleção dos municípios consiste na identificação de uma amostra de 25% dos municípios com o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) mais baixo. Os 25% identificados, serão reduzidos ao número de 33 municípios com base nos seguintes critérios: 1) Melhor evolução no IDH, no período 1970-1991; 2) Capacidade de resposta às iniciativas do Programa Federal de Combate aos Efeitos da Seca, analisando-se os seguintes aspectos: (a) desempenho satisfatório na implementação do programa de emergência da seca (instalação da comissão da seca em tempo hábil, implementação da frente produtiva, capacidade demonstrada de contrapartida do município); (b) desempenho de comissões e conselhos ativos a nível local; 3) Existência de outros programas federais; 4) Interesse do Banco do Nordeste do Brasil em apoiar atividades nestes municípios; [ou seja, continua preso/vinculado aos interesses políticos entre os conchavos partidários]; 5) Existência de programas estaduais localizados; 6) Presença da Caixa Econômica Federal financiando projetos de infraestrutura; (BRASIL, 1998, p.3 – grifo nosso) Outros critérios de seleção: “Estratégia de saída do Projeto: Ao final de suas ações, espera-se que o Projeto consiga fortalecer a agricultura familiar em torno de quatro eixos principais. i - Redução da pobreza rural: as atividades do Projeto e da SAF deverão ter efeitos concretos sobre os níveis de miséria e pobreza rural. A prioridade do governo federal é a erradicação da extrema pobreza no país e a SAF tem importante papel no desenvolvimento do “Brasil sem Miséria”, plano que organiza as ações governamentais para esta finalidade e que engloba ações de assistência técnica e extensão rural, inclusão produtiva, acesso as políticas públicas no meio rural, ao microfinanciamento rural, aos mecanismos de garantia da produção e da renda, dentre outros. Ao final do Projeto, a Secretaria terá instrumentos e políticas mais ajustadas ao combate à pobreza, estando mais capacitada para atender as demandas oriundas da população rural de baixa renda” (BNDES, 2000, p.14 – grifo nosso).

Esse procedimento orienta a focalização das políticas, com os mais pobres devendo ser atendidos por políticas de caráter compensatório e os demais por políticas orientadas pelo mercado. Enquanto as políticas compensatórias devem agir em favor do fortalecimento das capacidades individuais, com o propósito de fortalecer os indivíduos, de forma a que possam competir em igualdade de condições com outros grupos, as políticas orientadas para o grupo dos pobres, sustentam-se nos valores expressos no empreendedorismo competitivo (KRAYCHETE, 2012, p.185).

Quanto as propostas contidas nos projetos apoiados pelo PNUD, os documentos revelam o uso estratégico, por parte das entidades executoras, para capitanear recursos e ampliar o leque de ações sociais. Posto que, a transparência no processo de financiamento dificulte casos de corrupção no interior do programa, os projetos podem estar envoltos a utilização política da pobreza<sup>287</sup>. Por conseguinte, os projetos examinados, mesmo com inovações teóricas e menor burocratização, não se afastam dos problemas inerentes a política brasileira.

Há uma expressiva tendência de políticas de alívio a pobreza que se orientam por teorias e dados estatísticos, como forma excluir e incluir populações nas políticas sociais, o mesmo ocorre com os projetos analisados. Todos os PRODOC's examinados reforçam algum critério de seleção e, sobretudo, atrela-o ao enfrentamento da pobreza. Facetas de utilizações política da pobreza, como a "indústria da seca"<sup>288</sup> (ou política hidráulica), permanecem em estruturas inovadoras como as do PNUD.

É o caso do PRODOC de apoio a SUDENE (BRA/98/017). Segundo o projeto "Programa Regional de Desenvolvimento Sustentável (SUDENE)" a "[...] questão da irregularidade de chuvas (seca), que expõe e dramatiza a fragilidade sócio-econômica desses municípios, impõe, periodicamente, a necessidade de

---

<sup>287</sup> O desdobramento do uso político da pobreza tem consequências que podem ser compartilhadas com o pensamento de "usos da pobreza" na concepção de Zygmunt Bauman, diz: "Essa é uma razão boa o bastante para que a economia política da incerteza apresente, como um de seus ingredientes indispensáveis, a distribuição do papel do 'problema dos pobres' como uma questão de lei e ordem ou como objeto de preocupação humanitária – e nada mais do que isso. Quando a primeira representação é usada, a condenação popular dos pobres – mais deprimidos do que privados – chega tão próximo quanto possível de queimar o medo popular em efígie. Quando se utiliza a segunda representação, a ira contra a crueldade e a insensibilidade dos caprichos do destino pode ser canalizada com segurança para feiras de caridade inócuas, e a vergonha da impassividade pode ser evaporada em curtas explosões de solidariedade humana" (BAUMAN, 2008, p.151-152).

<sup>288</sup> Marco Villa em "Vida e morte no sertão: Histórias das secas no Nordeste nos séculos XIX e XX" contribui na compreensão sobre o termo "indústria da seca" e o uso político da mesma. Para Villa, a pobreza e a desigualdade na região nordestina existem pela coexistência da incompetência dos gestores públicos e de uma elite intelectual nordestina que insiste em apontar a seca como a raiz dos problemas na região e, por conseguinte, sugerem e formulam políticas (VILLA, 2000).

ações emergenciais por parte do Governo Federal” (BRASIL, 1998, p.3). Atrair o problema da seca como causa exclusiva dos problemas sociais do nordeste é uma prática de uso político da pobreza combatida desde os anos 50s por Josué de Castro e Celso Furtado. Segundo Castro (1957) e Furtado (1998), não se trata de fazer o enfrentamento à seca, mas considerá-la parte do sistema ecológico nordestino, desta forma, criar no nordeste uma economia que pudesse conviver com a seca. Portanto, os projetos do PNUD em parceria com o governo brasileiro não estão imunes aos vícios da cultura política brasileira.

Selim Jahan, diretor do Grupo de Redução da Pobreza no PNUD, declarou que a corrupção e o uso político da pobreza podem ser mais prejudiciais do que a crise econômica no combate à pobreza (AGÊNCIA BRASIL, 2011). No entanto, ressalta-se que o uso político da pobreza é inerente a cultura política brasileira e não ao modelo de intervenção no enfrentamento da miséria proposto pelo PNUD. O programa das Nações Unidas mostra-se atento aos processos corruptíveis envolvidos a execução de seus programas e acredita que uma estrutura menos burocratizada e mais transparente, como tem almejado, possibilita evitar tais práticas desviantes. Segundo Selim Jahan:

Em algumas sociedades, a corrupção é institucionalizada. Isso ocorre por muitas razões. Uma delas é que, às vezes, existem muitas regras. Se você é o responsável por essas regras, você sempre pode usá-las para conseguir dinheiro dos outros. Se você simplifica essas regras e dá transparência aos gastos, você pode reduzir a corrupção (Selim Jahan *apud* AGÊNCIA BRASIL, 2011).

Com efeito, a natureza dos projetos, referentes ao setor *político, econômico e social*, mesmo com a constatação da necessidade de mudança estrutural do quadro social brasileiro, parece estar bloqueado no plano procedimental. Observa-se que as propostas para essa mudança parecem não apresentar um plano condizente com o panorama da extrema pobreza no país, visto não se expandirem os planos de redução da miséria para além do campo da seguridade social. Nesse sentido, os projetos parecem não ser capazes de alterar o padrão de organização social da conjuntura desigual no Brasil. Portanto, não se vê possibilidade de um combate à pobreza extrema através de programas que não levam em conta o combate efetivo à privação e à impotência política através de mudanças estruturais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo sobre os projetos de combate à pobreza, apoiados pelo PNUD, possibilitou revisar velhas práticas político-administrativas, não só apontando para a necessidade de novos procedimentos no relacionamento intergovernamental mas, sobretudo, proporcionando oportunidades de aperfeiçoamento e enriquecimento técnico, político e administrativo. Dessa forma, o estudo contribuiu para o mapeamento da estrutura de combate à miserabilidade e ajudou a compreender a constante dificuldade em superar as mazelas sociais de diversas ordens no território brasileiro.

Esta pesquisa teve por objetivo contribuir com o debate sobre a maneira como o Estado brasileiro vem intervindo no combate à extrema pobreza quando se associa a organismos internacionais. Não se pretendeu esgotar e/ou concluir o debate, muito pelo contrário, tentou-se apontar caminhos para novos estudos ou para retomar antigos dilemas. Ademais, seria muita pretensão imaginar, diante dos múltiplos projetos, estudos e intervenções desenvolvidos, a possibilidade de formar juízos definitivos. Ressalta-se que os projetos analisados são importantes para o quadro social do país; o que se questiona e analisa aqui é a maneira procedimental de suas ações e, principalmente, o que os documentos, ou seja os projetos, podem revelar quando analisados em profundidade.

À guisa de conclusão, notaram-se avanços e novas roupagens para o combate à extrema pobreza, especialmente, quando comparados aos programas brasileiros associados a organizações internacionais de épocas anteriores. Nesse sentido, analisou-se o processo histórico de políticas de enfrentamento à pobreza com a intenção de compreender como se deu e como se tem dado o modelo de intervenção do Estado na redução da miserabilidade. A pesquisa apontou que o clientelismo, o assistencialismo, a burocratização, o patrimonialismo e as ações tutelares, que já caracterizavam as políticas sociais nacionais, desde a década de 1930 (DRAIBE 1998; 2005a, LAVINAS 2005, VIEIRA, 1987), ainda permanecem no seio das políticas públicas, independente da sigla partidária que esteja controlando o executivo, do regime em voga ou do organismo internacional que esteja associado à esfera pública.

No entanto, o PNUD está formando uma nova maquinaria institucional de combate à pobreza que contém avanços e estagnações. Os

documentos analisados apresentam novas frentes de combate à pobreza, as quais, pode-se dizer, são todas provenientes de um embate político que se vem efetivando através de sugestões de políticas públicas após a Segunda Guerra Mundial, ganhando fôlego com a incorporação do ideal de Desenvolvimento Humano e dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio nas últimas décadas.

Os projetos apoiados pelo PNUD para a redução da pobreza apresentam, em seu documento de projeto (PRODOC), uma série de inovações, todas elas permeadas do conceito de Desenvolvimento Humano. Não obstante, suas imprecisões conceituais, os documentos apontam para a *multidimensionalidade* como forma eficiente de combater a extrema pobreza, muito embora, no “Roteiro para Verificação de Enquadramento de Propostas de Projetos” fornecido pela ABC/PNUD, não se identificou nenhuma menção ou exigência com relação à multidimensionalidade especificamente. Mas, a orientação multidimensional está contida nos ideais da ONU, do PNUD, do conceito de Desenvolvimento Humano e do IPM (índice de pobreza multidimensional) e sem dúvida, demonstra um avanço significativo no modelo de enfrentamento da pobreza.

Logo, a estrutura analítica possibilitada pela perspectiva multidimensional ganha contornos de efetividade, segundo as propostas dos PRODOC's, quando se desdobra em ações impulsionadas pelo estímulo à governança democrática e/ou governação. No entanto, a ambiguidade do termo contribui para formas distintas de alcançá-la. Seja através da descentralização, da municipalização, da capacitação ou do empreendedorismo, entre outros aspectos apontados nos eixos analíticos, mas, em nenhum dos projetos, o empoderamento do público-alvo é suficientemente abordado pela estratégia de ação proposta pelo PRODOC.

Esses projetos que estimulam a governança democrática tem, em sua base, um arranjo político e conceitual híbrido que tem influências significativas no interior dos PRODOC's. Esse arranjo é a junção entre os consensos criados a partir dos discursos de fragilização do Estado, das várias compreensões incorporadas sobre o Desenvolvimento Humano e da gestão do tipo gerencialista presentes nos projetos analisados. Esse hibridismo político-conceitual é a razão pela qual encontram-se variáveis interpretativas diversas sobre conceitos fundamentais para o combate da pobreza. Essa dubiedade de conceitos-chave como Desenvolvimento Humano, Capacitação, Descentralização, Multisetoriada,

Municipalização, Governança Democrática e tantos outros representam dificuldade para aquele que pretenda debruçar-se sobre o estudo dos projetos. Ademais, a miscelânea conceitual encontrada nos PRODOC's parece contribuir, significativamente, para dificultar a implementação e o alcance dos resultados esperados pelos projetos.

Esses documentos dizem muito sobre o que vem sendo implementado e, quando analisados em profundidade, permitem, entre outros aspectos, compreender e alertar sobre questões fundamentais de nossas políticas públicas. Conclui-se que a inovação apresentada no primeiro eixo de análise parece não oferecer subsídios estratégicos suficientes para romper com os problemas estruturais do cenário político, econômico e social brasileiro. No entanto, as inovações formuladas têm garantido algumas melhorias, mesmo que singelas, nas estatísticas sociais. Com efeito, no que se refere à inovação, os documentos de projetos avançaram, mas a sua efetivação enquanto agente transformador parece estar estagnada, conforme demonstra a estratégia de sua implementação, visto que os avanços não têm assegurado direitos, liberdade de escolha e o empoderamento dos extremamente pobres.

Outrossim, a questão apontada refere-se ao modelo pelo qual tem sido orientados os projetos apoiados pelo PNUD. A natureza política e econômica dos projetos tem muito do modelo de gestão gerencialista que parece ser um balizador das mudanças estruturais. As dificuldades de ruptura com o modelo clientelista e assistencialista, que vigora também nas políticas sociais em parceria com o PNUD, podem estar bloqueando a execução dos projetos pelo modelo gerencialista de avaliação dos PRODOC's como visto na dissertação. Embora, em alguns momentos, apresentem o diagnóstico preciso e necessário sobre a estrutura que fomenta a extrema pobreza no país, os projetos estão contaminados por um direcionamento do papel do Estado que se demonstrou não ser o mais impactante para as políticas sociais nacionais.

Como observado, a proposta gerencialista impõe um modelo de Estado que preconiza seu recuo e o conceito de governança democrática, afastado do seu objetivo de empoderar pessoas, conjuga-se perfeitamente à gestão gerencial. Os conceitos de descentralização, municipalização, multissetorialidade e outros encontrados nos PRODOC's orientam um tipo de governança democrática que reitera um modelo de gestão gerencialista, retroalimentando-se, portanto, em

uma perspectiva que se afasta do empoderamento do público-alvo e de um protagonismo maior do Estado. Por conseguinte, parece ser necessária a reorientação política do Estado, como agente das transformações estruturais, trazendo para o seio da política os dilemas apresentados pela sociedade civil (FURTADO, 1999; 2000; 2002, CIMADAMORE; CATANI, 2007; SEIBEL; GELINSKI, 2010).

Destaca-se que o discurso sobre a fragmentação do Estado, através de consensos criados pelas cúpulas das Nações Unidas e norteadores dos PRODOC's, limitam as características democráticas que o conflito político poderia trazer aos projetos (LAUTIER, 2010). As demandas globais apresentadas pelas Nações Unidas, parecem, muitas vezes, não atender as demandas nacionais, em especial, dos países periféricos. A visão exógena<sup>289</sup> das dificuldades brasileiras não dá conta da extrema urgência em tocar em assuntos como a reforma agrária, reforma fiscal ou a educação como agente transformador. Portanto, as causas que originam a extrema pobreza no Brasil são de ordem que destoa, em alguns aspectos, daquelas apresentadas pelos PRODOC's; mesmo com a percepção de empoderar o público-alvo parece que estratégias voltadas ao empreendedorismo e a capacitação voltada a uma inserção no mercado de trabalho, mas ainda não qualificada, parecem não ser ações significativas para que os beneficiários dos projetos pudessem romper, definitivamente com sua condição de absolutamente pobre.

Os projetos apresentam imbrólios conceituais e visões distintas de um mesmo processo, parecendo não haver uma orientação *una* por parte do PNUD e das entidades executoras. Um aspecto que está presente em todos os projetos pesquisados é a pouca clarividência da relação entre resultados esperados e diminuição da pobreza. Este apontamento deve servir como um alerta para a elaboração dos PRODOC's futuros na instituição do PNUD. É essencial a entidade da ONU firmar um compromisso com as entidades executoras para estas apresentarem, de forma clara, como pretendem alcançar os objetivos e os

---

<sup>289</sup> Para atentar a necessidade de uma visão mais endógena dos problemas sociais brasileiros, ler o caso sobre a concepção de bem-estar social para três tribos indígenas do Brasil, estudo apresentado no artigo intitulado: "The Clash of Cosmographies: Indigenous Societies and Project Collaboration – Three ethnographic cases (Kaingang, Sateré-Mawé, Baniwa)" (WRIGHT; KAPFHAMMER; WIJK, 2012).

resultados esperados, ou seja, qual o real impacto do projeto na redução da pobreza extrema.

Quanto à natureza da cooperação com o PNUD, a agência tem se solidificado como uma estrutura importante na agenda governamental, agindo, sobretudo, como facilitadora na destinação de recursos, na implementação desburocratizada dos projetos e no suporte técnico oferecido. Entretanto, ao analisar os documentos que compõem os projetos, o PNUD tem deixado a desejar na contribuição teórica que poderia oferecer na elaboração de políticas públicas estratégicas, no entanto, quanto às questões estruturais, o enfrentamento é descartado. A atuação do PNUD no Brasil tem sido limitada pelo fato de não conseguir traduzir as ideias e os conceitos inovadores sugeridos no âmbito das Nações Unidas em ações procedimentais e normativas, sobretudo, aquelas que se referem à erradicação da miséria.

Contudo, os projetos não asseguram, no campo dos direitos constitucionais, a superação da pobreza absoluta por parte da população mais carente, pois, enquanto projetos, as propostas estão sujeitas a alterações em face de mudanças partidárias no comando governamental e de crises financeiras constantes. Nota-se a existência de entraves políticos que impossibilitam avanços estruturais no modelo de intervenção proposto pelos projetos. Ademais, os projetos que poderiam atuar como mecanismos de enfrentamento da miséria têm sido fragmentados entre diversos atores que, por muitas vezes, não possuem as capacidades e os interesses necessários para os propósitos de mudanças profundas.

Ainda que elaborados por entidades nacionais, os projetos apoiados pelo PNUD, em parceria com o governo brasileiro, estão presos às amarras da concepção exógena de combate à pobreza que foi pensada no âmbito das Nações Unidas. Logo, não há projetos que estimulem, significativamente, o fortalecimento ou capacitação de seguimentos da sociedade civil que reivindicam a desconcentração de terra, de renda ou de poder. Neste sentido, pode-se fazer um balanço que, entre rupturas e continuidades, os projetos demonstram uma expressiva permanência do fator gerencial e do assistencialismo, o que não quer dizer que não houve redução da burocratização. No entanto, os PRODOC's, com relação aos aspectos como o clientelismo, o mandonismo local e o patrimonialismo, dão poucos indicativos de superação de tais práticas. Para que se possa verificar, em profundidade, processos

de rompimento, ou não, com tais vícios políticos, faz-se necessária uma análise *in loco* da execução destes projetos.

## REFERENCIAS<sup>290</sup>

ABC. Agência Brasileira de Cooperação. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br>>. Acesso em: 13 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. Agência Brasileira de Cooperação. **Cooperação Sul-Sul**. Disponível em: <[http://www.abc.gov.br/abc\\_por/webforms/interna.aspx?secao\\_id=32&Idioma\\_id=1](http://www.abc.gov.br/abc_por/webforms/interna.aspx?secao_id=32&Idioma_id=1)>. Acesso em: 13 jul. 2012.

ABRANCHES, Sérgio Henrique et al. **Política Social e combate à pobreza**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1987

ABREU, Alzira Alves de *et al* (coords.). **Dicionário Histórico-Bibliográfico Brasileiro – Pós-1930**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br>>.

\_\_\_\_\_. Desenvolvimentismo. In: ABREU, Alzira Alves de *et al* (coords.). **Dicionário Histórico-Bibliográfico Brasileiro – Pós-1930**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010a. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br>>.

\_\_\_\_\_. INPS. In: ABREU, Alzira Alves de *et al* (coords.). **Dicionário Histórico-Bibliográfico Brasileiro – Pós-1930**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010b. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br>>.

\_\_\_\_\_. *et al* (coords.). **Dicionário Histórico-Bibliográfico Brasileiro – Pós-1930**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010c. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br>>.

AGÊNCIA BRASIL. **Corrupção pode ser mais prejudicial ao combate à pobreza do que crise econômica, diz diretor do PNUD**. Entrevista concedida a repórter Carolina Pimentel do veículo Agência Brasil no dia 23 de setembro de 2011. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2011-09-23/corruptao-pode-ser-mais-prejudicial-ao-combate-pobreza-do-que-crise-economica-diz-diretor-do-pnud>>. Acesso em: 25 fev. 2013.

ALMEIDA, Célia. **Política e planejamento**: o Plano de Saúde Leonel Miranda. Revista de Saúde Pública, ano 2006; 40 (3) : 381 - 5. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsp/v40n3/02.pdf>>. Acesso em: 27 abr. 2012.

AMBROSIO, Alessandra. **Informações sobre Projetos ABC/PNUD**. Mensagem recebida por: <[titogalvanin@yahoo.com.br](mailto:titogalvanin@yahoo.com.br)> em 22 de ago. de 2012.

ANNAN, Kofi. **Nós, os povos, o papel das Nações Unidas no século XXI**. 2000. Disponível em: <<http://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/Nosospovos.pdf>>. Acesso em: 11 de ago. de 2012.

ANOS DE INCERTEZA (1930 – 1937): relações internacionais. In: **A Era Vargas: dos anos 20 a 1945**. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos30-37/RelacoesInternacionais>>. Acesso em: 30 mar. 2012.

<sup>290</sup> Baseada na ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR 6023: referências: elaboração. Rio de Janeiro, ago. 2002.

ARAÚJO, Brás; José; PIMENTA, Eli. Movimento Jan-Jan. In: ABREU, Alzira Alves de *et al* (coords.). **Dicionário Histórico-Bibliográfico Brasileiro – Pós-1930**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010.

ARAUJO, Gilda Cardoso. **A relação entre federalismo e municipalização: desafios para a construção do sistema nacional e articulado de educação no Brasil**. Educação e Pesquisa, São Paulo, v. 36, n.1, p. 389-402, jan./abr. 2010.

ARRUDA, Ângelo. **Nossas cidades: desafios habitacionais**. 61ª Semana Oficial de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (SOEEA), São Luis, 2004. Disponível em: <[http://www.fna.org.br/site/uploads/noticias/arquivos/Nossas\\_Cidades-Desafios\\_Habitacionais.pdf](http://www.fna.org.br/site/uploads/noticias/arquivos/Nossas_Cidades-Desafios_Habitacionais.pdf)>. Acesso em: 02 mai. 2012.

ARRUDA, Marcos; CALDEIRA, Cesar. **Como Surgiram as Constituições Brasileiras**. Rio de Janeiro: FASE (Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional). Projeto Educação Popular para a Constituinte, 1986.

AZEVEDO, Fernando de. **Manifesto dos educadores: mais uma vez convocados**. Publicado em 1º de Julho de 1959 em revistas e jornais da época. Disponível em: <<http://www.pedagogiaemfoco.pro.br/Manifesto59.pdf>>. Acesso em: 06 mar. 2012.

AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luis Aureliano Gama de. **Habitação e Poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação**. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1982. Disponível em: <<http://www.bvce.org/LivrosBrasileirosDetalhes.asp?ldRegistro=253>>. Acesso em: 16 mar. 2012.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Presença dos Estados Unidos no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Brasileira, 1978.

BAPTISTA, Myrian Veras. **Planejamento: introdução à metodologia do planejamento social**. São Paulo: Editora Cortez&Moraes, 1978.

BARROS, Ricardo Paes de; et. al. **Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, Dossiê Desigualdade, v..15, n.42, p.125-142, fev. 2000.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade Líquida**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

\_\_\_\_\_. **Em busca da política**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

\_\_\_\_\_. **Globalização: as conseqüências humanas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

\_\_\_\_\_. **A sociedade individualizada: vidas contadas histórias vividas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008.

BEHRING, Elaine R.; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BELIK, Walter. **Um bilhão de famintos**. Carta Capital, artigo publicado em 8 de outubro de 2011. p.1-4. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/carta-na-escola/um-bilhao-de-famintos/>>. Acesso em: 12 de jul. 2012.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **O governo Janio Quadros**. São Paulo: Brasiliense, 1981.

BNDES. Banco Nacional de Desenvolvimento. **Desenvolvimento Local (BRA/00/031)**. 2000, 37p. Disponível em: <[http://www.pnudbrasil.org.br/projetos/pobreza\\_desigualdade/visualiza.php?id07=81](http://www.pnudbrasil.org.br/projetos/pobreza_desigualdade/visualiza.php?id07=81)>. Acesso em: 07 de fev. de 2013.

BOMENY, Helena. **O sentido político da educação de Jango**. Disponível em: <[http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/artigos/NaPresidenciaRepublica/O\\_senti\\_do\\_politico\\_da\\_educacao\\_de\\_Jango](http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/artigos/NaPresidenciaRepublica/O_senti_do_politico_da_educacao_de_Jango)>. Acesso em: 12 mar. 2012a.

\_\_\_\_\_. **Educação e desenvolvimento: o debate nos anos 1950**. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/artigos/Educacao/Anos1950>>. Acesso em: 04 abr. 2012b.

BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da habitação social no Brasil**. Revista Análise Social, Vol. XXIX, 1994 (p.711-732). Disponível em: <<http://www.ufpel.edu.br/faurb/prograu/documentos/artigo1-habitacaosocial.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2012.

BOURDIEU, Pierre. **Contrafogos 2**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 11 de ago. de 2012.

BRASIL. **Decreto nº 19.402, de 14 de Novembro de 1930**. Cria uma Secretária de Estado com a denominação de Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública. **Diário Oficial da União**, Seção 1, 18/11/1930. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19402-14-novembro-1930-515729-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 23 mar. 2012.

BRASIL. **Decreto nº 51.736, de 21 de Fevereiro de 1963a**. Fixa normas para a concessão de bolsas de estudos e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Seção 1, 22/02/1963. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-51736-21-fevereiro-1963-391427-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 15 mar. 2012.

BRASIL. **Decreto nº 52.161, de 27 de Junho de 1963b**. Dispõe sobre a Comissão Coordenadora do Plano Trienal de Educação. **Diário Oficial da União**, Seção 1, 03/07/1963. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-52161-27-junho-1963-392161-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 08 abr. 2012.

BRASIL. **Decreto nº 55.551, de 12 de Janeiro de 1965**. Regulamento a Lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1964, que institui o Salário-Educação, e dá outras

providências. **Diário Oficial da União**, Seção 1, 13/01/1965. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-55551-12-janeiro-1965-395895-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 24 abr. 2012.

BRASIL. **Decreto nº 62.402, de 14 de Março de 1968**. Ratifica o contrato de empréstimo celebrado pela União Federal com o Banco Interamericano de Desenvolvimento e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Seção 1, 15/03/1968. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-62402-14-marco-1968-403517-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 24 abr. 2012.

BRASIL. **Decreto nº 68.908, de 13 de Julho de 1971**. Dispõe sobre Concurso Vestibular para admissão aos cursos superiores de graduação. **Diário Oficial da União**, Seção 1, 14/07/1971. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-68908-13-julho-1971-411394-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 27 abr. 2012.

BRASIL. **Decreto-lei nº 525, de 1º de julho de 1938**. Institue o Conselho Nacional de Serviço Social e fixa as bases da organização do serviço social em todo o país. **Diário Oficial da União**, Seção 1, 05/07/1938. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-525-1-julho-1938-358399-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 16 fev. 2012.

BRASIL. **Decreto-lei nº 2.162, de 1º de Maio de 1940a**. Institue o salário mínimo e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Seção 1, 04/05/1940. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-2162-1-maio-1940-412194-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 13 fev. 2012.

BRASIL. **Decreto-lei nº 2.478, de 5 de Agosto de 1940b**. Cria o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS) no Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. **Diário Oficial da União**, Seção 1, 07/08/1940. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-2478-5-agosto-1940-412428-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 14 fev. 2012.

BRASIL. **Decreto-lei nº 4.048, de 22 de Janeiro de 1942a**. Cria o Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários (SENAI). **Diário Oficial da União**, Seção 1, 24/01/1942. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4048-22-janeiro-1942-414390-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso: 13 de fev. de 2012>. Acesso em: 15 mar. 2012.

BRASIL. **Decreto-lei nº 4.275, de 17 de Abril de 1942b**. Autoriza o Ministério da Educação e Saúde a organizar um serviço de Saúde Pública em cooperação com Instituto Office Interamerican Affairs of the United States of America. **Diário Oficial da União**, Seção 1, 20/04/1942. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4275-17-abril-1942-414257-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 21 de abr. 2012.

BRASIL. **Decreto-lei nº 7.293, de 2 de Fevereiro de 1945**. Cria a Superintendência da Moeda e do Crédito, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Seção 1,

03/02/1945. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-7293-2-fevereiro-1945-416335-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 27 fev. 2012.

BRASIL. **Decreto-lei nº 9.218, de 1º de Maio de 1946a.** Autoriza a instituição da "Fundação da Casa Popular". **Diário Oficial da União**, Seção 1, 04/05/1946. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-9218-1-maio-1946-417087-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 23 fev. 2012.

BRASIL. **Decreto-lei nº 9.403, de 25 de Junho de 1946b.** Atribui à Confederação Nacional da Indústria o encargo de criar, organizar e dirigir o Serviço Social da Indústria, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Seção 1, 28/06/1946. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-9403-25-junho-1946-417689-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 15 fev. 2012.

BRASIL. **Decreto-lei nº 9.853, de 13 de Setembro de 1946c.** Atribui à Confederação Nacional do Comércio o encargo de criar e organizar o Serviço Social do Comércio e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Seção 1, 16/09/1946. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-9853-13-setembro-1946-450067-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 15 fev. 2012.

BRASIL. **Decreto-lei nº 30.020, de 29 de Setembro de 1951.** Cria a Comissão Nacional de Bem Estar Social diretamente subordinada ao Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Seção 1, 03/10/1951. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-30020-29-setembro-1951-339422-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 09 fev. 2012.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 72, de 21 de Novembro de 1966.** Unifica os Institutos de Aposentadoria e Pensões e cria o Instituto Nacional de Previdência Social. **Diário Oficial da União**, Seção 1, 22/11/1966. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-72-21-novembro-1966-375919-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 24 abr. 2012.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de Fevereiro de 1967a.** Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Seção 1, Suplemento, 27/02/1967. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-200-25-fevereiro-1967-376033-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 24 abr. 2012.

BRASIL, **Decreto-lei nº 228, de 28 de Fevereiro de 1967b.** Reformula a organização da representação estudantil e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Seção 1, 28/02/1967. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-228-28-fevereiro-1967-376022-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 24 de abr. 2012.

BRASIL. **Decreto-lei nº 477, de 26 de Fevereiro de 1969a.** Define infrações disciplinares praticadas por professores, alunos, funcionários ou empregados de

estabelecimentos de ensino público ou particulares, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Seção 1, 26/02/1969. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-477-26-fevereiro-1969-367006-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 24 abr. 2012.

BRASIL. **Decreto-lei nº 869, de 12 de Setembro de 1969b**. Dispõe sobre a inclusão da Educação Moral e Cívica como disciplina obrigatória, nas escolas de todos os graus e modalidades, dos sistemas de ensino no País, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Seção 1, 15/09/1969. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-869-12-setembro-1969-375468-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 24 abr. 2012.

BRASIL. **Lei nº 1.920 de 25 de Julho de 1953**. Cria o Ministério da Saúde e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Seção 1, 29/07/1953. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-1920-25-julho-1953-367058-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 07 mar. 2012.

BRASIL. **Lei nº 3.692 de 15 de Dezembro de 1959**. Institui a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Seção 1, 16/12/1959. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-3692-15-dezembro-1959-354371-norma-pl.html>>. Acesso em: 02 mar. 2012.

BRASIL. **Lei nº 4.024, de 20 de Dezembro de 1961**. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Seção 1, 27/12/1961. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4024-20-dezembro-1961-353722-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 14 mar. 2012.

BRASIL. **Lei nº 4.214, de 2 de Março de 1963a**. Dispõe sobre o "Estatuto do Trabalhador Rural". **Diário Oficial da União** - Seção 1 - 18/03/1963, Página 2857 (Publicação Original). Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4214-2-marco-1963-353992-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 16 mar. 2012.

BRASIL. **Lei nº 4.266, de 3 de Outubro de 1963b**. Institui o salário-família do Trabalhador e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Seção 1, 08/10/1963. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4266-3-outubro-1963-353319-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 16 de mar. 2012.

BRASIL. **Lei nº 4.440, de 27 de Outubro de 1964a**. Institui o Salário-Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Seção 1, 29/10/1964. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4440-27-outubro-1964-376713-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 16 abr. 2012.

BRASIL. **Lei nº 4.380, de 21 de Agosto de 1964b**. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Seção 1, 11/09/1964. Disponível em:

<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4380-21-agosto-1964-377666-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 16 abr. 2012.

BRASIL. **Lei nº 4.464, de 9 de Novembro de 1964c.** Dispõe sobre os Órgãos de Representação dos estudantes e dá outras providências. Diário Oficial da União, Seção 1, 11/11/1964. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4464-9-novembro-1964-376749-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 16 abr. 2012.

BRASIL. **Lei nº 4.917, de 17 de Dezembro de 1965.** Isenta dos impostos de importação e de consumo, e de outras contribuições fiscais, os alimentos de qualquer natureza, e outras utilidades, adquiridos no exterior, mediante doação, pelas instituições em funcionamento no País, que se dediquem à assistência social. Diário Oficial da União, Seção 1, 22/12/1965. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4917-17-dezembro-1965-369032-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 24 de abr. 2012.

BRASIL. **Lei nº 5.859, de 11 de Dezembro de 1972.** Dispõe sobre a profissão de empregado doméstico e dá outras providências. Diário Oficial da União, Seção 1, 12/12/1972. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5859-11-dezembro-1972-358025-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 28 abr. 2012.

BRASIL. **Lei nº 5.890, de 8 de Janeiro de 1973.** Altera a legislação de previdência social e dá outras providências. Diário Oficial da União, Seção 1, 11/06/1973. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5890-8-junho-1973-357986-publicacaooriginal-1-pl.html> >. Acesso em: 28 abr. 2012.

BRASIL. **Lei nº 6.136 de 7 de Novembro de 1974a.** Inclui o salário-maternidade entre as prestações da Previdência Social. Diário Oficial da União, Seção 1, 08/11/1974. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6136-7-novembro-1974-357013-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 29 abr. 2012.

BRASIL. **Lei nº 6.168 de 9 de Dezembro de 1974b.** Cria o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social - FAS - e dá outras providências. Diário Oficial da União, Seção 1, 10/12/1974. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6168-9-dezembro-1974-357497-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 29 abr. 2012.

BRASIL. **Lei nº 6195 de 19 de Dezembro de 1974c.** Atribui ao FUNRURAL a concessão de prestações por acidente do trabalho. Diário Oficial da União, Seção 1, 20/12/1974. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6195-19-dezembro-1974-357483-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 29 abr. 2012.

BRASIL. **Lei nº 10.172/2001, de 9 de janeiro de 2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: [http://www.inep.gov.br/download/cibec/2001/titulos\\_avulsos/miolo\\_PNE.pdf](http://www.inep.gov.br/download/cibec/2001/titulos_avulsos/miolo_PNE.pdf) >. Acesso em: 8 fev. 2013.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Projeto de Apoio à Implementação do Programa HABITAR BRASIL/BID (BRA/00/019)**. 2000, 114p. Disponível em: <  
[http://www.pnudbrasil.org.br/projetos/pobreza\\_desigualdade/visualiza.php?id07=16](http://www.pnudbrasil.org.br/projetos/pobreza_desigualdade/visualiza.php?id07=16)  
 >. Acesso em: 07 de fev. de 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Inovação em Políticas Públicas para o Combate à Pobreza Rural e Fortalecimento da Agricultura Familiar como eixo da Inclusão Produtiva e Sustentabilidade (BRA/11/009)**. 2011, 125p. Disponível em:<  
[http://www.pnudbrasil.org.br/projetos/pobreza\\_desigualdade/visualiza.php?id07=320](http://www.pnudbrasil.org.br/projetos/pobreza_desigualdade/visualiza.php?id07=320)  
 >. Acesso em: 07 de fev. de 2013.

BRASIL. Ministério da Integração Regional. **Programa Regional em Desenvolvimento Sustentável (SUDENE) (BRA/98/017)**. 1998, 35p. Disponível em: <  
[http://www.pnudbrasil.org.br/projetos/pobreza\\_desigualdade/visualiza.php?id07=75](http://www.pnudbrasil.org.br/projetos/pobreza_desigualdade/visualiza.php?id07=75)  
 >. Acesso em: 07 de fev. de 2013.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Direitos Humanos - Um Compromisso com a Consolidação da Democracia (BRA/01/021)**. 2001, 63p. Disponível em:<  
[http://www.pnudbrasil.org.br/projetos/pobreza\\_desigualdade/visualiza.php?id07=49](http://www.pnudbrasil.org.br/projetos/pobreza_desigualdade/visualiza.php?id07=49)  
 >. Acesso em: 07 de fev. de 2013.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Promoção da Saúde em um Novo Modelo de Atenção (BRA/98/006)**. 1998a, 42p. Disponível em: <  
<http://www.pnudbrasil.org.br/projetos/visualiza.php?id07=68> >. Acesso em: 07 de fev. de 2013.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Diretrizes para o desenvolvimento da cooperação técnica Internacional multilateral e bilateral**. 2ª ed. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2004a. 64p. Disponível em:  
 <[http://www.abc.gov.br/abc\\_por/webforms/interna.aspx?secao\\_id=29&Idioma\\_id=1](http://www.abc.gov.br/abc_por/webforms/interna.aspx?secao_id=29&Idioma_id=1)>.  
 Acesso em: 22 de ago. 2012.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Formulação de Projetos de Cooperação Técnica Internacional (PCT): Manual de Orientação**. 2 ed. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2004b. 48p. Disponível em:  
 <[http://www.abc.gov.br/abc\\_por/webforms/interna.aspx?secao\\_id=29&Idioma\\_id=1](http://www.abc.gov.br/abc_por/webforms/interna.aspx?secao_id=29&Idioma_id=1)>.  
 Acesso em: 22 de ago. 2012.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma da nova gestão pública. **Revista do Serviço Público**, 53(1), jan./mar., 2002.

BRONZO, Carla. **Intersectorialidade como princípio e prática nas políticas públicas: reflexões a partir do tema do enfrentamento da pobreza**. XX Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública “¿Cómo enfrentar los desafíos de la transversalidad y de la intersectorialidad en la gestión pública?” Caracas, 2007. 8-45p. Disponível em: <  
[http://www.clad.org/siare\\_isis/fulltext/0056806.pdf](http://www.clad.org/siare_isis/fulltext/0056806.pdf) >. Acesso em: 7 fev. 2013.

\_\_\_\_\_. **Intersectorialidade, autonomia e território em programas municipais de enfrentamento da pobreza:** experiências de Belo Horizonte e São Paulo. Planejamento e Políticas Públicas | ppp | n. 35 | jul./dez. 2010, 119-160. Disponível em: < <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/200/194> >. Acesso em: 7 de fev. 2013.

CALICCHIO, Vera. Comissão Mista Brasil-Estados Unidos. In: ABREU, Alzira Alves de *et al* (coords.). **Dicionário Histórico-Bibliográfico Brasileiro – Pós-1930**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010.

CAMARGO, Aspásia. Ligas Camponesas. In: ABREU, Alzira Alves de *et al* (coords.). **Dicionário Histórico-Bibliográfico Brasileiro – Pós-1930**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010.

CAMPOS, Rodrigo P. Resenha: **Políticas Internacionais de Saúde na era Vargas:** O Serviço Especial de Saúde Pública, 1942-1960. Campos, Andre L.V. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; 2006. 318 p. Cadernos de Saúde Pública, vol.23, nº 5, Rio de Janeiro, Maio, 2007. ISBN: 85-7541-081-4. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-311X2007000500026](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2007000500026)>. Acesso em: 14 fev. 2012.

CANO, Wilson. **Soberania e política econômica na América Latina**. São Paulo: Ed. UNESP, 2000.

CARDOSO, Fernando H. A questão do Estado no Brasil. In: \_\_\_\_\_. **Autoritarismo e Democratização**. São Paulo: Paz e Terra, 1975.

CARVALHO, Daniela G. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar e a Sustentabilidade:** o caso do Distrito Federal. (2005-2008) 238p. Dissertação de Mestrado. Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília-DF, 2009. Disponível em: <[comunidades.mda.gov.br/o/3801554](http://comunidades.mda.gov.br/o/3801554)>. Acesso em: 23 mar. 2012.

CASTRO, Anna Maria. (ORG). **Fome:** um tema proibido. Rio de Janeiro, Editora Vozes, 2003.

\_\_\_\_\_. **Nutrição e desenvolvimento:** análise de uma política. Tese para o concurso de livre docência em Sociologia: Instituto de Nutrição do Centro de Ciências da Saúde da UFRJ. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro; 1977.

CASTRO, Josué de. **Ensaio de Biologia Social**. 4.ed. São Paulo/SP: Brasiliense S.A., 1968a.

\_\_\_\_\_. **Geografia da fome**. 11.ed. São Paulo/SP: Gryphus., 1960a.

\_\_\_\_\_. **Geopolítica da fome**. 8.ed. São Paulo/SP: Brasiliense S.A., 1968b. v.1 (p.9 – 210)

\_\_\_\_\_. **Geopolítica da fome**. 8.ed. São Paulo/SP: Brasiliense S.A., 1968b. v.2 (p.211 - 467)

\_\_\_\_\_. **O livro negro da fome.** 4.ed. São Paulo/SP: Brasiliense S.A., 1960b.

\_\_\_\_\_. **Sete Palmos de Terra e um caixão.** São Paulo/SP: Brasiliense S.A., 1966.

\_\_\_\_\_. **Documentário do Nordeste.** São Paulo/SP: 4 ed. Brasiliense S.A. 1957.

CASTRO, Maria Helena Guimarães; FARIA, Vilmar E. Política social e consolidação democrática no Brasil. In: MOURA, Alexandrina Sobreira de (org.). **O Estado e as Políticas Públicas na transição democrática.** (p.194 – 215) Rio de Janeiro, Ed. Vértice, 1989.

CELLARD, André. A análise documental, pp. 295-316, In: POUPART, Jean et al (orgs.) **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos.** Petrópolis, Vozes, 2012.

CEPAL. **Escritório da CEPAL em Brasília.** Disponível em: <<http://www.cepal.org/brasil/>> Acesso em: 26 jul. 2012.

CERVO, Amado Luiz e BUENO, Clodoaldo. **A política Externa Brasileira (1822-1985).** São Paulo: Editora Ática, 1986.

CHAIA, Vera. **A Liderança Política de Jânio Quadros.** Ibitinga, SP: Ed. Humanidades, 1992.

CHONCHOL, Jacques. A crise e a situação alimentar na América Latina. In MINAYO, Maria Cecília de Souza. (Org). **Raízes da fome.** Petrópolis/RJ: Vozes Ltda. 1985, (p.58).

CIDAMORE, Alberto. Ciências Sociais e pobreza: a busca de um enfoque integrado, in WERTHEIN, J. et al. **Pobreza e Desigualdade no Brasil.** Brasília, UNESCO, 2003.

CIDAMORE, Alberto D.; CATTANI, Antonio D.(org.). **Produção de pobreza e desigualdade na América Latina.** Porto Alegre; Tomo Editorial/Clacso, 2007.

COHN, Amélia. **Caminhos da reforma sanitária.** Rev. Lua Nova, n.19, São Paulo, Nov. 1989. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451989000400009>>. Acesso em: 28 abr. 2012.

\_\_\_\_\_. Políticas sociais e pobreza no Brasil. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, n.12, jun/dez de 1995. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/138/140>>. Acesso em: 11 de ago. de 2012.

\_\_\_\_\_. Crise regional e planejamento. 1976. São Paulo, Perspectiva. In:FURTADO, R.F.A.; FURTADO, C.; HIRSCHMAN, A. et al. (2009). **O Nordeste e a saga da Sudene (1958-64).** Coleção Arquivos Celso Furtado, n. 3. Rio de Janeiro:Centro Celso Furtado/Ed. Contraponto, 2009.

CONTADOR, Claudio Roberto. **Avaliação social de projetos.** São Paulo Ed. Atlas, 1981.

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, v.37, n.5, p.969-992, set./out. 2003.

COSTA, Valeriano M. F.; VITA, Álvaro de.; PRALON, Eliana M. Reforma das Políticas Sociais num contexto de descentralização: o papel dos Programas Municipais de Garantia de Renda Mínima no combate à pobreza. **Cadernos Cedec**, n 65, São Paulo: Cedec, 1998. ISSN: 0101-7780. Disponível em: <[http://www.cedec.org.br/files\\_pdf/CAD65.pdf](http://www.cedec.org.br/files_pdf/CAD65.pdf)>. Acesso em: 04 abr. 2012.

COUTINHO, Amélia; GUIDO, Maria Cristina. GEISEL, Ernesto . In: ABREU, Alzira Alves de *et al* (coords.). **Dicionário Histórico-Bibliográfico Brasileiro – Pós-1930**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010.

COUTINHO, Joana A. **ONGs e políticas neoliberais no Brasil**. Florianópolis: Ed. UFSC, 2011. 148 p.

CUNHA, Luiz Antônio. Acordo MEC-USAID. In: ABREU, Alzira Alves de *et al* (coords.). **Dicionário Histórico-Bibliográfico Brasileiro – Pós-1930**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010.

\_\_\_\_\_; XAVIER, Libânia. MOBREAL. In: ABREU, Alzira Alves de *et al* (coords.). **Dicionário Histórico-Bibliográfico Brasileiro – Pós-1930**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010.

D'ARAUJO, Maria Celina Soares. Estado, classe trabalhadora e políticas sociais. In: FERREIRA, Jorge e DELGADO, Lucília de Almeida Neves. (ORG.) O Brasil Republicano (Vol.2). **O tempo do nacional-estatismo: do início da década de 1930 ao apogeu do Estado Novo**. 2 ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

DECLARAÇÃO DO MILÊNIO. **Nações Unidas**. Cimeira do Milênio, Nova Iorque, 6-8 de Setembro de 2000. Disponível em: <<http://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.pdf>>. Acesso em: 06 de set. de 2012.

DEMO, Pedro. **Pobreza Política**. Editora Autores Associados, Campinas, São Paulo, 1986 (5 ed.).

\_\_\_\_\_. **Politicidade da educação e/ou aprendizagem reconstrutiva política**. Núcleo de Estudos e Pesquisas em Educação Tecnológica Centro Tecnológico, UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina, 1999. p.1-9. Disponível em: <[http://www.nepet.ufsc.br/Artigos/Texto/Demo\\_1099.htm](http://www.nepet.ufsc.br/Artigos/Texto/Demo_1099.htm)>. Acesso em: 11 de ago. de 2012.

DESENVOLVIMENTO local. **Cadernos da Oficina Social**, 3. Rio de Janeiro: Oficina Social, 2000, 120 p.

DIAS, Sônia. MÉDICI, Emílio Garrastazu. In: ABREU, Alzira Alves de *et al* (coords.). **Dicionário Histórico-Bibliográfico Brasileiro – Pós-1930**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010.

DRAIBE, Sonia Miriam. A construção institucional da política brasileira de combate à pobreza: perfis, processos e agenda. In: **Cadernos de Pesquisa**, n.34. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas - NEPP, UNICAMP. Campinas, 1998. Disponível em: <<http://www.nepp.unicamp.br/index.php?s=15>>. Acesso em: 04 mai. 2012.

\_\_\_\_\_. As políticas sociais do regime militar brasileiro: 1964-1984. In: SOARES, Gláucio; D'ARAUJO, Maria Celina. **21 anos de regime militar**. (p.271-309). Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1994. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/6725>>. Acesso em: 02 fev. 2012.

\_\_\_\_\_. Brasil: 1980-2000 proteção e insegurança sociais em tempos difíceis. In: **Cadernos de Pesquisa**, n.65. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas - NEPP, UNICAMP. Campinas, 2005b. Disponível em: <<http://www.nepp.unicamp.br/index.php?p=19>>. Acesso em: 04 mai. 2012.

\_\_\_\_\_. Ciclos de reformas de políticas públicas em ambiente de consolidação da democracia: a experiência brasileira recente de reformas dos programas sociais. In: **Cadernos de Pesquisa**, n.63. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas - NEPP, UNICAMP. Campinas, 2005. Disponível em: <<http://www.nepp.unicamp.br/index.php?s=15>>. Acesso em: 04 mai. 2012.

\_\_\_\_\_. **Uma nova institucionalidade das políticas sociais?** Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas de programas sociais. São Paulo em Perspectiva, 11(4), 1997.

DUBET, François. Los límites de la igualdad de oportunidades. In: DUBET, François et al, Menos desigualdades, ¿más justicia social? **Revista Nueva Sociedad** n 239, mayo-junio de 2012. Disponível em: <[http://www.nuso.org/upload/articulos/42\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/42_1.pdf)>. Acesso em: 27 de ago. de 2012.

DULLES, John Walter Foster. **Carlos Lacerda: a vida de um lutador**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1992.

ECOSOC. **Trends in south-south and triangular development cooperation**. Background study for the Development Cooperation Forum, 2008. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ecosoc/docs/pdfs/south-south\\_cooperation.pdf](http://www.un.org/en/ecosoc/docs/pdfs/south-south_cooperation.pdf)>. Acesso em 13 jul. 2012.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **As três economias políticas do welfare state**. Lua Nova, n.24, p.85-117, set. 1991. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451991000200006>>. Acesso em: 24 de ago. de 2012.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. p.106-111, **Revista Lua Nova**. n. .28-29, São Paulo, Apr, 1993. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451993000100006>>. Acesso em: 11 de ago. de 2012.

FADUL, Élvia; SOUZA, Antonio Ricardo de. **Analisando a interface entre o gerencialismo, a criação das agências reguladoras e a inovação institucional**. Trabalho Apresentado no 30º Encontro da ANPAD, Salvador / BA, 23 a 27 de Setembro de 2006. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho&cod\\_edicao\\_subsecao=149&cod\\_evento\\_edicao=10&cod\\_edicao\\_trabalho=5300](http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho&cod_edicao_subsecao=149&cod_evento_edicao=10&cod_edicao_trabalho=5300)>. Acesso em: 22 de ago. 2012.

FAO. **Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação.**

Disponível em: <<https://www.fao.org.br/>> Acesso em: 12 de jul. 2012.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder:** formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo, 2001.

FAUSTO, Bóris (org.) **História Geral da Civilização Brasileira.** São Paulo:

DIFEL, Tomo III (O Brasil Republicano). Vol. 3 (1930-1964), 2007.

FUNASA, Ministério da Saúde. **SUCAM.** Disponível em:

<<http://www.funasa.gov.br/internet/museuSucam.asp>> Acesso em: 04 mai. 2012.

FURTADO, Celso. **A Fantasia Organizada.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

\_\_\_\_\_. **A reconstrução do Brasil.** In: Praga: estudos marxistas, São Paulo, Hucitec, n.8, p.9-13, ago. 1999.

\_\_\_\_\_. Brasil: da República Oligárquica ao Estado Militar. In: **Brasil:** tempos modernos. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979.

\_\_\_\_\_. **Em Busca de um Novo Modelo:** reflexões sobre a crise contemporânea. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

\_\_\_\_\_. **Formação econômica do Brasil.** São Paulo: Nacional, Ed.11, 1971.

\_\_\_\_\_. **O capitalismo global.** Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2000.

\_\_\_\_\_. **O mito do desenvolvimento econômico.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

\_\_\_\_\_. **Pré-revolução Brasileira.** Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.

\_\_\_\_\_. **Seca e Poder:** entrevista com Celso Furtado. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1998.

GALVANI, Flávia; MORSE, Stephen. Institutional sustainability: at what price? UNDP and the new cost sharing model in Brazil. **Development in Practice**, v. 14, Number 3, April 2004, 311-327. Disponível em: <

<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/0961452042000191178> >. Acesso em: 07 de fev. de 2013.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Cláudia. **Finanças públicas:** teoria e prática no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

GOMES, Marcelo Bolshaw. **Hermenêutica, Teoria Política e Imagem Pública.**

Trabalho apresentado no 1º Congresso da COMPOL (Associação Brasileira de Pesquisadores de Comunicação e Política), UFBA, 2006. Disponível em:

<[www.bocc.ubi.pt](http://www.bocc.ubi.pt)>. Acesso em: 24 de ago. de 2012

GUIMARÃES, Maria Beatriz; SOUSA, Márcia Cristina. SANTOS, Roberto. In: ABREU, Alzira Alves de *et al* (coords.). **Dicionário Histórico-Bibliográfico Brasileiro – Pós-1930**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010.

GURGEL, Claudio. **Gestão pública democrática**. Revista Gestão Pública. Belém: Escola de Governo do Estado do Pará, ano 1, n. 2, jun.2008.

HENRIQUES, Ricardo. Desnaturalizar a desigualdade e erradicar a pobreza: por um novo acordo social no Brasil. In: **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

HIRSCHMAN, Albert. **Ascensão e declínio da economia do desenvolvimento**. v. 25, n. 1, 1982. p. 5 – 24.

\_\_\_\_\_. **Projetos de desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1969.

HISTÓRIA AO ALCANCE. **A Revolução Keynesiana**. Disponível em: <<http://historiaaoalcance.blogspot.com.br/2012/03/revolucao-keynesiana.html>>. Acesso em: 07 de ago. de 2012.

HOUAISS, A. **Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva. Versão 3.0. 2009.

IAMAMOTO, Marila Villela; CARVALHO, Raul. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1988.

IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.

\_\_\_\_\_. **O colapso do populismo no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 3 Edição, 1975.

IBGE. **Conceitos**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/conceitos.shtm>>. Acesso em: 16 mar. 2012.

JESSOP, Bob. *State theory: Putting capitalist states in their place*. University Park, PA, The Pennsylvania State University Press, 1990.

JOLLY, Richard et al. **UN Contributions to Development Thinking and Practice**. Bloomington: Indiana University Press, 2004.

JULIÃO, Francisco. **As Ligas Camponesas do Brasil**. Disponível em: <[http://www.centrovictormeyer.org.br/attachments/376\\_Ligas%20camponesas%20do%20Brasil%20-%20Francisco%20Juliao.pdf](http://www.centrovictormeyer.org.br/attachments/376_Ligas%20camponesas%20do%20Brasil%20-%20Francisco%20Juliao.pdf)>. Acesso em: 04 mar. 2012.

JUNQUEIRA, Eduardo; CARDOSO, Elizabeth Dezouart. FERRAZ, Ester Figueiredo. In: ABREU, Alzira Alves de *et al* (coords.). **Dicionário Histórico-Bibliográfico Brasileiro – Pós-1930**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010.

JUNQUEIRA, Eduardo; GOMES, Adriana. BARBALHO, Jáder. In: ABREU, Alzira Alves de *et al* (coords.). **Dicionário Histórico-Bibliográfico Brasileiro – Pós-1930**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010.

KELLER, Vilma. GUDIN, Eugenio. In: ABREU, Alzira Alves de *et al* (coords.). **Dicionário Histórico-Bibliográfico Brasileiro – Pós-1930**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010.

KLIKSBERG, Bernado. **Repensando o Estado para o Desenvolvimento Social: superando dogmas e convencionalismos**. São Paulo: Cortez, 2002.

KORNIS, Mônica. VIANA, Sedagas. In: ABREU, Alzira Alves de *et al* (coords.). **Dicionário Histórico-Bibliográfico Brasileiro – Pós-1930**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010.

KRAYCHETE, Elsa Sousa. **Desenvolvimento e Cooperação Internacional**. CADERNO CRH, Salvador, v. 25, n. 65, p. 183-186, Maio/Ago. 2012. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-49792012000200001&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792012000200001&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 8 fev. 2013.

KROPF, Simone. MAGALHÃES, Rafael de Almeida. In: ABREU, Alzira Alves de *et al* (coords.). **Dicionário Histórico-Bibliográfico Brasileiro – Pós-1930**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010.

LAFER, Celso. Programa de Metas. In: ABREU, Alzira Alves de *et al* (coords.). **Dicionário Histórico-Bibliográfico Brasileiro – Pós-1930**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010.

LAMARÃO, Sergio. Liga de Defesa da Legalidade. In: ABREU, Alzira Alves de *et al* (coords.). **Dicionário Histórico-Bibliográfico Brasileiro – Pós-1930**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010.

LAVINAS, Lena. **Universalizando Direitos**. Observatório da Cidadania, 2004. Disponível: <[http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/relatorio\\_universalizando.pdf](http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/relatorio_universalizando.pdf)>. Acesso em: 20 de ago. de 2012.

\_\_\_\_\_. Pobreza no Brasil: números, miradas e miragens. Texto publicado no jornal **Folha de S. Paulo**, Caderno Dinheiro, p.4, 04 de dez. de 2005. Disponível em: <[http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/lavinas\\_deficit\\_e\\_redistribuicao.pdf](http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/lavinas_deficit_e_redistribuicao.pdf)>. Acesso em: 20 de ago. de 2012.

LAUTIER, Bruno. **O consenso sobre as políticas sociais na América Latina, negação da democracia?** Caderno CRH, Salvador, v.23, n.59, p.353-368, maio / ago. 2010. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-49792010000200010>>. Acesso em: 11 de ago. de 2012.

LEGUIZAMÓN, Sonia Alvarez. A produção da pobreza massiva e sua persistência no pensamento social latino-americano. (p.79-124). In: CIDAMORE, Alberto D.; CATTANI, Antonio D.(org.). **Produção de pobreza e desigualdade na América Latina**. Porto Alegre; Tomo Editorial/Clacso, 2007.

LEITE, Lara Costa. **Cooperação Sul-Sul: um ensaio conceitual**, 2010. Disponível em: < <http://mundorama.net/2010/06/15/cooperacao-sul-sul-um-ensaio-conceitual-por-lara-costa-leite/> >. Acesso em: 13 de jul. 2012.

LEMOS, Renato. SILVA, Costa e. In: ABREU, Alzira Alves de *et al* (coords.). **Dicionário Histórico-Bibliográfico Brasileiro – Pós-1930**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010.

LIRA, Alexandre Tavares do Nascimento. **A legislação de educação no Brasil durante a ditadura militar (1964-1985): um espaço de disputas**. Niterói: tese de doutorado. Universidade Federal Fluminense, 2010. Disponível em: <<http://www.historia.uff.br/stricto/td/1265.pdf>>. Acesso em: 16 abr. 2012.

MACHADO, João Guilherme Rocha. **O Desenvolvimento Econômico e as Nações Unidas: Uma Análise da Atuação do PNUD no Brasil**. 2007. Dissertação (Mestrado em Economia Política) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

\_\_\_\_\_. **Notas sobre a forma de atuação do PNUD no Brasil**. Carta Internacional. v. 3, n. 3, out. 2008. Disponível em: < [www.sumarios.org/sites/default/files/.../ilovepdf.com\\_split\\_7\\_12.pdf](http://www.sumarios.org/sites/default/files/.../ilovepdf.com_split_7_12.pdf) >. Acesso em: 09 de ago. de 2012.

MACHADO, João Guilherme Rocha; PAMPLONA, João Batista. A ONU e o desenvolvimento econômico: uma interpretação das bases teóricas da atuação do PNUD. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, v. 17, n. 1 (32), p. 53-84, abr. 2008. Disponível em: <[www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=648&tp=a](http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=648&tp=a)> Acesso em: 07 de ago. de 2012.

\_\_\_\_\_. **Caracterização e avaliação do desempenho do PNUD no**

Brasil segundo sua estratégia e forma de atuação. **Revista PESQUISA & DEBATE**, SP, v. 21, n. 1 (37) pp. 157-184, 2010. Disponível em: <[http://www.pucsp.br/pos/ecopol/downloads/26\\_08\\_11.pdf](http://www.pucsp.br/pos/ecopol/downloads/26_08_11.pdf)>. Acesso em: 09 de ago. de 2012.

MAGALHÃES, Rosana. **Fome – Uma (re) leitura de Josué de Castro**. Rio de Janeiro: Ed. Fio Cruz, 1997. 87 p.

MAGNOLI, Demétrio. **A História da Paz**. São Paulo: Contexto, 2008. 447p.

MALAN, Pedro. SUMOC. In: ABREU, Alzira Alves de *et al* (coords.). **Dicionário Histórico-Bibliográfico Brasileiro – Pós-1930**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010.

MANTEGA, Guido. **A economia política brasileira**. Ed. Polis/Vozes, 3ª Edição, 1985.

\_\_\_\_\_. A Fantasia Organizada: uma crônica do intervencionismo. **Revista de Economia Política**, v.6, nº1, Janeiro-Abril, 1986. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/21-10.pdf>>. Acesso em: 04 abr. 2012.

MARIGUELA, Carlos. Nossa Política. In: Problemas, **Revista Mensal de Cultura Política** n.13, Agosto/Setembro, 1948. Disponível em:

<[http://www.marxists.org/portugues/marighella/1948/09/politica\\_13.htm](http://www.marxists.org/portugues/marighella/1948/09/politica_13.htm)>. Acesso em: 30 mar. 2012.

MARQUES, Deise Lúci. **Educação em saúde na atenção básica**: concepções dos profissionais médicos do Programa Médico de Família de Niterói (RJ). Dissertação em nível de Mestrado, Serviço Social (UFF) – R.J. 2006. Disponível em: <[http://www.btdt.ndc.uff.br/tde\\_busca/processaPesquisa.php?listaDetalhes%5B%5D=666&listaIncluiPasta%5B%5D=666&processar=Processar](http://www.btdt.ndc.uff.br/tde_busca/processaPesquisa.php?listaDetalhes%5B%5D=666&listaIncluiPasta%5B%5D=666&processar=Processar)>. Acesso em 15 de abr. de 2012.

MARTINS, José de Souza. **A Sociedade vista do Abismo**: novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais. Petrópolis, RJ. Editora Vozes, 2002.

MASCARENHAS, Lícia; LOURENÇO NETO, Sydenham. SUDENE. In: ABREU, Alzira Alves de *et al* (coords.). **Dicionário Histórico-Bibliográfico Brasileiro – Pós-1930**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010.

MASCARO, Carlos Correa. **O município de São Paulo e o ensino primário**: ensaio de administração escolar. São Paulo: FAFIC; USP, 1960.

MAURIEL, Ana Paula Ornellas. Fundamentos do combate à pobreza na contemporaneidade: Amartya Sen e a perspectiva do desenvolvimento humano. *in* SERAINE, Ana Beatriz Martins dos Santos; SANTOS JUNIOR, Raimundo Batista dos; MIYAMOTO, Shiguenoli (org.). **Estado, desenvolvimento e políticas públicas**. Ijuí: Unijuí; Teresina: EDUFPI, 2008.

\_\_\_\_\_. **Combate à pobreza e desenvolvimento humano**: impasses teóricos na construção da política social na atualidade. 2008b. Tese (Doutorado Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas/São Paulo.

MAY, Tim. **Pesquisa social**: questões, métodos e processo. Porto Alegre, Artmed, 2004.

MAYER, Jorge M.; XAVIER, Libânia. QUADROS, Jânio. In: ABREU, Alzira Alves de *et al* (coords.). **Dicionário Histórico-Bibliográfico Brasileiro – Pós-1930**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010.

MEDEIROS, Leonilde Sérvolo; ARAÚJO, Brás José de. IBRA. In: ABREU, Alzira Alves de *et al* (coords.). **Dicionário Histórico-Bibliográfico Brasileiro – Pós-1930**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010.

MELO, Marcelo M. de; NEVES, Teresa C. W. (org.). Josué de Castro. Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações (Perfis parlamentares; nº. 52), 2007.

MELO, Marcus André B. C. de. Políticas públicas e transição democrática: notas sobre o reformismo conservador na política social e de habitação no Brasil 1974-1984. In: MOURA, Alexandrina Sobreira de (org.). **O Estado e as Políticas Públicas na transição democrática**. (p.168 – 190) Rio de Janeiro, Ed. Vértice, 1989.

MENDES, E.V. **Uma Agenda para a Saúde**. São Paulo: Hucitec, 1996.

MENDEZ, Ruben. P. Global taxation: The rise, decline and future of an idea at the United Nations. In: **United Nations Studies at Yale**. 2002. p.1-15. Disponível em: <[http://iddri.com/Publications/Collections/Idees-pour-le-debat/id\\_0204\\_mendez.pdf](http://iddri.com/Publications/Collections/Idees-pour-le-debat/id_0204_mendez.pdf)>. Acesso em: 20 de set. 2012.

MENDONÇA, Sonia Regina de; FONTES, Virginia Maria. **História do Brasil recente**: 1964-1980. Ed. Ática, São Paulo, 1988.

MESTRINER, Maria L. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2001.

MILANI, Carlos; SOLINÍS, Gérman. Pensar a democracia na governança mundial: algumas pistas para o futuro. pp.266-291. In: MILANI, Carlos; ARTURI, Carlos; SOLINÍS, Gérman (orgs.) **Democracia e governança mundial**: que regulações para o século XXI? Ed. Universidade/UFRGS/UNESCO, 2002.

MONTEIRO, Maria Carmina; COUTO, André. MACIEL, Marco. In: ABREU, Alzira Alves de *et al* (coords.). **Dicionário Histórico-Bibliográfico Brasileiro – Pós-1930**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010.

MOREIRA, Sergio. **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento**. Disponível em: <<http://www.ihgal.al.org.br/expediente/pnud.htm>>. Acesso em: 08 de ago. de 2012.

MOURA, Alexandrina Sobreira de (org.). **O Estado e as Políticas Públicas na transição democrática**. Rio de Janeiro, Ed. Vértice, 1989.

MOYSÉS, Aristidis. BORGES, Eucilieni de Melo. **Dinâmica do mercado imobiliário popular e seus impactos na reconfiguração espacial da RM de Goiânia**. 2010, 34p. Trabalho apresentado no Seminário Nacional de Governança Urbana e Metropolitana. Universidade Federal do Rio Grande do Norte - Número de ISBN: 978-85-61693-03-9. Disponível em: <[http://www.cchla.ufrn.br/seminariogovernanca/cdrom/ST3\\_Aristides\\_Elcileni.pdf](http://www.cchla.ufrn.br/seminariogovernanca/cdrom/ST3_Aristides_Elcileni.pdf)>. Acesso em: 8 fev. 2013.

MURPHY, Craig N. **The United Nations Development Programme: A Better Way?** Nova York: Cambridge University Press, 2006.

NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. **Seis décadas de presença da ONU no Brasil**. Disponível em: <[http://www.unicef.org/brazil/pt/onubrasil\\_livreto.pdf](http://www.unicef.org/brazil/pt/onubrasil_livreto.pdf)>. Acesso em: 30 jun. 2012.

NOGUEIRA, Jairo. **Plano/Programas e Projetos**. Disponível em: <<http://www.jaironogueira.noradar.com/jairo13.htm>>. Acesso em: 19 de fev. 2013.

O LONGO AMANHECER: **cinebiografia de Celso Furtado**. Direção de José Mariani, Rio de Janeiro, Vídeosfilmes, 2004. 1 DVD.

ODM. **Objetivos do Desenvolvimento Humano – Home Page**. Disponível em: <<http://www.objetivosdomilenio.org.br/>>. Acesso em: 20 de set. de 2012.

OEA. Alianza para el Progreso. Ser. H/XII.1. Ver. Unión Pan-americana, Washington, D.C., 1961. In: ACCAME, Ferruccio. (Diretor de la División de Análisis de Proyectos Sociales del BID). La inversión social e el desarrollo. In: **la primera década del BID: perspectivas para el Futuro**. Punta del Este, Uruguay: Mesa Redonda, BID, abril de 1970.

OLIVEIRA, Edson M. **Empreendedorismo social no Brasil: atual configuração, perspectivas e desafios – notas introdutórias**. Rev. FAE, Curitiba, v.7, n.2, p.9-18, jul./dez. 2004. Disponível em: <[http://www.fae.edu/publicacoes/pdf/revista\\_da\\_fae/fae\\_v7\\_n2/rev\\_fae\\_v7\\_n2\\_02.pdf](http://www.fae.edu/publicacoes/pdf/revista_da_fae/fae_v7_n2/rev_fae_v7_n2_02.pdf)>. Acesso em: 8 fev. 2013.

OLIVEIRA, Marielza. O desenvolvimento humano sustentável e os objetivos de desenvolvimento do milênio. In: **Desenvolvimento Humano no Recife / Atlas Municipal**. Disponível em: <<http://www.recife.pe.gov.br/pr/secplanejamento/pnud2006/doc/analiticos/desenvolvimentohumano.pdf>>. Acesso em: 11 de ago. de 2012.

ONU. **A história da organização**. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/conheca-a-onu/a-historia-da-organizacao/>>. Acesso em: 18 de jun. 2012.

PAES, Maria Helena Simões. **A Década de 60: rebeldia, contestação e repressão política**. São Paulo; Ed. Ática, 1997.

PAIXÃO, Luiz Antonio. Comentário à exposição de Benício Y. Schmidt. In: MOURA, Alexandrina Sobreira de (org.). **O Estado e as Políticas Públicas na transição democrática**. (p. 162 – 167). Rio de Janeiro, Ed. Vértice, 1989.

PARANÁ. Portal da Secretaria da Educação. Programas e Projetos - Paraná Digital - **O que é?** 2012. Disponível em: <<http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=419#>>. Acesso em: 03 fev. 2013.

PARANÁ. Secretaria de Estado de Educação do Paraná. **Educação Básica e Inclusão Digital no Estado do Paraná (BRA/03/036)**. 2003, 33p. Disponível em: <[http://www.pnudbrasil.org.br/projetos/pobreza\\_desigualdade/visualiza.php?id07=59](http://www.pnudbrasil.org.br/projetos/pobreza_desigualdade/visualiza.php?id07=59)>. Acesso em: 07 fev. 2013.

PARR, Sakiko Fukuda. **Operacionalizando as idéias de Amartya Sen sobre capacidades, desenvolvimento, liberdade e direitos humanos - o deslocamento do foco das políticas de abordagem do desenvolvimento humano**. 2002. Disponível em: <<http://sergiorosendo.pbworks.com/f/Fukuda-Parr+2002+Sen.pdf>>. Acesso em: 07 fev. 2013.

PEREIRA, Jesus M. Resenha: COUTINHO, Joana A. **ONGs e políticas neoliberais no Brasil**. Florianópolis: Ed. UFSC, 2011. 148 p. **MEDIAÇÕES, LONDRINA**, v. 17 n. 2, p. 290-292, Jul./Dez. 2012

PEREIRA, Potyara A. P. **A Política social no contexto da seguridade social e do Welfare State: a particularidade da Assistência Social**. Serviço Social & Sociedade, 56. São Paulo, 1998

PERES, João. **Na saúde, ditadura começou abertura ao setor privado.** Disponível em: < <http://www.redebrasilatual.com.br/temas/cidadania/2012/03/na-saude-ditadura-comecou-abertura-ao-setor-privado>>. Acesso em: 24 de abr. 2012.

PINHEIRO, Letícia. **A política externa independente durante o governo João Goulart.** Disponível em: <[http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/artigos/NaPresidenciaRepublica/A\\_politica\\_externa\\_independente](http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/artigos/NaPresidenciaRepublica/A_politica_externa_independente)>. Acesso em: 04 abr. 2012.

PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO, s.1. **Banco Nacional da Habitação**, 1966. v. 2, pp. 20-21.

PNUD. **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento no Brasil.** Disponível em: <<http://www.pnud.org.br>>. Acesso em: 11 de ago. de 2012.

\_\_\_\_\_. Informe sobre o desarrollo humano 1994. **Nuevas dimensiones de La seguridad humana**, 1994. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/fr/rapports/>>. Acesso em 12 de set. de 2012.

\_\_\_\_\_. Relatório sobre o Desenvolvimento Humano 2010. **A verdadeira riqueza das nações: vias para o desenvolvimento humano**, 2010. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/fr/rapports/>>. Acesso em: 12 de set. de 2012.

\_\_\_\_\_. Relatório sobre o Desenvolvimento Humano 2011. **Sustentabilidade e Equidade: Um Futuro Melhor para Todos.** PNUD/ONU, 2011. Disponível em: < <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2011> >. Acesso em: 03 fev. 2013.

\_\_\_\_\_. **Manual de Execução Nacional de Projetos.** PNUD/Brasil; 1º e Fevereiro de 2006. 35p. Disponível em: < <http://www.pnud.org.br/pnud/arquivos/ManualdeExecuoNacional-01022006.pdf> >. Acesso em: 19 fev. 2013.

POLIGNANO, Marcus Vinícius. Histórias das Políticas de Saúde no Brasil: Uma Pequena Revisão. **Cadernos do Internato Rural** - Faculdade de Medicina/UFMG, 2001.

POSSAS, Cristina de Albuquerque. **Saúde e Trabalho: a crise da previdência social.** Rio de Janeiro: Edições Graal, 1981.

PREBISCH, Raúl. **Dinâmica do desenvolvimento latino-americano.** São Paulo: Fundo de Cultura, 1963.

RAMOS, Plínio de Abreu; COSTA, Marcelo. FIGUEIREDO, João Batista. In: ABREU, Alzira Alves de *et al* (coords.). **Dicionário Histórico-Bibliográfico Brasileiro – Pós-1930.** Rio de Janeiro: CPDOC, 2010.

RAZENTE, Nestor. **Acordo de Cooperação Paraná/BIRD: recriando as relações intergovernamentais através do financiamento do desenvolvimento urbano.** Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas), USP, São Paulo, 358 fls, 2003.

REDE BRASIL ATUAL. **Para Chauí, ditadura iniciou devastação física e pedagógica da escola pública.** Disponível em:

<<http://www.redebrasilatual.com.br/temas/cidadania/2012/03/para-marilena-chaui-ditadura-militar-fez-com-que-universidades-nao-oferecam-formacao-humanista>>.

Acesso em: 24 abr. 2012.

REIS, Cristina Froes de Borja. **A Pobreza do Atual Debate Sobre Pobreza: Sen, Sachs e Collier.** 2011, 19-27p. Temas de economia aplicada: Informações FIPE, junho de 2011. Disponível em: <

[http://www.fipe.org.br/publicacoes/downloads/bif/2011/6\\_19-27-crist.pdf](http://www.fipe.org.br/publicacoes/downloads/bif/2011/6_19-27-crist.pdf) >. Acesso em 8 fev. 2013.

RELATÓRIO DA COMISSÃO MISTA. **O Observador Econômico e Financeiro**, n 230, abril de 1955. p.277-336. Disponível em:

<[http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201109231638540.MD2\\_0\\_277\\_1.pdf](http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201109231638540.MD2_0_277_1.pdf)>. Acesso em: 18 de set. 2012.

REZENDE, Maria José de. As raízes históricas do atraso econômico e político no Brasil: A interpretação de Josué de Castro. **Cadernos CERU**, série 2, n 15, 2004.

\_\_\_\_\_. **As formas de intervenção do estado na área social no Brasil:** alguns desafios vividos pelo país no limiar do século XXI. Revista Reflexión Política, vol. 12, núm. 24, dezembro, 2010, p. 6-16. UNAB, Colômbia. Disponível em:

<<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/110/11017129002.pdf> >. Acesso em: 10 de ago. de 2012.

\_\_\_\_\_. O que os Relatórios do Desenvolvimento Humano das Nações Unidas indicam em Relação à Interdependência de Diversos Indivíduos, Instituições, Organizações e Países? **Revista Política Hoje**, v. 20, n. 1, 2011. Disponível em: < [www.politicahoje.ufpe.br/index.php/politica/article/download/.../86](http://www.politicahoje.ufpe.br/index.php/politica/article/download/.../86) >. Acesso em: 10 de ago. de 2012.

\_\_\_\_\_. Os Relatórios do Desenvolvimento Humano e a ampliação do acesso à educação aos grupos mais pobres: em pauta o debate sobre capacidades, habilitações e igualdade de oportunidades. **Revista Interações**, Nº 21 PP. 124-151, 2012a. Disponível em: < <http://revistas.rcaap.pt/interaccoes/article/view/1526/1218> >. Acesso em: 07 fev. 2013.

\_\_\_\_\_. **Os Relatórios de Desenvolvimento Humano (RDHs/PNUD/ONU) e as propostas de descentralização do poder e de ampliação da participação política.** Trabalho preparado para apresentação no VI Congresso Latinoamericano da Ciência Política, organizado pela Associação Latinoamericana de Ciência Política (ALACIP). Quito, 12 a 14 junho de 2012b. Disponível em: < [http://www.flacsoandes.org/web/imagesFTP/1354894539.FA\\_AGORA\\_2012\\_DE\\_REZENDE.pdf](http://www.flacsoandes.org/web/imagesFTP/1354894539.FA_AGORA_2012_DE_REZENDE.pdf) >. Acesso em: 07 fev. 2013.

RIBEIRO, Maria Luisa S.. **História da Educação Brasileira: A Organização Escolar.** 4 ed. São Paulo: Moraes, 1982.

RIBEIRO, Ricardo Alaggio. As origens da Aliança pra o Progresso. In: Ana beatriz Seraine; Raimundo Batista dos Santos júnior; Shiguenoli Myiamoto.. (Org.). **Estado,**

**desenvolvimento e políticas públicas.** 01 ed. Ijuí - RS: Unijuí, 2008, v. 01, p. 319-362.

\_\_\_\_\_. A teoria da Modernização, a Aliança para o Progresso e as relações Brasil – Estados Unidos. Perspectivas – **Revista de Ciências Sociais.** São Paulo: Universidade Estadual Paulista/UNESP, Vol. 30: p.p.151-175, jul-dez/ 2006

ROCHA, Sônia Maria Rodrigues. **Pobreza no Brasil.** Afinal do que se trata? Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005.

RODHES, R.A.W. The new governance, governing without government. In: **Political Studies**, v.44, n.4, p.652-667, 1996.

ROMÃO, M. Distribuição de renda, pobreza e desigualdades regionais no Brasil. In: CAMARGO, J.M. e GIAMBIAGI, F. (orgs) **Distribuição de renda no Brasil.** São Paulo, Paz e Terra, 1991.

SANTIAGO, Rodrigo. **1962 - Um roteiro para entender os temas que dominavam a SUDENE.** Cadernos do Desenvolvimento vol. 6 (8), maio de 2011, 57-61p.

SANTOS, Boaventura de Souza. Os processos da globalização. In **A globalização e as ciências sociais.** São Paulo, Cortez. 2002. P. 1-20. Disponível em: <<http://www.eurozine.com/pdf/2002-08-22-santos-pt.pdf>>. Acesso em: 11 de ago. de 2012.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça:** a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SANTOS JUNIOR, Raimundo Batista dos ; BONIFACIO, R. . Autonomia Econômica e Política no Capitalismo Contemporâneo. In: Ana Beatriz Martins dos Santos Seraine; Raimundo Batista dos Santos Junior; Shiguenoli Miyamoto. (Org.). **Estado, Desenvolvimento e Políticas Públicas.** 1ed .Ijuí/Teresina: Unijuí/EDUFPI, 2008, v. 1, p. 129-152.

SÃO PAULO. Prefeitura Municipal, Secretaria Municipal de Assistência Social. **Capacitação em Gerência Social (BRA/03/015)**. 2003, 84p. Disponível em: <[http://www.pnudbrasil.org.br/projetos/pobreza\\_desigualdade/visualiza.php?id07=51](http://www.pnudbrasil.org.br/projetos/pobreza_desigualdade/visualiza.php?id07=51)>. Acesso em: 07 de fev. de 2013.

SÃO PAULO. Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo. **Avaliação e Aprimoramento da Política Social no Estado de São Paulo (BRA/05/018)**. 2004, 38p. Disponível em: <[http://www.pnudbrasil.org.br/projetos/pobreza\\_desigualdade/visualiza.php?id07=287](http://www.pnudbrasil.org.br/projetos/pobreza_desigualdade/visualiza.php?id07=287)>. Acesso em: 07 de fev. de 2013.

SARMENTO, Carlos Eduardo. **O Plano Trienal e a política econômica no presidencialismo**. Disponível em: <[http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/artigos/NaPresidenciaRepublica/O\\_plan\\_o\\_trienal\\_e\\_a\\_politica\\_economica](http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/artigos/NaPresidenciaRepublica/O_plan_o_trienal_e_a_politica_economica)>. Acesso em: 04 abr. 2012.

SAÚDE PÚBLICA. **Portal Eletrônico**. Disponível em: <[http://www.saudepublica.web.pt/05-promocaoaude/Dec\\_Sundsvall.htm](http://www.saudepublica.web.pt/05-promocaoaude/Dec_Sundsvall.htm)>. Acesso em: 23 dez. 2012.

SAWAYA, Ana Lydia et al. Os dois Brasis: quem são, onde estão e como vivem os pobres brasileiros. **Estudos Avançados**, vol.17 n°.48, São Paulo. May/Aug. 2003. p.21-45. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142003000200003>>. Acesso em: 12 de jul. 2012.

SCHDMIT, Benício Viero. Política Social e transição democrática. (p.141-161) In: MOURA, Alexandrina Sobreira de (org.). **O Estado e as Políticas Públicas na transição democrática**. Rio de Janeiro, Ed. Vértice, 1989.

SEIBEL, Erni José; GELINSKI, Carmem Rozário Ortiz G. Concepção do Estado e Escolha da Metodologia de Avaliação de Políticas Públicas. **Cadernos de Pesquisa Interdisciplinar em Ciências Humanas**, (UFSC) Florianópolis, v.13, n.102, p.119-134, jan/jul 2012. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.5007/1984-8951.2012v13n102p119>>. Acesso em: 23 de ago. de 2012.

SEN, Amartya K. **The standard of living (The Tanner lectures)**. Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

\_\_\_\_\_. **Desigualdade reexaminada**. Rio de Janeiro, São Paulo: Record, 2001.

\_\_\_\_\_. **Sobre ética e economia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SILVA, Fabrício Pereira. BORNHAUSEN, Jorge. In: ABREU, Alzira Alves de *et al* (coords.). **Dicionário Histórico-Bibliográfico Brasileiro – Pós-1930**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010.

SILVA, Hélio. **A Novembrada - o Governo Café Filho 1955**. São Paulo: Editora Três, 1975.

SKIDMORE, Thomas E. **Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco**. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1975.

SMITH, Andy. Governança de múltiplos níveis: o que é e como pode ser estudada. In: **Administração Pública**: Coletânea. B. Guy Peters e Jon Pierre (orgs.), Editora UNESP, p.619-635, 2011.

SOUZA, D. B. de.; FARIA, L. C. M. de. **Políticas de financiamento da educação municipal no Brasil (1996-2002): das disposições legais equalizadoras às práticas político-institucionais excludentes**. Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação, Rio de Janeiro, v. 12, n. 42, p. 564-582, jan./mar. 2004.

STEIN, Rosa Helena. **Pobreza e desigualdade na América Latina sob o olhar dos organismos internacionais**. Revista Ser Social, Brasília, nº18, p.79-125, jan/jun 2006. Disponível em: <[www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=648&tp=a](http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=648&tp=a)>. Acesso em: 07 de ago. de 2012.

SZMRECSÁNYI, Tamás. (Org). **Malthus. Coleção Grandes Cientistas Sociais: nº24**. São Paulo/SP: Ática. 1982.

TEIXEIRA, Anísio. **Educação não é privilégio**. 5 ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1994.

THERBORN, Goran. **Globalização e desigualdade**: questões de conceituação e esclarecimento. (p. 122 – 164). Sociologia, Porto Alegre, Ano 3, nº6, julho-dezembro, 2001.

THOMPSON, John B. **Ideologia e Cultura Moderna - teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa**. Petrópolis: Vozes, 1999.

TOLEDO, Virginia. **Desigualdade no sistema educacional brasileiro é herança do período militar**. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/temas/cidadania/2012/03/desigualdade-no-educacional-brasileiro-e-heranca-do-periodo-militar>>. Acesso em: 24 abr. 2012.

UNIC. **ABC das Nações Unidas**. Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil, versão de maio do ano de 2009. Disponível em: <[http://unic.un.org/imucms/userfiles/rio/file/ABCNaesUnidas\\_Maio2009.pdf](http://unic.un.org/imucms/userfiles/rio/file/ABCNaesUnidas_Maio2009.pdf)>.

UNICEF. **UNICEF no Mundo**. Disponível em: < <http://www.unicef.org.br/> > Acessado em: 22 de jun. 2012.

VALADARES, Lícia do Prado; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. Banco Nacional da Habitação (BNH). In: ABREU, Alzira Alves de *et al* (coords.). **Dicionário Histórico-Bibliográfico Brasileiro – Pós-1930**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010.

VARGAS, Getúlio. **A nova política no Brasil**. v.3. Rio de Janeiro: José Olympio, 1938.

VASCONCELOS, Francisco de A. G. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. **Revista de Nutrição**. vol.18, n.4, Campinas-SP, Jul/Ago. 2005. ISSN 1415-5273. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1415-52732005000400001>>. Acesso em: 28 mar. 2012.

VASCONCELLOS, Gilberto Felisberto. **Aliança para O Progresso: Kennedy não gostava de Jango e Brizola**. 2010. Disponível em: <<http://saraiva13.blogspot.com.br/2010/02/historia-alianca-para-o-progresso.html>>. Acesso em: 25 abr. 2012.

VELASQUÉZ, Musa; ARAGÃO, Miriam; CORREIA, Maria Letícia. PIRES, Waldir. In: ABREU, Alzira Alves de *et al* (coords.). **Dicionário Histórico-Bibliográfico Brasileiro – Pós-1930**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010.

VERONESE, Marília Veríssimo; GUARESCHI, Pedrinho Arcides. Hermenêutica de profundidade na pesquisa social. **Revista de Ciências Sociais da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS)**. v. 42, nº 2, maio/ago 2006. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx/pdf/938/93842201.pdf>>. Acesso em: 24 de ago. de 2012.

VIEIRA, Evaldo. **Estado e miséria social no Brasil: de Getúlio a Geisel**. 2 ed – São Paulo: Cortez, 1987.

VILALOBOS, João Eduardo Rodrigues. **Diretrizes e bases da educação: ensino e liberdade**. São Paulo: EDUSP, 1969.

VILLA, Marco. A. **Vida e morte no sertão: Histórias das secas no Nordeste nos séculos XIX e XX**. São Paulo: Ática, 2000.

VIVA RIO. **Projeto BRA/03/033 – Parcerias com o terceiro setor na segurança humana**. 2003. Disponível em: <[http://www.pnudbrasil.org.br/projetos/pobreza\\_desigualdade/visualiza.php?id07=50#](http://www.pnudbrasil.org.br/projetos/pobreza_desigualdade/visualiza.php?id07=50#)>. Acesso em: 12 de set. de 2012.

ZIEGLER, Jean. **A fome no mundo explicada a meu filho**. Petrópolis/RJ. Ed. Vozes 2002.

ZYLBERBERG, Sônia. SANTANA, Carlos. In: ABREU, Alzira Alves de *et al* (coords.). **Dicionário Histórico-Bibliográfico Brasileiro – Pós-1930**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010.

WACQUANT, Loic. **As prisões da miséria**. 1999. Disponível em: <[http://www.fesppr.br/~daiane/Artigos%20de%20Sociologia%20Jur%EDdica/2\\_WACQUANT\\_Loic\\_Prisoes\\_da\\_Miseria\\_Redistribudo\\_por\\_BPI.pdf](http://www.fesppr.br/~daiane/Artigos%20de%20Sociologia%20Jur%EDdica/2_WACQUANT_Loic_Prisoes_da_Miseria_Redistribudo_por_BPI.pdf)>. Acesso em 12 de set. de 2012.

\_\_\_\_\_. **As duas faces do gueto**. São Paulo: Editora Boitempo, 2008.

WALLERSTEIN, Immanuel. **Capitalismo Histórico e Civilização Capitalista**. (p.9 – 94). Rio de Janeiro, Contraponto, 2001.

WEFFORT, Francisco C. **O populismo na política brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

## APÊNDICES

## APÊNDICE A

### Síntese da Legislação da Assistência Social nos anos de 1930 a 1946

<b>Dispositivo Legal</b>	<b>Data</b>	<b>Descrição</b>	<b>Situação</b>
DL nº20.351	31/08/31	Cria a Caixa de Subvenções – destinada a auxiliar estabelecimentos de caridade, de ensino técnico e serviços de nacionalidade do ensino.	Tornado sem efetivo pela Lei nº119/35
Lei nº 091	28/08/35	Determina as regras pelas quais são as sociedades declaradas de utilidade pública.	Em vigor
Lei nº 119	25/11/35	Regula a distribuição de subvenções a instituições de assistência, educação e cultura.	Tornado sem efetivo pela Lei nº525/38
DL nº525	01/07/38	Institui o Conselho Nacional e fixa as bases da Organização do Serviço Social em todo o país.	Revogado pela Lei nº8.742/93
DL nº527	01/07/38	Regula a cooperação financeira da União com as entidades privadas por intermédio do Ministério da Educação e Saúde (amplia para dois tipos – ordinários e extraordinários).	Revogado pelo dec.nº5.698/43
DL nº4.830	15/10/42	Institui a Legião Brasileira de Assistência – LBA	
DL nº 5.697	22/07/43	Dispõe sobre as bases da organização do Serviço Social em todo o país a que se refere o Decreto-Lei nº525/38.	Revogado pela Lei nº 8.742/93
DL nº 5.698	22/07/43	Dispõe sobre a cooperação financeira da União com as entidades privadas a que se refere o Decreto nº527/38 e indica o registro de instituições subvencionadas ou não.	Alterado pelo Art. Único da Lei nº 8.459/45
DL nº 5.844	07/07/43	Institui a isenção do imposto de renda às instituições de caráter beneficente e filantrópico.	
DL nº 7.961	18/09/45	Dispõe sobre a isenção na aplicação dos pisos salariais mínimos aos funcionários em atividades medicas.	Alterado pelo. Dec. Nº 9.573/46
DL nº 9.573	12/08/46	Possibilita a isenção total ou redução na aplicação dos pisos salariais não mais restrito apenas aos quadros médicos das instituições caritativas.	Altera o art. 22 do Dec. Nº 7. 961

Fonte: Adaptado de Mestriner (2001).

**APENDICE B**

<b>PRINCIPAIS PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO IMPLEMENTADOS NO BRASIL NO PERÍODO DE 1940-2003 E SUAS PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS</b>					
<b>Programa ou agência</b>	<b>Vínculo institucional</b>	<b>Público-Alvo</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Modalidade do benefício</b>	<b>Vigência</b>
Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS)	Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio	Trabalhador vinculado à Previdência Social	Assegurar condições favoráveis e higiênicas à alimentação dos segurados dos Institutos e Caixas de aposentadorias e Pensões.	Restaurantes populares, postos de subsistência, educação nutricional, treinamento e formação de recursos humanos, etc.	1940-1967
Comissão Nacional de Alimentação (CNA)	Ministério da Educação e Saúde	Grupo materno infantil, escolar e trabalhador	Estudar e propor normas da política nacional de alimentação, estudar o estado de nutrição e os hábitos alimentares da população brasileira; acompanhar e estimular as pesquisas relativas às questões e problemas de alimentação, entre outros.	Assistência alimentar e nutricional ao grupo materno infantil, escolares e trabalhadores.	1945 – 1972
Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (NAN)	Ministério da Saúde (MS)	Gestante, criança <6 anos, escolar de 7 a 14 anos, trabalhador de baixa renda, entre outros	Assistir o governo na formulação da política nacional de alimentação e nutrição, inclusive quanto à educação nutricional; funcionar como órgão central das atividades de alimentação e nutrição, entre outros.	Suplementação alimentar e nutricional para gestante, nutriz, criança <6 anos, escolares de 7 a 14 anos, trabalhadores de baixa renda, entre outros.	1972- 1997
Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	Ministério da Educação /Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)	Pré-escolar e escolar de 7 a 14 anos de idade da rede pública e filantrópica de ensino fundamental	Melhorar as condições nutricionais e a capacidade de aprendizagem e reduzir o índice de absenteísmo, repetência e evasão escolar; aumentar a resistência às doenças; contribuir para a melhoria dos hábitos alimentares.	Suplementação alimentar de 15% a 30% das necessidades nutricionais dos escolares por meio do fornecimento de pelo menos uma refeição diária no período de permanência na escolar	1954-atual
Programa de Nutrição em Saúde (PNS)	Ministério da Saúde INAN /Secretarias Estaduais de Saúde	Gestante, nutriz, criança <5 anos com renda familiar até dois salários mínimos.	Contribuir para a redução das taxas de mortalidade e morbidade infantil, natimortalidade, mortalidade proporcional em <5 anos e de crianças nascidas com baixo peso; estimular e possibilitar o prolongamento do aleitamento materno entre outros.	Distribuição gratuita de alimentos básicos: açúcar, arroz, farinha de mandioca, fubá de milho, leite em pó, entre outros.	1975-1985
Programa de Complementação Alimentar (PCA)	Ministério da Previdência e Assistência Social/ Legião Brasileira de Assistência (LBA)	Gestante, nutriz, criança <2 anos com renda familiar até dois salários mínimos.	Suprir direta e indiretamente as carências energéticas e proteicas por meio de complementação alimentar; promover a melhoria das condições de vida, entre outros.	Distribuição de produtos industrializados formulados e leite em pó.	1976-1990

**PRINCIPAIS PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO IMPLEMENTADOS NO BRASIL NO PERÍODO DE 1940-2003 E SUAS PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS**

<b>Programa ou agência</b>	<b>Vínculo institucional</b>	<b>Público-Alvo</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Modalidade do benefício</b>	<b>Vigência</b>
Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT)	Ministerio do Trabalho / Departamento Nacional de Saude e Seguranca do Trabalhador	Trabalhador de baixa renda com até cinco salarios minimos.	Proporcionar facilidades para a alimentação dos trabalhadores de baixa renda, visando a melhorar as condições de saúde do trabalhador; aumentar a produtividade no trabalho e reduzir os índices de absenteísmo e de acidentes de trabalho.	Fornecimento de grandes e pequenas refeicoes na empresa; cupons ou <i>tickets</i> para aquisição de refeições ou alimentos; distribuição de cestas básicas.	1976-atual
Programação de Abastecimento de Alimentos Basicos em Areas de Baixa Renda (PROAB)	Ministério da Agricultura / COBAL Companhia Brasileira de Alimentos – MS/INAN.	População de baixa renda.	Contribuir para a melhoria do nível de consumo de alimentos básicos por parte da população de baixa renda, por meio da oferta de gêneros essenciais na dieta da população, a preços reduzidos, entre outros.	Comercialização subsidiada de alimentos básicos: arroz, feijão, açúcar, farinha de mandioca, leite em pó, charque, peixe salgado e seco, ovos, óleo, fubá e outros.	1979-1999
Programa de Combate às Carencias Nutricionais Especificas	Ministério da Saude INAN / Secretarias Estaduais de Saude.	População em geral.	Combater as principais carências nutricionais especificas: Anemias nutricionais, Deficiencia da Vitamina A (hipovitaminose A), Deficiencia de Iodo (Bócio), entre outros.	Atividades de enriquecimento de alimentos; suplementação nutricional; distribuição de medicamentos entre outros.	1977-atual
Programa de Suplementacao Alimentar (PSA)	Ministério da Saude INAN / Secretarias Estaduais de Saude.	Gestante, nutriz, criança <2 anos com renda familiar até dois salários mínimos.	Semelhante aos do PNS	Distribuição gratuita de alimentos básicos.	1985-1988
Programa de Abastecimento Popular (PAP)	Ministério da Agricultura / COBAL Companhia Brasileira de Alimentos – MS/INAN.	População de baixa renda (<seis salários mínimos).	Semelhante aos do PROAB	Comercialização subsidiada de alimentos básicos: arroz, feijão, açúcar, farinha de mandioca, leite em pó, charque, peixe salgado e seco, ovos, óleo, fubá e outros.	1985-1988
Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes (PNLCC)	Secretaria do Planejamento (SEPLAN) Secretaria Especial de Acao Counuitaria SEAC)	Criança <7 anos com renda familiar até dois salários mínimos	Fornecer leite à população infantil pobre até sete anos (pertencentes a familias de renda de até dois salários mínimos).	Distribuição de cupons ou tichets para aquisição mensal de 30 litros de leite tipo "C".	1986-1991

**PRINCIPAIS PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO IMPLEMENTADOS NO BRASIL NO PERÍODO DE 1940-2003 E SUAS PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS**

<b>Programa ou agência</b>	<b>Vínculo institucional</b>	<b>Público alvo</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Modalidade do benefício</b>	<b>Vigência</b>
Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (PRODEA)	Ministério da Agricultura/ CONAB (Companhia Nacional de Abastecimento)	População em situações de emergências como seca, enchentes e de bolsões de pobreza.	Combate à fome, assistindo as populações em situações de emergência como seca, enchentes etc.	Distribuição gratuita de cestas básicas de alimentos	1993-2000
Programa Leite é Saúde (Atendimento aos desnutridos e às gestantes em risco nutricional)	MS/NAN / Secretarias Estaduais de Saúde.	Gestante e criança <2 anos com renda familiar até dois salários mínimos.	Atender aos desnutridos e às gestantes em risco nutricional entre outros.	Distribuição gratuita de leite em pó e óleo de soja	1993-1997
Programa de Combate às Carências Nutricionais (PCCN)	MS / Secretaria de Políticas de Saúde/ Coordenação Geral da Política de Alimentação e Nutrição .	Gestante, nutriz, criança <2 anos com renda familiar até dois salários mínimos.	Semelhantes aos do Leite é Saúde	Distribuição gratuita de leite integral ou outro produto alimentar	1998-2001
Programa Nacional de Renda Mínima (Bolsa Alimentação)	Ministério da Saúde/ Secretaria de Políticas de Saúde / Coordenação Geral da Política de Alimentação e nutrição	Gestante, nutriz, criança menor de sete anos.	Promover condições de saúde e nutrição de gestantes, nutrizes e crianças de seis meses a seis anos e onze meses de idade em risco nutricional, pertencente a famílias sem renda ou que possuam renda mensal de até R\$ 90,00 <i>per capita</i> , mediante a complementação da renda familiar para a melhoria a alimentação e o fomento à realização de ações básicas de saúde.	Saque com cartão magnético de R\$ 15,00 a R\$ 45,00 por mês, dependendo do número de beneficiários da família.	2001-2003
Programa Fome Zero	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA) / Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.	46 milhões de brasileiros com renda menor que US\$ 1.00 <i>per capita/dia</i> .	Inclusão social por meio da universalização dos direitos da cidadania, a começar pelos direitos sociais básicos- acesso à alimentação, saúde, educação, previdência e proteção do emprego- visando à redução do déficit social do país.	Conjunto de ações envolvendo cinco áreas: segurança alimentar e nutricional, renda e cidadania, programas complementares estruturais, ações emergenciais e educação cidadã.	2003-atual

Fonte: Adaptado de VASCONCELOS, 2005,p.457

## APENDICE C

### AS REALIZAÇÕES DO PLANO DE METAS NO GOVERNO J.K

A taxa média de crescimento do PIB foi de 7%, no período de 1957-1962, o que contrasta favoravelmente com a taxa de 5,2% dos dois quinquênios anteriores. O crescimento da renda real per capita foi de 3,9%, o que também contrasta favoravelmente com os períodos anteriores (1947-1951, 1952, 1956), quando esse crescimento foi de 2,1%. Esses resultados amplos devem ser atribuídos ao impacto geral do Plano de Metas, pois as projeções do grupo misto CEPAL-BNDE, publicadas em 1956, eram pessimistas e previam dificuldades durante o quinquênio se novas medidas não fossem tomadas para contrabalançar as tendências gerais da economia brasileira. Quanto aos setores específicos do plano, os resultados foram os seguintes:

I. O setor de energia, que abrangia 43,4% do investimento inicialmente planejado, compreendia as seguintes metas:

1) energia elétrica — elevação da capacidade instalada em 1956 (3.500.000kW) para 5.000.000kW em 1960, e 9.000.000kW em 1965. Em fins de 1960 tinham sido instalados 4.770.000kW, portanto, 87,6% da meta, e em fins de 1961 esta capacidade atingia 5.205.000kW.

2) energia nuclear — formação técnica de pessoal necessário à execução do programa nacional de energia nuclear; fabricação nacional de combustível nuclear, planejamento de instalações de usinas termelétricas, produção e distribuição de radioisótopos. Os objetivos da meta foram alcançados. Construiu-se e inaugurou-se o reator de pesquisas do Instituto de Energia Atômica na Cidade Universitária da USP, bolsas de estudos foram concedidas, realizaram-se prospecções de minérios nucleares; o Conselho Nacional de Energia Nuclear estocou material atômico produzido pela Orquima no Brasil etc.

3) carvão mineral — meta inicial, elevação da produção de carvão mineral para 2.500.000t, em 1960; meta revista, 3.000.000t para 1960. Em 1960 a produção foi de 2.199.000t, portanto, inferior à meta inicial. Em compensação, em virtude de emprego do sistema diesel na rede ferroviária, o consumo de carvão decresceu.

4) petróleo (produção) — meta inicial, 90 mil barris/diários; meta revista, 100 mil barris/dia. Alcançaram-se, em 1960, 75.500 barris/dia; portanto, 75,5% da meta revista. Em 1961 a produção atingiu 95.400 barris/dia.

5) petróleo (refinação) — meta inicial, 175 mil barris/dia, em 1960; meta vista, 308 mil barris/dia. Em 1960 alcançaram-se 18 mil barris/dia, portanto, 125% da meta inicial e 69% da meta revista. Em 1961 atingiram-se 308.600 barris/dia.

II. O setor de transportes, que abrangia 29,6% do investimento inicialmente planejado, subdividia-se nas seguintes metas:

6) ferrovias (reaparelhamento) — meta revista: a) material rodante de tração compreendendo a aquisição de nove locomotivas elétricas e 403 locomotivas diesel; b) material rodante de transporte, compreendendo a aquisição de 1.086 carros de passageiros e 10.943 vagões de carga; c) reaparelhamento da via permanente, com a aquisição de 791.600t de trilhos e acessórios e substituição de dormentes. Resultados em 1960: a) foram adquiridas nove locomotivas elétricas e 380 do tipo diesel, portanto alcançaram-se respectivamente 100% e 95% da meta no item a; b) foram adquiridos 504 carros de passageiros e 6.498 vagões de transportes, portanto, 51% e 59% da meta no item b; c) foram adquiridos 613.259t de trilhos, logo, 77% da meta no item a e substituíram-se 14.931.505 dormentes, mais do que o dobro do previsto. No conjunto, portanto, estima-se que a meta alcançou 76% do previsto.

7) ferrovias (construção) — meta inicial, 1.500km de ferrovias. Foram entregues ao público 826,5km: atingiu-se, portanto, cerca de 50% da meta revista, cabendo, no entanto, dizer que, apesar de se ter estendido apenas de 3,2% a rede ferroviária do país, o volume de carga transportada no período 1955-1960 cresceu de 21,7% e o número de passageiros aumentou 19,0% graças ao conjunto das metas 6 e 7.

8) rodovias (pavimentação) — meta inicial, 3.000km; meta revista, 5.000km e meta novamente revista, 5.800km. Alcançaram-se 6.202km, portanto, 207% da meta inicial e 107% da revista. Os resultados foram brilhantes, pois o governo aumentou, nesse período, em 100% a quilometragem de estradas federais pavimentadas.

9) rodovias (construção) — meta inicial, 10.000km; meta revista 12.000km, meta novamente revista, 13.000km. Alcançaram-se 14.970km, ou seja, 150% da meta inicial e 115% da meta novamente revista.

10) serviços portuários e de dragagens — a meta revista abrangia: a) obras portuárias, b) reaparelhamento, c) dragagem (25 milhões de metros cúbicos de terra e detritos a remover), d) equipamento de dragagem. Os itens de reaparelhamento e equipamento de dragagem foram integralmente cumpridos. Os outros dois itens foram abordados com firmeza, mas não integralmente cumpridos. Estima-se que a porcentagem do realizado sobre o previsto tenha sido de 56,1%.

11) marinha mercante — meta revista: incorporação de 30.000dwt de navios de longo curso, 330.000dwt de navios petroleiros e 200.000dwt de navios de cabotagem. Meta alcançada: 65.000dwt de longo curso, 300.000dwt de petroleiros e 190 mil de cabotagem.

12) transportes aeroviários — meta revista: compra de aviões, reequipamento do material de vôo, implantação de uma infra-estrutura de vôo adequado, estabelecimento de indústria aeronáutica. Meta alcançada, em termos físicos: acréscimo de 13 unidades à frota aérea, e serviços de infra-estrutura, inclusive novos campos entre os quais o de Brasília. Por outro lado, o índice de toneladas/quilômetro de utilização, em 1960, foi 585 milhões, o previsto para a meta.

III. O setor de alimentação, exceção feita à meta 13 (trigo), em que se contemplou diretamente a agricultura, abrangeu investimentos visando ao fortalecimento da infra-estrutura agrícola dentro do conceito — apontado na primeira parte desse verbete — de pontos de estrangulamento. Compreendia as seguintes metas:

13) trigo — meta revista: 1.500.000t a serem atingidas na safra de 1960. Em 1960 a produção de 370.000t, portanto, muito aquém da meta planejada e da produção de 1955.

14) armazéns e silos — meta inicial: rede com capacidade estática de 530.000t; meta revista, capacidade estática de 800.000t, sendo 330.000t para armazéns e 470 mil, silos. Alcançaram-se 569.233t de capacidade estática, 354.872t em armazéns e 214.361t em silos, portanto, 7% a mais da meta inicial e 71% da meta revista.

15) armazéns frigoríficos — meta inicial, capacidade estática de 100.000t; meta revista, 45.000t de capacidade estática. Ampliou-se em apenas 8.014t a capacidade estática, durante o período, apesar dos estímulos governamentais.

16) Matadouros industriais — meta inicial: construção de matadouros industriais com capacidade de abate diário de 3.550 bovinos e 1.300 suínos. Meta revista: capacidade de abate diário de 2.750 bovinos e 1.100 suínos. Alcançou-se capacidade para abate diário de 2.100 bovinos e setecentos suínos, portanto, 80% da meta revista.

17) mecanização da agricultura — meta inicial: ampliar o número de tratores. Meta revista: aumentar o número de tratores para 72 mil. Em 1957 o número de tratores em uso na agricultura era de 49 mil. Em 1960 estimou-se a existência de 77.362 tratores; portanto, superou-se a meta revista.

18) fertilizantes — meta revista: atendimento ao consumo — 40.000t de nitrogênio, 120.000t de anidrido fosfórico, 60.000t de óxido de potássio e a produção de adubos químicos básicos — 120.000 t de conteúdo de nitrogênio e anidrido fosfórico. Resultados para atendimento do consumo: 40.200t de nitrogênio, 102.000t de anidrido fosfórico e 65.000t de óxido de potássio; portanto, 100,5%, 95% e 108% da meta fixada. Para a produção: 290.000t, portanto, 2,5 vezes a quantidade fixada pela meta.

O setor de alimentação representava, no contexto inicial do Plano de Metas, apenas 3,2% do investimento planejado. Entretanto, não se pode dizer que essa pequena porcentagem tenha dificultado o desenvolvimento da agricultura brasileira. Independentemente do problema da justiça social no campo, que não cabe analisar aqui, cumpre observar que a taxa de crescimento da produção agrícola brasileira no período 1955-1960 foi de 7,2% ao ano, o que contrasta favoravelmente com a taxa de 3,3% do quinquênio anterior.

IV. O setor de indústrias de base, que absorvia 20,4% dos investimentos inicialmente contemplados pelo Plano de Metas, era um dos setores cruciais para se atingir a vigorosa política de industrialização de que falava Kubitschek na sua campanha eleitoral de 1955. Os resultados do setor, no conjunto, mostram que esse objetivo foi atingido, pois o ritmo de crescimento da produção industrial aumentou de mais de 96% sobre 1955 — índice do volume físico da produção industrial — crescimento que se compara muito favoravelmente com o índice de 1952-1955 que foi de 42%. Por outro lado, a produção industrial diversificou-se, ganhando maior ênfase o setor de bens de produção, conforme se verifica pela leitura do seguinte quadro:

O setor subdividia-se nas seguintes metas:

19) siderurgia — meta inicial: elevar a capacidade de aciaria do parque siderúrgico a cerca de 2.300.000t de aço bruto em lingotes, em 1960, e 3.500.000t, em 1965 (a capacidade em 1955 era de 1,365 milhão). Em 1960 a produção atingia 2.279.000t de lingotes e em 1961 a meta foi ultrapassada, quando a produção atingiu 2.485.000t.

20) alumínio — meta revista: aumentar a capacidade nacional de produção de alumínio para 25.000t em 1960. Em 1960 a produção de alumínio foi 16.573t.

21) metais não-ferrosos — expansão das indústrias de chumbo, estanho, níquel e cobre, bem como implantação da metalurgia do zinco, até 1960. A metalurgia do zinco não foi implantada nem a produção de cobre aumentada em termos de assegurar auto-suficiência.

Os resultados, no entanto, foram os seguintes, indicando que houve expansão:

22) cimento — meta inicial: elevação do potencial de produção para 5.000.000t/ano em 1960. Alcançaram-se em 1960 4.369.250t, portanto, 90,3% da meta.

23) álcalis — meta inicial, 140.000t de álcalis; meta revista, 212.000t de álcalis em 1960 — 140.000t de soda cáustica e 72.000t de barrilha. Alcançaram-se, no fim do quinquênio, 152.000t de álcalis — 83.980 t de soda cáustica; portanto, 60% da meta e 65.000t de barrilha; logo, 94% da meta.

24) celulose e papel — meta inicial: 200.000t de celulose e 450.000t de papel- inclusive, 150.000t de papel jornal — em 1960. Os resultados em 1960 foram 200.237t de celulose e 505.089t de papel, dos quais 65.760t de papel jornal.

25) borracha — meta inicial, fomento; meta revista, 65.000t-40.000t de borracha sintética e 25.000t de borracha natural. Atingiu-se em 1961 a capacidade de produção de borracha sintética, porém, o mesmo não se verificou com a borracha natural, cuja produção, em 1960 foi de 22.500t, praticamente igual à de 1955, 22.400t.

26) exportação de minérios de ferro — meta revista, 8.000.000t. Em 1960 exportaram-se 5.000.000t: portanto, 62,5% da meta. Cabe dizer que em 1955 a exportação foi de 2.565.000t, de maneira que o esforço do Plano de Metas representou um aumento de 94% em relação à situação anterior.

27) indústria automobilística — meta inicial, 100 mil veículos automotores, em 1960. A meta revista e os resultados alcançados podem ser confrontados nos seguintes quadros:

28) indústria de construção naval — meta inicial, implantação da indústria, meta revista, capacidade nominal de construção de 160.000dwt/ano. Resultados: os projetos aprovados até 1960 totalizavam uma capacidade de 158.000dwt/ano.

29) indústria mecânica e de material elétrico pesado — não foram fixadas metas quantificadas, apenas se objetivou ampliar e implantar o setor. Os resultados foram os seguintes: a produção de máquinas e equipamentos aumentou de 100% em 1960, em relação a 1955, e a produção de material elétrico, de 200%.

V. O setor de educação que era contemplado com 3,4% do total dos investimentos inicialmente previstos no Plano de Metas abrangia apenas a seguinte meta:

30) formação de pessoal técnico — meta inicial: intensificar a formação de pessoal técnico e orientar a educação para o desenvolvimento. O governo aumentou, progressivamente, as verbas orçamentárias consignadas ao Ministério da Educação e Cultura e deixou subsídios importantes sobre o problema que resultaram dos trabalhos do Grupo Executivo do Ensino e Aperfeiçoamento Técnico (Enatec), criado em 25 de junho de 1969.

Fonte: Adaptado de Celso Lafer, CPDOC, 2010.

## APENDICE D

### Síntese da Legislação da Assistência Social nos anos de 1946 a 1964

Dispositivo Legal	Data	Descrição	Situação
DL nº 29.425 (Getúlio Vargas)	02/04/51	Dispõe sobre o processo das subvenções (estendendo às instituições autárquicas e públicas) e regulamenta o registro geral de instituições subvencionadas.	Revogado pela Lei nº 1.493
Lei nº 1.493 (Getúlio Vargas)	13/12/51	Dispõe sobre o pagamento de subvenção, prevendo seus recursos no Orçamento Geral da República e define o registro geral no CNSS.	Em vigor e alterado pelas Leis nº 2.266/54 e 4.762/65
Lei nº 2.266 (Getulio Vargas)	12/07/54	Modifica os artigos 3º, 6º, 11º e 21º da Lei nº 1.493, estabelecendo os trâmites de pagamento de subvenções extraordinárias e a órgãos estatais.	Em vigor com alterações da Lei nº 4.762/65
Lei nº 2.756	17/04/56	Isenta de selo as contribuições às instituições sociais inscritas no CNSS.	
Lei nº 3.193	1957	Veda à União, estados e municípios lançar impostos sobre instituições de assistência social.	
Lei nº 3.470	1958	Autoriza dedução no imposto de renda de doações às instituições filantrópica.	
Lei nº 3.577 (Kubitschek)	04/07/59	Isenta da taxa de contribuição à previdência, as entidades de fins filantrópicos, introduzindo o certificado de fins filantrópicos.	Revogado pelo Dec. nº 1.572/77
DL nº 50.517 (Jânio Quadros)	02/05/61	Regulamenta Lei nº 091/35 que institui a Declaração de Utilidade Pública.	Em vigor
Lei nº 3.933 (Jânio Quadros)	04/08/61	Concede anistia às instituições caritativas quanto a recolhimento de contribuições atrasadas à Previdência.	Revogada pelo Dec. nº 1.572/77
DL nº 1.117 (Goulart)	01/06/62	Regulamenta a Lei nº 3.577 que dá competência ao CNSS de certificar a condição de entidade filantrópica para isenção prevista nesta lei.	Alterado pelo. Dec. nº 72.819 e revogada pelo de nº 1.512/77
DL nº 1.118	01/06/62	Regulamenta a Lei nº 3.933 que anistia as instituições caritativas das contribuições em atraso.	Revogada pelo Dec. nº 1.572/77

Fonte: Adaptado de Mestriner (2001).

## APENDICE E

### Os 12 objetivos da Carta de Punta Del Este da OEA (1961)

1. Conseguir, nos países latino-americanos, crescimento substancial e contínuo da renda per capita e garantir um desenvolvimento cumulativo.
2. Melhorar as condições de vida das classes mais pobres da população.
3. Acelerar o processo de uma industrialização racional, aumentando a produtividade global da economia, capacitar o setor privado, fomentar os estabelecimentos e à expansão das indústrias produtoras de bens de capital.
4. Aumentar a produção agrícola.
5. Impulsionar a reforma agrária substituindo os latifúndios por um regime justo de propriedade.
6. Eliminar o analfabetismo entre os adultos do Hemisfério e, até 1970, garantir um mínimo de seis anos de instrução primária a toda criança em idade escolar, na América Latina: modernizar os meios para o ensino secundário, vocacional, técnico e superior avançar.
7. Aumentar, em um mínimo de cinco anos, a esperança de vida ao nascer, e elevar a capacidade de aprender e produzir através da saúde industrial e coletiva e ao final de 10 anos, fornecer 70% de água potável e esgoto a população urbana.
8. Aumentar a construção de moradias econômicas, com o objetivo de diminuir o déficit habitacional.
9. Manter níveis estáveis de preços, evitando a inflação e a deflação, bem como as resultantes privações sociais e a má distribuição de recursos, mantendo o ritmo e crescimento esperado.
10. Fortalecer os acordos de integração econômica, a fim de chegar-se ao objetivo final de realizar a aspiração de criar-se um mercado comum latino-americano que amplie e diversifique o comércio entre os países da América Latina.
11. Promover programas de cooperativas, a fim de facilitar o acesso das exportações aos mercados internacionais.
12. Estabelecer programas cooperativos, a fim de evitar flutuações excessivas das rendas em divisas provenientes da exportação de produtos primários.

Fonte: Adaptado de OEA (1961)

**APENDICE F**  
**Políticas Sociais no Período Militar (1964-85)**

Governo/ Área	Educação	Previdência	Saúde	Assistência	Alimentação/ Nutrição	Habitação	Fundos Sociais
General Castelo Branco (1964-68)	Reforma universitária (Acordo MEC/Usaid 68)	INPS (67)		Funabem (64)		SFH (64) BNH (64) Cohab (66) Fimaco (67)	FPAS(60/70/77) FNDE (salário- educação 64) FGTS (66)
General Costa e Silva (1968/70)				LBA e Funabem integram-se ao sistema previdenciário (69)			
General Medici (1970/74)	Mobral (70) Criação de cursos técnicos de ensino médio Extensão da escolaridade básica para 8 anos (71) Programa do livro didático (72)	Prorural (71) Funrural (71) Empregados domésticos (72) Autônomos (73)	Ceme ( 71)		Inam (72) I Pronan (73)	Planhab (73) Profico (73)	PIS/Pasep (70)
General Geisel (1974/79)		Ministério da Previdência e Assistência Social (74) Renda mensal vitalícia (74) Sinpas (77)	Plano pronta ação (74) Programa de assistência far macêutica (75) Plano nacional de saúde (75) ? (76) ? (77)	Programa de assistência aos idosos (74) Programa de assistência básica à família ( 77) Programa de assistência aos excepcionais (78)	Programa de nutrição e saúde (76) II Pronan (76) PAT PNA Procab Proab PCA PNS/PSA	Profilurb (75) Ficam (77) Promorar (79)	FAS (77)
General João Figueiredo (1979/85)	Prodasec (80) Pronasec (80) Edurural (80) Procanor (80) Programa Nacional de Educação Pré- escolar (81) Lei Calmon (83)		Prev. Saúde (80) AIS (82-84) Conasp (84)	Programa Nacional de Creches (79)	Programa de ações de saúde (79) Programa nacional de aleita mento materno (81)	Prosindi (80) Financiamento da autocons trução (84) João-de-barro (84) Pronhasp (jan 85)	Finsocial (82)

Fonte: adaptado de Draibe, (DRIBE, 1994)

## APENDICE G

### Síntese da Legislação da Assistência Social nos anos de 1964 a 1985

Dispositivo Legal	Data	Descrição	Situação
Lei nº 4.506	30/11/64	Regulamenta o Imposto de Renda, isenta as organizações beneficentes.	Alterado
Lei nº 4.762 (Castelo Branco)	30/08/65	Modifica a Lei nº 1.493/51 no art. 11 já alterado pela Lei nº 2.266/54 (define que os créditos orçamentários referentes às subvenções serão registrados pelo Tribunal de Contas, distribuídos ao Tesouro Nacional que os depositará no Banco do Brasil)	Em vigor
Lei nº 4.917 (Castelo Branco)	17/12/65	Isenta dos impostos de importação e de consumo e de outras contribuições fiscais utilidades adquiridas no exterior mediante doação às entidades de assistência social.	Em vigor
Lei nº 5.127 (Castelo Branco)	29/09/66	Isenta as instituições filantrópicas da contribuição de 1% de que trata o art.22 da Lei nº 4.380 de 21/08/64 que cria o Banco Nacional de Habitação.	Revogado
DL nº 194	24/02/67	Dispensa as entidades sociais do depósito bancário do FGTS.	
DL nº 999	21/10/69	Dispensa da Taxa Rodoviária Única.	Revogado
DL nº 72.819 (Médici)	21/09/73	Altera o Decreto nº 1.117/62 no art.4º	Revogado
Lei nº 6.037	02/05/74	Equipara as fundações às associações de fins filantrópicos.	
DL nº 76.186	02/09/75	Regulamenta o Imposto de Renda isentando as organizações beneficentes.	
DL nº 1.572 (Geisel)	01/09/77	Revoga a Lei nº 3.577/59 que isenta da contribuição previdenciária as entidades filantrópicas – não prejudicando as reconhecidas de utilidade pública até esta data e portadora de fins filantrópicos.	Vai se tornar sem efeito pela Lei nº 8.212/91 – Lei Orgânica da Seguridade
DL nº 91.030 (Figueiredo)	05/03/85	Dispõe sobre aprovação do regulamento aduaneiro, definindo os requisitos para isenção das taxas de importação às instituições educacionais e de assistência social.	Alterado pelo Dec. nº 98.097/89

Fonte: Adaptado de Mestriner (2001).

## APÊNDICE H

Síntese dos Projetos conforme o site do PNUD:

<b>Nome do Projeto</b>	<b>Projeto de Apoio à Implementação do Programa Habitar Brasil/BID</b>
Número	BRA/00/019
Entidade executora	Ministério das Cidades
Endereço da coordenação	Esplanada dos Ministérios, bloco A, 2º andar CEP 70054-900, Brasília, DF, fone (61) 411-4621
Área geográfica de atuação	Regiões metropolitanas, capitais e aglomerações urbanas de todo o Brasil.
Objetivos	Estruturar um novo modelo de política habitacional e de implementação de projetos integrados de urbanização em assentamentos subnormais, para contribuir com a melhoria da qualidade de vida e a superação do problema habitacional nas metrópoles e aglomerações urbanas brasileiras.
Resultados esperados	1) Operacionalizar a Unidade de Coordenação do Programa. 2) Implementar mecanismos de supervisão e gerenciamento. 3) Revisar e institucionalizar Diretrizes de Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e de Habitação de Interesse Social. 4) Elaborar estudos e pesquisas em habitação de interesse social e desenvolvimento urbano, disseminar os resultados e fazer publicações. 5) Implantar em 128 municípios o Sistema de Monitoramento e Avaliação do Programa HBB. 6) Operacionalizar em 128 municípios Unidades Executoras Municipais e Estaduais (UEM e UEE), para promover o fortalecimento e a modernização da capacidade institucional das cidades atendidas. 7) Consolidar o Subprograma de Desenvolvimento Institucional (DI) dos municípios.
Início das atividades	01/08/2000
Conclusão prevista	13/05/2010 — Projeto encerrado
Orçamento	US\$ 10.708.697 — Total US\$ 230.156 — Governo do Brasil US\$ 10.478.541 — Banco Int. de Desenvolvimento (BID)  Total implementado até 2010: US\$ 5.296.750,78
Unidade PNUD	Meio Ambiente e Energia Responsável no PNUD: Carlos Castro
Dados atualizados	00/01/2011
<b>Nome do Projeto</b>	<b>BNDES / PNUD - Desenvolvimento Local</b>
Número	BRA/00/031
Entidade executora	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)
Área geográfica de atuação	Áreas com baixo nível de desenvolvimento econômico e social de todo o território nacional.
Objetivos	1) Contribuir para a melhoria das condições de vida, da ocupação e da renda, em especial das populações carentes, em regiões selecionadas. 2) Implementar processos de capacitação, articulação e concertação de atores locais em apoio ao Desenvolvimento Local, especialmente em áreas carentes.

	3) Estimular a inclusão social e o exercício da cidadania, a ampliação e diversificação das atividades econômicas; o respeito ao meio ambiente e o aumento da eficiência e eficácia da gestão pública.
Resultados esperados	1) Implantar a Unidade de Projeto. 2) Mobilizar e articular produtores, instituições governamentais e organizações comunitárias para o desenvolvimento local sustentável, em 57 localidades apoiadas. 3) Formar 840 facilitadores/multiplicadores de metodologias de gestão participativa para o desenvolvimento local. 4) Capacitar organizações nos processos de desenvolvimento empresarial, institucional e comunitário. 5) Consolidar institucionalidades voltadas para o desenvolvimento local em 57 localidades apoiadas.
Início das atividades	30/06/2000
Conclusão prevista	30/06/2004 — Projeto encerrado
Orçamento	US\$ 5.266.101 — Governo do Brasil Total implementado até 2010: US\$ 3.337.284,36
Unidade PNUD	Desenvolvimento local
Dados atualizados	00/01/2011
<b>Nome do Projeto</b>	<b>Direitos Humanos - Um Compromisso com a Consolidação da Democracia</b>
Número	BRA/01/021
Entidade executora	Secretaria de Estado dos Direitos Humanos (SEDH), do Ministério da Justiça
Endereço da coordenação	Ministério da Justiça, Edifício Sede, sala 403 CEP 70064-900, Brasília, DF
Objetivos	1) Capacitar a SEDH para desempenhar suas atribuições como órgão normativo, coordenador, avaliador, articulador e indutor de políticas públicas de direitos, provendo-a com recursos humanos e materiais e instrumentos operacionais necessários. 2) Mobilizar a sociedade brasileira em torno da proteção e promoção de seus direitos individuais, coletivos e difusos, abrangendo os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais e a eliminação de todas as formas de discriminação e preconceito. 3) Aumentar o acesso e melhorar a qualidade dos serviços de garantia e proteção de direitos humanos em todo o território nacional.
Resultados esperados	1) Desenvolver políticas públicas, programas, projetos e iniciativas voltadas à proteção e promoção dos direitos humanos no país. 2) Implantar bancos de dados com informações gerenciais (financeiras, administrativas, controle e avaliação), documentais e estatísticas de direitos humanos. 3) Informar a população sobre direitos humanos, serviços públicos existentes para seu atendimento e sobre os meios disponíveis para denúncia de seu descumprimento.
Início das atividades	30/09/2001
Conclusão prevista	31/12/2010 — Projeto encerrado
Orçamento	US\$ 6.489.258 — Total US\$ 6.439.258 — Governo do Brasil US\$ 50.000 — Alto Comissariado para os Direitos Humanos da ONU

	Total implementado até 2010: US\$ 5.377.479,96
Unidade PNUD	Políticas Sociais e Cidadania Responsáveis no PNUD: Erica Massimo Machado (oficial de programa) e Moema Freire (assistente de programa)
Dados atualizados	00/01/2011
<b>Nome do Projeto</b>	<b>Avaliação e Aprimoramento da Política Social no Estado de São Paulo</b>
Número	BRA/05/018
Entidade executora	Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo
Endereço da coordenação	Rua Bela Cintra, 1032 - 7º andar Cerqueira César, São Paulo - SP
Área geográfica de atuação	Estado de São Paulo
Objetivos	Apoiar a aplicação de uma política social mais eficaz e contribuir para uma melhor distribuição de renda às comunidades carentes.
Resultados esperados	1) Criação e implantação de Cadastro Pró-Social. 2) Implantação de Plano Municipal de Assistência Social em todos os municípios do Estado. 3) Desenvolvimento e Implantação de Sistema de Monitoramento e Avaliação sobre os Programas e Políticas Sociais. 4) Desenvolvimento e implementação de Plano de Comunicação Social. 5) Implementação de coordenação geral do projeto e auditorias.
Início das atividades	01/01/2004
Conclusão prevista	31/12/2012
Orçamento	Orçamento Total: US\$ 5.697.209 Total implementado até 2011: US\$ 4.346.313,81
Unidade PNUD	Unidade de Políticas Sociais Responsável no PNUD: Maria Teresa Amaral Fontes
Dados atualizados	15/01/2012
<b>Nome do Projeto</b>	<b>Inovação em Políticas Públicas para o Combate à Pobreza Rural e Fortalecimento da Agricultura Familiar como eixo da Inclusão Produtiva e Sustentabilidade</b>
Número	BRA/11/009
Entidade executora	Secretaria da Agricultura Familiar – MDA
Endereço da coordenação	SBN - QUADRA 1 ED. PALÁCIO DO DESENVOLVIMENTO - SALA 601 BRASÍLIA – DF - CEP. 70.057-900
Área geográfica de atuação	Todo o território Nacional
Objetivos	Reduzir os níveis de pobreza rural, com a erradicação da miséria e a redução da pobreza, fomentando a organização econômica e a produção ambientalmente sustentável dos agricultores familiares.
Resultados esperados	1: Estratégias integradas de erradicação da extrema pobreza e de redução da pobreza rural estruturadas. 2: Organização econômica dos empreendimentos da agricultura familiar ampliada e fortalecida. 3: Estratégias de desenvolvimento sustentável para o meio rural desenvolvidas. 4: Estratégias de acompanhamento e avaliação das Políticas

	Públicas voltadas para a Agricultura Familiar desenvolvidas e testadas.
Início das atividades	01/01/2012
Conclusão prevista	31/12/2015
Orçamento	Total US\$ 41.515.744,65 – Governo Federal Total implementado até março de 2012: US\$162.633,7
Unidade PNUD	Meio Ambiente Responsável no PNUD: Carlos Ferreira de Abreu Castro
Dados atualizados	15/01/2012
<b>Nome do Projeto</b>	<b>Programa Regional em Desenvolvimento Sustentável (SUDENE)</b>
Número	BRA/98/017
Entidade executora	Ministério da Integração Regional
Endereço da coordenação	SAS, quadra 6, bloco O, Edifício Órgãos Centrais, Ministério da Integração Nacional, 2º andar, sala 223, CEP 70.070-912, Brasília, DF
Objetivos	Articular e coordenar as ações de desenvolvimento local, executadas pelas três esferas de governo, em 33 municípios da área de atuação da SUDENE.
Resultados esperados	Implantar o Plano de Desenvolvimento Local (PDL). Articular estratégia de desenvolvimento para o Nordeste Século XXI junto a uma agenda de desenvolvimento sustentável para o Brasil.
Início das atividades	10/12/1998
Conclusão prevista	29/09/2008 — Projeto encerrado
Orçamento	US\$ 12.500.000 — Governo do Brasil Total implementado até 2007: US\$ 5.151.540,62
Unidade PNUD	Desenvolvimento Local Responsável no PNUD: Plínio de Assis Pereira Junior
Dados atualizados	30/01/2009
<b>Nome do Projeto</b>	<b>Capacitação em Gerência Social</b>
Número	BRA/03/015
Entidade executora	Secretaria Municipal de Assistência Social (SAS), da Prefeitura do Município de São Paulo
Endereço da coordenação	Rua Líbero Badaró 569, CEP 01009-000, São Paulo, SP
Objetivos	Fortalecer a Secretaria de Assistência Social da Prefeitura de São Paulo (SAS) na sua capacidade de oferecer treinamento e formação de alta qualidade em formulação e administração de políticas e programas sociais, de maneira que a SAS possa apoiar as organizações governamentais e não governamentais e instituições que atuam nesta área.
Resultados esperados	Realizar cursos básicos coordenados pela equipe docente do Instituto de Desenvolvimento Social do Banco Mundial (INDES/BID). Promover cursos básicos pela equipe de multiplicadores, constituída de professores brasileiros multiplicadores do curso de capacitação, sob a responsabilidade da SAS.
Início das atividades	09/06/2003
Conclusão prevista	31/12/2012

Orçamento	US\$ 4.537.236 — Governo do Brasil Total implementado até 2011: US\$ 3.223.421,90
Unidade PNUD	Políticas Sociais e Cidadania Responsáveis no PNUD: Maria Teresa Amaral Fontes
Dados atualizados	15/01/2012
<b>Nome do Projeto</b>	<b>Educação Básica e Inclusão Digital no Estado do Paraná</b>
Número	BRA/03/036
Entidade executora	Secretaria de Estado de Educação do Paraná (SEED/PR)
Endereço da coordenação	Secretaria de Educação do Estado do Paraná Av. Água Verde, 2140, Sala 320 CEP 80240-900 — Curitiba (PR)
Área geográfica de atuação	Paraná
Objetivos	Promover a inclusão digital a melhoria da qualidade da educação básica no Paraná por meio do uso adequado das novas tecnologias da informação e comunicação.
Resultados esperados	1) Modelo colaborativo de produção, uso e disseminação de conteúdos educacionais na internet implementado: Portal Dia-a-Dia Educação. 2) Estratégia de fortalecimento e expansão dos NTEs desenhado e implementado. 3) Acesso às novas tecnologias de informação e comunicação universalizado e internalizado na rede pública de educação básica do Paraná. 4) Projeto Educação Básica e Inclusão Digital no Paraná monitorado e avaliado.
Início das atividades	19/12/2003
Conclusão prevista	31/03/2010 — Projeto encerrado
Orçamento	US\$ 34.129.693 — Total US\$ 16.329.139 — Governo do Brasil US\$ 16.806.485 — Banco Int. de Desenvolvimento (BID) Total implementado até 2010: US\$ 32.564.852,30
Unidade PNUD	Políticas Públicas e Sociais Responsável no PNUD: Joaquim Roberto Fernandes
Dados atualizados	00/01/2011
<b>Nome do Projeto</b>	<b>Promoção da Saúde em um Novo Modelo de Atenção</b>
Número	BRA/98/006
Entidade executora	Ministério da Saúde
Endereço da coordenação	Esplanada dos Ministérios, bloco G, 4º andar, sala 404, Brasília, DF
Área geográfica de atuação	Todo o território nacional
Objetivos	Viabilizar a transformação do modelo de atenção vigente. Assegurar a saúde individual, nas dimensões física e mental, permitindo a descoberta ou reforço de suas potencialidades e a melhoria do grau de satisfação com a vida. Propiciar a saudável inter-relação das pessoas com o seu ambiente, domiciliar, de trabalho, de lazer, e com o meio ambiente. Garantir a cidadania da população.
Resultados esperados	Estabelecer metodologia de formulação de política. Definir uma

	<p>política nacional de promoção da saúde. Estabelecer normas, regulamentos e legislação, em parceria com estados, municípios, legislativos e outras instâncias. Definir projetos, programas e atividades em saúde. Desenvolver estudos e pesquisas específicos em promoção da saúde. Realizar estudos visando identificar nas políticas sociais ações de promoção da saúde e características de intersectorialidade adotadas. Definir projetos governamentais através de ações articuladas intersectorialmente. Implementar sistema de monitoramento para avaliar o impacto dos projetos intersectoriais na saúde e na qualidade de vida da população. Mobilizar setores da sociedade para desenvolver ações integradas de promoção à saúde. Usar metodologia de educação à distância através dos meios de comunicação de massa. Desenvolver processos educativos. Realizar estudos sócio- culturais e comportamentais sobre hábitos de vida saudáveis. Realizar pesquisa de recepção de informações e conteúdos educativos em saúde. Capacitar equipes nacionais e estaduais de educação e comunicação para desenvolver ações em conformidade com o modelo da promoção da saúde. Formular e implantar projetos de desenvolvimento científico e tecnológico em educação em saúde. Implantar banco de dados eletrônico para sistematização de experiências, catalogação e divulgação de informações na área de comunicação em saúde. Apoiar projetos para preservação do meio ambiente. Desenvolver e fortalecer promoção da saúde no âmbito escolar. Implementar propostas de ambientes de trabalho saudáveis. Estudar e divulgar experiências. Estabelecer parcerias intersectoriais. Informar e sensibilizar gestores do SUS. Avaliar experiências de gestão intersectorial e setorial (setor saúde). Prestar cooperação técnica. Instrumentalizar e sensibilizar Conselhos de Saúde para a promoção da saúde. Definir indicadores e incentivos financeiros para o desenvolvimento das ações de promoção da saúde. Definir indicadores de resultados de saúde, de resultados intermediários de saúde e de resultados de promoção da saúde. Identificar e difusão de modelos de gestão intersectorial. Identificar serviços de saúde e outros serviços municipais que potencialmente possam reorganizar-se sob a vertente de promoção de saúde. Apoiar estados e municípios no desenvolvimento de programas inovadores de organização de serviços. Estabelecer novas formas de investimento em saúde em nível dos municípios para consolidação de um novo modelo de organização de sistemas municipais de saúde que contemplem a promoção da saúde. Estruturar núcleo de coordenação e produzir relatórios gerenciais, técnicos e administrativos. Estabelecer processo de avaliação das ações de promoção da saúde, com ênfase na definição de indicadores de acompanhamento e de impacto. Editar, publicar e distribuir revista.</p>
Início das atividades	04/05/1998
Conclusão prevista	30/06/2008 — Projeto encerrado
Orçamento	Total: US\$ 24.441.163 - Governo Federal Total implementado até 2009: US\$ 36.234.418,9
Unidade PNUD	Políticas Sociais Responsável no PNUD: Maristela Baioni
Dados atualizados	22/03/2010
Entidade executora	Ministério da Saúde

<b>Nome do Projeto</b>	<b>Parcerias com o Terceiro Setor na Segurança Humana</b>
Número	BRA/03/033
Entidade executora	Viva Rio
Endereço da coordenação	Rua do Russel, 76, Rio de Janeiro (RJ) — Brasil. Telefones: (21) 2255-3750 / (21) 2285-5427
Área geográfica de atuação	ONGs de todo o território nacional
Objetivos	<p>1) Aperfeiçoar a cooperação do terceiro setor com o poder público na área de segurança pública a partir da experiência do Viva Rio.</p> <p>2) Desenvolver, implementar e avaliar planos municipais de segurança pública para três cidades no Brasil.</p> <p>3) Contribuir com o esforço nacional, capitaneado pelo Ministério da Justiça, através da SENASP, no controle de armas pequenas e leves, através do desenvolvimento de instrumentos que viabilizem ações em nível nacional e estadual.</p> <p>4) Qualificar o acesso às informações e ao conhecimento produzido em Segurança Pública nos países de língua portuguesa e espanhola.</p> <p>5) Contribuir com o esforço internacional na área de Segurança Pública por meio do aprimoramento da formação e treinamento do Terceiro Setor.</p>
Resultados esperados	<p>1) Fazer um plano de Diagnóstico Municipal de Segurança Pública.</p> <p>2) Elaborar e implementar um sistema de gestão estratégica.</p> <p>3) Desenvolver e implementar programas de capacitação e treinamento para os operadores do plano.</p> <p>4) Elaborar e implementar um sistema de monitoramento e avaliação.</p> <p>5) Desenvolver modelagem da base de dados sobre registro/porte/armazenagem de armas pequenas e leves.</p> <p>6) Propor mudanças na legislação nacional e regional sobre o controle de armas leves e pequenas.</p> <p>7) Desenvolver propostas de treinamento para uso qualificado da força e para gestão do controle de armas.</p> <p>8) Desenvolver e divulgar o site Desarme.org, um portal internacional sobre segurança humana e assuntos relacionados.</p> <p>9) Organizar, sistematizar e divulgar acervo de conhecimento do Viva Rio.</p> <p>10) Compilar e analisar experiências nacionais e internacionais de centros de treinamento existentes.</p> <p>11) Fazer um estudo de viabilidade e elaborar proposta de um Centro Internacional de Referência no treinamento em segurança humana.</p>
Início das atividades	19/12/2003
Conclusão prevista	31/12/2004 — Projeto encerrado
Orçamento	US\$ 476.490
Unidade PNUD	Políticas Públicas e Sociais
Dados atualizados	00/12/2003

## **ANEXOS**

**ANEXO A**

Boletim de divulgação do Serviço de Assistência Médica Domiciliar e de Urgência (SAMDU). Ministério do Trabalho em 1954.



Fonte: (<http://historiacuritiba.wordpress.com/2011/12/16/samdu-servico-de-assistencia-medica-domiciliar-e-de-urgencia-1954/> ). Acesso em: 23 de set. de 2012.

NA QUALIDADE DE DIRETOR DO "SAMDU" (SERVIÇO DE ASSISTÊNCIA MÉDICA DOMICILIAR E DE URGÊNCIA) DO PARANÁ, RECENTEMENTE CRIADO, NOSSA PREOCUPAÇÃO FUNDAMENTAL É TORNAR ESSE ÓRGÃO, VERDADEIRAMENTE, ATUANTE, EM BENEFÍCIO DOS "SEGURADOS" E "BENEFICIÁRIOS" DOS INSTITUTOS E CAIXAS DE APOSENTADORIAS E PENSÕES.

PARA MELHOR CONSECUÇÃO DESSE OBJETIVO, ESTAMOS DISTRIBUINDO O PRESENTE "BOLETIM", QUE CONTEM INSTRUÇÕES GENERALIZADAS SOBRE A ASSISTÊNCIA FORNECIDA PELO "SAMDU" E A MANEIRA DE SOLICITÁ-LA.

NO DESEMPENHO DO NOSSO CARGO, ACEITAREMOS, PRAZEIROSAMENTE, AS CRÍTICAS CONSTRUTIVAS QUE NOS FOREM REMETIDAS, BEM ASSIM, TÔDA COLABORAÇÃO HONESTA, QUE REDUNDAR NA MAIOR EFICIÊNCIA, DESTA COMUNIDADE DE SERVIÇOS.

Curitiba, Março de 1954

DR. MÁRIO DE BARROS  
Diretor



## Associados e Beneficiários dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões

O "S.A.M.D.U." (Serviço de Assistência Médica Domiciliar e de Urgência) do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, é uma Instituição destinada a prestar GRATUITAMENTE o serviço médico domiciliar e o socorro urgente aos segurados e beneficiários dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões.

**HISTÓRICO:** Instituído o "SAMDU" em maio de 1.947, pela Portaria DNPS-931, teve sua base econômica e a sua organização definitiva estabelecidas pelo decreto n.º 27.664, de dezembro de 1949 e pela Portaria DNPS-22, de 28-2-950.

O SANDU - Paraná foi instituído em 13 de agosto de 1953, pela Portaria n.º 99, do Exm. Sr. Ministro do Trabalho Indústria e Comércio, Dr. João Goulart.

E' obrigação do SAMDU - Paraná, prestar, gratuitamente, à classe trabalhadora, filiada às diversas Instituições de Previdência Social, a seguinte assistência:

Visitação médica domiciliar;

Socorro urgente;

Remoção de doentes, de domicílio para hospital ou casas de saúde (quando não fôr possível por outro meio e a pedido do médico assistente);

Inspeção de saúde a domicílio, para fins de benefício;

Raios X para acidentados do trabalho e para casos urgentes.

Tratando-se de doentes incapacitados de locomoção, secundariamente e a critério da Diretoria, poderá o "SAMDU" executar os seguintes serviços:

Remoção de hospital ou casas de saúde para o domicílio;

Remoção para tratamento ou pesquisas clínicas;

Coleta de material à domicílio, para exames e pesquisas;

Assistência domiciliar a parto normal; e

Serviço de enfermagem à domicílio, para realização de curativos.

Esses atendimentos são feitos pelo "SAMDU", dentro do perímetro urbano da Capital, aos associados e beneficiários das seguintes instituições:

- 1 - I.A.P. dos Bancários
- 2 - I.A.P. dos Marítimos
- 3 - I.A.P. dos Industriários
- 4 - I.A.P. dos Comerciais
- 5 - I.A.P. dos Empregados em Transp. e Cargas
- 6 - C.A.P. dos Serviços Públicos do Paraná e Sta. Catarina.

Se você fôr associado ou beneficiário de uma das Instituições acima relacionadas, sirva-se também, em caso de necessidade, da assistência médica domiciliar e do socorro urgente prestados pelo "SAMDU", e divulgue entre os seus colegas a existência desta instituição, destinada à servi-los, GRATUITAMENTE.

### COMO DEVE SER FEITO O CHAMADO

- 1.º - Ligue para um dos telefones: 2353 - 3896
- 2.º - Forneça, com clareza, ao telefonista que o atender, todas as informações necessárias, tais como:
  - a) - Instituição (Instituto ou Caixa) a que está filiado o associado;
  - b) - Nome do associado, fornecendo, se possível, o número da inscrição;
  - c) - Nome do doente;
  - d) - Parentesco (entre o associado e o doente);
  - e) - Idade do doente;
  - f) - Endereço do doente (rua, número e bairro);
  - g) - Sintomas do doente (do que o doente se queixa), ou outros esclarecimentos - desmaio, desinteria, ferimento, gravidez, gripe, sarampo, se tem febre, dôr, perda de sangue, etc.

## INSTRUÇÕES DE ORDEM GERAL

1.º - Quando a residência do doente estiver localizada em rua desconhecida, ou ainda, quando a casa em que residir o interessado não tiver número, a pessoa que fizer o chamado deverá fornecer ao telefonista os pontos de referência próximos. (São pontos de referência os facilmente localizáveis, por intermédio dos quais poder-se-á chegar com segurança ao local desejado, por exemplo: perto da casa do doente poderá existir uma igreja, um armazem, uma encruzilhada, um posto de gasolina, ou qualquer outra coisa que facilite a procura e a localização da mesma).

2.º - Se não existirem pontos de referências capazes de facilitar a procura da casa do doente, quando esta estiver localizada em rua desconhecida, procure colaborar com o nosso Serviço, deixando uma pessoa à espera da ambulância em lugar conhecido, tendo o cuidado de avisar o telefonista, por ocasião da comunicação do chamado. Nesses casos a ambulância encontrará essa pessoa e com ela seguirá até o local destinado.

3.º - Se o doente residir em trecho de rua em que a ambulância não possa transitar, antes de qualquer providência, procure, se possível, transferi-lo para local acessível, fornecendo a pessoa que fizer o chamado, o endereço da residência do doente e o endereço do local onde se encontra.

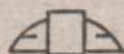
4.º - Evite recorrer ao nosso Serviço em casos desnecessários. O seu chamado poderá atrazar o de outrem, que mais necessite dos nossos socorros, comprometendo a saúde ou a vida de alguém.

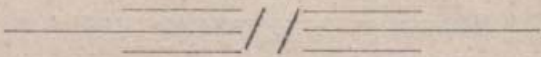
5.º - Acalme-se ao chamar o "SAMDU". A precipitação ao comunicar uma ocorrência poderá gerar equívocos, e em consequência atrazar o nosso socorro.

## I N T E R N A Ç Õ E S

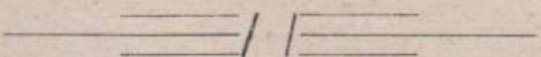
1.º - O "SAMDU" sómente poderá internar doentes nos hospitais ou casas de saúde, nos "casos de cirurgia" e por conta das instituições a que pertencer o segurado, mediante a respectiva "guia de internação".

2.º - O doente que assumir a responsabilidade das despêsas hospitalares nos demais casos, poderá ser transportado para o hospital ou casa de saúde por êle indicado.





Não dê crédito aos derrotistas, cientifique-se da existência do "SAMDU" (SERVIÇO DE ASSISTÊNCIA MÉDICA DOMICILIAR E DE URGÊNCIA), do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, destinado a servir, GRATUITAMENTE, o trabalhador brasileiro.



Mod. SAMDU 78

Preencha hoje mesmo esta fôlha e tenha em seu poder os dados indispensáveis, para, em caso de necessidade chamar o "SAMDU".

Nome do Associado:

Instituição a que está filiado:

Inscrição n. ....

Beneficiários inscritos

Esposa:

Filhos:

Outros beneficiários inscritos:

Para chamar o SAMDU ligue para um dos  
telefones: 2353 - 3896



**Boletim de divulgação do Serviço de Assistência Médica Domiciliar e de Urgência (SAMDU). Ministério do Trabalho em 1954.**

O documento está disponível no seguinte endereço eletrônico:

(<http://historiacuritiba.wordpress.com/2011/12/16/samdu-servico-de-assistencia-medica-domiciliar-e-de-urgencia-1954/> ). Acesso em: 23 de set. de 2012.

**ANEXO B**  
Recomendações da Missão ABBINK

MONOGRAFIA	DESCRIÇÃO DETALHADA DAS RECOMENDAÇÕES
1) Agricultura (Inclui pecuária, sivicultura e pesca)	<p>O relatório faz recomendações no sentido de aumentar a produtividade agrícola e maior colaboração desse setor no crescimento econômico como um todo através de algumas ações:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Educação agrícola;</li> <li>b) Assistência técnica, como por exemplo a mecanização, o uso de fertilizantes, entre outras;</li> <li>c) Conservação e armazenamento de produtos;</li> <li>d) Sustentação de preços</li> <li>e) Controle de exportação, a fim de que não se prejudique as necessidades domésticas;</li> <li>f) Acordos Internacionais sobre mercadorias;</li> <li>g) Auxílio financeiro.</li> <li>h) Pesca, com auxílios na expansão da frota pesqueira no sentido de se aumentar a produção deste setor.</li> </ul>
2) Indústria	<p>Segundo o relatório da missão Abbink, as indústrias brasileiras são muito pequenas e carecem de métodos de organização industrial. O relatório ainda apresenta recomendações a alguns setores industriais, conforme segue:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Gêneros Alimentícios. Maior responsável pela produção industrial – 34% da produção industrial em 1940 – esse segmento ainda necessita desenvolver um importante produto: farinha de trigo;</li> <li>b) Tecidos A segunda mais importante indústria do país – 19% da produção industrial -, deve aprofundar o aproveitamento de fibras duras do Brasil, é o caso de sisal e rami;</li> <li>c) Produtos Químicos e Farmacêuticos Recomenda-se para este setor industrial a ampliação da produção de matérias-prima, como: soda cáustica;</li> <li>d) Fertilizantes</li> </ul>

Segundo o relatório da Missão Abbink, recomenda-se o aumento da exploração das reservas de fosfato – matéria-prima dos fertilizantes – principalmente nos estados de São Paulo, Bahia, Minas Gerais, e Paraíba;

e) Indústria Metalúrgica

Recomenda-se a ampliação de usinas antigas e da própria Usina de Volta Redonda da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN);

f) Maquinaria e Máquinas ferramentas

Os trabalhos da missão recomendam um melhor aproveitamento das reservas de minérios e uma desconcentração desta produção de maquinaria, muito voltada apenas para o segmento ferroviário;

g) Artigos Elétricos

A produção de artigos elétricos no país se limitava a apenas alguns itens, como transformadores, fusíveis e isoladores;

A missão propõe a ampliação da produção em cinco vezes, o que seria logrado através do aumento de equipamento e da produção de energia elétrica;

h) Veículos a motor

O relatório apenas destaca a evolução desta indústria no país. No que diz respeito a uma maior recomendação, essa se limita à produção de tratores;

i) Madeira e seus produtos

Apesar de o país ter uma excelente indústria de marcenaria, o relatório da missão Abbink aponta para a necessidade de adoção de melhores métodos de produção e comércio, o que levaria o país a conquistar uma maior posição nos mercados mundiais;

### 3) Transportes

Importante setor por impactar em toda a economia, o setor de transportes se mostrava insuficiente para satisfazer as necessidades do país.

a) Ferrovias

Segundo os trabalhos da missão Abbink, o sistema ferroviário brasileiro carecia de uma melhor administração através de modernos métodos.

A redução de custos através da padronização das bitolas da estradas de ferro – existia 5 tamanhos diferentes - é uma condição *sine qua non* no sentido de melhorar a eficiência do setor;

b) Rodovias

	<p>Recomenda-se o estímulo à construção de novas rodovias e pavimentação das já existentes.</p> <p>A construção de novas rodovias partiria do Governo Federal e dos Governos estaduais e municipais;</p> <p>c) Transporte Aéreo</p> <p>Este segmento necessita de uma administração dos aeroportos por parte do Governo Federal, e a adoção de uma regulamentação, sem que houvesse a necessidade de se demandar altos investimentos.</p> <p>d) Cabotagem e Portos</p> <p>A missão Abbink recomenda que o serviço de cabotagem necessita de uma manutenção e a aquisição de navios e de equipamento pesado.</p>
<p>4) Combustíveis e Energia</p>	<p>Quando da missão Abbink, a madeira representava mais de 80% das fontes de energia do Brasil, o que já não era considerado como moderno já na década de 40.</p> <p>O relatório recomenda a adoção de fontes de energia que não sejam a madeira, como por exemplo:</p> <p>a) Aumento da exploração de carvão;</p> <p>b) Necessidade de desenvolvimento da indústria petrolífera;</p> <p>c) Desenvolvimento da energia elétrica através de hidro-elétricas;</p>
<p>5) Mineração</p>	<p>O país sempre foi conhecido como detentor de ricas reservas de minérios. Porém ainda necessitava de maior exploração de jazidas ainda pouco exploradas.</p> <p>De forma geral, os trabalhos da Missão Abbink recomendavam o aumento da exploração de minérios não apenas para abastecimento do mercado interno, bem como voltado à exportação.</p>
<p>6) A mão-de-obra e o bem estar público</p>	<p>Os trabalhos da Missão recomendavam a melhorar a eficiência da utilização da mão-de-obra; melhora na educação, seja ela técnica ou universitária; e o desenvolvimento de uma política de imigração conveniente, aumentando assim a reserva de mão-de-obra.</p> <p>Ainda se faz recomendações quanto aos serviços de saúde, extremamente importantes na questão da eficiência da melhora da mão-de-obra e do bem-estar público.</p>

Fonte: Adaptado de LOPES, M. A. F. **O fracasso da Comissão Mista Brasil-EUA (CMBEU) e os rumos da política econômica no segundo governo Vargas (1951-1954)**. Dissertação de Mestrado. PUC-SP, 2009. p.263-265.



ANEXO D



Produzido pelo Departamento de Informação Pública das Nações Unidas (DPI/2010-10/001133 - atual de 2011)