

JOÃO GUILHERME ROCHA MACHADO

**O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E AS NAÇÕES
UNIDAS: UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO PNUD NO
BRASIL**

MESTRADO EM ECONOMIA POLÍTICA

PUC/SP

SÃO PAULO

2007

JOÃO GUILHERME ROCHA MACHADO

**O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E AS NAÇÕES
UNIDAS: UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO PNUD NO
BRASIL**

Dissertação apresentada à Banca
Examinadora da Pontifícia Universidade
Católica de São Paulo, como exigência
parcial para obtenção do título de MESTRE
em Economia Política, sob a orientação do
Prof. Doutor João Batista Pamplona.

MESTRADO EM ECONOMIA POLÍTICA

PUC/SP

SÃO PAULO

2007

BANCA EXAMINADORA

AGRADECIMENTOS

Agora que chego ao final desta dissertação, percebo quantas pessoas participaram e ajudaram nesse processo. Encontro parte de suas origens na graduação, quando nem imaginava um dia fazer um Mestrado, menos ainda em economia... Naquele período, dois professores foram fundamentais por me fazerem refletir sobre questões que seriam retomadas nesta dissertação. Agradeço ao Professor Marcos Fernandes Gonçalves da Silva, que me apresentou o livro *Desenvolvimento Como Liberdade*, de Amartya Sen, e ao Professor Celso Waack Bueno, que possibilitou o meu primeiro contato com questões relacionadas ao desenvolvimento econômico e às Nações Unidas. Ao Professor Marcos Fernandes, devo agradecer ainda pelos valiosos comentários e sugestões apresentados na banca de qualificação.

Agradeço à CAPES, pelo apoio financeiro, e à PUC/SP, instituição pela qual me senti acolhido nos últimos anos. À Lucinha da Biblioteca Nadir Gouvêa Kfourir, pelo seu sorriso de sempre na retirada e devolução de livros, e à Sônia do Programa de Mestrado em Economia Política, por sua presteza e senso de humor.

A todos os professores do Programa de Mestrado em Economia Política, especialmente a Ladislau Dowbor e Rosa Maria Marques, que foram muito importantes durante meu período de formação. Devo agradecer ainda ao Professor Ladislau por ter me fornecido um contato fundamental, que possibilitou o estudo de caso analisado neste trabalho, e também por seus comentários e sugestões durante a banca de qualificação.

A Francisco Gaetani, Maria Celina Arraes e Plínio Pereira, do PNUD Brasil, pela receptividade que tiveram à pesquisa e também pelas sugestões de livros e artigos.

Aos membros da equipe executora do projeto BNDES/PNUD, Tânia Zapata, Paulo César Arns, Pedro Jofilsan e “Teca” Ramos, por terem dado seus depoimentos. Agradeço ainda ao Pedro Cunca, pelo seu depoimento, e também aos moradores da Península de Itapagipe, que tão bem me receberam em suas associações e aceitaram dar seus depoimentos: Elinete Lazaras, “Lurdinha” Nascimento, Raimundo Nascimento e Valneide Moreno.

A todos os colegas do Mestrado, em especial àqueles que me ajudaram na formulação do projeto de pesquisa e dos primeiros capítulos nas disciplinas de apoio

acadêmico: Carlos, Gabriel, Jorge, Mariana, Paulo, Pedro e Sérgio. Agradeço especialmente a André Carvalho, André Mountian e David Rodrigues, não só por suas contribuições à dissertação, mas por terem se tornado amigos de todas as horas.

Agradeço especialmente ao professor João Batista Pamplona, cuja orientação foi essencial para esta dissertação. Ele leu minuciosamente e repetidas vezes as versões preliminares deste trabalho, esteve sempre disponível para discutir e foi fundamental para me ajudar a decidir quais deveriam ser os rumos do trabalho. O professor Pamplona foi um grande motivador durante todo esse período e um grande exemplo de seriedade e profissionalismo.

Do ponto de vista pessoal, agradeço a todos os amigos que, ao me encontrarem, sempre perguntavam como estava a dissertação. Seria impossível citar todos, mas me lembro aqui da Luciana, que fez a montagem e edição de fotos, e da Amanda, que me ajudou nas transcrições dos depoimentos.

Agradeço aos meus pais, Nelson e Rona, por serem incentivadores fundamentais e de primeira hora de todo este processo, do qual o Mestrado é tão somente uma parte. Agradeço também aos meus irmãos, Alexandre e Maíra, que, cada um em sua área, me ajudaram das mais diferentes maneiras para que eu terminasse este trabalho.

Finalmente, minha eterna gratidão à Antonella, meu amor, por estar sempre ao meu lado apoiando e incentivando, capítulo após capítulo, até chegar ao fim deste trabalho.

RESUMO

O objetivo desse trabalho é entender como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), principal órgão das Nações Unidas para a questão do desenvolvimento, atua no Brasil. O procedimento de pesquisa utilizado é a pesquisa bibliográfica. Um estudo de caso é também realizado como forma de aprofundar a investigação empírica do tema. O estudo de caso analisado é o projeto BNDES/PNUD de Desenvolvimento Local (BRA/00/031), na Península de Itapagipe em Salvador (BA). A primeira conclusão deste trabalho é que a escolha da abordagem das capacidades de Amartya Sen é conveniente à natureza pragmática e consensual do Programa, porque propõe um foco na expansão das escolhas individuais das pessoas, mas sem questionar a ordem econômica internacional vigente. Dessa forma, permite a manutenção do apoio tanto de países doadores de recursos regulares como dos países nos quais o PNUD mantém atividades. Além disso, o desenvolvimento humano sustentável é muito amplo, e isso permite que intervenções nas mais diferentes áreas sejam classificadas como relacionadas a este paradigma. Em relação à atuação específica do PNUD no Brasil, está claro que a modalidade de cooperação utilizada majoritariamente é a execução nacional/financiamento pelo governo. Essa modalidade passou a ser utilizada em um contexto específico, que atendia interesses tanto do governo brasileiro quanto do PNUD. Pode-se concluir que a atuação do Programa no Brasil passa muito mais por servir como uma estrutura de apoio para que os projetos sejam implementados do que por realizar aportes teóricos e de conteúdo às intervenções apoiadas pelo Programa. Portanto, a atuação do PNUD é limitada pelo fato de não conseguir traduzir as idéias e os conceitos inovadores criados no seu âmbito para os seus projetos. Ter sucesso nessa questão poderia representar um enriquecimento dos projetos, bem como criar uma delimitação clara que caracterize os projetos apoiados pelo PNUD.

Palavras-Chave: Amartya Sen. Cooperação Técnica Internacional. Desenvolvimento Econômico no Brasil. Desenvolvimento Humano Sustentável. Nações Unidas. PNUD.

ABSTRACT

The aim of this study is to assess the task performed by the United Nations Development Programme (UNDP), the United Nations' main body for development issues, in Brazil. The method of research consists of bibliographical research, followed by a case study, in order to strengthen the theme's empirical investigation. The case study analyzed is the project BNDES/PNUD for Local Development (BRA/00/031) in the "Península de Itapagipe", Salvador, Bahia. The first conclusion of this work is that the choice of the capabilities approach, developed by Amartya Sen, is convenient for the pragmatic and consensual nature of the Programme, given that it proposes a stronger focus on the expansion of individual choices without questioning the current international economic order. Therefore, it allows the maintenance of the support of not only countries which act as core resource suppliers, but also of countries where UNDP implements its interventions. Furthermore, the sustainable human development is a concept broad enough to let different interventions be classified under this one paradigm. Regarding the specific role of the UNDP in Brazil, it is clear that the nature of its approach is the government cost-sharing/national execution. This modality was first employed in a particular context, under special circumstances, which took under consideration the interests of both Brazilian government and the UNDP. It is possible to reach the conclusion that the Programme's action in Brazil is more linked to performing the duties of a support structure, in order to have the projects fully and effectively implemented, than to furnish content and theoretical aspects to the interventions supported by the Programme. In sum, the UNDP's action is limited by the lack of success in translating its innovative theoretical concepts and ideas into practical projects. Being successful on this task could imply an enrichment of the projects and also create a clear framework which characterizes the projects supported by the UNDP.

Keywords: Amartya Sen. Economic Development in Brazil. International Technical Cooperation. Sustainable Human Development. United Nations. UNDP.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Esquema 1 – Estrutura simplificada do Sistema das Nações Unidas.....	21
Organograma 1 – Estrutura organizacional do PNUD.....	57
Gráfico 1 - Ajuda oficial ao desenvolvimento líquida dos países do <i>Development Assistance Committee</i> (DAC).....	71
Gráfico 2 – Cooperação técnica líquida dos países do <i>Development Assistance Committee</i> (DAC).....	73
Quadro 1 – Territórios e municípios beneficiados pelo projeto BNDES/PNUD – Brasil – 2003.....	123
Fotografia 1 – Vista aérea de Salvador (BA) e Península de Itapagipe no detalhe.....	127
Quadro 2 – Principais resultados do projeto BNDES/PNUD divididos nas dimensões comunitária, institucional e produtiva.....	131

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Evolução da ajuda oficial ao desenvolvimento dos países do DAC (<i>Development Assistance Comitee</i>), no período 1992-2002.....	72
Tabela 2- Evolução da cooperação técnica dos países do DAC (<i>Development Assistance Comitee</i>), no período 1992-2001.....	73
Tabela 3 – Metas para o projeto BNDES/PNUD de Desenvolvimento Local (BRA/00/031) – Brasil – 2000.....	125

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABBORI	Associação Beneficente de Bordadeiras e Rendeiras de Itapagipe
ABC	Agência Brasileira de Cooperação
AC	Acre
ADOCCI	Associação de Doceiras, Cozinheiras e Confeiteiras de Itapagipe
ADR	<i>Assessment of Development Results</i>
AOD	Ajuda Oficial ao Desenvolvimento
AP	Amapá
BA	Bahia
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAMAPET	Cooperativa de Coleta Seletiva, Processamento de Plástico e Proteção Ambiental
CAMMPI	Comissão de Articulação e Mobilização dos Moradores da Península de Itapagipe
CCF	<i>Country Cooperation Framework</i>
CE	Ceará
CEI	Comunidade dos Estados Independentes
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CESE	Coordenação Ecumênica de Serviços
CTI	Cooperação Técnica Internacional
DAC	<i>Development Assistance Committee</i>
EPTA	<i>Expanded Programme of Technical Assistance</i>
EUA	Estados Unidos da América
FAO	<i>Food and Agriculture Organization of the United Nations</i>
FGV/SP	Fundação Getúlio Vargas de São Paulo
FMI	Fundo Monetário Internacional
GDP	<i>Gross Domestic Product</i>
GEF	<i>Global Environmental Facility</i>
GESPAR	Gestão Participativa para o Desenvolvimento Local
GNP	<i>Gross National Product</i>
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IPF	<i>Indicative Planning Figures</i>

MA	Maranhão
MSA	<i>Management Service Agreements</i>
MYFF	<i>Multi-Year Funding Framework</i>
NAI	Núcleo de Articulação Institucional
NATCAP	<i>National Technical Cooperation Assessment and Programmes</i>
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODA	<i>Official Development Assistance</i>
OECD	<i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i>
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
OPAS	Organização Pan-americana de Saúde
PA	Pará
PB	Paraíba
PE	Pernambuco
PI	Piauí
PIB	Produto Interno Bruto
PNB	Produto Nacional Produto
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PRODOC	Documento de Projeto
RBM	<i>Results Based Management</i>
RN	Rio Grande do Norte
ROAR	<i>Results-Oriented Annual Report</i>
SAAS	Sociedade dos Artesãos de Alagados de Salvador
SC	Santa Catarina
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SFC	Secretaria Federal de Controle
SHD	<i>Sustainable Human Development</i>
SIDA	<i>Swedish International Development Agency</i>
SRF	<i>Strategic Results Frameworks</i>
SU/TCDC	<i>Special Unit/Technical Cooperation Among Developing Countries</i>
TCU	Tribunal de Contas da União
UCSAL	Universidade Católica do Salvador
UN	<i>United Nations</i>

UNCDF	<i>United Nations Capital Development Fund</i>
UNCED	<i>United Nations Conference on Environment and Development</i>
UNCHE	<i>United Nations Conference on the Human Environment</i>
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento
UNESCO	<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i>
UNHCR	<i>Office of the United Nations High Commissioner for Refugees</i>
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNIFEM	<i>United Nations Development Fund for Women</i>
UNV	<i>United Nations Volunteers</i>
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1 BASES TEÓRICAS DA ATUAÇÃO DO PNUD	19
1.1 O desenvolvimento econômico no âmbito da Organização das Nações Unidas	19
1.2 O Paradigma de atuação do PNUD a partir da década de 1990	23
1.3 A dimensão humana do desenvolvimento: origens e definição do desenvolvimento humano	25
1.4 O desenvolvimento humano na visão dos Relatórios de Desenvolvimento Humano	26
1.4.1 A dimensão da sustentabilidade do desenvolvimento: origens e definição do desenvolvimento sustentável	32
1.4.2 Agregação das dimensões humana e da sustentabilidade: o desenvolvimento humano sustentável	36
1.5 A abordagem das capacidades de Amartya Sen	39
1.5.1 Críticas à abordagem das capacidades de Sen	47
1.6 A abordagem das capacidades como a base do Desenvolvimento Humano	52
2 A ATUAÇÃO DO PNUD	56
2.1 A atuação do PNUD no mundo	56
2.1.1 Histórico	59
2.1.2 Planejamento no âmbito global	61
2.1.3 Modalidade de Cooperação para o Desenvolvimento	63
2.1.3.1 A Execução Nacional	65
2.1.3.2 Fontes de recursos do PNUD: recursos regulares, não regulares e financiamento pelo governo	70
2.1.4 Desenvolvimento de capacidades	79
2.2 A atuação do PNUD no Brasil	83
2.2.1 Histórico	86
2.2.2 Planejamento das prioridades e ações do PNUD no Brasil: o <i>Country Cooperation Framework</i>	88
2.2.3 A modalidade de cooperação no Brasil	92
2.2.4 Desenvolvimento de capacidades no Brasil	97
3 METODOLOGIA PARA ANALISAR A ATUAÇÃO DO PNUD	100
3.1 Avaliação do desenvolvimento	100

3.1.1	Objetivos da avaliação	100
3.1.2	Critérios para avaliar a cooperação para o desenvolvimento	101
3.1.3	Resultados do desenvolvimento: produtos, efeitos e impactos	104
3.1.4	Objeto da avaliação do desenvolvimento: o que avaliar?.....	105
3.2	Metodologia para avaliar o PNUD	106
3.2.1	Fatores que influenciam a efetividade de organizações internacionais.....	106
3.2.2	<i>Assessment of Development Results (ADR)</i>	107
3.2.3	Metodologia escolhida para análise da atuação do PNUD no Brasil.....	111
4	ESTUDO DE CASO: A FORMA DE ATUAÇÃO DO PNUD NO PROJETO	
	BNDES/PNUD DE DESENVOLVIMENTO LOCAL	115
4.1	Antecedentes	116
4.1.1	A Metodologia GESPAR.....	120
4.2	O Projeto BNDES/PNUD de Desenvolvimento Local	121
4.2.1	O projeto na Península de Itapagipe	126
4.3	Resultados do Projeto BNDES/PNUD	130
4.3.1	Resultados do Projeto BNDES/PNUD na Península de Itapagipe	135
4.4	O Papel do PNUD no Projeto BNDES/PNUD	140
	CONCLUSÃO	149
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	154

INTRODUÇÃO

O desenvolvimento é um processo no qual estão inseridas diferentes instituições que interagem entre si, como o mercado, o Estado, a sociedade civil, entre outras. Os rumos do processo de desenvolvimento dependem dessa interação em seus diferentes níveis. Neste trabalho, parte-se do princípio de que as instituições multilaterais podem fazer parte desse processo e ter um importante papel a cumprir.

Ao considerar as instituições multilaterais, é fundamental destacar a Organização das Nações Unidas (ONU) devido à sua quase universalidade e presença fundamental na discussão das relações internacionais do pós-guerra até os dias de hoje. Criada inicialmente para a manutenção da paz, rapidamente surgiu a convicção de que só poderia haver paz e segurança duradouras se houvesse bem-estar econômico e social para todos. É nesse sentido que o escopo de atuação da ONU começa a estender-se também para novas questões, dentre elas o desenvolvimento. Conseqüentemente, passa a ser relevante discutir o papel que a ONU pode ter no processo de desenvolvimento econômico dos países.

No entanto, a ONU é uma instituição heterogênea de estrutura bastante complexa formada por seis órgãos principais, a saber, a Assembleia Geral, o Conselho de Segurança, o Conselho Econômico e Social, o Conselho de Tutela, a Corte Internacional de Justiça e o Secretariado. Formam parte da ONU também diversos órgãos subsidiários, comissões, programas, fundos, entre outros. Dessa forma, a contribuição das Nações Unidas, no tocante a questões relativas ao desenvolvimento, é realizada por diferentes órgãos e em diferentes níveis. Nesse sentido, para ter um foco mais claro na análise, foi escolhida uma organização específica no âmbito da ONU: o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

A escolha do PNUD se dá pelo fato de ele ser o principal órgão da ONU para a questão do desenvolvimento. Além disso, é responsável também pela publicação dos Relatórios de Desenvolvimento Humano, que apresentam os resultados do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Ele foi criado por uma resolução da Assembleia Geral, em 1965, que estabeleceu a fusão de duas entidades já existentes: o *United Nations Special Fund*, ou Fundo Especial das Nações Unidas, e

o *Expanded Programme of Technical Assistance* (EPTA), ou Programa Estendido de Cooperação Técnica.

O PNUD se autodefine como uma rede global de desenvolvimento que conecta os países a conhecimento, experiência e recursos para ajudar as pessoas a construir uma vida melhor. Assim, sua missão passa por ajudar os países em seus esforços para alcançar o desenvolvimento humano sustentável por meio do desenvolvimento de suas capacidades. Suas intervenções consistem em projetos, programas e *soft-assistance*. Este último inclui a recomendação de políticas para o governo, a atuação como intermediário para negociar e realizar acordos em áreas sensíveis e o *advocacy*, ou seja, a promoção dos interesses e preocupações das mulheres, pobres, minorias e outros grupos para os governos dos países em desenvolvimento.

Hoje em dia, o PNUD mantém atividades em 166 países e, em 2004, seu orçamento anual chegou aos 4 bilhões de dólares. O Programa atualmente se concentra em cinco áreas: governança democrática, redução da pobreza, prevenção e recuperação de crises, energia e meio-ambiente e HIV/AIDS. É ainda um âmbito privilegiado para o debate de questões relacionadas ao desenvolvimento, bem como para o compartilhamento de experiências de sucesso de diferentes países. Portanto, o PNUD pode ser considerado protagonista, tanto em termos da teoria quanto da prática do desenvolvimento em todo o mundo.

A análise de uma instituição como o PNUD pode ser realizada de diferentes formas. A escolha deste trabalho é focar na atuação do Programa no Brasil, devido à maior proximidade ao objeto e à conseqüente facilidade em obter dados, fazer visitas de campo e realizar entrevistas. Espera-se que este foco específico contribua para uma reflexão no âmbito do próprio PNUD em relação à sua atuação no Brasil. Além disso, o estudo da atuação do Programa em um país específico pode dar subsídios para entender melhor sua atuação em outros países, por meio de estudos comparados.

É relevante observar que o surgimento do PNUD, bem como o início de sua atuação no Brasil, deu-se na década de 1960. Para possibilitar uma análise mais aprofundada, foi realizado um corte temporal. Escolheu-se então um período recente para focar este estudo, a saber, a partir da década de 1990. De qualquer forma, quando necessário, aparecem neste trabalho questões anteriores a tal período. No entanto, o foco principal está mesmo nas duas últimas décadas.

Nesse sentido, esta dissertação tem como propósito central analisar e avaliar a forma de atuação do PNUD no Brasil. Para alcançar esse objetivo abrangente, alguns objetivos específicos foram traçados. Para entender sua forma de atuação, é necessário explicitar o paradigma do desenvolvimento humano sustentável, norteador das ações do PNUD em todo o mundo a partir da década de 1990, bem como definir quais são suas bases teóricas. O trabalho busca ainda apresentar um panorama do PNUD, apontando suas características gerais, traçando o seu histórico e evidenciando sua forma de organização e atuação. A dissertação tem também como objetivo específico apontar as origens e a evolução da forma de atuação do PNUD no Brasil. Finalmente, este trabalho define uma metodologia para avaliar a atuação do Programa no Brasil e, a partir dela, realiza esforço avaliativo da forma de atuação do PNUD em um projeto específico escolhido como estudo de caso. Espera-se assim que seja possível responder à pergunta: como o PNUD atua no Brasil?

O procedimento de pesquisa utilizado é majoritariamente a pesquisa bibliográfica, que tem como fontes a literatura internacional e também os documentos, relatórios e avaliações produzidos ou organizados pelo próprio PNUD. Além disso, é utilizado um estudo de caso¹ para melhor compreensão das questões investigadas. A utilização de um estudo de caso se deu por ser um procedimento de pesquisa adequado para o objeto do estudo. Conforme lembra Yin (2001, p. 19), a utilização de estudos de caso representa uma estratégia adequada quando são colocadas questões do tipo “como?” e “por que?”, quando o pesquisador tem pouco controle sobre os eventos analisados e quando o foco do estudo são fenômenos contemporâneos inseridos em um contexto difícil de abstrair. Portanto, é possível perceber que esse procedimento de pesquisa é adequado para esta investigação, pois a questão que o trabalho busca responder é justamente “como o PNUD atua no Brasil?”. Além disso, o objeto da pesquisa é de difícil aproximação, por se tratar de um fenômeno contemporâneo que deve ser analisado dentro de seu contexto real. É relevante afirmar ainda que, para a coleta de evidências para o estudo de caso, foram utilizadas como fontes documentação, entrevistas e observações diretas.

¹ Yin (2001, p.32) define estudo de caso como: uma “investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos”.

O estudo de caso analisado é o projeto BNDES/PNUD de Desenvolvimento Local (BRA/00/031), na Península de Itapagipe, em Salvador (BA). O projeto surgiu de uma parceria entre o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o PNUD, em 2000. A escolha específica desse projeto para ser analisado e avaliado neste trabalho se dá por diversas razões. Em primeiro lugar, o próprio PNUD destaca a importância desse projeto em seus relatórios e documentos. Em segundo lugar, ele não foi submetido a uma avaliação externa, havendo apenas uma avaliação interna realizada pela equipe executora e exposta em um relatório final. Assim, pareceu uma experiência relevante realizar um esforço avaliativo da forma de atuação do PNUD nesse projeto. Em terceiro lugar, alguns autores críticos à atuação do PNUD no Brasil consideram que, em geral, os projetos implementados no Brasil contam com pouca contribuição técnica do Programa. Entre as exceções, estão justamente os projetos de Desenvolvimento Local. Por essa razão, a análise desse projeto pode trazer mais subsídios para a análise da atuação do PNUD no Brasil. Em quarto lugar, são poucos os dados e avaliações de projetos disponíveis no site do PNUD e de difícil acesso para pesquisadores. Assim, por meio de contato com a coordenadora executiva do projeto, foi possível ter acesso a dados e avaliações que permitiram o prosseguimento da pesquisa. Finalmente, a escolha da área específica da Península de Itapagipe, em Salvador (BA), entre todas as áreas nas quais o projeto atuou, deve-se a dois aspectos. Primeiro, tratava-se de uma área de fácil acesso. Salvador receberia o evento “Expo Desenvolvimento Local 2006”, no qual entrevistas com membros da equipe executora do projeto seriam mais facilmente realizadas. Assim, ao escolher essa região foi possível, além de realizar as entrevistas com os técnicos, fazer uma visita de campo à Península de Itapagipe e entrevistar beneficiários do projeto. O segundo motivo é que se tratava de uma região madura, com um histórico de mobilizações e na qual um outro projeto apoiado pelo PNUD já havia sido implantado.

Neste momento, é necessário fazer a ressalva de que este estudo não tem a pretensão de, a partir da análise do estudo de caso de um projeto específico, chegar a conclusões definitivas sobre a atuação do PNUD, haja vista seus múltiplos projetos, estudos e intervenções no Brasil. Portanto, esta escolha se deu no sentido de fazer uma aproximação à atuação prática do PNUD no Brasil, à luz das questões de ordem teórica levantadas nos três primeiros capítulos da dissertação.

A dissertação está organizada em quatro capítulos, além desta introdução e da conclusão. No primeiro capítulo, o PNUD é tratado do ponto de vista de seu paradigma teórico. São explicitados o paradigma do desenvolvimento humano sustentável e a base teórica na qual se apóia (a abordagem das capacidades de Amartya Sen). Em seguida, são discutidas as principais críticas em relação a ela. Por fim, a abordagem das capacidades é analisada à luz de sua adequação como base teórica no âmbito de uma organização multilateral como o PNUD.

O segundo capítulo traça o perfil de atuação do PNUD no mundo, bem como sua história, seus mecanismos de planejamento e os diferentes tipos de modalidade de cooperação utilizados. Em um segundo momento, o foco se volta à atuação específica do PNUD no Brasil. Assim, discutem-se as prioridades do Programa no Brasil, bem como a modalidade de cooperação utilizada e sua forma de atuação no país.

Já o terceiro capítulo tem como intuito discutir qual seria uma metodologia adequada para avaliar a atuação do PNUD no Brasil. Inicialmente, é realizada uma discussão geral sobre a avaliação do desenvolvimento. Em seguida, são discutidas metodologias para avaliar a forma de atuação do PNUD no Brasil e é explicitada uma metodologia adequada.

No quarto capítulo, a metodologia traçada no capítulo anterior é utilizada para avaliar a forma de atuação do PNUD no Projeto BNDES/PNUD de Desenvolvimento local.

1 BASES TEÓRICAS DA ATUAÇÃO DO PNUD

1.1 O desenvolvimento econômico no âmbito da Organização das Nações Unidas

As organizações internacionais são um fenômeno organizacional que ganhou força no século XX. A Organização das Nações Unidas (ONU), criada em 1945, se insere então nessa categoria. De acordo com Seitenfus (2000, p. 26-27), as organizações internacionais são associações voluntárias de Estados constituídas por meio de um Tratado. Assim, elas têm como objetivo a busca de interesses comuns por meio de uma cooperação entre seus membros de maneira permanente².

O propósito original da ONU estava ligado à manutenção da paz internacional. É possível notar essa vocação inicial logo no primeiro artigo do primeiro capítulo da Carta das Nações Unidas, em que aparecem como propósitos das Nações Unidas: “Manter a paz e segurança internacionais” e também “Desenvolver relações amistosas entre as Nações” (NAÇÕES UNIDAS, 2006). No entanto, de acordo com Coate, Forsythe e Weiss (1997, p. 201), rapidamente detectou-se uma ligação entre o trabalho da ONU no campo econômico-social e a promoção da segurança internacional. Nesse sentido, as causas de violência, tanto dentro como entre os Estados, poderiam ser reduzidas, se desigualdades e privações econômicas diminuíssem. Em outras palavras, havia a convicção de que só poderia haver paz e segurança duradouras se houvesse bem-estar econômico e social para todos. (NACIONES UNIDAS, 2000, p. 145). É importante notar que tal vocação para temas ligados ao desenvolvimento também já estava presente na carta das Nações Unidas (talvez com menos destaque e simplesmente como um meio para a paz entre as nações), como no capítulo IX (Cooperação Internacional Econômica e Social). No artigo 55 desta carta lê-se:

Com o fim de criar condições de estabilidade e bem-estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, as Nações Unidas favorecerão: **a) níveis mais altos de vida, trabalho efetivo e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social; b) a solução**

² Ainda segundo Seitenfus (2001, p.23-26), existem três características das organizações internacionais: multilateralismo (quando três ou mais países trabalham juntos para atingir fim comum), permanência (criação com o objetivo de durar indefinidamente) e institucionalização (criação de espaço institucional para solucionar conflitos e para o relacionamento entre os Estados). Para uma primeira aproximação à análise da ONU do ponto de vista das Relações Internacionais, ver o capítulo 5 de Seitenfus (2001, p.107-141).

dos problemas internacionais econômicos, sociais, sanitários e conexos; (NAÇÕES UNIDAS, 2006, grifo nosso).

Em relação à estrutura organizacional das Nações Unidas, o capítulo III da Carta das Nações Unidas (NAÇÕES UNIDAS, 2006) define como órgãos principais da Organização a Assembleia Geral, o Conselho de Segurança, o Conselho Econômico e Social, o Conselho de Tutela, a Corte Internacional de Justiça e o Secretariado. A Assembleia Geral é o principal órgão deliberativo, composto por todos os 191 países membros, cada um deles com direito a um voto. Já o Conselho de Segurança tem como principal responsabilidade a manutenção da paz e da segurança internacionais. Conta com 15 membros, sendo cinco deles permanentes (China, Estados Unidos, França, Reino Unido e Rússia) e com direito a veto. O Conselho Econômico e Social é apontado pela Carta como o principal órgão para coordenar os trabalhos econômicos e sociais das Nações Unidas e é formado por 54 membros. Por sua vez, o Conselho de Tutela atualmente não tem uma atuação destacada, uma vez que todos os países outrora tutelados tornaram-se independentes como Estados separados ou juntando-se com Estados existentes. Finalmente, a Corte Internacional de Justiça é o principal órgão jurídico da ONU. Ela arbitra disputas legais entre Estados, além de fornecer pareceres para a Organização e suas agências especializadas. Além desses órgãos, fazem parte do Sistema Nações Unidas³ os fundos e programas, bem como as agências especializadas (como a Organização Internacional do Trabalho e a Organização Mundial da Saúde). (UNITED NATIONS, 2004, p. 6-23).

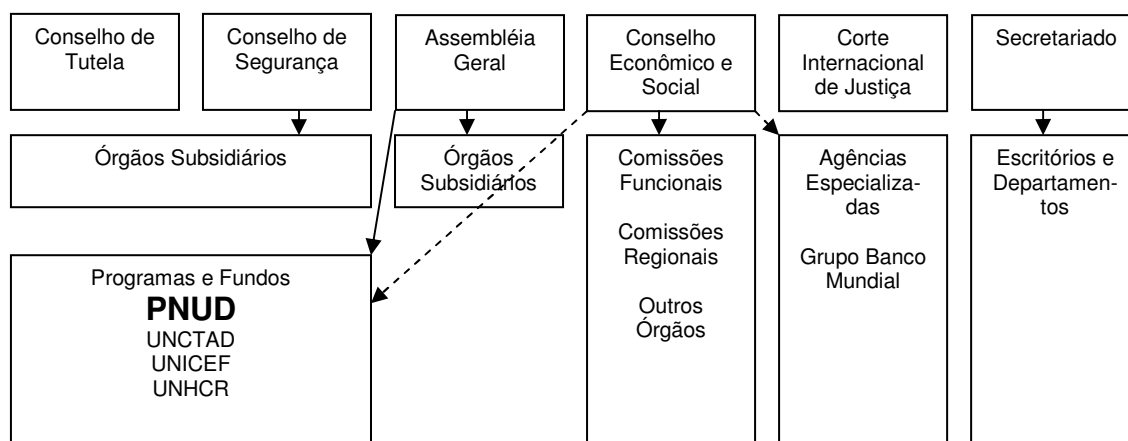
Como é possível ver no esquema 1, a seguir, o PNUD⁴, que de acordo com Murphy (2006, p. 4) sempre esteve no centro dos esforços globais de desenvolvimento, é um dos muitos fundos e programas que formam o Sistema das Nações Unidas⁵. Esses fundos e programas, cujos outros exemplos são a Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNCTAD) e o Fundo das

³ Conforme lembra Klingebiel (1999, p. 13-15), o termo “Nações Unidas” se refere somente aos principais órgãos da ONU (Assembleia Geral, Conselho de Segurança, Conselho Econômico e Social, Conselho de Tutela, a Corte Internacional de Justiça e Secretariado) além de seus órgãos subsidiários. Quando se fala em “Sistema Nações Unidas” são incluídas também as 18 agências especializadas, tais como o Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e etc.

⁴ O PNUD será apresentado com detalhes no capítulo 2, principalmente na seção 2.1, onde será apresentada também sua estrutura organizacional, seu histórico, sua estratégia de atuação atual e as atividades realizadas no Brasil pelo PNUD.

⁵ Para maiores detalhes em relação ao trabalho da ONU no tocante ao desenvolvimento econômico e social, bem como a participação de suas principais agências nesta questão ver o capítulo 3 de UNITED NATIONS (2004, p. 139-223).

Nações Unidas para a Infância (UNICEF), são considerados subsidiários da Assembleia Geral, mas também gozam da cooperação e, de certa forma, da coordenação do Conselho Econômico e Social. (UNITED NATIONS, 2004, p. 12-23).



Esquema 1 – Estrutura simplificada do Sistema das Nações Unidas⁶

Fonte: UNITED NATIONS (2007).

É possível dizer que, durante toda sua história, a ONU esteve envolvida tanto operacionalmente quanto intelectualmente com temas ligados ao desenvolvimento. Para tanto, no âmbito da ONU, foi sendo criada uma estrutura organizacional para lidar com essas questões. Parte dessa estrutura já estava prevista na própria Carta das Nações Unidas, como o Conselho Econômico e Social, que foi definido em seu capítulo X. (NAÇÕES UNIDAS, 2006). Outra parte fundamental da estrutura da ONU para questões de desenvolvimento foi sendo criada com o passar dos anos, tal como o PNUD.

Na visão de Zamora (1997, p. 232), as diferentes organizações econômicas no âmbito da ONU podem ser divididas em dois grupos com papéis distintos: entidades operacionais (que realizam atividades como empréstimos, cooperação técnica etc., e influenciam diretamente nas questões econômicas) e entidades para criação e garantia do cumprimento de regras (que estabelecem regimes e garantem um comportamento econômico determinado dentro de sua jurisdição). Em sua análise da carta das Nações Unidas, Zamora (1997, p. 234) considera que a cooperação econômica no âmbito da ONU deveria ocorrer em dois níveis. O primeiro

⁶ Este é um sistema simplificado do Sistema das Nações Unidas com o intuito de mostrar como o PNUD se insere em sua estrutura. As flechas com linhas contínuas representam uma relação direta de hierarquia entre os órgãos, enquanto que as flechas com linhas pontilhadas indicam uma relação entre os órgãos, mas sem subordinação. Para ver a estrutura completa, ver United Nations (2007).

nível se daria nos órgãos centrais da ONU (como Assembléia Geral e Conselho Econômico e Social), nos quais seria feita a definição de políticas e a coordenação das agências funcionais específicas. Em um segundo nível, estariam as agências funcionais que deveriam realizar operações dentro de sua esfera de competência. De acordo com o autor, a experiência mostrou que esse modelo só funcionou no seu segundo nível (isto é, no seu nível operacional).

Como visto, a estrutura organizacional da ONU é bastante complexa. Somado a isso, podemos considerar as diferentes visões dos países membros com diferentes capacidades e poderes para influenciar a organização. Além disso, nesses mais de 60 anos da ONU, houve freqüentes mudanças do cenário internacional. Partindo desses fatores, é necessário fazer aqui duas ressalvas para o presente trabalho. A primeira delas é que, como se poderia esperar, houve uma considerável evolução do tipo de contribuição ao desenvolvimento realizado pela ONU, levando em conta tanto as contribuições operacionais quanto as intelectuais. Em segundo lugar, é difícil falar em uma visão homogênea da ONU em relação ao desenvolvimento, haja vista sua heterogeneidade como organização e também a heterogeneidade de seus países membros. Nesse sentido, é possível fazer uso da ponderação feita por Jolly et al (2004), ao discutir critérios e valores válidos para analisar o trabalho da ONU no campo do desenvolvimento:

In the case of the UN, there are further crucial questions: Whose values and whose criteria, whose views and whose ideas? Those of the governments (which our history refers to as the 'first UN') or those of the UN Secretariat, led by its Secretary-General (which we call the 'second UN')? Or indeed, those of concerned citizens and organizations outside – which perhaps should be called the 'third UN'? And if the values are to be those of governments, which governments – bearing in mind that the UN has some 190 member governments from all regions of the world? (JOLLY et al, 2004, p. 4).

Partindo dessas ressalvas, uma instituição específica da ONU deve ser destacada: o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Essa escolha não é casual, uma vez que, de acordo com Naciones Unidas (2000, p. 43), ele é o principal órgão que coordena as atividades das Nações Unidas relacionadas ao desenvolvimento. No mesmo sentido, Zamora (1997, p. 249) coloca o PNUD como a mais importante fonte de assistência técnica aos países em desenvolvimento. Já Kamala (2002, p. 90) prefere destacar o PNUD como um dos maiores “programas operacionais” sob os auspícios da ONU. Para Klingebiel (1999, p. 2), o PNUD tem um papel fundamental na cooperação para o desenvolvimento no

âmbito da ONU. Apesar disso, Klingebiel (1999, p. 12) afirma que estudos independentes deram pouca atenção ao PNUD até agora. Ele destaca que algum interesse foi dado aos “Relatórios de Desenvolvimento Humano”, mas que não há muitos estudos que tratem o PNUD com profundidade. Ainda partindo das ressalvas feitas, esta pesquisa foca sua investigação a partir da década de 1990. Mais uma vez, não há casualidade nesta escolha. Para Jolly et al (2004, p. 291) é nesta década que é formulado o paradigma do desenvolvimento humano, considerado por ele uma grande contribuição intelectual. De acordo com o autor, tal paradigma tomou forma nos “Relatórios de Desenvolvimento Humano” lançados justamente na década de 1990⁷ pelo PNUD.

1.2 O Paradigma de atuação do PNUD a partir da década de 1990

Klingebiel (1999, 24-31) classifica os diferentes fatores que influenciam a efetividade⁸ de uma organização internacional em três níveis distintos⁹: nível conceitual; estrutural e de políticas; e nível administrativo e de implementação.

Nesta seção, interessam especialmente os fatores no nível conceitual que influenciam as atividades do PNUD, uma vez que o objetivo aqui é justamente discutir sobre qual paradigma o PNUD baseia sua estratégia e suas ações. Nesse sentido, de acordo com Klingebiel (1999, p. 104-105), uma das principais falhas no nível conceitual do PNUD era exatamente a falta de um perfil claro e de um paradigma que norteasse suas ações. Assim, a principal e mais comum crítica em relação ao PNUD, até o início da década de 1990, era a falta de um perfil específico e de um foco claro para suas políticas de desenvolvimento. O PNUD era visto como uma agência de desenvolvimento que oferecia “tudo”, mas não se focava em nenhum aspecto específico e não tinha nenhuma abordagem estratégica. Ainda de acordo com Klingebiel (1999, p. 105), não existia uma área focal para as intervenções do PNUD, e isso se dava de maneira deliberada. Isso era visto como reflexo da neutralidade do PNUD e da soberania dos países receptores de recursos

⁷ Para uma história resumida da questão do desenvolvimento no âmbito da ONU, é útil voltar-se para Coate, Forsythe e Weiss (1997), principalmente o capítulo 8, mas também os capítulos 9 e 10. No entanto, para uma versão bastante completa da evolução das contribuições da ONU no campo intelectual e operacional do desenvolvimento, é essencial a leitura de Jolly et al (2004), principalmente os capítulos 3 a 7, que traçam esta evolução década por década.

⁸ A apresentação do conceito de efetividade será feita na seção 3.1.2.

⁹ Para mais detalhes acerca dessa classificação, ver seção 3.2.1.

em suas escolhas de operações de desenvolvimento. Assim, o PNUD daria mais importância à questão de sua neutralidade e da soberania dos países receptores do que a uma estratégia definida para políticas de desenvolvimento. Essa falta de orientação estratégica faria com que os principais países doadores de recursos ao PNUD o vissem como uma agência que fornecia recursos sob condições demasiadamente suaves e sem critério ou orientação. No mesmo sentido, Klingebiel (1999, p. 172) afirma que havia relativo consenso entre documentos de análise do PNUD de que um foco claro deveria ser encontrado no nível conceitual. Por sua vez, Klingebiel (1999, p. 105) afirma que desde o início da década de 1990 o PNUD vinha fazendo um grande esforço para conseguir uma mudança substancial e para definir um perfil claro para sua atuação.

Nesse sentido, de acordo com Klingebiel (1999, p. 179), na década de 1990, diversas reformas foram planejadas, iniciadas ou implementadas com o intuito de melhorar a efetividade do PNUD na esfera do desenvolvimento. Como já foi apontado, para esta seção interessa especialmente as reformas realizadas no nível conceitual do PNUD.

Assim, diante da análise das falhas do PNUD no nível conceitual (isto é, ausência de paradigma que oriente suas ações), Klingebiel (1999, p. 179-188) explicita as reformas nesse sentido. O autor afirma que, a partir de meados da década de 1990, o PNUD passa a ser identificado com o paradigma do desenvolvimento humano sustentável. Esse reposicionamento fica bastante claro quando se analisa a declaração de missão do Programa em maio de 1996:

UNDP's mission is to help countries in their efforts to achieve sustainable human development by assisting them to build their capacity to design and carry out development programmes in poverty eradication, employment creation and sustainable livelihoods, the empowerment of women and the protection and regeneration of the environment, giving first priority to poverty eradication.

UNDP also acts to help the United Nations family to become a unified and powerful force for sustainable human development and works to strengthen international cooperation for sustainable human development. (UNDP, 2006b, grifo nosso).

Para Klingebiel (1999, p. 180), essa definição clara da missão para o PNUD foi um dos passos mais importantes para estabelecer o desenvolvimento humano sustentável como o paradigma de desenvolvimento da organização.

1.3 A dimensão humana do desenvolvimento: origens e definição do desenvolvimento humano

De acordo com Haq (1995, p. 11), acrescentar a dimensão humana à questão do desenvolvimento representa uma perspectiva totalmente nova:

The human dimension of development is not just another addition to the development dialogue. It is an entirely new perspective, a revolutionary way to recast our conventional approach to development.

Também nessa mesma linha, Jolly et al (2004, p. 291) reafirma tal importância: “*The Formulation of human development as a paradigm of development thinking and strategy was a major intellectual contribution.*”

Na visão de Klingebiel (1999, p. 179), o Relatório de Desenvolvimento Humano que o PNUD passou a publicar anualmente a partir de 1990 foi muito importante para dar ênfase à dimensão humana do desenvolvimento. Por sua vez, Jolly et al (2004, p. 291) considera que os Relatórios de Desenvolvimento Humano foram muito importantes porque definiram mais rigorosamente o desenvolvimento humano, bem como exploraram seus principais componentes e conduziram as análises para novas áreas.

Partir da idéia de desenvolvimento humano contida nos Relatórios de Desenvolvimento Humano parece ser adequado para tratar do paradigma teórico associado ao PNUD. Aqui, no entanto, cabe uma ressalva. Como bem lembra Klingebiel (1999, p. 3), o Relatório de Desenvolvimento Humano, embora seja publicado pelo PNUD, não deve ser “equiparado” de maneira unívoca com a instituição ou com suas políticas. Segundo o autor, as disputas políticas ocorridas no seio de seu *Governing Council*¹⁰ no início da década de 1990 mostravam a falta de consenso político em relação à aceitação total dos relatórios em termos conceituais e também práticos. O próprio relatório de 2001, por exemplo, traz em seu rodapé uma ressalva neste sentido:

The analysis and policy recommendations of this Report do not necessarily reflect the views of the United Nations Development Programme, its Executive Board or its Member States. The Report is an independent publication commissioned by UNDP. (UNDP, 2001d, p. iv).

¹⁰ O *Governing Council* (depois substituído por um *Executive Board*) é um órgão formado por países membros da ONU, responsável pela supervisão e controle do PNUD. O *Executive Board* será apresentado com mais detalhes na seção 2.1.

No mesmo sentido, o próprio Administrador¹¹ do PNUD, no prefácio do relatório de 2004, faz ressalva semelhante: “***Like all Human Development Reports, this is an independent study intended to stimulate debate and discussion around an important issue, not a statement of United Nations or UNDP policy.***” (UNDP, 2004, p. vi, grifo nosso). No entanto, apesar das ressalvas, os Relatórios de Desenvolvimento Humano são fontes essenciais para a discussão do paradigma de desenvolvimento humano no âmbito do PNUD. Primeiro, porque essa aproximação é freqüentemente feita por diferentes estudiosos. Em segundo lugar, parece difícil acreditar que o PNUD continuaria a apoiar fortemente os relatórios e associar seu nome a eles, se a organização não se sentisse fortemente amparada e representada em tais relatórios. No mesmo prefácio, o Administrador dá uma pista nesse sentido:

*However, by taking up an issue often neglected by development economists and putting it firmly within the spectrum of priorities in building better, more fulfilled lives, it [o Relatório de Desenvolvimento Humano] **presents important arguments for UNDP and its partners to consider and act on in their broader work.*** (UNDP, 2004, p. vi, grifo nosso).

1.4 O desenvolvimento humano na visão dos Relatórios de Desenvolvimento Humano

O primeiro Relatório de Desenvolvimento Humano foi lançado em Londres no dia 24 de maio de 1990 (HAQ, 1995, p. 26). De acordo com esse documento, o objetivo do desenvolvimento deveria ser criar um ambiente no qual as pessoas possam viver uma vida longa, saudável, criativa e feliz (UNDP, 1990, p. 9). Dessa forma, o desenvolvimento humano pode ser definido como um processo de aumentar as escolhas possíveis das pessoas. Assim:

Human development is a process of enlarging people's choices. In principle, these choice [sic] can be infinite and change over time. But at all levels of development, the three essential ones are for people to lead a long and healthy life, to acquire knowledge and to have access to resources needed for a decent standard of living. If these essential choices are not available, many other opportunities remain inaccessible.(UNDP, 1990, p. 10).

¹¹ O Administrador do PNUD é o responsável pelo gerenciamento operacional do Programa, obedecendo às diretrizes do *Executive Board*. No original em inglês, é utilizada a palavra *Administrator*. Nesta pesquisa, será utilizada a tradução literal para Administrador, uma vez que relatórios publicados em português pelo PNUD fazem a tradução dessa forma. Ver, por exemplo, PNUD (2005a, p.v-vi). A estrutura do PNUD é apresentada com maior nível de detalhes na seção 2.1.

É nesse sentido que o relatório propõe o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) como um índice para captar o paradigma do desenvolvimento humano. Ele é formado por três elementos essenciais (UNDP, 1990, p. 11-12):

- a) longevidade (utiliza-se aqui o indicador de expectativa de vida ao nascer);
- b) conhecimento (no início, somente a taxa de alfabetização era utilizada; a partir do relatório de 1991 passou a ser medido por duas variáveis, sendo dado um peso de 2/3 à taxa de alfabetização e um peso de 1/3 para a média dos anos de escolaridade). (HAQ, 1995, p. 49);
- c) padrão de vida (dada a dificuldade de indicadores para este componente, aqui é utilizado o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, ajustado pela Paridade do Poder de Compra).

Não é a intenção deste trabalho aprofundar-se na análise do IDH¹². É certo que o lançamento do IDH teve grande importância para rivalizar com o uso exclusivo do Produto Nacional Bruto (PNB) e também para chamar a atenção do público para todas as outras variáveis que são analisadas nos Relatórios de Desenvolvimento Humano (SEN, 2003b, p. x). No entanto, quando se fala em desenvolvimento humano, na literatura, há um peso demasiado grande ao IDH, ficando o paradigma de desenvolvimento humano eclipsado pelo índice. Por essa razão, é necessária ênfase maior no paradigma de desenvolvimento humano em si. Na mesma linha, Fukuda-Parr (2003a, p. 117) adverte que houve uma tendência de aprisionar o desenvolvimento humano dentro do IDH. O sucesso do IDH serviu justamente para reforçar essa tendência. A autora defende ainda que duas falhas em sua definição inicial (isto é, a simplificação de uma idéia muito complexa e a exclusão de referências em relação a participação e liberdades políticas) continuam a criar problemas para o IDH. Finalmente, ela afirma que, apesar dos esforços para explicar que o conceito de desenvolvimento humano vai muito além do IDH, a mensagem do índice ainda é que os objetivos principais do desenvolvimento humano são expandir a educação e a saúde e aumentar a renda. Como foi visto, tanto o IDH quanto o paradigma do desenvolvimento humano dão ênfase especial em algumas escolhas

¹² Para o estudo aprofundado do IDH, sugere-se: UNDP (1990, p.11-16), que traz as questões básicas do índice. No mesmo relatório, ver as notas técnicas para detalhes de sua formulação (UNDP, 1990, p.104-113). Para uma revisão do IDH e de suas principais mudanças nos primeiros anos dos Relatórios de Desenvolvimento Humano, ver o capítulo 5 do Relatório de 1994 (UNDP, 1994, p. 90-101). Para detalhes do lançamento do IDH, ver o capítulo 4 de Haq (1995, p. 46-66). Finalmente, para nove artigos com diferentes enfoques do IDH, ver Fukuda-Parr e Kumar (2003c, p.127-253).

(a de viver uma vida longa e saudável, de adquirir conhecimentos e ter acesso aos recursos necessários para um bom padrão de vida) (UNDP, 1990, p. 10). Mas o Relatório também deixa claro que não se pode reduzir o paradigma somente a essas questões (por mais importantes que elas sejam):

But human development does not end there. Additional choices, highly valued by many people, range from political, economic and social freedom to o opportunities for being creative and productive, and enjoying personal self-respect and guaranteed human rights. (UNDP, 1990, p. 10).

Ainda de acordo com UNDP (1990, p.10), é importante deixar claro, que o termo desenvolvimento humano, como é utilizado no relatório, denota tanto o processo de aumentar a gama de escolha das pessoas quanto o nível de bem-estar alcançado em si. Além disso, o desenvolvimento humano tem dois lados: a formação de capacidades¹³ humanas (como a melhora do nível de saúde, de conhecimentos e de habilidades) e o uso que as pessoas fazem dessas capacidades adquiridas (tanto para lazer, atividades produtivas ou para serem sujeitos ativos da sociedade). Nesse sentido, fica clara a necessidade de balancear esses dois lados para não gerar frustrações para as pessoas.

O lançamento do Relatório de Desenvolvimento Humano, embora contando com equipe numerosa, é considerado fruto de grande esforço e da liderança do economista paquistanês Mahbub ul Haq. Diversos autores destacam seu papel de protagonista, como Jolly (2004, p. 291), Sen (2000, p. 93), Kaul (2003, p. 85) e Streeten (2003, p. 101), entre outros.

De acordo com Haq (1995), o paradigma do desenvolvimento humano é um conceito holístico que visa cobrir todos os aspectos do desenvolvimento. No entanto, o ponto principal seria *“the widening of people’s choices and the enrichment of their lives. All aspects of life – economic, political or cultural – are viewed from that perspective.”* (HAQ, 1995, p. 20).

Para Haq (1995, p. 16-20), são quatro os componentes essenciais do paradigma do desenvolvimento humano:

- a) equidade: isto é, as pessoas devem ter acesso eqüitativo às oportunidades. No entanto, isso não garante a igualdade também em termos de resultados;

¹³ A abordagem das capacidades será discutida na seção 1.5.

- b) sustentabilidade¹⁴: ou seja, a próxima geração merece contar com as mesmas oportunidades que as pessoas contam agora. Segundo o autor, esta dimensão é freqüentemente confundida meramente com a renovação de recursos naturais (que é somente um de seus aspectos);
- c) produtividade: para o autor, uma parte essencial do paradigma é a produtividade, o que requer investimentos nas pessoas e um ambiente macroeconômico que permita a essas pessoas alcançarem seu potencial máximo;
- d) empoderamento: isto é, as pessoas não deveriam ser beneficiárias passivas de políticas para o desenvolvimento humano. Na verdade, as pessoas deveriam ter um papel ativo e uma participação real no processo que vão determinar suas vidas.

Haq (1995, p. 23) afirma que partir do paradigma do desenvolvimento humano significa abordar todos os pontos dos modelos tradicionais de crescimento, mas partindo do ponto de vista das pessoas. Assim, faz sentido falar em crescimento econômico, por exemplo, mas desde que se discuta se as pessoas participam e se beneficiam do crescimento. Na mesma linha, é fundamental perguntar se a expansão econômica leva a um *job-led growth* ou a um *jobless growth*. Da mesma forma, faz sentido falar de aumento no comércio internacional, mas com a preocupação de que as pessoas tenham acesso total às oportunidades geradas por essa expansão. Em outras palavras, ele afirma que as questões econômicas tradicionais não são ignoradas e continuam com o mesmo grau de importância que sempre tiveram, mas estas são analisadas do ponto de vista de como influenciam a vida das pessoas¹⁵. No entanto, o autor destaca que as pessoas não são consideradas simplesmente beneficiárias do crescimento econômico, mas sim os verdadeiros agentes das mudanças na sociedade.

Nesse sentido, está claro que uma análise focada na renda *per capita* não consegue captar o desenvolvimento nos termos já apresentados. Isso porque esse

¹⁴ Neste capítulo, a questão da sustentabilidade será tratada com maior ênfase na seção 1.4.1.

¹⁵ É justamente nesta linha que muitos dos Relatórios de Desenvolvimento Humano são desenvolvidos: analisar as questões do ponto de vista das pessoas, ou seja, do desenvolvimento humano. Além do de 1996 (UNDP, 1996), que trata da relação entre crescimento econômico e desenvolvimento humano, o de 1998 (UNDP, 1998) faz uma reflexão sobre os padrões de consumo para o desenvolvimento humano; o de 1999 (UNDP, 1999), sobre a globalização com uma face humana; e o de 2001 (UNDP, 2001d) discorre sobre como fazer as novas tecnologias trabalharem para o desenvolvimento humano. No mesmo sentido, o estudo “Como Colocar o Comércio Global a Serviço da População” (PNUD, 2004) trata do comércio para o desenvolvimento humano.

índice não consegue revelar como a renda é realmente distribuída entre as pessoas e porque estas valorizam muitos aspectos da vida que não são capturados pela renda *per capita*. Dessa forma, a idéia é que haja um foco na dimensão humana do desenvolvimento, isto é, que as questões econômicas sejam debatidas e entendidas em termos de suas conseqüências para as pessoas. O Relatório de Desenvolvimento Humano de 1990 lembra que é bastante antiga a idéia de que as pessoas deveriam ser vistas não só como meios, mas também como fins de todas as atividades. Assim:

The same motivating concern can be found in the writings of the early leaders of quantification in economics – William Petty, Gregory King, François Quesnay, Antoine Lavoisier and Joseph Lagrange, the grandparents of GNP and GDP. It is also clear in the writings of the leading political economists – Adam Smith, David Ricardo, Robert Malthus, Karl Marx and John Stuart Mill. (UNDP, 1990, p. 9).

Dessa forma, ainda segundo o relatório (UNDP, 1990, p. 9), essa abordagem “mais poderosa” foi aos poucos obscurecida pela preocupação excessiva com o crescimento do PNB.

Da mesma forma, o relatório indica a inexistência de ligação automática entre o crescimento na renda e o progresso humano. Ele considera o crescimento econômico essencial para o desenvolvimento humano. Mas, para explorar totalmente as oportunidades geradas para melhorar o bem-estar das pessoas, esse crescimento deve ser “gerenciado” corretamente¹⁶ (UNDP, 1990, p. 42). O relatório (UNDP, p. 1990, 42-60) explicita as diferentes experiências dos países no tocante ao desenvolvimento humano e as classifica em três categorias:

- a) desenvolvimento humano sustentado (inclui os países que conseguiram sustentar seu sucesso no desenvolvimento humano, sendo, às vezes, alcançado de forma gradual e, às vezes, rapidamente);
- b) desenvolvimento humano interrompido (países que tiveram sucesso inicial, mas que depois tiveram desaceleração ou mesmo reversão);

¹⁶ Para uma análise rigorosa dessa relação no âmbito dos relatórios, ver o Relatório de Desenvolvimento Humano de 1996 (UNDP, 1996), que tem como tema principal a relação entre crescimento econômico e desenvolvimento humano.

c) oportunidades perdidas para o desenvolvimento humano¹⁷ (países que tiveram bom crescimento econômico, mas sem que isso se traduzisse em desenvolvimento humano).

Em outras palavras, a ligação entre renda e desenvolvimento humano depende das prioridades definidas pelo país: *“while there is a link between income and human development, the nature of that link depends on the development priorities that countries choose.”* (HAQ, 1995, p. 53).

Até agora, o paradigma de desenvolvimento humano foi apresentado como algo estático. É interessante notar, no entanto, que com o passar dos anos houve mudanças. Fukuda-Parr (2003b, p.307) lembra que algumas capacidades¹⁸ passaram a receber maior atenção, como liberdades política, civil e a de participar na tomada das decisões. Como consequência disso, a autora aponta que houve também mudanças sutis na definição do desenvolvimento humano. Por exemplo, no relatório de 1990, a definição era:

*Human development is a process of enlarging people’s choices. The most critical of these wide-ranging choices are to live a long and healthy life, to be educated and to have access to resources needed for a decent standard of living. **Additional choices include political freedom, guaranteed human rights and personal self-respect.*** (UNDP, 1990, p. 10, grifo nosso).

Nesse sentido, questões como a liberdade política e a garantia de direitos humanos apareciam como “escolhas adicionais” e pareciam não estar no mesmo nível das outras (viver uma vida longa e saudável, ter acesso a educação e a recursos para um padrão de vida decente). Ainda de acordo com Fukuda-Parr (2003b, p.307-308), a mudança na definição do desenvolvimento humano foi no sentido de aumentar a ênfase nas liberdades civis e políticas e também na participação das pessoas na vida da comunidade. Nesse sentido, o relatório de 2001 afirma:

*The most basic capabilities for human development are to lead long and healthy lives, to be knowledgeable, to have access to the resources needed for a decent standard of living **and to be able to participate in the life of the community.*** (UNDP, 2001d, p. 23, grifo nosso).

¹⁷ Para explicitar esse grupo de países, o relatório utiliza o Brasil como um dos exemplos. Assim, o Brasil não teria conseguido alcançar um nível satisfatório de desenvolvimento humano, apesar do rápido crescimento econômico e dos gastos governamentais substanciais em setores sociais (UNDP, 1990, p. 56).

¹⁸ Como já foi dito, a abordagem das capacidades será explicitada na seção 1.5.

Finalmente, o desenvolvimento humano considera o desenvolvimento um processo de aumentar a gama de escolha das pessoas, não só da geração atual mas também das futuras. Ou seja, *“If development is to widen the range of people’s choices, it must do so not only for the current generations but for future ones as well. It must be sustainable.”* (UNDP, 1992, p. 17). Dessa forma, é necessário considerar, além da dimensão humana, a dimensão da sustentabilidade do desenvolvimento.

1.4.1 A dimensão da sustentabilidade do desenvolvimento: origens e definição do desenvolvimento sustentável

É possível dizer que a idéia de desenvolvimento sustentável não é fruto de criação isolada, mas sim de um longo processo de reuniões internacionais e estudos sob a égide da ONU, bem como de pesquisas de diferentes autores¹⁹. Pode-se dizer que a ONU teve papel de protagonista na construção do paradigma de desenvolvimento sustentável. No mesmo sentido, Jolly et al (2004, p. 286) defende que a ONU merece grande parte do crédito por colocar assuntos como proteção ambiental e desenvolvimento sustentável na agenda global.

Após aprovação da Assembléia Geral da ONU, foi marcada para ser realizada a UNCHE (*United Nations Conference on the Human Environment*) a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano. De acordo com Coate, Forsythe e Weiss (1997, p. 226-227), foi em sua reunião preparatória em Founex, Suíça, que Maurice Strong, secretário geral da UNCHE, propôs a noção de ecodesenvolvimento. Seria essa noção que serviria de base mais tarde para o desenvolvimento sustentável. No mesmo encontro, foi analisada a “relação intensa e circular entre meio ambiente e desenvolvimento.” (SACHS, 1993, p. 11). Finalmente, realizada em Estocolmo, Suécia em 1972, a UNCHE serviu como um marco histórico, posicionando as preocupações ambientais na agenda global (COATE; FORSYTHE; WEISS, 1997, p. 227). Na mesma conferência, decidiu-se a criação de um novo órgão: o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), que foi criado oficialmente em 1973.

Pouco a pouco, a noção de ecodesenvolvimento foi ganhando espaço na ONU. Com a sua evolução, parece claro que a expressão “desenvolvimento

¹⁹ Para uma lista cronológica das principais conferências no âmbito da ONU e das atividades relacionadas ao meio ambiente, desde 1948 até 1997, ver Coate, Forsythe e Weiss (1997, p. 225-226).

sustentável” foi utilizada publicamente pela primeira vez em agosto de 1979, no Simpósio das Nações Unidas sobre as Inter-relações entre Recursos, Ambiente e Desenvolvimento, em Estocolmo, Suécia (VEIGA, 2005, p. 190-191).

No entanto, seria somente a partir do chamado “Relatório Bruntland”, que o conceito de desenvolvimento sustentável seria “consagrado” e, pouco a pouco, mais utilizado. Em 1983, a Assembléia Geral da ONU criou uma comissão²⁰ especial, a *World Comission on Environment and Development* (Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento), liderada pela ex-primeira-ministra da Noruega Gro Harlem Bruntland.

Foi justamente no relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento que o conceito do desenvolvimento sustentável seria mais bem definido como: “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades.” (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1988, p. 46). Tendo como base o relatório, pensar em termos de Desenvolvimento Sustentável significa negar que exista uma contradição *per se* entre a conservação dos recursos naturais e o crescimento econômico. Sugere, ainda, que as necessidades básicas de todos, especialmente as dos mais pobres, devem ser atendidas e que os padrões de consumo, principalmente dos países ricos, devem ser mantidos dentro dos limites das possibilidades dos recursos naturais. Não se trataria, portanto, devido às preocupações com o meio ambiente, de “congelar” os níveis de desenvolvimento de todos os países, com óbvias desvantagens para os menos desenvolvidos. Para este grupo de países, está claro que o crescimento econômico é necessário, embora não seja suficiente. O importante é que o desenvolvimento sustentável possa atender às necessidades humanas, proporcionando oportunidades para que as pessoas possam ter uma vida melhor.

²⁰ É digna de nota a composição heterogênea da comissão, com membros de países do bloco comunista (como URSS e China), bem como países desenvolvidos (como EUA, Japão, Alemanha e Canadá) e “em desenvolvimento” (como Brasil, Costa do Marfim e Nigéria). No entanto, tal heterogeneidade não foi obstáculo para a realização do estudo e para a obtenção de um consenso acerca das preocupações, desafios e dos esforços comuns que deveriam ser feitos para garantir o progresso humano continuado. Também é importante destacar o método de trabalho utilizado pela comissão. Além das reuniões formais e da formação de painéis consultivos de especialistas em suas principais áreas de trabalho, foram feitas reuniões deliberativas públicas em todas as regiões do mundo. Por meio destas a sociedade civil, podia expor seus pontos de vista nas mais diversas questões à Comissão. Portanto, por conta da composição e da metodologia utilizada pela Comissão, talvez seja possível dizer que seu relatório representa uma síntese da visão e das preocupações globais com o futuro da humanidade (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1988, p. 383-400).

O relatório também conduziu à convocação da UNCED (*United Nations Conference on Environment and Development* ou Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento), também conhecida como Eco 92 ou Rio 92, reconhecendo o meio ambiente e o desenvolvimento como indissociáveis (SACHS, 1993, p. 13). Essa nova conferência insere-se no que Coate, Forsythe e Weiss (1997, p. 238-239) definiram como a “segunda onda” do desenvolvimento sustentável. Em sua análise, afirmam que havia uma visão de que as ações realizadas no passado tinham feito pouco para diminuir a pobreza no mundo. Ainda de acordo com os autores, houve uma substancial diminuição do fluxo de ajuda para o desenvolvimento por parte dos países do “Norte”. Isso se deu por dois motivos: visão de que tal ajuda pouco tinha auxiliado no passado e o fim da Guerra Fria, que havia tirado a posição estratégica que o “Sul” tinha. Neste sentido, havia uma tentativa de chamar a atenção dos países ricos para a questão do desenvolvimento. Assim, viu-se no desenvolvimento sustentável um forte meio para recuperar a atenção perdida. Além disso, foi observado um aumento da preocupação dos países ricos em relação às questões ambientais. Paralelamente a esse processo, viu-se uma explosão das atividades de Organizações Não-Governamentais (ONGs) dos mais diferentes tipos e com os mais variados objetivos e estruturas. Houve também uma maior aproximação dessas organizações com a ONU.

No mesmo sentido, Sachs (1993, p.14) destaca diversos avanços, além dos progressos conceituais, no período entre a UNCHE e a UNCED: primeiro, maior conhecimento do funcionamento da biosfera e dos riscos envolvidos nas atividades nucleares e químicas; segundo, houve também uma institucionalização da questão do meio ambiente nos planos nacional e internacional e finalmente houve maior conscientização da opinião pública e pressão de movimentos civis. De acordo com Sachs (1993, p. 14-15), a emergência desse setor deveria ser enxergada como um dos grandes acontecimentos nos últimos 25 anos.

Além da própria UNCED, realizada entre 3 e 14 de junho de 1992 no Rio de Janeiro, Coate, Forsythe e Weiss (1997, p.239-245) destacam todo o processo envolvido que culminou na reunião. Além das reuniões oficiais preparatórias, como a de Haia, em 1991, eles destacam especialmente todos os eventos paralelos comandados por ONGs durante sua realização. Dessa forma, eles consideram que o processo em si teve maior relevância que o próprio plano de ação global proposto, que, depois, seria conhecido como Agenda 21. Inerente a todo o processo, esteve o

reconhecimento de que a implementação dos acordos negociados e das políticas e programas de desenvolvimento sustentável deve contar com o envolvimento próximo de todos os setores e níveis da sociedade mundial (COATE; FORSYTHE; WEISS, 1997, p. 244).

O fato de as conferências, em geral, tratarem do desenvolvimento sustentável conjuntamente com as questões ambientais pode criar uma falsa impressão que a preocupação ambiental e a sustentabilidade são a mesma coisa. No entanto, a preocupação com o meio ambiente é só um dos componentes do paradigma do desenvolvimento sustentável. Certamente é um componente importante, haja vista que os recursos naturais são finitos, mas não é o único. Dessa forma, de acordo com Haq (1995, p.76), o desenvolvimento sustentável não é um chamado por proteção ambiental, mas implica um novo conceito de crescimento econômico, ou seja, um crescimento que forneça justiça e oportunidade para todas as pessoas (e não somente para alguns privilegiados) sem destruir ainda mais os recursos naturais finitos do mundo. Para o autor, deve haver um equilíbrio entre as compulsões de hoje e as necessidades do amanhã, entre a iniciativa privada e a ação pública e entre a ganância individual e a compaixão social.

Para Haq (1995, p. 79), o que deve ser verdadeiramente sustentado é a vida humana. Assim, a preservação e a regeneração dos recursos naturais seriam somente um meio para tal fim. Dessa forma, seriam as escolhas humanas e as oportunidades de desenvolvimento que deveriam ser preservadas para as próximas gerações, e não todas as espécies animais ou recursos ecológicos. Em outras palavras, o que deve ser sustentado para as próximas gerações é a capacidade de desfrutar ao menos o mesmo nível de bem-estar que a geração atual usufrui (HAQ, 1995, p. 79). No entanto, o autor faz uma ressalva importante: o paradigma do desenvolvimento sustentável deve focar-se não só no futuro, mas também no presente. Assim, não faria sentido preocupar-se com gerações ainda não nascidas se as existentes hoje são pobres e miseráveis. Também não faria sentido “sustentar” os níveis atuais de pobreza. Dessa forma, um padrão de desenvolvimento que perpetue as desigualdades atuais não é “sustentável” nem vale a pena que seja sustentado.

Haq (1995, p. 77) defende a necessidade de definir um conceito operacional para o desenvolvimento sustentável. Isso porque, para o autor, a definição criada

pela Comissão Bruntland²¹, embora seja de grande utilidade, se assemelha mais a um *slogan* do que a uma estrutura para ação. Para o autor, não há nenhuma ligação clara ou fácil entre as necessidades atuais e futuras. Nesse sentido, ele defende a necessidade de ação para passar de um conceito de desenvolvimento sustentável a um programa de ações²² concretas.

Por fim, parece claro que a preocupação com o meio ambiente deve ser colocada na perspectiva das pessoas:

*What we need to sustain is human life. Sustaining the physical environment is a means, not an end, just as GNP growth is only a means towards human development. The environmental debate must be given a human perspective to save it from the excesses of environmental fanatics, who often seem more interested in saving trees than in saving people. **A more meaningful concept, therefore is sustainable human development, putting people at the centre of the environmental debate.** If the basic concept is sustainable human development, each generation must meet its needs without incurring debts it cannot repay. That means avoiding the accumulation of environmental debts [...] as well as financial debts [...], social debts [...] and demographic debts. (HAQ, 1995, p. 78, grifo nosso).*

O autor considera então mais adequado a agregação da dimensão humana à da sustentabilidade, isto é, colocando as pessoas no centro do debate ambiental.

1.4.2 Agregação das dimensões humana e da sustentabilidade: o desenvolvimento humano sustentável

Como foi visto nas seções anteriores, está claro que, no âmbito do PNUD, a dimensão humana do desenvolvimento foi definida a partir dos Relatórios de Desenvolvimento Humano. Assim, logo no relatório de 1990 (UNDP, 1990), foi apresentado o paradigma do desenvolvimento humano. No entanto, seria somente no relatório de 1992 (UNDP, 1992, p. 13-18) que haveria, pela primeira vez, uma pequena seção dedicada ao desenvolvimento humano sustentável. Já no relatório de 1994 (UNDP, 1994, p. 13-21), houve um capítulo inteiro dedicado a esse

²¹ Como já foi visto, a definição de desenvolvimento sustentável exposta no relatório da Comissão Bruntland é “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades.” (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1988, p. 46).

²² Nesse sentido, o autor defende seis mensagens políticas básicas e propõe um programa de 10 pontos de ações concretas (HAQ, 1995, p. 79-92).

paradigma. Assim, fica claro que no âmbito dos Relatórios e do PNUD a dimensão humana teve destaque anterior à dimensão da sustentabilidade. Na visão de Klingebiel (1999, p. 180), como consequência do debate do desenvolvimento no contexto da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992, o PNUD passou a dar maior ênfase à questão ambiental. Dessa forma, se bem é certo que o desenvolvimento sustentável foi um paradigma que se desenvolveu externamente ao PNUD, grande parte dele foi formulado no âmbito da ONU. E, a partir do debate na ONU, o PNUD teria incorporado a questão da sustentabilidade ao paradigma do desenvolvimento humano.

Há, no entanto, outra explicação para a incorporação da dimensão da sustentabilidade ao paradigma do desenvolvimento humano e a definição do novo paradigma do desenvolvimento humano sustentável. Para Mendez (2005), essa incorporação está intimamente ligada à chegada do ambientalista James Gustave Speth ao posto de Administrador do PNUD, em 1993. Dessa forma, o meio ambiente era a principal preocupação de Speth, e suas primeiras ações à frente do PNUD foram exatamente nessa área. Partindo de seu conhecimento no assunto, ele reforçou as dimensões ecológicas das políticas e operações do PNUD, por meio de mudanças organizacionais e do recrutamento de especialistas externos. Assim, o desenvolvimento sustentável passou a ser um princípio norteador para o Programa, e combinado com o paradigma do desenvolvimento humano criou um novo “lema” para orientar a ação do PNUD: desenvolvimento humano sustentável.

Dessa forma, teria sido por causa da influência do ambientalista Speth que a dimensão da sustentabilidade foi adicionada ao paradigma do desenvolvimento humano, formando o paradigma do desenvolvimento humano sustentável.

Não há elementos para definir qual visão entre as apresentadas por Mendez (2005) e Klingebiel (1999, p. 180) se aproximaria mais da realidade na agregação da dimensão da sustentabilidade ao paradigma do desenvolvimento humano. Também não pode ser descartada a possibilidade de que ambos os fatores apontados pelos autores tenham exercido influência na formação do paradigma do desenvolvimento humano sustentável.

Como lembra o Relatório de Desenvolvimento Humano de 1994 (UNDP, 1994, p. 19), não há tensão entre o desenvolvimento humano e o desenvolvimento sustentável. Assim, seria lógico combinar ambos na idéia de desenvolvimento

humano sustentável, porque este coloca as pessoas no centro do processo de desenvolvimento.

É relevante aqui citar uma crítica apontada por Nicholls (1999, p. 398-399) em relação ao desenvolvimento humano sustentável. A autora aponta que, embora seja uma estrutura conceitual nova, o paradigma do desenvolvimento humano sustentável tem uma natureza abstrata e inacabada, que, combinada com tensões internas e ambigüidade ideológica, faz com que seja difícil transformá-lo em uma estratégia de desenvolvimento concreta. Além disso, ela opina que o paradigma é demasiadamente nebuloso e abrangente, a ponto de quase qualquer intervenção poder ser incluída sob o rótulo do desenvolvimento humano sustentável.

De qualquer forma, está claro que a dimensão da sustentabilidade foi formulada exteriormente ao PNUD e foi uma complementação ao paradigma de desenvolvimento humano já existente. Este sim foi formulado no âmbito do PNUD. Por essa razão, as bases teóricas nas quais se apóia o paradigma do desenvolvimento humano do PNUD precisam ser analisadas com mais atenção. Como foi visto anteriormente, a discussão das capacidades está no cerne do paradigma do desenvolvimento humano. Dessa forma, muitos estudos referentes ao desenvolvimento humano colocam a abordagem das capacidades de Amartya Sen como a base teórica na qual se apóia o paradigma do desenvolvimento humano. Jolly (2004, p. 179), por exemplo, vê claramente esta ligação:

the human development approach developed a pioneering framework that integrated different development concerns and objectives. At the heart of this framework lay the notion of human capabilities, developed by Amartya Sen, which is in turn related to Sen's concept of 'functionings' in different domains of human life and action.

Fukuda-Parr (2003a, p. 117) também considera a abordagem das capacidades de Sen a base para o desenvolvimento humano: “*human development, [...] is an application of the ‘capabilities approach’ conceived by Amartya Sen.*” Em outro artigo, Jolly (2003, p. 106) reafirma o trabalho de Amartya Sen como fundamento para o desenvolvimento humano: “*Human development has deep foundations, analysed in the work of Amartya Sen*”. Na mesma linha, Pressman e Summerfield (2002, p. 431) enxergam uma implicação prática da abordagem de capacidades, no paradigma de desenvolvimento humano:

the approach [abordagem de capacidades] has had important practical implications'-most notably [...] its role in replacing concerns with economic growth with concerns with human development.

Finalmente, em outro artigo, Fukuda-Parr (2003b, p.303) uma vez mais deixa clara a ligação entre as duas abordagens: “*Sen’s theory of development as an expansion of capabilities is the starting point for the human development approach.*” Dessa forma, fica claro que a abordagem das capacidades é a base para o paradigma do desenvolvimento humano.

1.5 A abordagem das capacidades de Amartya Sen

As contribuições teóricas de Amartya Sen são numerosas e abrangem uma grande quantidade de temas²³. No entanto, o foco aqui será exclusivamente em sua abordagem das capacidades²⁴, uma vez que, como foi visto, é ela que dá base para o paradigma do desenvolvimento humano. Amartya Sen vem tratando seguidamente de sua abordagem das capacidades em diferentes trabalhos e livros²⁵. Aqui, parte-se de Sen (1999b), livro originalmente publicado em 1987.

Antes de começar a analisar a abordagem das capacidades em si, é útil perguntar em qual contexto se deu tal contribuição. De acordo com Prendergast (2005, p. 1155), Sen enfatizava a necessidade de uma base objetiva por meio da qual fosse possível realizar comparações interpessoais de bem-estar. Isso porque, a partir de uma abordagem utilitarista, não seria possível realizar tal comparação, considerada fundamental para uma economia do bem-estar adequada. De fato, Sen costuma, antes de apresentar a sua abordagem das capacidades, descrever e criticar as visões utilitaristas de bem-estar. Em Sen (1999b, p. 1-2), por exemplo, o autor defende que a economia “formal” não se interessou pela pluralidade dos focos

²³ Para uma aproximação à abrangente obra de Amartya Sen, é útil voltar-se para Pressman e Summerfield (2000). Nesse artigo, os autores fazem uma rápida apresentação biográfica, classificam a obra de Sen em três grandes grupos e apresentam uma lista dos trabalhos produzidos por Amartya Sen, atualizada até 1999. Nesse mesmo sentido, Atkinson (1999) apresenta e discute algumas das áreas de contribuição de Sen que ele julga mais importantes. Para cada uma das áreas abordadas, ele faz sugestões de leitura de trabalhos escolhidos de Sen. Finalmente, Klammer (1989) apresenta uma entrevista com Amartya Sen, na qual ele fala de sua vida acadêmica e de suas contribuições teóricas.

²⁴ Como será visto a seguir, dois conceitos são fundamentais nessa abordagem. No original em inglês são eles *functioning* e *capability*. Aqui serão utilizados em português “funcionamento” e “capacidade”, respectivamente. Isso porque, nos livros de Amartya Sen publicados no Brasil, a tradução foi feita dessa maneira. Ver, por exemplo, Sen (2000, p.95) e Sen (2001, p.80).

²⁵ São exemplos Sen (2003a, p.4-12), Sen (1995, p.39-55) e Sen (1999a, 72-86), entre outros.

possíveis na análise dos interesses e da vida das pessoas. Assim, haveria uma tendência à simplificação e à busca de uma medida simples para analisar os interesses das pessoas e a sua realização. Essa medida seria a “utilidade”. Ainda de acordo com Sen (1999b, p.1-2), o termo “utilidade” tem diversos sentidos possíveis.

No entanto, o autor destaca dois deles. O primeiro seria o “utilitarismo clássico”, que veria a utilidade como “satisfação” ou “felicidade”. O segundo seria o “utilitarismo moderno”, que consideraria a utilidade em termos de “realização de desejos”. No entanto, o autor destaca que, em grande parte da economia moderna, a utilidade teria outros propósitos também. Assim, ela representaria qualquer coisa que as pessoas maximizam ou simplesmente o seu bem-estar (sem se importar como ele seria definido).

Não é intenção aprofundar a visão de Amartya Sen em relação ao utilitarismo. Mesmo assim, é importante frisar que Sen (1992, p. 54-55) observa diversas falhas nas duas interpretações. No entanto, ele aponta um problema comum em ambas, uma vez que se baseiam em uma avaliação indireta, por meio de uma medição psicológica tal como a felicidade ou o desejo. Por exemplo, uma pessoa que enfrente uma situação de privações permanentes pode não ter tais privações adequadamente detectadas por medições psicológicas, sejam elas “desejo” ou “felicidade”. Isso porque, em situações de privações crônicas, as pessoas tendem a diminuir suas expectativas, a se contentar com pequenas coisas que estão ao seu alcance, em vez de ter seguidamente suas expectativas frustradas. Como consequência desse tipo de comportamento, tais privações, apesar de existirem, não aparecem nas abordagens baseadas em medições psicológicas. O autor lembra ainda que *“The problem of entrenched deprivation is particularly serious in many cases of inequality. It applies particularly to the differentiation of class, community, caste and gender.”* (SEN, 1992, p. 55).

É nesse sentido que Amartya Sen apresenta sua abordagem das capacidades, como uma alternativa para analisar a vida que as pessoas realmente levam. Assim, de acordo com Sen (1999b, p.6), os bens poderiam ser vistos em termos de suas características. Tais características seriam suas propriedades “desejáveis”. Dessa maneira, ao possuir bens, as pessoas passariam a “comandar” as características deles. No entanto, tais características dos bens não dizem nada em relação ao que as pessoas fariam de fato com essas propriedades. Assim, o autor defende que não se deveriam considerar as características dos bens de uma

pessoa, uma vez que as características de um bem são invariáveis em relação às pessoas que a possuem. O que muda é o que as pessoas são capazes de fazer a partir dos bens e das características deles. Dessa forma, o autor defende que, ao tratar do bem-estar das pessoas, deve-se considerar na verdade seus “funcionamentos”, isto é, “*what the person succeeds in **doing** with the commodities and characteristics at his or her command.*” (SEN, 1999b, p.6, grifo do autor). Nesse sentido, o conceito de “funcionamentos” pode ser definido como:

an achievement of a person: what he or she manages to do or to be. It reflects, as it were, a part of the ‘state’ of that person. It has to be distinguished from the commodities which are used to achieve those functionings.[...]A functioning is thus different both from (1) having goods (and the corresponding characteristics), to which it is posterior, and (2) having utility (in the form of happiness resulting from that functioning), to which it is, in an important way, prior. (SEN, 1999b, p. 7).

Dessa maneira, o “funcionamento” alcançado por determinada pessoa²⁶ vai depender não só dos bens possuídos por ela, mas também da maneira que se dão as características de tais bens e de que forma, individualmente, essa pessoa utilizará tais bens. Ao escolher determinado tipo de utilização dos bens, conjuntamente com os bens que possui, seus “funcionamentos” serão definidos. A partir deles, poderia medir-se o “bem-estar” de determinada pessoa, indicando o tipo de vida que ela estaria alcançando. Até aqui, foi analisado o “funcionamento” específico alcançado por determinada pessoa. No entanto, pode-se dizer que podem existir diversos “funcionamentos” factíveis para as pessoas. Assim, as pessoas podem ter liberdade em termos de escolha de diferentes “funcionamentos”. A essas diferentes combinações de funcionamentos que determinada pessoa pode atingir, Sen chama de “capacidades”. Em outro texto mais recente, o autor retoma o

²⁶ Para uma apresentação com maior formalização em termos matemáticos, ver Sen (1999b, p. 7-9). Roybens (2000, p. 12) discute a formalização da abordagem das capacidades. Ela destaca primeiro que uma formalização pode ser necessária para realizar algumas aplicações empíricas com técnica quantitativas. Além disso, ela lembra que a metodologia do *mainstream* econômico dá grande importância à formalização matemática e que tal formalização poderia ajudar a abordagem a ganhar um *status* acadêmico de teoria econômica. A autora ainda estende a formalização proposta por Sen (1999b, p.7-9) e considera os fatores sociais e ambientais que influenciam na conversão dos bens em funcionamentos. No entanto, Roybens (2000, p. 13) alerta para o risco de formalizações novas e mais profundas reduzirem a abordagem das capacidades de uma “estrutura” de pensamento a uma fórmula (isto é, sem considerar seu componente intuitivo e sua riqueza informacional). Além disso, a autora lembra que, com uma formalização mínima da abordagem, já é possível considerar diversas aplicações empíricas. (ROYBENS, 2000, p. 14).

conceito e o relaciona com a discussão da liberdade²⁷ (tema freqüente em suas análises):

*A person's 'capability' refers to the alternative combinations of functionings that are feasible for her to achieve. **Capability is thus a kind of freedom: the substantive freedom to achieve alternative functioning combinations** (or, less formally put, the freedom to achieve various lifestyles). (SEN, 1999a, p. 75, grifo nosso).*

Sen (1999b, p. 17) lembra que, ao compararmos os “funcionamentos” de duas pessoas diferentes, não basta compararmos os bens que elas possuem. Isso porque o processo de conversão das características dos bens em seus “funcionamentos” individuais depende de grande número de fatores, tanto pessoais quanto sociais. Por exemplo, duas pessoas diferentes podem ter acesso a exatamente a mesma cesta de bens alimentares e ainda assim ter “funcionamentos” no que tange à nutrição diferentes. Isso porque podem ter metabolismos diferentes, condições de saúde diferentes etc. No mesmo sentido, há diferentes fatores que influenciam na determinação das capacidades (isto é, do conjunto de “funcionamentos” dentre os quais determinado indivíduo pode escolher). No entanto, Sen (1999b, p.18) lembra a necessidade de fazer uma distinção entre os fatores que dependem das escolhas dos indivíduos e entre os fatores que não estão sob seu controle. Por exemplo, o indivíduo não pode alterar seu metabolismo, havendo aí uma determinação de quais “funcionamentos” em termos de nutrição ele poderia atingir. Contudo, ele pode se informar sobre o valor nutricional dos alimentos e consultar especialistas, influenciando assim os seus “funcionamentos” possíveis. O autor lembra ainda que o mesmo tipo de questão aparece na escolha dos bens por parte do indivíduo, uma vez que essa escolha está limitada de acordo com seus “intitulentos”²⁸. Assim, de acordo com Sen (1999b, p. 18, grifo nosso), **“Resource allocation and policy making will have to address the question, among others, of expanding the limits of choice reflected in X_i** [ou seja, a restrição dos bens passíveis de ser

²⁷ Para uma análise da evolução no tratamento por parte de Sen do tema da liberdade, ver Prendergast (2005).

²⁸ No original em inglês, *entitlements*. Aqui será utilizado o termo “intitulentos”, porque as traduções dos livros de Amartya Sen no Brasil fazem dessa forma. Ver por exemplo (SEN, 2000, p.53-54), no qual, em um asterisco no rodapé das páginas, a tradutora explica a escolha do termo em português. Assim, para o autor, “Os intitulentos econômicos que uma pessoa tem dependerão dos seus recursos disponíveis, bem como das condições de troca, como os preços relativos e o funcionamento dos mercados.” (SEN, 2000, p. 55). Como lembrou Furtado (1992, p. 55), por meio de sua abordagem dos intitulentos, Sen demonstrou que a fome e a pobreza endêmicas não estariam ligadas à oferta de bens essenciais, mas sim aos intitulentos das pessoas. Para uma primeira aproximação a esta abordagem, ver Sen (1999a, p. 160-188).

escolhidos pelo indivíduo i] and F_i [o conjunto das diferentes maneiras que o indivíduo i pode fazer uso de seus bens]”.

Assim, Sen (1999b, p. 19) defende o uso da abordagem dos “funcionamentos” na análise do bem-estar dos indivíduos, uma vez que esta seria superior às abordagens utilitaristas. Isso porque:

How well a person is must be a matter of what kind of life he or she is living, and what the person is succeeding in ‘doing’ or ‘being’. The exercise must, in one way or another, take the form of valuing the functioning vectors reflecting the ‘doings’ and ‘beings’. (SEN, 1999b, p. 19).

Além disso, Sen (1999b, p. 20) defende que a abordagem dos “funcionamentos” consegue dividir a tarefa de avaliar o bem-estar em duas partes. A primeira dela seria a especificação de quais foram os “funcionamentos” realmente alcançados e só em uma segunda parte estaria a avaliação de tais “funcionamentos” alcançados.

Sen (2003a, p.5-6) admite que há ambigüidades na abordagem das capacidades apresentada por ele. No entanto, afirma que a própria natureza da vida humana e o conteúdo da liberdade humana são conceitos complexos e ambíguos. Dessa forma, ele defende que, se uma idéia tem uma ambigüidade essencial, uma formulação dessa idéia deve tentar capturar essa ambigüidade em vez de ignorá-la. Nesse sentido, tais ambigüidades acabam por fazer parte do conceito. Por exemplo, para considerar quais “funcionamentos” devem ser tidos como mais importantes e quais devem ser vistos como menos importantes, há um sério problema avaliativo. Para tratar dessas questões, é necessário escolher um foco que esteja de acordo com as preocupações e valores da sociedade. É a partir destes que os “funcionamentos” e capacidades devem ser definidos como importantes ou como dispensáveis. Neste sentido, Robeyns (2000, p.14) lembra que embora Sen não tenha proposto uma lista dos “funcionamentos” que deveriam ser levados em conta, Nussbaum fez uma tentativa nesse sentido. De acordo com Clark (2006, p.6), é desta filósofa a tentativa mais conhecida e influente para completar a abordagem das capacidades. Dessa forma, Nussbaum (2003) propõe uma lista²⁹ de quais seriam os “funcionamentos” mais relevantes.

²⁹ A autora tratou dessa questão em diferentes artigos. Ela afirma que a lista proposta está em aberto e sofreu mudanças com o decorrer do tempo. A seguir está a lista das capacidades humanas centrais (embora Nussbaum classifique como uma lista de capacidades, seria mais correto classificá-la como

Ainda de acordo com Sen (2003a, p. 8), o conjunto de capacidades de uma pessoa representa sua liberdade em alcançar as diversas combinações de “funcionamentos” possíveis. Aqui, pode-se ver tal liberdade sob dois aspectos distintos. Pode-se considerá-la com uma importância intrínseca, isto é, todas as possibilidades existentes são tidas como importantes, mesmo que no final as pessoas só escolham uma dessas possibilidades. Nesse caso, ter a possibilidade da escolha em si é considerado um aspecto muito valorizado na vida de uma pessoa. Porém, pode-se ver a liberdade como importante apenas instrumentalmente. Nesse caso, somente a escolha efetivamente feita é valorizada, deixando de lado as oportunidades existentes antes da escolha em si. No entanto, o autor destaca que ambas as visões (isto é, tanto a liberdade com valor intrínseco como a liberdade com valor instrumental) podem ser acomodadas em uma única abordagem de capacidades.

De fato, em outra obra, Sen (1992, p. 51) sugere que é possível ver a avaliação do bem-estar *“in terms of capability in general, whether or not the elements other than the chosen one are actually invoked (depending on the importance that is attached to the process of choice)”*. Nesse sentido, Sen recomenda a análise em termos de capacidades em vez de considerar somente os funcionamentos realmente atingidos. Isso porque, mesmo se não for considerado o valor intrínseco de ter a possibilidade de escolhas de diferentes funcionamentos, ainda assim será possível proceder com a avaliação, pois o funcionamento realmente atingido será seguramente parte do conjunto de capacidades, já que ele é

uma lista de funcionamentos) traçada pela autora com seus títulos originais em inglês e em sua versão atualizada, de acordo com Nussbaum (2003, p.41-42):

- a) *Life* (poder viver uma vida de duração normal sem morrer prematuramente e que valha a pena ser vivida);
- b) *Bodily Health* (poder ter boa saúde, estar alimentado e ter abrigo);
- c) *Bodily integrity* (poder ter liberdade de ir e vir e segurança contra agressões e ter oportunidades por satisfação sexual e escolha relacionada à reprodução);
- d) *Senses, imagination and thought* (poder utilizar os sentidos, a imaginação e o pensamento de uma forma humana e de forma a ter garantida a liberdade de expressão);
- e) *Emotions* (poder ter ligações com coisas e outras pessoas);
- f) *Practical Reason* (poder formar uma concepção do que é o bem e poder realizar uma reflexão crítica do planejamento da própria vida);
- g) *Affiliation* (poder viver com e para os outros e fazer parte de diferentes formas de interação humana. Além disso, contar com auto-respeito e ser tratado igual às outras pessoas são);
- h) *Other species* (poder viver levando em conta a preocupação e a relação com os animais e plantas);
- i) *Play* (poder rir, brincar e participar de atividades recreativas);
- j) *Political and material control over one's environment* (Do ponto de vista político, poder participar efetivamente das decisões políticas. Do ponto de vista material, ter acesso a bens materiais e com direitos de propriedade iguais aos de outras pessoas).

um dos funcionamentos possíveis. Ainda de acordo com Sen (1992, p.51-52), a liberdade de escolhas pode ser considerada importante para a qualidade de vida e o bem-estar das pessoas. Assim, ter essa liberdade de escolhas de diferentes funcionamentos seria valorizada na análise do bem-estar não só por criar mais alternativas, mas por ter um valor intrínseco. Assim, o autor vê “*some real advantage in being able to relate the analysis of **achieved** well-being on the wider informational base of the person’s **capability set**, rather than just on the selected element of it.*” (SEN, 1992, p. 52, grifo do autor). No entanto, ele lembra também que nem sempre é possível obter informações do conjunto de capacidades, uma vez que ele não é realmente observável. Portanto, o conjunto de capacidades teria de ser construído por meio de suposições, ao contrário do funcionamento atingido, que é diretamente observável. Dessa forma, o autor aponta que, na prática, pode ser necessário se basear nos funcionamentos atingidos e observados, em vez de considerar o conjunto de capacidades. Assim:

*The capability approach can, thus, be used at various levels of sophistication. How far we can go would depend much on the practical consideration regarding what data we can get and what we cannot. Ideally, the capability approach should take note of the full extent of freedom to choose between different functioning bundles, but limits of practicality may often force the analysis to be confined to examining the **achieved** functioning bundle only. This is obviously more of a problem when we use the capability approach to assess **freedom** rather than the actual **well-being** attained, but even for the latter, data limitation can be – for reasons already mentioned – a substantial drawback.* (SEN, 1992, p. 53, grifo do autor).

Fica claro, então, que Sen defende que é no espaço das capacidades que deve ser medido o bem-estar das pessoas (embora, como visto, a dificuldade na análise das capacidades faça com que os funcionamentos realmente atingidos sejam considerados). Isso porque seria a partir daí que fica clara a vida que as pessoas realmente levam. Em Sen (1992), no entanto, o autor vai além disso. Nessa obra, Sen (1992, p. 12-16) afirma que todas as teorias sociais normativas que atravessaram o tempo defendiam a igualdade em algum nível (isto é, de alguma coisa que fosse particularmente importante para a teoria em questão). Assim, as diferentes teorias teriam grandes divergências, mas teriam esse traço em comum³⁰.

³⁰ Por sua vez, Sugden (1993, p.1959) aponta o utilitarismo clássico como um contra-exemplo. Assim, ele discorda que todas as teorias normativas demandariam igualdade em algum espaço avaliativo. Em sua opinião, Sen parte de tal argumento para em seguida expor a teoria das capacidades. No

Sen (1992, p. 16-17) afirma ainda que seria importante reconhecer que a defesa da igualdade em um espaço pode gerar desigualdades em outro e, por essa razão, uma análise mais abrangente deveria sempre ser realizada. Para ele (SEN, 1992, p. 20), essa tendência está ligada à diversidade humana. Dessa maneira, se todas as pessoas fossem iguais, a igualdade em um determinado espaço (por exemplo, renda) tenderia a ser congruente com a igualdade em outros espaços (como bem-estar, por exemplo). No entanto, como consequência da diversidade humana, a igualdade em um determinado espaço tende a ser compatível com desigualdades em outros. Sen (1992, p. 17) considera ainda o porquê de teorias tão distintas terem a propriedade comum de defenderem a igualdade em algum espaço avaliativo. Segundo ele, qualquer teoria para que seja plausível e para que possua alguma racionalidade ética deveria ter uma consideração igual para todos em algum espaço. Do contrário, a teoria seria discriminatória e conseqüentemente difícil de defender.

Partindo dessa análise, a teoria apresentada por Sen (1992) defende que o espaço avaliativo no qual se deve buscar a igualdade é o das capacidades. Fica clara a defesa dessa tese no decorrer do livro, como também observam outros autores, como Sugden (1993, p. 1958) e Roemer (1996, p. 192). No entanto, em raros momentos ele explicita claramente a sua defesa pela igualdade de capacidades. Um exemplo é: *“plausibility of valuing equality in terms of capabilities (with which a lot of this monograph has been concerned) is itself an argument against insisting, unconditionally, on equality in other spaces.”* (SEN, 1992, p. 139). E ainda: *“a more adequate way of considering ‘real’ equality of opportunities must be through equality of capabilities (or through the elimination of unambiguous inequalities in capabilities [...] (SEN, 1992, p. 7).* Mesmo aí, em seguida ele faz uma ressalva dizendo que a igualdade não é a única questão que deve ser considerada, já que existe ainda uma demanda por eficiência. Assim, uma tentativa de atingir uma igualdade de capacidades sem considerar o agregado poderia levar a uma diminuição das capacidades de todas as pessoas. Roemer (1996, p. 192) ainda lembra que, embora Sen fale da equalização das capacidades, ele não discute esse objetivo com precisão suficiente.

entanto, Sugden (1993, p.1958) afirma que não é necessário aceitar esse argumento (que ele mesmo refuta) para utilizar e considerar válida a teoria das capacidades.

Finalmente, é interessante notar ainda que, em seu livro mais conhecido, *Desenvolvimento como Liberdade*³¹, a questão da equalização das capacidades não aparece. Não há motivos para acreditar que Sen tenha feito uma revisão dessa questão no intervalo de sete anos entre o lançamento do *Desigualdade Reexaminada*³² e o aparecimento do *Desenvolvimento como Liberdade*. Mas, de qualquer forma, é curiosa a sua ausência no *Desenvolvimento como Liberdade*, considerado um livro que resume as idéias de Sen e as apresenta para um público mais abrangente e não especializado. É de se perguntar portanto até que ponto a equalização das capacidades é realmente uma questão fundamental no universo das idéias de Amartya Sen.

1.5.1 Críticas à abordagem das capacidades de Sen

A abordagem das capacidades de Amartya Sen, além de ter servido como base para o paradigma do desenvolvimento humano (como já foi visto), gerou diversas pesquisas de outros autores³³. Aqui se parte dessas pesquisas, mas com um foco exclusivo nas críticas realizadas sobre a abordagem das capacidades.

Antes de passar para as críticas, propriamente ditas, é interessante observar um artigo de Robeyns (2000). A autora explicita a abordagem das capacidades e analisa as principais linhas de críticas a ela. O interessante em sua argumentação (ROBEYNS, 2000, p. 3) é que ela distingue três níveis diferentes nos quais a abordagem das capacidades pode ser considerada. O primeiro deles seria o de “estrutura” de pensamento. Em seguida, viria o de crítica às outras abordagens para avaliação do bem-estar. Finalmente, o terceiro seria no nível de fórmula para fazer comparações interpessoais de bem-estar. Assim, a autora defende que Sen considera esses três níveis em ordem decrescente de importância, dando maior ênfase à abordagem das capacidades como uma nova “estrutura” de pensamento e relegando a um segundo plano seu papel na comparação interpessoal de bem-estar.

³¹ Aqui Sen (1999a), em sua versão original, e Sen (2000), em sua versão traduzida para o português.

³² Aqui Sen (1992), em sua versão original, e Sen (2001), em sua versão traduzida para o português.

³³ Para uma resenha bastante completa de diferentes estudos que analisam a abordagem das capacidades, ver Clark (2006). O autor começa por apresentar a abordagem e seus fundamentos, depois explicita algumas das vantagens da abordagem, em seguida classifica as críticas à abordagem em três grupos distintos, depois apresenta as diferentes propostas feitas para esclarecer e complementar a abordagem e, finalmente, apresenta algumas aplicações possíveis, bem como sugestões de leitura.

Dessa maneira, a autora defende que muitas das críticas realizadas à abordagem das capacidades se enfraquecem consideravelmente ou desaparecem totalmente quando se leva em conta a importância decrescente que Sen daria para os três níveis nos quais a abordagem pode ser considerada.

Nesse sentido, Prendergast (2005, p. 1156) afirma que, independentemente da escolha dos funcionamentos ou das capacidades para analisar o bem-estar, a capacidade tem um papel instrumental, já que só é possível alcançar determinado funcionamento se houver a capacidade para isso. Segundo o autor, ao pensar em capacidade, nesses termos, seria natural pensar em habilidades mentais e físicas, qualificações e experiência. No entanto, ele afirma que Sen sempre trata das capacidades, em termos do conjunto de possibilidades das quais as pessoas poderiam escolher qualquer uma. Prendergast classificou essa visão como uma formulação “baseada na escolha”. Ainda de acordo com Prendergast (2005, p.1157), pode-se criticar essa formulação sob diferentes aspectos. Primeiro, o autor se pergunta se seria realmente possível uma pessoa especificar quais seriam todas alternativas abertas para si mesma ou para outras pessoas em um dado momento. Segundo, o autor afirma que, se alguma coisa é possível para algumas pessoas, justamente por essa razão pode ser impossível para outras na mesma situação. Terceiro, ele lembra que, ao considerar a realização de oportunidades uma escolha entre diferentes alternativas, perde-se de vista a importância da iniciativa e da criatividade dos agentes.

Nesse mesmo sentido, Giri (2000, p. 1004) reconhece como válida a contribuição de Sen à redefinição do bem-estar, nos termos de sua abordagem de funcionamentos e capacidades. No entanto, ele critica tal abordagem por não dar a ênfase necessária ao autodesenvolvimento e à auto-realização dos atores. Dessa forma:

his notion of well-being lacks a notion of critically reflective, creative, transformative self, and his notion of capability does not embody the seeking and quest for being, becoming, self-development and self-realization on the part of the actors.(GIRI, 2000, p.1004).

Em uma outra linha de análise, Prendergast (2005, p. 1161) lembra que no prefácio do livro Desenvolvimento como Liberdade Sen considera a condição de agente dos indivíduos como tendo um papel fundamental no desenvolvimento. Assim, Sen (1999a, p. xi-xii) dizia que tal liberdade da condição de agente era restringida pelas oportunidades sociais, políticas e econômicas disponíveis para os

indivíduos. Existiria, então, uma complementaridade entre a condição de agente dos indivíduos e os arranjos sociais. Assim, seria importante levar em conta ao mesmo tempo tanto a condição de agente dos indivíduos quanto a força das influências sociais na liberdade individual. Dessa forma, seria necessário ver a liberdade individual como um compromisso social. Prendergast (2005, p. 1161) afirma que essa ênfase de Sen na liberdade individual gerou dúvidas se ele teria dado suficiente importância ao caráter social da liberdade, enfatizada por outros autores como Hegel e Marx. É possível discutir, então, até que ponto a liberdade social pode ser analisada partindo das liberdades individuais da sociedade.

De acordo com Prendergast (2005, p. 1162), quando Sen define capacidade como as possibilidades que uma pessoa tem em um certo cenário social, fica possível analisar a capacidade no nível individual. No entanto, ele afirma que mesmo que a avaliação das consequências de fenômenos sociais possa ser feita no nível do indivíduo, o mesmo não é verdadeiro para a explicação dos fenômenos em si. Dessa forma, essa explicação não poderia ser feita no nível do indivíduo. Assim, ao pensar em termos de capacidade, seria possível ver que a modificação das estruturas sociais e produtivas da sociedade envolve um tipo de “bem” que não pode ser reduzido ao nível do indivíduo. Finalmente, Prendergast (2005, p. 1163) critica a ênfase da abordagem das capacidades nas escolhas. Isso porque, segundo o autor, em um nível alto de abstração, é verdade que o estado do mundo possa ser visto como um produto das ações e escolhas humanas. Assim, apesar dessa forma de análise ser adequada em muitos casos, quando se trata de analisar os problemas do desenvolvimento no longo prazo, ela tende a ser inadequada.

O foco no indivíduo da abordagem das capacidades também é observado por Tungodden (2006, p. 4). Segundo ele, a avaliação de qualquer processo de desenvolvimento teria de ser feita em dois níveis diferentes. O primeiro deles seria o nível individual (como o processo melhora as condições de vida das pessoas) e outro, o nível agregado (ou seja, como agregar as reivindicações dos diferentes indivíduos). Assim, se não houvesse nenhum conflito distributivo, esse processo de avaliação seria bastante fácil. No entanto, ele considera que existem ganhadores e perdedores de acordo com as diferentes políticas de desenvolvimento e que, portanto, o conflito distributivo deveria ser levado em conta. Ao analisar como a abordagem das capacidades de Amartya Sen poderia tratar essa questão, observa que, ao tratar do nível individual, ele não considera tais conflitos: “*Sen’s theory is*

mainly concerned with the individual level of analysis [...] and thus leaves open the question about how to deal with conflicts.” (TUNGODDEN, 2006, p.4).

Em sua análise, Gasper (2000) também observa as questões analisadas pelos autores apresentados anteriormente. Por exemplo, ele reconhece que Sen mantém uma parte substancial do linguajar e pressupostos da economia ortodoxa, entre eles o foco no nível do indivíduo (GASPER, 2000, p.999). Ele também aponta a pouca ênfase dada aos indivíduos como atores de uma maneira mais abrangente e o foco demasiado nas pessoas simplesmente como “indivíduos que escolhem” (GASPER, 2000, p.998). No entanto, o foco principal do autor é investigar o porquê das idéias de Sen terem alcançado a projeção que alcançaram. Ele observa que os estudos que o fizeram aparecer para um público mais amplo foram os realizados nos últimos 25 anos em duas grandes áreas ligadas entre si: a abordagem das capacidades e a abordagem dos intitulos (GASPER, 2000, p. 990-992).

O autor reconhece o rigor analítico e a força técnica de Sen, mas destaca também uma grande habilidade de comunicação, bem como o equilíbrio que Sen consegue estabelecer entre a observação da realidade, a teorização e o teste da teoria diante da realidade. Assim Gasper (2000, p. 995) destaca que Sen tem uma grande habilidade para relacionar casos, conceitos, teorias explicativas e normativas e análises de políticas. Como consequência dessa habilidade, foi dada ao seu trabalho uma reputação de programa de pesquisa, e houve também uma mobilização da atenção e da cooperação de diversos outros autores. Nesse sentido, o programa seria construir uma alternativa real mais humana e profunda à economia do bem-estar liberal-utilitarista, não como um modelo fechado, mas como uma abordagem flexível que possa tratar de situações humanas bastante ricas e variadas.

Além disso, Sen teria também um instinto especial na escolha de termos utilizados em sua teoria, ao escolher termos chamativos como “intitulos” ou “capacidade”, que podem chamar a atenção de um leque variado de pessoas. (GASPER, 2000, p.994). Mais adiante, ele afirma que os mesmos termos carregam significados que os aproximam da vida das pessoas. Além disso, eles divergem dos sentidos em que são geralmente utilizados e, como resultado, atraem e convencem os economistas a também entrarem na discussão (GASPER, 2000, p.996). Além disso, Gasper (2000, p.997) afirma que a combinação escolhida por Sen de conceitos e rótulos consegue, apesar de às vezes ao custo da redução da clareza,

estimular os economistas a pensar mais realisticamente sobre as pessoas. No mesmo sentido, ele defende que Sen é extremamente cauteloso na escolha dos termos que utiliza. Ao referir-se ao conceito de liberdade, amplamente utilizado na obra de Sen, o autor afirma que o termo “liberdade” é impreciso, mas atraente e politicamente seguro. Portanto, a sua escolha refletiria um estilo claro de Amartya Sen: uma “audácia cautelosa”, procurando atingir um público amplo e também o mainstream econômico com termos, tons e tópicos que serviriam para atraí-los (GASPER, 2000, p. 996). Além da cautela na escolha dos termos utilizados, como já foi destacado, o autor aponta que esta cautela se reflete ainda nos tópicos omitidos no livro *Desenvolvimento como Liberdade*. Por exemplo, é certo que Sen defendeu um foco não nos bens em si, mas na liberdade que tais bens poderiam gerar. No entanto, ele não discute a questão de como os bens podem ser supérfluos e gerar vícios, ou seja, podem ser fontes de privação de liberdades e de efeitos colaterais. Ainda de acordo com Gasper (2000, p. 996), Sen deixa de lado como a aquisição de bens pode se dar ao custo da liberdade das pessoas. O autor reconhece que Sen considera muitas dessas questões levantadas, mas prefere não destacá-las, haja vista que ele tenta atingir também um público que está no poder, ou que está próximo a seus círculos (GASPER, 2000, p. 996).

Finalmente, em outro artigo, Gasper (2002, p. 436) reconhece a importância da abordagem das capacidades e afirma que ela teria grande utilidade na crítica à teoria convencional do bem-estar e ao foco no Produto. No entanto, ele acredita que tal abordagem é insuficiente para dar base a uma teoria totalmente nova e completa de desenvolvimento humano.

Uma das principais críticas em relação à abordagem das capacidades é de que ela seria muito difícil de se operacionalizar. É nesse sentido que Sugden (1993, p. 1952) afirma que a lista dos “funcionamentos” considerados intrinsecamente valiosos para Sen é muito longa e é deixada em aberto. Além disso, tais “funcionamentos” são definidos de maneira genérica, de forma a poderem ser aplicados para diferentes culturas³⁴. Nesse sentido, Sugden (1993, p. 1953) defende que dado o conjunto de funcionamentos que Sen considera relevantes e dada a

³⁴ Como foi visto na seção anterior, Sen deliberadamente não apresenta uma lista de funcionamentos por considerar que a escolha dos funcionamentos mais relevantes seja feita de acordo com as preocupações e os valores da sociedade. Por sua vez, Nussbaum (2003) apresenta uma lista nesse sentido.

discordância entre as pessoas em relação ao que é uma boa vida, é natural se perguntar até que ponto a estrutura de pensamento de Sen é realmente operacional. Aqui vale a pena analisar o que Sugden considera “operacional”. Isso porque o próprio conceito do desenvolvimento humano e também o IDH são, como já foi visto, exemplos de aplicações da abordagem das capacidades de Sen. No mesmo sentido, Robeyns (2000, p. 23) também destaca essas duas aplicações como as mais conhecidas para a abordagem das capacidades. A autora faz uma rápida revisão bibliográfica (ROYBENS, 2000, p. 23-26) de mais de dez estudos que utilizam a abordagem das capacidades em aplicações empíricas. Embora ela reconheça que o número de aplicações empíricas ainda é reduzido, não há motivos para considerar impossível a operacionalização da abordagem. Fica claro, portanto, que a abordagem é operacional. Contudo, Sugden pode estar considerando quão operacional é a abordagem em comparação com as outras teorias já estabelecidas. Partindo desta comparação talvez fizesse sentido se perguntar se a abordagem é operacional ou não. No entanto, Robeyns (2000, p. 22) é clara ao afirmar que seria um erro esperar que a abordagem das capacidades seja tão operacional quanto a medição da renda real, por exemplo.

1.6 A abordagem das capacidades como a base do Desenvolvimento Humano

Partindo das seções anteriores, a conexão da abordagem das capacidades com o paradigma do desenvolvimento humano fica evidente. No entanto, isso não quer dizer que se tratam da mesma coisa. Como lembra Fukuda-Parr (2003b, p. 303), embora Sen tenha ajudado na definição da estrutura inicial do pensamento, os Relatórios de Desenvolvimento Humano que se seguiram foram além e passaram a considerar implicações da abordagem em outras áreas. Como foi dito, o desenvolvimento humano é um processo de aumentar a gama de escolha das pessoas (UNDP, 1990, p.10). Mas, para aumentar essas escolhas, é fundamental a construção de capacidades humanas, isto é, a extensão de coisas que as pessoas podem ser ou fazer em suas vidas (UNDP, 2001d, p. 23). As capacidades consideradas básicas pelos Relatórios de Desenvolvimento Humano, bem como sua evolução com o passar do tempo, já foram analisadas nas seções anteriores. É interessante, no entanto, considerar os critérios utilizados pelos relatórios para identificar as principais capacidades. Nesse sentido, de acordo com Fukuda-Parr

(2003a, p. 122), dois critérios foram utilizados. O primeiro é que as capacidades deveriam ser valorizadas universalmente, uma vez que a idéia dos relatórios era considerar o progresso no bem-estar humano para quase 200 países com diferentes níveis de renda e de desenvolvimento social. O segundo é que tais capacidades deveriam ser “básicas” para vida. Isso quer dizer que, na ausência de tais capacidades, haveria um considerável estreitamento na gama de outras escolhas possíveis.

É interessante notar ainda que, enquanto a abordagem das capacidades de Sen fala justamente em capacidades, os Relatórios de Desenvolvimento Humano utilizam o termo “escolhas”. Como bem lembra Fukuda-Parr (2003b, p.315), ainda não está claro o porquê dessa mudança de terminologia.

Antes de terminar esta seção, no entanto, é útil levantar uma questão de difícil resposta. É válido se perguntar o porquê de o PNUD ter se baseado na abordagem das capacidades de Sen para formular seu conceito de desenvolvimento humano. O presente trabalho não tem como intenção dar uma resposta definitiva a esta questão, mas vale aqui rapidamente lançar alguma luz em aspectos que possam ajudar na busca pelas possíveis respostas. Nesse sentido, é relevante realizar algumas observações. A primeira delas é a desigualdade existente entre os países mais ricos e os mais pobres, tanto do ponto de vista econômico, quanto considerando fatores não econômicos, como saúde, nutrição e educação (UNITED NATIONS, 2005, p. 43-80). Ao recordar a história da UNCTAD e a história das últimas décadas, Ricupero (2002, p. 17-18) afirma que grande parte do ocorrido com os países “subdesenvolvidos” é de suas responsabilidades. No entanto, ele lembra também que nem tudo foi culpa dos próprios países, uma vez que parte da responsabilidade deveria ser atribuída aos “desequilíbrios e injustiças” do sistema econômico mundial que acabaram por perpetuar e aumentar as desigualdades entre os países mais ricos e os mais pobres. No mesmo sentido, Dowbor (1983, p. 18-20) aponta a existência de uma “prodigiosa máquina internacional cujas infra-estruturas são estreitamente monopolizadas e controladas pelos países do Norte”. Assim, essa ordem internacional limita em muito a margem de manobra dos países mais pobres. Por sua vez, Chang (2003, p. 12-26) aponta que os países ricos não seriam o que são hoje, caso tivessem utilizado as mesmas políticas e instituições que recomendam atualmente aos países pobres. Nesse sentido, eles fariam o possível para “chutar a escada”, ou seja, não permitir que os países pobres utilizem as

mesmas políticas que os países atualmente desenvolvidos utilizaram em momentos semelhantes de desenvolvimento.

Está claro, partindo das observações apresentadas, que os países se encontram em situações diferentes e têm, portanto, interesses distintos. Por sua vez, o PNUD é uma organização multilateral que conta com representação dos diferentes países-membros em seu *Executive Board*, incluindo tanto os países em desenvolvimento nos quais o PNUD mantém atividades quanto os países desenvolvidos que fornecem os recursos regulares para o funcionamento do Programa. Nesse sentido, é fundamental que o PNUD, conte com legitimidade com ambos os grupos de países³⁵. Deve, portanto, manter boas relações com os países nos quais ele mantém atividades, porque estes são o seu público-alvo e *raison d'être*. Da mesma forma, é essencial contar com o apoio dos países doadores de recursos regulares, porque isso garantiria a continuidade de suas doações e a manutenção do fluxo de recursos. Para isso, seu paradigma de atuação, o desenvolvimento humano, deve contar com um relativo consenso entre esses países. Nesse sentido, a utilização da abordagem das capacidades como base para o desenvolvimento humano, norteador das ações do PNUD a partir da década de 1990, é de certa forma conveniente.

Ao considerar o porquê da utilização da abordagem das capacidades como base para o desenvolvimento humano, é útil voltar-se para a análise de Gasper (2000, p. 996). Como já foi visto, este autor defende que Sen mantém um estilo muito claro em sua análise. Assim, Sen seria extremamente cauteloso na escolha dos temas que trata, bem como com a escolha dos termos utilizados e também com os temas que deixa de fora em sua análise. Ainda de acordo com Gasper (2000, p. 996), Sen mostraria estar familiarizado com questões mais profundas de muitos dos temas tratados, mas que ele preferiria não destacá-los, haja vista sua intenção de atingir um público que esteja próximo do poder. Além disso, como foi visto na seção anterior, a abordagem é criticada por autores que consideram seu foco de análise no nível individual e por isso não considera a possibilidade da existência de conflitos. Outra crítica é a ênfase no processo de escolha dos indivíduos, mas sem entrar no

³⁵ Na verdade, conforme fica claro na seção 2.1.3.2, é uma simplificação dividir os países simplesmente em doadores e receptores de recursos. Aqui a distinção é feita entre países nos quais o PNUD mantém atividades e países doadores de recursos regulares. Mesmo assim, ainda trata-se de uma simplificação, uma vez que países como Índia e Cuba fazem pequenas (se comparadas com as realizadas por países ricos) doações regulares (UNDP, 2006c, p.34) e também são países nos quais o PNUD mantém atividades.

mérito de que, se alguma coisa é possível para alguns indivíduos, justamente por isso estará negada a outros.

Essa “audácia cautelosa” na apresentação e defesa da abordagem das capacidades faz com que ela seja bastante adequada para a utilização no âmbito de uma organização internacional como o PNUD. Assim, em um contexto de tentativa de construção de consensos entre países com interesses e poderes distintos, uma abordagem que consiga tratar da questão do desenvolvimento, sem criar uma oposição direta dos países ricos e sem questionar a ordem econômica internacional, pode ser de extrema utilidade. É nesse contexto que parece se inserir a utilização da abordagem das capacidades no paradigma do desenvolvimento humano do PNUD. A análise no nível das capacidades permite que o foco seja na destituição dos indivíduos, isto é, a ênfase seja nos funcionamentos desejados que estão negados ao indivíduo e que, portanto, não fazem parte de seu conjunto de capacidades. Portanto, é de fato uma “estrutura de pensamento” alternativa para analisar o bem-estar, tirando a ênfase da análise de agregados econômicos e levando-a mais para perto dos indivíduos. Nesse sentido, buscam-se resultados pragmáticos na melhoria das condições de vida dos indivíduos. Porém, a abordagem dá importância marginal aos processos que conduzem a tal tendência de destituição, bem como à ordem internacional vigente.

2 A ATUAÇÃO DO PNUD

2.1 A atuação do PNUD no mundo

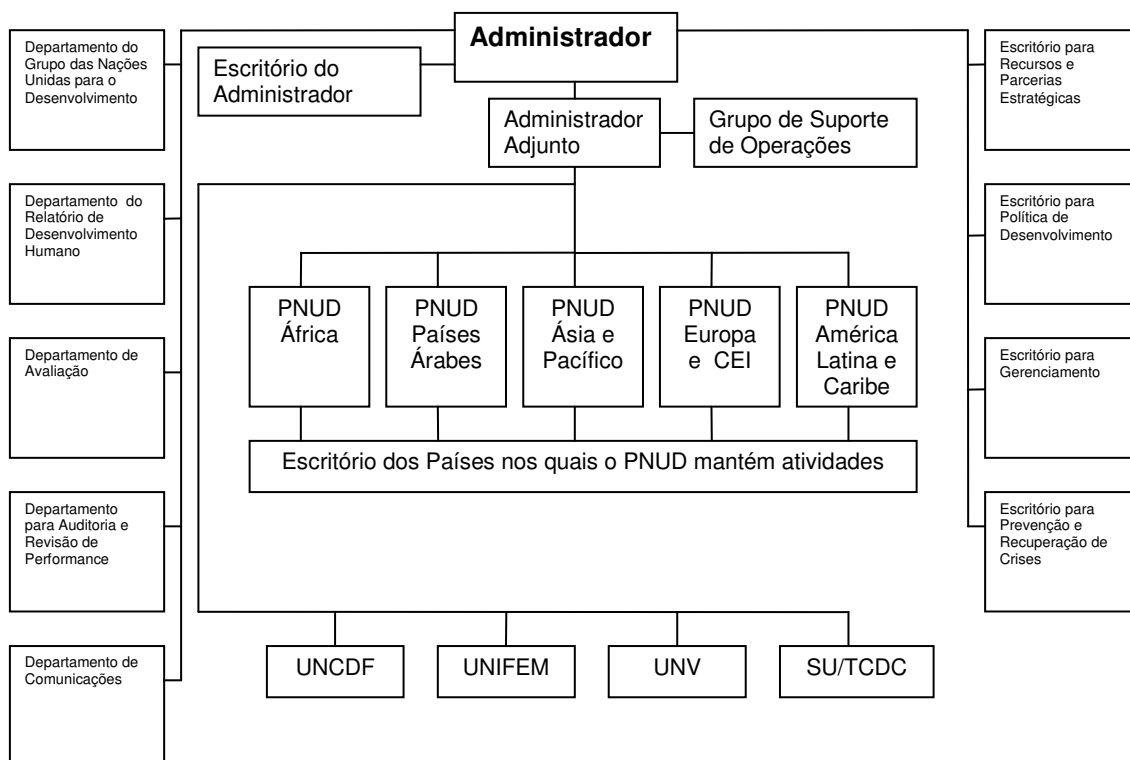
Conforme lembra Murphy (2006, p.4-5), o PNUD se autodefine como:

the UN's global development network, an organization advocating for change and connecting countries to knowledge, experience and resources to help people build a better life. We are on the ground in 166 countries, working with them on their own solutions to global and national development challenges.(UNDP, 2007b).

Como foi apresentado no primeiro capítulo, sua missão passa por ajudar os países em seus esforços para alcançar o desenvolvimento humano sustentável por meio do desenvolvimento de suas capacidades. O PNUD conta com um *Executive Board* que é uma espécie de conselho formado por 36 países membros. O *Executive Board* é responsável pela supervisão e apoio às atividades do Programa para garantir que ele continue atendendo às necessidades dos países nos quais o PNUD mantém atividades (UNDP, 2007d). Seus representantes vêm de cinco grupos regionais distintos, cada qual com uma representação definida no *Executive Board*³⁶: a África tem direito a oito assentos, a Ásia a sete, América Latina e Caribe a cinco, países da Europa Oriental a quatro e Europa Ocidental e outros países (como Japão, EUA e Canadá) têm direito a doze assentos (UNDP, 2007c).

Como é possível ver com mais detalhes na estrutura organizacional do PNUD a seguir (Organograma I), o Programa é liderado por um Administrador, responsável pelo gerenciamento operacional do Programa. Existe ainda um Administrador Adjunto, escritórios com foco nas diferentes regiões nas quais o PNUD está presente (África, Países Árabes, Ásia e Pacífico, Europa e Comunidade dos Estados Independentes e América Latina e Caribe) e ainda os escritórios nos países em que o PNUD mantém atividades. Além disso, existem diferentes Departamentos (*offices*) como o Departamento de Avaliação e o Departamento do Relatório de Desenvolvimento Humano e também Escritórios (*Bureaus*), como o Escritório para Gerenciamento e o Escritório para Política de Desenvolvimento.

³⁶ Para ver a lista completa e atualizada de todos os países que formam atualmente o *Executive Board*, ver UNDP (2007c).



Organograma 1 – Estrutura organizacional do PNUD

Fonte: UNDP (2003b).

Atualmente, o foco do Programa se dá em cinco dimensões (UNDP, 2007b): Governança Democrática, Redução da Pobreza, Prevenção e Recuperação de Crises, Meio Ambiente e Energia e HIV/AIDS³⁷. A questão das fontes de recursos financeiros para o PNUD é tema da seção 2.1.3.2, mas aqui é relevante ter uma idéia do montante de recursos levantados, bem como das prioridades nos gastos. Dessa maneira, o orçamento total do Programa em 2004 chegou a 4 bilhões de dólares (UNDP, 2005b, p. 40). Para entender a distribuição de gastos entre as cinco dimensões enfocadas pelo PNUD, é possível tomar os dados de 2005: 47% (ou US\$1,395 bilhão) dos recursos foram gastos na área de Governança Democrática, 25% (ou US\$744 milhões) foram utilizados em Redução da Pobreza, 12% (US\$374 milhões) foram usados na área de Prevenção e Recuperação de Crises, 11% (US\$326 milhões) dos recursos foram empregados em Energia e Meio Ambiente e 5% (ou US\$161 milhões) foram gastos na área de HIV/AIDS (UNDP, 2006c, p. 4).

O PNUD mantém atividades em 166 países (UNDP, 2006c, p. 2) e suas intervenções consistem em projetos, programas, parcerias e a chamada *soft assistance* (UNDP, 2002a, p. 10). É importante aqui definir exatamente o que se

³⁷ Nos últimos anos, houve mudanças na lista de focos do Programa. Para ver um apanhado dessas alterações no período entre 1998 e 2006, ver Murphy (2006, p. 321).

entende por projeto no PNUD: “*A time-bound intervention that consists of planned, related activities aimed at achieving defined objectives*” (UNDP, 2003a, p. 39). Pode-se, portanto, fazer uma diferenciação da definição de projeto e de um programa, uma vez que este último abrange mais setores, temas ou áreas geográficas e também envolve mais instituições do que um projeto, além de poder ser apoiada por fontes diferentes de recursos (UNDP, 2003a, p. 39). Já o termo *soft assistance* abrange três tipos de intervenção. A primeira delas é a “recomendação de políticas” (*policy advice*), responsável por analisar e oferecer diferentes opções de políticas públicas para o governo (UNDP, 2002a, p. 13). A segunda é o *advocacy*, ou seja, “*speaking on behalf of or recommending something or someone. The role of UNDP in advocacy is to promote the human development agenda*”. (UNDP, 2002a, p. 13). Em outros termos, Murphy (2006, p.7) afirma que *advocacy* significa a promoção dos interesses e preocupações das mulheres, pobres, minorias e outros grupos para os governos dos países em desenvolvimento e seus parceiros. O autor afirma que *advocacy* expressa ainda a promoção de abordagens específicas do desenvolvimento, mas sem que estas se tornem de aceitação obrigatória para que os países recebam apoio do PNUD. Finalmente, a terceira é a “coordenação” (*brokerage/coordination*), que envolve a atuação como um agente ou intermediário imparcial que negocia e realiza acordos em áreas sensíveis para atingir resultados efetivos (UNDP, 2002a, p. 15).

Na visão de Murphy (2006, p.5-6), o PNUD sempre foi mais do que um provedor de assistência técnica. Assim, de todo o sistema das Nações Unidas, é o Programa que conta com a presença mais abrangente e consistente em todo o mundo. Assim, o PNUD criou um sistema de “Representantes-Residentes” (*Resident Representatives*), que são responsáveis pelo escritório do Programa nos países nos quais ele atua. Além disso, muitos desses “Representantes-Residentes” também têm como responsabilidade coordenar o trabalho relacionado ao desenvolvimento no nível do país de todas as instituições do sistema ONU³⁸. No Brasil, por exemplo, Kim Bolduc acumula atualmente a função de Representante-Residente do PNUD e de Coordenadora-Residente da ONU no Brasil (PNUD, 2007).

³⁸ De maneira semelhante, ainda de acordo com Murphy (2006, p.6), o PNUD tem a responsabilidade de coordenar as atividades relacionadas ao desenvolvimento no nível dos escritórios centrais das instituições da ONU.

Ainda partindo de Murphy (2006, p.6-7), o PNUD teve também papel importante na formação de novas agências no sistema ONU com papéis específicos na questão do desenvolvimento. Colaborou para que o desenvolvimento fosse uma das prioridades das outras agências. Além disso, como foi apresentado no primeiro capítulo, o PNUD sempre foi uma importante fonte de novas idéias e informações sobre o desenvolvimento.

2.1.1 Histórico

Em seus 40 de existência, o PNUD passou por diversas alterações, refletindo as mudanças econômicas, sociais e políticas apresentadas pelo mundo ao longo desses anos. Foge ao escopo desta seção apresentar um histórico completo da evolução do PNUD, desde seus primórdios até hoje³⁹. No entanto, faz-se necessário destacar, mesmo que rapidamente, alguns pontos fundamentais de sua história.

O PNUD foi criado por uma resolução da Assembleia Geral⁴⁰ em 1965 que estabeleceu a fusão de duas entidades já existentes: o *United Nations Special Fund* (Fundo Especial das Nações Unidas) e o *Expanded Programme of Technical Assistance* (Programa Estendido de Cooperação Técnica). A responsabilidade do primeiro era realizar estudos e análises de investimento para detectar oportunidades de grandes projetos de desenvolvimento com viabilidade econômica. Já o segundo fornecia “assistência técnica” aos países menos privilegiados (MURPHY, 2006, p. 5). Essa resolução entrou em vigor no início de 1966, estabelecendo assim o começo efetivo das atividades do PNUD.

Um marco na história do PNUD foi o Relatório Jackson (também conhecido como *capacity study*). De acordo com Mendez (2005), o estudo foi encomendado para entender a capacidade do PNUD em administrar os recursos que ele tinha disponíveis naquele momento e também para analisar tal capacidade, caso os

³⁹ Na verdade, estudos com este objetivo, infelizmente, são raros. No entanto, um estudo recentemente lançado preenche perfeitamente essa lacuna. Trata-se de Murphy (2006), no qual o autor foi contratado pelo PNUD para escrever uma história do Programa, contando com liberdade acadêmica e controle editorial. Assim, ele traça sua evolução, partindo de seus antecedentes até chegar aos dias de hoje, passando por todas as grandes mudanças, reformas e discussões ocorridas em seu âmbito. Outro estudo, ainda não publicado oficialmente, mas disponível na Internet, é Mendez (2005). Ele apresenta uma evolução do PNUD, desde o seu início (sendo atualizado até 1999), dividido pela gestão dos diferentes Administradores, e traz importantes *insights* em relação ao funcionamento do Programa.

⁴⁰ Klingebiel (1999, p. 391-395) transcreve a resolução completa de número 2029 (XX) da Assembleia Geral que deu origem ao PNUD.

recursos chegassem a dobrar nos cinco anos seguintes. Embora esperassem um relatório favorável, as principais lideranças do Programa se surpreenderam ao receber um material extremamente crítico, apontando diversos defeitos e propondo reformas administrativas e também em suas políticas. Para Klingebiel (1999, p. 151-153), o relatório defende a idéia de que a ONU não tinha a capacidade de guiar as atividades de cooperação para o desenvolvimento, sugerindo então o PNUD como o centro dessas atividades no âmbito das Nações Unidas. Ele destaca ainda algumas recomendações feitas pelo relatório: avaliação de todas as operações do PNUD, acompanhamento de todos os projetos, aplicação de métodos modernos de gerenciamento, uma estrutura financeira que permita que os projetos sejam implementados, introdução de sistemas de informação eficientes, entre outras. O autor reconhece que muitas das recomendações do relatório foram adotadas em uma resolução⁴¹ de 1970 (conhecida como a *Consensus Resolution*), da Assembléia Geral, mas que muitos dos problemas estruturais identificados não foram inteiramente remediados.

Mendez (2005) dá destaque para o fato de que a resolução foi um marco na história não só do PNUD, mas também na da cooperação para o desenvolvimento em geral. O autor destaca algumas das mudanças apresentadas por ela:

- a) a alteração de uma abordagem focando os projetos individuais para uma em que são considerados programas em nível de país, levando em conta todos os projetos, estratégias e outras atividades a serem realizadas em um horizonte de cinco anos;
- b) o estabelecimento dos *indicative planning figures* (IPF), ou seja, estimativas do volume de recursos que os países esperavam receber do PNUD em um horizonte de cinco anos. Embora não representassem um comprometimento formal do PNUD, serviam como base para o planejamento das atividades a serem financiadas;
- c) a instituição de escritórios regionais na sede do PNUD que se responsabilizariam pelos programas e operações e que seriam uma ligação direta entre o Administrador do PNUD e as atividades realizadas nos países de forma descentralizada.

De acordo com Klingebiel (1999, p. 150), nas décadas seguintes houve outros estudos e propostas de reforma⁴², mas nenhum teve os pesos político e público do relatório Jackson. Nessas mesmas décadas, houve ainda diversas mudanças de

⁴¹ Klingebiel (1999, p. 396-409) transcreve a resolução completa 2688 (XXV) da Assembléia Geral que colocou em prática algumas das recomendações do relatório Jackson.

⁴² Para uma análise de 12 diferentes iniciativas e propostas de reforma no âmbito do PNUD (incluindo o relatório Jackson) divulgadas entre 1969 e 1997, ver Klingebiel (1999, p. 150-173).

políticas e estratégias, como o aumento na utilização de recursos não regulares em suas iniciativas e também a utilização da execução nacional⁴³ nos projetos e programas coordenados pelo PNUD. No entanto, na década de 1990, como foi observado no capítulo anterior, houve uma mudança importante, pelo menos no nível conceitual. No início daquela década houve o lançamento dos Relatórios de Desenvolvimento Humano e a conseqüente propagação do IDH e, de forma mais abrangente, o próprio paradigma de desenvolvimento humano. A esse paradigma foi rapidamente agregada a noção de sustentabilidade, dando forma assim ao paradigma de desenvolvimento humano sustentável que passou a ser assumido como norteador de suas ações a partir da década de 1990. Assim, a missão do PNUD passou a ser definida justamente em ajudar os países em seus esforços para alcançar o desenvolvimento humano sustentável. Graças à definição desse paradigma, e também à difusão do IDH, o PNUD aumentou sua influência na teoria e na prática do desenvolvimento econômico em todo o mundo.

2.1.2 Planejamento no âmbito global

O *Results Based Management* (RBM)⁴⁴ é definido como uma estratégia ou abordagem de gerenciamento na qual uma organização assegura que todos os seus processos, produtos e serviços contribuem para alcançar resultados claramente estabelecidos. Assim, ele fornece uma estrutura coerente para o planejamento estratégico e gerenciamento por meio de uma melhora na aprendizagem e no *accountability*⁴⁵. Além disso, busca mudanças importantes na maneira como as agências trabalham, melhorando seu desempenho e alcançando os objetivos, por meio da definição de resultados esperados realistas e pela integração das lições aprendidas nas decisões gerenciais (UNDP, 2002a, p. 105).

O Relatório da Efetividade do Desenvolvimento de 2000 (UNDP, 2000b, p.23) destaca que, no caso específico do PNUD, o RBM foi introduzido em 1997 a partir de um estudo conjunto do PNUD com a agência de desenvolvimento Sueca, a *Swedish International Development Agency* (SIDA). No ano seguinte, ambas as

⁴³ A execução nacional é tema da seção 2.1.3.1 deste capítulo, enquanto a utilização de recursos não regulares é tratada na seção 2.1.3.2.

⁴⁴ Nos relatórios de Efetividade do Desenvolvimento do PNUD, o RBM é descrito ora como uma “abordagem” (UNDP, 2000, p.23) e ora como um “exercício” (UNDP, 2000, p.9).

⁴⁵ A seção 2.1.4 apresenta a definição de *accountability* de acordo com o PNUD.

instituições conjuntamente com o *Development Assistance Committee* (DAC)⁴⁶ definiram uma série de lições que deveriam ser levadas em conta para a institucionalização do RBM no âmbito do PNUD. Uma das principais lições é o foco no gerenciamento e não na medição. Assim, em vez de gerenciar “por resultados”, a escolha foi claramente a de gerenciar “para resultados”. Desta forma, segundo o relatório, enquanto a primeira maneira de gerenciar daria ênfase ao “*accountability*” e à prestação de contas para o público exterior, a segunda focaria o planejamento e a aprendizagem organizacional. Assim, o relatório defende que ao implementar o RBM, o PNUD fez uma escolha deliberada, enfatizando o gerenciamento e a aprendizagem.

De acordo com UNDP (2000b, p. 8-9), a idéia de foco nos resultados e gerenciamento para resultados eram questões já consideradas pelo PNUD antes da introdução do RBM. Assim, o Programa já vinha havia muitos anos realizando seus projetos e produzindo resultados, mas havia uma ênfase nos *inputs* e nas atividades em si, e não na consequência de suas ações. Com o RBM, houve uma mudança de mentalidade e o foco deixou de ser nos *inputs* e passou a ser nos resultados dos projetos e programas. Pode-se dizer que o principal desafio do PNUD tem sido criar uma abordagem para o RBM que realmente aumente o foco em relação aos resultados, mas sem, com isso, tirar o compromisso do Programa com a descentralização e a aproximação com as prioridades e necessidades dos países. O relatório (UNDP, 2000b, p. 32) destaca ainda que, naquele momento, um dos próximos passos seria envolver o RBM em todos os níveis da organização.

De acordo com UNDP (2000b, p. 9-10), como consequência da introdução do RBM, ações foram tomadas para criar objetivos para a organização e definir indicadores para monitorar e analisar o progresso em direção a tais objetivos. Partindo do monitoramento dos objetivos traçados, é possível para o Programa definir em quais áreas ele tem sucesso e em quais ainda é necessário melhorar. Isso é alcançado por meio do mecanismo do *Strategic Results Frameworks* (SRFs), que é a principal ferramenta para o planejamento e gerenciamento tanto no nível do escritório central⁴⁷ como no nível dos escritórios nos diferentes países. Ele é usado para definir melhor os resultados desejados das diferentes atividades do PNUD e

⁴⁶ O Comitê de assistência ao desenvolvimento pertence à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

⁴⁷ De acordo com UNDP (2000, p. 24), o SRF, no nível do escritório central, serviria para aumentar o *accountability* em relação aos *stakeholders* nacionais e também ao *Executive Board*.

para concentrar seus esforços em torno do mandato da organização e de suas vantagens comparativas. Dessa maneira, o SRF define para cada área de foco do PNUD:

- a) um objetivo claro (geralmente baseado em conferências globais organizadas pela ONU ou por acordos entre suas diferentes agências);
- b) “sub-objetivos” (enfatizando as contribuições do Programa);
- c) algumas áreas estratégicas de suporte, baseadas nas áreas nas quais o PNUD tem vantagem comparativa.

Ainda partindo de UNDP (2000b, p.9-10), os SRFs individuais são combinados para formar o *Multi-Year Funding Framework* (MYFF). O MYFF é também a base para o comprometimento do PNUD com o seu *Executive Board* em relação ao financiamento de suas atividades, no qual o Programa se compromete a estabelecer um horizonte de quatro anos baseado nos resultados planejados. Com a utilização do MYFF, seria a primeira vez que o PNUD conseguiria estabelecer uma estrutura abrangente na qual são definidos os resultados planejados e também um plano com os recursos necessários para atingir tais resultados, de maneira a incluir todas as alocações financeiras para programas, projetos e despesas administrativas.

Partindo dos resultados planejados expostos no MYFF, o *Results-Oriented Annual Report* (ROAR) é a principal ferramenta para analisar se os resultados que foram planejados no MYFF foram realmente atingidos pelo PNUD e se eles estão relacionados com os objetivos do Programa. Ao analisar o progresso em relação aos resultados esperados, o ROAR permite testar e melhorar a aplicação do RBM no PNUD.

2.1.3 Modalidade de Cooperação para o Desenvolvimento

Antes de começar a tratar especificamente das modalidades execução nacional e financiamento pelo governo, é relevante analisar rapidamente a evolução conceitual e histórica da idéia de cooperação para o desenvolvimento. Nesse sentido, para Fukuda-Parr, Lopes e Malik (2002b, p. 2-3), quando a idéia de desenvolvimento foi estabelecida em meados do século XX, parecia que era possível que os países pobres alcançassem os ricos, apenas imitando suas ações passadas. Na verdade, poderia até ser mais fácil, uma vez que eles poderiam se beneficiar tanto da experiência dos países já ricos quanto do fluxo de ajuda destes

países em direção aos países pobres. Como consequência dessa visão, milhares de consultores, projetos e programas se espalharam por todo o mundo. Partia-se do pressuposto de que os países em desenvolvimento não tinham as habilidades e os conhecimentos necessários e que, portanto, os consultores externos poderiam preencher esse vazio. De acordo com os autores, em um contexto em que o Plano Marshall no pós-guerra havia sido um sucesso e os tigres asiáticos haviam conseguido utilizar seletivamente a “cooperação para o desenvolvimento” para se lançar em seu crescimento baseado nas exportações, parecia haver grandes possibilidades de a cooperação para o desenvolvimento efetivamente funcionar. No entanto, no resto do mundo e especialmente nos últimos anos, a regra parece ter sido outra: *“the uneven record of countries in achieving economic and social transformations has left many questioning **how effective development cooperation has been or can be.**”* (FUKUDA-PARR; LOPES; MALIK, 2002b, p. 3, grifo nosso).

Finalmente, é válido destacar que, de acordo com Fukuda-Parr, Lopes e Malik (2002b, p. 2-3), o próprio 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”, ao invés de uma idéia de parceria. Depois de algumas décadas, esses profissionais começaram a se referir à ajuda internacional como “cooperação para o desenvolvimento”. 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.”* Ele ainda observa que algumas instituições doadoras de recursos distinguem a “assistência técnica” da “cooperação técnica” :

*Where the choice of term is based on a conscious distinction, **technical assistance** means an activity intended to support and accompany investment, especially through financial cooperation [...] **Technical cooperation**, on the other hand, places the emphasis on*

the independent role and function of measures designed to develop human resources (KLINGEBIEL, 1999, p. 37, grifo nosso).

Neste e nos próximos capítulos, sempre que possível, será utilizado o termo mais geral “cooperação⁴⁸ para o desenvolvimento” para abranger a ajuda ao desenvolvimento realizada por instituições multilaterais ou países desenvolvidos (por meio de relações bilaterais) para países em desenvolvimento. No entanto, como será possível observar a seguir, muitos autores fazem suas reflexões em termos de cooperação técnica ou ajuda para o desenvolvimento.

2.1.3.1 A Execução Nacional

De acordo com Murphy (2006, p. 212), 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, 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. O cuidadoso estudo de Andic, Huntington e Maurer (1995)⁴⁹ também chama a atenção para essa mudança na modalidade de execução dos projetos, mas lembra que esse foi um processo difícil e que gerou muitas controvérsias. Cabe aqui definir mais claramente o conceito de Execução Nacional. 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

⁴⁸ Como foi apontado, a palavra “assistência” refletia uma idéia de dependência e desigualdade entre os países “doadores” e “receptores”. É a partir daí que a expressão “cooperação para o desenvolvimento” passa a ser utilizada. No entanto, é importante lembrar que essa relação entre os dois grupos de países é assimétrica por natureza, como lembra Lopes (2005, p. 89-90). Portanto, além de alterar as palavras utilizadas, faltaria também assumir a assimetria e estabelecer como esta poderia ser minimizada.

⁴⁹ Será com base nesse estudo que grande parte desta seção será desenvolvida. Embora o *link* para ele conste na página de “Avaliações Estratégicas e Temáticas” do PNUD (<http://www.undp.org/eo/thematic.html>), ele não foi publicado eletronicamente de forma completa em um só documento com numeração de páginas. Na verdade, cada capítulo aparece em um sítio diferente. Para ver a estrutura completa do estudo, basta entrar em <http://www.undp.org/eo/documents/netoc.htm>. Por isso, as citações indiretas e diretas desse estudo não conterão suas respectivas páginas.

que ocorria nas atividades de cooperação técnica que geralmente se davam no passado.

Partir das críticas recorrentes em relação à forma com que as atividades de cooperação técnica eram geralmente feitas pode ajudar a entender o processo que culminou na maior utilização da execução nacional. A literatura sobre cooperação técnica é rica em críticas nesse sentido, mas, em geral, há certa coincidência nos principais pontos. Aqui, especificamente, parte-se de Fukuda-Parr, Lopes e Malik (2002b, p. 5-8). Segundo os autores, a cooperação técnica era freqüentemente criticada por minar as capacidades⁵⁰ locais, distorcer as prioridades (porque o financiamento para a cooperação técnica, em geral, se dava em paralelo aos processos normais do orçamento) e escolher as atividades que trouxessem muita visibilidade, deixando de lado questões importantes porém menos visíveis. São criticadas ainda pelo fato de que cada doador ofereceria um pacote com os recursos necessários para determinados programas e exigiria que os países receptores adotassem procedimentos específicos. Além disso, as atividades dos diferentes doadores não seriam coordenadas, o que fazia com que os países receptores tivessem de utilizar tempo e recursos escassos para cumprir as obrigações com os diferentes doadores. Além disso, seriam utilizados métodos caros, por causa da compra de bens importados e do uso dos serviços de consultores estrangeiros, ao invés da utilização dos recursos locais. No mesmo sentido, a cooperação técnica era criticada por ignorar os desejos locais, desconsiderando as opiniões das próprias comunidades que seriam as beneficiárias de seus programas e projetos. De acordo com os autores, esse modelo de cooperação técnica era criticado por se basear em dois pressupostos equivocados. O primeiro, de que seria possível ignorar as capacidades locais nos países em desenvolvimento e substituí-las por conhecimentos e habilidades desenvolvidas em outro lugar. O segundo, de que na relação assimétrica por natureza entre doador e receptor seria possível, para o primeiro, controlar todo o processo e ainda considerar o segundo como um parceiro.

De forma semelhante, Browne (2002, p. 7-8) aponta que no pós-guerra a cooperação técnica (caracterizada como habilidades e *know-how*) começou a ser considerada um instrumento para transferir conhecimentos dos países desenvolvidos para os países em desenvolvimento, preenchendo a lacuna de

⁵⁰ A questão das capacidades e de seu desenvolvimento será tratada na seção 2.1.5.

conhecimentos que existiria nesses países. Para o autor, esse conceito era conveniente porque:

*for as independence progressed, **the rich countries sought to extend post-colonial patronage** through transfers of capital and skills into the gaps that appeared to hamper development progress.* (BROWNE, 2002, p. 7, grifo nosso).

Ainda de acordo com Browne (2002, p.7-8), nesse modelo de cooperação técnica, a demanda pela cooperação não era gerada pelos países a serem beneficiados, e sim pelos doadores, que detinham o controle de todo o processo. Além disso, a cooperação técnica era dominada por uma visão burocrática por parte dos países doadores, que detinham pouco conhecimento das características e do contexto dos países receptores de recursos. Cada um dos países doadores criava seus próprios procedimentos na administração da cooperação técnica, aumentando a burocracia, uma vez que, em geral, doadores diferentes atuavam em um mesmo país, e as intervenções eram realizadas com projetos específicos, sem considerar atividades mais amplas. Finalmente, os *stakeholders*⁵¹ da ajuda internacional estavam nos países doadores (por exemplo, os contribuintes) enquanto os beneficiários estavam nos países receptores, gerando uma tensão potencial entre os objetivos dos diferentes grupos. E, muito importante, *“the criteria of success were often commercial, political or in other ways strategically significant, rather than developmental.”* (BROWNE, 2002, p. 8).

Da mesma forma, vale a pena ainda que rapidamente, apresentar algumas das idéias defendidas por Easterly (2006, p.3-33) em seu controverso, porém bem fundamentado, estudo. Para o autor, além de haver no mundo de hoje bilhões de pessoas enfrentando a pobreza extrema, existe também uma segunda tragédia que recebe menos atenção: o fato de que o “Ocidente” gastou US\$2,3 trilhões de dólares e não conseguiu chegar a resultados para as pessoas mais necessitadas. No entanto, ele não se posiciona contra a ajuda internacional *per se*, mas considera que, tal como ela, em geral, vem sendo formulada e implementada, não consegue obter resultados efetivos para os indivíduos mais pobres do mundo. Em sua crítica, afirma que existe uma mentalidade, dominante na ajuda ao desenvolvimento, de criar grandes planos de desenvolvimento, com metas muito ambiciosas. No entanto,

⁵¹ De acordo com o PNUD, o termo *stakeholder* abrange qualquer pessoa, grupo ou entidade que tenha um papel e interesses nos objetivos e na implementação de um projeto ou de um programa (UNDP, 2002a, p. 105).

o autor defende que essa mentalidade gera expectativas muito grandes, que nunca são atendidas, e seus formuladores não assumem a responsabilidade pelos resultados. Além disso, acreditam que possam impor soluções aos países receptores, a partir de conhecimentos gerados externamente a eles. Para o autor, é devido a essa mentalidade que a ajuda internacional, salvo exceções, gerou e continua a gerar grandes planos e poucos resultados.

Como consequência dos muitos questionamentos em relação à maneira como se dava a ajuda ao desenvolvimento, Lopes (2005, p. 63) afirma ter havido um reconhecimento tanto entre os doadores quanto entre os receptores de que era necessário realizar mudanças e redefinir a cooperação técnica. Assim, houve um aumento de novas experiências que tentassem devolver aos países receptores a responsabilidade pela tomada de decisão, pelo gerenciamento e pela implementação dos projetos, entre essas experiências estava exatamente a Execução Nacional.

No mesmo sentido, Andic, Huntington e Maurer (1995) apontam que a adoção da Execução Nacional se deu pelo crescente apoio dos países membros, tanto na Assembléia Geral quanto no *Governing Council*⁵², para que os países receptores tivessem maior envolvimento nos projetos e programas realizados em seus próprios países. Embora não fosse apresentado como a solução para todos os problemas “crônicos” da cooperação técnica internacional, acreditava-se que essa modalidade de cooperação poderia ser um grande passo adiante.

De acordo com Andic, Huntington e Maurer (1995), a gênese da Execução Nacional pode ser considerada uma decisão de 2 de julho de 1976 do *Governing Council* para que comesçassem a haver testes com a Execução Nacional. Murphy (2006, p. 212-213) defende que essa modalidade já existia na prática, mesmo antes da resolução de 1976, uma vez que, ainda em 1970, um projeto para a criação do Banco de Desenvolvimento do Caribe foi executado justamente por seus países membros. De qualquer forma, o certo é que após a resolução de 1976 se seguiram outras resoluções no mesmo sentido, tanto no âmbito do *Governing Council* quanto no da Assembléia Geral. No entanto, ainda de acordo com Andic, Huntington e Maurer (1995), a resolução da Assembléia Geral de 1989 (44/211) representou um marco ao formalizar as regras e os procedimentos para maximizar a utilização das

⁵² Como visto no capítulo anterior, o *Governing Council* do PNUD é a estrutura antecessora ao *Executive Board*.

capacidades nacionais, permitindo aos governos aproveitar o conhecimento técnico existente no âmbito da ONU:

Enfatizando que a execução nacional e a plena utilização das capacidades locais contribuiriam para assegurar que os programas e projetos sejam gerenciados de forma integrada e para a promoção de sua sustentabilidade a longo prazo e maior impacto no processo de desenvolvimento.[...]

13. Enfatiza a necessidade de plena utilização das capacidades nacionais em todos os aspectos dos processos de programação e do ciclo de projetos das atividades operacionais. (ASSEMBLÉIA GERAL, citado por AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2005, p.53).

Apenas três anos depois, a Assembléia Geral definiu a Execução Nacional como a norma para implementação de todos os projetos da ONU:

15. Reitera que **a execução nacional seja a norma para os programas e projetos apoiados pelo Sistema das Nações Unidas**, tomando em consideração as necessidades e capacidades dos países receptores. [...]

16. Também reitera a responsabilidade precípua dos países receptores na determinação de suas capacidades para executar programas e projetos apoiados pelo Sistema das Nações Unidas. (ASSEMBLÉIA GERAL, citado por AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2005, p.53-54, grifo nosso).

Da mesma forma, a Execução Nacional foi definida como a norma para os programas e projetos apoiados pelo PNUD em todos os países receptores, exceto em circunstâncias especiais.

É importante notar que a Execução Nacional não quer dizer necessariamente execução realizada pelo governo e com uma equipe formada somente por nacionais do país em questão. Embora frequentemente esta modalidade sofra esse tipo de simplificação, na verdade, como apontam Andic, Huntington e Maurer (1995), a Execução Nacional pode ser realizada pelo governo, por ONGs, pelo setor privado e por grupos da sociedade civil. Ainda que o PNUD tenha interesse em ampliar a base de instituições que executam projetos nos países, os autores sinalizam que a maioria dos governos prefere ter essa função centralizada em suas mãos. Os autores indicam também que, com a mudança da execução pelas agências especializadas para Execução Nacional, o papel dessas agências foi relegado a um segundo plano, uma vez que tal modalidade é entendida como a utilização somente de pessoal nacional. No entanto, os autores defendem uma integração do

conhecimento e da experiência internacional das agências nos projetos de Execução Nacional, sem que sua base seja descaracterizada.

É interessante apontar o rápido crescimento da Execução Nacional no âmbito do PNUD. Ainda segundo Andic, Huntington e Maurer (1995), a porcentagem de projetos no âmbito PNUD implementados por Execução Nacional foi mínimo, no início. Em 1982, por exemplo, somente 4% do IPF⁵³ 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. De acordo com o estudo, esse número poderia chegar em pouco tempo a 100% em muitos países⁵⁴. Finalmente, é relevante observar que a tendência de maior utilização da Execução Nacional não foi uniforme em todas as regiões. Essa mudança na América Latina e Caribe se deu de maneira muito mais rápida. Basta notar que, em 1990, a Execução Nacional na região já representava 57% do IPF. Em 1993, esse número já quase alcançava 90%.

2.1.3.2 Fontes de recursos do PNUD: recursos regulares, não regulares e financiamento pelo governo

Os recursos para o orçamento do PNUD são disponibilizados pelos diferentes países membros. Esses recursos podem ser divididos em dois tipos distintos: recursos regulares e não regulares⁵⁵. De acordo com Klingebiel (1999, p. 118) a principal diferença entre eles é que os recursos regulares são disponibilizados pelos países de maneira voluntária e não estão sujeitos a nenhuma restrição específica à sua utilização por parte dos países doadores. Dessa forma, estes podem ser utilizados para processos e prioridades definidos pelo próprio Programa. Por sua vez, os recursos não regulares estão sujeitos a certas condições e restrições em relação a sua utilização, de acordo com as prioridades definidas pelos países que contribuem com recursos não regulares.

⁵³ Como já foi citado, o IPF é o *indicative planning figures*, ou seja, as estimativas do volume de recursos que os países esperariam receber do PNUD em um horizonte de cinco anos. Embora não representasse um comprometimento formal do PNUD, servia como base para o planejamento das atividades a serem financiadas.

⁵⁴ Aqui cabe dizer que o estudo é de 1995, e não foram encontradas estatísticas atuais, embora haja indícios de que esse número aumentou consideravelmente.

⁵⁵ No original, *core resources* e *non-core resources*.

Para tratar dos recursos regulares e não regulares no âmbito do PNUD, é útil voltar-se rapidamente para o contexto geral do fluxo de recursos de cooperação para o desenvolvimento. Partindo de análise da base de dados disponível no sítio (OECD, 2006a) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), ou *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD), é possível notar uma tendência crescente do fluxo de recursos de ODA (*Official Development Assistance*) ou AOD (Ajuda Oficial ao Desenvolvimento)⁵⁶ fornecido pelos países do DAC (*Development Assistance Committee*)⁵⁷ de 1976 até 1992. No entanto, entre 1992 e 2002, observa-se uma pequena redução. A partir de 2003, continua a tendência crescente, já acima do nível de 1992. Tal tendência pode ser observada no gráfico a seguir:

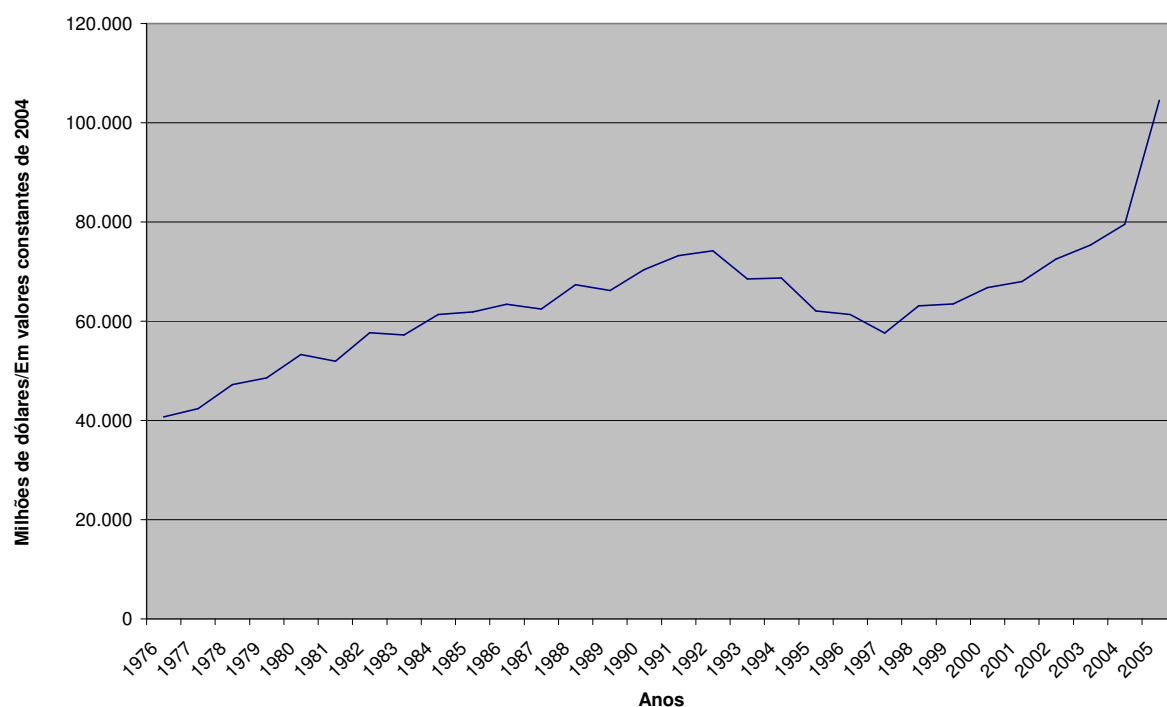


Gráfico 1 - Ajuda oficial ao desenvolvimento líquida dos países do *Development Assistance Committee* (DAC).

Fonte: OECD (2006a).

⁵⁶ De acordo com o glossário disponível no sítio da OCDE, a assistência oficial ao desenvolvimento inclui doações e empréstimos para países em desenvolvimento, desde que tenham sido tomados pelo setor público, com o objetivo principal de promover o desenvolvimento econômico e sob condições financeiras privilegiadas. Estão incluídos os recursos de cooperação técnica, cuja definição é explicitada na nota de rodapé de número 58 (OECD, 2006c).

⁵⁷ Os países membros do DAC são: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Irlanda, Itália, Japão, Luxemburgo, Noruega, Nova Zelândia, Portugal, Reino Unido, Suécia, Suíça e Comissão das Comunidades Europeias (OECD, 2006b).

Mais especificamente na tabela 1 a seguir, é possível ver os dados para o período que vai de 1992 a 2002:

Tabela 1- Evolução da ajuda oficial ao desenvolvimento dos países do DAC (*Development Assistance Committee*), no período 1992-2002

Ano	Valor em milhões de dólares/ valores constantes de 2004
1992	74.142,27
1993	68.528,83
1994	68.665,49
1995	62.047,01
1996	61.358,41
1997	57.617,70
1998	63.095,48
1999	63.427,29
2000	66.740,14
2001	67.971,45
2002	72.473,22

Fonte: OECD, 2006a.

Como foi visto, dentro do AOD estão incluídos também os recursos para a Cooperação Técnica. Considerando somente os dados de Cooperação técnica, é possível observar uma tendência bastante semelhante à tendência observada no AOD em geral. Dessa maneira, de 1976 a 1992, é possível ver uma tendência ascendente do volume de recursos financeiros destinados à Cooperação Técnica⁵⁸ fornecida pelos países do DAC. Já de 1992 a 2001, pode-se ver uma relativa estagnação dos valores. A partir de 2002, os números de Cooperação Técnica voltam a subir, como é possível ver no gráfico a seguir:

⁵⁸ De acordo com a OCDE, a cooperação técnica inclui especificamente os seguintes componentes: "(a) *grants to nationals of aid recipient countries receiving education or training at home or abroad, and (b) payments to consultants, advisers and similar personnel as well as teachers and administrators serving in recipient countries, (including the cost of associated equipment).*" (OECD, 2006c).

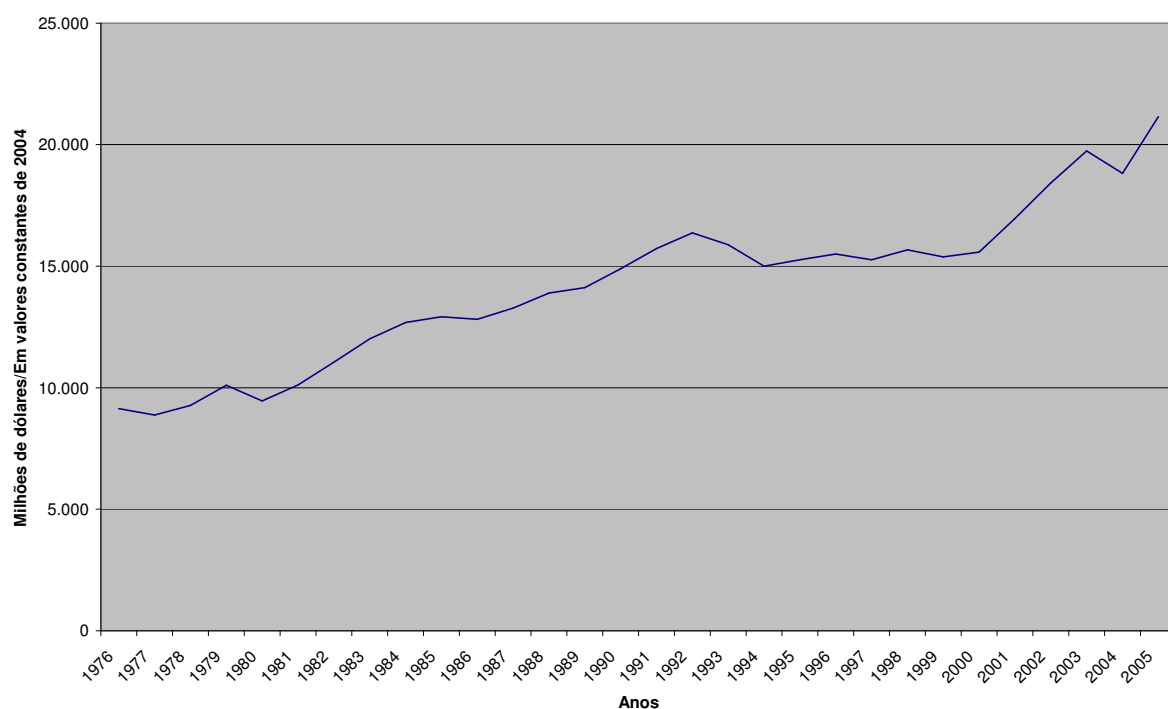


Gráfico 2 – Cooperação técnica líquida dos países do *Development Assistance Committee* (DAC).

Fonte: OECD, (2006a).

Na tabela 2, a seguir, é possível ver os dados para o período de estagnação que vai de 1992 a 2001:

Tabela 2- Evolução da cooperação técnica dos países do DAC (*Development Assistance Committee*), no período 1992-2001

Ano	Valor em milhões de dólares/ Valores Constantes de 2004
1992	16.363,25
1993	15.877,96
1994	15.002,16
1995	15.254,88
1996	15.501,78
1997	15.259,68
1998	15.675,74
1999	15.386,82
2000	15.571,41
2001	16.959,60

Fonte: OECD, 2006a.

Também partindo de dados retirados do sítio da OCDE, Easterly (2006, p. 182-183) chega a resultados semelhantes. Assim, ele afirma que o fluxo de recursos de ajuda internacional caiu na primeira metade da década de 1990, provavelmente devido ao fim da Guerra Fria e à impaciência em relação aos resultados deficientes. No entanto, ele lembra que no início deste milênio houve uma nova onda de expansão no fluxo de ajuda, que não mostra sinais de diminuição em um contexto da guerra internacional ao terrorismo. É interessante notar que o autor é extremamente crítico à ênfase no aumento do volume de recursos da ajuda internacional. Ele coloca essa questão no contexto mais amplo de sua crítica à ajuda para o desenvolvimento tal qual ela vem sendo realizada, ou seja, sem o foco e a responsabilização diante dos beneficiários finais nos países pobres. Assim, ele defende que a atenção deveria estar voltada para os resultados e não para o nível de recursos utilizados.

Contudo, alguns estudos analisam outras variáveis ou índices e chegam a conclusões distintas. Fukuda-Parr, Lopes e Malik (2002b, p. 4), por exemplo, afirmam que nas últimas três décadas houve considerável redução dos recursos de cooperação técnica para os países de baixa renda, para os países menos desenvolvidos e para os países da África Subsaariana. Eles utilizam como variáveis tanto os desembolsos totais quanto os desembolsos *per capita* e a proporção do total de Ajuda Oficial ao Desenvolvimento. Dessa forma, segundo esses autores, ao desagregar a cooperação técnica nas diferentes regiões que receberiam os recursos, haveria uma tendência de redução da cooperação técnica para as regiões mais necessitadas do mundo. Mas os autores indicam o crescimento de recursos para países de alta renda e para os países da Ásia e da Europa Oriental.

No mesmo sentido, o *Development Effectiveness Report* de 2001 do PNUD utiliza um outro índice para analisar o fluxo de recursos dos países do DAC. Segundo o relatório (UNDP, 2001b, p. 7-9), há uma redução do nível de recursos fornecido pelos países do DAC para a AOD como porcentagem do PIB deste grupo de países (DAC) nas últimas décadas. O relatório ainda observa que em 1999 a AOD fornecida de maneira multilateral chegou ao seu valor mais baixo da década, ou seja, apenas um quarto do total, sendo o resto disponibilizado bilateralmente. Essa tendência significou para o PNUD uma redução em seus recursos regulares

em comparação com os não regulares. Ainda, de acordo com o relatório, *“this shift is affecting both the core and the non-core segments of UNDP funding, and is putting pressure on the organization to emphasize effectiveness and results.”* (UNDP, 2001b, p. 9, grifo nosso).

Assim, como foi observado antes, muitos estudos chegam à conclusão de que há uma tendência de queda no fluxo de recursos, principalmente se tomadas outras variáveis e índices (AOD como porcentagem do PIB ou desagregando a AOD para as diferentes regiões do mundo, por exemplo). No entanto, a análise realizada no início da seção (partindo da base de dados da OCDE na internet) aponta uma tendência diferente. Vale destacar que essa foi uma análise de longo prazo, levando em conta o montante absoluto de recursos financeiros. Assim, partindo dos dados expostos nos gráficos e tabelas anteriores, há uma tendência ascendente nos últimos 30 anos nos valores fornecidos pelos países do DAC, tanto na Ajuda Oficial ao Desenvolvimento como na Cooperação Técnica. A única exceção para essa tendência seria a década de 1990, como foi mostrado pelas tabelas 1 e 2. Vale dizer que o Relatório sobre a Efetividade do Desenvolvimento de 2003 (UNDP, 2003a, p. 39) defende que os valores de AOD publicados pela OCDE são superestimados. Além disso, o declínio apontado na década de 1990 seria muito mais acentuado do que as tabelas da OCDE sugerem. Isso se daria porque a AOD foi relatada de maneiras diferentes e porque os dados não foram corrigidos pela OCDE. Assim, o relatório chama a atenção para a necessidade de os países desenvolvidos seguirem procedimentos corretos, transparentes e consistentes para relatar a AOD. Finalmente, o relatório observa que relatar erroneamente os dados de AOD não vai aumentar a efetividade do desenvolvimento.

Paralelamente a essa tendência de redução de recursos, UNDP (2001c, p.6) aponta também uma mudança no ambiente da ajuda internacional ao desenvolvimento. Assim, a partir do início de 1990, a ajuda ao desenvolvimento teria começado a deixar de ser vista como uma obrigação dos países ricos e um direito dos países pobres. Nesse sentido, passou a haver então uma ênfase e uma preocupação maiores nos resultados e na performance atingidas por esses recursos disponibilizados pelos países doadores. Essa mudança afeta não só os recursos regulares, mas também os não regulares do PNUD. Faz também com que haja uma pressão para a mudança da organização no intuito de enfatizar os resultados e a efetividade de suas atividades. Reforçando essa tendência está o fato de que os

países possuem diversas opções na escolha das organizações, às quais se associarão para perseguir seus objetivos de desenvolvimento. Da mesma forma, os doadores de recursos possuem também maior escolha entre quais agências canalizarão seus recursos. Como resultado, há uma pressão para que o PNUD seja mais “competitivo” no “mercado” da ajuda para o desenvolvimento. Nesse sentido, *“the elements that make an agency more attractive or competitive are responsiveness to clients’ needs, technical ability, speed for delivery, cost-effectiveness, transparency and accountability.”* (UNDP, 2001C, p. 6).

Resumindo, podem-se apontar duas tendências (que se reforçam mutuamente) no contexto do “mercado” de cooperação para o desenvolvimento: uma diminuição relativa do fluxo de recursos e a ênfase em resultados e concorrência das agências e de suas atividades. Como resultado dessas tendências, no âmbito específico do PNUD, houve uma grande queda nos recursos regulares do Programa, de 1,1 bilhões de dólares em 1990 para 538 milhões em 2000. Porém, os recursos não regulares tiveram um grande aumento, chegando a mais de 1,6 bilhões de dólares, alcançando 75% do orçamento em 2000⁵⁹ (UNDP, 2001c, p. 9). Embora mais recentemente os recursos regulares tenham tido um pequeno aumento, os recursos não regulares continuam a ser a principal fonte. Por exemplo, em 2004, os recursos regulares alcançaram os 842 milhões, de um orçamento total de 4 bilhões de dólares, sendo o resto representado por recursos não regulares (UNDP, 2005b, p. 40).

É relevante entender o porquê da maior preocupação do PNUD com o nível dos recursos regulares, uma vez que os não regulares aumentaram consideravelmente nos últimos anos. A preocupação se justifica devido ao fato de que os dois tipos de fundo não são intercambiáveis entre si. Como ficará claro nos próximos parágrafos, eles têm naturezas e utilizações distintas. Como já foi apresentado, Klingebiel (1999, p.118-123) defende que os recursos regulares são importantes porque podem ser utilizados sem restrições e condicionalidades,

⁵⁹ Devido ao surgimento dos recursos não regulares como fonte substancial de recursos para o PNUD e o concomitante declínio dos recursos regulares, houve grande debate no seio do Programa, bem como entre os países membros do seu *Executive Board*. Justamente com o intuito de explorar e analisar esta questão, o *Executive Board* pediu uma avaliação ao Administrador do PNUD que fosse feita junto aos países nos quais o PNUD mantém programas para discutir os aspectos relacionados aos recursos não regulares e o financiamento pelo governo. Contando com o estudo de diversos documentos do PNUD, entrevistas com funcionários da sede em Nova York e também visitas aos países (incluindo o Brasil), o resultado foi publicado em UNDP (2001c), no qual se baseia grande parte desta seção.

enquanto no caso dos recursos não regulares o PNUD e o *Executive-Board* têm pouca influência na utilização desses recursos. De acordo com o autor, esse fato poderia acarretar efeitos adversos nos princípios da imparcialidade e multilateralidade do Programa. No mesmo sentido, UNDP (2001c, p. 19-20) afirma que a vantagem comparativa do PNUD (universalidade de sua presença, neutralidade e experiência) está intimamente ligada à sua habilidade em contar com recursos regulares. Dessa forma, o Programa pode responder às necessidades específicas dos diferentes países, bem como a questões globais negligenciadas pelo mercado. Os recursos regulares servem como fundo inicial para projetos-piloto, além de apoiar também as atividades nos países que não conseguem levantar altos níveis de recursos não regulares para seus projetos e programas. Dessa maneira, pode-se dizer que a falta de recursos regulares põe em risco a capacidade do Programa em perseguir o seu próprio mandato:

The erosion of core funding can seriously jeopardize the organization's role as a trusted partner and its ability to pursue its SHD [desenvolvimento humano sustentável] mandate in programme countries.(UNDP, 2001c, p. 19).

É importante notar também que os recursos regulares têm papel fundamental para manter a própria infraestrutura do Programa:

*Beyond programme activities, **core funds are also essential to finance an adequate 'infrastructure' for UNDP. An inappropriate level of core funding jeopardizes the substantive and technical strength of the organization** and, ultimately, its ability to mobilize non-core resources.* (UNDP, 2001c, p. 20, grifo nosso).

Resumindo, embora os recursos regulares sejam relativamente pequenos diante dos recursos não regulares, fica clara sua importância para as atividades de desenvolvimento, bem como para a própria existência futura da organização.

Até esse momento, os recursos não regulares vinham sendo tratados como se fossem parte de um todo homogêneo. No entanto, é fundamental segmentar tais recursos em três fontes diferentes, definir claramente cada uma delas e, por fim detalhar uma delas, a saber, o financiamento pelo governo.

De acordo com UNDP (2001c, p. 9-12), existem 3 fontes principais para os recursos não regulares. A primeira delas é o financiamento pelo governo

(*government cost-sharing*⁶⁰). Trata-se das contribuições feitas pelos próprios países nos quais os projetos e programas de desenvolvimento serão realizados, podendo vir tanto de seus próprios recursos como de empréstimos dados ao governo junto às instituições financeiras internacionais. Outra fonte é o financiamento por terceiros (*third party cost sharing*), que inclui os recursos fornecidos pelos doadores (tanto multilaterais quanto bilaterais) ou instituições financeiras internacionais. Finalmente, a terceira fonte são os fundos globais (*trust funds*), como o *Global Environmental Facility* (GEF) e o programa de assistência ao povo palestino. Para que se tenha uma idéia de como são distribuídos esses recursos, basta ver, por exemplo, sua configuração em 2000. Dos 1,6 bilhões de dólares de recursos não regulares naquele ano, 54% (866 milhões de dólares) vieram de financiamento pelo governo, enquanto que 11% (183 milhões de dólares) provieram de financiamento de terceiros. Finalmente, os fundos globais contribuíram com 28% (461 milhões de dólares) para os recursos não regulares⁶¹.

Ainda de acordo com UNDP (2001c, p.10-11), os recursos não regulares são distribuídos de maneira desigual entre as diferentes regiões do mundo. A região com maior concentração desse tipo de recursos é a América Latina e o Caribe (cerca de 61% de todos os recursos não regulares) região na qual, os recursos regulares são praticamente nulos (aproximadamente 4% de todos os recursos regulares)⁶². Do mesmo modo, as diferentes regiões do mundo atraem diferentes fontes de recursos não regulares. A América Latina e o Caribe atraem majoritariamente o financiamento pelo governo. Em 2000, essa modalidade representou 85% de todos os gastos na região. Esse fenômeno é particularmente marcante em cinco países: Argentina, Brasil, Colômbia, Panamá e Peru, uma vez que, em 1999, 78% de todo o financiamento pelo governo da região se deu nesses países⁶³.

⁶⁰ Galvani e Morse (2004, p.314) afirmam, com razão, que o termo *cost-sharing* (divisão de custos) não é adequado para tratar do caso brasileiro, uma vez que os custos não são realmente divididos, mas arcados quase em sua totalidade pelo governo. Por essa razão, neste estudo *government cost-sharing* será traduzido como “financiamento pelo governo”.

⁶¹ Os 7% restantes (111 milhões de dólares) vieram dos *Management Service Agreements* (MSAs), que são acordos do PNUD com os governos, doadores bilaterais ou multilaterais em que uma agência da ONU fornece apoio gerencial e administrativo para programas ou projetos dos doadores ou dos países receptores, para o qual o PNUD cobra uma taxa.

⁶² Porém, a África, que é uma região reconhecidamente com baixos índices de desenvolvimento humano, não consegue atrair altos níveis de recursos não regulares, tendo que contar majoritariamente com recursos regulares. Isso mostra que a distribuição dos recursos não regulares pelas diferentes regiões não segue critérios baseado em suas respectivas necessidades.

⁶³ O financiamento pelo governo é praticamente nulo nas outras regiões. O financiamento por terceiros e pelos fundos globais, por sua vez, é bastante freqüente na Ásia e na África.

Segundo a avaliação dos recursos não regulares (UNDP, 2001c, p. 13-14), a utilização de recursos não regulares requer alianças e acordos especiais com uma vasta gama de parceiros (como com os países nos quais o PNUD mantém projetos e programas, doadores bilaterais e multilaterais e instituições financeiras internacionais). Seria natural esperar então um desalinhamento entre as atividades apoiadas pelo PNUD e o seu mandato de promover o desenvolvimento humano sustentável. Mas tais desalinhamentos não ocorreram no nível macro, uma vez que a distribuição por áreas de intervenção dos recursos não regulares acompanhou em grande medida a mesma distribuição dos recursos regulares. No entanto, a avaliação reconhece que em alguns casos houve uma “indução” de projetos em áreas específicas. No entanto, o relatório afirma: *“However, this has not created significant policy divergence between the countries’ priorities and the UNDP global mandate or specific country policy framework.”* (UNDP, 2001c, p. 14-15)⁶⁴.

Porém, a erosão dos recursos regulares pode limitar a atuação do PNUD nos países mais pobres. Isso porque regiões como África e Ásia e Pacífico são mais dependentes dessa fonte de financiamento, haja vista suas dificuldades em atrair níveis altos de recursos não regulares.

2.1.4 Desenvolvimento de capacidades

Conforme foi explicitado no primeiro capítulo, no âmbito do PNUD, a discussão do desenvolvimento é analisada do ponto de vista do desenvolvimento humano sustentável. Em sua missão, fica claro que o PNUD busca ajudar os países em seus esforços em alcançar o desenvolvimento humano sustentável, apoiando-os na tarefa de construir as próprias capacidades de planejar e implementar seus programas:

*UNDP’s mission is to help countries in their efforts to achieve sustainable human development **by assisting them to build their capacity to design and carry out development programmes**[...].*
(UNDP, 2006b, grifo nosso).

Dessa forma, fica claro que, se o desenvolvimento humano sustentável é o fim no âmbito da cooperação no PNUD, a maneira de atingi-lo é por meio do desenvolvimento das capacidades.

⁶⁴ A discussão dessa questão no âmbito do PNUD Brasil será realizada na seção 2.2.4.

A literatura e a discussão relacionadas ao desenvolvimento de capacidades são extensas e continuam a crescer⁶⁵. A intenção desta seção é apenas apresentar essa abordagem e traçar suas linhas gerais para que, ao final deste capítulo, se possa discutir e avaliar a modalidade de cooperação escolhida pelo Brasil.

Antes de tratar do desenvolvimento de capacidades, cabe fazer uma ressalva. Como ficará claro a seguir, o conceito de capacidade (no original *capacity*) utilizado neste capítulo é diferente do conceito de capacidade (no original *capability*) tratado no primeiro capítulo, embora ambos sejam traduzidos da mesma forma para o português.

Para entender o desenvolvimento de capacidades, é importante começar pelo conceito de capacidade que pode ser definido como: *“the ability to perform functions, solve problems, and set and achieve objectives. Each society has the capacities that correspond to its own functions and objectives.”* (FUKUDA-PARR; LOPES; MALIK, 2002b, p. 8-9). Frequentemente, na literatura, é possível acompanhar a discussão em termos de construção de capacidades ou desenvolvimento de capacidades. De acordo com Lopes e Theisohn (2003, p.21), o desenvolvimento de capacidades é mais amplo, considerando não só o estágio inicial de criar e construir as capacidades, mas também o uso e a retenção das capacidades. Os autores lembram que, por ser abrangente, o desenvolvimento de capacidades pode ser definido de diferentes formas, inclusive como um objetivo a ser atingido com o passar do tempo (embora destaque que ele não chega a ser um sinônimo do desenvolvimento socioeconômico, apesar de o desenvolvimento de capacidades para criar e realizar tarefas ser muito importante para o avanço dos padrões de vida). Para efeito deste capítulo, o desenvolvimento de capacidades será definido como um meio para que indivíduos, instituições e sociedades possam realizar escolhas e criar um caminho próprio para o desenvolvimento:

Capacity development is also an approach and a process in development, a means by which individuals, institutions and societies are empowered to make choices and chart their own development course.” (LOPES; THEISON, 2003, p. 21).

⁶⁵ Para uma aproximação à questão do desenvolvimento de capacidades, é interessante observar o programa de pesquisa *Reforming Technical Cooperation for Capacity Development* (reformando a cooperação técnica para o desenvolvimento de capacidades) realizado pelo PNUD com o apoio do governo da Holanda. No âmbito desse programa de pesquisas, foram lançados três livros (nos quais a maior parte desta seção está baseada): Fukuda-Parr, Lopes e Malik (2002a), Browne (2002) e Lopes e Theisohn (2003).

Partindo dessa definição, está claro que o desenvolvimento de capacidades deve ser analisado em três níveis distintos: individual, institucional e social. No primeiro nível, estão as habilidades e os conhecimentos dos indivíduos, com um papel muito importante dado à educação. No segundo nível, estão as instituições (considerando não só as organizações, mas também os costumes, as leis e as relações de uma sociedade ou comunidade) que fornecem a estrutura para que as capacidades individuais possam se combinar e atingir objetivos que estariam negados às capacidades de cada um dos indivíduos. Além disso, funcionam como uma instância em que há um estoque de experiências e conhecimentos, para que não haja dependência em relação a determinados indivíduos. O terceiro nível é o da sociedade como um todo, que fornece o sistema de valores no qual a economia funciona e as pessoas interagem. Vale lembrar que este último nível passou a ter atenção mais recentemente, uma vez que inicialmente a questão era considerada somente nos níveis individual e institucional (LOPES;THEISON, 2003, p. 23-25).

Browne (2002, p. 6-7) parte de uma análise histórica e defende a idéia de que o desenvolvimento de capacidades sempre foi um processo majoritariamente endógeno, determinado portanto pelo contexto local e gerado como resultado de interações entre diferentes grupos e em diferentes níveis. Partindo das características apontadas pelo autor, a possibilidade de utilização de cooperação técnica pareceria não ter qualquer sentido. No entanto, o autor reconhece também que o desenvolvimento de capacidades pode ser acelerado e expandido como resposta a estímulos externos, uma vez que, com o decorrer da história, diversos países buscaram fontes estrangeiras de cooperação técnica. No entanto, como foi possível perceber anteriormente, as estratégias de cooperação técnica nas últimas décadas foram duramente criticadas.

Assim, para Browne (2002, p.8), o padrão de cooperação técnica “liderado” pelos doadores teve inúmeros sucessos no nível micro (isto é, milhões de indivíduos se beneficiaram de melhor infra-estrutura, atendimento médico, educação etc.). Mas, no entanto, no nível macro, o fracasso foi claro, uma vez que essa modalidade de ajuda não conseguiu se tornar desnecessária. Os países que mais receberam ajuda, em geral, continuaram da mesma forma, sem conseguir criar as condições que fizessem a ajuda internacional começar a ser dispensável. Em outras palavras, houve sucesso no desenvolvimento de capacidades no nível individual e, possivelmente, também, em alguns casos, no nível institucional, mas não no nível

mais abrangente de toda a sociedade. Assim, por um lado, os países receptores não foram capazes de utilizar a cooperação técnica como uma ferramenta para desenvolver suas capacidades e gerenciar seu processo de desenvolvimento independentemente. Por outro lado, a cooperação técnica, tal qual foi implementada, em geral, não contribuiu para o desenvolvimento de capacidades e, na verdade, em muitos casos, minou as capacidades locais, afetando a sustentabilidade dos resultados atingidos. Nesse sentido, Browne (2002, p. 8) defende a necessidade de um claro entendimento do desenvolvimento de capacidades para que as atividades de cooperação técnica passem a ser mais efetivas.

No entanto, como lembram Lopes e Theisohn (2003, p. 1-2), há uma vasta literatura relacionada ao desenvolvimento de capacidades, e é difícil considerar quais são as questões que de fato fazem sentido na prática. De qualquer maneira, os autores indicam que alguns princípios fundamentais podem ser identificados e utilizados. Entre outros, eles destacam a importância de dois deles: a apropriação⁶⁶ nacional e o *accountability*, que serão melhor definidos nos próximos parágrafos.

Partindo de um relatório da SIDA, Edgren (2003, p.4) define apropriação como o exercício do controle sobre as atividades de desenvolvimento. Assim, pode-se dizer que um país “se apropria” de um programa de desenvolvimento quando ele se sente comprometido com esse programa e é capaz de transformar o comprometimento em ação efetiva. Dessa maneira, Lopes e Theisohn (2003, p. 30-31) apontam diferentes aspectos possíveis da apropriação. Assim, pode-se falar de apropriação de idéias e estratégias, de processos e também da relação da apropriação com os recursos financeiros dos projetos. Portanto, está claro que, quando é possível escolher de maneira livre entre diferentes idéias, tomam-se iniciativas e se controlam os processos e, quando os próprios governos ou instituições contribuem com recursos financeiros, o sentimento de apropriação será maior. Existe ainda a questão da apropriação dos resultados, uma vez que, freqüentemente, se há sucesso, os resultados são reivindicados por muitos, mas, se são considerados um fracasso, são atribuídos a outros. No entanto, ainda de acordo com Lopes e Theisohn (2003, p. 31), esses aspectos da apropriação ainda estão focados nos governos centrais, sem considerar uma participação mais ampla da sociedade civil.

⁶⁶ No original em inglês, é utilizada a palavra *ownership*.

Por sua vez, o conceito de *accountability* pode ser definido como a responsabilidade pela justificativa de despesas, decisões e resultados. Passa também por uma obrigação de fornecer uma visão clara e justa da performance e dos resultados das atividades de desenvolvimento (UNDP, 2002a, p. 98). De acordo com Lopes e Theisohn (2003, p. 85-89), a inadequação dos instrumentos utilizados para *accountability* pode atrapalhar os esforços de desenvolvimento de capacidades. Dessa forma, os autores indicam que deve haver consultas freqüentes com os verdadeiros beneficiários das atividades de desenvolvimento. Dessa maneira, tanto os governos dos países doadores de recursos quanto os governos dos receptores deveriam ter *accountability*, principalmente diante desses beneficiários.

Pode-se dizer, portanto, que a cooperação para o desenvolvimento tem um papel a cumprir no processo dos diferentes países que buscam atingir o desenvolvimento humano sustentável. No entanto, é fundamental que os resultados atingidos sejam sustentáveis⁶⁷, isto é, eles devem continuar gerando os resultados desejados mesmo após o fim da intervenção realizada no âmbito da cooperação. Para que isso ocorra, a cooperação deve ser realizada de forma a desenvolver capacidades. Dessa forma, os indivíduos, instituições e a sociedade como um todo terão as capacidades e as condições de determinarem o caminho adequado e próprio em direção ao desenvolvimento humano sustentável.

2.2 A atuação do PNUD no Brasil

A atuação do PNUD no Brasil, bem como a de todas as agências de cooperação⁶⁸, tanto multilaterais quanto bilaterais, é coordenada pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC). A ABC é parte do Ministério das Relações Exteriores do Brasil e a ela cabe:

coordenar, negociar, aprovar, acompanhar e avaliar, em âmbito nacional, a cooperação técnica para o desenvolvimento em todas as áreas do conhecimento, sejam em parceria com governos estrangeiros (de países desenvolvidos e em desenvolvimento) ou com organismos internacionais. (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2005, p. 11).

⁶⁷ Quando se fala em sustentabilidade de resultados, é importante notar que o significado do conceito é diferente daquele explicitado no capítulo 1. Assim, nesses casos, ele tem o sentido de durabilidade dos resultados depois de terminadas as atividades do projeto ou programa (UNDP, 2001b, p. 39).

⁶⁸ O documento AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (2005), no qual se baseia grande parte desta seção, trata especificamente da cooperação técnica, que ela define como “uma das vertentes da Cooperação para o Desenvolvimento”.

Assim, a cooperação técnica internacional (CTI) poderia ser definida como uma intervenção transitória com o objetivo de realizar mudanças (que podem ser qualitativas ou mesmo estruturais) tanto para resolver problemas específicos identificados como para explorar oportunidades e novos paradigmas de desenvolvimento. Para que tais mudanças se tornem realidade, desenvolvem-se as capacidades técnicas no nível de instituições e também no nível individual (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2005, p. 7). A visão de cooperação internacional apresentada por AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (2005, p. 7-9) parece se assemelhar à proposta na literatura mais moderna⁶⁹ relacionada ao tema. Dessa forma, a ABC afirma que a cooperação técnica internacional é mais que a utilização de peritos estrangeiros e reconhece que os conhecimentos e as capacidades disponíveis no exterior devem ser conjugadas com as capacidades locais para atingir os objetivos propostos. Assim, haveria uma “transversalidade de temas, atores e experiências”, tanto nacionais quanto internacionais, que deveriam atuar de forma integrada entre si em direção aos objetivos. Nesse sentido, as intervenções realizadas não têm como objetivo remediar de forma conjuntural uma situação específica, mas sim produzir mudanças estruturais que assegurem uma evolução clara. 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 (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2005, p. 10).

A principal diretriz para os programas de cooperação técnica é que estes estejam vinculados às prioridades nacionais de desenvolvimento. Para o caso de programas na esfera multilateral, estes devem ainda ser inspirados nos preceitos básicos do multilateralismo, como a universalidade e a neutralidade. Devem, portanto, além de atender às prioridades nacionais, estar de acordo com o mandato dos organismos multilaterais participantes. Atendendo a esses dois requisitos, a aprovação dos projetos e programas dependerá tão somente da qualidade das propostas e dos recursos disponíveis para os mesmos. Qualquer iniciativa de cooperação técnica deve ser embasada por um “Acordo Básico de Cooperação Técnica” entre o governo brasileiro e o organismo multilateral em questão. No caso

⁶⁹ Para um exemplo de tal semelhança em relação à combinação de capacidades locais e estrangeiras, ver Lopes e Theisohn (2003, p.9).

do PNUD, o acordo que respalda sua relação com o governo brasileiro é o “Acordo Básico de Assistência Técnica entre os Estados Unidos do Brasil e a Organização das Nações Unidas, suas agências especializadas, a Agência Internacional de Energia Atômica e a União Postal Universal”⁷⁰ (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2005, p. 10).

No processo de elaboração, análise e aprovação de programas e projetos⁷¹, por iniciativa do próprio governo brasileiro ou da agência cooperante, pode ser negociada a elaboração de um documento de projetos. Esse documento visa delimitar as áreas em que o governo brasileiro deseja trabalhar com a instituição cooperante e busca também coordenar o conjunto de projetos dentro das mesmas áreas. Depois da fase de negociação e planejamento, uma instituição executora é indicada para implementar o projeto⁷². No caso do Brasil, em geral, a instituição executora é nacional, seguindo a iniciativa das Nações Unidas de utilizar Execução Nacional em seus projetos (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2005, p. 23-42).

No caso específico do PNUD, a relação entre o Programa e o governo brasileiro se dá no âmbito do *Country Cooperation Framework* (CCF)⁷³, que identifica quais devem ser os objetivos e as estratégias de desenvolvimento a serem perseguidos por meio da parceria. O primeiro passo é a identificação do problema, bem como a estratégia a ser adotada, por meio de reuniões entre o PNUD, a ABC e a instituição que requisita a cooperação. Depois a instituição requisitante e o PNUD preparam o documento de projeto (PRODOC) e a ABC o analisa, partindo das prioridades de desenvolvimento no Brasil. Após uma reunião formal do “Comitê de Avaliação de Projeto” e a discussão dos elementos mais importantes do projeto, o PRODOC é finalmente assinado pela instituição requisitante, pela ABC e pelo PNUD. Durante o decorrer do projeto, o PRODOC está sujeito a ajustes e revisões. A partir de seu início, o projeto passa a ser monitorado pela “Unidade de Programa”

⁷⁰ Para a íntegra do acordo, ver MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (1966). É curioso notar que, embora promulgado em 1966, o acordo é de 1964 e, portanto, antes da criação do PNUD. Dessa forma, no texto original, o PNUD não é citado como uma das agências especializadas, embora um de seus predecessores (o EPTA) apareça.

⁷¹ AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (2005, p. 23-42) apresenta os detalhes de como são operacionalizados os projetos, da elaboração até a aprovação.

⁷² Para detalhes em relação à execução dos projetos no âmbito da ABC, ver AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (2005, p. 43-52). Para um fluxograma simplificado do fluxo dos projetos, é útil voltar-se para AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (2005, p. 59).

⁷³ O mecanismo do CCF, bem como os dois CCFs já definidos para o Brasil, são discutidos na seção 2.2.2.

responsável no escritório do PNUD no Brasil, que destaca uma equipe para tratar com a agência executora com o intuito de assegurar a correta implementação. Periodicamente, são realizadas reuniões tripartites de revisão do projeto (contando com a agência executora, a ABC e o PNUD) nas quais são discutidos o progresso do projeto, bem como possíveis reorientações. Faz parte do ciclo de projeto uma avaliação, que pode ser por resultados, impactos ou por áreas temáticas. Finalmente, em paralelo, a Secretaria Federal de Controle (SFC) e o departamento especializado na sede do PNUD realizam auditoria em uma amostragem de projetos (PNUD, 2006a, p. 17).

É importante notar que o PNUD Brasil se encontra entre os maiores escritórios do Programa no mundo. Para uma idéia do montante dos valores envolvidos, basta lembrar que, somente em financiamento pelo governo (isto é, sem contar os outros recursos não regulares e também as transferências de recursos regulares), o PNUD Brasil levantou 180.72 milhões de dólares em 2000 (UNDP, 2001c, p. 61).

2.2.1 Histórico

De acordo com o “Relatório Sintético de Atividades do PNUD no Brasil: 1960-2002” (PNUD, 2006a, p.1), o PNUD trabalha em parceria com o Brasil há mais de 40 anos, mudando seu perfil de atuação de acordo com as demandas do país. Neste sentido, em um contexto de processo de industrialização acelerado, o Programa nas décadas de 1960 e 1970 apoiou o país nos setores de infra-estrutura básica e de alta tecnologia. Assim, atuou como fonte financiadora de projetos a fundo perdido e como “catalisador” de assistência internacional. O PNUD promoveu também estudos macroeconômicos e diagnósticos para auxiliar na tomada de decisões sobre as prioridades nacionais de desenvolvimento.

Já a partir dos anos 1980, o modelo de assistência técnica foi substituído pelo de cooperação técnica, atribuindo aos governos maior responsabilidade na execução e no controle dos projetos. Paralelamente, o PNUD começou a identificar profissionais brasileiros que fossem capazes de participar na implementação dos projetos realizados sob execução nacional. Além de continuar atuando como doador financeiro e “catalisador” de assistência internacional, o Programa passou a gerir projetos. Além disso, passou a trabalhar com novos tipos de parceiros, como ONGs

e agências regionais de desenvolvimento. No final dos anos 1980, a parceria do PNUD 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, 2006a, p. 1).

No início dos anos 1990, como já foi explicitado no capítulo anterior do presente trabalho, o PNUD formulou e passou a adotar o desenvolvimento humano sustentável como paradigma de atuação. No Brasil, o IDH foi utilizado como instrumento na definição de metas e prioridades do governo. No final da década de 1990 o Programa sofisticou suas redes de conhecimento de forma a conectar experiências de todo o mundo. O PNUD reforçou ainda seu papel de “catalisador”, passando a realizar acordos não só com o Governo Federal, mas também com Estados, Municípios, Agências Reguladoras, setor privado e ONGs.

O lançamento do “Relatório de Desenvolvimento Humano – Brasil” (PNUD,1996), em 1996, foi importante para propagar o conceito de desenvolvimento humano sustentável no país. No mesmo sentido, em 1998, o PNUD lançou o primeiro “Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil”⁷⁴. Como consequência, a sociedade passou a ter uma nova ferramenta para definir, implementar e avaliar políticas sociais. Assim, políticas e leis foram criadas com base no IDH e direcionaram fluxos de recursos para as comunidades mais carentes. Em 2001, o PNUD iniciou a desagregação do IDH por núcleos comunitários e bairros de diversos municípios (PNUD, 2006a, p. 6). Em 2005, o PNUD lançou um novo Relatório de Desenvolvimento Humano para o Brasil (PNUD, 2005b), dessa vez com ênfase no racismo, pobreza e violência.

Atualmente, o foco da atuação do Programa no país é o combate à pobreza e à exclusão social, o uso sustentável de recursos ambientais e a modernização do Estado (PNUD, 2006a, p. 1). Na área de combate à pobreza e à exclusão social, o Programa se concentra em ações de desenvolvimento local (incluindo projetos de geração de emprego e renda, bem como acesso ao crédito, estímulo ao

⁷⁴ O Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil não é um relatório “estático”, mas sim um banco de dados eletrônico que deve ser instalado no computador e com o qual é possível acessar e analisar as informações socioeconômicas dos municípios e das Unidades da Federação. Para detalhes do funcionamento do Atlas, bem como instruções para sua instalação, ver PNUD (2006b).

empreendedorismo), igualdade entre raças, direitos humanos, educação, saúde, tecnologia de informação para o desenvolvimento e programas de distribuição de renda (PNUD, 2006a, p. 7-10).

Já na área de meio ambiente e desenvolvimento, o foco é principalmente na promoção de fontes limpas, modernas e renováveis de energia, no desenvolvimento sustentável (incluindo a formulação de políticas ambientais e legislação, bem como garantir a sobrevivência de comunidades que dependam dos recursos naturais para sobreviver), assegurando a melhoria das condições de vida e a proteção da biodiversidade (PNUD, 2006a, p. 11-12).

Na área de modernização do Estado, o PNUD oferece sua contribuição ao esforço do Estado brasileiro na efetivação das:

reformas estruturais capazes de promover uma gestão pública flexível e centrada na satisfação das necessidades de seus cidadãos, fortalecendo a execução de políticas sociais e garantindo a prestação de serviços públicos de qualidade, tendo como prioridade a promoção da cidadania, da dignidade e do bem-estar dos brasileiros. (PNUD, 2006a, p. 12).

Nesse sentido, o PNUD apóia diversas iniciativas, dando suporte na formulação e implementação de políticas voltadas para a produção e transferência de conhecimentos e tecnologias inovadoras. O Programa ainda contribui para o fortalecimento dos três poderes com projetos nos níveis, federal, estadual e municipal (PNUD, 2006a, p. 12-15).

Finalmente, o PNUD tem contribuído com o governo brasileiro em sua formulação e execução de projetos para cooperação entre países situados no Hemisfério Sul (PNUD, 2006a, p. 15-16).

2.2.2 Planejamento das prioridades e ações do PNUD no Brasil: o *Country Cooperation Framework*

O *Country Cooperation Framework* (CCF) é um documento produzido pelo PNUD em parceria com os governos dos países nos quais atua e é apresentado ao *Executive Board*. O documento descreve as estratégias a serem utilizadas para cumprir seus objetivos e metas. Em geral, ele apresenta inicialmente qual é a situação do desenvolvimento no país, do ponto de vista do desenvolvimento humano sustentável. Em seguida, o documento apresenta brevemente as lições e os

resultados gerados pela cooperação nos anos anteriores. Depois, ele traça quais serão as estratégias utilizadas no período em questão, bem como será o gerenciamento das atividades. Finalmente, é apresentada a meta de mobilização de recursos financeiros para o período.

O primeiro CCF para o Brasil (UNDP, 1997, p. 1) foi apresentado em 1997 e cobriu o período de 1997 a 1999. Ele foi preparado pela ABC, a partir das recomendações feitas pelo PNUD ao governo brasileiro. Dessa forma, utilizando os *insights* produzidos pelo Relatório de Desenvolvimento Humano para o Brasil de 1996 (PNUD, 1996), o CCF apresenta um programa de desenvolvimento compatível com o Plano Pluri-Anual do governo brasileiro de 1996-1999⁷⁵, com o mandato de Desenvolvimento Humano Sustentável do PNUD e com a modalidade de cooperação por meio de execução nacional e financiamento pelo governo⁷⁶. Neste sentido, o governo considerava que o foco do CCF deveria ser em três objetivos: iniciativas para fortalecer a coesão oficial (UNDP, 1997, p.7-8), modernização da infra-estrutura econômica e social para maximizar o desenvolvimento humano sustentável (UNDP, 1997, p. 8) e avanço da governança, apoiando a reforma e a modernização do Estado (UNDP, 1997, p. 9).

Vale lembrar ainda que o primeiro CCF apresentou resumidamente o foco proposto para ação do PNUD durante o ciclo anterior de planejamento, bem como os principais resultados atingidos no período. No entanto, não houve uma preocupação em analisar a atuação do Programa e, principalmente, comparar com os objetivos traçados anteriormente. Dessa forma, alguns resultados são apresentados genericamente, sem uma tentativa de quantificá-los. Por exemplo, o CCF apresenta um controle efetivo das doenças sexualmente transmissíveis e HIV/AIDS, por meio de medidas de prevenção e cuidados e tratamentos adequados e modernos (UNDP, 1997, p. 5). No entanto, não são apresentados dados que corroborem esta afirmação. Em outros trechos, são apresentados dados mais específicos, como sua contribuição à reforma do sistema de educação do estado de São Paulo, na qual foram beneficiados 2,7 milhões de alunos e 54 mil professores

⁷⁵ De acordo com o UNDP (1997, p.4) o Plano Pluri-Anual de 1996-1999, que fornece a estrutura para o CCF, define como prioridades a modernização do setor produtivo e o fortalecimento da competitividade por meio da abertura da economia e desregulamentação, a redução das desigualdades regionais e sociais e, finalmente, a construção de um Estado moderno e eficiente.

⁷⁶ A modalidade de cooperação para o desenvolvimento utilizada no Brasil, com execução nacional e financiada majoritariamente pelo governo brasileiro, será explicitada na seção 2.2.3 deste capítulo. Por enquanto, é suficiente observar que esse tipo de cooperação é apresentada formalmente e oficialmente no CCF como a modalidade a ser executada no Brasil.

de escola pública. Mas, mesmo nesses casos, os resultados não são comparados com metas específicas que ajudem a fornecer uma dimensão do sucesso ou fracasso das intervenções. Assim, o objetivo da seção do CCF, que mostra os resultados obtidos no período anterior, parece ser muito mais apresentar rapidamente algumas ações e suas conseqüências do que fazer uma análise profunda que ajude na definição de estratégias, objetivos e metas para o período seguinte.

O segundo CCF (UNDP, 2001a) cobre o período de 2002 a 2006. É curioso notar, portanto, que os anos 2000 e 2001 não estão contemplados nem no primeiro, nem no segundo CCF. Nesse sentido, em 2000 foi aprovada uma extensão do primeiro CCF até 2001. O governo brasileiro pediu esses dois anos de extensão de forma a harmonizar o período de planejamento a partir de 2002 das diferentes agências do sistema das Nações Unidas no Brasil, como o PNUD, a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Organização Pan-americana de Saúde (OPAS), a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), entre muitas outras. Dessa forma, a ABC considera que essa harmonização do período de planejamento das diferentes agências contribuiria para o desenvolvimento no Brasil (UNDP, 2000a, p. 1).

Assim como no primeiro CCF, o segundo também foi preparado pela ABC, levando em conta diferentes relatórios produzidos entre 2000 e 2001 e refletindo as prioridades do plano Pluri-Anual de 2000-2003 do governo brasileiro. Ao considerar a contribuição de seu antecessor, baseando-se em dois estudos independentes, o segundo CCF considera que ele contribuiu para as prioridades nacionais e que a parceria entre o PNUD e o governo serviu aos interesses do governo e, ao mesmo tempo, permitiu que o Programa tivesse um papel mais importante no país (UNDP, 2001a, p. 3).

A análise dos resultados e lições em relação às atividades de cooperação anteriores nesse segundo CCF sofre do mesmo problema apontado em relação ao primeiro. Assim, talvez até mesmo devido à necessidade de produzir um documento sintético, são apresentadas de forma superficial algumas ações e conseqüências, sem a intenção de aprofundar a análise. Porém, o segundo CCF é mais crítico ao reconhecer algumas falhas e resultados negativos, considerando-os oportunidades para melhores resultados no futuro. Por exemplo, ele reconhece que os programas, em geral, por serem vistos como neutros, do ponto de vista de gênero, representam

uma oportunidade perdida de modo a estimular o acesso das mulheres aos recursos econômicos e participação social e política delas. No mesmo sentido, reconhece também que os impactos de programas na área de meio ambiente variam de caso a caso e são, particularmente, reduzidos nos projetos de pesquisa e nos projetos-piloto (UNDP, 2001a, p. 5). Uma questão particularmente interessante apontada pelo CCF é como o IDH foi inserido nas políticas públicas brasileiras. Dessa forma, duas ações do governo se basearam no IDH⁷⁷: o uso do IDH como ferramenta de alocação de recursos federais para programas sociais e um programa de desenvolvimento que escolheu microrregiões em 14 estados com os menores IDHs como foco de intervenções governamentais (UNDP, 2001a, p. 3).

Em termos de planejamento para o período coberto pelo documento, o segundo CCF apresenta como principais objetivos: a redução da pobreza e a inclusão social (UNDP, 2001a, p. 6-7), desenvolvimento de capacidades para atingir governança sustentável (UNDP, 2001a, p. 7-8), gerenciamento sustentável do meio ambiente e desenvolvimento de energias (UNDP, 2001a, p. 8-9) e utilização do *framework* proposto pelo desenvolvimento humano sustentável para definição de políticas e metas. Em relação a este último objetivo, o segundo CCF coloca o desenvolvimento humano sustentável como uma “bandeira” do PNUD no Brasil, devido à utilização do IDH em políticas do governo. Somado a isso, houve ampla divulgação na mídia do desenvolvimento humano sustentável, o CCF considera que o PNUD conseguiu um forte impacto de *advocacy* no país. Nesse sentido, o objetivo traçado para o próximo período nessa área seria o aumento da utilização por parte do governo e do debate na sociedade de conceitos relacionados ao desenvolvimento humano sustentável (UNDP, 2001a, p. 6).

⁷⁷ Embora os programas sejam apresentados no CCF como se fossem fundamentados no desenvolvimento humano sustentável, seria mais correto afirmar que os programas se baseiam no uso do IDH. Como foi visto no primeiro capítulo, eles não são sinônimos, sendo o IDH somente um tipo de medição do desenvolvimento humano. Assim, o índice não chega a ser uma medição, mesmo que imperfeita, do desenvolvimento humano sustentável, uma vez que entre seus componentes não há nenhum que trate da sustentabilidade. Vale lembrar aqui da advertência de Fukuda-Parr (2003a, p. 117) em relação à tendência (e pode-se adicionar aqui também o risco) de aprisionar o complexo conceito de desenvolvimento humano dentro do IDH.

2.2.3 A modalidade de cooperação no Brasil

Conforme exposto, a América Latina e Caribe se caracterizam como uma região com a maior concentração de financiamento pelo governo⁷⁸ e com o crescimento mais rápido na utilização da Execução Nacional. O PNUD no Brasil entra exatamente nesse contexto ao combinar ambos em uma modalidade de cooperação única.

De acordo com UNDP (1997, p.4-5), com a redução de fluxo de recursos de doadores para a região, o governo brasileiro embarcou em uma iniciativa inovadora para financiar e gerenciar seus próprios programas de desenvolvimento em parceria com o PNUD. Em 1976, um acordo entre o governo brasileiro e o PNUD abriu o caminho para o que é hoje conhecido como a modalidade utilizada pelo Brasil: financiamento pelo governo e Execução Nacional (*cost-sharing/national execution modality*). Com o passar do tempo, o PNUD no Brasil se transformou em um dos maiores de todo o mundo no tocante ao montante de recursos para seus projetos e programas. O segundo CCF corrobora essa informação ao reafirmar a atuação do PNUD no Brasil como um dos maiores do mundo e com atividades quase totalmente financiadas pelo governo e com Execução Nacional (UNDP, 2001a, p. 3).

Como seria de se esperar, diferentes fatores criaram as condições para a utilização dessa modalidade de cooperação. Pode-se dizer ainda que essa modalidade se consolidou porque interessava não só ao governo brasileiro, mas também ao escritório local do PNUD. Murphy (2006, p. 214-216) e Galvani (2004, p. 315-316) apontam como esse arranjo atendia diferentes interesses de ambos os parceiros. No entanto, outros autores como Gaetani (2004, p. 2-3) e UNDP (2001c, p. 21-22) preferem destacar os outros fatores que contribuíram para a criação das condições para a utilização dessa modalidade de cooperação.

Assim, Gaetani (2004, p.2-3) destaca que, no contexto da redemocratização, diversos fatores contribuíram para criar as condições para a utilização dessa modalidade na América Latina⁷⁹, tanto do ponto de vista dos países quanto do ponto de vista do PNUD. Do ponto de vista do país, cinco fatores são destacados: o processo hiperinflacionário, a desorganização do aparato estatal, as dificuldades em

⁷⁸ Galvani e Morse (2004, p. 314-315) apresentam com mais detalhes como o financiamento pelo governo é operacionalizado no Brasil.

⁷⁹ Como foi apontado anteriormente, o fenômeno é particularmente marcante em cinco países da região: Argentina, Brasil, Colômbia, Panamá e Peru.

dar continuidade aos programas do governo, o déficit de capacidades institucionais do governo que seriam necessárias para atender as demandas populares contidas durante a ditadura e as políticas neoliberais adotadas na década de 1990, que levaram a uma redução do papel do Estado em diversos países latino-americanos. Já do ponto de vista do PNUD, os principais fatores foram: propensão da instituição em adotar arranjos inovadores, seu compromisso de apoiar iniciativas em andamento e a necessidade de encontrar novas formas de financiar a instituição. Gaetani (2004, p. 2-3) destaca ainda duas importantes parcerias. A primeira com instituições financeiras, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, que perceberam que o PNUD poderia cumprir o papel de acelerar a implementação de seus empréstimos. A segunda, com altos funcionários do governo que consideraram que o PNUD poderia prestar serviços qualificados e baratos para a implementação de seus programas. Após algum tempo, o PNUD passou a implementar os programas diretamente com os recursos do governo, sem a participação das instituições financeiras internacionais:

The Brazilian government and the UNDP office established a dynamic symbiosis with the interference of the international financial institutions. A short period later, a new refinement was introduced: UNDP began to implement government programs without the participation of international financial institutions. [...]UNDP Brazil became the biggest office of the agency in the world and the model was exported to other countries and regions. Financial resources poured into the office in a moment that UNDP was facing funding problems at global level. (GAETANI, 2004, p. 3).

Embora se referindo especificamente ao financiamento pelo governo, UNDP (2001c, p.21-22) aponta fatores políticos, econômicos e gerenciais para a grande utilização da modalidade no Brasil. Do ponto de vista político, com o processo de redemocratização, houve a necessidade de definir os objetivos nacionais de desenvolvimento, e o PNUD foi chamado para auxiliar o governo em articular tais objetivos e transformá-los em projetos e programas. Considerando o lado econômico, houve aumento dos empréstimos das instituições financeiras internacionais, sem que estas tivessem presença local adequada, então o PNUD assumiu a posição de ligação entre as instituições e o governo. Diante de legislações, regulamentações e estruturas burocráticas que dificultavam a execução de certos projetos, o PNUD foi visto como um instrumento para formular e executar projetos de programas de maneira mais rápida e transparente. Finalmente, houve

grande esforço e liderança do escritório regional para América Latina e do próprio escritório do PNUD no Brasil para mobilizar recursos por meio dessa nova modalidade.

Como lembram Galvani e Morse (2004, p. 314-316), as vantagens para o PNUD da utilização do financiamento pelo governo são facilmente identificáveis, uma vez que o PNUD cobra uma taxa de 3% para administrar os recursos utilizados nos projetos e programas. Os recursos levantados com essa taxa são utilizados para cobrir as despesas do escritório local, sendo que 20% deles são enviados à sede do PNUD⁸⁰. De acordo com os autores, as vantagens para o governo brasileiro devem ser vistas à luz do contexto da redemocratização, de forma semelhante aos outros autores citados anteriormente. Dessa forma, de um lado o governo iniciou reformas e redução do papel e do tamanho do Estado e, de outro lado, havia uma grande pressão interna para que demandas sociais fossem atendidas, com ações rápidas e efetivas. O governo detinha recursos financeiros, uma vez que a economia começava a se recuperar e também as instituições financeiras internacionais voltavam a operar no país, mas suas fracas instituições, a legislação obsoleta, a burocracia e a falta de recursos humanos adequados dificultava a implementação de programas importantes. Nesse sentido, o governo voltou-se para as agências internacionais para que estas auxiliassem na tarefa, cabendo ao PNUD⁸¹ um papel de destaque. Diante desse contexto, Galvani e Morse (2004, p. 316-317) afirmam que aparentemente essa modalidade de cooperação criou uma estrutura em que tanto o PNUD quanto o governo brasileiro eram beneficiados⁸². No entanto, os autores defendem que essa modalidade, na verdade, é incompatível com o mandato e com os objetivos do Programa:

⁸⁰ UNDP (2001c, p.35) apresenta uma estimativa que mostra que de 1997 a 2002 os recursos mobilizados com essa taxa no Brasil chegaram a 35,3 milhões de dólares. Desse valor, cerca de 7 milhões de dólares foram enviados para a sede do PNUD e 28,2 milhões de dólares ficaram em seu escritório local, em Brasília.

⁸¹ A escolha específica do PNUD, segundo Galvani e Morse (2004, p. 316), se dá porque o Programa tem privilégios e imunidades pelo fato de ser uma organização multilateral. Dessa forma, os projetos implementados por organizações multilaterais em que os recursos sejam “internacionalizados” passam a seguir as normas e os procedimentos internos da organização, e a legislação nacional deixa de ser aplicada. No caso de compras de bens internacionais, os impostos de importação não são cobrados, diminuindo os custos. Finalmente, o PNUD foi a agência pioneira na utilização da execução nacional, o que ajudou a atrair os recursos provenientes do financiamento pelo governo.

⁸² Embora utilizando como exemplo o caso argentino, Murphy (2006, p.215-216) considera que essa modalidade de cooperação apresentava uma solução “ganha-ganha” para o governo e para o escritório local do PNUD.

a closer look reveals that UNDP's work and modus operandi in Brazil are actually incompatible with many of the principles [...]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 competition and lack of coordination within the 'UN family'. (GALVANI;MORSE, 2004, p. 317).

A tese defendida por Galvani e Morse (2004) apresentada anteriormente se apóia em uma série de indícios trazidos à tona pela imprensa⁸³ e pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Embora haja reconhecimento de abusos na utilização da modalidade de cooperação execução nacional/financiamento pelo governo no Brasil, é fundamental definir se foram excessos pontuais passíveis de serem sanados ou se são inerentes a essa modalidade de cooperação.

Gaetani (2004, p.4-5) também destaca as distorções ocorridas na contratação de consultores. O autor coloca esta questão como um dos fatores⁸⁴ que

⁸³ São exemplos a capa da revista Carta Capital de 28 de julho de 2004 com o título “Grife da ONU, grana do Brasil” e sua respectiva reportagem nas páginas internas (PARDINI;WEBER, 2004) e também Silva e Diniz (2002), publicada na Istoé. Antes de comentar alguns dados apresentados por essas reportagens, cabe a ressalva de se tratarem de fontes jornalísticas. Assim, de acordo com Silva e Diniz (2002, p. 34-36) e Pardini e Weber (2004, p. 22-27) os abusos se deram na contratação de milhares de “consultores” para desempenhar tarefas que deveriam ser executadas por servidores públicos comuns. Em sua esmagadora maioria, não eram contratados por terem reconhecido conhecimento técnico em alguma área, mas sim para cumprir tarefas que mantivessem a máquina pública funcionando. Em um contexto de discurso e prática de redução do tamanho do Estado, o número de funcionários públicos contratados por concurso público caía vertiginosamente, enquanto isso aumentava o número de contratados por organismos internacionais. De acordo com tabela publicada na Istoé, tendo como fonte a Secretaria Federal de Controle, 9.055 funcionários foram contratados por concurso público em 1997. Em 2001, esse número foi de apenas 640. Paralelamente, em 1997 foram 3.000 os funcionários contratados por meio de organismos multilaterais, enquanto em 2001 esse número alcançava os 9.010 funcionários. (SILVA;DINIZ, 2002, p. 35). Além disso, esses consultores não tinham direitos trabalhistas e chegavam a ganhar quantias muito superiores aos funcionários concursados que cumpriam a mesma função. Outra tabela publicada na Istoé aponta que um técnico de nível médio concursado ganhava entre 400 e 1.000 reais, enquanto um vindo de organismos internacionais recebia de 1.700 a 3.900 reais. Da mesma forma, um cargo que demande curso superior pagava de 1.400 a 4.900 reais para concursados e de 3.900 a 5.500 para consultores vindos de organismos internacionais (SILVA;DINIZ, 2002, p. 35).

⁸⁴ O autor destaca ainda outros cinco fatores. O primeiro é que esse modelo criou competidores dentro do próprio sistema das Nações Unidas. O segundo é que ele criou também uma cultura de dependência, no sentido de que o governo não tinha o incentivo para tratar do desenvolvimento das capacidades necessárias para deixar de precisar da cooperação técnica tal qual era oferecida. O terceiro é que o modelo criou problemas de *accountability* em relação aos recursos públicos. Já o quarto fator estava relacionado ao fato de que o PNUD diminuiu sua contribuição de *expertise* e era mais procurado pelos altos padrões de gerenciamento de projetos e produtividade. Finalmente, o último fator foi que os recursos disponíveis para os projetos chegou a um limite, bem como o espaço para empréstimos internacionais, em um contexto de metas fiscais impostas pela política macroeconômica. Além disso, o novo governo que acabava de tomar posse tinha pouca experiência

desgastaram e acabaram por minar a modalidade tal qual ela estava sendo executada. A partir de 2003, (GAETANI, 2004, p. 7-11) houve uma mudança de gestão no governo federal, bem como também a chegada de Carlos Lopes, o novo Representante-Residente, que liderou um processo de reforma no PNUD Brasil⁸⁵. Sua análise era de que a organização no Brasil sofria de problemas em duas questões interligadas: posicionamento e credibilidade. Nesse sentido, iniciou uma coordenação mais próxima junto às outras agências da ONU presentes no Brasil, promoveu uma reorganização interna do PNUD, aproximando o escritório local do sistema ONU como um todo e também às redes de conhecimento do PNUD ao redor do mundo. Lopes também redefiniu a relação com o governo federal, de forma a ser mais pró-ativo e tentar conectar as prioridades governamentais com questões e acordos realizados no âmbito da ONU, como os Objetivos do Milênio.

Do lado do governo brasileiro, a pressão da Justiça do Trabalho e do Ministério Público forçou a assinatura de um “Termo de Ajuste de Conduta”, que definia regras mais claras para a ação do governo brasileiro em relação à cooperação internacional. De acordo com Gaetani (2004, p.5), o termo limitou a possibilidade de contratação de pessoal, e mecanismos de transição foram definidos. Ainda de acordo com Gaetani (2004, p.12), alguns ministérios resistiram às mudanças de prioridades e mentalidades trazidas pelas reformas no âmbito do PNUD e também às limitações impostas por outras áreas do governo. De acordo com o autor, tal resistência era inteligível, uma vez que eles não contavam com servidores públicos para substituir os consultores, e as autorizações para contratações eram lentas e insuficientes. Finalmente, a ABC, pelo menos teoricamente no âmbito de suas novas Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação técnica Internacional Multilateral e Bilateral (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2005, p.9), tenta deixar clara a diferenciação entre a cooperação técnica internacional e as políticas públicas do governo: “Não se deve confundir uma

administrativa, causando atrasos na execução dos programas. Ambos levaram a uma redução dos gastos públicos.

⁸⁵ Gaetani (2004) claramente defende que Carlos Lopes teve um papel de protagonista e foi essencial para a mudança no posicionamento e para as reformas no âmbito do PNUD Brasil. Em entrevista à Istoé, o próprio Carlos Lopes transmite esta impressão: **“Vim ao Brasil há um ano para realizar uma limpeza. Já não acontecem mais contratações de pessoas e abusos de consultores. [...] Mas, quanto à limpeza, essa deve continuar. Houve muitas confusões na esfera jurídica. Estamos resolvendo passo a passo, com as limitações feitas por parte do Tribunal de Contas da União. [...] Estamos arrumando a casa.”** (CAMARGO et al, 2004, p. 11, grifo nosso).

ação de cooperação técnica internacional com a implementação de políticas públicas.” E ainda:

Um projeto de cooperação técnica não tem a função de substituir a administração pública na execução de programas governamentais. Quando se trata de um projeto executado por um órgão governamental, **a contribuição elegível da cooperação técnica internacional é a de promover o desenvolvimento de capacidades da referida instituição**, na intenção de torná-la apta a implementar com maior eficiência e eficácia um programa público. (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2005, p. 25, grifo nosso).

E, ao considerar especificamente a questão da contratação de pessoal para os projetos:

No caso de projetos executados por órgãos da administração pública, **a contratação de consultorias depende de prévia comprovação de que as atividades a serem realizadas não podem ser desempenhadas por servidores/funcionários** do órgão ou entidade proponente do projeto. (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2005, p. 27, grifo nosso).

2.2.4 Desenvolvimento de capacidades no Brasil

Como bem observa UNDP (2001c, p.27), embora a construção das capacidades nacionais tenha papel central nas intervenções do PNUD, nem sempre é fácil de definir e medir o desenvolvimento de capacidades e mesmo assegurar que ele está acontecendo e quais são os fatores que o influenciam.

Em relação à utilização de recursos não regulares, como o financiamento pelo governo, a conclusão do estudo conduzido no âmbito do PNUD (UNDP, 2001c, p. 27-28) é que a natureza e a qualidade dos projetos e programas e o grau de apropriação nacional são fatores mais críticos para a construção de capacidades do que a fonte de financiamento desses programas. Dessa forma, seria difícil destacar uma tendência geral que aproximasse o desenvolvimento de capacidades e a forma de financiamento dos projetos e programas. No entanto, é essencial notar que, para o caso do Brasil, o estudo defende haver indícios de uma correlação entre a utilização do financiamento pelo governo e o desenvolvimento de capacidades. Nesse sentido, essa modalidade de financiamento estaria conduzindo ao

desenvolvimento de capacidades no país⁸⁶. Galvani e Morse (2004) têm uma tese completamente oposta. Para os autores, a utilização do financiamento pelo governo, embora possa ser visto como benéfico tanto para o governo brasileiro como para o PNUD, na verdade comprometeu a habilidade do Programa em promover o desenvolvimento de capacidades. Dessa forma, as atividades fins da organização teriam ficado em segundo plano, diante da necessidade de alcançar certa independência financeira.

Em relação à execução nacional, o estudo de Andic, Huntington e Maurer (1995) destaca que essa modalidade de execução tem resultados distintos, de acordo com o nível em que se analisa o desenvolvimento de capacidades. No nível individual, o estudo aponta que a execução nacional aumenta a capacidade de indivíduos de gerenciar os programas de desenvolvimento, uma vez que os deixa diretamente a cargo dos projetos e programas. As agências da ONU e os consultores internacionais continuam a ter um papel importante, mas deixam de dirigir todo o processo e permitem a construção de capacidade nacional por meio da utilização de especialistas nacionais como consultores. No nível institucional, o estudo também destaca avanços devido ao uso da execução nacional. Isso porque, ao colocar a responsabilidade e a “apropriação” dos projetos nas mãos do governo, tende a aumentar a integração entre os projetos e programas apoiados pelo PNUD e as estruturas institucionais nacionais. No entanto, no último nível do desenvolvimento de capacidades (o social ou, como colocam os autores, a criação de um ambiente geral que conduza ao desenvolvimento) a execução nacional não foi capaz de produzir mudanças significativas. Dessa forma, o estudo indica que a modalidade de execução nacional não foi capaz de superar os problemas de gerenciamento inadequado do setor público e que, talvez, nem fosse razoável esperar resultados nesse sentido. Dessa forma, os projetos e programas apoiados pelo PNUD executados nacionalmente tiveram de lidar justamente com as limitações do setor público que tinham como objetivo ajudar a superar. Ainda de acordo com Andic, Huntington e Maurer (1995), em algumas situações, especialmente na América Latina, a Execução Nacional combinada com um alto nível de

⁸⁶ As conclusões do estudo referentes ao Brasil talvez possam ser relativizadas. Isso porque, apesar da visita ao país e da lista de autoridades e parceiros entrevistados, o estudo não conseguiu detectar, ou deixou de mencionar no relatório de avaliação os excessos ocorridos no Brasil na utilização dessa modalidade de cooperação, conforme foi apontado na seção 2.2.3. Para a lista das autoridades entrevistadas pelo estudo, tanto do PNUD quanto do governo e parceiros, ver UNDP (2001c, p. 51-52).

financiamento pelo governo acabou por contornar e evitar as instituições governamentais, criando estruturas paralelas em vez de melhorá-las. Dessa forma, haveria pouca contribuição para o desenvolvimento das capacidades nacionais. Assim, a análise dos autores para a América Latina parece se encaixar muito bem ao caso brasileiro, pelo menos durante certo período.

Finalmente, está claro que a modalidade de cooperação execução nacional/financiamento pelo governo foi implementada no Brasil em um contexto específico. Do lado do governo brasileiro, tratava-se de um contexto de redemocratização e reorganização do Estado. Do lado do PNUD, caracterizava-se uma redução de recursos regulares e a conseqüente necessidade de novas formas de financiamento para o Programa. Como resultado desse contexto, a modalidade foi implementada de forma a se moldar às necessidades de ambos os parceiros e a criar uma relação simbiótica de forma a atender ambos os interesses. Do lado do governo brasileiro, a relação permitiu a manutenção da máquina pública funcionando em um momento em que o governo enfatizava seu enxugamento, tanto retoricamente quanto na prática. Do lado do PNUD, a relação garantiu um grande fluxo de recursos e a possibilidade de se transformar em um dos maiores escritórios do mundo, apontado em diversos estudos como modelo a ser seguido no tocante a novas formas de financiamento pelos outros escritórios do Programa.

Porém, a relação tal como foi montada permitiu uma série de abusos que minaram a habilidade da cooperação técnica realizada no âmbito dessa parceria para desenvolver capacidades. Justamente por causa dos excessos ocorridos, é difícil separar a maneira pela qual foi organizada a execução nacional/financiamento pelo governo no Brasil da modalidade de cooperação em si. Portanto, partindo do caso brasileiro, é possível dizer que há relevantes indícios de que a modalidade de cooperação de execução nacional/financiamento pelo governo não leva necessariamente a um maior desenvolvimento de capacidades.

3 METODOLOGIA PARA ANALISAR A ATUAÇÃO DO PNUD

3.1 Avaliação do desenvolvimento

Para tratar da questão da avaliação do desenvolvimento, é necessário retomar alguns aspectos expostos no capítulo anterior. O capítulo 2 apontava que houve uma tendência de diminuição de fluxo de recursos como porcentagem do PIB dos países do DAC, ênfase maior em resultados e concorrência mais acentuada entre as agências de desenvolvimento em busca de uma maior participação nos recursos disponibilizados pelos doadores. Uma das conseqüências desse processo foi justamente o aumento da preocupação com a avaliação da efetividade da ajuda para o desenvolvimento.

Na análise de Cracknell (2000, p. 40-44), o interesse na avaliação de projetos e programas de ajuda para o desenvolvimento surge no final da década de 1960⁸⁷. No entanto, o autor destaca uma explosão de interesse por esse tipo de estudo de avaliação a partir de 1979. Ele relaciona tal aumento com o corte de fundos para projetos de desenvolvimento acontecido naquele ano e com a conseqüente tendência de querer otimizar os recursos disponíveis.

Por sua vez, Fukuda-Parr, Lopes e Malik (2002b, p. 4) destacam uma tendência nas duas últimas décadas de preocupação com a efetividade da cooperação técnica, o que provocou diversas análises e processos de reavaliação, por parte da comunidade doadora. No âmbito do DAC e da OCDE, por exemplo, houve uma série de seminários nesse sentido. Na mesma época, o PNUD lançou um programa com mais de 30 governos africanos para a avaliação da cooperação técnica, o *National Technical Cooperation Assessment and Programmes* (NATCAP).

3.1.1 Objetivos da avaliação

Em um contexto de aumento de sua importância, é fundamental perguntar qual é exatamente o objetivo da avaliação da cooperação para o desenvolvimento. De acordo com Cracknell (2000, p. 54-55), existe uma tensão inerente entre os dois objetivos possíveis da avaliação: aprendizagem e *accountability*. De acordo com o

⁸⁷ Cracknell (2000) traça um rápido histórico da avaliação da cooperação para o desenvolvimento. Para um panorama das quatro diferentes fases nas quais ele divide tal histórico e dos principais estudos em cada uma delas, ver Cracknell (2000, p. 40-49).

primeiro, o principal objetivo seria estudar os casos de sucessos e de fracassos com a intenção de entender por que algumas intervenções têm sucesso e outras não e para garantir que as lições tiradas sejam interiorizadas. De acordo com o último, o objetivo principal é responder se a cooperação para o desenvolvimento realmente funciona e quão efetiva é. É importante frisar que Cracknel (2000, p. 66) observa que ele usa o termo *accountability* em um contexto relacionado com os impactos e resultados da cooperação para o desenvolvimento, e não significando a responsabilidade em relação ao uso de fundos públicos.

Cracknel (2000, p. 55-56) destaca que, em geral, os dois objetivos são incompatíveis e que a tensão entre eles influenciará como a atividade de avaliação será organizada nas diferentes agências. Por exemplo, se uma agência tiver como objetivo principal o *accountability*, seu propósito em uma atividade de avaliação teria como foco o passado e, como ênfase, o grau de sucesso ou de fracasso. Porém, uma agência mais direcionada à aprendizagem teria como foco melhorar a performance futura e, como ênfase, entender as razões do sucesso ou do fracasso. O autor lembra também que o peso dado ao *accountability* em relação à aprendizagem dependerá do grau em que a agência em questão depende de financiamento de outras organizações. Além disso, o autor destaca que diferentes *stakeholders* têm também diferentes objetivos nos processos de avaliação. Assim, os *stakeholders* que representam os contribuintes que fornecem os recursos para as agências estão mais preocupados com o *accountability*. Por sua vez, as agências de cooperação para o desenvolvimento tendem a enfatizar o caráter da aprendizagem do processo de avaliação.

3.1.2 Critérios para avaliar a cooperação para o desenvolvimento

O principal critério utilizado para avaliar a cooperação para o desenvolvimento é o da efetividade. O Relatório sobre a Efetividade do Desenvolvimento de 2001 (UNDP, 2001b, p.11) considera que a efetividade do desenvolvimento reflete o grau em que determinadas intervenções ou instituições conseguem realizar as mudanças que haviam projetado, tanto na vida de indivíduos como em nível nacional. Dessa forma, a efetividade é influenciada por diferentes fatores, desde a qualidade do projeto até a relevância e a sustentabilidade dos resultados esperados.

Já o Relatório sobre a Efetividade do Desenvolvimento de 2003 (UNDP, 2003a, p. 6) lembra que a efetividade do desenvolvimento no âmbito do PNUD está intimamente ligada ao conceito de desenvolvimento humano, formulado pelo Programa e explicitado em detalhes no capítulo 1. Nesse sentido, tanto a prática do desenvolvimento humano quanto a busca pela efetividade do desenvolvimento têm uma motivação comum:

Enhancing people's capabilities, enlarging choices, expanding freedoms and promoting human rights for all citizens. To these ends, ensuring an equitable expansion of opportunities and improving the well-being of the poorest and the most disadvantaged in society become critical considerations for judging developing development effectiveness. (UNDP, 2003a, p. 6).

Na literatura da avaliação de projetos, há especial atenção em relação à efetividade, e pode-se dizer que há um consenso em relação à sua definição. É possível afirmar que o conceito de efetividade está ligado ao grau em que o projeto ou programa alcança os objetivos que estavam traçados preliminarmente. Exatamente nesse sentido, Cohen e Franco (1999, p. 107) afirmam: “Diz-se que a efetividade constitui a relação entre os resultados e o objetivo.” Por sua vez, Cracknell (2000, p. 131) coloca a análise da efetividade como a principal tarefa de uma equipe de avaliação e a define como: “*whether the objectives of the project were achieved.*” O PNUD, em seu manual prático para monitoramento e avaliação publicado pelo Departamento de Avaliação, também define a efetividade em termos semelhantes ao considerá-la o grau em que os resultados esperados de um projeto ou programa são alcançados e contribuem para resultados mais abrangentes (UNDP, 2002, p. 100).

No entanto, utilizar somente o critério da efetividade pode gerar uma avaliação bastante incompleta de um projeto. Isso porque, ao considerar somente esse critério, não se levam em conta os custos envolvidos em sua realização. Dessa forma, um projeto que alcançasse seus objetivos, mas que consumisse uma quantidade vultosa de recursos, deveria ser considerado um sucesso. Da mesma forma, outro projeto que alcançasse os mesmos objetivos, mas com um custo menor, seria considerado do mesmo nível que o anterior, e não melhor (como seria lógico esperar). Nesse contexto, outro critério que pode ser acrescentado na análise de projetos é o da eficiência. Basicamente, trata-se de considerar os custos necessários para alcançar determinado objetivo. Mais uma vez, os diferentes

estudos têm definições bastante próximas. Cohen e Franco (1999, p. 103), por exemplo, observam:

O conceito de eficiência pode ser considerado a partir de duas perspectivas complementares: se a quantidade de produto está predeterminada, procura-se minimizar o custo total ou o meio que se requer para sua geração; se o gasto total está previamente fixado, se procura otimizar a combinação de insumos para maximizar o produto.

Mais sucintamente, o PNUD utiliza a noção de ótimo ao definir a eficiência como “*The optimal transformation of inputs into outputs*” (UNDP, 2002, p. 100). Já Cracknell (2000, p.131) explicita o critério da eficiência como “*to find out whether the objectives were achieved at the least cost*”.

Existe ainda o critério da eficácia que combina não só se os objetivos predeterminados são alcançados, mas também o tempo transcorrido para se chegar a eles. Cohen e Franco (1999, p. 102) definem a eficácia como “o grau em que se alcançam os objetivos e metas do projeto na população beneficiária, em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados”.

Como lembra Cracknell (2000, p. 128-129), existe um método ainda mais direto de realizar uma avaliação, que seria simplesmente comparar o “antes e o depois”. Isto é, bastaria comparar a situação no momento da avaliação com a situação imediatamente anterior ao projeto começar. No entanto, o autor afirma que seria um método frágil, uma vez que, durante o período em questão, muitas mudanças poderiam ocorrer naturalmente, independentemente do projeto realizado. Por isso, tais mudanças não poderiam ser atribuídas ao projeto em questão. Assim, o autor sugere uma abordagem alternativa, que seria a contrafactual. Nela, a idéia seria comparar os resultados obtidos em determinado público-alvo e região, com indicadores de um grupo de controle (isto é, uma região e um público-alvo que se assemelhem ao máximo com os efetivamente escolhidos para o projeto, mas onde o projeto ou programa não tenha sido implementado). Dessa maneira, a intenção seria analisar o que pode ser certamente atribuído ao projeto em si e não o que está ligado a outras influências externas.

3.1.3 Resultados do desenvolvimento: produtos, efeitos e impactos

Embora seja tratado muitas vezes de maneira genérica, é possível classificar os “resultados” do desenvolvimento de diversas formas. Em seus relatórios, o PNUD propõe uma classificação em três níveis distintos. São eles: os produtos, efeitos e impactos⁸⁸.

Assim, o produto do desenvolvimento poderia ser definido como um produto ou serviço tangível que poderia ser diretamente atribuído à iniciativa de desenvolvimento em questão. Dessa forma, o produto está ligado ao cumprimento das atividades programadas e, por isso, é o tipo de resultado do desenvolvimento sobre o qual é possível ter maior influência (UNDP, 2006a, p. 5).

Já o efeito do desenvolvimento poderia ser definido como as mudanças desejadas ou efetivamente alcançadas nas condições de desenvolvimento em que as intervenções buscam atuar. Em geral, é necessária a contribuição de diferentes tipos de intervenção, bem como parceiros distintos para alcançar os efeitos desejados.

Finalmente, o último nível de resultados seriam os impactos, que são exatamente as mudanças alcançadas ou desejadas no desenvolvimento humano, medido em termos do bem-estar das pessoas.

Atualmente, o foco das avaliações do PNUD é no nível dos efeitos do desenvolvimento, isto é, as mudanças no desenvolvimento que estão entre os resultados em termos de produto e em termos de impacto. A razão para essa escolha é que o foco nesse nível permite maior aproximação à avaliação da efetividade das intervenções do PNUD. Anteriormente, no Programa havia grande ênfase na avaliação no nível do produto do desenvolvimento, mas ficou claro que esse nível focava mais o cumprimento de determinadas atividades que as mudanças efetivamente realizadas em termos de desenvolvimento. Da mesma forma, a análise no nível de efeitos é superior ao foco nos impactos do desenvolvimento. Isso porque os efeitos são observáveis em um prazo mais curto, e é possível conectar mais claramente as ações do PNUD aos seus efeitos. No caso dos impactos, sua ligação

⁸⁸ Em inglês, eles seriam respectivamente, *outputs*, *outcomes* e *impacts*. São termos de difícil tradução e que não estão presentes em relatórios do PNUD já traduzidos para o português. Por isso, por uma decisão pessoal, optou-se pela tradução como produtos, efeitos e impactos.

com a ação do Programa é mais tênue e se dá em um prazo mais longo (UNDP, 2002b, p.6).

3.1.4 Objeto da avaliação do desenvolvimento: o que avaliar?

A avaliação da cooperação para o desenvolvimento pode ser feita em diferentes níveis. Nesse sentido, é útil fazer a diferenciação entre a efetividade do desenvolvimento e a efetividade organizacional da agência responsável pelos programas e projetos de desenvolvimento. De acordo com o Relatório sobre a Efetividade do Desenvolvimento de 2001 (UNDP, 2001b, p. 9), esses dois níveis freqüentemente se sobrepõem, mas, de qualquer maneira, tal distinção deve ser feita. Assim, a principal diferença é exatamente que a medição da efetividade do desenvolvimento se dá no sentido de rastrear o progresso feito em relação aos objetivos traçados do desenvolvimento. Contudo, para considerar a efetividade da organização, é necessário medir o seu avanço em relação aos objetivos traçados por ela.

No mesmo sentido, um relatório mais recente (UNDP, 2003a, p. 15) sugere duas perguntas diferentes (embora inter-relacionadas) para analisar a performance das diferentes agências de desenvolvimento. A primeira pergunta é se as agências estão fazendo bem as coisas, enquanto a segunda é se elas estão fazendo as coisas certas. Mais do que um jogo de palavras, cada uma delas trata de dimensões distintas. Assim, a primeira questão refere-se à efetividade organizacional e trata do que de fato funcionou e da habilidade da agência em alcançar seus objetivos imediatos. No entanto, está claro que não basta realizar bons projetos, ou boas intervenções (isto é, com sucesso em relação aos objetivos traçados para a atividade), se tais intervenções não forem as mais adequadas para alcançar os objetivos abrangentes. Nesse sentido, a segunda questão levantada está relacionada a como e a que deve ser feito para que as intervenções realizadas tenham resultados válidos. Dessa forma, para identificar se uma organização está fazendo as coisas certas, suas intervenções devem ser analisadas de um ponto de vista mais abrangente, isto é, observando-se a sua contribuição para os resultados do desenvolvimento de forma mais abrangente em um país. Finalmente, o relatório aponta que seria necessário responder ambas as questões para analisar de forma mais completa a performance das agências (UNDP, 2003a, p. 15).

Pode-se dizer que uma análise minuciosa da atuação das agências de desenvolvimento pode ser de interesse delas próprias. Assim, elas poderiam utilizar a avaliação como um instrumento de legitimação diante de seus diferentes *stakeholders*, como os beneficiários de seus projetos e programas, parceiros e doadores. De qualquer maneira, o Relatório da Efetividade do Desenvolvimento do PNUD (2001b, p. 3-5) afirma que essas agências estão sob pressão de seus *Executive Boards* para demonstrar sua efetividade e seu impacto real na vida das pessoas dos países em desenvolvimento.

Partindo de uma definição de efetividade semelhante àquela apresentada na seção 3.1.2, para Klingebiel (1999, p. 23-24), uma organização internacional será considerada efetiva, entre outras coisas, se conseguir causar mudanças comportamentais em atores e contribuir para alcançar os objetivos traçados. Nesse sentido, a partir de extensa revisão bibliográfica, o autor baseia seus comentários em relação às organizações internacionais em três premissas específicas. A primeira, de que o debate teórico teria dado pouca atenção para a questão da efetividade das organizações internacionais. A segunda é que, por meio de uma análise exaustiva dos fatores que influenciam a efetividade das organizações internacionais, seria possível que fossem considerados alguns aspectos gerais das organizações internacionais. Finalmente, a terceira premissa é a impossibilidade de responder genericamente quão efetivas são as organizações internacionais, porque isso varia muito tanto em termos quantitativos quanto em termos qualitativos.

3.2 Metodologia para avaliar o PNUD

3.2.1 Fatores que influenciam a efetividade de organizações internacionais

Conforme foi rapidamente apresentado no capítulo 1, ao considerar a análise das organizações internacionais, Klingebiel (1999, p. 24-34) reconhece uma série de fatores que influenciam sua efetividade. Cada um deles é classificado em um dos três níveis⁸⁹ a seguir:

⁸⁹ Vale dizer que a análise de Klingebiel (1999, p.31) considera existir um fator específico que pode ser encontrado nos três níveis: a adaptabilidade e a capacidade para reformas. Dessa forma, esse fator atravessaria os três níveis e portanto seria uma pré-condição importante para a efetividade das organizações internacionais. É nesse sentido que ele constrói o seu estudo, ou seja, tratando das reformas da cooperação para o desenvolvimento das Nações Unidas, mais especificamente do PNUD.

- a) nível conceitual (formado pelos princípios e objetivos gerais de uma organização internacional);
- b) nível estrutural e de políticas (trata-se das estruturas institucionais, processos de tomadas de decisão e recursos disponíveis da organização internacional);
- c) nível administrativo e de implementação (formado pelas questões gerenciais, de *staff*, monitoramento e avaliação dos projetos).

Muitas das questões tratadas ao longo deste estudo poderiam ser encaixadas nos níveis expostos. Assim, a discussão do desenvolvimento humano sustentável está ligada à ideologia e aos valores do PNUD, encaixando-se, portanto, no nível conceitual. Por sua vez, questões ligadas à representação dos diferentes países no *Executive Board* e às fontes de recursos de financiamento do Programa seriam fatores classificados no nível estrutural e de políticas. Finalmente, vale dizer que, ao considerar os fatores pertencentes ao último nível (administrativo e de implementação), aparecem questões referentes ao gerenciamento e aspectos organizacionais.

Porém, pelo fato de o PNUD ter uma estrutura descentralizada, contando com escritórios em diversos países, há a necessidade de uma maior aproximação à atuação específica do Programa nos países nos quais ele mantém intervenções. A estrutura teórica em três níveis parece estar melhor adaptada para tratar de organizações internacionais em suas estruturas globais, e não para considerar sua atuação e intervenção nos diferentes países nos quais essas organizações mantêm projetos e programas. No caso de uma organização internacional com foco na questão do desenvolvimento, como o PNUD, seria necessária uma metodologia que fosse capaz de analisar sua atuação no nível do país. Diferentes instituições produziram metodologias distintas para avaliar seus esforços ao nível nacional. No caso específico do PNUD, vem sendo utilizado o *Assessment of Development Results* (ADR).

3.2.2 *Assessment of Development Results* (ADR)

As entrevistas realizadas para o estudo *UNDP Evaluation Office: Peer Review*⁹⁰ (MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF DENMARK, 2006, p. 19) sugerem

⁹⁰ De acordo com Ministry of Foreign Affairs of Denmark (2006, p. 63-65), o objetivo de um *peer review* é realizar uma análise de determinada entidade por outras entidades da mesma natureza, com

que até 2005 não havia uma declaração formal do PNUD que definisse sua política de avaliação. Apesar disso, elas sugerem também que havia uma política de avaliação informal de caráter tácito, baseada nos costumes, normas e práticas do Programa. Um rascunho de uma Política de Avaliação oficial foi apresentado em setembro de 2005 e testado pelo Departamento de Avaliação do PNUD, até ser aprovado pelo *Executive Board* em junho de 2006⁹¹. A opinião do estudo (MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF DENMARK, 2006, p. 20) é positiva em relação ao rascunho, principalmente por ele definir claramente o papel e as responsabilidades do Administrador e do *Executive Board*.

Ainda de acordo com o estudo de MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF DENMARK (2006, p. 18), nesta Política de Avaliação foi a primeira vez que, em um único lugar, foram definidos claramente os princípios e normas que guiam a política de avaliação no âmbito do PNUD, bem como os principais conceitos relacionados, os tipos de avaliação e o papel e as responsabilidades organizacionais.

De acordo com a declaração final da Política de Avaliação do PNUD (2006a, p.9-10), todas as avaliações conduzidas no âmbito do PNUD podem ser enquadradas em duas categorias: avaliações independentes lideradas pelo Departamento de Avaliação e avaliações descentralizadas gerenciadas pelos escritórios locais e regionais. Ambos os tipos de avaliação têm uma diferença fundamental: enquanto todas as avaliações centralizadas no âmbito do Departamento de Avaliação são tornadas públicas, isso não acontece no caso dos resultados das avaliações descentralizadas. Para MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF DENMARK (2006, p. 50), todas as avaliações deveriam ser tornadas públicas, tendo como intuito a qualidade, a transparência e a aprendizagem.

As avaliações centralizadas são conduzidas pelo Departamento de Avaliação do PNUD, que tem como mandato realizar avaliações com o intuito de auxiliar no planejamento estratégico e aumentar o *accountability* e o uso do conhecimento

o objetivo de ajudar a melhorar suas políticas. Neste caso específico, o *peer review* foi feito por um painel formado inicialmente por especialistas de departamentos de avaliação de desenvolvimento da Dinamarca, Holanda e Reino Unido. A questão principal que o estudo buscava responder era se o Departamento de Avaliação do PNUD era capaz de avaliar o trabalho da própria organização de forma idônea, com credibilidade e de maneira a poder ser utilizada para aprendizagem e *accountability*. Dessa forma, o *peer review* analisou as questões do ponto de vista de três aspectos fundamentais da avaliação: a independência das avaliações e do sistema de avaliação, a credibilidade e a utilidade das avaliações.

⁹¹ Neste trabalho, a referência bibliográfica da declaração da Política de Avaliação é UNDP (2006a).

gerado pelos exercícios de avaliação. Assim, as avaliações conduzidas pelo Departamento de Avaliação⁹² são:

- a) avaliações estratégicas (análise do desempenho do PNUD em áreas críticas na contribuição para o desenvolvimento);
- b) avaliações de programas tanto globais, regionais e Sul-Sul quanto os *Assessments of Development Results* (ADRs) que buscam analisar as contribuições do PNUD para o desenvolvimento nos diferentes países nos quais ele mantém projetos.

Uma vez que o ADR é realizado de forma independente pelo Departamento de Avaliação, um de seus objetivos é contribuir para um maior *accountability* dentro do Programa e também em relação aos *stakeholders* do país no qual a atuação do PNUD é avaliada, como o governo, a sociedade civil e o setor privado. Além disso, o ADR serve como um veículo para checar a qualidade das intervenções do PNUD no nível de país. Outro objetivo é o de fortalecer o processo de aprendizagem tanto do Programa quanto de seus parceiros (UNDP, 2007a, p. 2-6).

A partir da leitura do guia para realizar um ADR (UNDP, 2007a) há a impressão de que o foco das avaliações, bem como as principais questões a serem abordadas e a metodologia a ser utilizada, não segue uma formulação rígida determinada para todas as avaliações do PNUD no nível de país. Assim, o guia (UNDP, 2007a, p. 14-24) apresenta um passo a passo dividido em seis fases a serem seguidas durante o processo da realização do ADR. É durante esse procedimento, mais precisamente em seu início (fase 2), que é definido exatamente quais são os principais temas a serem tratados pela avaliação, seu escopo mais

⁹² A conclusão a que o estudo *UNDP Evaluation Office: Peer Review* (MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF DENMARK, 2006, p.54) chega é que o Departamento de Avaliação do PNUD tem um nível aceitável de independência e produz avaliações válidas e com credibilidade. Assim, o foco central das avaliações mais recentes é a tentativa de identificar claramente os resultados alcançados e a contribuição do PNUD para eles (MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF DENMARK, 2006, p. 43). Porém, o estudo aponta algumas limitações em sua atuação. Nesse sentido, as avaliações apesar de fazerem o melhor uso possível das informações disponíveis, não teriam uma base para conseguir documentar rigorosamente os resultados atingidos em relação aos objetivados e em traçar uma ligação clara entre o produto das intervenções e o impacto no desenvolvimento. Assim, as avaliações do Departamento de Avaliação teriam valor como julgamento independente e bem informado, mas não conteriam evidências suficientes para determinar a efetividade e o impacto das ações do PNUD. No mesmo sentido, o rigor das avaliações centralizadas é prejudicada pela falta de evidências claras e a conseqüente necessidade de confiar demasiadamente em julgamentos qualitativos e *benchmarks* definidos pelos próprios avaliadores. Outra dificuldade das avaliações centralizadas é examinar a efetividade e a eficiência em relação aos resultados esperados, uma vez que tais resultados muitas vezes não foram claramente estabelecidos pelas unidades operacionais na fase de planejamento das intervenções (MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF DENMARK, 2006, p. 43-44).

específico, o período do qual a avaliação tratará e os métodos a serem utilizados. Dessa maneira, essas importantes questões são definidas a partir de uma viagem preparatória dos consultores responsáveis pela avaliação para o país no qual a atuação do PNUD está sendo avaliada, por meio de discussões com os *stakeholders* mais importantes, como o governo, a sociedade civil e os principais funcionários do escritório local do PNUD (UNDP, 2007a, p. 15-18).

Para ilustrar essa questão, é possível utilizar como exemplo o ADR realizado para Bangladesh. Assim, nesse caso especificamente, o relatório teve como foco três setores nos quais o PNUD estava envolvido: meio ambiente, governança e a questão de como aliviar a pobreza (UNDP, 2005a, p. 9).

As diferentes iniciativas de ADR gozam de considerável liberdade para definir qual será a metodologia e também quais serão os principais aspectos da intervenção do PNUD que serão avaliados em cada um dos países. O guia para realizar um ADR aponta algumas diretrizes mais abrangentes que esse tipo de avaliação deve seguir. Assim, o seu escopo passa pela análise da contribuição do PNUD para os resultados do desenvolvimento, bem como o seu alinhamento com os desafios e as prioridades dos países no quais a atuação do Programa é avaliada. Além disso, deve considerar o seu posicionamento estratégico, sua relação com os parceiros e sua eficiência operacional. O guia afirma que, ao considerar a contribuição do PNUD para os resultados do desenvolvimento do país, o ADR deve revisar de forma abrangente as atividades realizadas pelo Programa durante o período escolhido, com uma análise mais aprofundada nos temas específicos identificados como mais importantes durante o processo. É importante frisar que o foco do ADR é nos resultados do desenvolvimento no nível dos efeitos (tal qual definido na seção 3.1.3), em termos da contribuição do PNUD para alcançá-los, bem como sua medição em relação às metas traçadas inicialmente. Finalmente, embora sem prescrever um conjunto rígido de métodos de avaliação (o que dependerá do contexto específico dos países), o guia indica alguns métodos possíveis, como: pesquisas com parceiros e clientes, grupos de discussão e entrevistas aprofundadas com os atores mais relevantes, visitas de campo e estudo de documentos e relatórios do Programa (UNDP, 2007a, p. 6-9).

Dessa maneira, o ADR seria uma ferramenta independente de avaliação no nível do país, utilizado pelo Departamento de Avaliação do PNUD para analisar em que medida o Programa contribui para os resultados de desenvolvimento dos

países, durante um período determinado de tempo. Não se trata, portanto, de um somatório de avaliações de projetos e programas realizados em um país. Da mesma forma, sua intenção não é analisar especificamente as realizações em termos de desenvolvimento que um determinado país teve, mas sim explicar que parte de seu sucesso ou fracasso pode ser relacionada, de maneira crível, aos esforços do PNUD (UNDP, 2007a, p. 2).

É válido destacar que, de acordo com o estudo de MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF DENMARK (2006, p. 31), o ADR ainda é uma abordagem experimental, pouco clara e inconsistente em sua tentativa de analisar se os resultados esperados foram atingidos. Porém, o estudo vê um lado positivo, uma vez que o ADR tenta situar as atividades relativamente modestas do PNUD em um contexto mais amplo dos objetivos e resultados do desenvolvimento do país, em vez de considerar tais atividades de forma isolada. No entanto, o estudo (MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF DENMARK, 2006, p. 31) sugere que, uma vez que o ADR ainda está em caráter experimental, um modelo definitivo deveria ser adotado o mais rápido possível.

Antes de passar para a próxima seção, é relevante observar que a escolha dos países nos quais haverá um processo de ADR é de responsabilidade do Departamento de Avaliação do Programa. Até agora, foram produzidos ADRs de 18 países⁹³ e, embora o estudo de MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF DENMARK (2006, p.60) indique o lançamento do ADR Brasil durante o período 2006/2007, até o início de 2007 ele ainda não havia sido publicado.

3.2.3 Metodologia escolhida para análise da atuação do PNUD no Brasil

Como foi visto anteriormente, houve necessidade de se aproximar ainda mais da atuação do PNUD no Brasil, sendo forçosa a utilização de uma metodologia clara para realizar essa aproximação. Uma opção possível seria utilizar um ADR Brasil realizado pelo Departamento de Avaliação para, a partir daí, realizar a análise deste trabalho. No entanto, como já foi visto, isso está impossibilitado pelo fato de ainda não haver sido publicado um ADR para o país. No mesmo sentido, outra opção seria que o presente trabalho fizesse uma tentativa de avaliação da atuação do PNUD no

⁹³ Para uma lista completa e atualizada, acessar o endereço <http://www.undp.org/eo/country-evaluation.htm>.

Brasil, nos moldes sugeridos pelo ADR. Contudo, fugiria ao escopo de uma dissertação realizar uma análise partindo desse modelo, haja vista a complexidade do processo de avaliação por meio de um ADR.

Dessa maneira, a escolha deste trabalho para examinar mais detalhadamente a atuação do PNUD no Brasil foi a de realizar uma análise do desempenho do Programa em um projeto específico. A partir desse exercício, espera-se que seja possível fazer uma aproximação à atuação prática do Programa no Brasil, retomando muitas das questões teóricas levantadas pelos dois primeiros capítulos da dissertação. A análise passa pelos resultados atingidos pelo projeto, mas o foco principal é observar como o Programa age nos projetos apoiados por ele e não avaliar o projeto em si.

Para realizar essa análise, a metodologia utilizada lançou mão de diferentes ferramentas. Primeiro, o estudo aprofundado de relatórios relacionados ao projeto, bem como de publicações geradas a partir dele. Em segundo lugar, visita de campo a uma das áreas em que o projeto atuou, conhecendo associações, cooperativas e indivíduos. Finalmente, a terceira ferramenta foi a entrevista semi-estruturada com diferentes atores relacionados ao projeto, adaptada de acordo com o grupo ao qual pertenciam, sejam eles o PNUD, o grupo técnico que executou o projeto e os beneficiários.

Embora óbvia, é relevante fazer a ressalva da impossibilidade de chegar a conclusões definitivas no tocante à atuação do PNUD no Brasil a partir da análise específica de um só projeto, em meio à miríade de projetos, programas, estudos e intervenções apoiadas pelo PNUD em suas quatro décadas de existência. Tampouco é intenção deste trabalho relacionar este projeto específico com resultados do desenvolvimento mais abrangentes. Estudos do próprio PNUD alertam para a dificuldade de se realizar ligações desse tipo. Assim, ao considerar a ligação entre o nível micro das intervenções pontuais de projetos e o nível macro de mudanças no nível nacional, existe a necessidade de considerar até que ponto tais intervenções realmente contribuíram para as alterações mais abrangentes no processo de desenvolvimento. Em outras palavras, medir a efetividade do desenvolvimento requer indicadores completos e passíveis de serem desagregados espacialmente. Requer também, especialmente, ser capaz de apontar relações causais entre intervenções bem delimitadas e processos de desenvolvimento que são relativamente intangíveis (UNDP, 2001b, p. 13). Apesar dessas dificuldades, os

estudos do PNUD defendem a necessidade de observar os resultados do desenvolvimento em um nível mais abrangente, ou seja, de efeitos. Isso porque alguns objetivos imediatos podem ter sido atingidos, mas o foco deve ser se tais objetivos auxiliam no processo de desenvolvimento, pois nem sempre o sucesso no nível micro garante sucesso no nível macro (UNDP, 2001b, p. 11). Em outras palavras, os projetos e até as organizações podem ser considerados um sucesso, mas isso não se traduz necessariamente em melhoria da performance no nível nacional ou mesmo setorial (UNDP, 2001b, p. 6). Em outro estudo, o PNUD (UNDP, 2003a, p. 7) destaca que é muito comum encontrar em diferentes países projetos de sucesso. No entanto, tais projetos não conseguem fazer diferença substancial nos resultados nacionais de desenvolvimento. Isso se dá devido à dificuldade de replicar esse sucesso e fazê-lo mais abrangente.

Apesar das ressalvas feitas, a utilização neste trabalho de um projeto específico se mantém devido ao fato de que não é sua intenção focar os resultados da atuação do PNUD no Brasil e sua possível ligação com resultados mais abrangentes do desenvolvimento no país. O objetivo aqui é tão somente utilizar o projeto para ilustrar e exemplificar como se dá a atuação do PNUD na prática, sem querer fazer generalizações definitivas acerca de sua performance de forma mais abarcante. Assim, a intenção é muito mais apontar pistas e hipóteses que fatos e explicações categóricas. Além disso, a utilização de projetos específicos como *proxy* é bastante comum. Assim, mesmo o ADR (que, como foi visto, foca sua avaliação no nível de efeitos) reconhece que, embora não sejam a soma de todas as avaliações dos projetos e programas realizados em um país, muitos ADRs utilizarão uma amostragem de projetos e programas para obter informações (UNDP 2007a, p. 8). De forma semelhante, o Relatório sobre a Efetividade do Desenvolvimento de 2001 (UNDP, 2001b, p. 15) afirma que naquele momento os projetos continuavam a ser o principal mecanismo na execução de atividades apoiadas pelo Programa. Por essa razão, o relatório defende que qualquer análise da efetividade do desenvolvimento no âmbito do PNUD deveria necessariamente incluir uma revisão de como o Programa está planejando e executando sua assistência no nível de projetos. No mesmo sentido, o Relatório sobre a Efetividade do Desenvolvimento de 2000 (UNDP, 2000b, p. 10) aponta que a maioria dos dados relacionados à avaliação são focados em projetos. Assim, ele lembra que a análise da efetividade do

desenvolvimento no nível de projeto fornece evidências importantes em relação à performance do PNUD.

4 ESTUDO DE CASO: A FORMA DE ATUAÇÃO DO PNUD NO PROJETO BNDES/PNUD DE DESENVOLVIMENTO LOCAL

A partir de uma parceria entre o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o PNUD, em 2000, foi criado o Projeto BNDES/PNUD de Desenvolvimento Local (BRA/00/031). A escolha específica desse projeto para ser utilizado como estudo de caso da forma de atuação do PNUD se dá por diversas razões. Em primeiro lugar, o próprio PNUD destaca a importância desse projeto. Por exemplo, em seu segundo CCF (UNDP, 2001a, p.4), o PNUD destaca a importância de um projeto anterior (Banco do Nordeste/PNUD) e a criação da metodologia Gestão Participativa para o Desenvolvimento Local (GESPAR)⁹⁴. Assim, ele aponta que o Programa apoiou o governo brasileiro em seus esforços na área do desenvolvimento local. Ressalta ainda a parceria com o BNDES para a intervenção em termos de desenvolvimento local por meio de uma metodologia participativa, ou seja, o projeto BNDES/PNUD de Desenvolvimento Local. No mesmo sentido, o relatório sintético das atividades do PNUD no Brasil também destacou a importância da parceria Banco do Nordeste/PNUD, a criação da GESPAR e o projeto mais amplo no âmbito do acordo BNDES/PNUD (PNUD, 2006a, p. 16).

Em segundo lugar, ao contrário do projeto Banco do Nordeste/PNUD, que foi avaliado por uma equipe externa, o projeto BNDES/PNUD não sofreu uma análise desse tipo, havendo somente uma avaliação interna realizada pela própria equipe técnica do projeto e exposta em um relatório final. Assim, pareceu uma experiência relevante realizar esforço avaliativo da forma de atuação do PNUD no projeto, partindo da metodologia definida no capítulo 3.

Em terceiro lugar, no artigo de Galvani e Morse (2004, p.317), que é bastante crítico em relação à forma de atuação do PNUD no Brasil, os autores defendem que os projetos e programas do PNUD no Brasil são, em geral, formulados e implementados pelo governo sem que haja contribuições técnicas do PNUD. Entre as exceções apontadas pelo artigo estão justamente os projetos de Desenvolvimento Local e microfinanças. Por essa razão, o estudo do projeto BNDES/PNUD de desenvolvimento local, ao contar com contribuições do PNUD,

⁹⁴ O projeto Banco do Nordeste/PNUD e a metodologia GESPAR são fundamentais para compreender o projeto BNDES/PNUD e serão explicitados nas seções 4.1.1 e 4.1.2.

poderia auxiliar de maneira mais profunda no entendimento da atuação do Programa no Brasil.

Finalmente, dados e avaliações de projetos não são facilmente acessíveis. No sítio do Programa, por exemplo, só estão disponíveis os PRODOCs, isto é, os documentos de projeto que têm como função descrever e planejar como será realizado o projeto, contando com a previsão das atividades, orçamentos, cronogramas e resultados esperados. No entanto, um contato com a coordenadora executiva de ambos os projetos (Banco do Nordeste/PNUD e BNDES/PNUD) possibilitou o acesso a dados e avaliações que permitiram o prosseguimento da pesquisa com o foco específico no projeto BNDES/PNUD.

4.1 Antecedentes

Antes de aprofundar a análise do projeto BNDES/PNUD, é relevante considerar rapidamente o seu antecessor, o projeto Banco do Nordeste/PNUD ou BNB/PNUD (BRA 93/012). De acordo com o depoimento da Coordenadora Nacional de ambos os projetos:

[...] esta equipe que foi trabalhar com o projeto BNDES/PNUD era oriunda do projeto BNB/PNUD. Então o projeto BNB/PNUD foi o projeto pioneiro na construção de uma metodologia de apoio ao desenvolvimento local. A metodologia GESTAMP. Gestão participativa para o desenvolvimento local. E a equipe que trabalhou com o projeto BNB/PNUD foi uma equipe que experimentou em campo uma metodologia que buscava a capacitação dos atores do território para que eles se empuerçassem e pudessem construir seu próprio processo de transformação. (ZAPATA, 2006)⁹⁵.

⁹⁵ Grande parte deste capítulo será construída a partir de depoimentos colhidos pelo pesquisador. Dessa forma, foram entrevistados membros da equipe executora do projeto, beneficiários e um Oficial de Programa do PNUD. Os membros da equipe executora são Tânia Zapata (ZAPATA, 2006), coordenadora nacional do projeto, Maria Teresa Ramos (RAMOS, 2006), coordenadora do projeto na região da Península de Itapagipe, Paulo César Arns (ARNS, 2006), coordenador da área de desenvolvimento institucional, e Pedro Jofilsan (JOFILSAN, 2006), coordenador da área de desenvolvimento empresarial. Os três últimos assumiram diversas outras funções no decorrer do projeto. Foram entrevistados também moradores da Península de Itapagipe, que pertenciam a associações que participaram do projeto: Raimundo Nascimento (NASCIMENTO, R., 2006), líder comunitário e pertencente à Cooperativa de Coleta Seletiva, Processamento de Plástico e Proteção Ambiental (CAMAPET), Maria de Lourdes da Conceição Nascimento (NASCIMENTO, M., 2006) da Associação Santa Luzia, Elinete Lazaras Farias Pereira (PEREIRA, 2006), da Associação Beneficente de Bordadeiras e Rendeiras de Itapagipe (ABBORI), e Valneide Moreno (MORENO, 2006), da Sociedade dos Artesãos de Alagados de Salvador (SAAS). Também foi entrevistado um Oficial de Programa do PNUD (OFICIAL, 2007) que esteve próximo e acompanhou o projeto e que preferiu não se identificar.

No mesmo sentido, BNDES/PNUD (2000, p.5-6) indica que o projeto Banco do Nordeste/PNUD foi criado inicialmente para o apoio de projetos associativistas rurais no Nordeste brasileiro. No entanto, o foco foi ampliado para incorporar também o meio urbano. Assim, o projeto tratava do desenvolvimento local de forma que a gestão e o planejamento do processo de desenvolvimento fossem realizados a partir da organização das comunidades e de suas realidades locais. Nesse sentido, haveria uma mobilização das comunidades e um trabalho para identificar e administrar conflitos, além de obter consensos estratégicos. Em relação às organizações de pequenos produtores, o projeto buscava criar uma visão empresarial e uma filosofia de desenvolvimento auto-sustentável. Finalmente, procurava-se internalizar a metodologia utilizada no projeto na cultura organizacional do Banco do Nordeste.

De acordo com a avaliação externa do projeto Banco do Nordeste/PNUD (BOCAYUVA;CASTRO, 2000, p. 11), o projeto tinha como foco principal a modificação das condições de vida, produção e desenvolvimento das populações pobres. Nesse sentido, sustentava-se em uma série de temas atuais, sendo que o desenvolvimento local⁹⁶ era “a principal construção de aporte teórico e prático (sobretudo) do Projeto, fundamentalmente a partir da segunda metade do seu processo de desenvolvimento.” (BOCAYUVA;CASTRO, 2000, p.14). É interessante lembrar que, inicialmente, a opção por uma estratégia de Desenvolvimento Local não estava evidente. É importante destacar ainda que o eixo de atuação do projeto é a educação sob a forma de capacitação. Daí a metodologia GESPAR, que representa não só um “modelo de gestão de capacitação”, mas também uma

⁹⁶ Foge do escopo deste trabalho uma discussão aprofundada da questão do desenvolvimento local e suas implicações. Para uma rápida discussão de seu histórico, interpretações teóricas e visão da equipe que executou os projetos BNB/PNUD e BNDES/PNUD, ver PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA BNDES/PNUD (2000, p.31-43). É relevante, no entanto, passar por algumas definições. De acordo com outra publicação com a participação da mesma equipe:

Quando falamos em desenvolvimento local estamos nos referimos (sic) não só ao desenvolvimento econômico, mas também ao desenvolvimento social e sustentável ambientalmente. Por isso, é preciso realizar investimentos em capital humano, capital social e financeiro. **O enfoque do desenvolvimento local possui uma visão integrada dessas dimensões, a partir de um desenho que é realizado nos próprios territórios e com a efetiva participação dos atores locais.** (ALBUQUERQUE;ZAPATA, 2006, p.51, grifo nosso).

Outra definição é a apresentada por Buarque (2006, p.25, grifo do autor):

O **desenvolvimento local** pode ser conceituado como um **processo endógeno** de mudança, que leva ao **dinamismo econômico** e à **melhoria da qualidade de vida** da população em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos. Para ser consistente e sustentável, o desenvolvimento local deve mobilizar e explorar as **potencialidades** locais e contribuir para **eleva as oportunidades sociais** e a **visibilidade e competitividade da economia local**; ao mesmo tempo, deve assegurar a **conservação dos recursos naturais** locais.

estratégia que demarca “processos participativos de formação”. (BOCAYUVA;CASTRO, 2000, p.14-49).

O diagnóstico da avaliação externa (BOCAYUVA;CASTRO, 2000, p.60) aponta que o projeto Banco do Nordeste/PNUD foi bem-sucedido, principalmente levando em conta o difícil contexto da região Nordeste, na qual foi implementado. Nesse sentido, a avaliação apresenta alguns resultados do projeto. Ela demonstra que quase todas as metas previstas no projeto foram de fato alcançadas. Vale dizer que os resultados apresentados são feitos em termos de “produtos” (tal como definido na seção 3.1.3, isto é, diretamente atribuível ao projeto em questão). Por exemplo, em termos de número de organizações apoiadas, número de produtores e técnicos treinados nas organizações, famílias beneficiárias diretas do projeto etc. A única meta não alcançada foi o número de beneficiários do setor informal da economia, embora tenha ficado bastante próximo (BOCAYUVA;CASTRO, 2000, p. 26).

Portanto, do ponto de vista de “produtos”, o projeto teve sucesso ao superar praticamente todas as metas previstas inicialmente. A partir de entrevistas realizadas com atores relacionados ao projeto, o relatório aponta uma série de percepções que ajudam a compreender melhor seus resultados. Entre os pontos positivos (BOCAYUVA;CASTRO, 2000, p. 29-30), está o fato de ele ter conseguido criar uma metodologia inovadora e eficiente de capacitação. No mesmo sentido, destaca-se a formação do capital humano por meio da capacitação como o resultado mais importante do projeto. Em um outro nível, ressaltam-se o fortalecimento organizacional e a formação de capital social.

O relatório aponta ainda alguns resultados que não foram plenamente alcançados (BOCAYUVA;CASTRO, 2000, p. 30-31): o desempenho empresarial das organizações apoiadas, no momento de avaliação, ainda deixava a desejar. Como consequência, havia dificuldade em medir a melhoria na renda das famílias beneficiadas. Ainda considerando o aspecto produtivo, havia a percepção de que faltou capacitação para melhorar a gestão das empresas implicadas no projeto.

Finalmente, o relatório indica um consenso em relação aos temas que foram tratados insuficientemente pelo projeto, como a dimensão política dos processos, a questão de gênero, a dimensão ambiental, as questões relacionadas aos aspectos econômicos e produtivos e a noção de desenvolvimento. Entre estes, aqui vale a

pena se concentrar especificamente em dois deles, a saber, a dimensão ambiental e a noção de desenvolvimento (BOCAYUVA; CASTRO, 2000, p. 31-32).

Assim, teria havido pouca discussão crítica do conceito de desenvolvimento, bem como insuficiente consideração de temas ambientais. Aqui cabe uma observação. Como foi visto no primeiro capítulo, o PNUD utiliza o paradigma do desenvolvimento humano sustentável como base para suas intervenções. Partindo dele, poderia ser possível aproveitar toda a discussão realizada no âmbito do Programa no tocante ao desenvolvimento humano e na própria ONU em relação à questão da sustentabilidade para enriquecer o projeto. O fato de essa aproximação não ter ocorrido pode indicar a falta de uma ligação mais próxima do PNUD com o projeto.

Finalmente, o relatório da avaliação externa afirma que, entre os entrevistados do Banco do Nordeste, há consenso ao perceber tanto a atuação do PNUD quanto o projeto em si como altamente positivos. Além disso, enxergaram todo o processo como realmente participativo e consideram que a contribuição mais importante do PNUD estava nas:

ênfases metodológicas no social, na elaboração de uma axiologia pedagógica e institucional, na mobilização das comunidades e nas ênfases temáticas em questões como a importância da participação, do valor da pessoa, da visão estratégica das ações capacitadoras. (BOCAYUVA; CASTRO, 2000, p. 36).

Além disso, o PNUD defendia a necessidade de seguir o ritmo das próprias comunidades, isto é, de mais longo prazo, devido à sua visão mais ligada à capacitação e às questões sociais. No mesmo sentido, o relatório de avaliação externa aponta que as entrevistas com os prefeitos dos municípios contemplados pelo projeto⁹⁷, bem como com os membros das equipes locais e com voluntários, mostram uma visão positiva em relação à contribuição do PNUD.

⁹⁷ Para uma análise em termos de alguns “recortes territoriais” específicos contemplados no projeto, ver Bocayuva e Castro (2000, p. 56-57). Para um estudo de caso do município de Vicência, é útil voltar-se para Thimoteo (2001). Nele é apresentada a iniciativa “Escolas Rurais Construindo o Desenvolvimento Local”, finalista na premiação do Programa Gestão Pública e Cidadania da FGV/SP. Embora seja uma iniciativa da Secretaria Municipal de Educação, é reconhecido e evidenciado o papel que teve o projeto BNB/PNUD como base para a iniciativa.

4.1.1 A Metodologia GESPAR

A metodologia GESPAR (Gestão Participativa para o Desenvolvimento Local) surge no âmbito do projeto BNB/PNUD e da necessidade de criar processos e métodos de trabalho, que levassem em conta questões referentes ao desenvolvimento local. A partir disso, houve um esforço de sistematização dos métodos pedagógicos⁹⁸ utilizados criando assim a GESPAR. Basicamente, trata-se de uma metodologia de capacitação que se concentra em três eixos: a capacitação de agentes produtivos (desenvolvimento produtivo), a capacitação de prefeituras e outros órgãos de apoio (desenvolvimento institucional) e a capacitação das comunidades locais (desenvolvimento comunitário) (PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA BNDES/PNUD, 2000, p. 36).

De acordo com BNDES/PNUD (2000, p.7-8), os princípios básicos da metodologia passavam pela participação dos atores locais, por partir de sua experiência real e de um ambiente de oficina (“aprender fazendo”). Dessa forma, a capacitação buscava auxiliar na construção da cidadania dos atores para gerar transformações em seu entorno. Em um primeiro momento, buscava-se a auto-organização da comunidade, o fortalecimento das organizações existentes e a criação de empreendimentos associativos. Em seguida, a metodologia tratava de capacitar para a gestão participativa os membros das organizações associativas de produtores, para que estas se desenvolvessem.

Dessa maneira, está claro que a proposta não era impor uma forma de trabalho pronta e acabada, mas ir construindo-a por meio de oficinas e eventos nas comunidades. Mesmo após uma fase de sistematização mais avançada, ela continuaria sendo discutida e melhorada no âmbito das reuniões dos técnicos e das comunidades, partindo da realidade destas últimas. Uma das entrevistadas, participante de uma associação de moradores na Península de Itapagipe, comenta acerca da construção conjunta da metodologia:

- [...] eles estavam construindo uma metodologia e que juntos a gente foi melhorando esta metodologia de atuação em bairros periféricos de Salvador...
- Que era aquela da gestão participativa?
- Exatamente, que era da GESPAR. E, assim, a gente acha que colaborou muito enquanto comunidade, não tem nomes assim, mas a

⁹⁸ Para uma análise das referências teóricas nas quais se baseiam a concepção pedagógica da metodologia, ver PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA BNDES/PNUD (2000, p. 50-65).

comunidade evidentemente colaborou muito. (NASCIMENTO, M., 2006).

4.2 O Projeto BNDES/PNUD de Desenvolvimento Local

De acordo com o Documento de Projeto do BNDES/PNUD (BNDES/PNUD, 2000, p. 6), a partir de 1998, a Área Social do BNDES passou a analisar diversas iniciativas e metodologias de desenvolvimento local em diferentes regiões do Brasil. Entre as diferentes experiências, teve especial atenção o projeto BNB/PNUD. Dessa forma, o BNDES considerou a metodologia e a operacionalização do projeto adequadas para a atuação do Banco na promoção do desenvolvimento local. Nas palavras da coordenadora do projeto:

[...] quando as pessoas da Área Social do banco BNDES foram procurar a mim como coordenadora do Banco do Nordeste/PNUD, já foram querendo esta equipe. Porque o que eles queriam era ampliar a experiência do Nordeste para o Brasil, já que o BNDES era um banco nacional e o Banco do Nordeste era um banco da região nordeste. (ZAPATA, M., 2006).

Nesse sentido, fica claro que o BNDES buscou não somente a metodologia e a experiência do projeto anterior, mas também a própria equipe que havia executado o projeto. Além disso, o BNDES conservou o PNUD como a instituição parceira também para o novo projeto. Tanto o documento de projeto como o relatório final apontavam uma lista quase idêntica de razões pelas quais a cooperação técnica com o PNUD havia sido mantida:

- a) A experiência em ações inovadoras/piloto, assegurando autonomia e visibilidade da marca PNUD em ações de desenvolvimento local no Brasil;
- b) A possibilidade de intercâmbio com experiências bem-sucedidas de outros projetos de cooperação internacional;
- c) A possibilidade de trabalho conjunto com outras agências do sistema das Nações Unidas (UNICEF, UNESCO, FAO, OIT), para implementação de ações conjuntas;
- d) A experiência do PNUD no estabelecimento de parceria com instituições financeiras internacionais;
- e) A *expertise* do PNUD em processos de contratação de consultorias e aquisição de bens e serviços para projetos deste tipo;
- f) A garantia para o Projeto de auditoria por órgãos de controle nacional e internacional. (PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA BNDES/PNUD, 2003a, p.6).

É muito importante analisar quais delas de fato se confirmam, e em que grau, no desenrolar do projeto. Essa análise será tema da seção 4.4.

Assim, o projeto BNDES/PNUD tinha como objetivo principal “contribuir para a melhoria das condições de vida, da ocupação e da renda, em especial das populações carentes, em regiões selecionadas.” (BNDES/PNUD, 2000, p. 12). Como objetivo imediato, o projeto apontava a implementação de processos de capacitação e articulação de atores locais em apoio ao desenvolvimento local. Isso deveria ser feito de forma a estimular a inclusão social e a cidadania, ampliar e diversificar as atividades econômicas, respeitar o meio ambiente e aumentar a eficiência e a eficácia da gestão pública. Além disso, buscava ainda a formação de facilitadores/multiplicadores das metodologias. O projeto procurava também mobilizar, fortalecer e articular as diferentes organizações existentes, inclusive do ponto de vista produtivo e empresarial (BNDES/PNUD, 2000, p. 12-13).

Se comparado com o seu antecessor, o projeto BNDES/PNUD contava com uma maior abrangência espacial, incluindo, além do Nordeste, as regiões Sul e Norte. Apesar de no documento de projeto estar prevista a atuação em 21 territórios e 57 municípios (BNDES/PNUD, 2000, p.9 e p. 14), o relatório final do projeto (PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA BNDES/PNUD, 2003a, p. 3) aponta que foram beneficiados 17 territórios e 61 municípios, como é possível notar no quadro 1 a seguir:

UF	TERRITÓRIOS	MUNICÍPIOS	UF	TERRITÓRIOS	MUNICÍPIOS
BA	Península de Itapagipe	Salvador⁹⁹	RN	Serra do Mel	Serra do Mel
CE	Bacia do Rio Curu	Tejuçuoca	AC	Alto Acre	Brasiléia
		Apuiarés			Assis Brasil
		General Sampaio			Epitaciolândia
		Pentecoste			Xapuri
	Baixo Médio Acaraú	Sobral ¹⁰⁰	AP	Vale do Jari	Laranjal do Jari
		Massapé			Vitória do Jari
		Meruoca	PA	Nordeste Paranhense	Almeirim
		Santana do Acaraú			Igarapé-Açu
	Fortaleza	Fortaleza ¹⁰¹ (Serrinha)			Maracanã
		Icapuí			Santa Maria do Pará
MA	Alto Itapecurú	Colinas		Santarém	São Francisco do Pará
		Mirador			Lago Grande do Curuai
	Baixada Maranhense	Anajatuba		SC	Reserva Extrativista
		Cantanhede			Chapecô
		Matões do Norte			Alto Bela Vista
		Miranda do Norte			Arabutã
PB	Microrregião de Patos	Patos			Arvoredo
		São Mamede			Concórdia
		Santa Teresinha			Coronel Martins
					Dionísio Cerqueira
PE	Camaragibe	Camaragibe			Guaraciaba
	Zona da Mata Norte	Timbaúba			Guarujá do Sul
		Vicência			Ipumirim
		Aliança			Jupia
		Buenos Aires			Nova Itaberaba
		Nazaré da Mata			Novo Horizonte
		São Vicente Ferrer			São Lourenço do Oeste
		Tracunhaém			São Miguel do Oeste
	Parque Nacional Serra da Capivara	Coronel José Dias			
		João Costa			
		São Lourenço do Piauí			
		São Raimundo Nonato			

Quadro 1 – Territórios e Municípios beneficiados pelo projeto BNDES/PNUD – Brasil – 2003

Fonte: PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA BNDES/PNUD (2003b,p. 1-2).

⁹⁹ Somente alguns bairros.

¹⁰⁰ Só população rural.

¹⁰¹ Somente alguns bairros.

Pode-se ainda reunir os diferentes territórios e municípios beneficiados pelo projeto em grupos distintos¹⁰². Um grupo seria o de “áreas de consolidação” no qual o projeto buscaria complementar e ampliar aquelas atividades já realizadas no âmbito da parceria BNB/PNUD. Outro seria o de “áreas de implantação” em que as intervenções se dariam desde sua fase inicial¹⁰³ (BNDES/PNUD, 2000, p. 14).

De acordo com o relatório final (PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA BNDES/PNUD, 2003a, p. 6-7), os resultados esperados com a implementação do projeto eram:

- a) obter organizações sociais “eficientes, eficazes e sustentáveis”;
- b) criar instâncias de coordenação institucional local “eficazes, autônomas e legítimas”;
- c) inserir pequenos empreendedores e empreendimentos em cadeias produtivas e possibilitar acesso ao crédito;
- d) promover comitês locais Pró-Agenda 21 “representativos e pró-ativos”.

No mesmo sentido, o documento de projeto (BNDES/PNUD, 2000, p. 9) traçou algumas metas a serem alcançadas pelo projeto, como se pode ver na tabela a seguir:

¹⁰² Aqui cabe notar que o documento de projeto (BNDES/PNUD, 2000, p. 9), na verdade, faz a classificação em três grupos. Além de áreas de consolidação e implantação, haveria ainda um terceiro grupo, que seriam as “áreas de aliança”. Nesse grupo estariam as regiões onde haveria projetos já realizados por fundações como Odebrecht, Kellogs e Ayrton Senna, que seriam ampliados pelo Projeto BNDES/PNUD. No entanto, essas “áreas de aliança” não apareceram nem no relatório final (PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA BNDES/PNUD, 2003a) nem nas entrevistas realizadas. Mas, a fundação ORSA aparece como uma das parceiras na região do Vale do Jarí (AP). (PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA BNDES/PNUD, 2003d, p. 88-92). Apesar desta parceria, não há elementos para concluir que se trata de uma área de aliança, isto é, de apoio a um projeto já em curso desenvolvido por uma das fundações. Portanto, faltam informações em relação a se, de fato, houve “áreas de aliança”.

¹⁰³ É relevante apontar que a classificação exata dos territórios e municípios nos diferentes grupos apontados não é realizada nem no documento de projeto (BNDES/PNUD, 2000) nem no relatório final. (PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA BNDES/PNUD, 2003a). Mesmo depois das entrevistas realizadas com os técnicos envolvidos no projeto, não foi possível sistematizar quais eram os territórios pertencentes a cada um dos grupos. Dessa forma, a classificação de alguns territórios aparece de forma isolada em algumas entrevistas. Por exemplo, o Parque Nacional Serra da Capivara (PI) é uma área de implantação e a Península de Itapagipe (BA) é de consolidação.

Tabela 3 – Metas para o projeto BNDES/PNUD de Desenvolvimento Local (BRA/00/031) – Brasil – 2000

Especificação	Meta
N. de áreas geográficas de Atuação	21
N. de municípios	57
N. de organizações apoiadas ¹⁰⁴	1.254
N. de dirigentes/funcionários/produtores capacitados nas organizações apoiadas	25.080
N. de representantes, lideranças comunitárias e assessores técnicos nas áreas apoiadas	4.560
N. de técnicos das instituições e entidades de apoio capacitados	840

Fonte:BNDES/PNUD (2000, p.9).

Além de estabelecer metas, o documento de projeto também propõe uma série de indicadores a partir dos quais seria possível analisar o projeto. Eles foram classificados em dois níveis distintos. O primeiro deles foi denominado de “implementação”, que se assemelha ao nível de “produtos”, tal como definido pelo PNUD e explicitado na seção 3.1.3 do capítulo anterior. O segundo deles foi classificado de “impacto”, sendo subdividido em indicadores de resultado derivados da execução (semelhantes ao nível de “efeitos”) e indicadores de contribuição (que seriam os “impactos”) (BNDES/PNUD, 2000, p. 18).

Finalmente, é relevante fazer algumas observações preliminares em relação ao orçamento do projeto. De acordo com o documento de projeto (BNDES/PNUD, 2000, p.28), o financiamento viria 100% do governo brasileiro, mais especificamente do Fundo Social do BNDES. Assim, o orçamento total era de 9.320.998 de reais (correspondente a 5.266.101 de dólares calculado à taxa de câmbio das Nações

¹⁰⁴ Inclui organizações empresariais, instituições públicas e organizações da sociedade civil.

Unidas de maio de 2000 de 1.77 R\$/US\$). Já de acordo com tabela apresentada no relatório final (PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA BNDES/PNUD, 2003a, p. 11), após uma revisão do projeto, o orçamento sofreu uma pequena alteração, caindo para 5.114.193 de dólares.

4.2.1 O projeto na Península de Itapagipe

Como é possível ver no Quadro 1, o projeto BNDES/PNUD atuou em 17 territórios. Para este trabalho, foi escolhido um deles para uma análise aprofundada, a saber, a Península de Itapagipe, em Salvador (BA). Esta escolha se deu devido a dois motivos. O primeiro deles é que se tratava de uma área de fácil acesso, e o fato de ter ocorrido o evento “Expo Desenvolvimento Local 2006” em Salvador, onde entrevistas com os técnicos da equipe executora do projeto seriam realizadas. Dessa forma, foi possível, além de fazer essas entrevistas, realizar uma visita de campo à Península de Itapagipe e entrevistar beneficiários do projeto. O segundo motivo é que se tratava de uma região “madura”, isto é, com um histórico de mobilizações e na qual estiveram ativos tanto o projeto BNDES/PNUD quanto o BNB/PNUD.

A Península de Itapagipe está localizada no lado noroeste da cidade de Salvador (BA) e é formada por 14 bairros: Ribeira, Itapagipe, Bonfim, Monte Serrat, Dendezeiros, Bairro Machado, Uruguai, Vila Ruy Barbosa, Massaranduba, Baixa do Petróleo, Roma, Mares, Calçada e Alagados. (CAMMPI, 2007).



Fotografia 1 – Vista aérea de Salvador (BA) e Península de Itapagipe no detalhe
 Fonte:Elaboração própria a partir de Google (2007).

A Península de Itapagipe foi, portanto, um dos territórios trabalhados tanto pelo projeto BNDES/PNUD como pelo seu antecessor, sendo, portanto, uma área de “consolidação”. Mas, antes de passar para a ação do PNUD na região, é fundamental perceber que aquele já era um território com um alto nível de organização social. Isso pode ser percebido claramente em alguns depoimentos. Neste sentido, de acordo com Nascimento, R. (2006), já havia várias organizações do movimento social, bem como escolas comunitárias, creches, associações etc. O território era uma área de mangue, que foi ocupada e aterrada e houve uma luta constante da população pelas questões da moradia, saneamento e saúde. Ainda segundo Nascimento, R., (2006), a população foi criando organizações para a busca de seus direitos, e já existiam algumas tentativas inclusive de fazer com que as organizações trabalhassem em rede. Mas segundo ele foi a partir da chegada do PNUD¹⁰⁵ que se configurou uma rede mais consolidada com foco no território como um todo. No mesmo sentido, outra entrevistada (NASCIMENTO, M., 2006) afirma

¹⁰⁵ Conforme ficará claro na seção 4.4 deste capítulo, quando os entrevistados das associações de Itapagipe mencionam o PNUD, eles estão, na verdade, referindo-se à equipe executora do projeto.

que a população se sentia excluída de alguns direitos básicos e percebeu que não adiantava ficar reclamando, mas que eles precisavam se articular. A partir disso as organizações foram sendo criadas e mais tarde o PNUD surgiu na região.

Portanto, se de certa forma a chegada dos projetos do PNUD foi um marco para a região, é necessário ter em mente que a mobilização dos atores do território não chegou com o Programa, mas já estava presente há muitos anos.

Aqui cabe uma ressalva. Embora o foco do capítulo seja especificamente o projeto BNDES/PNUD, na aproximação à realidade da Península de Itapagipe ficou claro que é difícil dissociá-lo de seu antecessor. Nesse sentido, para analisar alguns dos aspectos do BNDES/PNUD, é necessário retomar algumas ações e experiências realizadas ou concebidas durante o projeto BNB/PNUD. Na verdade, do ponto de vista dos atores locais entrevistados, não há uma ruptura na passagem de um para o outro. Assim, Nascimento, M. (2006) e Nascimento, R. (2006) apontam que os moradores da região foram informados da mudança pela equipe executora, mas afirmam que, na prática, o novo projeto foi uma complementação do projeto anterior, tendo seu caráter de continuação reforçado pelo fato de a equipe ter sido mantida para o novo projeto. No entanto, sempre que a distinção entre os projetos for clara, o texto tratará de diferenciá-los.

Para tratar dos primeiros contatos da equipe executora do projeto com a região da Península de Itapagipe, ainda na época do projeto BNB/PNUD, vale apresentar as considerações de uma das entrevistadas:

Ele surgiu fazendo propaganda nos bairros periféricos dizendo assim: quem quer dinheiro na comunidade vá a uma grande reunião que seria realizada em um colégio aqui da Península de Itapagipe [...] e que lá a gente vai ver a forma de ganhar dinheiro. Eu sei que nesta primeira reunião tinha quase 2.000 pessoas. Quando a gente chegou lá, a gente encontrou não foi dinheiro, nem nenhuma mágica para ganhar dinheiro, mas foram técnicos que se identificou [sic] como do PNUD colocando uma proposta de intervenção aqui na Península de Itapagipe. E a partir daí a gente teve várias reuniões em que se discutia a idéia de um desenvolvimento local para esta área da Península que incluía os 14 bairros, mas não com foco do desenvolvimento nos poderosos ou em um sistema que vinha impor, impunha pra gente, mas um desenvolvimento que a gente pensasse... Os moradores pensassem na idéia de desenvolvimento no conceito que a gente tinha e a partir daí a gente começou a ficar junto. (NASCIMENTO, M., 2006).

Na Península de Itapagipe, o processo de mobilização e organização de atores e associações por meio das capacitações deu origem, ainda na época do

projeto BNB/PNUD, a uma série de “produtos” para o apoio do desenvolvimento local na região.

O primeiro deles é a Comissão de Articulação e Mobilização dos Moradores da Península de Itapagipe (CAMMPI), percebida como de grande importância pelos membros das associações locais entrevistadas. Como consequência do primeiro fórum de desenvolvimento local organizado na região, os próprios membros das diferentes associações dos 14 bairros da Península viram a necessidade de formar uma comissão para discutir, e a partir daí surgiu a CAMMPI. (NASCIMENTO, M., 2006). A Comissão se organiza em rede e atualmente é formada por mais de 40 associações. Embora houvesse uma discussão de institucionalização da rede, e que ela fosse transformada em pessoa jurídica, a comunidade decidiu mantê-la não formalizada porque receavam que, do contrário, poderia haver uma disputa política e partidária mais acentuada (NASCIMENTO, R., 2006).

Um segundo “produto” desse processo é o Núcleo de Articulação Institucional (NAI)¹⁰⁶, cujo papel é dar apoio técnico para as estratégias e decisões tomadas pela comunidade relacionadas ao desenvolvimento da região. Ele é formado por diversas instituições governamentais, como a Administração Regional da prefeitura, e também por faculdades, como a Universidade Católica do Salvador (UCSAL). A idéia é que haja um equilíbrio entre a CAMMPI, formada pelas associações, e a NAI, formada pelos “técnicos”, para que estes últimos não se sobreponham e acabem por decidir os rumos da comunidade (NASCIMENTO, R., 2006).

O fórum anual de desenvolvimento pode ser considerado também um “produto” desse processo, que tenta reunir todos os segmentos que trabalham na Península de Itapagipe, tanto organizações como indivíduos, e que em 2006 chegou a ter cerca de 500 pessoas. Finalmente, é possível destacar a geração do Plano Referencial¹⁰⁷ da região, que se trata de um plano de ação criado nas discussões do dia-a-dia da comunidade para traçar o diagnóstico da região bem como as diretrizes para o futuro. Em sua primeira versão, tinha um horizonte de tempo de cinco anos e, no fórum anual de 2006, ele foi revisitado e agora traz uma previsão para 10 anos (NASCIMENTO, R., 2006).

¹⁰⁶ Para mais detalhes em relação à formação do NAI e também da CAMMPI, ver Histórico (2007).

¹⁰⁷ O Plano Referencial cobre cinco áreas temáticas (cada qual com uma subcomissão): Geração de Trabalho e Renda, Moradia e Qualidade de Vida, Meio Ambiente, Violência e Serviços Sociais Básicos. A versão antiga do plano pode ser acessada pelo sítio da CAMMPI em Plano (2007). A versão nova ainda não está disponível, mas deve ser publicada ainda em 2007, segundo Nascimento, R. (2006).

Dessa forma, está claro que as questões apontadas tiveram o seu início durante o projeto BNB/PNUD. No entanto, todas elas continuaram sendo apoiadas durante o projeto BNDES/PNUD. No caso da CAMMPI e do NAI, por exemplo, passou-se a buscar um aumento no número de instituições participantes e fortalecer ainda mais as organizações. Mas o foco passou a ser especificamente a questão produtiva, como se pode ver nas palavras da coordenadora do projeto na Península de Itapagipe:

[...] os três anos do BNDES [projeto BNDES/PNUD] a gente focalizou esse aspecto da produção. Porque a gente já tinha consolidado a parte organizacional. Claro que a gente apoiou a parte organizacional. Mas o enfoque foi o trabalho produtivo. (RAMOS, 2006).

Nesse sentido, construindo sobre o grau de mobilização atingido pelo histórico da região e todo o processo vivido no projeto anterior, o projeto BNDES/PNUD tentou aumentar o apoio aos grupos produtivos já existentes, bem como ajudou na criação de novos. Alguns projetos produtivos foram criados com esforço participativo conjunto dos técnicos e dos moradores da região. Alguns exemplos de projetos realizados são o de fortalecimento do *design* do artesanato e construção do centro do artesão, desenvolvimento da pesca por meio do criatório de ostras, desenvolvimento do pólo cultural do Forte de Monte Serrat, cooperativa de reciclagem de lixo envolvendo jovens, entre outros (PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA BNDES/PNUD, 2003c, p. 6-7).

4.3 Resultados do Projeto BNDES/PNUD

Conforme já foi explicitado, o projeto BNDES/PNUD não sofreu uma avaliação externa. Portanto, para analisar os resultados do projeto, são levados em conta o relatório final do projeto e as entrevistas realizadas.

O relatório final (PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA BNDES/PNUD, 2003a, p.7-10) apresenta os resultados do projeto em termos de “produtos”, mas não retoma muitos dos indicadores traçados no documento de projeto (BNDES/PNUD, 2000, p.18-19). Além disso, alguns são relativamente subjetivos, como número de conselhos microrregionais de desenvolvimento local implantados com “representatividade e autonomia” ou número de organizações ambientais “fortalecidas”. É difícil ainda fazer uma comparação com as metas propostas no

documento de projeto (BNDES/PNUD, 2000, p. 9), pelo fato de as metas não serem apresentadas em categorias claras e semelhantes aos resultados apresentados no relatório final. De qualquer maneira, no quadro a seguir é possível ver alguns dos principais resultados divididos nas diferentes dimensões:

Dimensão comunitária	Dimensão institucional	Dimensão produtiva
a) 482 organizações “capacitadas e fortalecidas” na visão do desenvolvimento local; b) 19 estruturas locais de gênero capacitadas; c) 26 organizações ambientais “fortalecidas”; d) Nove conselhos microrregionais de desenvolvimento local implantados, com “representatividade e autonomia.”	a) 84 acordos estabelecidos e 294 parceiros “articulados” (prefeituras, ONGs, universidades, entre outros), com 132 técnicos das instituições capacitados em desenvolvimento local; b) Cinco núcleos de Articulação Institucional “coordenados e engajados” nos processos de desenvolvimento local; c) 44 prefeituras municipais “atuantes” nos processos de desenvolvimento local.	a) 188 organizações de produtores representativas” e formadas em aspectos produtivos e gerenciais b) 63 eixos produtivos identificados, priorizados e focados no desenvolvimento local dos territórios para projetos de inserção dos pobres; c) 147 facilitadores/ multiplicadores formados como agentes de desenvolvimento; d) Seis projetos estruturadores gerados na estratégia de desenvolvimento local e 25 projetos produtivos gerados com um total de 9.961 famílias beneficiárias.

Quadro 2 – Principais resultados do projeto BNDES/PNUD divididos nas dimensões comunitária, institucional e produtiva

Fonte: PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA BNDES/PNUD (2003a, p. 7-8).

A partir da leitura do relatório final PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA BNDES/PNUD (2003a, p.13-27), das entrevistas realizadas e da observação da

realidade no território da Península de Itapagipe¹⁰⁸ é possível chegar à conclusão de que o projeto teve sucesso no trabalho com as organizações locais e os atores, do ponto de vista de sua capacitação e das construções conjuntas realizadas. Assim, bons resultados foram alcançados no apoio à criação de organizações locais e na sua articulação em redes com outras organizações, tanto de moradores como do Poder Público, universidades, centros de pesquisa etc.

Reforçando esta análise, Arns (2006) tem a percepção de que o trabalho do projeto, na sensibilização e mobilização das comunidades em torno de idéias e valorizando suas próprias capacidades de analisar a realidade e propor soluções, foi bastante positivo. Dessa forma, essa dimensão comunitária do projeto teve muito sucesso. Ele lembra ainda que há uma série de multiplicadores capacitados pelo projeto e que continuam trabalhando nas áreas. Destaca ainda que os indivíduos das comunidades que participaram do projeto tiveram uma mudança em sua vida prática, em sua inserção na comunidade e no seu relacionamento com a sua propriedade, mesmo que não tenham despontado como novas lideranças locais. Porém, ele indica que a dimensão institucional (isto é, a relação com as prefeituras e outros órgãos de apoio) teve menos êxito. Isso porque a tentativa de modificar comportamentos e práticas dentro das prefeituras, por exemplo, era um enfrentamento muito mais difícil de ser feito. Apesar disso, ele reconhece que ficaram algumas sementes nas prefeituras, de funcionários que participaram das capacitações e passaram a se posicionar de maneira diferenciada dentro da instituição.

De acordo com um Oficial de Programa do PNUD (OFICIAL, 2007) que esteve próximo ao projeto, seu principal ponto positivo foi o incentivo à participação e a relação direta com as comunidades. Contudo, ele destaca que uma das dificuldades do projeto foi articular as demandas geradas pelas comunidades com outros níveis, como a região em volta ou até mesmo com o próprio Estado.

Partindo da leitura do relatório final e de algumas das entrevistas, aparece a percepção de que a dimensão produtiva do projeto ficou aquém do esperado. Parece claro, também, que o relatório relaciona esse resultado à atuação do BNDES no projeto, haja vista a diminuição no repasse dos recursos por parte do Banco¹⁰⁹

¹⁰⁸ Os resultados específicos em relação à Península de Itapagipe são tema da próxima seção.

¹⁰⁹ De acordo com o relatório final (PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA BNDES/PNUD, 2003a, p. 11) os desembolsos efetivamente realizados ficaram bastante abaixo do orçamento original,

(PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA BNDES/PNUD, 2003a, p. 17), sua negativa em financiar as atividades produtivas das associações apoiadas pelo projeto e ainda a decisão de não estender o projeto para um período mais longo (PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA BNDES/PNUD, 2003a, p. 20-22). Diante disso, duas hipóteses podem ser levantadas inicialmente: a primeira é de que a mudança no governo federal, no início de 2003, e a conseqüente entrada de uma nova diretoria no Banco tenham feito com que esse projeto deixasse de ser uma prioridade. A segunda é que o projeto tenha sido entendido pelo novo governo brasileiro e pela nova administração do PNUD no Brasil como um exemplo dos abusos na utilização da modalidade execução nacional/financiamento pelo governo (tal como explicitado na seção 2.2.3.) e, como conseqüência, o BNDES deixou de apoiar o projeto.

As entrevistas realizadas tendem a reforçar a primeira hipótese. O Oficial de Programa do PNUD que acompanhou o projeto (OFICIAL, 2007) opina que a nova administração do BNDES questionava a essência do projeto. Por sua vez, Zapata (2006) afirma que não houve qualquer problema em relação ao PNUD, “que foi até o último momento um grande parceiro e um grande apoiador do projeto”. No entanto, aponta que houve mudanças na direção do BNDES que foram fatais para o bom andamento do projeto. Embora a equipe do projeto tivesse uma expectativa positiva em relação à mudança de governo, em sua visão, a nova administração do Banco teve uma visão equivocada ao desconsiderar os projetos em andamento da gestão anterior. Ainda de acordo com Zapata (2006), isso gerou uma grande decepção nas comunidades, uma vez que logo depois de os projetos produtivos construídos de forma participativa estarem prontos para receber o financiamento do Banco houve a ruptura.

No mesmo sentido, Jofilsan (2006) opina que a mudança de governo contribuiu, mas que até projetos que já haviam sido alinhavados e encaminhados não tiveram resposta por parte do Banco. Ele aponta uma discordância importante entre a equipe executora do projeto e o BNDES: o Banco queria começar

alcançado somente 3.070.904 de dólares. Ou seja, somente 60% do orçamento original de 5.114.193 de dólares. É importante ressaltar que os dados dos desembolsos realizados são até 10 de junho de 2003. No entanto, como o projeto teve seu término efetivo em 21 de julho de 2003 (PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA BNDES/PNUD, 2003a, p. 3), não seria razoável imaginar que nos últimos dias houvesse um grande aumento de desembolsos que fizesse os desembolsos efetivamente realizados se aproximarem do orçamento original.

diretamente com o desenvolvimento empresarial, e a equipe insistia que primeiro era necessário um trabalho de organização social¹¹⁰. A partir disso, posteriormente a sociedade organizada é que teria “condições de fazer uma opção por alguma atividade que gere renda. Não dá para você chegar e impor a partir de demandas vindas de alguns técnicos que ninguém sabe de onde saiu.” Assim, ele considera esta questão um determinante para o fracasso na dimensão produtiva. No entanto, aponta que essa dimensão não foi um “fracasso total”, uma vez que em alguns lugares, como Colinas (MA), houve bons resultados nesse aspecto.

Já Ramos (2006) afirma que no projeto não estava programada a alocação de recursos para infra-estrutura produtiva, mas que estava prevista a organização de grupos produtivos e que o BNDES entraria depois apoiando-os. Mas, de acordo com ela (RAMOS, 2006), isso não aconteceu “porque a perspectiva de apoio financeiro do BNDES estava centrada em outra lógica, não na lógica do desenvolvimento local, mas na lógica do capital”.

Por sua vez, Arns (2006) também considera que foi na dimensão econômica e produtiva que o projeto menos avançou. No entanto, embora também reconheça que o fato de o BNDES não financiar os projetos tenha prejudicado o projeto e desgastado a relação com a equipe e com os territórios, ele enfatiza outras questões que explicam o porquê de a equipe ter tido dificuldade em produzir resultados nessa dimensão. A primeira delas seria que a equipe executora do projeto tinha um perfil mais relacionado à perspectiva de sensibilização e mobilização das comunidades, incentivando-as a pensar suas próprias realidades. A segunda é que, ao mesmo tempo que a equipe estava tentando fomentar as atividades produtivas nas comunidades, algumas ONGs estavam tendo sucesso com resultados concretos, mas a equipe não conseguiu trazer essas experiências para a reflexão interna do próprio projeto. Finalmente, a terceira seria que, em geral, o projeto trabalhou com os “deserdados organizacionais” (isto é, aqueles que não trabalhavam, não se sentiam representados ou tinham conflitos com as organizações existentes) dos territórios. Dessa forma, o projeto conseguia mobilizar esse público, mas tinha muito mais dificuldade e dialogava menos com os movimento sociais, ONGs, sindicatos, etc. E, nos territórios onde se tentou uma aproximação com essas organizações, a

¹¹⁰ É relevante notar que, segundo ele, a relação com o Banco do Nordeste foi muito melhor e com resultados mais concretos. Isso porque o BNB teve paciência ao acompanhar a equipe e trabalhar a organização social, a capacitação, o empoderamento das comunidades e depois, efetivamente, financiar alguns projetos. (JOFILSAN, 2006).

relação era conflituosa entre as próprias organizações, fazendo com que muita energia da equipe fosse dispensada na mediação de conflitos internos.

4.3.1 Resultados do Projeto BNDES/PNUD na Península de Itapagipe

De acordo com o Relatório da Efetividade do Desenvolvimento de 2001 (UNDP, 2001b, p.15-16), as avaliações de projetos em geral tendem a focar três dimensões: relevância, performance e sucesso. Aqui a análise se concentrará na terceira dimensão, porque, de acordo com o próprio relatório, é esta quem mais se aproxima da essência do conceito de efetividade do desenvolvimento. Esta dimensão é baseada em três critérios: o primeiro deles é o impacto, conforme apresentado no capítulo 3, que representa o efeito geral de uma intervenção, que vai além do cumprimento dos objetivos imediatos e se concentra em mudanças sociais, econômicas e ambientais mais amplas. O segundo é a sustentabilidade, também definida nos termos apresentados no capítulo 3, isto é, a durabilidade dos resultados depois de terminadas as atividades do projeto. Finalmente, o terceiro critério é o de contribuição para o desenvolvimento de capacidades¹¹¹, sendo que o relatório considera esta questão tanto do ponto de vista do desenvolvimento das capacidades do público-alvo do projeto como de instituições do governo. Nessa seção, o foco se dará mais especificamente nos dois últimos critérios, haja vista que não há elementos e dados para uma análise ao nível de impactos.

É importante notar que a questão do desenvolvimento das capacidades está ligada à sustentabilidade dos resultados. Tal como foi exposto na seção 2.1.4, é importante que os resultados atingidos sejam sustentados, isto é, continuem gerando os resultados mesmo depois de o projeto terminar. Para que isso aconteça, o processo deve desenvolver as capacidades, porque será por meio delas que os indivíduos, as instituições e a sociedade determinarão o caminho a ser seguido, sustentando os resultados atingidos inicialmente pelo projeto.

Antes de tratar da sustentabilidade dos resultados *per se*, é fundamental analisar quais foram os resultados de fato atingidos. De acordo com o Relatório de Resultados Específicos por Território (PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA BNDES/PNUD, 2003d, p. 18-20) embora a base de toda a mobilização na região

¹¹¹ Na verdade, o relatório utiliza o termo “construção de capacidades”, mas aqui será utilizado “desenvolvimento de capacidades”, por ser um termo mais amplo, tal qual explicitado na seção 2.1.4.

tenha sido o interesse econômico, não foi nesse aspecto que o projeto alcançou seu melhor resultado. Ele aponta que alguns grupos produtivos começaram de fato a funcionar e que algumas soluções de baixo alcance foram implementadas. Ainda de acordo com o relatório, não há informações de quanto foi o incremento de renda dessas pessoas, uma vez que os membros dos grupos produtivos não mantêm muito controle desse tipo de informações tampouco gostam de fornecê-los. Todos dizem que sua renda melhorou, mas a suposição apresentada pelo relatório é que o incremento total é pequeno uma vez que os integrantes dos grupos mencionados não chegam a 100 pessoas. Contudo, ele destaca alguns resultados significativos, como a percepção por parte dos indivíduos da relação entre seus interesses e os da coletividade, e no mesmo sentido:

a percepção coletiva do território por parte da comunidade; a formação de alguns grupos associativos que se estruturaram e permanecem atuando ainda hoje [...] a incorporação da visão de rentabilidade por parte de organizações que possuíam um caráter não econômico; a percepção coletiva da importância das instituições nas estratégias de desenvolvimento local. (PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA BNDES/PNUD, 2003d, p. 18, grifo do autor).

Além disso, o relatório aponta o fortalecimento tanto da CAMMPI (Comissão de Articulação e Mobilização dos Moradores da Península de Itapagipe) quanto do NAI (Núcleo de Articulação Institucional). Em relação ao primeiro, aponta a incorporação de oito novas entidades, bem como o aumento do número de participantes nas reuniões e maior articulação com outras redes de entidades de Salvador(BA). Em relação ao segundo, também aponta a entrada de novas instituições, como a Caixa Econômica e a Agência de Desenvolvimento de Salvador.

Resumindo, pode-se dizer que o relatório aponta resultados positivos do ponto de vista da organização e da mobilização da comunidade em torno de suas associações e também da CAMMPI e NAI. Mas, aponta também que, sob o aspecto da geração de renda, apesar de alguns resultados isolados, o entendimento é que houve deficiências. As entrevistas realizadas com os membros das associações da Península de Itapagipe tendem a corroborar esta percepção. Elinete Pereira (PEREIRA, 2006), por exemplo, afirma que só o fato de a CAMMPI ter sido criada já foi um grande avanço. Ela lembra ainda que foi por meio das reuniões no âmbito do projeto que foi formado um grupo para criar a Associação de Doceiras, Cozinheiras e Confeiteiras de Itapagipe (ADOCCI), da qual ela seria eleita presidente. Já Maria

de Lourdes (NASCIMENTO, M., 2006) destaca que o processo de construção junto aos técnicos da equipe executora foi coletivo, sendo construído a partir das oficinas e discussões realizadas com as associações. Por sua vez, Valneide Moreno (MORENO, 2006) considera que, antes da chegada do projeto, as associações trabalhavam sozinhas, isoladamente uma das outras. A partir dos encontros realizados pelo projeto, começaram a surgir outras associações e todas elas passaram a discutir diferentes questões coletivamente. Além disso, ela lembra que, por meio do projeto, as associações passaram a ter contato com uma série de instituições, como a prefeitura e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), entre outros. No entanto, ela lembra que juntamente com a equipe executora do projeto foi feito um projeto para construir a “Casa do Artesão”, que seria um local para os artesãos exporem seus trabalhos, onde existiriam cursos e oficinas. No entanto, o projeto não saiu do papel, causando grande desapontamento na comunidade. Perguntada em relação aos projetos produtivos listados em PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA BNDES/PNUD (2003c, p. 6-7), Maria Teresa (RAMOS, 2006), coordenadora do projeto na Península de Itapagipe, confirma que os projetos foram elaborados e apresentados ao BNDES, mas que nenhum foram financiados. Mas ela afirma que muitos desses projetos foram apresentados pela comunidade a outros parceiros e que alguns deles conseguiram o financiamento.

Como já foi dito na seção 2.2.4, nem sempre é fácil medir e ter certeza de que, de fato, uma intervenção esteja desenvolvendo capacidades. Feita essa ressalva, buscou-se nas palavras dos entrevistados pistas nesse sentido. Por exemplo, um deles disse:

Eu gostei bastante do curso, de tudo, da presença deles... Nós crescemos muito, entendeu? Senti a falta deles, mas cada um tem que andar sozinho... Eu como pessoa gostei e como ADOCCI [associação à qual ela pertencia inicialmente] também gostei da participação deles... (PEREIRA, 2006).

Os entrevistados, em geral, destacaram o caráter participativo dos processos no âmbito do projeto, bem como sua utilidade tanto pessoalmente quanto para as instituições. Como bem apontam Lopes e Theisohn (2003, p.2), um dos elementos necessários para que haja desenvolvimento de capacidades é a apropriação, ou seja, a capacidade de ter controle das idéias e dos processos, por parte dos beneficiários. Partindo desse princípio, aparecem algumas percepções que indicam

uma falta de conhecimento, transparência e controle em relação a alguns aspectos do processo, como em relação aos recursos financeiros aportados pelo projeto para a região. Valneide Moreno (MORENO, 2006), por exemplo, aponta que quando a equipe executora chegou à região para trabalhar, a comunidade não sabia exatamente de onde vinha o dinheiro e não havia uma prestação de contas para a comunidade. Segundo ela, as pessoas não sabiam como os recursos eram divididos, para que tipo de atividades havia recursos e quem recebia salário por estar ali. Assim, ela aponta que, se a comunidade tivesse conhecimento em relação a esses aspectos, poderia reivindicar e batalhar mais. No mesmo sentido, Raimundo Nascimento (NASCIMENTO, R., 2006) aponta que eles tinham pouco acesso à questão dos recursos e ao seu gerenciamento. Além disso, também não sabiam exatamente como se dava a relação entre a equipe executora e o PNUD.

Apesar das percepções apontadas, que explicitam a falta de transparência e de apropriação em alguns aspectos, isso não parece ter impossibilitado o desenvolvimento de capacidades dos indivíduos e das instituições da região. O fato é que, e agora trazendo também para a discussão o critério da sustentabilidade, após o fim do projeto, em 2003, ele continuou dando frutos (e isso foi observável durante a visita à região): a comunidade continua mobilizada em torno do Plano Referencial (que foi revisto em 2006), e o fórum anual do desenvolvimento continua sendo realizado periodicamente.

Por sua vez, a CAMMPI continuou a ser a rede que congrega as diferentes associações, com aumento do número de participantes, que seguem se reunindo para as discussões. Finalmente, o NAI poderia ter uma maior participação da Administração Regional, mas também continua funcionando, e com novas instituições participantes. Nesse sentido, nas vozes de alguns entrevistados aparece a percepção de que a continuidade da mobilização e dos resultados, mesmo após o fim do período de intervenção, indicam que o processo de formação e capacitação do projeto BNDES/PNUD foi importante:

[...]quem deu as bases foi o projeto. A gente não tem dúvida disso.
[...] Então, foi um ponto de partida.[...] Porque assim, a gente não pode dizer que este processo que a gente está instalado hoje não foi resultado de um processo de formação feito, não é? (NASCIMENTO, R., 2006).

No mesmo sentido, quando foi perguntada se enxergava alguma relação entre o aprendizado ocorrido nas capacitações e oficinas no âmbito do projeto e o momento atual que a comunidade vivia, Maria de Lourdes respondeu:

Enxergo sim. Eu acho que, por exemplo, não é, eu na época ainda não era gestora desta entidade e o que eu aprendi, o meu aprendizado me ajudou muito assim, internamente a olhar como eu quero administrar e como eu vejo a associação de moradores, mudou, não é? [...] Que a gente tem que acreditar que as pessoas são capazes de transformar as coisas. [...] **Então assim, a gente aprendeu muitas coisas. E não foi só a gente da comunidade não, eu acho que os técnicos que vieram para esta comunidade, que trabalharam com este projeto, eles não saíram iguais. Houve um aprendizado de ambas as partes.** (NASCIMENTO, M., 2006, grifo nosso).

Ela reconhece, portanto, a importância do processo formativo durante o projeto e reafirma o caráter de troca de experiências e a construção coletiva defendidos pela GESPAR ao apontar que os técnicos também aprenderam com a comunidade. Mais adiante, na entrevista, falando especificamente sobre a Associação Santa Luzia, da qual faz parte, ela afirma que após o projeto tem mais claros a missão da associação e seus valores. E aí faz uma ressalva interessante:

Evidentemente, a gente acha que ia chegar a este caminho. Agora, a gente também não pôde negar que com as capacitações, que com a metodologia que foi aplicada, a gente reconheceu o caminho bem mais rápido... (NASCIMENTO, M., 2006).

Dessa forma, embora seja difícil definir exatamente em que grau o processo vivido durante o projeto foi importante para o momento que a comunidade vive agora, está claro que a ligação existe. Pode-se dizer, portanto, que houve aparentemente desenvolvimento das capacidades, uma vez que parece ter havido crescimento tanto em nível individual quanto em nível institucional, fazendo com que tivessem claras as escolhas e as prioridades para depois do fim do projeto, mantendo seus resultados positivos e melhorando suas deficiências.

A sustentabilidade dos resultados atingidos a partir do projeto contou com um novo componente a partir de 2003. Como conta Raimundo Nascimento (NASCIMENTO, R., 2006), a Coordenação Ecumênica de Serviços (CESE) realizou um concurso de projetos para fortalecimento de redes sociais entre final de 2002 e início de 2003. A comunidade resolveu concorrer com o próprio plano referencial e ganhou, recebendo um apoio por três anos que acabou no final de 2006. Com esses recursos, ela garantiu (de acordo com sua própria visão) o fortalecimento

institucional, o fortalecimento da rede, fomentos às atividades e ampliação das subcomissões. No entanto, ele aponta que houve um certo conflito em relação à equipe executora do projeto BNDES/PNUD na transição para essa nova fase da comunidade. Assim, ainda de acordo com Nascimento, R. (2006), os técnicos que estavam no projeto não teriam entendido que aquele era um momento em que eles estavam se empoderando, e era a ocasião para a comunidade tomar o destino de seu desenvolvimento em suas mãos. Mais adiante, na entrevista, afirma ainda que os técnicos nunca sabem qual é, ou acham que nunca é o momento de se retirar, porque acham que a comunidade nunca está pronta. E isso tende a gerar conflitos. De qualquer maneira, nesse caso específico, o momento em que a comunidade começa a “dispensar o apoio” do projeto foi exatamente o período em que acabou o projeto BNDES/PNUD e começava o aporte de recursos pelo projeto enviado à CESE. Maria de Lourdes (NASCIMENTO, M.,2006) opina que as comunidades, pelo menos do estado da Bahia, precisam de projetos como o BNDES/PNUD. Mas que eles chegaram a um momento em que já se sentiam capazes de buscar outras formas de continuar se organizando, e que aqueles técnicos e recursos poderiam ir para outras áreas. Em relação ao projeto ela diz:

E eu acho que isso aí foi a maior lição que o projeto deixou para a gente. A gente se empoderou dele. Percebeu que a gente não quer ser objeto da história da gente, mas quer ser sujeito construtor dela e aí a gente vai buscar formas de continuar fazendo desenvolvimento local a partir da gente que mora na área. (NASCIMENTO, M.,2006).

4.4 O Papel do PNUD no Projeto BNDES/PNUD

Está muito claro que o projeto BNDES/PNUD se encaixa na modalidade de cooperação execução nacional/financiamento pelo governo do PNUD, tal qual definido na seção 2.2.3. No documento de projeto (BNDES/PNUD, 2000, p. 27) está declarado explicitamente que, na implementação do projeto, seriam observadas as regras e os procedimentos do PNUD em relação à modalidade da execução nacional. Embora no documento de projeto (BNDES/PNUD, 2000, p. 23) e no relatório final (PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA BNDES/PNUD, 2003a, p. 3) o BNDES apareça como agência executora, está claro que essa função foi delegada a um outro grupo de pessoas contratadas, que são referidas como “equipe executora”. Isso não descaracteriza a modalidade de execução nacional, uma vez

que, como foi explicado na seção 2.1.3.1, a execução nacional não precisa ser realizada exclusivamente por órgãos do governo. Ela pode ser levada a cabo também por ONGs, setor privado e grupos da sociedade civil. Em relação ao orçamento do projeto, houve 100% de financiamento pelo governo. (BNDES/PNUD, 2000, p. 28; PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA BNDES/PNUD, 2003a, p. 3-4). Como já foi explicitado na seção 2.2.3, o PNUD é o responsável por realizar o controle financeiro do projeto, e por isso cobra uma taxa para administrar tais recursos. No caso desse projeto, especificamente, o documento apontava uma taxa de 4% (BNDES/PNUD, 2000, p. 29-30), passível de ser alterada. No relatório final (PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA BNDES/PNUD, 2003a, p. 11), essa taxa aparece como 2,97%, sendo provavelmente a taxa real, uma vez que o relatório final é posterior ao documento de projeto.

A análise do papel do PNUD no projeto BNDES/PNUD a seguir é feita basicamente a partir das percepções dos entrevistados, tanto algumas pessoas da população beneficiária na Península de Itapagipe quanto membros da equipe executora do projeto e um Oficial de Programa do PNUD.

Em relação aos primeiros, foi interessante notar que o PNUD era muito citado pelos entrevistados da população da Península de Itapagipe como tendo um papel muito importante no processo do qual participavam. Mas, ao longo das entrevistas, foi interessante notar que, quando mencionavam o PNUD, esses entrevistados estavam na verdade se referindo à equipe executora do projeto. No caso da Península, invariavelmente o PNUD era identificado com a Maria Teresa (“Teca”), que era a coordenadora do projeto na região ou, com a Tânia Zapata, coordenadora geral do projeto. É possível ver isso em diferentes entrevistas, como: “A gente não tinha muito essa relação com o PNUD de fato, não é? Porque elas [Tânia e Teca] eram o PNUD. [...] Na cabeça das pessoas elas eram o PNUD.” (NASCIMENTO, R., 2006).

E ainda:

o que a gente sabia quando eles vieram para aqui, que ele era um programa das Nações Unidas, não é? A gente não conhecia mesmo o que é que ele fazia na prática, não é? Então assim, quando eles chegaram (inaudível) na primeira reunião (inaudível) que eles começaram a dizer o que era a intervenção dele, a gente ficou muito assim com suspeita não é: mas o que eles vêm mesmo fazer aqui? Com o aprendizado ao longo dos anos, a gente foi aprendendo e construindo coisas juntos, que a gente pôde perceber que o PNUD ele também teve um papel grande. E tinha uma pessoa, que ela era

especial, que era Tânia Zapata, e assim e a própria Teca e toda a equipe deles. (NASCIMENTO, M., 2006).

E finalmente:

Quando fala PNUD eu vejo a Teca mesmo. Como aquela pessoa de garra, com vontade de querer fazer [...] Uma pessoa que tinha uma relação muito boa com a gente. Ela entendia realmente a linguagem do que a gente queria. (MORENO, 2006).

Em seguida, a mesma entrevistada faz uma reflexão extremamente interessante que pode ser aplicável a técnicos em geral em projetos como este, em sua relação com a comunidade:

Apesar de que ela estava sendo paga para este movimento. Porque eu não sei, como seria eu recebendo... Porque a gente faz o movimento, a gente faz voluntariamente, por amor... porque a gente tem que lutar pelo que é nosso, não é? (MORENO, 2006).

Essa percepção da equipe executora como sendo o PNUD é perfeitamente inteligível, uma vez que a própria equipe se apresentava como tal. Quando perguntados se os profissionais do escritório do PNUD de Brasília vinham até a região, e se os entrevistados tinham contato com eles, as percepções se dividem. Alguns não se recordam de ter visto profissionais do PNUD na região, enquanto outros afirmam que eles teriam vindo pelo menos uma vez ou nos fóruns. De qualquer maneira, está claro que a presença no dia-a-dia era da equipe executora.

Isso indica que o PNUD não se aproximou dos beneficiários potenciais diretos para suas ações, ou seja, das comunidades mais carentes, e não divulgou seus propósitos, sua história, suas campanhas etc. Mas pode-se apontar que, pelo menos na Península de Itapagipe, a equipe executora deixou uma ótima impressão. Como consequência, fortaleceu o nome PNUD, o que poderia facilitar intervenções futuras do Programa, mesmo que com uma equipe completamente diferente.

O relatório final (PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA, 2003a, p. 17) explicita alguns dos elementos positivos que contribuíram para o desempenho do projeto. Entre outros, há um destaque para “a ‘grife’ PNUD que expressa neutralidade política”, mas sem entrar em maiores detalhes. Essa questão aparece também na maioria das entrevistas com os membros da equipe executora, mas com sentidos ligeiramente diferentes.

Nesse sentido, Jofilsan (2006) explicava que, de certa maneira, o PNUD era uma “grife” mundial que emprestava seu prestígio para a relação entre a equipe executora e as instituições financeiras, de pesquisa e de assistência técnica. Por

meio dessa “grife”, as relações institucionais ficavam mais fáceis. Para ele, o PNUD deu muita força institucional para o projeto e tinham consciência de que o papel deles era empoderar a equipe e fornecer suporte. Já Zapata (2006) apontava uma série de questões subjacentes quando se fala em “grife” PNUD. A primeira delas seria o nome Nações Unidas, que expressaria uma visão global do desenvolvimento, do desenvolvimento humano e da questão da sustentabilidade. Além disso, ainda de acordo com Zapata (2006), se um projeto como aquele estivesse sendo feito pelo poder público, as comunidades tenderiam a não acreditar, a desconfiar das intenções do governo. Porém, quando se fala em Nações Unidas, em PNUD, facilita a aceitação do projeto em um primeiro momento. Por sua vez, Ramos (2006) não utiliza a expressão “grife”, embora utilize uma imagem semelhante ao expressar que o “PNUD só emprestava a logomarca. E a gente pagava uma taxa de administração para ele poder receber o recurso.” Ela faz ainda observações semelhantes às apresentadas, ao comentar que o PNUD dava uma condição de neutralidade para a intervenção da equipe executora do projeto, como se esta estivesse fora do conflito sociedade civil X Estado. Para ela, quando há uma aproximação a uma comunidade dizendo que se representa o Estado, a comunidade tende a resistir. Por fim, Arns (2006) também destaca que a “grife” PNUD ajudava na aproximação às comunidades, haja vista que em algumas regiões eles se apresentavam como PNUD, porque se apresentar como banco gerava muitas expectativas em relação à captação de recursos. Dessa forma, ele corrobora a visão de outros entrevistados. No entanto, somente em sua fala aparece uma espécie de efeito inverso da “grife” PNUD. Aqui vale a citação direta:

- Em alguns territórios, por exemplo, onde o processo político de debate é mais intenso, a grife PNUD não ajudava em nada... Pelo contrário... Nós éramos os filhotes do tio Sam. Nós éramos os interesses americanos infiltrados inclusive lá nos territórios a nível local defendendo os interesses...
- Vocês ouviram coisas desse tipo?
- Não tão forte... eu estou caricaturando um pouco. Mas sem dúvida, exemplo, oeste de Santa Catarina a gente tinha que dar explicação, como que funcionava [...] ainda assim você sempre tinha esse viés de estar vinculado a um organismo internacional, que era representante dos interesses norte-americanos. Então pouca diferença entre PNUD ou FMI ou Banco Mundial.(ARNS, 2006).

Conforme já foi apresentado, o BNDES apresentou uma série de motivos devido aos quais o PNUD seria mantido como parceiro para o novo projeto com abrangência nacional. Buscou-se então, nas vozes dos entrevistados, suas opiniões

em relação ao papel que o PNUD teve no projeto, para checar se estão de acordo com os motivos alegados. Nesse sentido, a questão do intercâmbio com outras experiências bem-sucedidas aparece com uma importância marginal nas palavras de Arns (2006). De acordo com ele, houve uma ação bastante concreta nesse sentido, em que foram reunidos durante dois dias pessoas de vários programas do PNUD para trocar experiências. Mas ele dá importância fundamental para a questão da facilidade na contratação de consultores. E, ao explicar esta questão, utiliza argumentos muito semelhantes aos apresentados na seção 2.2.3. Ou seja, ele (ARNS, 2006) destaca que, em um contexto de decadência do Estado, foram criados ministérios, mas o Estado não contratava. E aí a solução utilizada foi usar os organismos internacionais como o PNUD para a contratação de consultores. Em seguida, opina que um Estado não pode funcionar dessa forma e que este deveria buscar uma forma de atuação mais consistente. Assim, para ele, o elemento central da utilização do PNUD como parceiro foi a facilidade na contratação dos consultores.

Por sua vez, Ramos (2006) também dá maior ênfase à possibilidade de contratação de consultores, como o papel mais importante do PNUD, e defende esse tipo de arranjo. Basicamente, ela indica as limitações e a burocracia do Estado em termos de contratação e execução dos projetos. Assim, nesse arranjo, o Estado aportava os recursos para o PNUD, que contratava a equipe executora do projeto (que na verdade tinha sido a negociadora da proposta), e o Programa cobrava uma taxa de administração pra emprestar a “marca” e gerenciar os recursos financeiros. Além disso, ela (RAMOS, 2006) indica que dessa maneira seria possível contratar profissionais que têm o perfil para o trabalho de campo, o que seria impossível pelos sistemas de contratação do Estado, com concursos públicos. Ela afirma que esse tipo de arranjo pode ser muito criticado, mas que sem ele o Estado não poderia realizar um projeto como o que foi implementado.

Dessa forma, a questão da “grife” PNUD e da facilidade na contratação de consultores aparece com destaque nos depoimentos. No entanto, os entrevistados enfatizaram também outros pontos em que o Programa cumpria uma função relevante. Por exemplo, Ramos (2006) faz uma ressalva ao afirmar que não era só o fato do PNUD estar emprestando o nome e repassando o dinheiro. O Programa conhecia o trabalho, ajudava a conseguir novos parceiros, criava boas condições e dava autonomia. Os funcionários do PNUD iam a todas as áreas, participavam dos

encontros e dos eventos de finalização. Ela (RAMOS, 2006) destaca ainda que havia funcionários do PNUD que eram grandes aliados do projeto, e por isso contribuíram mais, pois queriam ver bons resultados também por uma realização pessoal. Finalmente, ela afirma que, embora a equipe executora se utilizasse de alguns documentos do PNUD, a construção metodológica do projeto era de responsabilidade da própria equipe que implementou o projeto. No entanto, ela considera também que o projeto não ia contra as diretrizes do PNUD e que, portanto, ele não era incompatível com o Programa.

Na percepção de Zapata (2006), o papel do PNUD no Brasil está em oferecer consultoria técnica e metodologias, uma vez que ele não entra com recursos no país. Por exemplo, ela afirma que, se um projeto necessita de um consultor especialista em determinado assunto, o PNUD tem um banco de competências ao qual pode recorrer. No caso do projeto BNDES/PNUD, especificamente, ela aponta a chegada de consultores internacionais, como Francisco Albuquerque e Carlos Osório. No mesmo sentido, Jofilsan (2006) também destaca que o PNUD trouxe consultores para atuar junto à equipe executora, citando também Francisco Albuquerque. Além disso, ele afirma que o próprio PNUD fazia um trabalho de avaliação e de acompanhamento, às vezes com técnicos do próprio PNUD e às vezes com consultores contratados. No entanto, reafirma que, na sua opinião, a força técnica maior era mesmo da equipe executora do projeto.

Assim, há a percepção, entre os entrevistados da equipe executora de que as principais questões teóricas eram definidas no âmbito da própria equipe, com pouca contribuição técnica do PNUD. Para Arns (2006), a única interferência efetiva do PNUD no projeto, do ponto de vista de definir metodologias e prioridades, foi no processo de escolha das áreas geográficas nas quais o projeto BNDES/PNUD iria atuar. Assim, o PNUD queria que o trabalho fosse feito em regiões com o IDH baixo, o que não era a perspectiva que a equipe executora tinha. De acordo com Paulo César, a equipe acabou negociando nesses momentos iniciais de definição de áreas de atuação. Dessa forma, a diretriz traçada pelo PNUD de escolher as áreas com IDH mais baixo parece apontar uma aproximação do projeto ao paradigma do desenvolvimento humano sustentável, que norteia as ações do Programa.

Contudo, o Oficial de Programa do PNUD (OFICIAL, 2007) que acompanhou o projeto afirma que a principal contribuição do PNUD foi na concepção, monitoramento e avaliação do projeto. Dessa maneira, o Programa não atuou na

execução direta do projeto, cuja responsabilidade ficou com a equipe executora. Além disso, ele aponta que a metodologia GESPAR, embora pertença à equipe executora, foi construída com a participação do Programa, por meio de trocas de experiências, e estava de acordo com os princípios do PNUD. Ainda de acordo com o Oficial de Programa (OFICIAL, 2007), o PNUD era responsável pelos serviços de execução, ou seja, pela contratação de pessoas físicas e jurídicas para a execução propriamente dita do projeto. Ele aponta que o Programa possibilitou a troca de experiências com outras iniciativas de desenvolvimento local, bem como parcerias com outras instituições. Finalmente, ele (OFICIAL, 2007) aponta que, na medida em que o PNUD monitora um projeto, ele está corroborando a metodologia que está sendo utilizada. Assim, é como se o Programa estivesse dando um “selo de qualidade”, afirmando que aquela metodologia está de acordo com os princípios do Programa.

Até agora, esta seção tratou do papel do PNUD no projeto. É interessante, mesmo que por um momento, inverter essa questão e perguntar qual a influência que o projeto BNDES/PNUD teve no Programa. Assim, para Arns (2006), do ponto de vista da metodologia e da forma de trabalho utilizadas no projeto, na verdade, foi o PNUD que se alimentou da equipe executora, e não o contrário. Para ele, o PNUD começou a pensar em desenvolvimento local porque os técnicos membros da equipe executora começaram a refletir sobre a questão. Ainda de acordo com Arns (2006), o PNUD se alimentou do trabalho realizado no projeto BNDES/PNUD para sua própria visibilidade e permanência. Assim, o projeto era utilizado como exemplo para demonstrar como o Programa estava trabalhando no Brasil. De qualquer forma, ele defende que não se pode dizer que o projeto não era do PNUD, porque, no momento da execução dos projetos, a equipe executora representava o PNUD.

Sob esse ponto de vista, projetos que dão visibilidade como esse fornecem também legitimidade para a atuação do Programa no Brasil, tanto diante do governo brasileiro como diante da estrutura mundial do PNUD e de sua sede em Nova York. Sob essa ótica, podem ser observadas as citações do projeto e da metodologia tanto no segundo CCF como no Relatório Sintético de Atividades do PNUD no Brasil.

Do ponto de vista da construção de conhecimento, é fato que houve diversas publicações editadas a partir da experiência do projeto¹¹². No sítio do PNUD, por exemplo, na seção de publicações (<http://www.pnud.org.br/publicacoes>) aparecem

¹¹² Para uma lista completa, ver Projeto de Cooperação Técnica BNDES/PNUD (2003a, p. 36-40).

quatro textos sob a rubrica de “Trabalhos do projeto BNDES/PNUD – Desenvolvimento Local (BRA/00/031)”. Dessa forma, parece haver uma tentativa de trazer o conhecimento gerado no projeto para dentro do Programa. No entanto, não há elementos para definir se esse conhecimento foi de fato utilizado em outros projetos apoiados pelo PNUD, após o fim do BNDES/PNUD.

Finalmente, vale destacar uma questão do ponto de vista financeiro. Um projeto como esse significa um aporte de recursos ao escritório local do PNUD, haja vista que ele fica com os 2,97% do orçamento do projeto a título de ressarcimento dos custos operacionais incorridos nas atividades de apoio à implementação do projeto¹¹³.

Partindo das percepções dos entrevistados expostas, parece claro que o PNUD teve papel importante para a implementação do projeto BNDES/PNUD. No entanto, alguns aspectos que deveriam ser considerados fundamentais em uma parceria com uma organização como o PNUD foram percebidos como de importância marginal durante o processo. Assim, sabe-se que o PNUD monitorou de perto o projeto, realizou evento para trocar experiências com outros projetos, disponibilizou consultores internacionais para questões específicas e teve papel atuante na definição das áreas geográficas de intervenção. Além disso, a importância da “grife” PNUD, apontada em muitos depoimentos, embora pareça estar intrinsecamente ligada ao Programa e não especificamente a uma ação do PNUD, é sem dúvida um ponto positivo. Dessa forma, esta “grife” possibilita que um projeto, somente pelo fato de ser apoiado pelo PNUD, tenha uma série de facilidades em sua implementação.

Aparece também, por vezes claramente e em outras implicitamente, a questão da facilidade na contratação de consultores que a utilização da parceria com o PNUD permite. Para alguns entrevistados, essa é a questão fundamental e decisiva em uma parceria com o Programa. Apesar disso, não há elementos para considerar o projeto BNDES/PNUD um exemplo dos abusos cometidos em alguns projetos apoiados pelo PNUD, tal qual explicitado na seção 2.2.3. Isso porque o projeto BNDES/PNUD parece ter sido um projeto piloto que depois seria expandido pelo BNDES. Assim, não se tratava de um programa já estabelecido pelo Banco,

¹¹³ Portanto, a taxa de administração é relativamente baixa. No entanto, é relevante apontar essa questão uma vez que, somando a taxa de administração dos diferentes projetos com o passar dos anos, chega-se a montantes importantes, conforme foi apontado na seção 2.2.3.

que utilizava consultores contratados por meio do PNUD para funcionar (que foi o perfil dos projetos considerados abusivos). Na verdade, no caso do BNDES/PNUD, os consultores contratados estavam de fato executando o projeto, e não realizando funções que deveriam ser feitas por funcionários públicos.

No entanto, é certo que, se por um lado o projeto não pode ser enquadrado como um dos abusos ocorridos na contratação de consultores, por outro lado, o grau de contribuição do PNUD ao projeto poderia ter sido maior. É certo que o Programa participou da concepção e do monitoramento do projeto. Possibilitou ainda a troca de experiências com outros projetos e o auxílio de consultores estrangeiros. Apesar disso, pode-se apontar que o PNUD parece não ter tido sucesso em incorporar ao projeto algumas questões teóricas, como o desenvolvimento humano sustentável e o desenvolvimento de capacidades, pelo menos não da forma que o Programa trata esses temas em seus relatórios e estudos. Assim, o projeto parece ter ficado mais ligado às estruturas teóricas trazidas pela equipe executora do que às do próprio PNUD.

CONCLUSÃO

Nesta altura da investigação, espera-se que os elementos levantados e discutidos nos capítulos anteriores sejam capazes de responder ao problema de pesquisa, isto é, como o PNUD atua no Brasil?

Antes de realizar as considerações em relação à atuação do PNUD especificamente no Brasil, é fundamental retomar algumas questões de ordem teórica. Uma vez que o PNUD é uma instituição voltada para o desenvolvimento, é fundamental destacar como esse conceito é definido em seu âmbito. Assim, ao concebê-lo como desenvolvimento humano e posteriormente agregando a questão da sustentabilidade, o PNUD passa a ter uma estrutura de pensamento que norteia suas intervenções a partir da década de 1990. O fato de ter utilizado como base teórica a abordagem das capacidades de Amartya Sen permite que o desenvolvimento humano possa ser um paradigma relativamente consensual.

Está claro que a escolha do desenvolvimento humano sustentável como paradigma facilita a 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.

No caso da atuação específica do PNUD no Brasil, está claro que a modalidade de cooperação utilizada majoritariamente é o financiamento pelo governo/execução nacional. Como foi visto, essa modalidade passou a ser utilizada em um contexto específico, que atendia interesses tanto do governo brasileiro quanto do PNUD. Assim, essa modalidade de cooperação, tal qual foi utilizada, permitiu ao governo brasileiro manter a máquina pública funcionando em um momento de enxugamento de custos e sem que fosse necessário contratar novos

funcionários. Do lado do PNUD, isso garantiu um grande fluxo de recursos, que permitiu ao Programa no Brasil se transformar em um dos maiores do mundo. O fato de ter havido os abusos na contratação de consultores e uma enxurrada de denúncias prova que essa modalidade não necessariamente leva a melhores resultados, se comparado com outras modalidades de cooperação existentes. Porém, desta observação tampouco decorre que essa modalidade necessariamente leva aos problemas que arranharam a imagem do PNUD no Brasil. O próprio estudo de caso apresentado no quarto capítulo é um contra-exemplo. O projeto BNDES/PNUD foi realizado antes das mudanças na relação entre o PNUD Brasil e o governo federal, e claramente não é um projeto que se encaixa no que as denúncias apontaram como abuso na contratação de consultores. Nesse sentido, seria temeroso indicar uma causalidade clara entre a modalidade escolhida e os resultados atingidos. Seria necessário, portanto, novas investigações nesse sentido.

É relevante tratar mais especificamente da forma de atuação do PNUD no Brasil, que está inserida na lógica mais abrangente da execução nacional/financiamento pelo governo. A partir do estudo de caso, é possível perceber que os projetos apoiados pelo PNUD não são executados diretamente por funcionários do Programa, mas sim por consultores especialmente contratados para tal fim. Uma vez que os projetos são financiados, geralmente, pelo governo e são executados por consultores contratados, é relevante perguntar qual o papel que o PNUD tem nesses projetos.

Em um primeiro momento, o PNUD participa da concepção do projeto, juntamente com a instituição que está propondo a intervenção. Vale lembrar que o paradigma do desenvolvimento humano sustentável é abrangente o suficiente para abarcar intervenções nas mais diferentes áreas. Além disso, no caso do Brasil, alguns autores defendem que há uma coincidência nas prioridades do governo e do Programa, facilitando ainda mais a adequação das intervenções desejadas ao mandato do PNUD. Após o início do projeto, a principal responsabilidade do Programa passa a ser avaliar e monitorar. Assim, o PNUD segue o andamento do projeto de perto, realiza reuniões periódicas com a equipe executora e contribui para os ajustes de execução. Além disso, é responsável pela administração dos recursos financeiros do projeto, ficando com uma pequena porcentagem a título de ressarcimento dos custos operacionais incorridos nas atividades de apoio à implementação do projeto. Finalmente, é por meio do PNUD que são realizadas as

compras necessárias, bem como a contratação dos consultores para a execução do projeto. Vale dizer que, para realizar ambas as atividades, o Programa tem vantagens comparativas pelo fato de gozar de privilégios e imunidades, por ser uma organização multilateral.

É interessante notar que projetos apoiados pelo PNUD contam ainda com um benefício “intangível”, uma vez que tais projetos tomam emprestado o seu nome e o seu prestígio, ou sua “grife”, como expressaram alguns dos entrevistados. Dessa maneira, o simples fato de ser um projeto apoiado pelo PNUD possibilita uma série de vantagens e, em última instância, oferece maior facilidade em sua implementação. Como exemplos práticos da importância de usar o nome PNUD, pode-se apontar a maior facilidade na realização de parcerias com outras instituições e também na aproximação às comunidades de beneficiários finais.

A atuação do PNUD se dá ainda no sentido de possibilitar uma troca de experiências com outros projetos apoiados pelo Programa. Além disso, permite a contratação de consultores internacionais para temas específicos, possibilitando a agregação ao projeto de novos conhecimentos e técnicas.

Para tratar das contribuições teóricas do PNUD, é relevante destacar algumas informações obtidas no estudo de caso realizado neste trabalho. O PNUD parece ter participado na formulação da metodologia e de outras questões importantes do projeto BNDES/PNUD. Um exemplo disso é que o PNUD fez questão de que as áreas geográficas nas quais o projeto atuaria fossem as de menor IDH. No entanto, a contribuição teórica mais importante parece ter sido dada pela própria equipe executora do projeto. De qualquer maneira, as prioridades da equipe executora e do Programa pareciam coincidir, haja vista a importância dada à participação, à capacitação e a outros fatores. É possível dizer que o projeto BNDES/PNUD estava dentro do mandato do PNUD porque, de certa forma, buscava expandir a possibilidade de escolhas da população local, além de desenvolver suas capacidades individuais e as de suas instituições. No entanto, afirmar que um projeto está dentro do mandato do PNUD não significa dizer que o Programa tenha realizado contribuições fundamentais para ele, haja vista a amplitude do paradigma do desenvolvimento humano sustentável. Assim, as capacitações e oficinas utilizadas no projeto BNDES/PNUD estavam muito mais baseadas nas estruturas teóricas traçadas pela equipe executora do que nas discussões realizadas no âmbito do PNUD, como, por exemplo, em termos de desenvolvimento de capacidades.

Nesse sentido, o projeto parece ter sido construído muito mais a partir da forma de pensar trazida pela equipe executora do projeto do que das estruturas teóricas desenvolvidas e defendidas pelo PNUD.

Tal qual é realizada hoje, a atuação do Programa passa muito mais pela criação das condições necessárias para que os projetos sejam implementados. Devido a sua estrutura e natureza, o PNUD permite que sejam criados arranjos que facilitam a execução dos projetos. Assim, o Programa atua no Brasil como uma estrutura de apoio que é capaz de dar boas condições para que os consultores contratados executem o projeto. Além disso, o Programa empresta sua marca à equipe executora, fazendo com que esta conte com mais facilidade no contato com outras organizações e indivíduos.

Pode-se concluir então que a atuação do PNUD no Brasil é limitada pela dificuldade do Programa em fazer aportes teóricos aos projetos e em traduzir questões como o desenvolvimento humano sustentável em aspectos práticos nos projetos apoiados pelo Programa. Há uma profusão de idéias e conceitos inovadores no âmbito do PNUD, mas os projetos realizados parecem não conseguir se alimentar desses elementos. Assim, trazer para os projetos esse conteúdo poderia enriquecer suas intervenções e criar uma delimitação clara que passasse a caracterizar todos os projetos apoiados pelo PNUD.

É fundamental realizar a ressalva de que muitas das conclusões apontadas aqui estão baseadas em um único estudo de caso de um projeto específico, que por sua vez se baseia em percepções de cerca de uma dezena de entrevistados. Portanto, é natural considerar que estas conclusões devem ser relativizadas e, quem sabe, testadas por futuros estudos mais amplos e mais capazes de responder aos questionamentos aqui levantados. Não é, e nem poderia ser, a intenção desta dissertação esgotar um tema tão abrangente e que pode ser abordado de diferentes maneiras e sob prismas distintos. Apesar disso, espera-se que este trabalho tenha realizado uma contribuição no sentido de apontar pistas e hipóteses em relação à forma de atuação das Nações Unidas no tocante às questões relacionadas ao desenvolvimento econômico, tendo como foco de análise o PNUD no Brasil.

No entanto, findo o presente estudo, está claro que futuras pesquisas poderiam auxiliar em um ainda melhor entendimento do objeto examinado. Nesse sentido, seria possível complementar este estudo de diferentes formas. Uma delas, particularmente interessante, seria checar como o PNUD atua em suas outras

formas de intervenção, mais especificamente na *soft-assistance*. Isso porque este trabalho teve como foco a atuação do Programa em um projeto. Ao expandir a análise para outros tipos de intervenção, seria possível então traçar um panorama mais claro de como o PNUD atua no Brasil.

Uma outra possibilidade de pesquisa seria comparar a forma de atuação do PNUD no Brasil com sua atuação em outros países, ou mesmo com outras instituições internacionais de desenvolvimento. A partir disso, seria possível ter uma visão mais completa do que se pode esperar de organizações desse tipo. Se a atuação do PNUD no Brasil parece ser muito mais no sentido de criar estruturas de suporte para que os consultores contratados executem o projeto do que provê-los de conteúdo específico, poderia ser relevante acompanhar se isso se dá de forma semelhante na atuação do PNUD em outros países e até mesmo se outras agências de desenvolvimento procedem da mesma maneira.

Finalmente, é possível sugerir ainda um programa de pesquisa mais abrangente para tratar de qual é a relevância e a efetividade do PNUD no Brasil. Para isso, seria necessário ir além da análise de sua forma de atuação no país, para também avaliar os resultados de uma amostra representativa de suas diferentes intervenções, incluindo projetos, programas e *soft-assistance*. A análise teria de incluir a contribuição dos resultados obtidos diretamente pelo PNUD para os resultados do desenvolvimento mais abrangentes atingidos pelo país. Partir de um programa de pesquisa como esse possibilitaria lançar luz sobre uma questão fundamental, isto é, qual é o papel que o PNUD pode ter em países de desenvolvimento humano médio como o Brasil. Em outras palavras, um programa de pesquisa mais abrangente poderia analisar qual é de fato a relevância que a atuação do PNUD tem na aceleração e no aperfeiçoamento do desenvolvimento econômico de países de desenvolvimento humano médio como o Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Diretrizes para o desenvolvimento da cooperação técnica Internacional multilateral e bilateral**. 2ª. ed. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2005.

ALBUQUERQUE, Francisco; ZAPATA, Tânia. Importância da Estratégia de Desenvolvimento Local/Territorial no Brasil. In: ZAPATA, Tânia. (Org.). **Desenvolvimento Local e Participação Social**. Recife: IADH, 2006. p. 47-64.

ANDIC, Fuat; HUNTINGTON, Richard; MAURER, Ralf. **National Execution: Promise and Challenges**. 1995. Nova York: UNDP, 1995. Disponível em: <<http://www.undp.org/eo/documents/netoc.htm>>. Acesso em: 28 out. 2006.

ARNS, Paulo César. **Paulo César Arns**. depoimento. [dez:2006]. Entrevistador: João Guilherme Rocha Machado. Salvador. Gravação Digital. (42:00 min).

ATKINSON, Anthony Barnes. The Contributions of Amartya Sen to Welfare Economics. **Scandinavian Journal of Economics**. v.101, n.2. p. 173-190, 1999.

BNDES/PNUD. **Documento de Projeto**. [2000?]. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/arquivos/arqui1084307669.zip>> Acesso em: 07 dez. 2006.
BOCAYUVA, Pedro Cláudio Cunca; CASTRO, Guillermo Williamson. **Projeto Banco do Nordeste/PNUD: Relatório de Avaliação dos Avaliadores Externos**. Recife: [s.n.], 2000.

BROWNE, Stephen. (Ed.). **Developing Capacity Through Technical Cooperation: Country Experiences**. Londres: Earthscan, 2002.

BUARQUE, Sergio C. **Construindo o Desenvolvimento Local Sustentável: Metodologia de Planejamento**. 3. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

CAMARGO, Cláudio et al. Faxina na Casa (Entrevista com Carlos Lopes). **Istoé**, São Paulo, n.1817, p.7-11, 4 ago. 2004.

CAMMPI (Comissão de Articulação e Mobilização dos Moradores da Península de Itapagipe). Disponível em: <<http://www.cammpi.org.br/>>. Acesso em: 03 fev. 2007.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a Escada**. São Paulo: Editora UNESP, 2003

CLARK, David A. **The Capability Approach: Its Development, Critiques and Recent Advances**. Disponível em: <www.gprg.org/pubs/workingpapers/pdfs/gprg-wps-032.pdf>. Acesso em 18 jul. 2006.

COATE, R. A; FORSYTHE, D. P; WEISS, T. G. **The United Nations and Changing World Politics**. 2ª. ed. Boulder: Westview Press, 1997.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de Projetos Sociais**. 3. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1988.

CRACKNELL, Basil Edward. **Evaluating Development Aid**: Issues, problems and solutions. Nova Delhi: Sage Publications, 2000.

DOWBOR, Ladislau. **Guiné- Bissau**: A busca da independência econômica. São Paulo: Editora Brasiliense, 1983.

EASTERLY, William. **The White Man's Burden**: Why the west's efforts to aid the rest have done so much ill and so little good. Nova York: The Penguin Press, 2006.

EDGREN, Gus. **Donorship, Ownership and Partnership**: Issues Arising from Four Sida Studies of Donor-Recipient Relations. Estocolmo: SIDA, 2003. Disponível em: <<http://www.sida.se/shared/jsp/download.jsp?f=45636+Studies+03-03.pdf&a=2754>>. Acesso em: 28 fev. 2007.

FUKUDA-PARR, Sakiko; LOPES, Carlos; MALIK, Khalid (Eds.). **Capacity for Development**: New Solutions to old problems. Londres: Earthscan, 2002a.

FUKUDA-PARR, Sakiko; LOPES, Carlos; MALIK, Khalid. Institutional innovations for capacity development. In: FUKUDA-PARR, Sakiko; LOPES, Carlos; MALIK, Khalid (Eds.). **Capacity for Development**: New Solutions to old problems. Londres: Earthscan, 2002b. p. 1-21.

FUKUDA-PARR, Sakiko. Rescuing the Human Development Concept from the HDI: Reflections on a New Agenda. In: FUKUDA-PARR, Sakiko; KUMAR, A. K. Shiva. (Eds.). **Readings in Human Development**: Concepts, Measures and Policies for a Development Paradigm. Nova Delhi: Oxford University Press, 2003a. p. 117-124.

FUKUDA-PARR, Sakiko. The Human Development Paradigm: Operationalizing Sen's Ideas on Capabilities. **Feminist Economics**. v.9, n.2-3, p. 301-317, 2003b.

FUKUDA-PARR, Sakiko; KUMAR, A. K. Shiva. (Eds.). **Readings in Human Development**: Concepts, Measures and Policies for a Development Paradigm. Nova Delhi: Oxford University Press, 2003c.

FURTADO, Celso. **Brasil**: A Construção Interrompida. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

GAETANI, Francisco. Reinventing capacity development: organizational change and policy entrepreneurship in UNDP Brazil. In: Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 10., 2004, Madri. **Anais eletrônicos...** Madri: CLAD, 2004. Disponível em: <<http://www.clad.org.ve/fulltext/0049715.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2006.

GALVANI, Flavia; MORSE, Stephen. Institutional sustainability: at what price? UNDP and the new cost-sharing model in Brazil. **Development in Practice**. v.14, n.3, p.311-327, Apr. 2004.

GASPER, Des. Development as Freedom: Taking Economics Beyond Commodities – The Cautious Boldness of Amartya Sen. **Journal of International Development**. v.12, n.7, p. 989-1001, 2000.

GASPER, Des. Is Sen's Capability Approach an Adequate Basis for Considering Human Development? **Review of Political Economy**. v.14,n.4, p.435-461, 2002.

GIRI, Ananta Kumar. Rethinking human well-being: a dialogue with Amartya Sen. **Journal of International Development**. v.12, n.7, p. 1003-1018, 2000.

GOOGLE Earth, version 4.0.2722. [S.l.]: Google, 2007.

HAQ, Mahbub Ul. **Reflections on Human Development**. Nova York: Oxford University Press, 1995.

HISTÓRICO da Comissão de Articulação e Mobilização dos Moradores da Península de Itapagipe – CAMMPI. Disponível em:

<http://www.cammpi.org.br/index_arquivos/cammpi/principal.htm>. Acesso em:20 jan. 2007.

JOFILSAN, Pedro. **Pedro Jofilsan**. depoimento. [dez:2006]. Entrevistador: João Guilherme Rocha Machado. Salvador. Gravação Digital. (15:16 min).

JOLLY, Richard et al. **UN Contributions to Development Thinking and Practice**. Indiana: Indiana University Press, 2004.

JOLLY, Richard. Human Development and Neo-Liberalism: Paradigms Compared. In: FUKUDA-PARR, Sakiko; KUMAR, A. K. Shiva. (Eds.). **Readings in Human Development: Concepts, Measures and Policies for a Development Paradigm**. Nova Delhi: Oxford University Press, 2003. p. 106-116.

KAMALA, M. K. **The UN Development co-operation and the third world: a study with special reference to the UNDP and India**. Nova Delhi: Manak Publications, 2002.

KAUL, Inge. Choices that Shaped the Human Development Reports. In: FUKUDA-PARR, Sakiko; KUMAR, A. K. Shiva. (Eds.). **Readings in Human Development: Concepts, Measures and Policies for a Development Paradigm**. Nova Delhi: Oxford University Press, 2003. p. 85-91.

KHAN, Haider A. **Development as Freedom**. Disponível em: <<http://www.e.u-tokyo.ac.jp/cirje/research/dp/2004/2004cf257.pdf>>. Acesso em 24 jul. 2006.

KLAMER, Arjo. A Conversation with Amartya Sen. **Journal of Economic Perspectives**. v.3, n.1, p.135-150, inverno, 1989.

KLINGEBIEL, Stephan. **Effectiveness and Reform of the United Nations Development Programme (UNDP)**. Londres: Frank Cass Publishers, 1999.

LOPES, Carlos; THEISOHN, Thomas. **Ownership, leadership and transformation: Can we do better for capacity development?** Londres: Earthscan, 2003.

LOPES, Carlos. **Cooperação e Desenvolvimento Humano: A Agenda Emergente para o Novo Milênio**. São Paulo: Editora Unesp, 2005.

MENDEZ, Ruben. P. **United Nations Studies at Yale**. Disponível em: <<http://www.yale.edu/unsy/UNDPhist.htm>>. Acesso em: 14 out. 2005.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL. **Acordo Básico de Assistência Técnica com a Organização das Nações Unidas, suas Agências Especializadas e a Agência Internacional de Energia Atômica**. 1966. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/acordonu.htm>>. Acesso em: 10 out. 2006.

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF DENMARK. **UNDP Evaluation Office: Peer Review**. Copenhagen: Ministry of Foreign Affairs of Denmark, 2006.

MORENO, Valneide. **Valneide Moreno**. depoimento. [dez:2006]. Entrevistador: João Guilherme Rocha Machado. Salvador. Gravação Digital. (29:53 min).

MURPHY, Craig N. **The United Nations Development Programme: A Better Way?** Nova York: Cambridge University Press, 2006.

NACIONES UNIDAS. **ABC de las Naciones Unidas**. Nova York: Oxford University Press, 2000.

NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas**. Disponível em: <http://www.onu-brasil.org.br/documentos_carta.php>. Acesso em: 19 mai. 2006.

NASCIMENTO, Maria de Lourdes da Conceição. **Maria de Lourdes da Conceição Nascimento**. depoimento. [dez:2006]. Entrevistador: João Guilherme Rocha Machado. Salvador. Gravação Digital. (21:00 min).

NASCIMENTO, Raimundo. **Raimundo Nascimento**. depoimento. [dez:2006]. Entrevistador: João Guilherme Rocha Machado. Salvador. Gravação Digital. (49:28 min).

NICHOLLS, Lilly. Birds of a feather? UNDP and ActionAid implementation of Sustainable Human Development. **Development in Practice**. v.9, n.4, p.396-406, Aug. 1999.

NUSSBAUM, Martha. Capabilities as Fundamental Entitlement: Sen and Social Justice. **Feminist Economics**. v.9, n.2-3, p.33-59, 2003.

OECD Statistics: banco de dados. Disponível em: <<http://stats.oecd.org/wbos/default.aspx>> Acesso em: 14 ago. 2006. 2006a.

OECD. **DAC Members and Date of Membership**. Disponível em: <http://www.oecd.org/document/38/0,2340,en_2649_33721_1893350_1_1_1_1,00.html> Acesso em: 11 ago. 2006. 2006b.

OECD. **DAC's Glossary**. Disponível em: <http://www.oecd.org/glossary/0,2586,en_2649_33721_1965693_1_1_1_1,00.htm> Acesso em: 07 ago. 2006. 2006c.

OFICIAL de Programa. **Oficial de Programa do PNUD**. Depoimento. [mar:2007]. Entrevistador: João Guilherme Rocha Machado. São Paulo. Gravação Digital (por telefone). (23:35 min)

PARDINI, Flavia; WEBER, Luiz Alberto. A ONU Verde-Amarela. **Carta Capital**, São Paulo, ano X, n.301, p. 22-27, 28 jul. 2004.

PEREIRA, Elinete Lazaras Farias. **Elinete Lazaras Farias Pereira**. depoimento. [dez:2006]. Entrevistador: João Guilherme Rocha Machado. Salvador. Gravação Digital. (19:22 min).

PLANO Referencial. Disponível em:

<http://www.cammpi.org.br/index_arquivos/cammpi/Projetos_cammpi.htm> . Acesso em: 20 jan. 2007.

PNUD. **Relatório sobre o desenvolvimento humano no Brasil**. Brasília: PNUD, 1996.

PNUD. **Como colocar o comércio global a serviço da população**. Brasília: IPEA, 2004.

PNUD. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2005**. Lisboa: Ana Paula Faria Editora, 2005a.

PNUD. **Relatório de Desenvolvimento Humano – Brasil 2005**: Racismo, pobreza e violência. 2005b. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/arquivos/rdh/rdh2005/rdh2005b.zip>> Acesso em: 03 out. 2006.

PNUD. **Relatório Sintético das Atividades do PNUD no Brasil: 1960-2002**. Disponível em:

<http://www.pnud.org.br/pdf/Rel%20Sint%20Ativ%20PNUD%20BR%201960_2002.pdf> Acesso em: 03 out. 2006a.

PNUD. **Atlas do Desenvolvimento Humano**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/>> Acesso em: 11 out. 2006b.

PNUD. **Equipe do PNUD Brasil**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/equipe/>> Acesso em: 27 fev. 2007.

PRENDERGAST, Renee. The Concept of freedom and its relation to economic development – a critical appreciation of the work of Amartya Sen. **Cambridge Journal of Economics**. v.29, n.6 p.1145-1170, 2005.

PRESSMAN, Steven; SUMMERFIELD, Gale. Sen and Capabilities. **Review of Political Economy**. v.14, n.4, p.429-434, 2002.

PRESSMAN, Steven; SUMMERFIELD, Gale. The Economic Contributions of Amartya Sen. **Review of Political Economy**. v.12, n.1, p.89-113, jan. 2000.

PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA BNDES/PNUD. **Gestão Participativa para o Desenvolvimento Local**. Recife: BNDES, 2000.

PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA BNDES/PNUD. **Relatório Final**. [S.l.]: BNDES, 2003a.

PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA BNDES/PNUD. **Relatório Final**: Anexo 1 (Áreas Geográficas Beneficiadas pelo Projeto BNDES – Desenvolvimento Local Cooperação Técnica do PNUD). [S.l.]: BNDES, 2003b.

PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA BNDES/PNUD. **Relatório Final**: Anexo 3 (Projetos Estruturadores de eixos produtivos com foco no desenvolvimento local). [S.l.]: BNDES, 2003c.

PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA BNDES/PNUD. **Relatório Final**: Anexo 4 (Relatório de Resultados Relevantes por Território). [S.l.]: BNDES, 2003d.

RAMOS, “Teca”. **Teca Ramos**. depoimento. [dez:2006]. Entrevistador: João Guilherme Rocha Machado. Salvador. Gravação Digital. (37:00 min).

RICUPERO, Rubens. **Esperança e Ação**: A ONU e a busca de desenvolvimento mais justo: um depoimento pessoal. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

ROEMER, John E. **Theories of Distributive Justice**. Cambridge: Harvard University Press, 1996.

ROYBENS, Ingrid. **An Unworkable Idea or a Promising alternative? Sen’s Capability Approach Re-Examined**. Disponível em: <
<http://mora.rente.nhh.no/projects/EqualityExchange/Portals/0/articles/Robeyns1.PDF>
>. Acesso em 24 ago. 2006.

SACHS, Ignacy. **Estratégias de transição para o século XXI**: desenvolvimento e meio ambiente. São Paulo: Studio Nobel/FUNDAP, 1993.

SEITENFUS, Ricardo. **Manual das Organizações Internacionais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

SEN, Amartya. **Inequality Reexamined**. Cambridge: Harvard University Press, 1992.

SEN, Amartya. **Development as Freedom**. Nova York: Alfred A. Knopf, 1999a.

SEN, Amartya. **Commodities and Capabilities**. Nova Delhi: Oxford University Press, 1999b.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SEN, Amartya. **Desigualdade Reexaminada**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SEN. Amartya. Development as Capability Expansion. In: FUKUDA-PARR, Sakiko; KUMAR, A. K. Shiva. (Eds.). **Readings in Human Development: Concepts, Measures and Policies for a Development Paradigm**. Nova Delhi: Oxford University Press, 2003a. p. 3-16

SEN. Amartya. Foreword. In: FUKUDA-PARR, Sakiko; KUMAR, A. K. Shiva. (Eds.). **Readings in Human Development: Concepts, Measures and Policies for a Development Paradigm**. Nova Delhi: Oxford University Press, 2003b. p. vii-xii.

SILVA, Adriana Souza; DINIZ, Weiller. *Trenzinho Federal*. Istoé, São Paulo, n.1697, p.34-36, 10 abr. 2002.

STREETEN, Paul. Shifting Fashions in Development Dialogue. In: FUKUDA-PARR, Sakiko; KUMAR, A. K. Shiva. (Eds.). **Readings in Human Development: Concepts, Measures and Policies for a Development Paradigm**. Nova Delhi: Oxford University Press, 2003. p. 92-105.

SUGDEN, Robert. Welfare, Resources and Capabilities: A Review of Inequality Reexamined by Amartya Sen. **Journal of Economic Literature**. v.31,n.4, p.1947-1962, dec. 1993.

THIMOTEO, Fatima Elisabete Pereira. Escolas Rurais Construindo o Desenvolvimento Local. In: FARAH, Marta Ferreira Santos; BARBOZA, Hélio Batista. (Orgs.). **20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania**. São Paulo: Programa de Gestão Pública e Cidadania, 2001. p. 1-18. Disponível em: <<http://inovando.fgvsp.br/conteudo/documentos/20experiencias2000/11%20-%20escolas%20rurais.pdf>>. Acesso em: 21 jan. 2007.

TUNGODDEN, Bertil. **A Balanced View of Development as Freedom**. Disponível em: <<http://www.cmi.no/pdf/?file=publications/2001/wp/wp2001-14.pdf>>. Acesso em 24 jul. 2006.

UNDP. **Human Development Report 1990**. Nova York: Oxford University Press, 1990.

UNDP. **Human Development Report 1992**. Nova York: Oxford University Press, 1992.

UNDP. **Human Development Report 1994**. Nova York: Oxford University Press, 1994.

UNDP. **Human Development Report 1996**. Nova York: Oxford University Press, 1996.

UNDP. **First Country Cooperation Framework for Brazil (1997-1999)**. 1997. Disponível em: <<http://www.undp.org/execbrd/archives/sessions/eb/3rd-1997/DP-CCF-BRA-1.pdf>> Acesso em: 01 out. 2006.

UNDP. **Human Development Report 1998**. Nova York: Oxford University Press, 1998.

UNDP. **Human Development Report 1999**. Nova York: Oxford University Press, 1999.

UNDP. **Extension of the first country cooperation framework for Brazil**. 2000a. Disponível em: <<http://www.undp.org/execbrd/pdf/braext.PDF>> Acesso em: 27 out. 2006.

UNDP. **Development Effectiveness Report: Review of Evaluative Evidence**. Nova York: Evaluation Office, 2000b.

UNDP. **Second Country Cooperation Framework for Brazil (2002-2006)**. 2001a. Disponível em:< <http://www.pnud.org.br/pdf/ccf.pdf>> Acesso em: 01 out. 2006.

UNDP. **Development Effectiveness Report: Review of Evaluative Evidence**. Nova York: Evaluation Office, 2001b.

UNDP. **Evaluation of Non-Core Resources**. Nova York: Evaluation Office, 2001c.

UNDP. **Human Development Report 2001**. Nova York: Oxford University Press, 2001d.

UNDP. **Handbook on Monitoring and Evaluating for Results**. Nova York: Evaluation Office, 2002a.

UNDP. **Guidelines for Outcome Evaluators: Monitoring and Evaluation Companion Series, #1**. Nova York: Evaluation Office, 2002b.

UNDP. **Development Effectiveness Report 2003: Partnerships for Results**. Nova York: Evaluation Office, 2003a.

UNDP. **UNDP's Organigram**. 2003b. Disponível em: <<http://www.undp.org/2003organigram.pdf>>. Acesso em: 9 mar. 2007.

UNDP. **Human Development Report 2004**. Nova York: Oxford University Press, 2004.

UNDP. **Country Evaluation: Assessment of Development Results Bangladesh**. 2005a. Disponível em: <http://www.undp.org/eo/documents/ADR/ADR_Reports/ADR_Bangladesh.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2007.

UNDP. **Annual Report 2005**. 2005b. Disponível em:< <http://www.undp.org/annualreports/2005/english/IAR05-English.pdf>> Acesso em 5. nov. 2006.

UNDP. **The Evaluation Policy of UNDP**. Genebra: Executive Board of the United Nations Development Programme and of the United Nations Population Fund, 2006a.

UNDP. **Mission Statement**. Disponível em: <<http://www.undp.org.za/undpglobal/mission.html>>. Acesso em: 19 mai. 2006b.

UNDP. **Annual Report 2006**. 2006c. Disponível em:
<<http://www.undp.org/publications/annualreport2006/english-report.pdf>> Acesso em
24 fev. 2007.

UNDP. **Guidelines for an Assessment of Development Results (ADR)**. 2007a.
Disponível em:
<<http://www.undp.org/eo/documents/ADR/framework/ADR%20Rev%20Guide%20v3%201%20January%202007.pdf>>. Acesso em: 24 jan. 2007.

UNDP. **About UNDP**. Disponível em: <<http://www.undp.org/about/>>. Acesso em: 26
fev. 2007b.

UNDP. **Members of the UNDP/UNFPA Executive Board**. Disponível em:
<http://www.undp.org/execbrd/word/EB_membership.doc>. Acesso em: 26 fev.
2007c.

UNDP. **Executive Board Secretariat**. Disponível em:
<<http://www.undp.org/execbrd/>>. Acesso em: 27 fev. 2007d.

UNITED NATIONS. **Basic Facts About the United Nations**. Nova York:
Department of Public Information, 2004.

UNITED NATIONS. **The Inequality Predicament**: Report on the World Social
Situation 2005. Nova York: United Nations, 2005.

UNITED NATIONS. **Organization Chart of the United Nations**. Disponível em: <
<http://www.un.org/aboutun/chartlg.html>>. Acesso em: 26 fev. 2007.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento sustentável**: o desafio do século XXI. Rio
de Janeiro: Garamond, 2005.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso**: Planejamento e Métodos. 2ª. ed. Porto Alegre:
Bookman, 2001.

ZAMORA, Stephen. Economic Relations and Development. In: JOYNER, Christopher
C. (Ed.). **The United Nations and International Law**. Cambridge: The American
Society of International Law, 1997. p. 232-286.

ZAPATA, Tânia. **Tânia Zapata**. depoimento. [dez:2006]. Entrevistador: João
Guilherme Rocha Machado. Salvador. Gravação Digital. (17:29 min).