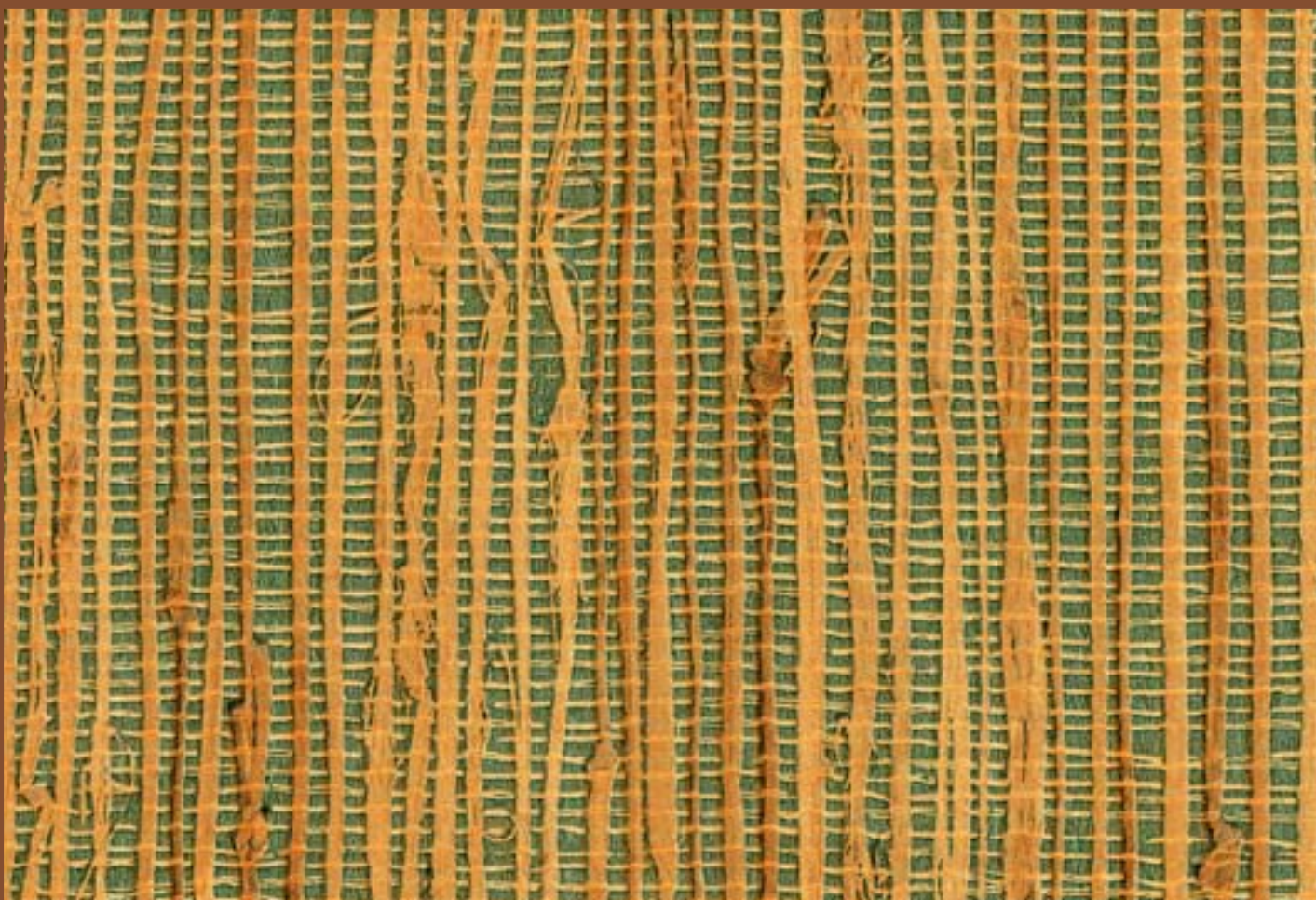
Os 40 Anos da Fundação Ford no Brasil

uma parceria para a mudança social

The Ford Foundation's 40 Years in Brazil

a partnership for social change

FORD FOUNDATION



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Reitor Adolpho José Melfi
Vice-reitor Hélio Nogueira da Cruz

EDITORA DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Diretor-presidente Plinio Martins Filho

COMISSÃO EDITORIAL

Presidente José Mindlin
Vice-presidente Oswaldo Paulo Forattini
Brasílio João Sallum Júnior
Carlos Alberto Barbosa Dantas
Guilherme Leite da Silva Dias
Laura de Mello e Souza
Murillo Marx
Plinio Martins Filho

Diretora Editorial Silvana Biral
Diretora Comercial Eliana Urabayashi
Diretora Administrativa Angela Maria Conceição Torres
Editora-assistente Marilena Vizentin

Os 40 Anos da Fundação Ford no Brasil

uma parceria para a mudança social

The Ford Foundation's 40 Years in Brazil

a partnership for social change

FORD FOUNDATION

Nigel Brooke
Mary Witoshynsky
(organizadores)

Copyright © 2002 by Fundação Ford

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Os 40 Anos da Fundação Ford no Brasil: Uma Parceria para a Mudança Social = The Ford Foundation's 40 Years in Brazil: A Partnership for Social Change / Nigel Brooke e Mary Witoshynsky (orgs.). – São Paulo / Rio de Janeiro: Editora da Universidade de São Paulo / Fundação Ford, 2002.

Bibliografia.
ISBN 85-314-0740-0

1. Filantropia 2. Fundação Ford – Brasil – História 3. Mudança Social I. Brooke, Nigel e Witoshynsky, Mary. II. Título: The Ford Foundation's 40 Years in Brazil: A Partnership for Social Change.

02-5518 CDD-001.4406081

Índices para catálogo sistemático:
1. Fundação Ford: Brasil: História 001.4406081

Direitos reservados à

Edusp – Editora da Universidade de São Paulo
Av. Prof. Luciano Gualberto, Travessa J, 374
6º andar – Ed. da Antiga Reitoria – Cidade Universitária
05508-900 – São Paulo – SP – Brasil Fax (0xx11) 3091-4151
Tel. (0xx11) 3091-4008 / 3091-4150
www.usp.br/edusp – e-mail: edusp@edu.usp.br

Printed in Brazil 2002

Foi feito o depósito legal

Fundação Ford
Praia do Flamengo, 154 – 8º andar
22210-030 – Rio de Janeiro – RJ – Brasil
Fax (0xx21) 2285-1250
Tel. (0xx21) 2556-1586
www.fordfound.org
e-mail: ford-rio@fordfound.org

Sumário

O Escritório da Fundação Ford no Brasil, 1962-2002:
Um Apanhado Histórico
por Nigel Brooke 13

Da Produção Agrícola ao Desenvolvimento Sustentável
por Anthony B. Anderson 57

Da Formação de Professores de Ciências à Reforma da Educação
por Maria Malta Campos 97

Dos Estudos Populacionais à Saúde Reprodutiva
por Cecilia de Mello e Souza 131

Da Administração Pública à Participação Democrática
por Elizabeth Station e Christopher J. Welna 167

Das Análises Sociais aos Direitos Humanos
por Sérgio Adorno e Nancy Cardia 201

Contents

The Ford Foundation Brazil Office 1962-2002:
An Historical Overview
by Nigel Brooke 245

From Agricultural Production to Sustainable Development
by Anthony B. Anderson 287

From Science Teacher Training to Education Reform
by Maria Malta Campos 323

From Population Studies to Reproductive Health
by Cecilia de Mello e Souza 355

From Public Administration to Democratic Participation
by Elizabeth Station and Cristopher J. Welna 389

From Social Analysis to Human Rights
by Sérgio Adorno and Nancy Cardia 419

O Escritório da Fundação Ford no Brasil, 1962-2002: Um Apanhado Histórico

por Nigel Brooke

Em outubro de 1962, a Fundação Ford abriu ao público seu escritório no Brasil, na cidade do Rio de Janeiro. Localizado em dois andares adjacentes em edifício da avenida Franklin Roosevelt, hoje ocupado integralmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o novo escritório representou uma forma modesta de marcar presença no País; contudo, constituiu um avanço significativo em relação aos arranjos provisórios dos dois anos anteriores. É que, já em 1960, a Fundação Ford fazia seus contatos iniciais e, logo em seguida, embora não dispusesse de uma sede ou um corpo administrativo permanentes, concedia suas primeiras doações a universidades públicas e instituições do governo brasileiro. O responsável por essas operações iniciais foi Reynold Carlson, que, trabalhando primeiramente em quartos de diversos hotéis e mais tarde, em 1962, na sala de estar do apartamento onde residia no Rio, concedeu as primeiras doações, entre elas uma no total de quase três milhões de dólares (em valores atualizados) a um programa de formação em administração pública, sob a égide de um instituto de pesquisa do governo, a Fundação Getúlio Vargas (FGV), que até hoje figura na lista dos beneficiários da Fundação.

A decisão do escritório central de Nova York de trabalhar fora dos Estados Unidos remonta à década anterior, mais precisamente a 1951, com a abertura, ao longo dos dois anos seguintes, dos primeiros escritórios na Ásia: Índia, Paquistão, Indonésia e Burma (atual Mianmá). Essa decisão fundamentou-se em três convicções: 1) a de que dar solução aos problemas internos dos Estados Unidos seria uma vitória vazia se o resto do mundo continuasse sujeito à "miséria e às agitações"(Ford Foundation, 1963, p. 2); 2) a de que a Fundação Ford dispunha de recursos suficientes para oferecer uma contribuição significativa na solução desses problemas em outros países; e 3) a de que, por ser uma organização independente, não-governamental, ela tinha autonomia para aplicar seus recursos em determinados países e na solução de determinados problemas, cumprindo sua missão de construir "os instrumentos sociais do progresso", considerados tão importantes para a construção de uma nação quanto o comércio e o capital. Os primeiros países da América Latina escolhidos para abrigar seus escritórios foram a Argentina, a Colômbia, o Chile, o Brasil e o México, dos quais somente os três últimos continuam hoje em funcionamento.

Com a abertura do Escritório do Brasil, a Fundação contratou, no ínicio de 1963, o primeiro representante assistente, como eram chamados na época os asses-

sores de programa, e os primeiros membros permanentes do *staff* local. Ajudada por um advogado da Price Waterhouse, estabeleceu suas primeiras relações com o governo brasileiro mediante a assinatura de acordo que ainda hoje lhe dá a liberdade necessária e o respaldo legal para o desenvolvimento de seu trabalho. Quarenta anos já se passaram desde que foram firmadas essas condições básicas e que o Escritório recebeu o sinal verde para a expansão de suas atividades programáticas no País.

Este livro é uma tentativa de contar a história desses quarenta anos através do acompanhamento do trabalho de cada um dos cinco programas atuais do Escritório brasileiro. A primeira idéia foi a de contar nossa história de uma forma atraente, por meio de fotografias, produzindo um livro que fosse, para os donatários, uma agradável recordação de nosso aniversário e ao mesmo tempo um roteiro satisfatório de nossa presença no Brasil. Achávamos que, olhando as fotos dos donatários emblemáticos de cada uma das quatro décadas de programação da Fundação, poderíamos expressar as idéias dominantes da época e, ao mesmo tempo, revelar o sentido de cada um dos programas. Esse projeto foi, desde o início, um empreendimento coletivo, devendo envolver integralmente os cinco assesores de programa: José Gabriel López (Meio Ambiente e Desenvolvimento), Elizabeth Leeds (Governo e Sociedade Civil), Ondina Fachel Leal (Sexualidade e Saúde Reprodutiva), Denise Dora (Direitos Humanos) e a mim mesmo, Nigel Brooke (Reforma Educacional). Contudo, logo percebemos que, com essa idéia, teríamos de nos contentar em contar uma história apenas parcial, quando o que queríamos realmente era traçar um quadro fiel da complexidade da filantropia social numa realidade tão dinâmica e desafiadora como a do Brasil. Apesar do prazer de rever, nas fotos, eventos marcantes e parceiros de longa data, faltava-nos a história das idéias que nortearam as centenas de decisões programáticas de nossos antecessores. De repente, nosso projeto de livro apresentou-se como uma oportunidade de resgatar essa história.

Este livro significa ainda uma oportunidade de oferecer nossa contribuição para o debate sobre a ação filantrópica no Brasil. Como representantes da Fundação Ford e como intérpretes da idéia de criação de um setor de filantropia no Brasil que se interessasse pela promoção de valores democráticos e de maior igualdade social, somos chamados constantemente a explicar a filantropia norte-americana, a dar exemplos de nosso trabalho e de seu desenvolvimento e a expor as razões de outras fundações iguais à nossa, que, com recursos próprios, podem perseguir amplos objetivos de desenvolvimento social por períodos relativamente longos de tempo. Este livro nos proporciona a oportunidade de agregar material em apoio dessa posição e de contribuir para o enriquecimento da literatura sobre o Terceiro Setor através de um exame mais aprofundado de nossa organização.

Nos quarenta anos de sua existência, esta é a segunda vez que o Escritório do Brasil se propõe a escrever um livro sobre si mesmo. O primeiro foi produzido dez anos atrás, por ocasião da celebração de seus trinta anos de vida, quando foi organizado um seminário comemorativo sobre a contribuição da Fundação para o desenvolvimento das ciências sociais no Brasil. O livro que resumiu as apresentações desse evento constitui uma fonte importante para a maioria dos capítulos que vêm a seguir (Miceli, 1993). Além disso, através de inúmeros relatórios escritos por consultores sobre segmentos da história do Escritório e de documentos que registram os objetivos programáticos no âmbito da Fundação, é possível reconstruir o contexto mais amplo em que se inserem os programas adotados no Brasil.

Faltou, porém, um livro como este, que, sob um único título, descrevesse as muitas fases da filosofia dos programas e as transformações que sofreram em virtude de mudanças nas teorias do desenvolvimento e nas condições políticas, sociais e econômicas brasileiras. Por isso, este livro é importante para todos os leitores, de dentro e de fora da Fundação, que se interessam pelos diferentes momentos, sucessos, dificuldades e resultados de mais de quarenta anos de filantropia no Brasil. Realizando uma cândida discussão da programação passada e presente, ele procura ultrapassar os limites de uma tradicional biografia institucional.

Apesar do viés histórico e da tradição sociocientífica da Fundação, esta publicação não tem como objetivo se inspirar unicamente na academia no que diz respeito ao estilo e ao conteúdo. Acima de tudo, estamos mais do que conscientes de que nosso público se compõe tanto de ativistas das organizações não-governamentais (ONGs) quanto de professores universitários. O que procuramos transmitir é a história interna, contada da maneira mais simples possível, a partir dos nossos programas atuais.

Nossa deliberação final foi, portanto, pedir a diversos autores que abordassem, em seus respectivos capítulos, as diferentes linhas de trabalho programático que compõem a história das doações pela Fundação Ford no Brasil. Cada autor, escolhido por sua familiaridade com a Fundação, seja como donatário, seja como consultor, seja ainda como assessor de programa, explica as origens e o desenvolvimento de determinada pasta por meio de um traçado das influências que moldaram o programa. Essas histórias mais específicas de cada campo são precedidas deste capítulo introdutório, que se destina a oferecer ao leitor um quadro mais geral do Escritório com base em estatísticas retiradas do banco de dados da Fundação Ford. Essas estatísticas ilustram as diversas fases nas operações da Fundação em consonância com as grandes mudanças sofridas pela sociedade brasileira, indicam os diferentes estilos de trabalho dos assessores de programa e ajudam a descrever as conseqüências que as mudanças introduzidas na própria Fundação trouxeram para o Escritório.

Comprometi-me com a tarefa de escrever este capítulo com algumas reservas. Estou ciente de que, apesar da satisfação de olhar as estatísticas de todas as doações feitas no decorrer dos anos para essa ou aquela instituição ou para essa ou aquela linha de trabalho, o todo é muito maior do que a simples soma das partes. O total de recursos distribuídos pode esconder variações muito significativas ao longo de períodos de tempo relativamente curtos, inclusive começos equivocados e súbitas mudanças de direção, bem como enfatizar linhas de trabalho bem-sucedidas e duradouras. Também é verdade que a necessidade de criar uma linguagem comum para descrever tipos muito diferentes de atividade pode significar uma perda de detalhe que, no entender de alguns, seria lamentável. O critério que seguimos é examinar os projetos financiados sob linhas de trabalho ou "áreas temáticas" passadas e indagar em que área temática seriam classificados hoje. Com esse expediente, pudemos olhar a história de quatro décadas de doações através das lentes de nossos programas atuais e formular perguntas sobre a evolução de cada um deles ao longo do tempo. Sem ele, ter-nos-íamos debatido com as 104 categorias temáticas de que a Fundação se serviu em diferentes épocas para descrever suas atividades, de "Bem-estar e Gravidez de Adolescentes" a "Justiça Criminal", sem qualquer condição de sintetizar nosso trabalho ou de dar coerência ao conjunto.

O preço a pagar foi uma série de imprecisões. Isso é inevitável, considerando que as prioridades da Fundação mudaram ao longo dos anos, acompanhando as mudanças de condições, o aumento no número de parcerias e a diversificação nas instituições sociais brasileiras. As mais óbvias dessas mudanças ocorreram na área de programação, denominada hoje Asset Building and Community Development. As preocupações iniciais, nos anos de 1960, abarcavam tecnologias da produção agrícola e questões de política e planejamento agrícola, já que a crença predominante na época era que a tecnologia e a competência técnica seriam o caminho para o crescimento econômico e que a vocação natural do Brasil era ser uma economia agrícola. Ao mesmo tempo, a imensa preocupação com o crescimento populacional levou a Fundação a investir fortemente em programas de pesquisa e formação de recursos humanos nas áreas de biologia reprodutiva e planejamento familiar. Nem uma nem outra dessas duas linhas de atividade sobreviveu na sua forma original, mas, como ambas representam o início de linhas de trabalho que ainda persistem – no primeiro caso, através de nosso programa de Meio Ambiente e Desenvolvimento e, no segundo, através da área de Sexualidade e Saúde Reprodutiva – é importante preservar essa herança e classificar o trabalho sob as denominações atuais.

Outra razão para me sentir um pouco desarmado diante dessa tarefa foi a percepção de que sou o 13º Representante do Escritório do Brasil, sucedendo uma lista de assessores de comprovada proeminência. Embora a economia brasileira te-

nha atravessado momentos difíceis ao longo dos últimos anos e, como sempre, tivéssemos de tomar decisões duras para o desenvolvimento de novos programas, não podemos comparar a atual estabilidade do País com os tempos difíceis que o Escritório e nossos donatários enfrentaram no final da década de 1960 e princípio dos anos de 1970, quando a ditadura militar se encarnecia na perseguição a seus opositores. Trabalhar no contexto atual e poder usar a lei para combater a discriminação ou reformar as instituições de segurança pública está tão distante daqueles dias negros que é difícil olhar para trás sem sentir admiração por todos aqueles que trabalharam na ou com a Fundação, que não só sobreviveu mas também gerou projetos e programas que são lembrados até hoje.

A outra dificuldade em lidar com a história de 42 anos de doações com base no valor total despendido é que esse valor mudou significativamente no decurso dos anos. Na verdade, quando se leva em conta a desvalorização para estabelecer a paridade com o dólar de 2001, o valor de uma doação concedida em 1960 tem de ser multiplicado por um fator próximo de seis. Em outras palavras, devido à inflação nos Estados Unidos, o dólar de 2001 tinha apenas 17% do valor de 1960.

Médias Históricas

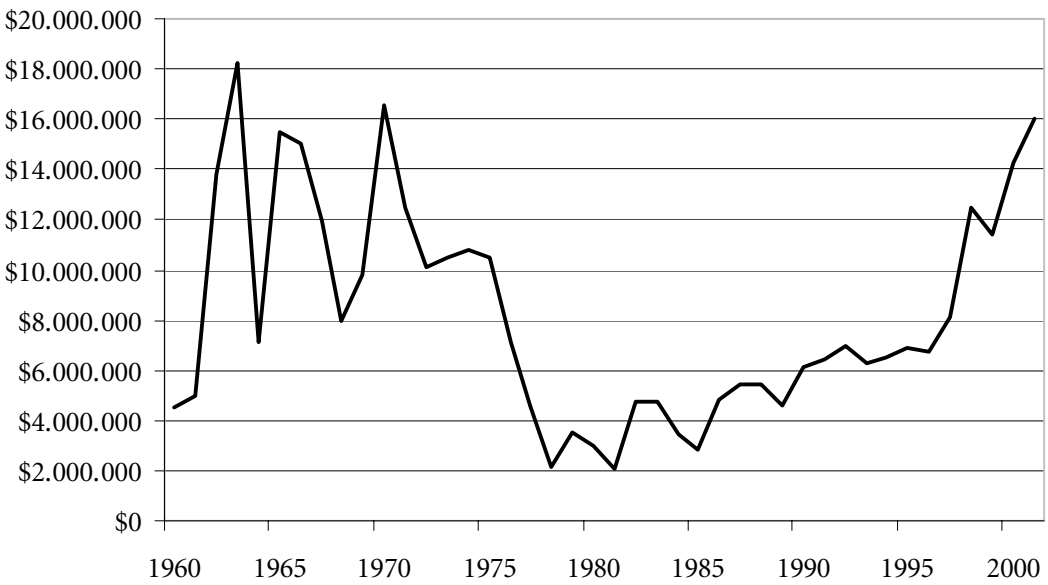
Tendo em mão esses fatores de ajuste, o valor histórico de 170 188 230 dólares desembolsado em todas as doações feitas pela Fundação no Brasil alcançaria, em 2001, o montante de 346 733 139 dólares. Embora haja um certo rigor no uso de valores históricos, o emprego de valores ajustados aproxima-nos muito mais da realidade das doações, permitindo-nos visualizar o impacto de doações individuais na época de sua concessão e comparar seu volume ao longo do tempo. Sem o ajuste, parece que nas décadas passadas os financiamentos foram muito pequenos em comparação com os dias de hoje. Por outro lado, usando a equivalência do dólar de 2001, é possível mostrar que as operações da Fundação no Brasil na década de 1960 causaram enorme impacto exatamente por causa do valor real das doações na época. De uma lista das maiores doações da Fundação desde o início de sua concessão, as vinte maiores foram feitas nos anos de 1960 (ver Apêndice 1). De fato, somente na segunda metade da década de 1990 é que se recuperou o orçamento dos anos de 1960. Os 18 milhões de dólares que o Escritório distribuiu em 1963 continua sendo o maior índice desses 42 anos de atividade. O melhor ano depois de 1963 foi o de 2001, com quase 16 milhões de dólares despendidos. Supondo que se mantenha esse novo ritmo, a primeira década do novo milênio será a primeira a superar a de 1960 no que se refere ao valor total de doações.

A primeira coisa a atrair nossa atenção é, portanto, o grande volume de doações desde o início da programação em 1960. À taxa média de quase 42 doações

por ano e em dólares de 2001, a Fundação distribuiu um total de 347 milhões de dólares ao longo de 42 anos, financiando uma enorme variedade de atividades que vão desde ensino das ciências a reforma da polícia[1]. Trata-se de um investimento significativo, uma conseqüência direta do compromisso a longo prazo que a Fundação Ford assumiu quando criou um escritório permanente nesse país.

A segunda característica mais relevante desses 42 anos de trabalho é a variação no total de doações feitas a cada ano. O Gráfico 1 mostra as variações significativas durante os primeiros anos de atividade do Escritório e a queda dramática no volume de recursos desembolsados, de uma média de 12 milhões de dólares, no período 1970-1975, para apenas 2,1 milhões em 1978. A outra tendência geral apontada pelo Gráfico 1 é o aumento razoavelmente constante na soma total de doações, a começar em meados dos anos de 1980 e persistindo até 2001.

Gráfico 1. VALOR DOADO POR ANO, 1960-2001
(em dólares de 2001)



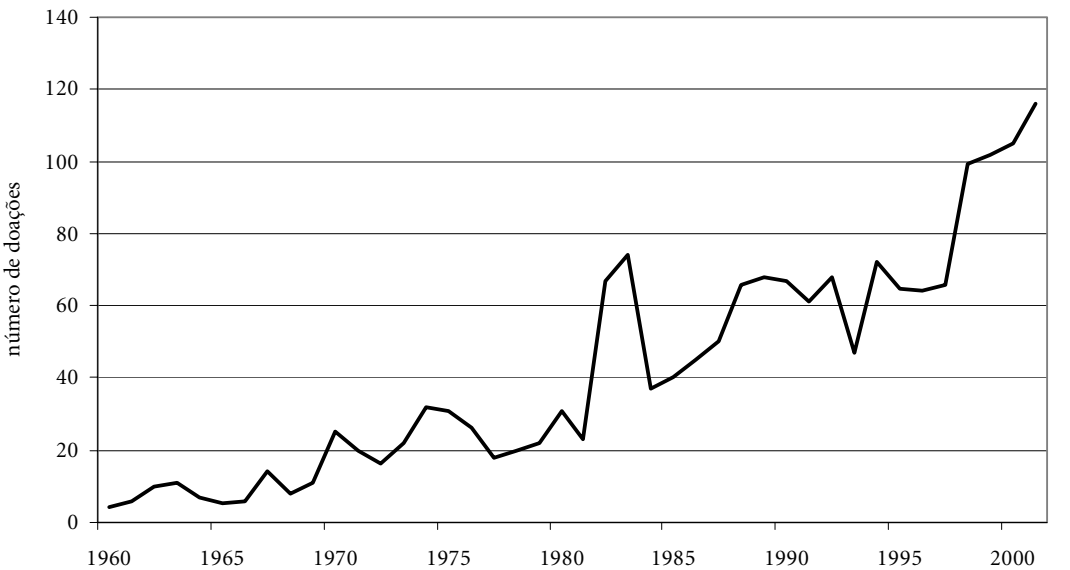
Fonte: Ford Foundation.

As flutuações extremas dos anos de 1960, entre elas o aumento de cinco milhões de dólares, em 1961, para 13,8 milhões, no ano seguinte, e para 18,2 milhões um ano depois, podem ser explicadas, em parte, pelo crescimento na capacidade de

1. No Apêndice 2 são dados os totais de doações ano a ano, em valores históricos e ajustados. Todos os valores citados neste e nos capítulos posteriores são valores ajustados.

financiamento graças à abertura do Escritório, à contratação de pessoal e à capacidade de identificar oportunidades e forjar novas parcerias. Das onze doações concedidas em 1963, cinco atingiram o montante de dois milhões de dólares ou mais.

Gráfico 2. Número de Doações por Ano, 1960-2001



Fonte: Ford Foundation.

Menos fáceis de explicar, antes de analisar o Gráfico 2, são as quedas repentinas de recursos do programa em 1964 e em 1968. Vemos nesse gráfico que o número total de doações anuais nessa época não passava de uma fração do número atual. Isso significa que mesmo variações menores na quantidade de projetos financiáveis poderiam acarretar uma diferença significativa no total dos desembolsos. Com o valor médio de doação bem acima de um milhão de dólares, chegando a três milhões em 1965, uma diferença de apenas quatro doações entre 1963 e 1964 poderia significar uma diferença de gastos superior a onze milhões de dólares.

A diminuição de recursos a partir de 1976, atingindo seu ponto mais baixo, de 2,1 milhão de dólares, em 1968, reflete os cortes provocados pela redução na carteira de investimentos da Fundação para apenas 1,6 bilhões de dólares, em conseqüência da crise do petróleo e de desembolsos excessivos e da decisão de reduzir a despesa anual a um nível tal que pudesse manter a capacidade da Fundação de continuar eternamente sua missão[2]. Foram cortados gastos em todas as operações da Fundação no plano mundial.

2. O patrimônio da Fundação só recuperou seu valor de 1971 em 2000.

O nível constante de gastos com doações durante grande parte dos anos de 1980 e o modesto crescimento até 1996 não surpreendem, na medida em que representam a recomposição da capacidade da Fundação de manter as doações em sintonia com o mercado de ações e com o aumento do valor de seus investimentos. O que surpreende, na comparação entre os Gráficos 1 e 2, é que, ao mesmo tempo em que o volume de recursos disponíveis para doações declinou no período de 1975-1978 ou continuou estável entre 1980 e 1989, o número anual de doações registrou um aumento constante. Mesmo o pico alcançado em 1982-1983, quando ocorreu um crescimento excessivo no volume de doações, não altera a tendência do gráfico, que mostra, de 1960 a 1997, uma trajetória gradualmente ascendente, mesmo quando os recursos dos programas foram reduzidos.

Tabela 1. MÉDIAS DAS DOAÇÕES POR DÉCADA (em dólares de 2001)

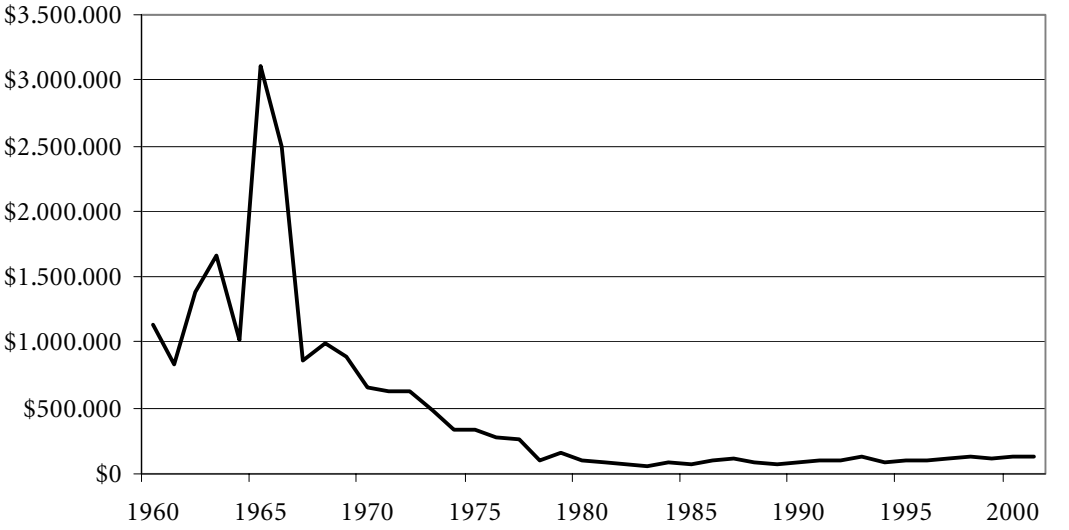
Década	*Valor médio doado por ano*	*Número médio de doações por ano*	*Doação média por ano*
1960-1969	10 894 486	8	1 328 596
1970-1979	8 844 092	23	381 211
1980-1989	4 116 404	50	82 164
1990-1999	7 793 690	71	109 616
2000-2001	15 123 209	111	136 862
1960-2001	8 255 551	42	198 473

Fonte: Ford Foundation.

O Gráfico 3 permite visualizar esse fenômeno. O que vemos aqui é uma queda acentuada no valor médio das doações a partir da segunda metade da década de 1960 até o final dos anos de 1970 e, a partir daí, a manutenção de um padrão comum de doações e níveis médios de doações que persistiu por duas décadas.

Esse fenômeno tem dois componentes distintos. O primeiro é a queda no valor médio de doações em virtude da progressiva consolidação de nossas atividades e da criação de uma equipe permanente responsável pelo programa e apoio local. Com a constituição dessa equipe, foi possível financiar um número maior de organizações, fazer doações exploratórias, que podiam ser acompanhadas de outras doações posteriores, e estabelecer relações de prazo mais longo que não exigiam as doações abrangentes, distribuídas de uma só vez, como no início dos

Gráfico 3. Doação Média por Ano, 1960-2001
(em dólares de 2001)



Fonte: Ford Foundation.

anos de 1960. No curso dessa década, a tendência foi apoiar projetos de longo prazo, em que as doações eram feitas em períodos mais longos de tempo. Um exemplo é a doação de 6,3 milhões de dólares, feita em 1962, à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior (Capes) para um programa de bolsas e formação para professores universitários de ciências, que foi desenvolvido até 1970. Foi essa a maior doação já concedida e a Capes nunca voltou a ser contemplada com outra doação. Outro exemplo é o total de 6,5 milhões de dólares concedido à Universidade de Viçosa em apenas dois financiamentos, em 1965 e em 1968, numa injeção maciça de recursos num período curto de tempo para o desenvolvimento de uma nova instituição de ensino superior voltada para a pesquisa e o ensino da agricultura[3].

O outro componente é a aparente criação de uma norma no tocante ao valor adequado das doações. É possível que isso seja fruto da experiência no que se refere à capacidade dos donatários de gastar seus recursos e da necessidade de reduzir os riscos de projetos que nunca foram concluídos por força de mudanças políticas ou de outra natureza. É provável também que a norma expresse uma estimativa da carga de trabalho razoável para um assessor de programa, estabelecida no início da dé-

3. A Universidade de Viçosa continua donatária do Escritório por meio do Programa de Desenvolvimento Sustentável.

cada de 1970, quando o Escritório, pela primeira vez, pôde operar em condições estáveis. Essa hipótese fica reforçada pela redução, entre 1975 e 1980, do valor médio das doações de 338 mil dólares para 97 mil, mantendo-se o mesmo número de doações (31). Enquanto, em períodos anteriores, qualquer variação significativa nos recursos implicava uma mudança no total de doações, a redução nos recursos no período 1975-1980, de dez para três milhões de dólares, não deu causa a qualquer alteração no número de doações.

A manutenção de um valor médio de doações de 93 mil dólares, com variações anuais inferiores a 30%, durante os dezessete anos compreendidos entre 1980 e 1996, é outro indício da existência de algum tipo de norma. Todavia, a prova mais convincente surge imediatamente após esse período quando, apesar do rápido aumento no volume de recursos, ocorre apenas um pequeno acréscimo no valor médio das doações. Refiro-me ao aumento no total de doações da ordem de 6,7 milhões de dólares para 16 milhões em 2001. Apesar desse aumento de 139% nos recursos disponíveis, seu valor médio subiu apenas 31%. O resultado inevitável dessa inércia com relação ao crescimento do valor das doações foi o grande aumento do número de doações anuais. Enquanto, em 1996, o Escritório concedeu 64 doações, com uma média de treze doações por assessor de programa, em 2001 foi distribuído um total de 116, com uma média de 23 por assessor. Com esse aumento, o Escritório elevou o número de doações, ao longo de seus 42 anos de vida, para um total de 1 747, a uma média geral de quase 200 mil dólares por doação.

A Mudança do Perfil do Donatário

A análise das variações no número de doações e no volume de desembolsos ao longo do tempo é apenas uma maneira de apresentar a história da Fundação. Igualmente importante são as mudanças no perfil das instituições parceiras, que se refletem na classificação dos donatários de cada programa em termos de tipo organizacional.

Para expressar essas mudanças, as instituições donatárias foram classificadas em três tipos de organização: acadêmica; governamental ou não-governamental; e pela localização: com sede nos Estados Unidos ou no Brasil. Foi mantida também, nessa análise, uma outra categoria, o Projeto Administrado pela Fundação ou FAP (Foundation Administered Project), por ter sido um instrumento fundamental para o desenvolvimento dos programas da Fundação, especialmente na década de 1970. Foi por meio desses FAPs que o Escritório contratou os especialistas de projeto, que se mostraram decisivos na consolidação de novos cursos de pós-graduação nas universidades de Minas Gerais, Paraná, Viçosa, Ceará e Pernambuco e em outras instituições, como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e o Instituto

Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (Iuperj). A categoria "doações individuais" também foi mantida e acrescentada aos FAPs, pelo fato de serem esses recursos geridos não pelos donatários mas pelo próprio Escritório.

A Tabela 2 fornece os resultados dessas classificações e mostra como o conjunto de donatários da Fundação mudou quando foi mudado o enfoque de trabalho do Escritório. Nos anos de 1960, o Escritório dedicava-se quase integralmente à criação e suporte de projetos baseados nas universidades, através de doações feitas às próprias universidades ou a órgãos do governo, como a Capes ou o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), com o objetivo específico de financiar programas de bolsas e o desenvolvimento de atividades de pesquisa e de formação. Das vinte maiores doações do Escritório, todas feitas na década de 1960, treze foram concedidas a universidades, duas à Fundação Getúlio Vargas, uma a uma escola técnica federal, duas a departamentos do governo e duas à American International Association for Economic and Social Development para ajudar na criação de um centro de nutrição animal para o governo do estado de São Paulo. O Escritório comprometeu-se a criar a infra-estrutura de ensino superior para capacitar o pessoal e criar tecnologias necessárias para sustentar os esforços de desenvolvimento do Brasil. A ausência dessa infra-estrutura e a falta de programas de formação em áreas como agricultura, ciências básicas, pesquisa marítima e pesqueira, economia aplicada, química, direito, administração de empresas, ciências políticas, nutrição animal e engenharia industrial estavam no centro do diagnóstico predominante na época, segundo o qual o subdesenvolvimento era produto principalmente da insuficiência de conhecimentos e da inadequação de gastos na formação de recursos humanos em áreas cruciais para o crescimento econômico.

A década seguinte revela uma importante mudança de estratégia e, com a nova ênfase na política de desenvolvimento social e na consolidação das instituições democráticas, mostra que começava a mudar o diagnóstico das causas do subdesenvolvimento brasileiro. No entanto, o alvo principal do trabalho do Escritório na década de 1970 continuava sendo a promoção de programas de pesquisa e de formação de pessoal num pequeno grupo de centros de excelência nas universidades. A mudança de estratégia torna-se evidente no aumento significativo dos desembolsos para os FAPs graças à contratação de especialistas para fornecer assistência técnica permanente às instituições de ensino superior na criação de novos programas de pós-graduação e pesquisa em ciências sociais. Os desembolsos dos FAPs são, portanto, uma expressão adicional do objetivo de desenvolver o ensino superior e representam uma relação ainda mais próxima com a Universidade do que propriamente uma mudança de parceiros.

A década de 1970 mostra também um aumento significativo do volume de recursos doados às ONGs. Enquanto estas tinham representado, nos anos de 1960,

Tabela 2. Valores Doados por Tipo de Organização e por Década (em dólares de 2001)

Tipo de Organização	*1960-1969*		*1970-1979*		*1980-1989*		*1990-1999*		*2000-2001*		*Total Geral*	
Academia brasileira	77 081 014	71%	44 892 705	51%	18 583 332	45%	30 070 989	39%	10 235 594	34%	180 863 634	52%
ONGs brasileiras	4 824 172	4%	11 664 255	13%	15 194 700	37%	39 903 559	51%	16 345 713	54%	87 932 400	25%
Governo brasileiro	18 698 705	17%	3 636 006	4%	1 643 695	4%	437 953	1%	146 607	0%	24 562 966	7%
Organizações dos EUA	5 110 924	5%	1 145 374	1%	103 258	0%	4 609 499	6%	1 588 232	5%	12 557 287	4%
FAPs/Doações individuais	3 181 023	3%	26 832 304	30%	3 916 666	10%	128 657	0%	335 461	1%	34 394 111	10%
Outros	49 020	0%	270 270	0%	1 722 393	4%	2 786 246	4%	1 594 812	5%	6 422 742	2%
Total por década	108 944 858	100%	88 440 914	100%	41 164 044	100%	77 936 903	100%	30 246 419	100%	346 733 140	100%

Fonte: Ford Foundation.

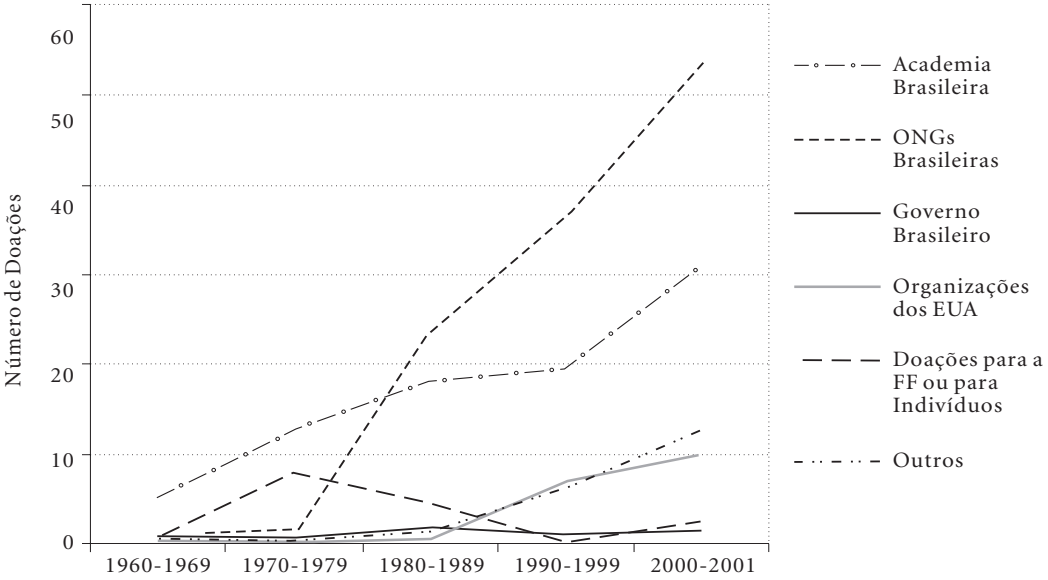
apenas 4% do total de doações, esse número sobe para 13% na década seguinte, à medida que o Escritório diversificou suas carteiras de trabalho a fim de incorporar projetos na área de estudos populacionais e de planejamento familiar. Paradoxalmente, o aumento de doações para ONGs reflete também um comprometimento maior da Fundação com o desenvolvimento do ensino superior. Isso se deve à criação e apoio de associações acadêmicas durante a década de 1970, entre elas a Associação de Centros Brasileiros para o Ensino e Pesquisa em Economia, a Associação Brasileira de Estudos Populacionais (Abep) e, no final da década, a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs). Criadas para servirem de fóruns acadêmicos independentes no intuito de aprimorar a qualidade do ensino e da pesquisa fora do alcance repressivo das autoridades universitárias e de recurso estratégico para divulgar a boa prática na gestão dos cursos de pós-graduação, o apoio a essas associações representou um componente adicional no compromisso da Fundação com o desenvolvimento da universidade. Embora seja uma ONG para fins de classificação, o Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap) recebeu apoio da Fundação, inclusive com duas dotações em 1975, num total de 2,4 milhões de dólares, revelando um compromisso mais amplo com o campo das ciências sociais. Idealizado como um instituto não-governamental de pesquisa em ciências sociais por alguns dos mais renomados especialialistas do País que, por perseguição política, foram "aposentados" prematuramente de seus postos como professores da Universidade de São Paulo (USP) em 1969, o Cebrap veio a constituir a vanguarda do pensamento social e político independente e um ator fundamental no processo ulterior de redemocratização.

Como vimos, a década de 1980 foi um período de menores desembolsos. O Escritório reagiu à diminuição dos recursos mediante a redução de sua dependência em relação aos especialistas financiados pelos FAPs. Ao mesmo tempo, o financiamento para as universidades e outras instituições acadêmicas caiu violentamente, passando de 44,9 milhões de dólares para 18,6 milhões no curso da década. No entanto, a verdadeira modificação, que confirma a mudança de ênfase iniciada no final da década de 1970, é a triplicação na proporção de recursos canalizados para as ONGs. Embora estejam incluídas, nessa classificação, as associações acadêmicas fundadas na década anterior, o grupo cada vez maior de ONGs donatárias passa agora a abarcar parceiros como a Associação Profissional dos Empregados Domésticos (Aped) do estado do Rio de Janeiro, o Instituto Superior de Estudos da Religião (Iser), o Centro de Cultura Luís Freire (CCLF), o Centro de Defesa dos Direitos Humanos (CDDH), o Grupo Cultural Oludum e a Comissão de Defesa do Índio de São Paulo, refletindo a expansão de atividades da sociedade civil, sua luta em prol da redemocratização e a decisão da Fundação de dar suporte a toda uma gama nova de grupos e problemas sociais, como, por exem-

plo, reforma agrária, direitos da mulher, identidade cultural, direitos dos índios e preconceito racial.

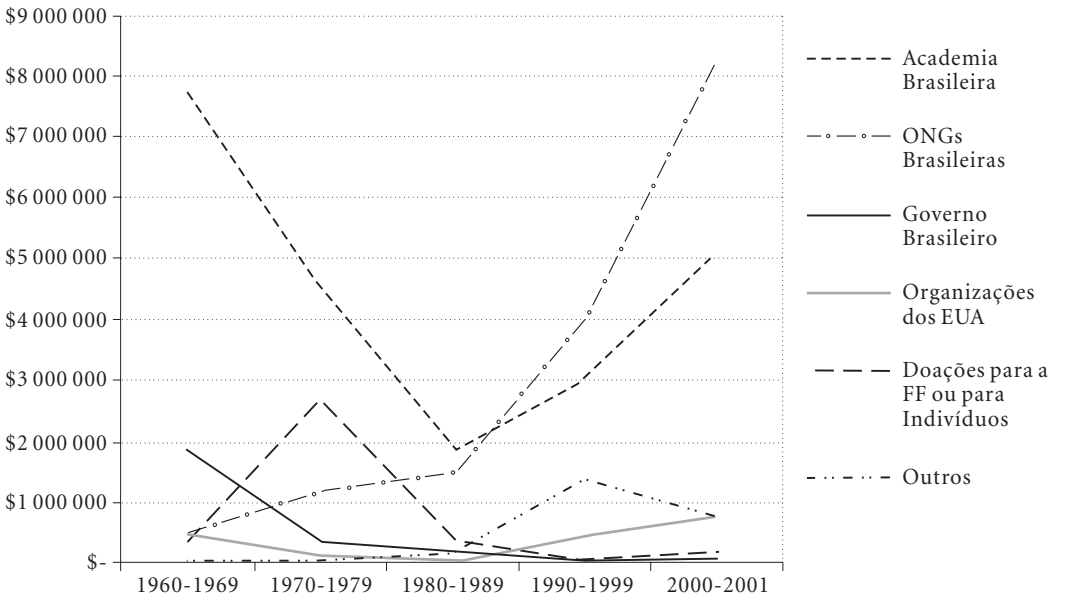
A tendência, evidente nos anos de 1980, de um crescente interesse pelas ONGs e de apoio aos setores excluídos da sociedade brasileira é confirmada na década seguinte. Na verdade, nos anos de 1990 houve uma inversão de prioridades: a Universidade deixou de ser o principal alvo das doações da Fundação, sendo ultrapassada pelo setor de ONGs. Confirma-se igualmente outra tendência, a da diminuição dos financiamentos a organismos do governo. O total canalizado para esse setor foi reduzido para 1% do total distribuído e destinou-se a instituições governamentais de pesquisa como o Museu Emílio Goeldi do Pará, a Fundação Joaquim Nabuco e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Foram abandonadas quase totalmente as doações às secretarias estaduais de agricultura ou aos órgãos do governo federal, como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), que estiveram em evidência nas décadas anteriores e apontaram uma estreita colaboração com as autoridades governamentais. A ditadura militar, o agravamento das divisões na sociedade brasileira e a deterioração do clima político tinham dificultado cada vez mais esse tipo de colaboração. E, após tantos anos sem vínculos mais estreitos com o Executivo, pode-se afirmar que hoje as doações a esse ramo do governo praticamente inexistem.

Gráfico 4. NÚMERO MÉDIO DE DOAÇÕES A CADA ANO POR TIPO DE ORGANIZAÇÃO E DÉCADA



Fonte: Ford Foundation.

Gráfico 5. Valor Médio Doado a cada Ano por Tipo de Organização e Década (em dólares de 2001)



Fonte: Ford Foundation.

O Gráfico 4 mostra, ao mesmo tempo, a mudança de ênfase do Escritório e o aumento significativo do número de doações em cada década. É importante salientar, porém, que o número de doações a universidades brasileiras e outras instituições acadêmicas não diminuiu em virtude do aumento de apoio às ONGs. O componente ONGs na carteira de doações do Escritório parece ter aumentado independentemente do crescente apoio ao desenvolvimento do ensino superior. Não obstante a significativa flutuação nos recursos disponíveis de uma década para outra, o Gráfico 5 também corrobora essa idéia, uma vez que o enorme aumento no total de doações às ONGs na década de 1990 não significa uma redução significativa no apoio às universidades. Ao contrário, nos últimos anos, o suporte às instituições acadêmicas brasileiras superou o nível médio de doações da década de 1970.

Ao longo dos anos de 1990 e continuando nos dois anos seguintes, houve uma grande retomada dos parceiros dos EUA no desenvolvimento dos programas da Fundação no Brasil. Como a Tabela 2 e o Gráfico 5 demonstram, 5% dos desembolsos do Escritório na década de 1960 foram canalizados para instituições localizadas nos Estados Unidos. Em alguns casos, como o da American International Association

for Economic and Social Development e seu financiamento a um centro de nutrição animal no estado de São Paulo, a instituição donatária serviu de veículo para a assistência técnica necessária. Em outros casos, a instituição donatária foi a fonte dessa competência, como no caso da Purdue University, responsável pela formação de estudiosos brasileiros na área de política agrícola. Seja por causa da criação do programa de bolsas de pós-graduação da própria Fundação, seja devido a mudanças na situação política, o financiamento para instituições norte-americanas quase desapareceu na década de 1980.

A volta dos donatários norte-americanos na década de 1990 significa uma retomada de parcerias com as instituições do Norte num conjunto de temas, como a proteção ambiental e a gestão dos recursos naturais. Entre elas podemos incluir o Woods Hole Research Center (WHRC), a University of North Carolina (UNC), a Conservation International (CI), The Rainforest Foundation (TRF), The Nature Conservancy (TNC) e outras, cujo alvo principal de atividade era o mundo em desenvolvimento. Ao mesmo tempo e demonstrando uma mudança nas atitudes do Brasil com relação às instituições norte-americanas, aparecem como donatários uma série de organizações de defesa dos direitos humanos. Fazem parte desse grupo a Latin American Studies Association (Lasa), o North American Committee on Latin America (Nacla), o Human Rights Watch (HRW), o Latin American Scholarship Program of American Universities (Laspau) e a Brazil Network Inc. (BNI). Essa última, que organiza visitas de delegações de negros brasileiros a programas de direitos civis e bem-estar social, simboliza uma nova fase das relações com os EUA, mais fundamentada em histórias compartilhadas e interesses comuns.

Unidades e Campos

Se classificarmos cada doação de acordo com as diferentes áreas ou "campos" de atividade usados atualmente pela Fundação, como já dissemos anteriormente, é possível colocar as doações no Brasil em apenas onze categorias ou campos de atividade. Esse número chegaria a quinze se o Escritório tivesse operado em todas as diferentes áreas em que a Fundação possui programas em todo o mundo e atingiria o total de 104 se mantivéssemos todas as diversas classificações usadas uma vez ou outra desde as primeiras doações.

A vantagem de usar um sistema classificatório com um número limitado de categorias e com definições recentes e aceitas é que ele possibilita a comparação de períodos diferentes da história do Escritório conforme o tema de nossa atuação. Essa comparação pode mostrar as oscilações de diversas linhas programáticas e ajudam a identificar os períodos em que houve mudança nas prioridades. Torna possível mostrar ainda quanto foi investido em cada área de trabalho e qual é a imagem da

Fundação no Brasil em decorrência desse investimento. Por mais importantes que consideremos nossas linhas de programação, o que muitas vezes influencia a atitude das pessoas com relação ao nosso trabalho é o peso acumulado de doações às áreas históricas de atividade.

A desvantagem é que nem tudo se enquadra tão facilmente nas categorias atuais. O trabalho programático do Escritório evoluiu com o tempo, conforme os capítulos seguintes irão mostrar. Existem em nossos arquivos inúmeros projetos que, se fossem reapresentados hoje como propostas novas, não seriam financiados porque representam linhas de trabalho descontinuadas ou usam uma abordagem dos problemas totalmente diferente. Apesar disso, há bastante continuidade na política de doações do Escritório, de modo que podemos identificar a genealogia das doações passadas e classificá-las numa ou noutra de nossas áreas atuais com base nos problemas que enfocavam originalmente. No entanto, surge aí outra desvantagem desse sistema de classificação: restringe o aparecimento da doação numa única categoria, mesmo quando o programa buscava deliberadamente multidisciplinaridade e quando, como no mundo real, as ações do donatário cobriam mais de um campo. Não obstante essas limitações, é a história da evolução de diferentes programas que estamos buscando e, sem a tentativa de delinear as diferentes esferas em que ocorreu evolução, eu e os autores dos capítulos seguintes teríamos considerado impossível nossa tarefa.

O quadro a seguir mostra as categorias que utilizamos nessa análise. Na coluna à esquerda estão relacionadas as unidades ou departamentos funcionais dentro da Fundação responsáveis pelas diferentes áreas de programação e, na coluna da direita, as áreas ou campos de programação pelas quais respondem essas unidades. Na categoria final "Outros" está incluído um número muito pequeno de doações nos campos de finanças para o desenvolvimento e segurança econômica, religião, sociedade e cultura, arte e meios de comunicação que não apareceriam nos gráficos a não ser que fossem agrupados. Na categoria "Outros" estão incluídas também bolsas de estudo e de viagem e pequenas doações que não estavam associadas a um campo específico de atividade.

A partir do Gráfico 6, que fornece um quadro claro do total de doações para cada um dos onze campos de atividade, podemos entender por que o Escritório do Brasil é conhecido principalmente por sua atuação no ensino superior, sobretudo com relação ao desenvolvimento e consolidação das ciências sociais, e na área de meio ambiente e desenvolvimento. Juntos, esses dois setores receberam 190 milhões de dólares em doações a partir de 1960, mais da metade do valor total das concedidas no período. Os dez maiores donatários em termos de recursos recebidos são universidades, exceção feita à Fundação Getúlio Vargas e à Fundação Carlos Chagas. Os dois campos seguintes em ordem de tamanho, Sexualidade e Saúde

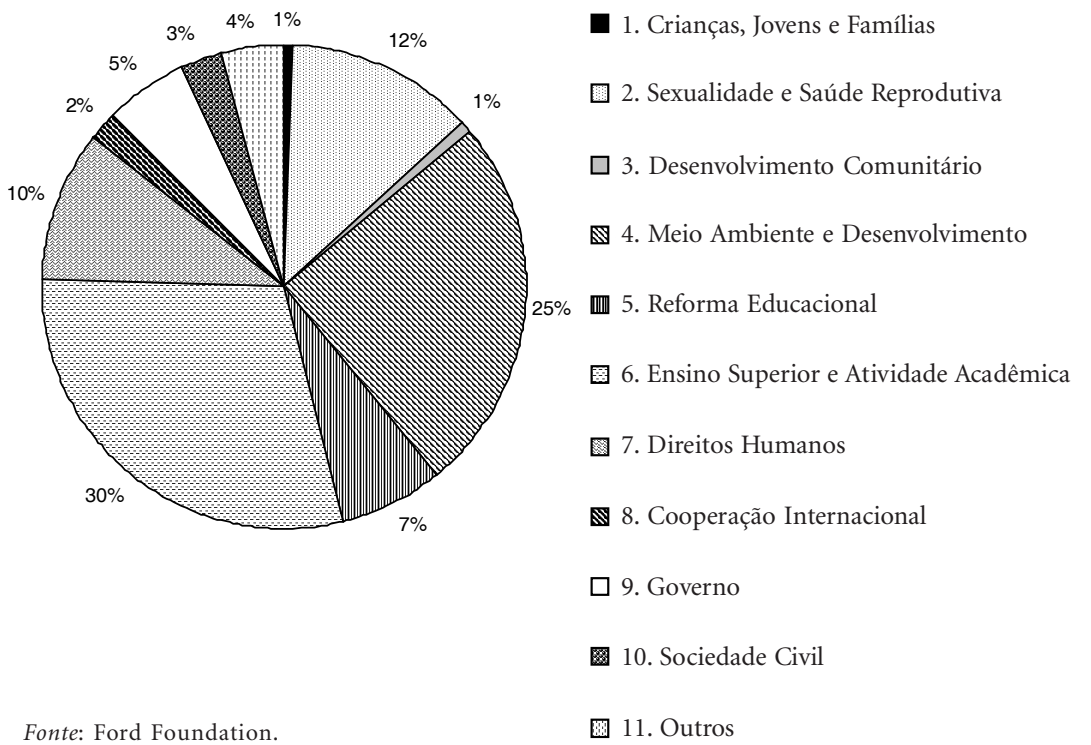
Reprodutiva e Direitos Humanos, foram durante décadas componentes importantes da programação, o primeiro a partir do trabalho de planejamento familiar nos anos de 1960 e o segundo desde o início da década de 1980 com o apoio aos estudos jurídicos e aos serviços legais relacionados com conflitos de terra, violência urbana e pobreza nas cidades. Entretanto, mesmo quando somadas, o valor das doações concedidas a esses dois campos, que representa 22% do total, é menor do que a soma canalizada para questões relacionadas com o desenvolvimento rural e o meio ambiente.

Tabela 3. UNIDADES E CAMPOS DE ATUAÇÃO DA FUNDAÇÃO NO BRASIL

Unidade	*Campo*
Desenvolvimento Humano e Saúde Reprodutiva	1. Crianças, Adolescentes e Famílias 2. Sexualidade e Saúde Reprodutiva
Desenvolvimento Comunitário e de Recursos	3. Desenvolvimento Comunitário 4. Meio Ambiente e Desenvolvimento
Educação, Conhecimento e Religião	5. Reforma Educacional 6. Ensino Superior e Atividade Acadêmica
Direitos Humanos e Cooperação Internacional	7. Direitos Humanos 8. Cooperação Internacional
Governo e Sociedade Civil	9. Governo 10. Sociedade Civil
Outros	11. Outros

Mostrando os mesmos dados das atividades do Escritório por década, o Gráfico 7 e a Tabela 4 revelam de maneira adequada as continuidades e as mudanças na programação ao longo do tempo. Por exemplo, a área de Cooperação Internacional, cuja preocupação é, em grande parte, dar suporte financeiro aos cursos de pós-graduação em economia internacional e em relações internacionais, apareceu pela primeira vez na década de 1980 com doações para a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ) e para a Fundação Getúlio Vargas, viu seu espaço diminuir na década seguinte e, depois, desaparecer das prioridades do Escritório no novo século.

Gráfico 6. Valor Doado por Campo de Atuação (1960-2001)



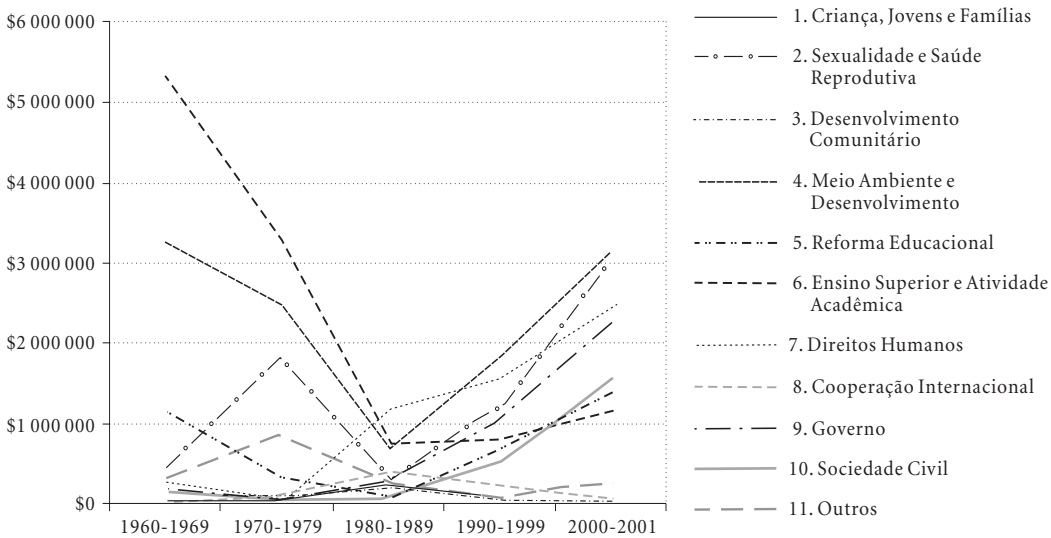
Fonte: Ford Foundation.

A área de Sexualidade e Saúde Reprodutiva teve uma trajetória diferente. Tendo aparecido pela primeira vez na década de 1960, perdeu espaço nos anos de 1980 e, na década passada, com o novo paradigma adotado para o estudo da sexualidade e da saúde da mulher, recuperou sua posição na lista de desembolsos do Escritório. Os mais novos componentes da programação, vinculados estreitamente à consolidação do regime democrático e envolvendo os campos de Sociedade Civil e Governo, tornaram-se prioridades na década de 1980 e, desde então, vêm mantendo sua importância. Dos temas mais novos a desenvolver, o de Direitos Humanos tem recebido as maiores alocações, aumentando seus desembolsos de apenas 18 501 dólares, na década de 1970, para 11,6 milhões na década seguinte, o que equivale a 28% dos gastos do Escritório. Nesse caso, porém, é importante observar que o destaque aparentemente súbito do campo de Direitos Humanos e de outras áreas de ciências sociais aplicadas, como os estudos voltados para a mulher e os afro-brasileiros, deve-se ao uso de novas categorias e denominações dos programas. A pesquisa e o ensino nessas áreas tinham sido financiados anteriormente através do suporte financeiro mais extenso da Fundação às ciências sociais. Todavia, a criação de novas

categorias traduziu a decisão de privilegiar uma definição mais instrumental das ciências sociais. O resultado disso é que se deixaria de financiar o objetivo tradicional de consolidação de um campo acadêmico, para concentrar-se na ação social.

O declínio gradual do campo de Ensino Superior e Atividade Acadêmica não significa um abandono da educação. Como o capítulo sobre esse tópico irá mostrar, a gradual redução de dotações para os cursos de pós-graduação em ciências sociais tornou-se possível graças ao maior apoio que o governo passou a dar a todos os tipos de pós-graduação através de uma política de ciência e de tecnologia sob o comando da Capes e do CNPq, que dava ênfase à excelência e independência do ensino superior. Ao mesmo tempo, a retirada do tópico Ensino Superior foi compensada em parte por um maior investimento no campo da Reforma Educacional, preocupada, principalmente, com estratégicas de melhoria da qualidade e dos resultados do ensino fundamental. Pelo Gráfico 7, podemos observar que, embora as doações para reforma educacional tivessem diminuído na década de 1970 e praticamente inexistissem nos anos de 1980, tinham representado parte importante da atuação do Escritório nos anos de 1960, envolvendo o ensino técnico e o ensino secundário de ciências e de línguas e haviam alcançado o nível significativo de 10% do total de desembolsos do Escritório.

Gráfico 7. VALOR MÉDIO DOADO A CADA ANO POR CAMPO DE ATUAÇÃO E DÉCADA



Fonte: Ford Foundation.

Tabela 4. Total Doado por Campo de Atuação e por Década (em dólares de 2001)

Campo de Atuação	*1960-1969*		*1970-1979*		*1980-1989*		*1990-1999*		*2000-2001*		*Total Geral*	
1.Crianças, Jovens e Famílias		0%		0%	1 673 356	4%	416 792	1%		0%	2 090 148	1%
2.Sexualidade e Saúde Reprodutiva	4 271 991	4%	17 845 876	20%	2 669 819	6%	12 287 882	16%	6 022 496	20%	43 098 064	12%
3.Desenvolvimento Comunitário		0%	734 694	1%	1 514 029	4%	472 081	1%		0%	2 720 804	1%
4.Meio Ambiente e Desenvolvimento	32 435 460	30%	24 676 016	28%	6 949 765	17%	17 980 255	23%	6 307 828	21%	88 349 324	25%
5.Reforma Educacional	11 282 831	10%	3 288 202	4%	311 498	1%	6 330 575	8%	2 752 270	9%	23 965 377	7%
6.Ensino Superior e Ativ. Acadêmica	52 611 312	0%	270 270	0%	1 722 393	4%	2 786 246	4%	1 594 812	5%	6 422 742	2%
7.Direitos Humanos	2 552 632	2%	18 501	0%	11 583 603	28%	15 303 311	20%	4 819 254	16%	34 277 302	10%
8.Cooperação Internacional		0%	992 464	1%	3 604 748	9%	2 100 994	3%	98 000	0%	6 796 207	2%
9.Governo	1 659 669	2%		0%	2 686 829	7%	10 179 305	13%	4 445 877	15%	18 971 680	5%
10.Sociedade Civil	1 078 431	1%		0%	557 844	1%	4 794 947	6%	3 059 584	10%	9 490 806	3%
11.Outros	3 052 532	3%	8 418 547	10%	2 382 567	6%	414 543	1%	498 035	2%	14 766 223	4%
Total por década	108 944 858	100%	88 440 916	100%	41 164 044	100%	77 936 903	100%	30 246 418	100%	346 733 139	100%

Fonte: Ford Foundation.

Se levarmos em conta o tamanho e a diversidade do Brasil, a extensão da pobreza rural e a necessidade de reforma agrária, o potencial agrícola do País e a importância global de estabelecer padrões sustentáveis para o uso dos recursos naturais, não é difícil entender a prioridade conferida de maneira consistente às questões rurais e ambientais. Começando na década de 1960 com doações nas áreas de nutrição animal e de economia, de cursos de extensão e de política agrícolas em universidades federais do Paraná, de Minas Gerais e do Ceará, e continuando até a década atual com apoio à certificação do uso sustentável dos recursos naturais, à gestão comunitária dos recursos naturais e à pesquisa sobre política de reforma agrária, o campo de Meio Ambiente e Desenvolvimento distribuiu 373 doações num total de 88,4 milhões de dólares, o que equivale a 25% do total de todos os recursos do Escritório.

O Gráfico 7 mostra também que, embora tenha havido, nas décadas de 1960 e 1970, uma variação significativa no volume total de recursos para campos diferentes, de tal modo que o programa Reforma Educacional recebeu apenas 3%, ocorreu um processo gradual de equalização entre as áreas programáticas em termos de disponibilidade de verbas. Isso se tornou evidente sobretudo nos dois últimos anos, uma vez que os quatro programas principais do Escritório recebem atualmente proporções muito semelhantes de recursos, o que se pode atribuir, em grande parte, a deliberações internas sobre a discussão coletiva de prioridades e a distribuição de recursos.

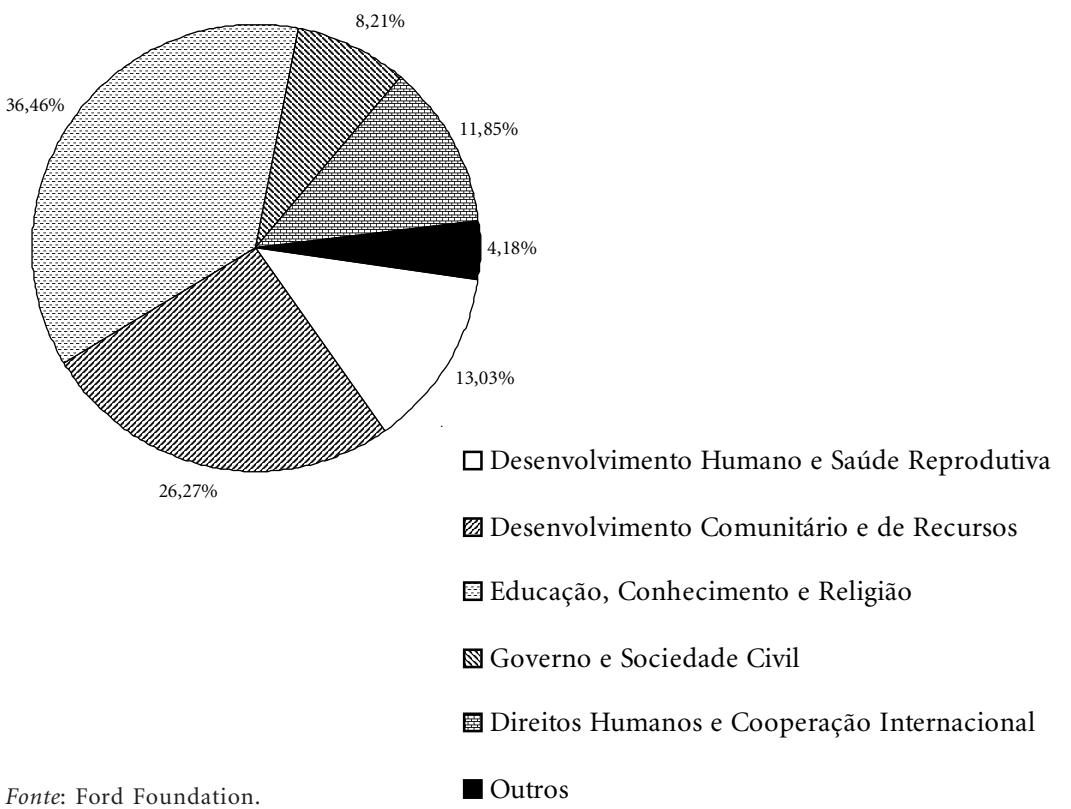
A Tabela 5 e o Gráfico 8 mostram o resultado dessa definição local das prioridades para a distribuição de recursos às diferentes unidades de programa da Fundação. No entanto, mesmo que sejam do maior interesse para os membros da Fundação que pertencem a uma ou outra dessas unidades, as diferenças expressam a clara orientação histórica do Escritório do Brasil: a educação, as questões de desenvolvimento comunitário e recursos naturais e saúde da mulher. No entanto, se novamente organizarmos essa informação pela média de cada década, como aponta o Gráfico 9, a tendência atual a uma distribuição mais eqüitativa dos recursos entre os programas sugere que, a longo prazo, o volume de doações correspondente a cada uma das unidades da Fundação acabará sendo igual.

Velhos e Novos Parceiros

Mesmo nesse pequeno texto, o nome da Fundação Getúlio Vargas surgiu mais de uma vez e, portanto, não será surpresa que ela tenha sido uma das mais consistentes das parcerias ao longo dessas quatro décadas. Entretanto, da lista de quatrocentos donatários que receberam recursos da Fundação no período, há muitas outras que merecem igual destaque e algumas que receberam maior ajuda financeira.

No ordenamento mostrado no Apêndice 3, percebemos que a Universidade de São Paulo recebeu o maior volume de recursos. Desde a primeira doação de 489 000 dólares em 1962, a USP recebeu 21 685 967 dólares para uma série de projetos que refletem não apenas a liderança da instituição mas também a política da Fundação de apoiar centros de excelência voltados para a aplicação das ciências naturais e sociais aos maiores problemas do país, inclusive o Núcleo de Estudos da Violência (NEV), o Núcleo de Pesquisa sobre Ensino Superior (Nupes) e o Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras (Nupaub). Logo a seguir, vem a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) com 18 milhões de dólares, a Fundação Getúlio Vrgas com aproximadamente 15 milhões de dólares e a Sociedade Brasileira de Instrução, fundada por Cândido Mendes de Almeida para ser a mantenedora do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de janeiro (Iuperj) com quase 12 milhões de dólares. Os dez donatários que figuram no topo da lista são seguidos por algumas das mais prestigiadas universidades públicas do país, Viçosa, Minas Gerais, Bahia, Ceára e Brasília.

Gráfico 8. Valor Doado por Unidade, 1960-2001



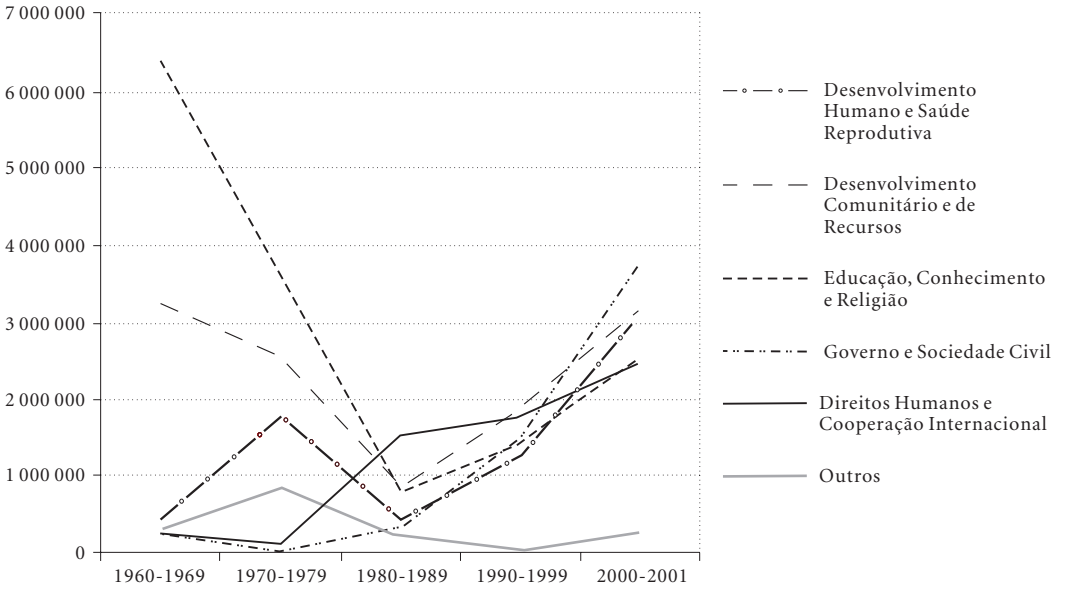
Fonte: Ford Foundation.

Tabela 5. Valor das Doações por Unidade e por Década (em dólares de 2001)

Unidade	*1960-1969*		*1970-1979*		*1980-1989*		*1990-1999*		*2000-2001*		*Total Geral*	
Desenvolvimento Humano e Saúde Reprodutiva	4 271 991	4%	17 845 876	20%	4 343 174	11%	12 704 675	16%	6 022 496	20%	45 188 212	13%
Desenvolvimento Comunitário e de Recursos	32 435 460	30%	25 410 710	29%	8 463 795	21%	18 452 336	24%	6 307 828	21%	91 070 128	26%
Educação, Conhecimento e Religião	63 894 144	59%	35 754 818	40%	7 800 586	19%	13 986 793	18%	4 995 344	17%	126 431 685	36%
Governo e Sociedade Civil	2 738 100	3%		0%	3 244 673	8%	14 974 252	19%	7 505 461	25%	28 462 486	8%
Direitos Humanos e Cooperação Internacional	2 552 632	2%	1 010 966	1%	15 188 352	37%	17 404 305	22%	4 917 254	16%	41 073 508	12%
Outros	3 052 532	3%	8 418 547	10%	2 123 464	5%	414 543	1%	498 035	5%	14 507 120	4%
Total por década	108 944 858	100%	88 440 916	100%	41 164 044	100%	77 936 903	100%	30 246 418	100%	346 733 139	100%

Fonte: Ford Foundation.

Gráfico 9. Valor Médio Doado a Cada Ano por Unidade e Década
(em dólares de 2001)



Fonte: Ford Foundation.

No outro extremo do espectro estão as organizações menores e aquelas que só recentemente foram contempladas com doações da Fundação. Das organizações menores, muitas das quais receberam verbas durante a década de 1980, algumas são órgãos ativistas que buscam soluções mais imediatas para uma série de problemas sociais através de métodos de intervenção direta. Entre elas figuram grupos de apoio a pessoas vivendo com Aids, associações de defesa dos direitos humanos, redes de ONGs, grupos feministas, centros culturais, organizações de ativistas afro-brasileiros, um grupo de direitos dos homossexuais, uma associação paroquial, um centro de artesanato e a filial brasileira da Associação Mundial de Pré-Escolas. A essa lista podemos acrescentar algumas organizações novas localizadas próximo à sede do Escritório da Fundação, no bairro do Flamengo (Rio de Janeiro), fundadas por membros do *staff* local do Escritório integrantes do nosso Comitê de Boa Vizinhança. Esse Comitê já fez, até o momento, três doações, duas delas a grupos de assistência paroquial e a terceira a um grupo circense que trabalha com adolescentes (Se Esta Rua Fosse Minha).

Os Parceiros do Escritório

O trabalho do Comitê de Boa Vizinhança representa um lembrete de que os quarenta anos de história do Escritório do Brasil também pertence às pessoas que nele trabalharam. Entre estas estão os 53 assessores de programa responsáveis pelas 1 747 recomendações de doações desde 1960 e o grande número de funcionários locais que deram à Fundação a melhor parte de suas vidas de trabalho. Refiro-me aqui aos funcionários antigos do corpo administrativo, como Sonia Boëchat Mattos, Sônia Maria Mello da Silva e José Minervino do Carmo Filho, e àqueles que já se aposentaram: Adele Whitmore, Waldemiro Vieira, Rima de Billy, Prescilla Kritz e a gerente administrativa, Gisela Buelau, que começou a trabalhar na Fundação em 1966 e aposentou-se em 2001.

Gisela foi testemunha do trabalho da Fundação nos três endereços do Escritório desde a inauguração de suas atividades no Brasil. A primeira mudança ocorreu em janeiro de 1969, quando o então representante Bill Carmichael mudou o Escritório para o 11º e 12º andares de um edifício residencial recém-construído no nº 100 da Praia do Flamengo. Gisela recorda que a mudança se deu antes da instalação dos telefones na nova sede e o motorista da Fundação, Waldemiro Vieira, que trazia diariamente as mensagens do antigo escritório à avenida Franklin Roosevelt, foi por quase seis meses o único elo de ligação com o mundo exterior. Em função da "economia", como foi chamada a drástica redução nos gastos em 1975-1976, houve um corte de mais da metade do número de funcionários, com a conseqüente devolução do 11º andar ao proprietário. Embora o Escritório tenha sobrevivido à onda de fechamentos que, entre 1974 e 1975, atingiu os Escritórios de Buenos Aires, Santiago e Caracas, somente em 1984, tendo Bruce Bushey como Representante, é que o Escritório conseguiu retomar seu espaço original no 11º andar.

Em março de 1999, houve a última mudança: para a Praia do Flamengo nº 154, um edifício de escritórios a apenas dois quarteirões a oeste do antigo local.

Os Demais Capítulos do Livro

Movidos pelo intuito de dar substância às tendências gerais que ressaltei nesta introdução, os cinco capítulos seguintes aprofundam-se nos detalhes da história de cada um dos cinco programas atuais. Seus autores lograram abordar as especificidades de determinadas doações e donatários, assinalando as decisões fundamentais e as mudanças críticas no desenvolvimento de cada programa que passam despercebidas quando se examinam apenas os totais das doações ou as médias do Escritório.

Apesar da riqueza de detalhe e da apresentação de ligações desconhecidas anteriormente, o que, no meu entender, mais sobressai nos demais capítulos deste li-

vro é justamente a diferença entre eles. Embora os cinco capítulos realizem a mesma tarefa de balizar a história de cada programa no mesmo período de tempo e dentro do mesmo quadro político e social, a postura dos autores, seus métodos de análise e a impressão global de cada capítulo não podiam ser mais diferentes.

A diferença explica-se em parte pela natureza dos vínculos que os autores têm com a Fundação. Alguns, por terem trabalhado para a organização como assessores de programa, tiveram acesso a detalhes não-documentados da história dos programas. Os capítulos de Christopher Welna e de Anthony Anderson, respectivamente, sobre a história dos programas Governo e Sociedade Civil e Desenvolvimento Sustentável, são exemplos da vantagem daqueles que podem narrar os debates dos quais eles mesmos foram partícipes na qualidade de assessores de programa no Brasil. Os outros três capítulos foram escritos por amigos brasileiros e parceiros de longa data da Fundação que, num contexto ou noutro, tiveram contato direto com o Escritório, sempre na qualidade de membros de organizações donatárias na implementação de projetos nos quais a Fundação depositou sua confiança.

O tipo de contato com a Fundação faz muita diferença. Salvo engano, a história da Fundação do ponto de vista do donatário é mais comedida, menos vulnerável ao uso de hipérboles e, compreensivelmente, mais atenta aos momentos de definição de prioridades por parte da Fundação em virtude de pressões e oportunidades externas. Sem querer exagerar, é possível que nossos donatários percebam com mais clareza do que nós o quanto influenciam nossas escolhas e o quanto nossas ações são, de fato, produtos de parceria.

A outra grande diferença é de estilo. De modo geral, os cientistas sociais brasileiros se expressam por meio de uma linguagem mais rica, de tradição mais literária, que se vale menos da objetividade da prosa e se preocupa mais em captar as implicações teóricas da tese ou política em questão. Todavia, novamente isso pode ser apenas mais um estereótipo. Como os três autores brasileiros são donatários ou consultores da Fundação, e não antigos assessores de programas, nunca saberemos se seus capítulos são fruto do tipo de relação que mantêm com a Fundação ou das tradições acadêmicas do ensino superior brasileiro.

Outra influência no estilo dos capítulos é o efeito da tradução. Por ser uma publicação bilíngüe, os capítulos escritos em português (3, 4 e 6) tiveram de ser traduzidos para o inglês, e os que foram escritos em inglês (1, 2 e 5) traduzidos para o português. Espero que os autores possam compreender as eventuais imprecisões que possam ter ocorrido no transcorrer desse processo.

Anthony Anderson trabalhou no escritório da Fundação no Rio de Janeiro, no período de 1989 a 1996, como assessor do Programa de Meio Ambiente e Desenvolvimento. O capítulo que escreveu sobre a história desse programa, "Da Produção Agrícola ao Desenvolvimento Sustentável", incorpora a experiência subse-

qüente do autor como especialista do Banco Mundial na área de desenvolvimento sustentável. Atualmente, Anderson é consultor independente e reside nos Estados Unidos. Seu capítulo foi escolhido para abrir o livro em reconhecimento aos trabalhos iniciais do Escritório no campo da ciência agrícola e à prioridade consistente, ao longo de mais de quarenta anos, dada pela Fundação aos problemas ambientais no Brasil.

O capítulo seguinte traz o título "Da Formação de Professores de Ciências à Reforma da Educação". Escrito por Maria Malta Campos, professora de educação da PUC de São Paulo e membro do departamento de pesquisa educacional da Fundação Carlos Chagas, ele mapeia a evolução dos programas de educação no Brasil, mostrando como várias das preocupações que marcaram os anos de 1960, relacionadas com a reforma do ensino fundamental, voltaram a figurar no centro das prioridades da Fundação. Nos anos que medeiam esses dois períodos são fornecidos detalhes dos investimentos da Fundação nas áreas de ciências sociais, de desenvolvimento universitário e na questão amplamente debatida da formação do professor.

Em obediência à ordem histórica pela qual as questões foram incorporadas aos programas do Escritório, o capítulo seguinte tece a história do programa hoje denominado Sexualidade e Saúde Reprodutiva. Indicando as origens do programa, o capítulo, intitulado "Dos Estudos Populacionais à Saúde Reprodutiva", trata do desenvolvimento das atividades do Escritório nos campos da demografia e do planejamento familiar até o início da década de 1990, quando se passou a enfatizar a saúde reprodutiva. Sua autora, Cecília de Mello e Souza, é Ph.D. em Antropologia pela University of California, Berkeley e professora de Psicologia Social na Universidade Federal do Rio de Janeiro.

O capítulo de Elizabeth Station e Christopher Welna analisa a transformação do programa de desenvolvimento do ensino e pesquisa em Ciências Sociais num esforço estruturado de promoção do crescimento do movimento das ONGs e financiamento das instituições dedicadas a incentivar a boa gestão pública. Intitulado "Da Administração Pública à Participação Democrática", este capítulo traduz grande parte dos esforços da Fundação para dar suporte ao retorno à prática democrática através da aplicação de princípios de transparência e responsabilidade e para ajudar a reformular a teoria e prática das instituições de segurança pública que continuam no centro das preocupações do atual programa de Governo e Sociedade Civil. Christopher Welna foi assessor de programa no Brasil de 1988 a 1990.

O último capítulo, escrito por Sérgio Adorno e Nancy Cardia, integrantes do pioneiro Núcleo de Estudos da Violência (NEV) da Universidade de São Paulo, apresenta a mais curta das cinco histórias de programa. Contudo, em seu estudo do desenvolvimento do programa Direitos Humanos, com o título de "Das Análises Sociais aos Direitos Humanos", os autores mostram que, levando em conta a

preocupação da Fundação com a segurança alimentar e as questões mais amplas do desenvolvimento social, pode-se dizer que mesmo suas ações iniciais estavam calcadas na crença de que os direitos sociais constituem pré-requisitos para a cidadania plena.

Nenhum desses capítulos foi escrito por empregados da Fundação, nem houve qualquer intenção ou expectativa de que os autores viessem a produzir uma história "oficial" da instituição. Ao contrário, nosso anseio, que agora compartilhamos com o leitor, era buscar as opiniões de um grupo de especialistas e observadores de talento que interpretassem os acontecimentos a partir de suas próprias opiniões sobre o papel e o significado dos quarenta anos da Fundação no Brasil.

Apêndice 1. AS 50 MAIORES DOAÇÕES, 1960-2001

	Ano fiscal	*Organização donatária*	*Campo de atuação*	*Doação (em dólares de2001)*	*Finalidade*
1	1963	Coordenação do Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes)	Ensino superior e atividade acadêmica	6 312 849	Fornecimento de bolsas e programas de formação especializada para estudantes graduados e professores de ciências
2	1966	Universidade Federal do Paraná	Meio ambiente e desenvolvimento	5 789 474	Programa de formação de professores de ensino agrícola profissionalizante
3	1965	Universidade Federal de Viçosa	Meio ambiente e desenvolvimento	5 407 609	Expansão da universidade brasileira e desenvolvimento de programas de pesquisa e cursos de extensão universitária
4	1965	Escola Técnica Federal Celso Suckow da Fonseca (atual Cefet/RJ)	Reforma educacional	4 347 826	Desenvolvimento de um centro nacional de ensino técnico profissionalizante na escola
5	1962	Universidade Federal do Rio de Janeiro	Ensino superior e atividade acadêmica	3 672 316	Desenvolvimento do ensino de pós-graduação e pesquisa em ciências básicas
6	1966	Universidade Federal de Minas Gerais	Ensino superior e atividade acadêmica	3 457 895	Desenvolvimento do ensino e pesquisa em ciência política na universidade
7	1963	Universidade de São Paulo	Ensino superior e atividade acadêmica	3 058 659	Programa de pesquisa e formação marinha e pesqueira no Instituto Oceanográfico
8	1960	Fundação Getúlio Vargas	Meio ambiente e desenvolvimento	2 890 173	Programa de pesquisa econômica aplicada relacionada com problemas de desenvolvimento
9	1963	Governo do Estado de Minas Gerais	Meio ambiente e desenvolvimento	2 849 162	Desenvolvimento do Departmento de Economia e Estatística Agrícola

Apêndice 1. As 50 Maiores Doações, 1960-2001 – Continuação

	Ano fiscal	*Organização donatária*	*Campo de atuação*	*Doação (em dólares de 2001)*	*Finalidade*
10	1962	Universidade de São Paulo	Ensino superior e atividade acadêmica	2 768 362	Equipamento de laboratório de química
11	1965	Fundação Getúlio Vargas	Ensino superior e atividade acadêmica	2 717 391	Expansão do programa da Escola de Administração de Empresas de São Paulo
12	1966	Universidade Estadual do Rio de Janeiro	Direitos humanos	2 552 632	Desenvolvimento de um centro de estudos jurídicos
13	1966	Universidade Federal da Bahia	Sexualidade e saúde reprodutiva	2 507 895	Programa de biologia reprodutiva e controle da fertilidade na universidade
14	1965	Universidade de São Paulo	Ensino superior e atividade acadêmica	2 353 261	Desenvolvimento de um programa de graduação em economia na universidade brasileira
15	1963	Universidade de Brasília	Ensino superior e atividade acadêmica	2 170 391	Desenvolvimento de infra-estrutura de biblioteca e de uma imprensa universitária
16	1961	American International Association for Economic and Social Development	Meio ambiente e desenvolvimento	2 000 000	Desenvolvimento de um centro de nutrição animal do governo do estado de São Paulo
17	1963	Universidade Federal do Ceará	Ensino superior e atividade acadêmica	1 981 229	Desenvolvimento de um programa de engenharia industrial e do Instituto de Matemática na universidade
18	1962	American International Association for Economic and Social Development	Meio ambiente e desenvolvimento	1 977 401	Desenvolvimento de um centro de nutrição animal do governo do estado de São Paulo

Apêndice 1. AS 50 MAIORES DOAÇÕES, 1960-2001 – Continuação

	Ano fiscal	*Organização donatária*	*Campo de atuação*	*Doação (em dólares de 2001)*	*Finalidade*
19	1968	Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul	Reforma educacional	1 928 922	Desenvolvimento de um programa regional de formação de professores no Rio Grande do Sul
20	1964	Universidade Federal do Ceará	Ensino superior e atividade acadêmica	1 823 204	Fortalecimento do ensino e da pesquisa em economia no Nordeste
21	1970	Universidade Federal da Bahia	Sexualidade e saúde reprodutiva	1 806 167	Programa de biologia reprodutiva e controle da fertilidade na universidade
22	1967	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)	Meio ambiente e desenvolvimento	1 723 077	Capacitação em administração e pesquisas operacionais nos bancos de desenvolvimento
23	1972	Sociedade Brasileira de Instrução (SBI)	Ensino superior e atividade acadêmica	1 612 245	Suporte à pesquisa em ciências sociais no Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap)
24	1970	Sociedade Brasileira de Instrução	Ensino superior e atividade acadêmica	1 533 040	Suporte à pesquisa em ciências sociais no Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap)
25	1972	Projeto administrado pela Fundação Ford	Sexualidade e saúde reprodutiva	1 489 796	Pesquisa e formação em estudos populacionais
26	1971	Sociedade Civil Bem-Estar da Família no Brasil (Bemfam)	Sexualidade e saúde reprodutiva	1 476 793	Experimentação e pesquisa em planejamento familiar

Apêndice 1. As 50 Maiores Doações, 1960-2001 – Continuação

	Ano fiscal	*Organização donatária*	*Campo de atuação*	*Doação (em dólares de 2001)*	*Finalidade*
27	1962	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)	Ensino superior e atividade acadêmica	1 440 678	Ensino e pesquisa em ciências básicas
28	1967	Fundação Getúlio Vargas	Ensino superior e atividade acadêmica	1 430 769	Ensino e pesquisa em avaliação educacional
29	1975	Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap)	Ensino superior e atividade acadêmica	1 428 571	Apoio para a formação de patrimônio
30	1973	Projeto administrado pela Fundação Ford	Ensino superior e atividade acadêmica	1 423 077	Pesquisa e formação em ciências sociais
31	1967	Estados Unidos do Brasil	Meio ambiente e desenvolvimento	1 384 615	Reforço do treinamento e pesquisa no Instituto de Planejamento Econômico e Social do Ministério (inclusive o setor de agricultura e abastecimento)
32	1970	Sociedade Civil Bem-Estar da Família no Brasil (Bemfam)	Sexualidade e saúde reprodutiva	1 365 639	Experimentação e pesquisa em planejamento familiar
33	1970	Universidade Federal do Rio de Janeiro	Ensino superior e atividade acadêmica	1 343 612	Desenvolvimento de ensino de graduação e pesquisa em antropologia social
34	1969	Universidade de São Paulo	Ensino superior e atividade acadêmica	1 325 581	Desenvolvimento de um programa de graduação em economia na universidade
35	1970	Projeto administrado pela Fundação Ford	Sexualidade e saúde reprodutiva	1 321 586	Pesquisa e formação em estudos populacionais

Apêndice 1. AS 50 MAIORES DOAÇÕES, 1960-2001 – Continuação

	Ano fiscal	*Organização donatária*	*Campo de atuação*	*Doação (em dólares de 2001)*	*Finalidade*
36	1971	Universidade de São Paulo	Ensino superior e	1 302 743	Desenvolvimento de um programa de graduação em economia na universidade
37	2001	Universidade Estadual do Rio de Janeiro	Ensino superior e atividade acadêmica	1 300 000	Seleção, financiamento e avaliação de projetos para melhorar o acesso e o sucesso no ensino superior de membros de populações historicamente excluídas
38	1967	Fundação Getúlio Vargas	Meio ambiente e desenvolvimento	1 282 051	Pesquisa em economia e desenvolvimento de pessoal no Instituto Brasileiro de Economia
39	1962	Estado da Guanabara	Reforma educacional	1 271 186	Projeto-piloto para melhorar o ensino primário em distritos desfavorecidos do Rio de Janeiro
40	1970	Universidade Federal de Viçosa	Meio ambiente e desenvolvimento	1 259 912	Expansão da universidade e desenvolvimento de seus programas de pesquisa e extensão
41	1975	Projeto administrado pela Fundação Ford	Ensino superior e atividade acadêmica	1 253 968	Pesquisa e formação em ciências sociais
42	1973	Projeto administrado pela Fundação Ford	Sexualidade e saúde reprodutiva	1 250 000	Pesquisa e formação em estudos populacionais
43	1995	Fundação Getúlio Vargas	Gestão Pública	1 245 807	Programa nacional para identificar, documentar e disseminar exemplos bem-sucedidos de governo estadual e municipal
44	1971	Sociedade Brasileira de Instrução	Ensino superior e atividade acadêmica	1 223 629	Desenvolvimento de pesquisa e formação em ciências sociais

Apêndice 1. As 50 Maiores Doações, 1960-2001 – Continuação

	Ano fiscal	*Organização donatária*	*Campo de atuação*	*Doação (em dólares de 2001)*	*Finalidade*
45	1992	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs)	Ensino superior e atividade acadêmica	1 218 027	Apoio a um concurso de pesquisas em ciências sociais, publicações, conferências, reuniões e administração da associação
46	1974	Projeto administrado pela Fundação Ford	Ensino superior e atividade acadêmica	1 183 391	Prêmios e bolsas de pesquisa em educação
47	1969	Estados Unidos do Brasil	Meio ambiente e desenvolvimento	1 162 791	Fortalecimento do setor agrícola e de abastecimento do Instituto de Pesquisa em Economia Aplicada
48	1970	The Trustees of Purdue University	Meio ambiente e desenvolvimento	1 145 374	Pesquisa e formação em políticas agrícolas com ênfase no Brasil
49	1969	Universidade Federal do Rio de Janeiro	Ensino superior e atividade acadêmica	1 139 535	Centro de estudos em linguística
50	1968	Universidade Federal de Viçosa	Meio ambiente e desenvolvimento	1 127 451	Consolidação de programa de pós-graduação em economia agrícola

Fonte: Ford Foundation.

Apêndice 2. DOAÇÕES POR ANO (em dólares)

Ano	*Total Doado*		*Número de Doações*	*Doação Média*
	Valor Histórico	*Valor Ajustado*		
1960	787 000	4 549 133	4	1 137 283
1961	867 500	4 957 143	6	826 190
1962	2 440 000	13 785 311	10	1 378 531
1963	3 263 640	18 232 626	11	1 657 511
1964	1 296 692	7 164 044	7	1 023 435
1965	2 855 000	15 516 304	5	3 103 261
1966	2 848 265	14 990 869	6	2 498 478
1967	2 334 540	11 972 000	14	855 143
1968	1 623 600	7 958 824	8	994 853
1969	2 111 000	9 818 605	11	892 600
1970	3 764 000	16 581 498	25	663 260
1971	2 958 496	12 483 104	20	624 155
1972	2 478 561	10 116 574	16	632 286
1973	2 722 726	10 472 025	22	476 001
1974	3 132 474	10 839 012	32	338 719
1975	3 309 656	10 506 844	31	338 930
1976	2 381 331	7 151 143	26	275 044
1977	1 645 500	4 635 211	18	257 512
1978	816 138	2 136 487	20	106 824
1979	1 495 583	3 519 018	22	159 955
1980	1 445 577	3 005 358	31	96 947
1981	1 112 600	2 091 352	23	90 928
1982	2 690 112	4 761 259	67	71 064
1983	2 757 877	4 730 493	74	63 926
1984	2 076 461	3 415 232	37	92 304
1985	1 804 095	2 863 643	40	71 591
1986	3 092 507	4 824 504	45	107 211
1987	3 637 348	5 469 696	50	109 394
1988	3 756 155	5 427 970	66	82 242
1989	3 321 114	4 574 537	68	67 273
1990	4 669 611	6 104 067	67	91 105
1991	5 124 012	6 429 124	61	105 395
1992	5 738 222	6 989 308	68	102 784
1993	5 322 700	6 291 608	47	133 864
1994	5 651 795	6 518 795	72	90 539
1995	6 183 600	6 932 287	65	106 651

Apêndice 2. Doações por Ano – Continuação

Ano	*Total Doado*		*Número de Doações*	*Doação Média*
	Valor Histórico	*Valor Ajustado*		
1996	6 161 890	6 712 298	64	104 880
1997	7 616 600	8 111 395	66	122 900
1998	11 882 653	12 455 611	99	125 814
1999	11 107 600	11 392 410	102	111 690
2000	13 925 000	14 267 418	105	135 880
2001	15 979 000	15 979 000	116	137 750
Total	170 188 230	346 733 139	1 747	198 473

Fonte: Ford Foundation.

Apêndice 3. OS 50 MAIORES DONATÁRIOS DE ACORDO COM O TOTAL DE DOAÇÕES RECEBIDAS (em dólares de 2001)

	Donatário	*Total de doações*
1	Universidade de São Paulo	21 685 967
2	Universidade Federal do Rio de Janeiro	18 255 536
3	Fundação Getúlio Vargas	14 834 853
4	Sociedade Brasileira de Instrução	11 850 381
5	Universidade Federal de Viçosa	11 051 197
6	Universidade Federal de Minas Gerais	9 621 325
7	Universidade Federal da Bahia	9 148 497
8	Universidade Federal do Ceará	8 715 889
9	Universidade de Brasília	6 701 706
10	Fundação Carlos Chagas	6 689 797
11	Coordenação do Aperfeiçoamento de Pessoal de Nivel Superior (Capes)	6 312 849
12	Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro	5 981 996
13	Universidade Federal do Paraná	5 789 474
14	Sociedade Civil Bem-Estar da Família no Brasil (Bemfam)	5 404 618
15	Escola Técnica Federal Celso Suckow da Fonseca (atual Cefet/RJ)	5 149 588
16	Universidade Federal de Pernambuco	4 905 184
17	Universidade Federal do Rio Grande do Sul	4 836 657
18	Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)	4 697 765
19	Universidade Estadual do Rio de Janeiro	4 546 346
20	Estados Unidos do Brasil	4 377 063
21	American International Association for Economic and Social Development	3 977 401
22	Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap)	3 826 484
23	Governo do Estado de Minas Gerais	3 819 750
24	Fundação Brasileira para o Desenvolvimento do Ensino da Ciência (Funbec)	3 221 980
25	Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (Cedec)	3 132 233
26	Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul	3 125 996
27	Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo (Idesp)	2 849 035
28	Centro de Estudos e Pesquisa em Saúde Coletiva (Cepesc)	2 427 903
29	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs)	2 298 097
30	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)	2 247 306
31	Geledés – Instituto da Mulher Negra	2 228 951
32	Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj)	2 064 157
33	Centro Feminista de Estudos e Assessoria (Cfemea)	1 957 389
34	Associação Brasileira de Estudos Populacionais (Abep)	1 939 493
35	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo	1 921 607

Apêndice 3. Os 50 Maiores Donatários de Acordo com o Total de Doações Recebidas – Continuação

	Donatário	*Total de doações*
36	Fundação Universidade Federal do Acre	1 880 704
37	Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam)	1 753 430
38	Instituto Sócio-Ambiental (Isa)	1 737 356
39	Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia (Anpec)	1 702 478
40	Centro de Cultura Luiz Freire (CCLF)	1 630 434
41	Associação Brasileira Interdisciplinar de Aids (Abia)	1 571 988
42	Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais (Polis)	1 559 472
43	Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon)	1 447 740
44	Conselho Nacional de Desenvolvimento Cientifico e Tecnológico (CNPq)	1 440 678
45	Laspau: Programas Acadêmicos e Profissionais para as Américas	1 417 755
46	Instituto de Estudos Sócio-Econômicos (Inesc)	1 384 417
47	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase)	1 372 385
48	Universidade Federal do Pará	1 360 142
49	Universidade Federal de Juiz de Fora	1 359 670
50	Secretaria de Agricultura do Estado de São Paulo	1 356 788

Fonte: Ford Foundation.

Apêndice 4. REPRESENTANTES DA FUNDAÇÃO FORD NO BRASIL

1. Reynold E. Carlson	out. 1961 – out. 1965
2. Stacey Widdicombe	out. 1965 – out. 1967
3. Peter D. Bell, Acting Rep	out. 1967 – set. 1968
4. William D. Carmichael	set. 1968 – ago. 1970
5. Stanley A. Nicholson	set. 1971 – ago. 1974
6. Eduardo L. Venezian	ago. 1974 – dez. 1976
7. James A. Gardner	jan. 1977 – dez. 1980
8. David E. Goodman	jan. 1981 – ago. 1983
9. Bruce L. Bushey	set. 1983 – set. 1986
10. Peter Fry	out. 1986 – dez. 1988
11. Joan Dassin	jan. 1989 – ago. 1992
12. Bradford K. Smith	ago. 1992 – abr. 1996
13. Nigel Brooke	mai. 1996 – jan. 2003

Apêndice 5. Staff Atual do Escritório e Funções

Nigel P. de L. Brooke	Representante e Assessor do Programa de Educação
José Gabriel López	Assessor do Programa de Desenvolvimento Sustentável
Elizabeth R. Leeds	Assessora do Programa de Governo e Sociedade Civil
Ondina Fachel Leal	Assessora do Programa de Sexualidade e Saúde Reprodutiva
Denise Dourado Dora	Assessora do Programa de Direitos Humanos
Camila Moreno	Assistente de Programa
Maria Luiza de Mello e Souza	Assistente de Programa
Sonia Boëchat Mattos	Administradora de Doações
José Minervino do Carmo Filho	Contador
Sônia Maria Mello da Silva	Assistente Executiva
Sônia Regina Magalhães	Gerente Administrativa
Janice de Carvalho Rocha	Secretária Sênior
Maria Lilioza de Souza Filho	Secretária
Fábia de Sá Freire Casal	Secretária Júnior
Fabiana de Oliveira Maia	Recepcionista-secretária
Luiz Eduardo Faria	Assistente Administrativo/Motorista
Adriana Silva de Moura	Assistente Contábil
Paulo Roberto Samuel da Silva	Auxiliar de Escritório

Referências Bibliográficas

Ford Foundation. (1963). *Ford Foundation Annual Report.* New York.
Miceli, Sérgio. (1993). *A Fundação Ford no Brasil.* São Paulo, Sumaré/Fapesp.

Da Produção Agrícola ao Desenvolvimento Sustentável

por Anthony B. Anderson

No estado do Acre, depois de anos de desmatamento incontrolado e de maciça migração do ambiente rural para o meio urbano, estão sendo envidados esforços para restaurar os laços de interdependência entre os habitantes e a floresta tropical amazônica. Em 1999, o governo de coalizão progressista do governador Jorge Viana desenvolveu um plano de zoneamento no âmbito estadual, o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), que colocou o Acre no caminho do desenvolvimento sustentável. Hoje, cerca de um terço do estado encontra-se sob alguma forma de proteção, como áreas de proteção estrita (6%), florestas nacionais (2%), reservas indígenas (14%) e reservas extrativistas (10%), além de novas áreas extensivas destinadas ao manejo florestal de baixo impacto. As duas últimas formas de proteção constituem regimes inovadores de uso da terra, que reconhecem legalmente os direitos dos povos indígenas e das comunidades tradicionais da floresta, como os seringueiros, ao uso sustentável da floresta. Em troca da autorização para desenvolver atividades econômicas sustentáveis, essas comunidades são responsáveis pela manutenção das boas condições da floresta e de seus recursos. A implantação do ZEE está sendo financiada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) através de um empréstimo de 180 milhões de dólares (com uma contrapartida equivalente da parte do governo brasileiro) como condição para financiamento de uma nova estrada que cortará o estado ao meio.

Essas iniciativas fazem parte de um amplo programa do governo estadual, o Governo da Floresta, com o objetivo de reduzir a pobreza mediante o desenvolvimento sustentável dos recursos naturais. Entre os diversos exemplos que ilustram essa abordagem, destaca-se uma nova cooperativa agrícola, constituída de 375 pequenos produtores, que se propõe diversificar sua produção e melhorar o acesso ao mercado da mandioca, do palmito produzido de maneira sustentável e de outros produtos silvícolas. Além disso, uma fábrica de processamento da borracha, de propriedade dos trabalhadores, aumentou sua produção em 300% e obteve certificado de produção da borracha de melhor qualidade no País. Com o grande aumento da produção de borracha, foi celebrada uma parceria com a Companhia de Pneus Pirelli, da Itália, que se compromete a usar o látex do Acre na fabricação de pneus para o mercado brasileiro. Da mesma forma, estão em curso outros planos de instalação de uma fábrica de luvas cirúrgicas e de preservativos. Finalmente, uma cooperativa de processamento da castanha-do-pará, de propriedade dos trabalhadores, em grande

expansão, e uma nova empresa de produção de móveis, que utiliza madeira com certificado do Forest Stewardship Council[1], estão proporcionando novos empregos e melhores rendas aos habitantes.

Nos últimos anos, a Fundação Ford ajudou no apoio a essas e a muitas outras iniciativas semelhantes por todo o Brasil. No Acre e em outros lugares da Amazônia, e na região de Mata Atlântica, é fundamental o papel da Fundação na melhoria das perspectivas para o desenvolvimento sustentável. Tem identificado e catalisado repetidamente iniciativas importantes na pesquisa, na análise de políticas, na capacitação profissional e na educação do público. Desde meados da década de 1980, ela vem trabalhando na linha de frente de problemas críticos relacionados com o desenvolvimento sustentável na Amazônia, tais como:

- defesa dos direitos civis dos povos indígenas, do seu direito à terra e aos recursos naturais, do que resultou a alocação de mais de um milhão de quilômetros quadrados de terra como territórios indígenas;

- apoio à implantação do conceito de reserva extrativista;

- desenvolvimento e difusão de práticas adequadas de manejo dos recursos naturais, como manejo agroflorestal e extração madeireira de baixo impacto, ajudando a melhorar a qualidade de vida de muitas comunidades rurais;

- fortalecimento e capacitação das instituições regionais para produzir e difundir informações importantes, que servirão para a elaboração de políticas ambientais; e

- conscientização do público em relação a essas questões, o que acarretou um crescente apoio local, regional, nacional e internacional ao desenvolvimento sustentável no sentido socioambiental.

O envolvimento da Fundação na Amazônia decorre em parte do próprio tamanho dessa floresta tropical, que abriga excepcional biodiversidade e regula o clima da região e mesmo o do globo. Além disso, a Amazônia abriga uma enorme diversidade cultural, com 1,5 milhão de habitantes indígenas distribuídos em cerca de quatrocentos grupos étnicos. Embora muitas áreas continuem abrigando uma população esparsa, a bacia amazônica acolhe cerca de 22 milhões de pessoas cujas existências estão ligadas à saúde da floresta – ou diretamente, por meio de atividades tradicionais como a extração da borracha e a coleta da castanha-do-pará, ou indiretamente, através da dependência dos grandes centros urbanos em matéria de

1. O Forest Stewardship Council (FSC), uma organização não-governamental com sede no México, concede certificação a atividades madeireiras de baixo impacto que não agridam a floresta e respeitem os direitos trabalhistas, determinando, com isso, valores maiores no mercado de madeira bruta e de produtos acabados.

energia, de água e de alimentos. Apesar da vasta riqueza da região em recursos naturais, muitos de seus habitantes vivem em extrema pobreza e exclusão social[2], sobretudo nas zonas rurais. Historicamente, o desenvolvimento econômico dessas áreas tem-se caracterizado por ciclos de expansão e retrocesso, durante os quais foram explorados de forma danosa os recursos naturais e o trabalho e foi gerada uma riqueza efêmera com uma redistribuição reduzida aos povos da floresta. A extração convencional de madeira provoca a degradação da floresta, deixando atrás de si ecossistemas danificados e comunidades sem trabalho. As formas de uso da terra, como a prática das queimadas na agricultura, a criação de gado e a derrubada incontrolada para extração de madeira geraram retornos marginais ou descontínuos, contribuindo para um modo de vida itinerante e instável. Os conflitos de terra são responsáveis por algumas das mais graves violações dos direitos humanos na região. A ruptura desse padrão de empobrecimento e exclusão social exige intervenções que sustentem os recursos naturais dos quais dependem os povos da floresta, que ampliem as oportunidades econômicas e aumentem a participação popular na formulação das políticas públicas.

No entanto, o desenvolvimento sustentável da Amazônia não depende apenas da satisfação das necessidades das comunidades rurais. Atualmente, mais de 85% da região são ocupados por floresta intocada e menos de 0,5% são desmatados a cada ano. Porém, com o programa Avança Brasil, orçado em 40 bilhões de reais, serão pavimentados na região amazônica 6 245 quilômetros de estradas, abrindo imensas áreas de terras de floresta que atualmente se encontram isoladas. Além disso, começaram a apresentar-se sinergias inquietantes entre os processos naturais e os produzidos pelo homem, que podem acelerar enormemente a destruição da floresta. Apesar dessas tendências ameaçadoras, novos empreendimentos sugerem que os modelos inexoráveis de destruição da floresta tropical em outras regiões não precisam repetir-se na Amazônia. O Brasil tem, por exemplo, uma capacidade tecnológica avançada e uma forma de governo relativamente estável e democrática, apoiada por uma imprensa e um poder judiciário independentes. A degradação da paisagem amazônica é questão amplamente debatida na mídia, e pesquisas de opinião de amplitude nacional mostraram que os brasileiros consideram o desmatamento um problema ambiental de primeira grandeza. Diferentemente da maioria dos países latino-americanos, os quais só recentemente começaram a descentralizar-se, os estados e municípios brasileiros têm poderes que se aproximam dos seus congêneres norte-americanos. Os governos progressistas de estados como o Acre e o Amapá estão envidando

2. Nos estados do Pará e do Amazonas, 44% e 43% da população, respectivamente, vivem em extrema pobreza e a maior parte dessas populações pobres estão concentradas nas zonas rurais.

ambiciosos esforços para conservar suas florestas e desenvolver empresas florestais sustentáveis.

Como parte de sua missão de reduzir a pobreza e a injustiça, a Fundação Ford empenhou-se ativamente nas áreas de educação do público, de gestão pública e de direitos humanos. Atuar em frentes tão diversas é uma característica da unidade da Fundação denominada Asset Building and Community Development (ABCD), que abrange a promoção de uma gama de recursos, entre eles naturais, sociais, financeiros e humanos, e que orienta a distribuição de doações na carteira de Desenvolvimento Sustentável. Embora o arcabouço conceitual dessa abordagem seja relativamente novo, suas origens remontam ao começo da atuação da Fundação Ford no Brasil, nos primeiros anos da década de 1960. Na verdade, para compreender as atuais iniciativas dessa instituição, devemos analisar essas origens e a evolução dos fundamentos lógicos que lhe moldaram as ações no curso do tempo. Uma revisão do passado, portanto, fornece a base para o entendimento da atual programação.

Este capítulo procura fazer uma análise seletiva das ações da Fundação Ford no setor rural do Brasil. Essas ações evoluíram durante quatro décadas de respostas a enormes mudanças na sociedade civil e, em menor grau, dentro da própria instituição. Para atender a essas mudanças, as estratégias da Fundação também evoluíram consideravelmente. Contudo, ao longo do tempo, persistiram alguns problemas centrais, os quais fornecem uma base de entendimento do fundamento lógico dessas estratégias. Fazendo uma análise dos três principais períodos da atividade da Fundação, este capítulo investiga detalhadamente três conjuntos de temas: ensino superior; tecnologias para uso dos recursos naturais; e redução da pobreza, direitos e gestão pública. Embora a Fundação tenha dado ênfase a esses temas em graus variáveis e em vários programas ao longo das quatro décadas passadas, hoje eles fazem parte de uma abordagem integrada do desenvolvimento sustentável que vem exercendo importante impacto nas políticas públicas e nas práticas no Brasil.

As Principais Tendências Programáticas

Grosso modo, pode-se organizar a distribuição de recursos da Fundação para o setor rural brasileiro em três períodos. Em termos dos níveis das doações, esses períodos correspondem a tendências presentes em outros programas da Fundação no Brasil e no mundo e refletem, em grande medida, as variações de sua disponibilidade financeira. Contudo, em termos de parcerias com outras instituições e de estratégias de programa, traduzem importantes mudanças políticas, econômicas e sociais dentro do Brasil. A Tabela 1 apresenta aspectos fundamentais da política de doações da Fundação para o setor rural brasileiro durante esses períodos, que são caracterizados resumidamente abaixo.

Tabela 1. Aspectos Quantitativos das Doações da Fundação Ford ao Setor Rural do Brasil em Três Períodos (em dólares de 2001)

Período[3] / *Aspecto*	*1960-1976*	*1977-1985*	*1986-2001*
Valor doado por ano	3,3 milhões	0,3 milhão	1,8 milhões
Valor médio das doações	0,9 milhão	0,08 milhão	0,11 milhão
Número médio de doações por ano	3,8	3,9	16,9
Donatários do setor público	77%	51%	28%

Fonte: Ford Foundation.

O primeiro período (1960-1976) pode ser caracterizado, em linhas gerais, como aquele no qual a Fundação enfocou o aumento da produção agrícola. Durante grande parte desse período, o Brasil viveu sob uma ditadura militar. Os recursos distribuídos pela Fundação chegaram, em média, a 3,3 milhões de dólares anuais (este e os números subseqüentes, quando não houver outra especificação, são dados em valores do dólar de 2001). De acordo com os padrões atuais, as primeiras doações tenderam a ser bastante vultosas, em média quase dois milhões de dólares cada durante a década de 1960, mas declinaram para cerca de meio milhão no período de 1970-1976. Das 64 doações feitas entre 1960 e 1976, mais de três quartos (77%) foram canalizados para universidades públicas ou órgãos do governo. A Fundação iniciou a prática das doações internacionais numa época em que se começava a acreditar que a solução para o subdesenvolvimento era o estabelecimento de políticas públicas e a criação de instituições públicas eficientes para implantá-las. Esse modelo foi aplicado especialmente na América Latina, após o lançamento do programa Aliança para o Progresso, no governo Kennedy. Depois do golpe militar de 1964, o trabalho com as instituições públicas passou a ser a única opção sob um regime militar que desencorajava a organização da sociedade civil. As únicas organizações não-governamentais (ONGs) a receber apoio da Fundação durante esse período foram associações acadêmicas e grupos internacionais de pesquisa, que receberam 1/8 do número total de doações. O restante consistiu de projetos administrados pela Fundação (FAPs), destinados a fornecer suporte para cursos de pós-graduação no exterior. Na década de 1960, foram concedidas, por ano, apenas 1,7 doações; no entanto, no período de 1970-1976, esse número aumentou para 6,7, refletindo o crescimento das parcerias da Fundação no Brasil.

3. Todos os dados que envolvem as ações relacionadas com a Fundação referem-se a anos fiscais, que vão de 1º de outubro do ano anterior ao final do mês de setembro do ano seguinte.

No segundo período (1977-1985), a Fundação passou a enfatizar particularmente as questões ligadas à posse da terra e aos direitos humanos em geral. Esse período foi marcado pela estagnação do crescimento econômico, apesar de o Brasil ter se encaminhado para o regime democrático. Em meados da década de 1970, os desembolsos excessivos em doações no âmbito mundial, combinados com fracos retornos financeiros, reduziram enormemente a disponibilidade de recursos da Fundação, ocasionando profundos cortes no financiamento de projetos. Entre 1977 e 1985, as verbas disponíveis para doações no Brasil diminuíram cerca de 90%, chegando a 0,3 milhão de dólares anuais. Refletindo esse declínio dos recursos, o valor médio da doação caiu para cerca de 80 mil dólares e o número de doações diminuiu para 3,9 por ano. Durante esse período, quase a metade (49%) dos recursos distribuídos destinou-se a instituições privadas, principalmente ONGs, refletindo o aumento de oportunidades para a organização e ação civil dentro da transição para o regime democrático. Além disso, diante do declínio da sua base de finaciamento, era conveniente que a Fundação se concentrasse nas ONGs, porque o pequeno volume das doações feitas nesse período teria pouco impacto nas instituições públicas, mas poderia literalmente decidir o futuro das ONGs que começavam a se constituir.

Durante o terceiro período (1986-2001), a Fundação passou a enfatizar de maneira crescente as questões relacionadas com conservação da biodiversidade, direitos, diminuição da pobreza e, mais recentemente, desenvolvimento sustentável, com um foco especial sobre a região amazônica. Esse período corresponde à consolidação do regime democrático no Brasil e a uma melhoria gradual da situação macroeconômica, traduzida no controle da hiperinflação e na capacitação do Brasil para ampliar seus investimentos sociais. Durante esse período, a base financeira da Fundação também melhorou consideravelmente, sobretudo graças a um grande incremento do mercado de ações, que alcançou seu pico em 1996-2000. As doações do Escritório do Brasil para o setor rural subiram, em 1986-1996, para 1,4 milhão de dólares por ano e, em 1997-2001, para 2,7 milhões de dólares anuais, quase alcançando o pico do período de 1960-1976. Não obstante, o valor médio das doações, que tinha sido de 88 mil dólares no período de 1986-1996, não aumentou muito em relação ao período de 1977-1985, porque saltou para 16,3 o número de doações aprovadas anualmente. Em 1997-2001, o valor médio das doações subiu para 151 mil dólares. No entanto, esses números foram inferiores ao valor médio do período de 1960-1976 (900 mil dólares), refletindo a crescente importância das ONGs e uma diversificação das organizações da sociedade civil. De 1986 a 2001, as ONGs dominaram a carteira de doações, como se pode ver pelo aumento do percentual de doações concedidas a instituições privadas, principalmente às ONGs: 82%. Essas amplas tendências fornecem um contexto geral para as estratégias extremamente variadas da Fundação que caracterizaram cada um dos três períodos.

O Aumento da Produção Agrícola[4]

No período de 1960-1976, as ações do Escritório do Brasil no setor rural concentraram-se quase que exclusivamente na agricultura brasileira e especificamente no aumento da produção agrícola. Esse foco derivou em parte de uma preocupação global da Fundação e de numerosas agências internacionais de ajuda com o aumento da produção de alimentos e a redução do crescimento populacional. As doações da Fundação ao setor rural brasileiro tiveram como alvo basicamente as universidades e órgãos do governo, com o objetivo de desenvolver capacidades profissionais e institucionais em questões de pesquisa e política agrícolas, e aspectos selecionados da tecnologia da produção agrícola. Com base numa análise do início da década de 1960, a Fundação concluiu que a produção agrícola brasileira era limitada por uma organização deficiente, por tecnologias ineficientes e estruturas de preço distorcidas. A formulação de políticas adequadas para a administração desses problemas era reduzida, por sua vez, pela falta de pessoal qualificado. Os assessores da Fundação acreditavam que a formação de pessoal na área de economia agrícola forneceria o melhor fundamento para a elaboração de políticas agrícolas apropriadas. Em 1960, segundo observou William Nichols, um economista da University of Chicago, menos de uma dúzia de brasileiros eram formados em economia agrícola. Em 1968, G. Edward Schuh, assessor de programa do Escritório do Brasil na área de agricultura, observou que esse número havia aumentado para setenta, mas apenas um com doutorado.

Essa análise e as soluções prescritas refletiam a tendência tecnológica e economicista do desenvolvimento internacional que predominava, na época, entre analistas e formuladores de políticas. Tais abordagens foram a bandeira da Revolução Verde e orientaram importantes programas internacionais de ajuda e outras agências privadas, como a Fundação Rockefeller. Em essência, partiam do pressuposto de que os problemas fundamentais que a agricultura enfrentava nos países em desenvolvimento se resumiam comumente à ineficiência dos mercados e das tecnologias.

Na solução desses problemas, as ações da Fundação no setor agrícola brasileiro enfocaram quatro objetivos: 1) desenvolvimento da área de economia agrícola no intuito de melhorar a capacidade de análise e pesquisa de políticas públicas; 2) capacitação em análise e pesquisa de política econômica, localizada em instituições-chave capazes de influenciar a elaboração das políticas públicas; 3) catalisação de avanços tecnológicos em áreas escolhidas, e 4) fortalecimento das

4. A descrição que se segue das atividades da Fundação durante o período 1960-1976, seu fundamento lógico e o contexto mais amplo do país baseiam-se, em grande parte, em Shepard Forman e William S. Saint, 1978.

ciências sociais rurais de um modo geral, como importante fonte de dados para o processo de desenvolvimento agrícola. As primeiras ações da Fundação na agricultura visavam a estimular ao mesmo tempo a "oferta" e a "demanda" dos problemas de política agrícola. Com relação à oferta, esses esforços enfatizaram a educação e o treinamento em economia agrícola e em outras disciplinas de ciências sociais correlatas. No tocante à demanda, a Fundação objetivou o fortalecimento dos recursos humanos e institucionais dentro de importantes órgãos do governo responsáveis pela análise, formulação e implantação de políticas agrícolas. Além disso, a Fundação apoiou pesquisas selecionadas sobre tecnologia agrícola com o propósito de demonstrar o potencial de desenvolvimento de soluções para os gargalos da produção.

Essas atividades foram implantadas durante uma dramática transição do setor agrícola brasileiro. No período de 1962-1977, as exportações agrícolas anuais aumentaram de 0,9 bilhão de dólares para 7,8 bilhões (valores nominais) e o crescimento do setor manteve-se estável, mesmo quando a economia global começou a desaquecer com o fim do "milagre econômico" brasileiro; no final desse período a agricultura havia-se tornado um dos principais motores do crescimento da economia do País. No entanto, esses ganhos não foram totalmente positivos. O aumento das safras deveu-se, basicamente, muito mais à expansão da fronteira agrícola do que a ganhos de produtividade nas fazendas existentes. Além disso, não obstante o impressionante aumento das exportações, o Brasil continuou a importar anualmente quase um bilhão de dólares de alimentos básicos. De fato, os níveis de produção de alimentos de subsistência declinaram acentuadamente em todas as regiões do País – e mais drasticamente no empobrecido Nordeste. Embora tenha havido um aumento geral da produção agrícola, o consumo de alimentos *per capita* realmente diminuiu.

Essa paradoxal escassez de alimentos num período de notável crescimento agrícola pode ser atribuída a três tendências inter-relacionadas: 1) concentração da terra; 2) política de crédito e outras de apoio à agricultura; e 3) expansão da fronteira agrícola. Apesar do aumento substancial da área cultivada, em virtude da expansão da fronteira agrícola, o número de pequenas propriedades (menos de 50 hectares) diminuiu no período de 1967-1977, enquanto aumentou a proporção de grandes propriedades (acima de mil hectares). Os minifúndios tenderam a concentrar-se em lavouras intensivas de trabalho, enquanto as grandes propriedades, adquiridas muitas vezes como alternativa de investimento numa economia inflacionada, tenderam a organizar-se para a criação de gado ou para a produção para a exportação com uso intensivo de capital e mantiveram subaproveitada grande parte de sua área.

Além da inflação, outro importante fator que ocasionou a concentração de terra nesse período foi o crédito. No período de 1960-1972, o valor real do crédito

agrícola por ano aumentou seis vezes, e em 1977 o fluxo anual de crédito, num valor nominal de 23,5 bilhões de dólares, quase alcançou o total do PIB agrícola. A maior parte desse crédito destinou-se à agricultura intensiva de capital e às grandes propriedades e contribuiu para o aumento do preço da terra, ao passo que seu efeito geral sobre a produtividade agrícola por unidade de terra foi praticamente nulo.

Para fornecer o suporte tecnológico necessário a esse desenvolvimento agrícola voltado para a exportação, o governo brasileiro criou, em 1973, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), com a missão de planejar e coordenar a pesquisa em tecnologia agrícola, com catorze centros de pesquisa que enfocavam basicamente as culturas intensivas de capital e destinadas à exportação. Pouco depois, os vários serviços de extensão agrícola administrados pelo Estado em todo o País foram consolidados num único órgão de extensão (Emater). Finalmente, o planejamento agrícola, executado anteriormente em organismos estaduais, foi também centralizado no plano federal com a criação de uma Secretaria de Planejamento (Suplan), subordinada ao Ministério da Agricultura. A programação da Fundação Ford deu suporte financeiro à maioria desses processos.

A concentração da terra e as políticas agrícolas de apoio ao modelo brasileiro de desenvolvimento voltado para a exportação atuaram em conjunto para incentivar a expansão da fronteira agrícola que devastou o Centro-Oeste brasileiro e a região amazônica, resultando em vasto desmatamento e em violações generalizadas dos direitos humanos dos povos indígenas e das populações tradicionais. Durante o período de 1960-1976, as políticas do governo favoreceram a ocupação dessas regiões por motivos geopolíticos e econômicos, e a construção de novas estradas, como a Belém-Brasília e a Transamazônica, criou artérias importantes para o estabelecimento de novos povoamentos. Infelizmente, os esforços para criar povoamentos planejados na Amazônia foram rapidamente superados por migrações espontâneas de agricultores sem terra oriundos de todo o Brasil. Políticas governamentais conflitantes, que ao mesmo tempo encorajavam a migração de pequenos agricultores e forneciam enormes subsídios aos investidores em grande escala, acarretaram a multiplicação da violência rural e das violações dos direitos humanos.

Em 1978, as tendências acima descritas coincidiram com profunda reavaliação das atividades da Fundação Ford no setor agrícola do Brasil, em relatório de Shepard Forman e William Saint (1978) , fundamental para o redirecionamento das estratégias da instituição. Segundo as conclusões do relatório, embora as doações anteriores da Fundação tivessem contribuído direta ou indiretamente para ganhos de produção, seus impactos gerais eram questionáveis, especialmente quando se levavam em conta alguns fatores como a desigualdade social e a pobreza. No que se refere às futuras doações para o setor agrícola brasileiro, Shepard e Saint recomendaram que se desse atenção não só à distribuição agrícola e ao consumo mas também à produ-

ção. Advertiram ainda que, em vez de enfocar a economia agrícola, fossem construídas capacitações capazes de oferecer um entendimento mais profundo de processos sociais como os padrões de distribuição de terra e de migração.

Não obstante, em consonância com o declínio de recursos da Fundação, que era visível na época, os autores recomendaram ao Escritório do Brasil uma estratégia dividida em duas partes: 1) assistência institucional seletiva para fortalecer a capacidade de pesquisa e a análise de políticas que envolvessem o desenvolvimento rural e sua interação com processos sociais que moldavam a vida rural no Brasil; e 2) o desenvolvimento de redes entre pesquisadores e outros profissionais envolvidos nessas e em outras questões temáticas correlatas.

A Compreensão da Pobreza e dos Direitos no Campo

Até mesmo a implantação dessas estratégias modestas seria um desafio diante do contínuo declínio dos recursos da Fundação. Em conseqüência, durante o período de 1977-1985, a Fundação, na época sob a direção do representante David Goodman, reduziu extremamente suas atividades no setor rural brasileiro, que se pode caracterizar de modo geral como uma série de doações experimentais.

Partindo da necessidade de analisar as interações entre desenvolvimento agrícola e processos sociais mais amplos, a Fundação ajudou a fundar o Programa de Intercâmbio de Pesquisa Social em Agricultura (Pipsa). Lançado pelo Centro de Pós-Graduação em Desenvolvimento Agrícola (CPDA) da Fundação Getúlio Vargas (FGV), no Rio de Janeiro[5], o Pipsa foi contemplado, entre 1978 e 1989, com cinco doações, num total de 952 mil dólares. Reunindo basicamente professores e estudantes universitários de todo o Brasil, o programa patrocinou reuniões regulares e publicou trabalhos organizados em torno de cinco áreas temáticas: 1) políticas de governo e desenvolvimento setorial; 2) agroindústria e empresa de grande escala; 3) produção em pequenas propriedades e distribuição de alimentos; 4) movimentos sociais rurais; e 5) agricultura e uso dos recursos na Amazônia. Esses temas refletiam algumas das questões mais importantes do desenvolvimento agrícola brasileiro identificadas anteriormente por Shepard e Saint, e as duas últimas eram de particular relevância para as preocupações presentes e futuras da Fundação. Numa das primeiras avaliações do Pipsa, Alain de Janvry, um renomado economista agrícola da University of California, Berkeley, observou:

> O Pipsa criou [...] um sistema de redes extremamente eficaz, que lhe permitiu: *a)* construir uma comunidade interdisciplinar de estudiosos com ampla participação e troca estruturada de informações sobre problemas atuais da agricultura e do desenvolvimento rural no Brasil; *b)*

5. Posteriormente, o CPDA foi transferido para a Universidade Federal do Rio de Janeiro.

dar assistência a essa comunidade na focalização de suas pesquisas sobre importantes questões políticas e na melhoria da qualidade de seu trabalho; e *c)* incentivar a organização de debates e ajudar na definição de posições bem informadas sobre essas questões (*apud* Forman e Saint, 1978).

O *staff* da Fundação previu que o Pipsa poderia chamar a atenção, em fóruns políticos, para questões ligadas ao desenvolvimento rural e, ao mesmo tempo, dar ênfase cada vez mais a seu trabalho e disponibilizá-lo para as organizações rurais representativas dos interesses das comunidades rurais. Tais expectativas podem ter sido pouco realistas, sobretudo para uma rede que procurava se comunicar e difundir estudos realizados por toda a comunidade dedicada à ciência social rural no Brasil, incluindo (e, de fato, enfatizando) estudantes e pesquisadores oriundos dos centros menos favorecidos da região amazônica e do Nordeste. No final da década de 1980, a participação de representantes de órgãos de política agrícola havia diminuído, e a contribuição do Pipsa para a pesquisa de ponta no setor rural brasileiro foi, em geral, considerada limitada. Entre os fatores que podem ter contribuído para esses fracassos, estão a pouca integração entre grupos temáticos e a reduzida atenção dada às questões de política macroeconômica e setorial. Em suma, o Pipsa tornou-se um fórum de crítica às desigualdades rurais sem a devida formulação de políticas alternativas viáveis. Diante disso, a Fundação voltou-se para organizações com maior potencial de produção de impactos políticos concretos.

Uma dessas entidades que ganhou proeminência na carteira da Fundação durante esse período foi a Associação Brasileira de Reforma Agrária (Abra), que, entre 1983 e 1993, recebeu cinco doações, num total de 556 mil dólares. A Abra foi fundada em 1967 com o objetivo de monitorar a implantação da reforma agrária no Brasil nos moldes do Estatuto da Terra de 1964, elaborado sob a orientação de vários membros fundadores daquela entidade. Ligada fortemente à Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), a Abra permaneceu ativa durante os anos de maior repressão do regime militar, gerando e publicando, através de seu jornal, *Reforma Agrária*, informações sobre esse tópico e sobre o fracasso do governo na implantação do Estatuto da Terra. Durante a década de 1970, a Abra foi um dos primeiros grupos da sociedade civil a apoiar as organizações de trabalhadores rurais e de agricultores que lutavam pela melhoria das condições de vida no campo. Junto com o Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap)[6], a Abra foi uma das primeiras ONGs voltadas para políticas públicas a receber apoio da Fundação Ford no Brasil e tornou-se um parceiro lógico durante esse período de aumento da influência das ONGs e de diminuição dos recursos da Fundação.

6. Nos anos de 1979 e 1980, o Cebrap recebeu da Fundação 84 285 dólares para pesquisa sobre nutrição, agricultura e produção de alimentos no Brasil.

A reforma agrária constituiu uma questão particularmente apropriada para o envolvimento da Fundação naquela conjuntura, nas décadas de 1960 e 1970, quando o setor agrícola brasileiro vivia uma crescente concentração de terra, acarretando o progressivo empobrecimento das principais regiões agrícolas e provocando maciças migrações do campo para as cidades. Esse processo, por sua vez, gerou graves conflitos nas zonas rurais. Na década de 1980, mais de duzentas pessoas morriam anualmente devido a conflitos de terra, principalmente no estado do Pará. A concentração de terra era o ponto central do paradoxo de aumento da pobreza, da fome e dos conflitos agrários num país em que vastas áreas cultiváveis ainda permaneciam sem uso ou subaproveitadas por proprietários da elite rural que dominavam extensos latifúndios.

Entretanto, o papel da Abra nas questões ligadas à reforma agrária declinou da metade para o final da década de 1980. Esse período foi marcado pelo surgimento de um novo partido político das elites rurais – a União Democrática Rural (UDR) – de extrema direita e altamente organizado, que conseguiu bloquear a reforma agrária na Assembléia Constituinte de 1986-1988. Diante de uma oposição cada vez mais eficiente, o apoio à reforma agrária dividiu-se entre os poucos proponentes de uma reforma nos quadros legais (como a Abra) e os organizadores radicais de invasões de terra (como o MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, então em expansão), que, reconhecendo os obstáculos institucionais, adotavam táticas de ação direta e de desobediência civil para fazer avançar a causa das populações historicamente desfavorecidas. No final da década de 1980, os grupos moderados como o Abra e seus congêneres nas universidades, que antes estavam à frente do movimento pela reforma agrária no Brasil, passaram a ser vistos cada vez mais como intelectuais irrelevantes e desligados dos movimentos sociais. Diante dessa polarização e das reduzidas perspectivas de uma reforma agrária eficaz, em 1991 a Fundação suspendeu seu apoio à Abra.

Até meados da década de 1980, as atividades da Fundação Ford no setor agrícola brasileiro haviam-se concentrado quase que exclusivamente nos órgãos do governo, nas universidades, em associações acadêmicas ou, como no caso da Abra e do Cebrap, em ONGs dirigidas por acadêmicos ou formuladores de política pública. À medida que avançava a transição do Brasil para a democracia, surgiam em cena um número e uma gama cada vez maiores de ONGs. Esse desenvolvimento, em conjunção com o aumento da disponibilidade de recursos a partir de 1986, deu à Fundação condições de lançar-se com mais arrojo em novas experiências, apoiando novas articulações entre a redução da pobreza, os direitos humanos e as políticas públicas. Ao mesmo tempo, começou a sair fora dos limites de uma agenda predominantemente agrícola para envolver-se em questões mais amplas relacionadas com o uso sustentável dos recursos naturais em benefício das comunidades desfavorecidas.

Relacionando Meio Ambiente e Desenvolvimento

Em meados de 1985, Steven E. Sanderson, cientista político da University of Florida, passou a encarregar-se das doações da Fundação na área de desenvolvimento rural. Encomendou duas consultorias: uma ao economista Peter May, especialista em recursos naturais, sobre a escassez de água no Nordeste brasileiro (May, 1986), e outra ao autor deste capítulo sobre questões relativas ao manejo florestal na Amazônia (Anderson, 1987). Os estudos deram fortes justificativas para a adoção de um novo foco programático, orientado para a redução da pobreza e para o manejo eficiente dos recursos, e para um novo foco geográfico sobre a Amazônia e o Nordeste, duas regiões em que os vínculos entre pobreza e degradação ambiental são especialmente acentuados. O programa começou ainda a trabalhar mais estreitamente com as ONGs, que, após duas décadas de regime militar, estavam proliferando no Brasil. Tanto May quanto eu, um ecologista, orientamos subseqüentemente, durante quase dez anos (1988-1996), a distribuição de recursos do Escritório do Brasil no setor de desenvolvimento rural e vários dos princípios programáticos estabelecidos na época continuam a orientar a política de doações.

A Amazônia e o Nordeste caracterizam-se pelos piores índices socioeconômicos do Brasil, sobretudo suas zonas rurais, onde a proporção de famílias abaixo da linha de pobreza alcança, em certos estados, de 40% a 80% da população. O analfabetismo, a expectativa de vida e a mortalidade infantil na zona rural nordestina apresentam índices típicos da África subsaariana. Ambas as regiões caracterizam-se ainda por uma distribuição de terras altamente desigual e por níveis terríveis de violência rural, envolvendo geralmente as disputas pela posse da terra. Os padrões de assentamento rápidos e habitualmente caóticos da Amazônia, onde a propriedade da terra tende a ser pouco definida e os procedimentos legais são quase sempre ineficientes, tornam tais conflitos particularmente agudos. O clientelismo e a corrupção política são comuns em ambas as regiões, especialmente nas áreas rurais distantes dos principais centros urbanos.

Em ambas as regiões, as atividades econômicas primárias concentram-se no extrativismo e na agricultura. No Nordeste, essa exploração maciça dos recursos naturais tem muitas vezes trágicas conseqüências, devido às secas devastadoras que atingem periodicamente a região e que, junto com a concentração da terra, levam grandes correntes de migrantes para as grandes cidades de todo o Brasil, ou para áreas de fronteira na Amazônia. Embora as secas periódicas sejam inevitáveis na região, seu impacto devastador poderia ser reduzido substancialmente por meio de políticas de longo prazo e de um planejamento que reformule as práticas de uso da terra e os padrões de assentamento. Contudo, em grande parte da região nordesti-

na, interesses políticos clientelísticos, profundamente arraigados, tendem a resistir a qualquer mudança econômica ou social significativa.

Na Amazônia, o uso dos recursos naturais, suas conseqüências e o potencial de respostas políticas seguem um curso diferente. Como dissemos na introdução, a prática das queimadas, o uso da terra para pastagens e o desmatamento geram retornos marginais e descontínuos e contribuem para padrões de povoamento itinerante, particularmente entre os pobres rurais. O uso continuado de práticas destrutivas dos recursos na Amazônia tem graves implicações tanto locais quanto globais. A perda da biodiversidade, as mudanças climáticas e a extinção de culturas são problemas críticos que atraíram a atenção internacional para o desmatamento na Amazônia brasileira. Entretanto, o envolvimento da Fundação na região antecipou-se em grande parte a essa atenção, que, em meados da década de 1980, era relativamente pequena e somente alcançou proporções globais em 1988, com o assassinato de Chico Mendes, líder de um movimento crescente pelo reconhecimento dos direitos das populações tradicionais da floresta. À medida que aumentava a preocupação com os procedimentos destrutivos adotados em nome do desenvolvimento da Amazônia, durante o final da década de 1980 e a década de 1990, cresciam no mundo, e cada vez mais dentro do Brasil, as reivindicações de políticas e práticas alternativas para a região. Essa crescente preocupação da sociedade com o desenvolvimento da Amazônia abriu importantes oportunidades para uma mudança nas políticas – que se refletiu na criação de reservas extrativistas, na demarcação dos territórios indígenas e, mais recentemente, em severas restrições à extração madeireira, ao desmatamento e às queimadas.

No decênio de 1986-1996, as doações concentraram-se em torno de três objetivos temáticos principais: 1) promoção do acesso da população rural pobre aos recursos básicos, especialmente à terra; 2) desenvolvimento e difusão de tecnologias apropriadas de uso da terra, particularmente agroecologia e manejo agroflorestal[7]; e 3) fortalecimento da formação de pessoal em nível de pós-graduação com ênfase em abordagens interdisciplinares que envolvem ao mesmo tempo as ciências sociais e as naturais. Cada um desses temas será examinado com maiores detalhes nas seções seguintes deste capítulo. A resenha anterior das principais tendências programáticas mostrou que dois desses temas – tecnologias para uso de recursos e formação de pessoal em nível de pós-graduação – tiveram um papel fundamental nas atividades da Fundação no Brasil desde o início da década de 1960. O tema dos direitos aos recursos naturais foi uma preocupação mais recente, que começou de fato em 1983, com o apoio da Fundação à Associação Brasileira de Reforma Agrá-

7. No final da década de 1980 e início da de 1990, a ação da Fundação no semi-árido nordestino apoiou uma rede de ONGs que ajudou a estabelecer no Brasil o campo da agroecologia: tecnologias de uso da terra apropriadas para agricultores de baixa renda.

ria (Abra), a que já nos referimos[8]. Devido ao aumento do número de pessoas interessadas nos problemas ambientais e de direitos humanos na Amazônia, a possibilidade de influir nas políticas voltadas para os direitos aos recursos naturais foi muito maior ali do que no Nordeste, fazendo com que esse tema não fosse investigado com tanta profundidade nessa última região.

Com o passar do tempo, o foco geográfico da Fundação, que até então se concentrara na Amazônia e no Nordeste, começou a mudar. Em 1994, os assessores de programa aumentaram suas atividades na Amazônia, reduziram os investimentos no Nordeste e passaram a dirigir suas doações para a região da Mata Atlântica. Essa mudança geográfica fora baseada numa série de fatores – entre eles a tradição no Nordeste de políticas clientelistas e de projetos de desenvolvimento de larga escala criados pelo governo, que contribuíram para a relativa fraqueza das instituições civis e tornaram difícil qualquer influência sobre as políticas de desenvolvimento na região. Além disso, a Mata Atlântica – um dos lugares de maior biodiversidade do planeta, hoje reduzido a fragmentos que cobrem menos de 10% de sua extensão original – representa um futuro possível para grande parte da Amazônia nos próximos cinqüenta anos. E, com 110 milhões de brasileiros dependentes dos recursos ambientais e dos serviços oferecidos pela Mata Atlântica[9], as doações da Fundação poderiam ajudar a difundir uma avaliação mais profunda do valor das florestas tropicais para um público enorme, com o potencial de ampliar simultaneamente as reivindicações em favor da conservação da Amazônia. Assim, as duas regiões ofereciam interesses complementares.

Coincidindo com o deslocamento geográfico do Nordeste para a Mata Atlântica, o Escritório do Brasil começou a expandir seu foco na região amazônica. A pedido do Escritório do Chile, com sede em Santiago, o assessor de programa do Escritório do Brasil visitou, em 1992, a Amazônia Andina, com o objetivo de colaborar nas negociações sobre doações. Originalmente, os projetos eram financiados totalmente pelo Escritório do Chile e, depois, em parceria com o Escritório do Brasil. Em resposta a uma crescente necessidade de estabelecer um foco tanto temático como geográfico, o Escritório do Chile preferiu desacelerar as atividades na região amazônica e, em 1996, o Escritório do Brasil herdou um carteira variada de projetos na Colômbia, no Equador e no Peru. Durante esse período de transição, a administração do Escritório do Brasil descartou gradativamente os projetos em lugares distantes e desenvolveu uma agenda de programação focalizada, cujo tema central era o desenvolvimento comunitário com base na conser-

8. Desde 1978, porém, a Fundação vinha apoiando a análise de questões relacionadas com a reforma agrária e com os direitos das populações pobres das zonas rurais aos recursos naturais, por pesquisadores filiados ao Programa de Intercâmbio de Pesquisa Social em Agricultura (Pipsa).

9. A Mata Atlântica fornece, por exemplo, quase toda a água potável para as principais cidades do Brasil.

vação. Esse tema assumiu importância crescente na Amazônia brasileira e na região da Mata Atlântica.

O balanço do programa em 1997, conduzida pelo assessor José Gabriel López em seu primeiro ano no Brasil, comprovou importantes progressos, que ajudaram a fortalecer a base de conhecimento sobre os ecossistemas da floresta tropical e facilitaram o surgimento de uma infra-estrutura incipiente para promover o desenvolvimento sustentável. As realizações mais significativas do programa talvez tenham sido aquelas que promoveram os direitos à terra dos indígenas e dos povos tradicionais da floresta e que acarretaram o reconhecimento legal dos territórios indígenas e das reservas extrativistas. Essa revisão coincidiu também com importantes mudanças na estrutura de programação da Fundação, as quais introduziram um quadro teórico baseado no conceito de formação de recursos para orientar os programas mundiais da Fundação nos campos de redução da pobreza e Meio Ambiente e Desenvolvimento[10].

Baseado em muitas das realizações fundamentais dos anos anteriores, especialmente com relação aos direitos à terra e aos recursos naturais, e encorajado pelo novo quadro de formação de recursos, López, em 1997, redobrou a atenção para a formação de recursos comunitários e para aspectos afins do desenvolvimento sustentável: socioeconômicos, direitos, políticas públicas e gestão pública. Rebatizada, em 1997, com o nome de Desenvolvimento Sustentável, a carteira tem hoje duas iniciativas programáticas principais: Desenvolvimento Sustentável da Bacia Amazônica e Uso Sustentável de Recursos Naturais para o Desenvolvimento Comunitário da Mata Atlântica. O programa de Desenvolvimento Sustentável promove uma abordagem sistêmica do desenvolvimento, com ênfase na criação das condições de capacitação – direitos, conhecimentos, políticas públicas e programas – e na infra-estrutura institucional necessária para lidar com os desafios do desenvolvimento enfrentados pelas comunidades historicamente desfavorecidas, especialmente os povos indígenas e as populações tradicionais da floresta. Finalmente, o programa coloca maior ênfase nas necessidades de desenvolvimento comunitário e institucional, no incentivo à colaboração entre os parceiros da Fundação, na construção de redes multinstitucionais importantes para unir esses parceiros, na divulgação dos problemas de desenvolvimento sustentável para um público cada vez mais numeroso e na alavancagem de novas fontes de recursos. Essa abordagem permitiu à Fundação construir uma carteira mais integrada, multifacetada, com diversas fontes de financiamento e vínculos institucionais mais estreitos dentro de uma área geográfica crítica.

10. Um recurso é geralmente um ativo que pode ser sacado, construído ou desenvolvido por indivíduos, comunidades ou organizações a fim de reduzir ou evitar a pobreza. É também um bem que pode ser transferido de geração para geração.

O Ensino Superior

O campo do ensino superior foi, desde o começo, um elemento fundamental das atividades da Fundação Ford no setor rural brasileiro. Apesar do declínio na proporção de recursos destinados a instituições públicas devido ao surgimento de ONGs fortes, a Fundação tem mantido o compromisso de criar programas direcionados de pós-graduação em universidades. Esse compromisso contrasta fortemente com muitas outras fundações internacionais envolvidas no setor rural, as quais tendem a se concentrar exclusivamente nas ONGs. Desde o começo da década de 1960, o foco da Fundação Ford no ensino superior visava à formação de uma massa crítica de profissionais treinados em áreas consideradas estratégicas para as metas de desenvolvimento do Brasil consistentes com os objetivos do programa.

Conforme se disse na seção anterior, durante a primeira fase das atividades da Fundação no setor rural brasileiro (1960-1976), a prática das doações concentrou-se na criação de programas de pós-graduação, especificamente na área de economia agrícola e mais genericamente nas ciências sociais rurais. Uma série de doações, num total de 20,2 milhões de dólares, contribuiu de maneira decisiva para a criação de programas de mestrado na Universidade Federal de Viçosa (UFV)[11], na Escola de Agricultura "Luiz de Queiroz" (Esalq/USP) em Piracicaba[12], na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)[13], na Universidade Federal do Ceará (UFC)[14] e na Fundação Getúlio Vargas (FGV) do Rio de Janeiro[15]. Em 1977, os pós-graduandos desses programas chegaram ao total de quase quatrocentos e estavam engajados ativamente em programas do governo relacionados com a agricultura; no aprimoramento dos programas de pós-graduação existentes nas universidades de Campinas, São Paulo, Brasília e Recife, e na criação de novos programas de pós-graduação na Universidade Federal do Ceará (sociologia do desenvolvimento), em Campina Grande (economia agrícola e socio-

11. O apoio da Fundação ao programa de pós-graduação em economia agrícola da UFV totalizou mais de 10 milhões de dólares, distribuídos numa série de seis doações concedidas entre 1965 e 1976.

12. O aporte da Fundação para um programa de pós-graduação em ciências sociais rurais na Esalq/USP de Piracicaba somou 1,7 milhão de dólares, distribuídos numa série de três doações concedidas entre 1969 e 1976.

13. O apoio da Fundação ao programa de pós-graduação em ciências sociais rurais na UFRGS atingiu o total de 1,4 milhão de dólares, distribuídos numa série de três doações concedidas entre 1970 e 1976.

14. O apoio da Fundação ao programa de pós-graduação em economia agrícola da UFC alcançou a soma de 1,2 milhão de dólares, distribuídos numa série de quatro doações concedidas entre 1969 e 1972. Recursos adicionais da Fundação, no valor de 1,4 milhão de dólares, distribuídos entre 1971 e 1981, financiaram o aprimoramento de um programa da Universidade de pós-graduação em economia. Pesquisas complementares sobre o sorgo receberam da Fundação, entre 1970 e 1972, 0,9 milhão de dólares. A Fundação forneceu, entre 1987 e 1989, mais 210 mil dólares para pesquisa e desenvolvimento do corpo docente de economia agrícola.

15. O apoio da Fundação a um programa nacional de pesquisa em ciências sociais rurais na FGV somou 0,5 milhão de dólares, distribuídos em duas doações concedidas no período 1979-1980.

logia rural), na Universidade Federal Rural de Pernambuco (economia agrícola) e na Universidade Federal de Santa Maria, no Rio Grande do Sul (extensão). Inúmeros professores desses novos programas foram formados num dos cinco programas originais de pós-graduação financiados pela Fundação. Além disso, os recursos concedidos permitiram a consolidação de uma associação profissional de economistas agrícolas e sociólogos rurais, a Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural (Sober), que ajudou a construir e consolidar esses campos. Por meio desses esforços para a criação dessas disciplinas, a Fundação gerou pessoal treinado capaz de lidar, de um lado, com problemas microeconômicos de tomadas de decisão e gerenciamento de fazendas e, de outro, com a análise macroeconômica e a elaboração de políticas para o setor.

A Universidade Federal de Viçosa foi o principal alvo dos esforços da Fundação no estabelecimento das ciências sociais rurais e é uma história de sucesso especialmente positiva. Ajudada por seis doações da Fundação e por um aporte adicional da Purdue University (que recebeu da Fundação 1,1 milhão de dólares para essa finalidade), durante o período de 1968-1978 o corpo docente da Universidade aumentou de 140 para quatrocentos membros, o número de alunos na graduação subiu de 1 100 para 4 000 e o de pós-graduandos aumentou para quinhentos, distribuídos em dezessete programas de mestrado e três de doutorado. Os recursos da Fundação foram fundamentais para a instituição de programas consistentes de mestrado e doutorado em economia agrícola, contribuindo, assim, para que a Universidade aparecesse como importante centro de excelência, reconhecido internacionalmente.

No mesmo período, a Fundação patrocinou a pesquisa orientada para a elaboração de políticas em importantes órgãos de planejamento estaduais e federais, como as Secretarias de Agricultura de São Paulo e de Minas Gerais, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) do Ministério do Planejamento, e a Fundação Getúlio Vargas no Rio de Janeiro. Como iremos mostrar abaixo, esses esforços contribuíram para melhorar a análise e a formulação de políticas públicas no setor agrícola e para atender à crescente demanda de pessoal qualificado nesses e em outros órgãos. Em conseqüência, o pessoal formado direta ou indiretamente com o apoio da Fundação geralmente encontrou um mercado de trabalho favorável no Brasil.

Com a redução dos recursos da Fundação durante o período de 1977-1985, os esforços para a criação de novos programas de pós-graduação diminuíram. A maioria das doações concedidas a universidades nesse período – particularmente as destinadas a Viçosa, Piracicaba, Rio Grande do Sul e Ceará – envolveram recursos já empenhados em 1976; poucas doações novas foram iniciadas, com uma notável exceção.

Em 1972, a Universidade Federal do Pará constituiu um centro interdisciplinar de formação e pesquisa em ciências sociais, o Núcleo Avançado de Estudos da Amazônia (Naea), com o objetivo de desenvolver recursos humanos capacitados para análise e planejamento do desenvolvimento socioeconômico da região amazônica. A primeira fase do financiamento da Fundação, num total de 630 mil dólares, estendeu-se de 1973 a 1981. Durante esse período, o Naea atraiu uma equipe de especialistas de várias nacionalidades em economia, sociologia, geografia e planejamento regional e desenvolveu um programa de mestrado em desenvolvimento regional, que recebeu inscrições de todo o Brasil e dos países amazônicos vizinhos. Infelizmente, um projeto de pesquisa sobre tendências demográficas regionais, apoiado pela Fundação e executado em conjunto com o Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar) da Universidade Federal de Minas Gerais, foi prejudicado devido à debilidade do Naea no campo da demografia. O apoio da Fundação ao Naea foi retomado em 1989, mas em nível relativamente baixo. Em 1997, a Fundação voltou a aumentar seu apoio de modo a dar ao Naea condições de instituir um programa de doutorado em desenvolvimento sustentável que integrasse as ciências naturais e sociais, e de criar um programa pioneiro de pesquisa em políticas públicas, coordenado pela dra. Edna de Castro. Ambos os programas são hoje pontos de referência regionais.

Com o aumento dos recursos a partir do final da década de 1980, a Fundação pôde pensar em novas iniciativas para criar programas localizados nas universidades. Em contraste com os primeiros anos de atividade da Fundação no Brasil, agora os orçamentos das universidades públicas estavam fortemente reduzidos em virtude dos persistentes déficits fiscais do País. Conseqüentemente, as universidades não tinham condições de contratar novos professores e os sindicatos de professores e de funcionários, extremamente ativos, impediam algumas vezes a criação de novos programas para promover o ensino e a pesquisa de qualidade. Com a diminuição dos recursos e uma flexibilidade mínima, as universidades públicas brasileiras em geral atenderam de modo lento às inúmeras necessidades sociais, econômicas e tecnológicas do País.

Nas áreas relacionadas com o meio ambiente e o desenvolvimento, por exemplo, um dos grandes desafios é mobilizar a pesquisa e o ensino interdisciplinar necessários para lidar com os múltiplos problemas que envolvem pobreza, direitos, políticas públicas e uso sustentável dos recursos. As universidades brasileiras, por tradição, têm-se organizado estreitamente dentro de rígidas fronteiras disciplinares, com corpos docentes independentes que são desencorajados a cruzar essas fronteiras. Como ficou evidente nos casos do Naea, descrito acima, e da Universidade Federal do Acre (Ufac), de que falaremos abaixo, agora essa situação está mudando. Não obstante, num ambiente de redução dos orçamentos, é essencial que, para

o desenvolvimento de programas inovadores nas universidades públicas, se atente em especial à condição de manutenção da instituição.

Desde o começo dos anos de 1970, a experiência da Fundação na região amazônica havia revelado a necessidade crítica de uma pós-graduação consistente em questões relacionadas com tendências e políticas de desenvolvimento, e da criação de alternativas sustentáveis de uso dos recursos. Um fator limitante sério para o desenvolvimento sustentável na Amazônia era a escassez de pessoal qualificado, e os programas existentes na região tendiam a ser excessivamente teóricos e especializados (Anderson, 1996). Esse fato deu à Fundação fortes motivos para financiar a criação, na região, de programas inovadores de pós-graduação. Ainda assim, dadas as restrições dentro das universidades públicas no Brasil, e especialmente em regiões periféricas como a Amazônia, o investimento da Fundação na criação de um centro interdisciplinar na Ufac foi, ao mesmo tempo, um jogo importante e um sucesso inquestionável.

Em 1982, a Ufac fundou um laboratório vivo para ensino e pesquisa sobre questões relacionadas com a floresta. Chamado Parque Zoobotânico, suas instalações abrangem uma área de cem hectares de reserva de floresta primária, um viveiro, um herbário, escritórios e salas de aula. Dentro da reserva florestal, uma atração especial é o arboreto de 34 hectares que abriga mais de cem espécies de árvores, proporcionando, assim, uma oportunidade única de desenvolver estratégias de manejo florestal. A partir de 1991 e devendo prolongar-se até 2003, a Fundação concedeu cinco doações, num total de 1,5 milhão de dólares, para o desenvolvimento de capacitação em pesquisa, ensino e extensão no Parque Zoobotânico. Esse financiamento começou de forma cautelosa, com bolsas modestas de pesquisa sobre as reações à luz das espécies de árvores mais importantes economicamente do arboreto. Os resultados foram publicados e forneceram as bases para a instituição de um programa de extensão em manejo agroflorestal para pequenos produtores. Uma segunda doação, de maior porte, financiou uma pesquisa adicional em manejo agroflorestal, reforçou o programa de extensão e deu início a um programa, com a duração de um ano, de especialização em manejo floresta comunitário.

Apesar de mudanças no pessoal de coordenação, da falta de orientadores locais para a pesquisa estudantil e de algumas rivalidades com outros departamentos da Universidade, a especialização prosseguiu e acabou se transformando num programa de mestrado interdisciplinar em ecologia e manejo de florestas tropicais. Além das atividades formais do curso, uma ampla exposição às comunidades rurais sensibiliza os alunos para as questões socioeconômicas. Hoje o programa oferece uma das poucas oportunidades para o ensino interdisciplinar de pós-graduação em manejo de recursos naturais voltado para as comunidades da Amazônia. Um indicador do impacto do Parque é que muitos membros da equipe e ex-alunos assumi-

ram postos importantes no programa estadual progressista do Governo da Floresta, liderado pelo governador Jorge Viana.

Iniciado modestamente, o Parque Zoobotânico transformou-se num centro regional de pesquisa de ponta e treinamento em questões relacionadas com a floresta, e é atualmente um dos principais parceiros da Fundação na região amazônica. O Parque estabeleceu fortes laços com a Universidade de São Paulo, com o Woods Hole Research Center de Massachusetts, com a University of Florida e com o New York Botanical Garden, que fornecem um apoio decisivo de pessoal e co-financiamento para pesquisa e formação de pessoal.

Com base nesses esforços, em 1998, a Fundação ajudou a arregimentar os principais acadêmicos do Parque e de diversos outros departamentos acadêmicos da Ufac para criar um programa interdepartamental regional de pesquisa, treinamento e extensão em desenvolvimento sustentável da Amazônia ocidental. O Programa Regional de Desenvolvimento Sustentável da Ufac procura enfrentar os desafios fundamentais de desenvolvimento vividos pela região, com particular ênfase nas necessidades dos povos tradicionais da floresta e de outras comunidades historicamente desfavorecidas.

Essa experiência vitoriosa fornece importantes bases para o apoio da Fundação a programas de formação de pessoal em instituições com sede na Amazônia. Embora esse tipo de financiamento seja tão intensivo de trabalho quanto arriscado, pode ser enorme o retorno potencial em termo de impactos positivos de longo prazo na região. Com persistência, forte liderança e vontade de estabelecer parcerias colaborativas em diversos níveis, a Ufac é um bom exemplo de que a concessão de doações de longo prazo a instituições pode não apenas ter êxito, como também ser vital para a instalação de um ambiente propício no qual se possam desenvolver os princípios e práticas essenciais de desenvolvimento sustentável.

Parece que as parcerias entre o setor público e o setor privado fornecem uma promissora estratégia para superar os obstáculos ao ensino e à pesquisa de alta qualidade. Um dos exemplos envolve a Universidade Federal de Viçosa e o Centro de Tecnologias Alternativas da Zona da Mata (CTA-ZM). Nesse caso, a Universidade permite ao CTA-ZM acesso ao seu pessoal especializado e a suas instalações como laboratórios e transporte, enquanto o CTA-ZM oferece aos alunos e professores da Universidade oportunidades de pesquisa aplicada em comunidades rurais receptivas. Um intercâmbio ainda mais estreito envolve a parceria entre o Naea da Universidade Federal do Pará e o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (Ipam)[16], pelo qual membros destacados do corpo docente do Naea mantêm cargos também no Ipam e têm contribuído para consolidar as ciências naturais no programa de

16. Desde 1995, o Ipam já recebeu da Fundação 597 mil dólares em doações.

pós-graduação do Naea. A Universidade fornece um fórum neutro para debates sobre políticas públicas patrocinadas pelo Ipam, enquanto o Ipam oferece diversas oportunidades para os alunos da pós-graduação de participar em treinamento de campo e pesquisa aplicada.

As Tecnologias de Uso dos Recursos Naturais

Os primeiros esforços da Fundação tentaram demonstrar que as tecnologias melhoradas de produção na agricultura podiam resolver as disparidades de renda rural e a escassez de alimentos. Uma das maiores doações concedidas pela Fundação nessa área foi o financiamento de um programa de longo prazo da Universidade Federal do Ceará, destinado a selecionar e adaptar variedades de sorgo e de painço às condições semi-áridas do Nordeste do Brasil. Com 942 mil dólares distribuídos pela Fundação entre 1969 e 1980, esse programa objetivava desenvolver tecnologias de produção de grãos adequadas às condições ambientais e socioeconômicas da região. Esperava-se que, no final, as tecnologias geradas pelo programa aumentassem a produção de grãos e, indiretamente, melhorassem os níveis de renda rural. Esse investimento produziu resultados mistos. Os sucessos tecnológicos na produção de sorgo e de painço foram notáveis e, através dos esforços da Universidade, foram desenvolvidas e liberadas diversas variedades de grãos de alta produtividade. Não obstante, foram mínimos os impactos dessas novas tecnologias na renda rural e sua difusão se deu de maneira muito mais lenta do que a esperada. Essas deficiências parecem ter derivado da falta de uma análise prévia da comercialização e dos obstáculos socioeconômicos atuais e potenciais para o aumento da produção de sorgo e de painço.

Complementando esse programa, a Fundação financiou a formação de cientistas em agricultura e de coordenadores de pesquisa oriundos do Nordeste em diversos centros do Consultative Group on International Agricultural Research (CGIAR) em todo o mundo, como o Centro Internacional de Agricultura Tropical (Ciat), o International Institute for Tropical Agriculture (Iita – Instituto Internacional de Agricultura Tropical), o International Maize and Wheat Improvement Center (Cimmyt – Centro Internacional de Aperfeiçoamento do Milho e Trigo) e o International Crops Research Center for the Semi-Arid Tropics (Icrisat – Centro Internacional de Pesquisa de Culturas para os Trópicos Semi-Áridos).

Acompanhando essa experiência, a Fundação passou a enfatizar iniciativas mais amplas de pesquisa e capacitação em ciências sociais, negligenciando por quase uma década o desenvolvimento de tecnologias de uso dos recursos naturais. No final da década de 1980, porém, um renovado interesse no manejo adequado dos recursos na região amazônica deu causa à concessão de novas doações para a pes-

quisa e cursos de extensão em manejo florestal e agroflorestal no Museu Emílio Goeldi, no Pará[17], e no Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (Inpa)[18]. A continuidade de ambos os projetos foi prejudicada pela saída de membros importantes da equipe e pelas mudanças das administrações e das prioridades institucionais nessas instituições públicas. Uma terceira doação de apoio à pesquisa e à difusão de práticas de manejo florestal no Centro de Pesquisa Agropecuária para os Trópicos Úmidos (Cpatu)[19] da Embrapa, em Belém, nunca chegou a sair do papel devido a entraves burocráticos à utilização de fundos provenientes de uma fundação do setor privado.

As doações seguintes da Fundação para o desenvolvimento e a disseminação de tecnologias de uso adequado dos recursos concentraram-se intensamente nas ONGs. Devido aos entraves na administração pública da época, ONGs fortes podiam oferecer maior estabilidade institucional do que as instituições governamentais e, portanto, podiam ser melhores alvos para doações de longo prazo. Um exemplo de ONG com esse tipo de estabilidade é a Assessoria e Serviços em Projetos de Agricultura Alternativa (AS-PTA)[20], que coordena uma rede de ONGs do estado do Maranhão ao Rio Grande do Sul, com forte concentração no Nordeste e na região de Mata Atlântica[21]. A AS-PTA é apoiada por um *pool* de doadores internacionais e, de forma crescente, por fontes de financiamento dos setores público e privado do Brasil. Utilizando abordagens extremamente participativas, a AS-PTA desenvolve e difunde tecnologias adequadas para aumentar a renda dos pequenos agricultores e ao mesmo tempo manter sua base de recursos. Entre tais tecnologias figuram o controle biológico de pragas, o processamento de alimentos, a conservação da água e abordagens inovadoras em manejo agroflorestal.

Desde o começo da década de 1990, a AS-PTA tem promovido uma técnica inovadora de restauração da paisagem em áreas altamente degradadas. Tendo à frente o fazendeiro suíço Ernst Getsch, essa abordagem acelera a restauração do solo sem o uso de fertilizantes, de pesticidas ou aração; ao contrário, o sucesso dessa técnica

17. A Fundação concedeu ao Museu Emílio Goeldi, do Pará, entre 1987 e 1991, duas doações, num total de 406 mil dólares, para pesquisa e cursos de extensão em manejo florestal.

18. De 1987 a 1989, o Inpa recebeu da Fundação 74 mil dólares para pesquisa e cursos de extensão em manejo agroflorestal.

19. Em 1989, a Fundação doou ao Cpatu 103 mil dólares para pesquisa e cursos de extensão em manejo agroflorestal.

20. A AS-PTA recebeu da Fundação um total de 1,3 milhão de dólares, distribuídos em sete doações concedidas entre 1990 e 2001.

21. Desde 1989 a Fundação apoiou, no período de 1987-1989, três filiadas da rede AS-PTA: uma doação de 150 mil dólares ao Centro de Pesquisa e Assistência Técnica – Esplar; um desembolso de 705 mil dólares, entre 1989 e 1996, para o Centro de Assessoria e Apoio aos Trabalhadores e Instituições Não-Governamentais Alternativas (Caatinga); e, a partir de 1994, um financiamento de 657 mil dólares ao Centro de Tecnologias Alternativas da Zona da Mata (CTA-ZM).

baseia-se em sua capacidade de imitar os processos naturais de restauração. A AS-PTA aplicou essa tecnologia em diversas localidades em todo o Brasil e descobriu que, com ajustes locais, ela pode restaurar áreas degradadas de maneira rápida e econômica. A AS-PTA produziu e distribuiu um manual ilustrado que explica essa técnica. A AS-PTA e sua rede de afiliadas combinam a agilidade e a inovação das pequenas ONGs com a capacidade de difusão de uma rede nacional que permite à AS-PTA ter acesso a inovações tecnológicas de fontes pouco conhecidas, testar essas inovações numa ampla diversidade de condições e, se for adequado, difundi-las rapidamente ao longo de vasta área geográfica.

Como ficou ilustrado no caso do Parque Zoobotânico da Ufac, a Fundação tem-se empenhado na concessão de auxílio de longo prazo para promover a pesquisa e cursos de extensão em manejo agroflorestal. Um dos principais parceiros nesse campo é o Instituto Rede Brasileira Agroflorestal (Rebraf), com sede no Rio de Janeiro, que, desde sua criação em 1991, já recebeu da Fundação 542 mil dólares. A Rebraf é especializada no fornecimento de cursos intensivos de curta duração em manejo agroflorestal para grupos comunitários selecionados, geralmente em colaboração com ONGs locais que possam fornecer apoio de monitoramento. Esse instituto já realizou dezenas desses cursos para comunidades na Amazônia e, em menor escala, na região de Mata Atlântica. Em colaboração com inúmeros parceiros (entre eles o Parque Zoobotânico da Ufac), elaborou o primeiro manual completo de manejo agroflorestal da Amazônia. Ricamente ilustrado e escrito de forma prática, esse manual tem sido amplamente difundido e constitui importante instrumento para a promoção de práticas agroflorestais na região.

Além da produção de tecnologias, a Fundação vem apoiando a comercialização de produtos silvícolas. No começo da década de 1990, esses esforços concentraram-se em produtos não-madeireiros coletados pelas comunidades amazônicas da floresta, uma estratégia defendida no mundo inteiro. Fortalecer os laços entre essas comunidades e os mercados foi uma estratégia controversa promovida pelo Cultural Survival, uma importante ONG localizada nos Estados Unidos, que se dedica a defender os direitos indígenas, mas é atacada de maneira ferrenha por antropólogos preocupados com os impactos dos mercados na integridade cultural dos povos tradicionais. Em resposta a essas preocupações, Jason Clay, Assessor Sênior do World Wildlife Fund (WWF) e ex-diretor de marketing do Cultural Survival, observa que:

> Mesmo as culturas mais tradicionais dependem agora, rotineiramente, de ampla variedade de bens e serviços fornecidos pelo mercado. Não é mais possível e, do ponto de vista da maioria dos habitantes das florestas tropicais, nem mesmo desejável isolar essas culturas dos mercados. A questão não é saber se os mercados podem ser mantidos fora da floresta tropical,

mas, sim, como se pode moldar os mercados para torná-los benéficos em termos sociais e ambientais[22].

Um exemplo decisivo dos esforços da Fundação nessa área diz respeito à castanha-do-pará, um recurso florestal importante para os habitantes das reservas extrativistas. O sucesso a longo prazo dessas reservas depende, em grande parte, da disponibilização de fontes sustentáveis de renda para os habitantes locais. A experiência nessa área forneceu importantes idéias sobre as complexidades dos projetos locais de geração de renda e a capacidade de envolvimento da Fundação em iniciativas desse teor.

Embora a criação de reservas extrativistas tenha garantido às comunidades tradicionais da floresta direitos de uso da terra em diversas áreas da Amazônia brasileira, muitos habitantes continuam a viver em condições precárias e com poucas perspectivas de melhoria de renda. Essa falta de oportunidade econômica representa uma das principais ameaças ao futuro das reservas extrativistas e causa a migração para os centros urbanos e a transição para a criação de gado, o corte de madeira e outras formas destrutivas de uso da terra. Em muitas regiões da Amazônia, a coleta de castanha-do-pará, um produto silvícola da maior importância, constitui a principal atividade das economias extrativistas. Parte de um enorme mercado internacional, com receitas brutas no valor de mais de três bilhões de dólares, a castanha-do-pará continua sendo coletada principalmente na floresta. Tipicamente, os habitantes da mata colhem as castanhas e transportam-nas até uma central de processamento, localizada muitas vezes a centenas ou mesmo milhares de quilômetros de distância, onde as sementes ricas em óleo são retiradas e embaladas a vácuo. Sob esse sistema, os habitantes da floresta recebem menos de 10% do valor do produto final e o transporte longo e difícil das castanhas em casca resulta numa perda de até 40%.

Com recursos da ordem de 440 mil dólares, distribuídos pela Fundação durante o período de 1991-1996, uma ONG com sede em Recife, a Sociedade para o Desenvolvimento Tecnoecológico (Ecotec), desenvolveu um sistema alternativo no qual a castanha-do-pará podia ser descascada perto dos locais de coleta e, com o uso de tecnologia de baixo custo, ser conservada durante o transporte até uma central de empacotamento a vácuo. Esse sistema foi planejado para gerar dois benefícios: 1) a redução dos custos de mão-de-obra e de transporte; e 2) a criação de novas oportunidades de emprego para os habitantes da floresta, especialmente as mulheres. Durante um período de três anos, a Ecotec testou e implementou esse sistema em colaboração com a Cooperativa Agroextrativista de Xapuri, no estado

22. Em entrevista ao autor, julho de 2002.

do Acre, que se responsabilizava pelo transporte, empacotamento e comercialização do produto.

Do ponto de vista técnico, esse projeto foi um sucesso. Em média, verificou-se que o processamento local da castanha-do-pará aumentou a renda familiar em torno de 34% e, conseqüentemente, os habitantes locais ficaram ansiosos para obter e implantar a nova tecnologia. Infelizmente, a má administração abalou as finanças da Cooperativa e a produção decaiu ao longo da maior parte da década de 1990. Essas experiências levaram o assessor de programa da Fundação da época a concluir que o apoio subseqüente a projetos locais de geração de renda não era recomendável em termos de custo-benefício, especialmente dada a diversidade de parceiros do programa e a imensa área de ação em termos geográficos.

Essa experiência foi, desde então, passada ao programa integrado do Governo da Floresta de revitalização das atividades extrativistas e das cooperativas de produtores em todo o estado do Acre. Esse avanço da maior importância foi facilitado por uma estratégia consciente da Fundação, iniciada em 1997: desenvolver políticas de capacitação e ambientes institucionais para apoiar iniciativas no plano local. Reconhecendo as limitações humanas e financeiras de um trabalho em nível popular que não atente aos processos políticos e econômicos mais amplos, a Fundação tem trabalhado, nos anos recentes, em escalas meso para garantir que sejam criadas condições de capacitação para ajudar o sucesso de esforços de âmbito local.

Sintomático desse esforço é o trabalho da Fundação com programas de certificação para produtos florestais. Em meados da década de 1990, a instituição passou a voltar sua atenção para questões importantes que envolvem o manejo e a comercialização da madeira, um bem de alta escala que produz enorme impacto nos padrões regionais de uso de terra na Amazônia. Desde 1996, ela vem concentrando recursos significativos em iniciativas de incentivo à certificação como estratégia para diferenciar no mercado os produtos florestais produzidos de forma sustentável. O principal parceiro nessa área é o Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola (Imaflora), que a partir de 1996 recebeu da Fundação um total de 585 mil dólares. O Imaflora utiliza rigorosos padrões de certificação desenvolvidos pelo Forest Stewardship Council (FSC), um dos mais importantes organismos beneficiados com o apoio da Fundação fora do Brasil. A certificação do FSC baseia-se em critérios tanto ambientais quanto socioeconômicos e, mesmo com o surgimento de outros sistemas concorrentes menos rigorosos, é considerada, de modo geral, o padrão internacional. Especificamente, a certificação depende de planos holísticos de manejo de recursos que combinem coletas sustentáveis de ampla gama de produtos silvícolas (plantação de gêneros alimentícios, mel, óleos essenciais, madeira e frutas, por exemplo) com o respeito às tradições culturais locais e com práticas

justas de trabalho. Em vez de ser um simples decreto, a certificação é um processo contínuo de treinamento e monitoramento no qual as empresas aprimoram continuamente a eficiência e os benefícios sociais de suas práticas. Atualmente, o Imaflora é o principal órgão de certificação sem fins lucrativos no Brasil, e entre seus clientes contam-se desde grandes companhias de manejo florestal a comunidades rurais. Graças aos esforços do Imaflora e de outros certificadores, cerca de dez mil quilômetros quadrados de operações de manejo florestal na Amazônia brasileira foram certificados até o final de 2001 e, se persistirem as tendências atuais, essa área pode expandir-se, na próxima década, para mais de cem mil quilômetros quadrados.

O foco atual da Fundação no desenvolvimento e aplicação de padrões para o manejo e a comercialização de recursos madeireiros representa uma mudança estratégica em relação aos esforços anteriores, que se concentravam apenas no desenvolvimento de tecnologias adequadas. A colocação do setor de manejo florestal numa base mais sustentável traria conseqüências críticas em termos econômicos, sociais e ambientais para a região amazônica como um todo[23]. O principal obstáculo é a grandeza dos recursos madeireiros disponíveis na Amazônia, o que encoraja práticas destrutivas e perdulárias na exploração da madeira. Novas políticas públicas, avanços tecnológicos e ações cada vez mais efetivas das ONGs vêm criando oportunidades promissoras para tornar essa transformação uma realidade.

Redução da Pobreza, Direitos e Políticas Públicas

As necessidades das comunidades rurais desfavorecidas constituem um dos focos das atividades da Fundação, traduzido num programa que, por muitos anos, recebeu o nome de Pobreza Rural e Recursos. Entretanto, durante grande parte da história dessa agência no Brasil, foram relativamente poucas as oportunidades de atender a essas necessidades de forma eficiente. Durante o primeiro período (1960-1976), um regime militar repressivo e altamente centralizado restringiu a atividade civil e limitou as possibilidades de ação de uma fundação internacional. Segundo William Carmichael, representante da Fundação no Brasil e depois vice-presidente para os países em desenvolvimento, em 1970 o Ministério das Relações Exteriores

23. A cada ano, as práticas correntes na extração de madeira na região degradam uma área quase equivalente à já desmatada e, nos anos de seca, os resíduos deixados por essas práticas fornecem combustível para extensos incêndios espontâneos que, atualmente, representam uma das principais ameaças à integridade da floresta tropical da Amazônia. Somando-se a isso, a indústria madeireira é uma das maiores fontes de emprego para as populações pobres das zonas rurais ao longo do Amazonas (embora, freqüentemente, esses empregos sejam temporários e em alguns casos não-remunerados) e a contribuição da extração de madeira para o PIB regional supera de longe a da agricultura. Estima-se que a taxa e a importância da exploração de madeira na Amazônia aumente substancialmente à medida que forem reduzidas as ofertas de madeira tropical da África e da Ásia.

do Brasil elogiava o trabalho da Fundação no setor da agricultura, mas questionava seu envolvimento nas questões sociais[24].

Nesse ambiente restritivo, os órgãos do governo e as universidades públicas dominavam a carteira de doações da Fundação. Além disso, as abordagens prevalecentes do desenvolvimento internacional nessa época enfatizavam as questões macroeconômicas e tecnológicas, com a quase exclusão de fatores menos quantificáveis, que hoje se consideram decisivos para um desenvolvimento bem-sucedido, como a participação local, o capital social e uma boa gestão da coisa pública.

Em obediência a essa lógica, os esforços da Fundação para criar o campo da economia agrícola fizeram parte de uma abordagem em grande parte tecnocrática do desenvolvimento da agricultura no Brasil. Conforme essa análise, a imprecisão dos dados e a inadequação da capacidade de planejamento, particularmente nas principais secretarias estaduais de agricultura, como em São Paulo e em Minas Gerais, impediram a formulação de políticas agrícolas positivas. Da mesma forma, percebia-se que as inadequações dos órgãos formuladores dessas políticas eram, essencialmente, um problema de formação insuficiente, devido à falta de programas de pós-graduação em economia agrícola. A Fundação tentou enfrentar esses problemas por meio de um investimento pesado no desenvolvimento da economia agrícola em universidades escolhidas, ao mesmo tempo em que apoiava a pesquisa voltada para a formulação de políticas nos principais órgãos de governo, entre os quais incluem-se, além das secretarias estaduais de agricultura de São Paulo[25] e de Minas Gerais[26], o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) do Ministério do Planejamento e a Fundação Getúlio Vargas no Rio de Janeiro.

Os esforços patrocinados pela Fundação para fortalecer as secretarias de agricultura de São Paulo e de Minas Gerais, iniciados antes do golpe militar de 1964, foram prejudicados em parte pela centralização cada vez mais acentuada do processo de tomada de decisões em Brasília durante o regime militar. Por exemplo, em 1973, o governo criou um órgão nacional de agricultura, a Embrapa, com a responsabilidade de executar o planejamento e a coordenação de toda a pesquisa na área de tecnologia agrícola. Da mesma forma, pouco tempo depois, os vários serviços governamentais de extensão em agricultura foram absorvidos por um único órgão, a Embrater. Finalmente, o planejamento agrícola foi centralizado no plano nacional com a criação de uma secretaria de planejamento dentro do Ministério da Agricultura (Suplan), com a missão de coordenar o planejamento no plano es-

24. Em entrevista ao autor, julho de 2002.

25. De 1968 a 1977, a Fundação concedeu à Secretaria de Agricultura de São Paulo uma ajuda no valor de 1,4 milhão de dólares.

26. No período de 1963-1973, a Fundação investiu 3,8 milhões de dólares na Secretaria de Agricultura de Minas Gerais.

tadual. Em conseqüência, as secretarias estaduais de agricultura perderam grande parte de sua autonomia e deixaram de ser, mesmo dentro de seus próprios estados, os principais responsáveis pelo planejamento agrícola.

Não obstante, muitos dos indivíduos formados sob os auspícios da Fundação conseguiram ocupar postos importantes no processo de elaboração de políticas públicas nos principais órgãos federais de planejamento, extensão e pesquisa agrícola. Esses profissionais desempenharam papel decisivo na elaboração e implantação de extensos sistemas de coleta de informação para a agricultura tanto no plano estadual quanto no nacional. Foram realizados censos agrícolas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em intervalos mais freqüentes, de cinco anos, bem como censos sobre o uso da terra e a produção agrícola pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). Além disso, estimativas de produção agrícola e relatórios de preços foram desenvolvidos ou aperfeiçoados na Fundação Getúlio Vargas, no IBGE e no Instituto de Economia Agrícola de São Paulo, dentre outros. Com a expansão e consolidação desses órgãos, cresceu a demanda de pessoal formado em ciências sociais rurais, muitos dos quais haviam estudado graças ao apoio da Fundação aos inúmeros organismos mencionados acima. Em conseqüência, pessoas com pós-graduação em economia agrícola e em ciências sociais rurais geralmente encontravam um mercado de trabalho favorável no Brasil.

É muito mais difícil medir o impacto das ações da Fundação nas políticas públicas nesse primeiro período, e particularmente nas políticas que afetam a população rural brasileira. Com o risco de simplificar demasiado, porém, parece razoável supor que esse impacto pode ter sido desprezível porque o enfrentamento da pobreza rural não era, na época, um objetivo direto das atividades da Fundação. Ao contrário, o principal objetivo era aumentar a produção agrícola, na esperança de que, com a melhoria geral do setor agrícola, se disseminassem os benefícios para a população pobre do campo. No entanto, conforme vimos antes, o aumento da produção agrícola nas décadas de 1960 e 1970 trouxe poucos benefícios para as comunidades rurais; na verdade, vários indícios levam a crer que o modelo brasileiro de desenvolvimento agrícola aumentou a pobreza rural e, além disso, contribuiu para a acentuada degradação de recursos ao longo da fronteira agrícola brasileira em expansão.

No final da década de 1970, o levantamento em profundidade da atuação da Fundação no setor agrícola brasileiro, de autoria de Forman e Saint, deu lugar à criação de uma nova estratégia, que enfatizava uma análise mais holística e uma maior atenção à pobreza e aos direitos de todo tipo (Forman e Saint, 1978). Contudo, essa estratégia teve sua aplicação restringida devido tanto ao declínio dos recursos da Fundação como à não-consolidação da transição democrática no Brasil. Somente na metade da década de 1980 é que os recursos começaram a melhorar, ao

mesmo tempo em que o Brasil concluía seu retorno à vida democrática, permitindo com isso que a Fundação se envolvesse num espectro muito mais amplo de instituições. Finalmente, a concentração na região amazônica e na área de Mata Atlântica abriu instigantes oportunidades para associar as questões cruciais da pobreza rural, dos direitos e das políticas públicas. Resumimos a seguir as principais ações nessa arena.

Reservas Extrativistas

Áreas destinadas à coleta de baixo impacto de produtos florestais como a borracha e a castanha-do-pará, as reservas extrativistas são concessões do governo às populações tradicionais da floresta[27]. Uma campanha, iniciada pelos habitantes da floresta no Acre na metade da década de 1980, com o objetivo de obter o reconhecimento das reservas extrativistas, ganhou dimensão após o assassinato de Chico Mendes em 1988 e acabou conseguindo amplo apoio tanto no âmbito internacional quanto no Brasil. No centro dessa campanha colocou-se o Instituto de Estudos Amazônicos (IEA), fundado, em 1986, pela antropóloga Mary Allegretti e contemplado com patrocínio da Fundação, no período de 1987-1994, num total de 882 mil dólares. Trabalhando atualmente no Ministério do Meio Ambiente como chefe da Secretaria para a Amazônia Legal, Allegretti observa que:

> Até aquela época, todos encaravam a questão da conservação ambiental como a retirada das pessoas da natureza selvagem. A criação da maioria das primeiras áreas de proteção nos Estados Unidos baseou-se nesse princípio. A idéia de que os povos tradicionais tinham direito aos recursos naturais, e de que esses direitos podiam na verdade ajudar a promover a conservação ambiental, é relativamente recente. Mesmo assim, dentro do contexto brasileiro e em outros países em desenvolvimento, a idéia também apareceu como um princípio importante[28].

Em 1989, o IEA adquiriu proeminência nacional e internacional quando obteve o reconhecimento oficial de 30 mil quilômetros quadrados de reservas extrativistas. A essa vitória seguiu-se a fundação, em 1992, de um órgão específico do governo, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), responsável pela criação e manutenção das reservas extrativistas. Desde aquela

27. Mais recentemente, o conceito de reserva extrativista foi ampliado e passou a incluir os sistemas marinhos e de água doce utilizados pelas populações tradicionais que dependiam da pesca para seu sustento. Nesses sistemas, tem-se comprovado que, em muitos casos, os regimes de propriedade comuns associados ao manejo comunitário de recursos aumentam a sustentabilidade. De fato, as reservas extrativistas podem revelar-se mais sustentáveis para os sistemas aquáticos do que para as florestas.
28. Em entrevista ao autor, julho de 2002.

época, uma série de parceiros da Fundação tem auxiliado no fortalecimento de atividades econômicas ambientalmente sadias dentro das reservas extrativistas. Hoje, o Programa Piloto do G-7 para Conservação da Floresta Tropical Brasileira, uma iniciativa multilateral, liderada pela Alemanha e pela União Européia, com recursos da ordem de 300 milhões de dólares, fornece financiamento substancial para a consolidação das reservas extrativistas já existentes e para a criação de novas áreas reservadas.

Territórios Indígenas

Em meados da década de 1980, o antropólogo David Maybury-Lewis, uma reconhecida autoridade na área de direitos dos povos indígenas, numa avaliação das principais instituições brasileiras ativas nesse campo para servir de base para a definição de uma estratégia para a Fundação (Maybury-Lewis, 1984), identificou inúmeras instituições indígenas e parceiros defensores dos direitos dos índios que tinham amplos programas e intensos conflitos no tocante às questões de identidade, etnia e representação. Com base nesse relatório, a Fundação deu início a um patrocínio cauteloso, por meio da Associação Brasileira de Antropologia (ABA)[29] e do Museu Nacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro[30], com o objetivo de analisar as questões relativas aos direitos dos índios à terra, os quais estavam sendo fortemente contestados na Constituinte de 1986-1988.

Em 1990, a Fundação ampliou seus investimentos no sentido de incluir novos parceiros entre as muitas organizações indígenas e pró-indígenas que apareciam no Brasil. O mais importante deles foi o Núcleo de Direitos Indígenas (NDI)[31], uma ONG, com sede em Brasília, formada por três advogados sob a liderança visionária de Márcio Santilli, um ex-senador e ex-diretor da Funai (Fundação Nacional do Índio). Fundado com a intenção de ajudar no reconhecimento dos direitos indígenas garantidos pela Constituição de 1988, o NDI participou, no período de 1989-1994, da legalização de quase um terço dos Territórios Indígenas (TIs) brasileiros, entre eles o território Yanomami, de 90 mil quilômetros quadrados ao longo da fronteira venezuelana. Além disso, conseguiu influenciar as políticas públicas através do sistema judiciário. Em resposta a uma petição sua, por exemplo, um tribunal federal impôs uma multa multimilionária a três companhias madeireiras que operavam ilegalmente em terras indígenas. O caso do NDI revela estratégias por

29. Durante o período 1986-1996, a Fundação desembolsou 326 mil dólares em apoio ao trabalho da ABA nas questões indígenas.

30. Entre 1987 e 1992, a Fundação concedeu 370 mil dólares ao Museu Nacional da UFRJ para uma ação em questões indígenas. De 1998 a 2001, forneceu ao mesmo projeto mais 448 mil dólares.

31. No período de 1990-1995, o NDI recebeu três doações da Fundação, num total de 330 mil dólares.

meio das quais outras ONGs envolvidas em questões como os direitos dos afro-brasileiros e das mulheres poderiam expandir seu impacto político.

Em 1994, o NDI fundiu-se com o Centro Ecumênico de Documentação e Informação (Cedi), um proeminente grupo de pesquisa e defesa dos povos indígenas, liderado pelo antropólogo Carlos Alberto "Beto" Ricardo, vencedor do Goldman Environmental Award. Dessa fusão resultou o Instituto Socioambiental (ISA). Respeitado tanto nacional como internacionalmente por formuladores de políticas públicas, profissionais do desenvolvimento e grupos comunitários, o ISA tornou-se a principal referência na área de desenvolvimento sustentável e questões indígenas no Brasil.

Tendo o ISA como instituição-âncora, a Fundação aumentou, entre 1999 e 2000, seu apoio aos povos indígenas através de uma iniciativa abrangente: *Uma Agenda de Apoio aos Povos Indígenas e a seu Ambiente Baseada em Patrimônio e em Direitos*. Essa nova iniciativa teve como ponto de partida uma consultoria feita pelo professor João Pacheco e professores coordenadores do Programa de Pós-graduação em Antropologia Social (PPGAS) do Museu Nacional, na Universidade Federal do Rio de Janeiro, que exigia maior atenção às alternativas econômicas sustentáveis, junto com uma vigilância constante na proteção das reservas indígenas e formação e capacitação de pessoal das organizações indígenas.

Num trabalho conjunto da Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (Coica), da Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (Coiab), da Ufac, PPGAS, ISA, Oxfam-América e de outras instituições, esse programa procura promover as iniciativas de desenvolvimento sustentável nos territórios indígenas, melhorar o controle dos povos indígenas sobre seu patrimônio natural, sociocultural e organizacional e aumentar o papel das organizações indígenas nas principais decisões que afetam suas vidas. Um objetivo imediato é a elaboração e implantação de planos formais de manejo nos territórios indígenas e a melhoria das condições de vida. Os parceiros da Fundação estão procurando novas oportunidades para promover o uso sustentável desses recursos, entre elas o ecoturismo, o artesanato, a agricultura, a produção agroflorestal e a extração certificada de madeira.

Muitas doações recentes são ilustrativas desses esforços. Um programa-piloto com a Coiab procura desenvolver alternativas econômicas ambientalmente sustentáveis e dar autoridade aos povos indígenas e a suas organizações. As ações estão centradas na elaboração de planos de desenvolvimento sustentável, na melhoria da produção e na promoção de produtos para os quais estão surgindo novos nichos de mercado, como a produção artesanal, plantas medicinais, óleos essenciais, mel silvestre e ecoturismo. O trabalho da Coiab nessas questões é coordenado pelo recém-criado Centro de Produção e Cultura Indígena em Manaus, que se tornou

um eixo na promoção de alternativas econômicas e da vitalidade cultural dos povos indígenas.

Um segundo esforço coordenado pelo professor Pacheco e seus colegas envolve pesquisa, debate público e formação de pessoal em apoio aos direitos, a uma forma democrática de governo e ao desenvolvimento sustentável dos povos indígenas do Brasil. Compreende a criação de um curso pioneiro de formação especializada para as lideranças indígenas, o pessoal das ONGs e dos órgãos do governo e outros profissionais, no intuito de fornecer-lhes o conhecimento necessário para lidar com questões de direitos indígenas, de desenvolvimento sustentável e de gestão pública. Um objetivo central do curso é ajudar os alunos a compreender melhor a complexa dinâmica social, econômica, política e cultural envolvida na promoção de iniciativas de desenvolvimento sustentável com povos indígenas e identificar os elementos institucionais, de recursos humanos e de política pública que possam facilitar ou impedir resultados positivos.

Por fim, um esforço de âmbito latino-americano, intitulado Pesquisa Regional e Iniciativa de Informação aos Povos Indígenas, é um programa com dois anos de duração, que envolve pesquisa, mapeamento, revisão e reflexão sobre os principais desafios que os povos indígenas latino-americanos enfrentam no novo milênio. Coordenados pelo Escritório da Oxfam-América para a América do Sul, pelo Instituto de Pobreza Común de Lima (Peru) e outros parceiros importantes da Fundação, os pesquisadores examinaram as iniciativas existentes em cinco sub-regiões da América Latina (México, América Central, Brasil, Amazônia Andina e Andes); mapearam os contextos institucionais, políticos e programáticos; elaboraram relatórios sobre os desafios e as oportunidades, bem como ofereceram recomendações para uma agenda de pesquisa e ação para setores e instituições relevantes que trabalham no apoio aos povos indígenas em toda a América.

Desenvolvimento Comunitário com Base na Conservação

Operando com ações participativas no sentido de conservar os recursos característicos das terras indígenas e das reservas extrativistas, o Escritório do Brasil envolveu-se, em 1994, em questões relacionadas com pessoas e órgãos de conservação. Intitulado originalmente de Pessoas e Parques, o assessor do programa rebatizou, em 1997, esse esforço com o nome de Uso Sustentável de Recursos Naturais para o Desenvolvimento Comunitário, de modo a enfatizar mais o desenvolvimento sustentável que os aspectos estritos da conservação da biodiversidade. Parte-se da premissa de que, para ser sustentável, a conservação da biodiversidade exige que as comunidades locais sejam beneficiadas e apóiem qualquer ação nesse sentido. Hoje, vários parceiros da Fundação estão trabalhando

nessa questão, entre eles The Nature Conservancy (TNC) na Amazônia brasileira e andina[32], a Fundação Vitória Amazônica (FVA) na Amazônia brasileira[33] e o Instituto Socioambiental do Sudeste da Bahia (Iesb)[34] e o Centro de Tecnologias Alternativas da Zona da Mata (CTA-ZM), ambos na Mata Atlântica. Na maioria dos casos, os beneficiários das doações da Fundação estão procurando ativamente fazer com que as políticas para as áreas protegidas sejam mais atraentes para seus habitantes e, assim, construir um apoio local para a conservação através do desenvolvimento comunitário sustentável.

Um dos parceiros mais proeminentes da Fundação entre os que atuam na questão do desenvolvimento comunitário com base na conservação é o Centro de Tecnologias Alternativas da Zona da Mata (CTA-ZM), membro de uma rede agroecológica de ONGs, coordenada pela Assessoria e Serviços em Projetos de Agricultura Alternativa (AS-PTA), outro colaborador importante da Fundação. Ligado estreitamente à Universidade Federal de Viçosa, o Centro fornece assistência técnica a organizações rurais em mais de uma dezena de municípios no estado de Minas Gerais. Com um patrocínio da Fundação desde 1994, no valor de 657 mil dólares, o Centro tem desempenhado papel decisivo na conquista, junto às comunidades vizinhas, de apoio local para o Parque da Serra do Brigadeiro. Sem consultar a população e os proprietários de terra locais, o órgão de meio ambiente do Estado (IEF) destinou, originalmente, 35 mil hectares para inclusão no Parque. Embora grande parte dessa área fosse coberta por um dos maiores trechos de Mata Atlântica da região, as fronteiras originais do Parque também absorveriam terras que há muito eram ocupadas por um grande número de pequenos agricultores. Em conseqüência, a oposição local estava se arregimentando bem antes que o IEF começasse a demarcar os limites do Parque. Com o apoio de diversas bases, o CTA-ZM conseguiu reunir representantes de comunidades locais, pesquisadores das universidades e responsáveis pelas políticas no IEF para criar o Parque de uma forma mais participativa. Desses esforços resultou a delimitação de uma área central de proteção, de 20 mil hectares, circundada por uma zona neutra de igual tamanho, onde o CTA-ZM, em colaboração com outras instituições, promove formas sustentáveis de uso de terra como o manejo agroflorestal. Tomando como modelo essa experiência, o IEF adotou uma abordagem mais participativa na criação de áreas protegidas em outros locais do estado.

32. Desde 1995, o TNC já recebeu da Fundação quatro doações, num total de 516 mil dólares, para um trabalho nessa questão.

33. A Fundação concedeu, a partir de 1994, cinco doações, num total de 635 mil dólares, para o trabalho em questões socioambientais na área vizinha ao Parque Nacional de Jaú, no centro da Amazônia brasileira.

34. O Iesb recebeu, no período de 1994-2002, quatro doações da Fundação, num total de 612 mil dólares, para um trabalho em torno da Reserva Biológica Nacional do Una, na região da Mata Atlântica.

Mais notável talvez tenha sido o apoio à Fundação Vitória Amazônica (FVA). Desde sua criação em 1990, a FVA vem trabalhando para promover o desenvolvimento comunitário com base na conservação e defender os direitos dos povos tradicionais da floresta dentro e em torno da maior área protegida do Brasil, o Parque Nacional do Jaú, de 23 mil quilômetros quadrados, ao norte do estado do Amazonas, e em outras regiões ambientalmente importantes. Sob a dinâmica liderança de Muriel Saragoussi, a FVA desenvolveu um esquema inovador de co-gerenciamento, que define uma gama de práticas e políticas adequadas com vista a garantir o futuro do Parque e o bem-estar das comunidades ribeirinhas locais. O plano, aprovado pelo Ibama, é a primeira iniciativa desse tipo executada por uma ONG da Amazônia e é reconhecido por muitos como uma realização exemplar na integração das necessidades de desenvolvimento e de conservação bem como um esforço marcante de colaboração entre o setor público e o setor privado. Além de coordenar a gestão do Parque, a FVA também atua junto às comunidades vizinhas com o propósito de buscar alternativas econômicas viáveis baseadas no uso sustentável dos recursos da floresta. O projeto Fibrarte, por exemplo, trabalha com cooperativas de mulheres que produzem cestaria tradicional de alta qualidade, comercializadas em lojas de utilidades domésticas em todo o Brasil. Ao lado de iniciativas com vista à geração de renda e à comercialização, o projeto Fibrarte ainda abrange uma pesquisa científica sobre a promoção do potencial de extração de recursos sustentáveis e de produção de valor agregado como fonte de renda para as populações locais.

Tendências Atuais do Desenvolvimento Sustentável: Do Projeto à Prática

As seções anteriores analisaram de que modo os parceiros da Fundação no Brasil estão produzindo impactos importantes em questões relacionadas com o desenvolvimento rural, os direitos aos recursos, o uso sustentável dos recursos, a formação de pessoal e as políticas públicas. Conquanto cada uma dessas questões seja extraordinariamente complexa, diversos parceiros da Fundação têm demonstrado enorme versatilidade e capacidade de enfrentá-las, não apenas em locais específicos mas também em escalas cada vez maiores. Na verdade, atualmente, os parceiros da Fundação estão não apenas influindo localmente nas mudanças, mas também transformando o curso do desenvolvimento ao longo de imensa região. O ISA[35], por exemplo, tem trabalhado para garantir a demarcação de extensos territórios indígenas ao longo do alto rio Negro e do rio Xingu, bem como desenvolvido programas exemplares de manejo da floresta e de geração de renda, que estão revelando importantes avanços. Por meio de seus programas de pesquisa aplicada, cursos de extensão e

35. Desde 1995, a Fundação já investiu no ISA 1,3 milhão de dólares.

de assessoria jurídica integrados com as comunidades indígenas, para promover os direitos à terra e aos recursos e auxiliar na criação de estratégias de uso alternativo dos recursos e de desenvolvimento sustentável com base na comunidade, o ISA é o símbolo do trabalho da Fundação no desenvolvimento sustentável no Brasil.

O ISA faz parte de uma rede integrada de parceiros da Fundação que trabalham conjuntamente para fazer avançar metas de desenvolvimento sustentável e estabelecer coalizões com vistas a melhorar a coordenação e a sinergia programática. Entre as principais instituições podemos citar o Instituto do Homem e do Meio Ambiente da Amazônia (Imazon), o Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola (Imaflora), o Instituto de Pesquisas Ambientais da Amazônia (Ipam), o Núcleo de Estudos Avançados da Amazônia (Naea) da Universidade Federal do Pará, o Programa de Desenvolvimento Sustentável da Universidade Federal do Acre (Ufac) e o Fundo Brasileiro de Biodiversidade (Funbio).

A pesquisa aplicada conduzida pelo Imazon[36] forneceu as bases para a definição de um quadro referencial para as políticas florestais que objetiva triplicar a área de florestas nacionais para 500 mil quilômetros quadrados, abrangendo, conseqüentemente, mais de 14% da área florestal remanescente da Amazônia brasileira. O Imazon está trabalhando também em estreito contato com a Secretaria Estadual das Florestas e Reservas Extrativistas do Acre, com o objetivo de criar um plano abrangente de desenvolvimento sustentável para produtos florestais não-madeireiros que apresentem potencial de aumento da renda das comunidades. E o IPAM está desenvolvendo cenários futuros que ilustram como as atuais tendências de desenvolvimento poderiam transformar extensas porções da bacia amazônica até 2010.

Além de fornecer crescente apoio a parceiros importantes, a disponibilidade de recursos nos últimos anos deu ao Escritório do Brasil condições de criar e fortalecer redes institucionais em toda a bacia amazônica e de desenvolver parcerias com novos doadores. O apoio a instituições como a Coica[37] tem permitido a troca de lições em matéria de conservação e desenvolvimento entre as comunidades indígenas distribuídas pela Amazônia. O Escritório da Fundação no Brasil tem encorajado intercâmbios adicionais mediante a criação de projetos de colaboração que envolvem múltiplas organizações e regiões. Por exemplo, o Projeto Sinergia, co-fundado com o Fundo Brasileiro de Biodiversidade (Funbio)[38], reúne quatro beneficiários importantes do Escritório – a Fundação Vitória Amazônica, o Imaflora, o Imazon e o Vitae Civilis – num esforço integrado para melhorar as opções de subsistência das comunidades dentro e em torno de áreas ambientalmente sensíveis da Amazônia e da Mata

36. A Fundação já investiu no Imazon, desde 1992, 1,4 milhão de dólares.

37. Desde 1995, a Fundação já financiou a Coica com 502 mil dólares.

38. O Funbio foi criado, em 1996, com recursos do Global Environmental Facility (GEF) e do Banco Mundial, com a missão de promover o desenvolvimento sustentável e a conservação da biodiversidade em todo o Brasil.

Atlântica. Da mesma forma, o ISA e o Ipam estão trabalhando em conjunto para mapear o impacto dos principais projetos de criação de infra-estrutura nas comunidades e no meio ambiente da Amazônia. Além disso, o Imazon, o Imaflora e a Ufac têm trabalhado conjuntamente na assistência ao Governo da Floresta do Acre na implantação de seu ambicioso programa estadual de desenvolvimento sustentável.

Por fim, a Fundação estabeleceu uma associação especial com o Fundo Brasileiro de Biodiversidade (Funbio) no intuito de promover o desenvolvimento sustentável nas regiões da Amazônia brasileira e da Mata Atlântica. Em 1999, a Fundação e o Funbio criaram o que se tornou mais tarde uma parceria muito bem-sucedida para a concessão de apoio à promoção do desenvolvimento comunitário com base na conservação. Aos 500 mil dólares fornecidos pela Fundação foram acrescentados outros recursos, na base de 1 para 1, criando um fundo de um milhão de dólares, distribuído, após uma concorrência de âmbito nacional, entre seis proeminentes organizações brasileiras. Em 2001, foi criado um segundo fundo de parceria, com uma contribuição de 350 mil dólares da Fundação Ford e a concessão de uma soma igual pelo Funbio/Banco Mundial, totalizando 700 mil dólares, destinado a promover iniciativas inovadoras de desenvolvimento sustentável no estado do Acre. Com base nessas experiências vitoriosas, o assessor do programa de Desenvolvimento Sustentável da Fundação, José Gabriel López, e o Funbio estão agora em processo de criação de um fundo permanente que irá auxiliar as principais ONGs brasileiras a fomentar a agenda de desenvolvimento sustentável em todo o País.

Tais ações ilustram a firme consolidação dos parceiros da Fundação, das bases sociais junto às quais eles atuam e do trabalho da Fundação Ford com comunidades dependentes dos recursos naturais. Através de um foco continuado, do comprometimento e da identificação de oportunidades estratégicas, a Fundação incrementou a capacidade de importantes instituições, forjou novas parcerias e alavancou novas fontes de apoio financeiro. Ao mesmo tempo, a sistemática da Fundação na concessão de recursos para projetos e instituições tem contribuído para o estabelecimento de novos paradigmas de desenvolvimento sustentável em duas das principais florestas tropicais do mundo.

A expressão "desenvolvimento sustentável" pode ser de difícil compreensão devido à falta de exemplos tangíveis que ilustrem exatamente o que seja. Quatro décadas de experiência da Fundação com questões relacionadas com pobreza rural, direitos, manejo de recursos naturais e gestão pública forneceram meios para se compreender o significado de desenvolvimento sustentável. Agora, a Fundação articulou essa visão num plano de ação para nortear suas doações: "promover políticas, práticas e qualificação institucional que fortaleçam a autoridade das pessoas desfavorecidas sobre seu patrimônio natural, social e humano e promover o uso desses recursos para melhorar a qualidade de vida das gerações presentes e futuras

dessas comunidades" (López, 1999) . Um objetivo fundamental é ajudar a criar condições favoráveis e infra-estrutura institucional para o desenvolvimento igualitário e sustentável, que efetivamente melhorem a qualidade de vida das comunidades desfavorecidas. Isso requer o alinhamento de alguns elementos importantes: forte capital social e organizações locais representativas; direitos assegurados sobre a terra e seus recursos; conhecimento do manejo de recursos naturais; tecnologias de produção e oportunidades de mercado; ambientes de apoio às políticas, instituições de capacitação; e parcerias fortes que ajudem a promover as iniciativas locais.

Exemplos tangíveis dessa visão posta em prática podem ser apreciados em comunidades rurais em todo o Acre, nos territórios indígenas recém-demarcados do alto Rio Negro e em pequenos assentamentos ao redor de áreas de preservação na Mata Atlântica. Nesses e em diversos outros lugares, o apoio da Fundação tem possibilitado às comunidades assumirem a autoridade sobre seus recursos e começar a utilizá-los de forma sustentável para melhorar sua qualidade de vida. Esses esforços estão demonstrando que são possíveis caminhos alternativos para o desenvolvimento, a igualdade social e a proteção ambiental.

Além das vitórias locais, a Fundação tem ajudado a formar uma ampla coalizão da sociedade civil, que está começando a definir reflexões e ações de desenvolvimento de modo mais amplo. Talvez o mais encorajador seja o surgimento da consciência pública acerca dos custos sociais e ambientais associados aos antigos padrões predatórios de desenvolvimento e a visão segundo a qual o crescimento econômico não é um fim em si, mas deve ser conjugado com a proteção ambiental, com maior igualdade social e com responsabilidade democrática. À medida que a agenda de desenvolvimento sustentável ganha peso, a Fundação e seus parceiros estão na linha de frente da criação de uma infra-estrutura conceitual, programática, social, institucional e de políticas públicas para fazer avançar essa nova dinâmica de desenvolvimento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDERSON, Anthony B. (1987). "Forest Management Issues in the Brazilian Amazon". Rio de Janeiro, Ford Foundation.

FORMAN, Shepard e SAINT, William S. (1978). *Agricultural Production, Distribution and Consumption. An Interim Program Document for Agriculture and Rural Development in Brazil, 1978-1980.* Rio de Janeiro, Ford Foundation.

LÓPEZ, José Gabriel. (1999). "Program Officer Memo: Sustainable Development Portfolio". Rio de Janeiro, Ford Foundation.

MAY, Peter H. (1986). "Northeast Brazilian Water Development". Rio de Janeiro, Ford Foundation.

_____. (1996). "Overview of the Rio Office's Environment and Development Program". Rio de Janeiro, Ford Foundation.

MAYBURY-LEWIS, David. (1984). "Indianist Work in Brazil: Consultancy Report". Rio de Janeiro, Ford Foundation.

Da Formação de Professores de Ciências à Reforma da Educação

por Maria Malta Campos

Nenhuma história da pesquisa em educação no Brasil estaria completa se não tomasse como ponto de partida o conhecido estudo de Aparecida Joly Gouveia, conduzido no início dos anos de 1970 (Gouveia, 1971). Este capítulo não será diferente, embora por outro motivo: esse estudo foi realizado por encomenda da Fundação Ford e divulgado no primeiro número da publicação *Cadernos de Pesquisa*, do Departamento de Pesquisas Educacionais da Fundação Carlos Chagas (FCC), uma instituição que, logo após sua fundação por um grupo de professores da Universidade de São Paulo (USP), contou com o decisivo apoio da Fundação Ford.

Na introdução de sua análise, Aparecida Gouveia, professora do Departamento de Ciências Sociais da USP, com doutorado em sociologia na University of Chicago, estabeleceu uma periodização – baseada sobretudo na produção de instituições oficiais – que seria utilizada por todos os estudos subseqüentes, inclusive por sua própria atualização feita anos depois e também publicada nos *Cadernos de Pesquisa*.

A trajetória da Fundação Ford no Brasil na área de educação acompanha – às vezes andando na mesma direção, outras vezes caminhando no contrafluxo das tendências dominantes – as diversas fases da pesquisa educacional nesse país. Em determinados cruzamentos, a Fundação Ford chamou consultores, organizou encontros, fez diagnósticos e posicionou-se nesse contexto mediante a definição de seu papel, a prioridade dada a objetivos e à identificação de parceiros. Durante todo o desenvolvimento dessa trajetória, esses objetivos podem perder importância em relação a outros campos de atividade, encontrar maiores ou menores repercussões na comunidade acadêmica brasileira, apresentar resultados que confirmem ou enfraqueçam as escolhas feitas. Em alguns pontos desse percurso, houve mudanças de rota significativas e abruptas; em outros, as modificações são mais sutis e graduais e, às vezes, tornam-se menos pronunciados o desenvolvimento de outros focos para planos de ação que antes eram prioridade e os contornos de financiamento da Fundação. No entanto, acima de todas as outras, uma iniciativa mudou a direção do programa, dando um novo ritmo à presença da Fundação no contexto brasileiro[1].

1. Segundo Richard Magat (1979), as principais influências que conformam a escolha de objetivos pela Fundação foram: 1) os interesses individuais das pessoas tanto dentro quanto fora da instituição; 2) eventos externos; 3) variações na disponibilidade de recursos; e 4) a evolução das atividades da Fundação.

Durante essa jornada de quatro décadas, os iniciativas se organizaram a partir das diversas áreas de atuação da instituição. Delimitar o campo da educação dentro dessa trajetória constitui talvez um desafio particular: a educação, especialmente o ensino superior, sempre foi um campo privilegiado pela Fundação Ford (Herz, 1989). Como tal, entendido de forma ampla, tangenciou muitas vezes outros programas através da ligação destes com universidades e centros de pesquisa. Neste capítulo, tentou-se abordar um campo temático mais restrito, focalizando a educação como campo específico de conhecimento e de atuação na sociedade.

A Evolução da Pesquisa Educacional no Brasil

A primeira fase identificada por Gouveia inicia-se em 1938, com a fundação do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (Inep)[2] . Esse período, que abrange quase duas décadas, caracterizou-se pelo predomínio da psicologia educacional. Em 1956, foram criados o Centro Brasileiro de Pesquisa na então capital federal, Rio de Janeiro, e Centros Regionais em cinco capitais estaduais: Porto Alegre, São Paulo, Belo Horizonte, Salvador e Recife. Nessa segunda fase, as pesquisas voltaram-se para as relações entre educação e sociedade e foram realizadas por equipes de cientistas sociais. Novos temas, como mobilidade social e educação em São Paulo e relações raciais no Sul do País, indicam uma ampla esfera de análise de cunho sociológico.

A autora identifica o ano de 1964, início do regime militar, como o marco de transição para a terceira fase, quando a teoria do capital humano e o conceito de educação como investimento sinalizaram o aparecimento dos estudos de natureza econômica, que predominaram até o início da década de 1970. Nessa época, já estava em atividade o Escritório da Fundação Ford no Brasil, inaugurado em 1962.

Como revela o cuidadoso levantamento dos projetos de pesquisa concluídos ou em andamento no período de 1965-1970, realizado por Gouveia, o fato de um tema ou tipo de abordagem predominar numa determinada fase não significa que outros assuntos e enfoques deixassem de existir. Assim, nesse período são localizados um número menor de estudos sobre metodologias de ensino e inovações educacionais.

A partir de uma classificação temática e metodológica e de uma avaliação da base institucional da pesquisa em educação nesses cinco anos, a autora ressalta as lacunas e os problemas que poderiam sinalizar à Fundação as metas e estratégias a

2. O Inep, hoje chamado Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, é vinculado ao Ministério da Educação. Ocupa-se de pesquisas, diagnósticos e documentação; edita a *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, a mais antiga da área no país (lançada em 1944) e a publicação *Em Aberto*. Mais recentemente, vem organizando e centralizando as informações colhidas por sistemas de avaliação de desempenho nos diversos níveis educacionais.

adotar em sua atuação nesse campo: apoio reduzido dos órgãos oficiais à pesquisa educacional, infra-estrutura deficiente nas universidades, falta de preparo dos profissionais da área para a pesquisa empírica e a análise de dados e, em contrapartida, falta de familiaridade e interesse dos pesquisadores de outras áreas do conhecimento com relação aos problemas educacionais.

Retomando o fio dessa trajetória, Gouveia publicou, em 1976, um artigo no qual procura dar continuidade à sua análise, cobrindo comunicações apresentadas nas reuniões anuais da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), projetos financiados pelo Inep e artigos publicados na revista *Cadernos de Pesquisa* entre 1970 e 1976. O estudo mostra uma tendência de crescimento, quantitativo e qualitativo, nas pesquisas sobre temas pedagógicos: currículos, programas e métodos de ensino. Por outro lado, aponta a ausência quase total de trabalhos sobre política educacional e de análises organizacionais de escolas e da burocracia dos órgãos oficiais. Relacionando essa ausência com o clima político da época, a autora comenta que esses temas "talvez sejam evitados, principalmente por pesquisadores que se candidatam ao apoio governamental" (Gouveia, 1976, p. 79).

Luiz Antônio Cunha (1979) identifica uma quarta fase nessa história, marcada pela expansão dos programas de pós-graduação em educação no País a partir de 1970. A produção de estudos e pesquisas passa a concentrar-se nesses programas, especialmente na forma de dissertações de mestrado e teses de doutorado. Nas décadas de 1970 e 1980, o número de dissertações e teses na área de educação cresce significativamente no País, passando de 295, entre 1971 e 1975, para 1 849 trabalhos defendidos entre 1986 e 1990 (Campos e Fávero, 1994, p. 7). Como observou Warde (1990), nem todos esses trabalhos podem ser considerados pesquisas. Entretanto, é inegável que a implantação de um sistema de pós-graduação como o brasileiro – inserido em planos governamentais de desenvolvimento científico e tecnológico e contando com o apoio de verbas orçamentárias e com uma avaliação federal especializada – teria um impacto significativo na produção de pesquisas no País.

A localização dessa produção na universidade permitiu que a pesquisa educacional acolhesse novos temas e abordagens teóricas. Principalmente na segunda metade da década, houve uma crescente preocupação com questões sociais e ideológicas, refletindo o início da longa transição política do regime com o aparecimento dos movimentos sociais e a luta pela redemocratização do País (Campos e Fávero, 1994).

Os primeiros governos estaduais e municipais de oposição, eleitos na década de 80, abrem caminho para a revisão da política educacional e inauguram uma fase de maior diálogo entre pesquisadores e gestores da educação. Com a aproximação da Constituinte, grupos atuantes de educadores universitários e dos sistemas educacionais elaboram propostas e atuam junto aos legisladores. Esse

movimento acompanha também as discussões preparatórias da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que só seria aprovada em 1996, já em outra conjuntura política.

A produção acadêmica dessa fase é marcada por esse envolvimento. Altamente crítica e carregada de denúncias, propostas e reivindicações, grande parte dessa produção deságua nas reuniões anuais da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped)[3], nas Conferências Brasileiras de Educação (CBE)[4], em encontros regionais e em reuniões de associações sub-regionais, sendo divulgadas principalmente nas novas revistas de educação, como *Educação e Sociedade* e a *Revista da ANDE* (Associação Nacional de Educação), ambas criadas por entidades integradas por educadores e pesquisadores.

Na década de 1990, a iniciativa volta a concentrar-se na esfera governamental, principalmente no plano federal. É o período marcado pelas reformas educacionais, com a introdução de novas medidas de gestão e monitoramento do sistema educacional, modernização das estatísticas de educação, criação de sistemas de avaliação de rendimento dos alunos em todos os níveis de ensino, implantação de um novo mecanismo de financiamento do ensino fundamental, aceleração dos processos de descentralização da gestão das redes e unidades educacionais, introdução de medidas de regularização do fluxo de alunos no ensino fundamental, modernização dos currículos e mudanças nas exigências para a formação de professores. O Inep, após uma ameaça de extinção no governo Collor, é fortalecido e modernizado, retomando seu antigo papel, atualizado para esse novo contexto.

A evolução da pesquisa mostra mudanças importantes, talvez até mesmo caracterizando uma nova fase na periodização anterior. Paralelamente à expansão da pós-graduação – principalmente com a abertura de novos cursos de doutorado – fortalece-se uma outra produção por equipes interdisciplinares de pesquisadores, com sede em centros de pesquisa fora dos programas de pós-graduação e departamentos universitários. Voltado para diagnósticos e avaliações de maior escala, esse trabalho baseia-se no uso de grande massa de dados quantitativos e de metodologias sofisticadas de tratamento estatístico. Entre esses dois tipos de espaço institucional costuma haver pouca interlocução, configurando-se uma certa polarização nas bases teóricas e nos métodos de pesquisa adotados (Campos, 2001).

3. A Anped foi criada em 1978. Diferente da maioria das associações científicas, ao lado dos sócios institucionais – os programas de pós-graduação – admite sócios individuais, o que conferiu, ao longo do tempo, uma característica mais combativa e militante à sua atuação. Em seu período inicial de funcionamento, abrigou-se no Instituto de Estudos Avançados em Educação (Iesae), da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro, que contava com um grupo destacado de pesquisadores em educação. O Iesae foi desativado no final dos anos de 1990 (Fávero e Fávero, no prelo).

4. As CBEs eram realizadas bienalmente, a partir de 1980, por três entidades representativas da área da educação, entre as quais a Anped. A partir de meados dos anos de 1990, com o nome de Congresso Nacional de Educação (Coned), esse evento passou a ser organizado por entidades sindicais.

De forma bastante condensada, é esse o pano de fundo contra o qual foi definida a atuação da Fundação Ford no País. Como também é esse contexto em evolução, com seus conflitos, impasses, inércias, resistências e aberturas, que vai reagir de diversas maneiras à política de ação desenvolvida pela instituição.

A Atuação da Fundação Ford no Campo da Educação: Os Primeiros Anos

Em sua análise sobre o início da atuação da Fundação Ford no Brasil, Sérgio Miceli aponta um dos dilemas com que os primeiros consultores que visitaram o Brasil se defrontaram: era mais importante concentrar esforços na formação de quadros técnicos para o desenvolvimento ou tentar superar "as carências urgentes de milhões de analfabetos"? Assim como ocorreu após a ampliação do raio de ação da instituição nos Estados Unidos, a partir do final da década de 1940 (Leonard, 1989), a estratégia escolhida foi apoiar a formação acadêmica de uma nova geração de técnicos e especialistas que pudessem impulsionar o desenvolvimento econômico no País (Miceli, 1993).

Schwartzman, analisando os primeiros documentos elaborados pela Fundação nesse período, nota que o foco de interesse inicial era o quadro apresentado pelo ensino superior brasileiro aos olhos dos especialistas norte-americanos: "desorganizado, confuso, quando não caótico, e geralmente de baixa qualidade"[5] (Carmichael, *apud* Schwartzman, 1993, p. 183). Os primeiros esforços são então direcionados para esse campo, com o objetivo de estimular a atividade docente e financiar uma infra-estrutura adequada para a pesquisa e ensino, inicialmente em áreas como engenharia, agronomia, administração e economia (Miceli, 1993, pp. 40 e 41).

Procurava-se atuar no sentido de modernizar a universidade, que continuava presa a estruturas de funcionamento e de poder herdadas do passado, planejando algumas reformas que seriam adotadas no final da década, já sob o regime militar.

Como mostra Miceli, aos poucos as ciências sociais vieram a ocupar o lugar daquelas primeiras áreas e tornaram-se o campo privilegiado de ação da Fundação no Brasil, na medida em que eram consideradas instrumentos necessários para atingir três metas centrais: crescimento econômico, fortalecimento das instituições democráticas e reforma social (Miceli, 1993, p. 43).

Evidentemente, a educação era entendida também como uma área importante para o desenvolvimento. Como já dissemos, Gouveia já havia observado, nos anos

5. Esses analistas geralmente não levavam em conta a tradição européia que havia marcado a organização de muitas instituições de ensino superior no Brasil. A chamada "escola sociológica paulista", que receberia consideravel apoio da Fundação Ford anos depois (Miceli, 1993, p. 59), era filha de uma missão francesa – integrada, entre outros, por Claude Lévi-Strauss e Roger Bastide – que, na década de 1930, colaborou com a criação da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da USP (Martins, 1998).

de 1960, o predomínio da teoria do capital humano, que concebia o valor da educação como um investimento. Não obstante, como indica Schwartzman (1993), embora grande parte dos financiamentos da Fundação tenham tido como alvos o ensino superior e a pesquisa em diferentes campos, apenas um décimo do total desembolsado nas três décadas cobertas por seu levantamento se destinou diretamente à educação em seu sentido estrito.

Além do ensino superior, surge, em meados da década, uma onda de interesse pelo ensino secundário. Segundo balanço realizado por Richard Krasno (1975), acreditava-se, na década de 1960, que a expansão do secundário[6] poderia atender às demandas do setor mais moderno do mercado de trabalho urbano. Em decorrência, os financiamentos foram destinados principalmente para as universidades, a fim de desenvolverem inovações na formação de professores, no desenvolvimento de currículos para o ensino de ciências, em testes educacionais e em lingüística[7] (Krasno, 1975, p. 2).

Uma consulta ao diagnóstico de George Little, com data de março de 1964, um pouco antes do golpe militar, mostra os problemas que se procurava enfrentar com essas linhas de ação. Feita pouco tempo depois da aprovação da Lei de Diretrizes e Bases, em 1961, a análise de Little refletia sobre a realidade educacional de um país em que metade da população era analfabeta[8]. Seu relatório começa com a confirmação de que o sistema educacional brasileiro vivia uma fase de transição. Situando o momento, menciona os planos econômicos de Celso Furtado e a atuação do ministro da Educação Darcy Ribeiro e, curiosamente, constata a influência das "idéias vindas de fora da América Latina", citando como exemplo as obras de John Dewey. Ainda que tenha sido produzido na mesma época em que estavam ocorrendo no País experiências de educação popular, com a presença e inspiração de Paulo Freire, o texto de Little não aborda esse fenômeno (Little, 1964, p. 3). Analisando os dados sobre os cursos secundários no Brasil, incluindo os cursos técnicos e o normal, mostra os graves problemas de baixa cobertura do sistema, vários períodos de aula por dia, professores malpreparados, escolas maladministradas, currículos e métodos didáticos inadequados, falta de material didático, inexistência de orientação vocacional e ausência de participação da comunidade na escola.

O Relatório Anual da Fundação para os anos de 1960 a 1964 relaciona os principais donatários na área de educação: o Instituto Brasileiro de Educação, Ciências

6. Antes da LDB de 1971, o ensino secundário abrangia dois ciclos, o ginásio e o colegial. A LDB incorporou as quatro séries do ginásio ao novo ensino de 1º grau de oito anos, estrutura conservada na LDB de 1996.

7. A lingüística era vista como uma área importante para avanços no ensino da língua.

8. A LDB de 1961 tinha sofrido uma longa tramitação, marcada por intenso debate nacional entre os defensores do ensino público e os grupos que desejavam carrear recursos do governo para as escolas privadas.

e Cultura (Ibecc), ligado à USP, para o aperfeiçoamento do ensino de ciências no nível secundário; e o estado da Guanabara (região metropolitana do Rio de Janeiro), para melhorar a educação primária nos distritos pobres da cidade. No mesmo período, a Coordenação do Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes)[9] recebia 6,3 milhões de dólares para financiar um ambicioso programa de formação universitária, em nível de pós-graduação, de docentes e pesquisadores nas áreas de ciências exatas e biológicas (Kidd, 1963). Se forem contabilizadas na área da educação apenas as duas primeiras doações, elas representaram, naqueles quatro anos, menos de 6% do total despendidos pela Fundação no País.

O projeto do estado da Guanabara, que ficou conhecido como "Projeto de Educação da Favela", merece um comentário especial, pois é um dos poucos trabalhos financiados pela Fundação com essas características: dirigido para a escola primária e apoiado diretamente por um órgão executivo do governo. A avaliação positiva, feita por Paul Bowman em 1965, mostra uma parceria com a Embaixada norte-americana, com o programa de formação de educadores Pabaee (Programa de Assistência Brasileiro-Americano ao Ensino Elementar) em Belo Horizonte – este, sim, inspirado nas idéias de Dewey – e indica que o projeto era entendido como um tipo de educação compensatória. Acompanhando a experiência das escolas, desenvolveu-se um programa de pesquisas coordenado inicialmente por Josildeth Gomes Consorte. Outros pesquisadores ajudaram a moldar a orientação curricular. Havighurst[10], por exemplo, sugeriu um curso de "economia doméstica" para as meninas, que foi implantado numa das escolas. O relatório de Bowman é interessante também por revelar todos os laços e conexões que envolviam o projeto "Menina dos Olhos", executado no Rio de Janeiro, com apoio do Escritório do Brasil, da embaixada norte-americana e de grupos universitários (o projeto utilizava, por exemplo, o computador da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC-RJ).

A ênfase no ensino secundário, principalmente no ginásio, evidencia-se em documento que apresenta as justificativas para um conjunto de dotações destinadas a sete instituições de ensino superior do interior do Rio Grande do Sul, intermediadas pela Pontifícia Universidade Católica do estado. Em memorando datado de junho de 1967, dirigido a McGeorge Bundy, então presidente da Fundação Ford, David Bell constatava o consenso existente entre os educadores brasileiros acerca do principal gargalo do sistema educacional: o primeiro ciclo do ensino secundário, o ginásio.

9. A Capes é um órgão vinculado ao Ministério da Educação, que avalia, credencia e financia os programas de pós-graduação no País em todas as áreas do conhecimento.

10. Trata-se, provavelmente, de Robert J. Havighurst, da Universidade de Chicago, autor, com J. Roberto Moreira, do livro *Society and Education in Brazil* (1965); os dois trabalharam juntos na direção do Inep em 1956. No documento, Bowman o cita apenas pelo sobrenome.

Apontada como uma das principais causas desse problema, a falta de professores qualificados fora alvo, em 1965-1966, de iniciativas do Ministério da Educação, que propunham diminuir a duração da formação em nível superior de quatro para três anos e criar professores polivalentes nas áreas de ciências, letras e estudos sociais. O memorando menciona que, paralelamente a essas iniciativas, as faculdades de filosofia estavam sendo remodeladas em "modernas faculdades de educação" e que a Fundação apoiara uma doação à Universidade Federal do Rio de Janeiro para a introdução dessa mudança.

Aqui é necessário um parênteses, pois foi justamente a esse aspecto da reforma universitária que Luiz Antônio Cunha (1991) atribuiu responsabilidade pelo distanciamento que ocorreu, desde então, entre os professores e pesquisadores da educação e seus colegas das ciências humanas e sociais, contribuindo para desestimular aquela colaboração fecunda que Gouveia havia identificado nos Centros Regionais de Pesquisa na década anterior. Um relatório, citado por Schwartzman (1993, pp. 186 e 187), da visita de uma missão chefiada por Meredith Wilson em 1965, fez a mesma advertência, discordando da intenção de tirar das faculdades de filosofia a educação dos professores e chamando atenção para a falta de formação geral dos professores.

A escolha do estado do Rio Grande do Sul justificava-se tanto por sua importância política, uma vez que o presidente da República e o ministro da Educação eram gaúchos, como por seu desenvolvimento educacional relativamente alto, visto que apresenta uma expressiva rede de instituições privadas de ensino superior, que ofereciam cursos de formação de professores em cidades do interior do estado: Pelotas, Caxias do Sul, São Leopoldo, Ijuí, Santa Maria, Passo Fundo e Uruguaiana[11].

Investindo-se na expansão e na melhoria da qualidade dessas instituições, com a introdução daquelas mencionadas inovações, seria possível construir um exemplo de formação de professores para o ginásio, que poderia servir de modelo para as universidades federais do resto do País. Os recursos foram empregados em aumento de salários, com a contratação de um grupo de docentes em regime de tempo integral, e na ajuda financeira a estudantes de baixa renda, atraindo-os para a carreira de magistério. A verba total prevista era estimada, inicialmente, em 400 mil dólares, mas, até o final do projeto, em 1971, chegou a um total de 590 mil[12] (Bell, 1970, p. 3).

11. Monica Herz (1989, pp. 110-111) atribui essa escolha a uma preocupação com a situação do campo no País e na América Latina em geral.
12. Valores não atualizados.

Quarenta anos após essa experiência, questões semelhantes continuam em pauta no debate nacional sobre a formação de professores, revelando que as reformas preconizadas naquela época encontraram dentro da universidade brasileira resistências bem mais fortes do que Bell avaliava em seu memorando. As licenciaturas curtas, como vieram a ser chamadas, e a introdução de disciplinas que agrupam mais de uma área de conhecimento (por exemplo, estudos sociais no lugar de história e geografia), foram combatidas consistentemente pelas associações de professores e pelas entidades acadêmicas, que denunciavam essas propostas como danosas à qualidade do ensino[13].

Esse entrelaçamento entre as ações voltadas para o ensino superior e aquelas preocupadas com os níveis educacionais anteriores é interessante de ser considerado, porque mostra como é difícil delimitar as fronteiras entre apoio à educação "no sentido estrito" e apoio a diferentes áreas de conhecimento e de pesquisa no ensino superior. Por exemplo, entre as justificativas apresentadas pelo consultor Charles Kidd para um projeto de fortalecimento dos programas de pós-graduação em ciências e em tecnologia através da grande doação feita à Capes, encontram-se os seguintes argumentos: 1) o estímulo ao raciocínio quantitativo é importante para o desenvolvimento de uma cultura com forte tradição humanística; e 2) a necessidade de uma reforma na estrutura da universidade é melhor aceita entre os pesquisadores das ciências básicas, porque possuem maior familiaridade com as universidades norte-americanas (Kidd, 1963, pp. 1 e 2). O primeiro argumento reflete-se em alguns projetos de educação favorecidos pela Fundação Ford em determinados períodos, como, por exemplo, treinamentos em técnicas quantitativas de pesquisa, desenvolvimento de competência em testes educacionais e a realização de diagnósticos com base em dados censitários. O segundo tem seu interesse, por refletir o impacto que os grupos de ensino de ciências sempre tiveram na pesquisa educacional.

Na segunda metade da década de 1960, o maior projeto aprovado pela Fundação destinou-se ao ensino técnico. A preocupação com o ensino profissionalizante de nível secundário já estava presente em vários documentos de apoio à atuação da agência nesse período. Por exemplo, o projeto de financiamento da Escola Técnica Nacional, identificada como a maior escola técnica de grau médio existente no País, visava à criação de um curso pós-secundário de três anos para formar engenheiros de produção. Esse curso recebeu, entre 1965 e 1970, um total de 5,1 milhões de dólares (em valores de 2001), inclusive verbas para estender a experiência a outras cinco escolas técnicas do País. Poderia ser classificado na catego-

13. A reforma do currículo do ensino médio, no final dos anos de 1990, voltou a preconizar o agrupamento de grandes áreas do conhecimento, gerando intensa polêmica.

ria "ensino superior", exceto pelo fato de estar baseado em estabelecimento de ensino secundário técnico[14].

O relatório assinado por Rao (1975), um assessor de programa da matriz de Nova York, que pôs fim a esse financiamento, continha uma avaliação positiva do projeto, mostrando a ampla articulação requerida para sua concretização. Entre os parceiros envolvidos estavam o Ministério da Educação, o Conselho Federal de Educação ("dirigido por educadores não-tradicionais dispostos a dar uma chance a novas abordagens"), o setor privado, a Oklahoma State University, profissionais com experiência em projetos semelhantes em outros países como o Paquistão e, finalmente, o Banco Mundial, que assumiu parte dos custos para a continuidade e expansão do programa.

A Tabela 1 mostra os valores das dotações feitas pela Fundação Ford no campo Reforma Educacional nesse período. O ano de 1971 foi incluído na tabela pelo fato de algumas importantes doações terem se estendido até essa data. Como se verá a seguir, a partir de 1971 a orientação geral na área de educação irá mudar significativamente.

Verifica-se que o financiamento ao curso de engenharia da Escola Técnica Nacional consumiu 35% do total de recursos gastos até 1971. O segundo projeto que recebeu maior volume de recursos foi o ensino de ciências na Fundação Brasileira para o Desenvolvimento do Ensino de Ciências (Funbec)[15] e o terceiro, a formação de professores polivalentes para o ginásio no Rio Grande do Sul. O conjunto de projetos destinados ao ensino secundário, particularmente para a formação de professores, e inclusive produção de material didático, utilizou 56% dos recursos contabilizados nesse campo, justificando o título deste capítulo.

Classificados no campo Ensino Superior e Atividade Acadêmica, aparecem uma série de projetos destinados a melhorias no ensino superior em diversas áreas e auxílios a universidades de diferentes regiões do País. As áreas de economia, administração de empresas e ciências básicas concentram grande parte dos projetos. Também fazem parte desse conjunto dotações para ciências sociais, em número crescente no final da década (ver Tabela 2, adiante).

A Fundação Carlos Chagas (FCC) de São Paulo e a Fundação Getúlio Vargas (FGV) no Rio de Janeiro receberam apoio para o desenvolvimento de testes educa-

14. Richard Magat (1979, p. 29) observa que o presidente da Fundação Ford no período de 1956-1965, Henry T. Heald, influenciou o interesse da instituição no ensino da engenharia, interesse que começou e terminou com sua gestão.

15. A atuação de Isaías Raw, professor da USP, fundador do Ibecc (rebatizado de Funbec), foi decisiva para essa iniciativa, que também contou com o apoio da Fundação Rockfeller, da Unesco e do governo brasileiro (Sharpe, 1974, pp. 25-26). A área de ensino de ciências continuou a demonstrar, ao longo dos anos, notável capacidade de mobilização na sua busca de apoio financeiro.

cionais: a primeira com vista aos exames vestibulares e a segunda para pesquisas e formação de pessoal nesse campo. Em valores de 2001, essas dotações somaram 1,2 milhão e 2,2 milhões de dólares, respectivamente.

Tabela 1. Doações feitas na Área de Educação de 1961 a 1971
(em dólares de 2001)

Anos	*Donatário*	*Finalidade*	*Valores totais*	*%*
1962	Estado da Guanabara	escolas em favelas	1 271 186	8,7
1961-1971	Ibecc/Funbec	ensino de ciências	3 221 980	22,1
1964	UFPE	ensino de ciências	828 729	5,7
1967-1970	UFBA	ensino de línguas	366 677	2,5
1967-1970	PUC-RS	formação de professores	3 125 995	21,5
1967	UFRJ	faculdade de educação	523 076	3,6
1964	Institute of International Education	cursos no exterior	83 798	0,6
1965-1970	Escola Técnica Nacional	engenharia	5 149 588	35,3
Total			14 571 033	100,0

Fonte: Ford Foundation.

Entre 1960 e 1969, o campo Ensino Superior recebeu um total de 52,6 milhões de dólares, cinco vezes mais do que Reforma Educacional, que recebeu apenas 11,3 milhões nesses mesmos anos (ver Tabela 4, Capítulo 1). Ou seja, quando se considera o conjunto dos dois campos que compõem a área de educação, o lugar do ensino básico e da formação de professores para atuar nos níveis educacionais anteriores à universidade perde importância perante a prioridade conferida ao ensino e à pesquisa na graduação e na pós-graduação.

A Década do "Milagre"

Schwartzman (1993, pp. 188-190) realça o papel fundamental de dois encontros promovidos pelo Escritório do Brasil para o redirecionamento de sua atuação no campo educacional: um realizado em Buenos Aires, em 1970, e o outro no Rio de Janeiro, um ano depois.

Do encontro de Buenos Aires, que contou com a presença de Aparecida Joly Gouveia, Patrício Cariola, Ernesto Schiefelbein e Aldo Solari, ao lado do grupo de especialistas norte-americanos, as principais recomendações resultantes marcadas pela preocupação em preservar a capacidade de iniciativa dos próprios latino-americanos e evitar a imposição unilateral de propostas geradas nos Estados Unidos. Como observa Schwartzman, a região vivia o impacto da teoria da dependência e muitos países eram governados por ditaduras militares. A Fundação deveria, assim, apoiar a criação de uma liderança moderna e competente, fortalecendo a pesquisa e a capacidade de iniciativa de algumas instituições consideradas "chave". Deveria também procurar atingir especialistas das ciências sociais e do comportamento, e não apenas pesquisadores de educação (Schwartzman, 1993, p. 190).

Essa mudança de uma abordagem mais centrada em planos de ação, como havia sido a ênfase na década anterior, para uma atuação que visava reforçar grupos estratégicos dentro do cenário educacional brasileiro e, por meio deles, influir sobre as inovações que se acreditavam necessárias ao sistema educacional, também é preconizada por uma aguda avaliação, feita por Richard Sharpe (1974), dos resultados finais do programa de formação de professores do Rio Grande do Sul, comentado no item anterior. Ele questiona as expectativas sobre o potencial de impacto que um programa desenvolvido por faculdades privadas do interior desse estado pudesse ter na política nacional de educação e nas universidades públicas. Mesmo reconhecendo os benefícios locais dos cursos implantados, constata que o governo federal, especialmente o Conselho Federal de Educação, foi responsável por iniciativas bem mais ousadas naqueles anos e que essas, sim, tiveram impacto nacional. Como nota Rao em seu elogioso encaminhamento da avaliação, os consultores que recomendaram o projeto deixaram de levar em conta a centralização *de facto* do sistema brasileiro. Com alguma ironia, Sharpe insinua que um dos benefícios desse oneroso projeto foi permitir que a equipe da Fundação obtivesse melhor compreensão dos "reais problemas operacionais do ensino brasileiro através da exposição direta às tentativas e erros das oito faculdades que participaram do projeto" (Sharpe, 1974, p. 8).

Num relatório, datado de 1971, que sumariava as principais conclusões do encontro de Buenos Aires, Sharpe fez um diagnóstico do sistema educacional brasileiro e apontou três áreas que deveriam ser priorizadas pela Fundação. O relatório de Sharpe trazia em anexo o estudo de Gouveia. É surpreendente examiná-lo hoje, pois ele já adiantava, com excepcional clareza, muitas das opções que seriam adotadas mais decisivamente somente duas décadas depois.

"Nunca houve um clima tão promissor para a melhoria da educação no Brasil", anunciava ele, revelando talvez um excesso de entusiasmo com o estilo decisório do governo militar na promulgação da nova legislação para a educação, que pro-

curava dar respostas a muitos dos problemas identificados pelos consultores anteriores.

Baseando-se no relatório de Gouveia, que havia constatado sérias deficiências na pesquisa educacional, Sharpe reafirma a opção por fortalecer os grupos em instituições selecionadas de pesquisa, a fim de desenvolver investigações que levassem a uma melhor compreensão dos problemas educacionais, identificando novas áreas para reforma e avaliando aquelas em andamento. Propõe cinco temas prioritários para esse apoio: 1) a relação entre educação e mercado de trabalho; 2) custos da educação; 3) fatores intervenientes no processo educacional; 4) currículos e material didático para os cursos primário e secundário; e 5) o desenvolvimento de testes educacionais (Sharpe, 1974, pp. 5-7).

O apoio à criação e desenvolvimento do Departamento de Pesquisas Educacionais (DPE) da Fundação Carlos Chagas foi uma decorrência natural desses diagnósticos. Essa instituição, já beneficiada na década anterior com dois financiamentos para a área de testes educacionais, respondia ao perfil delineado pelos diversos consultores da Fundação: possuía ligações com a universidade mas era independente; contava com uma pequena equipe de pesquisadores experientes e de formação interdisciplinar; demonstrava domínio de técnicas quantitativas de análise e oferecia perspectivas futuras de auto-sustentação. Entre 1971 e 1973, a Fundação Carlos Chagas seria beneficiada com 1,8 milhão de dólares (em valores de 2001), para desenvolver vários projetos de pesquisas, os quais contemplavam também o treinamento de novos pesquisadores[16].

Outros três centros independentes de pesquisa na área de ciências sociais, também classificados pela Fundação Ford no campo Educação Superior e Atividade Acadêmica, receberam grandes dotações: o Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap), o Centro de Estudos Afro-Asiáticos (CEEA), vinculado à SBI, e o Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj). O primeiro, sob a liderança do futuro presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, atraiu muitos professores desligados compulsoriamente da USP pelo governo militar. Apesar das expectativas dos assessores da Fundação sobre as possibilidades de colaboração entre as ciências sociais e a educação, os sociólogos, economistas e cientistas políticos do Cebrap demonstrariam pouco interesse pelo tema em seus trabalhos.

Uma importante iniciativa no campo da educação na década de 1970, que consumiu três milhões de dólares no total – ou quase 10% da soma de 32 milhões

16. A avaliação do trabalho realizado pelo DPE contida em relatório de Richard Krasno, datado de 1975, é bastante positiva. Ele caracteriza o grupo formado por seis pesquisadores principais e seus assistentes como um "grupo de pesquisa produtivo, que trabalhava duro". Ressalta a importância da revista *Cadernos de Pesquisa* como "uma das poucas revistas sobre pesquisa educacional publicadas na América Latina" e termina prevendo que a instituição logo será capaz de autofinanciar-se (Krasno, 1975, pp. 6-8).

de dólares contabilizada em Ensino Superior – foi um programa de apoio a projetos individuais de pesquisa e concessão de bolsas de pós-graduação, inclusive no exterior. Esse projeto, coordenado por uma comissão consultiva constituída por quatro pesquisadores brasileiros, organizou concursos periódicos de bolsas. O exame da lista dos beneficiados com ajuda para pesquisas e bolsas em universidades norte-americanas revela nomes que se tornariam influentes na área e iriam ocupar postos de destaque na Anped, na universidade e na política educacional brasileira. Esse dado já era aparente para Krasno, que comenta em sua avaliação: "Está surgindo uma quantidade decisiva de pesquisadores da educação bem treinados, altamente motivados, que apresentam notável influência em sua área de atuação" (Krasno, 1975, p. 24).

Entre o volume significativo de financiamentos ao ensino superior, a maioria destinava-se a outros campos disciplinares, principalmente ciências sociais (ver Tabela 2, adiante), com algumas exceções: duas dotações para pesquisa e formação de pesquisadores em educação para as Universidades Federais do Ceará e de Minas Gerais, de 335 mil e 346 mil dólares, respectivamente. Esses dois programas são avaliados de forma bastante positiva por Krasno, em seu relatório de 1975.

O campo Reforma Educacional inclui, nos anos de 1970, apenas a finalização daqueles projetos já comentados no item anterior. Entre 1972 e 1981 não houve qualquer doação classificada nessa área.

Os Anos de Abertura

Nos últimos anos da década de 1970, ocorreu uma mudança significativa justamente na instituição que fora identificada como a mais próxima da orientação adotada pela Fundação em relação à pesquisa educacional. Prenunciando o novo clima político e ideológico da década de 1980, o DPE da Fundação Carlos Chagas, composto em sua maioria por mulheres, constituiu um grupo interessado em desenvolver pesquisas sobre a condição da mulher. Assim, nos anos de 1977 a 1979, foram concedidas a essa instituição duas dotações, num total de 564 mil dólares, que já não eram vinculadas à área de educação no sentido estrito.

Com efeito, com o passar dos anos, grande parte dos recursos repassados pela Fundação a essa nova linha de pesquisa teve a finalidade de apoiar pesquisas de cunho mais sociológico. Rosemberg (1993, p. 226) classificou os pesquisadores que receberam ajuda nos cinco primeiros Concursos de Pesquisa sobre a Mulher promovidos pela FCC. Os percentuais mais altos de financiamento nesses anos foram dirigidos para pesquisas lideradas por cientistas sociais, psicólogos e historiadores. Uma avaliação mais recente do mesmo programa mostra que, na década de 1990, essa tendência persistiu, apesar dos esforços para estimular pesquisas sobre educa-

ção e relações de gênero (Bruschini, 2001). Entre 1982 e 1991, esses concursos foram contemplados com um total de 1,4 milhões de dólares, para apoio a pesquisas, seminários e publicações, significando um grande incentivo para a produção de dados sobre relações de gênero em diversas áreas do conhecimento e contribuindo para formar e consolidar grupos de pesquisa sobre o tema no País.

Dentro desse conjunto de dotações, foi financiada também, na mesma instituição, uma pequena equipe de pesquisa e consultoria na área da primeira educação da criança[17], que desenvolveria uma série de estudos, cursos, documentação e análise política na área do atendimento em creches e pré-escolas, tornando-se um centro de referência nesse campo. Essa linha de pesquisa localizou-se na fronteira entre as pesquisas educacionais, que continuaram a ser desenvolvidas na FCC com apoio de outras agências de fomento, e os estudos sobre a mulher. O objeto creche correspondia a um interesse marginal no campo da educação, mas constituía ponto sensível no âmbito dos movimentos sociais e das novas concepções de direitos da mulher e da criança, que ganharam força durante a transição democrática.

Simon Schwartzman considera com certa desconfiança o destaque que alcançou nos anos de 1980 a utilização da pesquisa-ação entre os educadores. Pelos registros da Fundação Ford, apresentam possivelmente essas características alguns dos cinco projetos que constam no campo Reforma Educacional nesse período: quatro na Bahia, em apoio a programas educativos para a população negra, e um na Fundação Carlos Chagas, para viabilizar um encontro sobre raça e educação primária. O total desembolsado com essas iniciativas foi de 311 mil dólares, 1% apenas do total gasto pela Fundação Ford na década (ver Tabela 4, Capítulo 1).

Entrementes, uma garimpagem nos conteúdos dos Relatórios Anuais da Fundação relativos ao período indica que entre os projetos classificados em campos como Pobreza Urbana, Pobreza Rural e Recursos e Mulher, figura um apoio substancial a projetos educacionais dentro dessas áreas, ao passo que os projetos classificados sob o rótulo Educação e Cultura destinavam-se, em sua maioria, às ciências sociais.

Tais propostas ganhavam uma clara natureza de intervenção em comunidades pobres urbanas e rurais, principalmente nas áreas de creche, educação pré-escolar e educação pública, muitas vezes acopladas a projetos que envolviam grupos de mulheres organizadas em associações comunitárias. Mais para o final da década surgiu também a preocupação com as crianças de rua.

Um dos beneficiários desses financiamentos é o Grupo de Estudos sobre Educação, Metodologia de Pesquisa e Ação (Geempa), talvez o único com característi-

17. Essa equipe foi integrada, inicialmente, por Fúlvia Rosemberg e pela autora deste capítulo, entre outros pesquisadores que colaboraram em sucessivos projetos.

cas mais nitidamente educacionais. Com sede em Porto Alegre, sob a coordenação de Esther Grossi[18], a ONG desenvolvia pesquisas sobre ensino de matemática e alfabetização e propostas curriculares alternativas voltadas para crianças na faixa dos 0 a 6 anos de idade e nos primeiros anos do primário (Ford Foundation, 1981). Esse trabalho enfatizava o desenvolvimento cognitivo das crianças de comunidades pobres, que apresentavam altos índices de fracasso escolar. Inseria-se no debate educacional do período, quando as críticas à teoria da privação cultural provocavam uma mudança do foco das pesquisas, que se deslocou das características das crianças para as inadequações do tipo de ensino que lhes era oferecido.

Há uma nítida mudança de rota também nas prioridades da Fundação, sob o marco dos anos da "abertura", em comparação com os rumos definidos na década anterior. O apoio aos programas de pesquisa em ciências sociais tiveram continuidade, sob a rubrica Ensino Superior. Todavia, a crescente preocupação com as condições de vida das comunidades desfavorecidas, especialmente mulheres, afro-brasileiros e populações indígenas, acarretou o favorecimento de uma série de intervenções localizadas em diversas regiões do País. No Relatório Anual de 1986, essa opção era colocada nos seguintes termos: "Para os próximos anos, o Escritório do Brasil planeja dedicar uma parcela maior de seu orçamento aos problemas de pobreza urbana e mudar sua estratégia nessa área. [...] De acordo com a nova estratégia, seu *staff* procurará identificar um pequeno número de organizações locais que apresentem condições excepcionais de mudar as condições de vida mediante o fortalecimento da autoconfiança da comunidade" (p. 8).

Parece, pois, que a ênfase criticada por Schwartzman não se localizava somente entre os educadores, mas, sim, na direção da própria instituição desse período. Essa orientação voltada mais para ações junto à comunidade já era defendida, como mostra Miceli, em reuniões latino-americanas realizadas nas décadas anteriores. A outra posição, que advogava uma estratégia dirigida para grupos acadêmicos de "excelência", sempre havia predominado, mas percebia-se que perdia terreno diante de "uma crescente sensibilização às questões de igualdade e bem-estar social, às disparidades dramáticas na distribuição de renda, nos níveis de escolaridade, de participação política e de cidadania" no interior da Fundação (Miceli, 1993, p. 80).

Outro fator que pode ter tido influência no estímulo aos estudos predominantes nessa década, identificado na análise de Miceli sobre a evolução das ciências sociais, é o crescimento da importância da antropologia, que, desde a década de 1970, defendia o apoio a "estudos artesanais qualitativos" (Miceli, 1993, p. 69).

18. Esther Grossi viria a ser, entre 1989 e 1992, secretária de Educação da prefeitura de Porto Alegre e posteriormente seria eleita deputada federal pelo Partido dos Trabalhadores (PT). O Geempa continua ativo.

Não se deve esquecer igualmente das restrições orçamentárias vividas pela Fundação nesse período, o que pode ter contribuído para a preferência por projetos de menor porte.

Tempo de Reformas

Nos últimos anos da década de 1980, coincidindo com a nova Constituição e as expectativas que ela gerou de uma atuação do governo em novas bases políticas e legais, a Fundação Ford anunciava importante mudança de direção no apoio à área educacional. As políticas públicas de educação fundamental, tantas vezes analisadas nos documentos das décadas anteriores, tinham, de fato, recebido pouca atenção da agência no curso dos anos.

Enquanto isso, várias iniciativas no plano federal e nos estados, já a partir da segunda metade dos anos de 1980, sinalizavam importantes mudanças nos rumos da política educacional brasileira, impulsionadas pelas reformas educacionais implantadas em diversos países e apoiadas por agências multilaterais, entre as quais o Banco Mundial. A conferência de Jomtien, em 1990, "Educação para Todos", consagrava a prioridade do ensino fundamental aberto a todas as crianças, dentro de formatos curriculares inovadores e respondendo às novas necessidades do mundo do trabalho e da participação cidadã (Campos, 2001).

Parece que, nesse aspecto em particular, a Fundação Ford corria atrás da onda de reformas, e não à frente dela, como acontecera nas décadas anteriores. Segundo relata Nigel Brooke, Joan Dassin, a representante da Fundação Ford no Brasil nesse período, estava convicta de que muitos dos problemas do ensino superior tinham origem nas deficiências da educação fundamental brasileira. Com essa mudança em perspectiva e levando em conta que "se estava fechando a porta para esse período da história da Fundação", foram encerradas uma série de doações para entidades ligadas à pós-graduação em ciências sociais[19]. Por iniciativa de Bradford Smith, que substituíra Joan Dassin no Escritório do Brasil, David Plank é contratado em 1993 para elaborar um documento que servisse de guia para a atuação nessa nova fase.

Na realidade, alguns dos projetos aprovados no início da década já se inseriam nessa nova linha de ação, que posteriormente receberia o rótulo de Reforma Educacional: a criação, em 1989, do Núcleo de Pesquisas sobre o Ensino Superior (Nupes), vinculado à USP, e o apoio a pesquisas sobre as trajetórias escolares, conduzida pelo físico Sérgio da Costa Ribeiro no Laboratório Nacional de Computação Científica, a qual teria grande impacto na formulação das novas políticas educacionais implantadas no ensino básico nos anos de 1990. Como conta Nigel Brooke,

19. Entrevista de Nigel Brooke à autora, em junho de 2002.

esse pesquisador "influenciou muito Joan Dassin e Brad Smith [...] com base nas suas demonstrações estatísticas da realidade da repetência"[20].

Os Relatórios Anuais até 1993 mostram poucas mudanças em relação aos destinatários das doações na área de educação, com exceção das mencionadas acima. No entanto, um documento de 1995 apresenta um tom diferente. Pela primeira vez, no campo de atuação Reforma Educacional, chama-se atenção para os graves problemas da educação primária e secundária. As três metas programáticas propostas – 1) gerar diagnósticos sobre os problemas mais críticos do sistema; 2) desenvolver novas metodologias de avaliação; e 3) incentivar a participação nos planos estaduais e municipais – seguem muitas das recomendações que resultaram da avaliação de David Plank, datada de dois anos antes (Ford Foundation, 1995).

Em seu relatório, David Plank retomou muitos pontos tratados por Sharpe na análise realizada em 1971. Com efeito, os problemas da educação básica no Brasil não haviam mudado muito desde então: baixa cobertura do sistema em muitas regiões, problemas sérios de qualidade, altas taxas de repetência, desigualdades entre os gastos nos diversos níveis educacionais e entre regiões do País, índices de escolaridade mais baixos entre a população negra e rural etc. Após ressalvar que a ênfase na educação fundamental não deveria significar o abandono do ensino superior e secundário, dizia o relatório: "Não obstante, é essencial reconhecer que a garantia de acesso a uma educação básica de qualidade aceitável é pré-requisito para a solução de uma miríade de outros problemas da sociedade brasileira, entre eles os problemas a ser enfrentados pelos níveis superiores do sistema educacional" (Plank, 1993, p. 3).

Analisando a disparidade entre o relativo desenvolvimento econômico alcançado pelo País e a situação educacional, Plank vai reforçar alguns dos argumentos que, em 1994, fundamentaram as reformas educacionais no País após a posse do novo governo federal: os recursos disponíveis para a educação não são insuficientes, porém mal empregados; o maior problema no ensino fundamental é mais a repetência que a evasão; nesse nível de ensino, a questão mais urgente era de qualidade e não de quantidade. Para enfrentar esses problemas de ineficiência do sistema, a Fundação propunha o receituário endossado por Plank: a criação de um sistema de monitoramento da qualidade através da aplicação de testes de aproveitamento aos alunos; maior atenção aos mecanismos de financiamento e de avaliação de custos; ênfase na formação dos professores, entre outras medidas (Davis *et al.*, 2002).

O relatório constata que muitos esforços já vinham sendo desenvolvidos nessa direção, com apoio de outras agências internacionais como o Banco Mundial[21] e o

20. E-mail de Nigel Brooke à autora.

21. Para uma avaliação crítica do papel do Banco Mundial nas reformas educacionais no Brasil, ver De Tommasi, Ward e Haddad (orgs.), 1996.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud). O papel da Fundação Ford no conjunto dessas iniciativas foi discutido levando-se em conta sua possível contribuição para essa gigantesca tarefa num país com as dimensões do Brasil. Plank recomendou uma estratégia que procurasse equilibrar o apoio à pesquisa com uma ação mais direta de suporte às mudanças nas políticas educacionais. Ele definiu três áreas programáticas: transparência e responsabilidade; educação comunitária e cultura escolar[22]. Essas escolhas são interessantes, mas apenas a primeira corresponde ao diagnóstico realizado. Como tais, as outras duas não foram incluídas no plano de ação desenvolvido por Nigel Brooke, o novo contratado da Fundação, em 1994, como assessor responsável pela carteira de Reforma Educacional.

Brooke havia participado, nos dois anos anteriores, das reformas introduzidas em Minas Gerais, um dos estados que se tinham antecipado à orientação seguida mais decisivamente pelo Ministério da Educação a partir de 1994. Ele percebeu claramente que não seria por meio de iniciativas pontuais, com parceiros "alternativos", que se poderia atuar na direção desejada. "O apoio a organizações comunitárias é importante para aquelas pessoas envolvidas, mas não leva a lugar algum. Em termos do planejamento estratégico da organização, tem-se de alavancar uma discussão muito mais ampla [...] inclusive ajudando a testar novas políticas que possam ser adotadas numa escala maior"[23]. Sua opção pelo enfoque da escola pública decorria dessa visão da necessidade de se pensar em soluções de massa para um sistema que, somente no nível fundamental, atendia a 32 milhões de alunos.

Em 1997, realiza-se, em Ouro Preto, um encontro internacional da Fundação Ford sobre educação, que pretendia discutir uma agenda comum para a subárea Educação, Conhecimento e Religião do campo de Educação, Mídia, Artes e Cultura (Emac). Estiveram presentes profissionais de diversos escritórios da organização, além de diversos consultores, entre eles Vanilda Paiva, do Brasil.

Resumindo a orientação do Escritório do Brasil, Nigel Brooke destacou as três áreas em que se concentrava o trabalho: 1) desenvolvimento de informações sobre o funcionamento do sistema educacional; 2) adoção de políticas indutoras de inovações nas escolas; 3) construção de capacidade gerencial para a implantação e a institucionalização das inovações. Como ressaltou em entrevista, essa linha de ação no Escritório do Brasil contrastava com a predominante nas demais filiais da Fundação, que continuavam focalizadas principalmente no ensino superior (Ford Foundation, 1997).

22. Desconhecendo os resultados de um balanço realizado em 1993 pela Anped, com apoio do CNPq, que constatou o grande número de pesquisas desse tipo realizadas nas universidades e denunciou a falta de organicidade e de articulação desses estudos com visões mais abrangentes do sistema, Plank afirma que as pesquisas qualitativas sobre a cultura escolar eram negligenciadas no País.

23. Nigel Brooke em entrevista à autora, junho de 2002.

Um documento de Nigel Brooke, datado de 2000, escrito após assumir o cargo de representante da Fundação no Brasil, justifica e sintetiza o trabalho realizado na segunda metade da década de 1990 e descreve "a transformação do que era uma carteira de desenvolvimento das ciências sociais no programa atual de melhoria da gestão do ensino fundamental, o que levou a carteira a sair do campo do ensino superior e da atividade acadêmica e entrar na área de reforma educacional" (Brooke, 2000, p. 3).

A partir de uma retrospectiva das décadas anteriores e de uma descrição do programa nos Estados Unidos, o documento mostra que "as provas gritantes do atraso do Brasil no que se refere à cobertura e aos resultados do ensino fundamental tinham tornado cada vez mais difícil justificar a exclusão da educação fundamental das atividades programáticas da Fundação" (p. 5).

São destacadas duas iniciativas principais: a primeira, agora denominada "fortalecimento da gestão do ensino", visando a difundir políticas e competências necessárias para a democratização da escola e de sua gestão, para a qual estavam sendo destinados dois terços dos recursos; e a segunda, o combate às desigualdades raciais na educação, diretriz que já vinha sendo trabalhada desde a década anterior e que ganhara crescente impulso nessa fase.

A ênfase na gestão dos sistemas e unidades escolares justifica-se como um meio de alcançar melhorias na qualidade do ensino fundamental. O documento registra que a crescente municipalização das redes de ensino básico no País não alterou as grandes desigualdades sociais e regionais expressas pelos principais indicadores educacionais. Reconhecendo que ainda são necessários avanços na direção de uma gestão mais democrática e eficiente das escolas, Brooke propôs três metas intermediárias a serem perseguidas (Brooke, 2000, p. 6).

A primeira, "promoção da consciência pública e capacitações para a gestão da educação", incluía o apoio a projetos sobre a autonomia das escolas, a eleição de diretores, conselhos municipais de educação, canais de participação na gestão escolar e formação de administradores educacionais. Estão classificadas nessa meta, entre outras, dotações a instituições como o Centro de Cultura Luiz Freire, de Olinda, para trabalhos sobre a qualidade da escola pública, e à Universidade Federal da Bahia (UFBA), para um programa de pós-graduação em administração escolar.

Na segunda linha de ação, "promoção de política pública para a autonomia e a gestão democrática da escola", receberam financiamentos as entidades representativas de Secretarias Estaduais e Municipais de Educação – Conselho Nacional de Secretarias Estaduais da Educação (Consed) e União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), respectivamente – com o intuito de estimular o debate sobre o acesso à informação por parte desses grupos, que têm desempenhado papel importante na implantação das reformas educacionais no País. Essa meta também abrangia associações representativas da sociedade civil que pudessem exercer

pressão na direção da democratização e modernização da gestão escolar, como, por exemplo, a Associação Nacional de Política e Administração de Educação (Anpae).

A terceira meta, "desenvolvimento da informação sobre gestão educacional", lida com os instrumentos básicos necessários para a identificação de problemas, planejamento, monitoramento e gestão da educação: montagem de bases de dados estatísticos, de indicadores de qualidade, de sistemas de avaliação de aproveitamento dos alunos e divulgação dessas informações aos tomadores de decisão. Visava, também, à coordenação de grupos de pesquisadores educacionais com competência nessas áreas, quase inexistentes na universidade brasileira. Nessa linha inclui-se o apoio a cinco universidades, identificadas através de uma consultoria contratada especialmente para esse fim: as universidades federais de Mato Grosso, de Minas Gerais e do Rio de Janeiro e a Universidade Estadual de Campinas em São Paulo (Unicamp) e a de Londrina no Paraná.

A segunda iniciativa destacada no documento diz respeito a um tema que já vinha sendo priorizado desde a década anterior e no qual a Fundação Ford vinha desempenhando papel pioneiro no Brasil: a questão das relações raciais. Inicialmente mais explorado a partir das perspectivas históricas e sociais, esse tema passou a ser associado às desigualdades educacionais, primeiramente em estudos e debates isolados[24] e mais recentemente por ser assumido como uma das principais preocupações dos grupos que lutam pela igualdade racial no Brasil.

Se, em relação à primeira iniciativa, pode-se dizer que a Fundação Ford entrou num processo já em andamento, sobre essa segunda percebe-se que ela assumiu desde o início um papel de liderança, apontando numa direção que ainda era incipiente na área de educação, como observou Regina Pahim Pinto no título de seu artigo (Pinto, 1992).

Nessa segunda iniciativa, Brooke (2000) ressalta duas metas: 1) "Pesquisas sobre a educação dos negros e a disseminação de currículos relacionados com a raça"; e 2) "Experimentação de novos métodos para melhorar o acesso ao ensino superior e os índices de graduação dos alunos negros". No âmbito da primeira, são financiados projetos, como o concurso de bolsas de pesquisa "Negro e Educação" organizado pela Anped e pela Ação Educativa, uma ONG de São Paulo; o programa Cor da Bahia, na universidade federal desse estado; e projetos na área de desenvolvimento de currículo e material didático, entre outros. Na segunda, programas de pesquisas e de ação afirmativa voltados para o acesso ao ensino superior são financiados em universidades públicas e privadas.

24. Duas pesquisadoras da Fundação Carlos Chagas destacaram-se em estudos pioneiros nesse campo: Fúlvia Rosemberg e Regina Pahim Pinto. Sobre esses primeiros trabalhos, ver artigo no número especial comemorativo dos vinte anos dos *Cadernos de Pesquisa* (1992).

Ainda é cedo para uma avaliação comparativa sobre o impacto dessas duas iniciativas. Talvez seja mais fácil perceber o impacto da segunda, pois sobre essa questão a presença da Fundação Ford se destaca mais do que na primeira, na qual outros protagonistas de peso, como o governo federal e o Banco Mundial, também deixaram suas marcas.

Quanto à prioridade do ensino básico, talvez seja possível afirmar que, além da contribuição para avanços nas políticas públicas, significou uma mudança bastante intensa dentro da própria Fundação, levando em conta a tradição anterior de maior atenção ao nível de ensino superior.

Tendências Gerais e Perspectivas Futuras:A Evolução das Prioridades em Ensino Superior e em Reforma Educacional

Um exame da evolução comparativa dos valores contabilizados nos campos Reforma Educacional e Ensino Superior, ao longo das décadas, mostra a mudança ocorrida na virada da última década. Nos anos de 1960, o primeiro correspondia a aproximadamente um quinto do segundo; na década de 1970, a desproporção acentuou-se mais ainda, chegando a uma relação de dez para um; nos anos de 1980, a relação era de quase vinte para um. Na década de 1990, houve um equilíbrio de desembolsos entre os dois campos, com ligeira predominância de Ensino Superior, mas, em 2000 e 2001, a área Reforma Educacional inverte a relação histórica, recebendo um pouco mais do que a outra (Tabela 4, Capítulo 1).

Chama atenção, porém, a diferença no montante dos recursos, pois nas primeiras décadas os valores gastos com ensino superior eram bastante altos, tendo passado de 52 milhões de dólares, na década de 1960, para sete milhões nas décadas de 1980 e 1990, o que suaviza um pouco a guinada observada no último período.

A Tabela 2 fornece uma visão geral do teor dos financiamentos concedidos ao ensino superior ao longo das décadas consideradas e do lugar que a educação, no sentido estrito, ocupou em cada período. Foi organizada levando em conta o teor e o número das dotações concedidas, e não seus valores. A classificação adotada é a do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)[25]. Nessa classificação, as áreas de Economia, Direito, Demografia e Administração estão incluídas em Ciências Sociais Aplicadas, enquanto as áreas de Sociologia, Ciências Políticas, História, Antropologia, Psicologia e Educação são classificadas em Humanas. Para distinguir as dotações que mencionam explicitamente temas de educação, esta subárea foi destacada do conjunto de Humanas. As duas últimas catego-

25. Consulta ao site do CNPq: http://www.cnpq.br/areas/tabconhecimento/1.htm, realizada, em 3 de julho de 2002.

Tabela 2. Número e Porcentagem de Projetos Aprovados no Campo do Ensino Superior por Áreas de Conhecimento, 1960-2001

Áreas	*1960-1969*		*1970-1979*		*1980-1989*		*1990-1999*		*2000-2001*	*Totais*	
	n	*%*	*n*	*%*	*n*	*%*	*n*	*%*	*n*	*n*	*%*
1. Ciências exatas/da terra	4	10,8	1	1,5						5	2,3
2. Ciências biológicas					1	2,0				1	0,5
3. Engenharia	2	5,4								2	0,9
4. Saúde											
5. Ciências agrárias	2	5,4								2	0,9
6. Ciências sociais aplicadas	10	27,0	12	17,9	6	12,0	1	1,9	3	32	14,6
7. Humanas	9	24,3	41	61,2	31	62,0	26	48,1	4	111	50,7
7.1 Educação	1	2,7	10	14,9	1	2,0	7	13,0	1	20	9,1
8. Lingüística	2	5,4								2	9,1
a. Gênero/Raça			2	3,0	7	14,0	11	20,4	2	22	10,0
b. Universidades	7	18,9	1	1,5	4	8,0	9	16,7	1	22	10,0
Totais	37	100	67	100	50	100	54	100	11	219	100

Fonte: Ford Foundation.
Nota: Os títulos correspondem às áreas classificadas pelo CNPq. A Educação é uma subárea de Humanas, tendo sido subtraída da categoria 7 nesta tabela. As categorias *a* e *b* foram criadas pela autora.

rias não constam da classificação do CNPq. A categoria Universidades agrupa temas que se referem ao funcionamento da universidade como um todo, como infra-estrutura, vestibulares, ou se referem a cursos de graduação e pós-graduação sem especificação da área do conhecimento.

Levando-se em conta o número de projetos em Ciências Sociais Aplicadas, em Humanas e em Educação, percebe-se a importância crescente que as dotações para Humanas adquiriram a partir da década de 1970, em comparação com as áreas classificadas em Ciências Sociais Aplicadas. Essa mudança reflete o aumento no número de dotações para ciências sociais, analisado por Miceli (1993). O único registro contabilizado em Educação na década de 1980 deve ser relativizado, pois, como já se mostrou, nesses anos vários projetos de educação foram classificados pela Fundação Ford em outros campos.

De acordo com esses dados, na década de 1990, o número de projetos financiados para o ensino superior na área Educação alcançou uma porcentagem semelhante à de vinte anos antes. A porcentagem de doações na categoria Raça aumentou de maneira significativa e o total de todas as dotações classificadas em Ciências Sociais Aplicadas e em Humanas caiu de quase 80% nos anos de 1970 para 50% nos anos de 1990.

A mesma base de dados permite um exame sobre o tipo de instituições apoiadas ao longo do tempo nos campos Reforma Educacional e Ensino Superior. A Tabela 3 classifica os donatários em três tipos: instituições acadêmicas, órgãos do governo e organizações não-governamentais (ONGs). Há um outro tipo de doação, não incluído aqui, que se refere geralmente a estudiosos individuais.

Percebe-se claramente, no campo Reforma Educacional, a inversão ocorrida na década de 1980, quando as ONGs ganham a dianteira sobre as instituições acadêmicas. Essa relação volta a equilibrar-se a partir dos anos de 1990, mas sem repetir o padrão inicial. No caso de parcerias com o governo, a porcentagem mais alta foi alcançada ainda na primeira década: 11,4%, ou 90% do total de 1,4 milhões de dólares desembolsados desde 1960 com projetos oficiais.

Quanto ao Ensino Superior, é natural que a maior parte dos recursos tenham sido destinados a instituições acadêmicas. Não foi realizada uma classificação dessas instituições, mas nas listagens nota-se um grande número de universidades públicas, pois são elas que concentram a pesquisa e os grupos de ponta nas diversas áreas acadêmicas no País[26]. São contempladas também fundações e centros de pesquisa independentes.

26. As avaliações realizadas periodicamente pela Capes, que conferem notas aos programas de pós-graduação em todo o País, têm demonstrado esse fato com eloqüência.

Tabela 3. Doações em Educação, Conhecimento e Religião, por Campo de Atuação, por Década e por Tipo de Organização, 1960-2001
(dólares de 2001)

Campo de Atuação/ Tipo de Organização	*1960-1969*	*1970-1979*	*1980-1989*	*1990-1999*	*2000-2001*	*Totais*
Reforma Educacional	11 282 831 *47%*	3 288 202 *14%*	311 498 *1%*	6 330 575 *26%*	2 752 270 *11%*	23 965 377 *100%*
Instituição acadêmica	8 518 297 *57%*	1 475 771 *10%*	81 193 *1%*	3 213 143 *22%*	1 581 738 *11%*	14 870 142 *100%*
Governo	1 271 186 *90%*			58 573 *4%*	82 992 *6%*	1 412 751 *100%*
ONG	1 409 549 *21%*	1 812 431 *26%*	230 305 *3%*	2 427 962 *35%*	976 295 *14%*	6 856 542 *100%*
Outros	83 799 *10%*			630 897 *76%*	111 246 *13%*	825 942 *100%*

Tabela 3. Doações em Educação, Conhecimento e Religião, por Campo de Atuação, por Década e por Tipo de Organização, 1960-2001 – Continuação

Campo de Atuação/ Tipo de Organização	*1960-1969*	*1970-1979*	*1980-1989*	*1990-1999*	*2000-2001*	*Totais*
Ensino Superior e Atividade Acadêmica	52 611 312 *51%*	32 466 616 *32%*	7 229 985 *7%*	7 656 218 *7%*	2 243 074 *2%*	102 207 205 *100%*
Instituição acadêmica	43 482 537 *58%*	18 156 745 *24%*	5 388 791 *7%*	5 892 144 *8%*	1 909 303 *3%*	74 829 521 *100%*
Governo	7 753 527 *90%*	596 392 *7%*	249 837 *3%*			8 599 757 *100%*
ONG	1 246 756 *15%*	4 783 615 *56%*	1 589 232 *19%*	713 018 *8%*	149 590 *2%*	8 482 211 *100%*
Outros	128 492 *1%*	8 929 864 *87%*	2 124 *0%*	1 051 157 *10%*	184 180 *2%*	10 295 717 *100%*

Tabela 3. Doações em Educação, Conhecimento e Religião, por Campo de Atuação, por Década e por Tipo de Organização, 1960-2001 – Continuação

Campo de Atuação/ Tipo de Organização	*1960-1969*	*1970-1979*	*1980-1989*	*1990-1999*	*2000-2001*	*Totais*
Religião, Sociedade e Cultura			259 103 *100%*			259 103 *100%*
Instituição acadêmica			144 306 *100%*			144 306 *100%*
ONG			114 797 *100%*			114 797 *100%*
Total em Educação, Conhecimento e Religião	63 894 144 *51%*	35 754 818 *28%*	7 800 586 *6%*	13 986 793 *11%*	4 995 344 *4%*	126 431 685 *100%*

Fonte: Ford Foundation.

A partir de 1990, nota-se a presença de várias instituições acadêmicas estrangeiras entre os donatários dos financiamentos contabilizados em ensino superior. São programas e centros como o Latin American Scholarship Program of American Universities (Laspau), da Harvard, a Universidade da Costa Rica, a Carnegie-Mellon University, a Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (Flacso) e a New York University, entre outros, com projetos sobre diversos temas.

É importante observar que a nova prioridade no ensino básico e no tema das relações raciais não significou um abandono da tradicional opção da Fundação Ford pelo apoio a grupos acadêmicos com produção de pesquisa de alta qualidade, pois essa estratégia continua a ser considerada importante por seu efeito multiplicador, tanto na formulação de novas políticas públicas como na construção de um consenso social que favoreça a concretização das inovações e mudanças visadas pelo País.

O que Esperar dessa Longa Trajetória?

Ao longo deste capítulo, procurou-se descrever como evoluiu a política das ações do Escritório do Brasil da Fundação Ford, em seus embates mais ou menos bem-sucedidos, conforme o caso, com a realidade brasileira. Os diversos momentos analisados mostram que a direção e o resultado das iniciativas são determinados não apenas pelos objetivos fixados pela Fundação, mas também pela reação que provocam nos parceiros envolvidos e pela influência que estes acabam exercendo na definição das linhas de ação adotadas. O contexto político, social e cultural, tanto no plano mundial e continental quanto no âmbito nacional, marcam os diversos períodos, suas prioridades e estratégias.

As lições são muitas e seria difícil enunciá-las todas. Em comparação com a atuação da Fundação Ford no campo das ciências sociais, analisada por Sérgio Miceli (1993), talvez o programa da educação tenha seguido mais de perto uma direção mais próxima dos protagonistas oficiais. O campo educacional é, por sua natureza, mais propositivo e aplicado. É mais fácil para as análises sociológicas manterem-se distanciadas das propostas de intervenção social. No caso da educação, as políticas públicas são um objeto que se impõe ao pesquisador, que o chamam para um posicionamento urgente, principalmente num país como o Brasil.

Mas é também verdade que, em muitas avaliações encomendadas a consultores internacionais, percebe-se um viés em relação aos informantes privilegiados em suas visitas ao País, que exclui as vozes discordantes e críticas em relação aos programas oficiais[27]. Seria importante que a mesma tolerância e boa vontade demons-

27. Um exemplo é o relatório de Plank (1993). O exame da lista de pessoas entrevistadas – muitas identificadas com a linha oficial de política educacional – talvez explique as opiniões um tanto negativas sobre os professores brasileiros e sua atuação política.

trada pela Fundação Ford com relação a grupos de cientistas sociais dissidentes, durante os "anos de chumbo", fosse garantida na continuidade de sua atuação na área de educação.

Os impactos das reformas da última década ainda precisam ser melhor avaliados. Acumulou-se, inclusive com a contribuição da Fundação Ford, uma enorme massa de dados sobre o sistema educacional e suas relações com diversas características da sociedade brasileira: diferenças regionais, sociais, raciais, de gênero, entre o campo e a cidade, entre diferentes contextos políticos e culturais e assim por diante. Seria importante trazer para a análise dessa realidade olhares mais críticos e independentes. Essa seria uma promessa fecunda que poderia se alimentar do que foi semeado até agora.

Referências Bibliográficas

Anped (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação). (1993). *Avaliação e Perspectivas na Área de Educação. 1982–1991.* Porto Alegre, ANPEd/CNPq, set.

Bruschini, Cristina e Unbehaum, Sandra G. (2002). "Os Programas de Pesquisa da Fundação Carlos Chagas e sua Contribuição para os Estudos de Gênero no Brasil". In Bruschini, Cristina e Unbehaum, Sandra G. (orgs.). *Gênero, Democracia e Sociedade Brasileira*. São Paulo, Editora 34/Fundação Carlos Chagas, pp. 17-58.

Campos, Maria Malta e Fávero, Osmar. (1994). "A Pesquisa em Educação no Brasil". *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, Fundação Carlos Chagas/Cortez, n.1, 88, fev., pp. 5-17.

Campos, Maria Malta. (2000a). *A Pesquisa em Educação Hoje*. Aula inaugural, Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de São Carlos, 21 mar. (mimeo).

_____. (2000b). "A Qualidade da Educação em Debate". *Cadernos do Observatório*, Rio de Janeiro, Ibase/Observatório da Cidadania, n. 2, out., pp. 47-70.

Cunha, Luiz Antônio. (1979). "Os (Des)caminhos da Pesquisa na Pós-graduação em Educação no Brasil". In *Seminário sobre a Produção Científica nos Programas de Pós-graduação em Educação*. Brasília, Capes/MEC.

_____. (1981). "Pós-graduação em Educação: No Ponto de Inflexão?". *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, Fundação Carlos Chagas/Cortez, n. 77, fev., pp. 63-67.

Davis, Claudia; Campos, Maria Malta e Esposito, Yara Lúcia. (2002). "Educação Básica". In Fapesp. *Indicadores de Ciência, Tecnologia e Inovação em São Paulo – 2001*. São Paulo, Fapesp, pp. 2.1-2.32.

de Tommasi, Livia; Warde, Mirian J. e Haddad, Sérgio (orgs.). (1996). *O Banco Mundial e as Políticas Educacionais*. São Paulo, Cortez/Ação Educativa/PUC-SP.

Fávero, M. Lourdes A. e Fávero, Osmar. (no prelo). "O Iesae/FGV: Resgate de uma História", *Revista Movimento,* Niterói, Faculdade de Educação, UFF.

Gouveia, Aparecida Joly. (1971). "A Pesquisa Educacional no Brasil". *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, Fundação Carlos Chagas, n. 1, jun.

_____. (1976). "A Pesquisa sobre Educação no Brasil: De 1970 Para Cá". *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, Fundação Carlos Chagas, n. 19, dez., pp. 75-79.

HAVIGHURST, Robert J. e MOREIRA, J. Roberto. (1965). *Society and Education in Brazil.* s. l., University of Pittsburgh Press.

HERZ, Mônica. (1989). *Política Cultural Externa e Atores Transnacionais: O Caso da Fundação Ford no Brasil.* Dissertação de Mestrado, Rio de Janeiro, Iuperj.

LEONARD, Robert. (1989). *To Advance Human Welfare! Economics and The Ford Foundation, 1950-1968.* Duke University, Institute of Policy Sciences and Public Affairs, Center for the Study of Philanthropy and Voluntarism, mar.

MAGAT, Richard. (1979). *The Ford Foundation at Work: Philanthropic Choices, Methods, and Styles.* New York, Plenum Press.

MARTINS, José de Souza. (1998). *Florestan, Sociologia e Consciência Social no Brasil.* São Paulo, Edusp/Fapesp.

MICELI, Sérgio. (1993). "A Aposta numa Comunidade Científica Emergente. A Fundação Ford e os Cientistas Sociais no Brasil, 1962-1992". In MICELI, Sérgio (coord.). *A Fundação Ford no Brasil.* São Paulo, Sumaré/Fapesp, pp. 33-97.

PINTO, Regina Pahim. (1992). "Raça e Educação: Uma Articulação Incipiente". *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, Fundação Carlos Chagas/Cortez, n. 80, fev., pp. 41-50.

ROSEMBERG, Fúlvia. (1993). "Estudos sobre a Mulher e Relações de Gênero". In MICELI, Sérgio (coord.). *A Fundação Ford no Brasil.* São Paulo, Sumaré/Fapesp, pp. 205-236.

SCHWARTZMAN, Simon. (1993). "Educating The Ford Foundation". In MICELI, Sérgio (coord.). *A Fundação Ford no Brasil.* São Paulo, Sumaré/Fapesp, pp. 179-198.

WARDE, Mirian. (1990). "O Papel da Pesquisa na Pós-graduação em Educação". *Cadernos de Pesquisa,* São Paulo, Fundação Carlos Chagas/Cortez, n. 73, maio, pp. 67–75.

Documentos Consultados – Arquivos da Fundação Ford

A autora consultou também aproximadamente sessenta documentos dos arquivos da Fundação Ford. Encontram-se listados, a seguir, somente os mais representativos.

ADAMS, Henry P. (1965). *The Development of Post-Colegio Technical Education in Brazil*, abr., 5p. (Report 000661).

AEUSUFOPE (Associação de Escolas Superiores de Formação de Profissionais do Ensino). (1974). *Relatório Geral sobre o Programa de Formação de Professores Polivalentes Patrocinado pela Fundação Ford,* fev., 45p. e anexos.

BELL, David E. (1970). *Grant out of Appropriation.* The Ford Foundation.

BOWMAN, Paul H. (1965). *Evaluation of the Favela Project*, dez., 16p. (Report 000063).

BROOKE, Nigel .(2000). *Education, Knowledge and Religion/Brazil.* Program Officer Memo, mar., 19p.

_____. (s.d.). *The Education Programme: First Impressions.* s. l., 5p.

CNPQ (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico). *Áreas do Conhecimento.* http://www.cnpq.br/areas/tabconhecimento. Consulta em 3.7.2002.

FORD Foundation. (1981). *Program Review*, nov. (Doc. 006238).

_____. (1982). *Developing Country Programs.* FY 1983 Program Reviews. Rio de Janeiro, Ford Foundation, dez., 49p.

_____. (1986). *Developing Country Programs.* FY 1987 Program Reviews. Rio de Janeiro, Ford Foundation, out., 51p.

_____. (1991). *FY 1991 Program Review.* Rio de Janeiro, Ford Foundation, abr., 25p.

_____. (1997). *The Ford Foundation Worldwide Workshop on Education.* Meeting Summary. Ouro Preto, mar., pp. 16-18, 14p.

_____. (1999). *The Ford Foundation's Program in Brazil*. Discussion Paper, jan., 27p. (For discussion at the January 1999 meeting of the Board of Trustees) (Call # 013513).

_____. (2002). *Ford Foundation Annual Report 2001*. New York, Ford Foundation, abr.

_____. (s.d.). *The Ford Foundation Program in Brazil*. (Em anexo: *Ford Foundation Grants in Brazil from 1960 to April 1964*). Rio de Janeiro, Ford Foundation, 14p.

Kidd, Charles V. (1963). *Report on a Request for a Grant to Strengthen Graduate Education in the Sciences throughout Brazil*, jul., 15p. (Call # 008410).

Krasno, Richard M. (1975). *A Review of the Development of Educational Research Capacity in Brazil*. Ford Foundation, jul., 26p. e anexos. (Paper Number 5) (Report 006008).

Little, George F. G. (1964). *Introductory Report on Brazilian Education with Special Reference to Secondary Schools*, mar., 35p. (Report 000005).

Plank, David N. (1993). *A Strategy for Grant-making in Basic Education in Brazil*. Report submitted to The Ford Foundation, jul. 28p.

Rao, K. N. (1975). *Formal Closing of Grant 65-324, and its Supplements 65-324 A and B to the Federal Technical School "Celso Suckow da Fonseca" in Rio de Janeiro and Oklahoma State University, Stillwater, Oklahoma*, fev., 12p. e anexos.

_____. (1974). *Final Evaluation of a Series of Three Grants in Support of a Regional Teacher Training Program in Rio Grande do Sul and the Formal Closing of Grant Number 67-449B*, jul., 9p e anexos.

Sharpe, Richard S. (1971). *Ford Foundation Assistance to Brazilian Educational Research*. Working draft, fev., 36p. e anexos. (Report 011873).

_____. (1972). *Pontifical Catholic University of Rio Grande do Sul, Ginásio Teacher Training Program, Final Reports*, jun., 8p.

_____. (1974). *Evaluation of Activities under the Regional Teacher Training Program in Rio Grande do Sul*. The Ford Foundation, maio.

Dos Estudos Populacionais à Saúde Reprodutiva

por Cecilia de Mello e Souza

No cumprimento de sua missão de promover o desenvolvimento, a Fundação Ford começou, a partir dos anos de 1950, a preocupar-se com o crescimento populacional. As projeções das Nações Unidas nessa área foram um dos motivos desse interesse e influenciaram no plano internacional a própria construção desse campo de preocupação[1]. A partir da década de 1960, começou-se a perceber que o crescimento populacional dos países em desenvolvimento, caracterizado por taxas constantes de crescimento, constituía o principal obstáculo ao desenvolvimento socioeconômico[2]. "O crescimento populacional acelerado é, acima de tudo, um problema de desenvolvimento", afirmava o Banco Mundial em 1984, e, como observou Franklin Thomas[3] (1985), agrava outros problemas, como o uso inadequado da água e da terra.

Com base nesse modelo explicativo que predominava entre as agências internacionais e nos países desenvolvidos, a Fundação é pioneira no investimento em pesquisas que objetivavam um melhor entendimento dos determinantes do crescimento demográfico, a formação de especialistas e programas de planejamento familiar. O programa População foi inaugurado formalmente na matriz de Nova York, em 1963, com as seguintes prioridades: 1) pesquisa e formação de pessoal nos aspectos biomédicos da reprodução, com o objetivo de criar e aprimorar métodos contraceptivos; 2) estudos demográficos e formação de pesquisadores locais e especialistas em demografia. No período de 1952-1983, a Fundação investiu 260 milhões de dólares nessas atividades nos Estados Unidos e no resto do mundo, com vistas a uma melhor compreensão do problema de crescimento populacional e ao uso desse conhecimento para subsidiar intervenções. Na década de 1960, a Fundação Ford significou importante fonte de apoio para tais atividades, concentrando seus esforços em clínicas e laboratórios norte-americanos. Nos anos de 1970, à medida que outras instituições e o governo norte-americano começaram a apoiar ini-

1. O impacto das projeções da ONU decorreram menos dos seus números e mais do fato de terem indicado que o crescimento populacional foi sempre superior às estimativas. Cf. Caldwell e Caldwell (1986), que descrevem detalhadamente o surgimento do campo da demografia e a preocupação com o crescimento da população mundial.
2. Até então, a estabilidade populacional era o resultado do equilíbrio entre alta fecundidade e alta mortalidade. Os avanços médicos reduziram os índices de mortalidade, aumentando, desse modo, as taxas de crescimento populacional.
3. Presidente da Fundação Ford entre 1979 e 1996.

ciativas relacionadas com o planejamento familiar[4], a Fundação Ford aumentou seu investimento nos países em desenvolvimento.

Tanto no âmbito internacional quanto no Brasil, a Fundação desempenhou um papel central e inovador no estabelecimento do campo População. Suas iniciativas pioneiras anteciparam e influenciaram as ações do governo norte-americano no tocante ao planejamento familiar nos países em desenvolvimento (Caldwell e Caldwell, 1986). No Brasil, seu apoio foi decisivo para o desenvolvimento do campo da demografia, de programas de planejamento familiar, do conhecimento biomédico sobre reprodução e, conseqüentemente, para a promoção do debate público sobre políticas populacionais. Tais iniciativas tiveram grande impacto na transição demográfica brasileira. Ao contrário de outras agências de fomento, que retiraram seu apoio ao Brasil após o alcance desses objetivos, a Fundação Ford continua a promover pesquisas e ações no âmbito da saúde e dos direitos reprodutivos. Como veremos a seguir, sua programação ao longo de quarenta anos revela uma abordagem global do problema através do apoio a um conjunto de atividades e entidades diversas e de sua atuação em formas e níveis variados, numa estratégia que se tornou possível graças à flexibilidade da instituição.

A partir da década de 1980, os resultados e avaliações dessas iniciativas no campo populacional no Brasil e em outras partes do mundo passaram a indicar uma relação diferenciada entre desenvolvimento e população. O desenvolvimento seria condição necessária e orientadora do controle da fecundidade. Tal mudança na abordagem das questões populacionais aliou-se a outras preocupações programáticas, como o desenvolvimento social. As propostas de mulheres e para mulheres passam a receber apoio, bem como os projetos voltados para a saúde materno-infantil e para a sobrevivência de bebês e crianças pequenas. O contexto brasileiro de abertura política, após duas décadas de ditadura militar, e a expansão do movimento feminista favorecem tais iniciativas, onde se destaca a criação, em 1983, do Programa de Assistência Integrada à Saúde da Mulher (Paism). A programação da Fundação na questão de planejamento familiar deixa de ser domínio dos homens, médicos e pesquisadores, para abranger as mulheres que atuam em comunidades de base.

A ruptura com a meta controlista consolidou-se em 1990 com a publicação do folheto *Reproductive Health: A Strategy for the 1990s*, com o qual a Fundação Ford liderou a mudança de paradigmas, influenciando os movimentos que resultaram na Plataforma de Ação do Cairo (1994) e no Plano de Ação de Beijing (1995) e

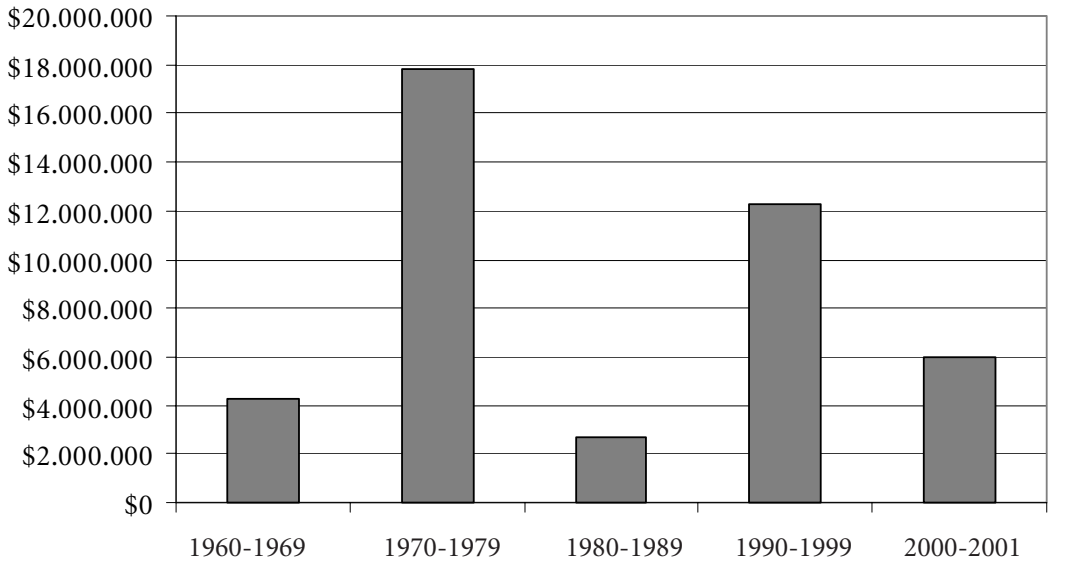
4. O apoio das agências internacionais atingiu 500 milhões de dólares anuais. O governo norte-americano, o principal doador através da Usaid (United States Agency for International Development), contribuiu com metade de todos os recursos. Entre 1980 e 1985, o Japão, o segundo maior doador, apoiou programas integrados de planejamento familiar e de saúde materno-infantil. Além da Fundação Ford, três instituições norte-americanas tiveram grande interesse nos estudos populacionais: Rockefeller, Hewlett e Mellon.

os eventos que cercaram as conferências da ONU nos anos de 1990, e sendo influenciada por eles. Sob esse novo paradigma, o programa mudou de nome, passando de População para Sexualidade e Saúde Reprodutiva, e voltou a contar com um assessor. O novo programa fundamenta-se nos conceitos de sexualidade, direitos e relações de gênero e preocupa-se com modelos de serviços eficientes, com a implantação das propostas do Cairo no âmbito nacional, estadual e local e com a produção de conhecimento que possa embasar a formulação de políticas públicas. Destaca-se, a partir de 1987, o programa da Aids, que teve papel central na construção do modelo nacional de prevenção e tratamento do HIV/Aids, que se tornou uma referência para os países em desenvolvimento.

No contexto da América Latina, o Brasil se distingue por seus avanços acadêmicos no desenvolvimento das ciências sociais, nos quais a Fundação Ford exerceu papel determinante e excepcional. No programa População e, posteriormente, Sexualidade e Saúde Reprodutiva, as áreas privilegiadas foram as ciências sociais, a pesquisa biomédica em reprodução e demografia, sendo os estudos sobre a mulher e as relações de gênero as últimas duas áreas alavancadas por iniciativas da Fundação.

Ao longo de seus quarenta anos de atividade no Brasil, a Fundação Ford investiu 40 milhões de dólares nos programas de População e Sexualidade e Saúde Reprodutiva. No Gráfico 1, observa-se uma maior distribuição de recursos nos anos de 1970 do que na década atual.

Gráfico 1. Doações do Programa Sexualidade e Saúde Reprodutiva por Década (em dólares de 2001)



Fonte: Ford Foundation.

Este capítulo visa identificar as iniciativas do programa População e, mais tarde, Sexualidade e Saúde Reprodutiva do Escritório do Brasil dentro do seu contexto histórico e paradigmático, dando destaque às doações que tiveram maior impacto sobre essa trajetória. Baseado em textos e documentos da Fundação, procura traçar o quadro teórico e a estrutura conceitual dessa programação e apresentar as limitações, as dificuldades e os indicadores de sucesso do programa.

O Modelo de Desenvolvimento Norte-americano e o Crescimento Populacional

Tão logo percebeu que a fecundidade ameaçava os avanços obtidos nos programas de desenvolvimento econômico, a Fundação Ford apressou-se em incorporar a preocupação com o crescimento populacional. A partir de 1960, o financiamento concedido a estudos populacionais aumentou de forma a incluir a formação e a pesquisa médicas ao lado dos estudos de demografia. Quando as Nações Unidas e a US National Academy of Sciences apontaram para a necessidade de programas de planejamento populacional, a Fundação Ford desembolsou, ao longo de uma década, um total de 21,1 milhões de dólares para pesquisas nessa área. Em 1963, foi criado um novo programa de financiamento dedicado à expansão dos meios científicos e educacionais necessários para enfrentar os desafios de uma população mundial em crescimento.

A preocupação da Fundação com o planejamento familiar visou principalmente às populações pobres e envolveu, nos Estados Unidos, donatários como o Planned Parenthood Federation of America, a American Public Health Association e a National Urban League. Com relação a esse último, o relatório anual da Fundação de 1966 explica: "A National Urban League, que vê no planejamento familiar um elemento importante nos esforços para fortalecer a vida familiar do negro, recebeu recursos para estudar a possibilidade de dar às famílias de baixa renda total acesso aos serviços. Com a orientação de lideranças comunitárias e especialistas, a League propõe-se desenvolver um programa para promover serviços de planejamento familiar e incentivar essas famílias a usá-los" (Ford Foundation, 1966).

Até 1964, o desenvolvimento universitário tornou-se o principal enfoque das atividades da Fundação, uma vez que se percebia que constituía o carro-chefe da modernização de sistemas educacionais, muito atrasados em relação ao desenvolvimento tecnológico. Em 1965, quando a América Latina passou a figurar entre as regiões que apresentavam os maiores índices de crescimento populacional do mundo, o programa População expandiu-se para a região e distribuiu doações nesse campo para projetos na Colômbia, no México, na Argentina e no Peru. A partir de 1967,

tais iniciativas, já implantadas no Chile, na Colômbia, no México e no Peru, foram estendidas ao Brasil e à Venezuela.

Em termos internacionais, a contribuição da agência incluiu também a criação de dois mecanismos do setor público dedicados ao desenvolvimento da contracepção: o Human Reproduction Program da OMS e o International Committee for Contraception Research (ICCR) do Population Council[5]. Destaca-se também o apoio da instituição ao Population Council, a principal fundação privada que se dedica à questão populacional nos países em desenvolvimento, e ao Alan Guttmacher Institute, um proeminente centro de pesquisa em políticas públicas em saúde reprodutiva nos EUA (Harkavy *apud* Thomas, 1985).

Até a década de 1970, o investimento da Fundação Ford no talento de jovens cientistas tornou-se uma prioridade de seu programa População de âmbito mundial. Tal estratégia foi justificada em 1960 perante seu Conselho diretor: "Especialistas nativos devem responsabilizar-se pelos experimentos. Se ocidentais brancos assumirem papéis com visibilidade em áreas de população não-branca, podem criar a suspeita de estarem induzindo pessoas de cor a reduzir seus números de modo a diminuir a ameaça à supremacia branca" (Ford Foundation, 1960).

A Fundação Ford preocupou-se com os avanços científicos na área de fisiologia básica de reprodução humana, um campo de conhecimento que apresentava grandes lacunas. No âmbito mundial, os recursos para esse campo de estudos vinham principalmente do National Institute of Health (NIH) nos EUA, da indústria farmacêutica e de fundações privadas entre as quais a Fundação Ford se manteve, até a década de 1970, como a maior fonte individual de incentivo e de apoio à pesquisa básica e aplicada em biologia reprodutiva voltada para o controle da fecundidade. Nesse sentido, seu objetivo mais imediato foi a formação de jovens pesquisadores a fim de exercer algum impacto nos empreendimentos de pesquisa no plano internacional e no campo de estudo mais negligenciado: o sistema reprodutivo feminino, principalmente as trompas, o útero e o colo do útero.

Em 1969, tornou-se mais visível uma mudança estratégica que vinha sendo executada há alguns anos no programa População: transformava-se aos poucos a ênfase na pesquisa e na análise dos problemas básicos dos países em desenvolvimento. No início da segunda Década de Desenvolvimento das Nações Unidas ocorreram quatro mudanças significativas na Fundação. Primeiramente, à medida que iam se formando, os profissionais e pesquisadores dos países em desenvolvimento passavam a assumir as atividades antes desempenhadas por especialistas norte-americanos. Em segundo lugar, houve uma mudança de foco das atividades, que deixa-

5. Entre 1954 e 1983, o Population Council foi o donatário principal do programa "População" nos Estados Unidos, recebendo mais de um quarto dos recursos distribuídos.

ram de preocupar-se com países individuais para se concentrarem no impacto regional e mundial do programa. Em terceiro lugar, atividades financiadas pela Fundação, como os programas nacionais de planejamento familiar, começaram a receber assistência de organizações internacionais, como o Banco Mundial. E, finalmente, os avanços das pesquisas sobre o processo reprodutivo resultaram numa abordagem mais centrada no desenvolvimento de tecnologia contraceptiva.

O Desenvolvimento do Programa População no Brasil

No Brasil, as principais estratégias para o controle da fertilidade brasileira estão representadas pelos programas de planejamento familiar (em que se destaca, como instituição principal, a Sociedade Civil Bem-Estar Familiar no Brasil – Bemfam), pelas pesquisas biomédicas sobre reprodução (onde o grupo do Dr. Elsimar Coutinho, da UFBA, é o maior donatário), pelo desenvolvimento do campo da demografia (como a criação da Associação Brasileira de Estudos Populacionais – Abep), pela formação de demógrafos e pela consolidação de programas de pós-graduação nas universidades, e das pesquisas em saúde materno-infantil e dos serviços oferecidos nessa área (sobretudo o programa Reprodução e Nutrição Materno-Infantil (Renumi), coordenado pelo Centro de Pesquisas e Controle das Doenças Materno-Infantis de Campinas – Cemicamp/Unicamp).

Fundada em 1967, por um pequeno grupo de professores de obstetrícia e ginecologia e por alguns cientistas sociais, como Gilberto Freyre, a Bemfam recebeu apoio da Fundação Ford desde sua criação e tornou-se um dos primeiros beneficiários do programa População. Tendo sua sede na Maternidade Escola da UFRJ, a Bemfam começou com uma rede nacional de cerca de trinta clínicas nas principais cidades. Com o financiamento da Fundação, foi criado um programa experimental de clínicas em pequenas cidades e zonas rurais. A rede chegou a compreender cerca de oitenta clínicas de planejamento familiar em quatro estados, com programas inovadores de distribuição comunitária de contracepção. Num financiamento que se estendeu até 1978, a Bemfam recebeu da Fundação Ford um total de 5,4 milhões de dólares, destinados a pesquisas sobre os efeitos colaterais da contracepção, a estudos sobre a distribuição comercial de contracepção no Brasil, a treinamento e a serviços de informação e educação na área de planejamento familiar. Suas pesquisas incluíram ainda testes clínicos com o DIU de cobre em forma de Y. O apoio anual da Fundação aumentou gradualmente até o período de 1967-1974, quando então começou a diminuir. No entanto, mesmo no período de maior financiamento, sua contribuição direta para o orçamento global da Bemfam decresceu, embora a diferença tenha sido completada por outros doadores, particularmente pela International Planned Parenthood Federation (IPPF),

que por sua vez recebia suporte da Fundação[6]. No ano de 1973, a doação de 175 mil dólares representou 13% do seu orçamento.

As doações da Fundação ficaram restritas a atividades novas, a intervenções, programas e avaliação de iniciativas inovadoras, que posteriormente, recebiam financiamento da IPPF. Robert McLaughlin, um assessor de programa da Fundação de 1971-1973 e posteriormente representante assistente de 1974-1975, reconheceu a controvérsia histórica que envolvia a Bemfam, mas atribuiu-a mais à falta de informação e de compreensão sobre o que é a Bemfam e sobre o que faz do que a quaisquer objeções da parte da sociedade civil. Em 1973, a principal oposição provinha do Conferência Nacional dos Bispos Brasileiros (CNBB), da Sociedade Médica Guanabara (SMG) e de acadêmicos[7].

Percebem-se, no início da década de 1970, um declínio das políticas oficiais a favor do controle da natalidade, um aumento no uso da pílula pela classe média e uma melhoria na produção de dados demográficos. Apesar da falta de uma política populacional oficial, McLaughlin observa que um número cada vez maior de brasileiros fazem distinção entre controle populacional, que não era considerado necessário no País, e planejamento familiar individual e voluntário, que já era praticado por essas camadas e justificado com base nos direitos humanos e na saúde pública. Apesar da posição de *laissez faire* adotada pelo governo na Conferência de População em Bucareste (1974), o Brasil começou aos poucos a financiar os programas da Bemfam no interior. A Bemfam exerceu papel primordial na evolução da política populacional brasileira, dando visibilidade à demanda espontânea de planejamento familiar. Ademais, o crescimento do mercado de pílula anticoncepcional entre a classe média – mais de 20% por ano no início dos anos de 1970 – contribuiu igualmente para uma aceitação gradual do planejamento familiar por parte do governo. Nas palavras de Axel Mundigo, "a Bemfam continua a desempenhar no Brasil um papel estratégico no incentivo e encorajamento de iniciativas cautelosas do governo no sentido de um envolvimento mais positivo e ativo nos problemas populacionais". No entanto, houve em 1977 uma mudança dos programas tradicionais oferecidos em clínicas para uma abordagem comunitária, um passo considerado inovador na prestação de serviços.

No campo das pesquisas biomédicas, a Fundação financiou projetos em inúmeras universidades, entre elas a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), a Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), a Universidade de Brasília (UnB) e a Universidade Federal da Bahia (UFBA), aquela que recebeu os maiores financiamentos. Com as primeiras doações feitas pelo programa População foram fi-

6. Em 1977, 90% do orçamento da Bemfam provinham da IPPF, que por sua vez recebia recursos da Fundação.
7. Veja http://www.frigoletto.com.br/GeoPop/ofimda.htm e *News from Brazil*, suplemento da AGEN (Agência Ecumênica de Notícias) e Serviço Espiritano de Justiça e Paz, n. 55, 26 nov. 1992.

nanciadas pesquisas em biologia reprodutiva e métodos contraceptivos, coordenadas pelo dr. Elsimar Coutinho na UFBA, que se destacaram por mais de uma década como uma das quatro principais estratégias do programa. Com o desembolso de um total de 1 316 500 dólares entre 1966 e 1980, a Fundação, além de cursos, seminários anuais e bolsas de estudo no exterior, financiou a complementação salarial de uma equipe que contou às vezes com dezenove pesquisadores e 33 funcionários de apoio. O resultado foi a formação de um corpo de pesquisadores na área e de produção científica de renome internacional. Centenas de médicos brasileiros foram apresentados às ciências reprodutivas em seminários anuais organizados pela Universidade.

As pesquisas pioneiras da equipe do dr. Coutinho sobre mudanças na pressão e motilidade do ovário, as trompas e o útero, junto com fases distintas do ciclo menstrual, receberam reconhecimento internacional. Posteriormente, na tentativa de descobrir outro possível método contraceptivo, foram realizadas pesquisas sobre o efeito de diversos agentes farmacológicos, com o objetivo de identificar compostos que pudessem diminuir a atividade uterina (prevenção de partos prematuros) ou induzir contrações tubárias, reduzindo, assim, o tempo necessário para um óvulo alcançar o útero. Técnicas resultantes desses projetos passaram a ser usadas por pesquisadores no Estados Unidos, no Chile e na Suécia.

A equipe ofereceu também importante contribuição para os estudos iniciais sobre o Depo-Provera, o contraceptivo injetável mais comum, e para estudos extensivos sobre diversos tipos de implantes. Os pesquisadores desenvolveram ainda uma nova série de DIUs, testados clinicamente na Bahia e em outros centros, e figuram entre os primeiros a avaliar clinicamente os compostos esteróides para uso como contraceptivos masculinos. Foram estudadas várias combinações de hormônios com formas diferentes de administração, inicialmente com um pequeno grupo de mulheres. O reconhecimento internacional tornou-se evidente com a publicação de mais de cinqüenta artigos da equipe nas principais revistas estrangeiras entre 1967 e 1975. A Organização Mundial de Saúde reconheceu o programa da UFBA como um dos seus Centros de Pesquisa Clínica sobre Reprodução Humana. Junto com a própria Universidade, a Fundação forneceu a maior contribuição financeira a esse centro de pesquisa, que recebeu financiamentos também da OMS e do Population Council.

A pesquisa científica do dr. Coutinho, bem como as atividades da Bemfam, foram e continuam sendo alvo de críticas de grupos feministas. Apesar dos avanços científicos e das repercussões internacionais desses estudos, ambos promoveram direta ou indiretamente o uso de métodos contraceptivos inseguros e inaceitáveis. O trabalho do dr. Coutinho, reconhecidamente uma figura controversa na sociedade brasileira tanto no meio médico quanto entre as feministas, representou um retrocesso do ponto de vista da saúde reprodutiva da mulher.

A terceira linha de trabalho do programa, estudos populacionais, apresentou resultados significativos na medida em que o desenvolvimento do campo da demografia no Brasil assumiu um papel central na transformação desse campo emergente de pesquisa e na contribuição para atitudes mais favoráveis com relação às questões populacionais. Como estratégia de desenvolvimento institucional, inicialmente a Fundação organizou concursos de bolsas de pós-graduação no exterior e, a partir de 1972, dentro do País, para incentivar a realização de pesquisas demográficas, e concedeu bolsas de pesquisa aos estudiosos que retornavam do exterior. Em seis anos, foram concedidas 68 bolsas de pesquisa (Berquó, 1993).

A partir de 1971, um programa de professores visitantes procurou integrar economistas ao campo da demografia. O apoio a especialistas e consultores na área, como Charles Wood, Axel Mundigo, Ansley Coale, Harley Browning e Thomas Merrick, entre outros, foi vital para o desenvolvimento dessa disciplina no Brasil. O primeiro programa de mestrado em demografia econômica foi criado, em 1973, no Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar), vinculado à Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Cursos intensivos de curta duração foram oferecidos também pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ), pela Universidade de São Paulo (USP), pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Além disso, a fim de preencher a lacuna de textos em português, o Escritório da Fundação no Brasil financiou um projeto do IBGE de tradução e publicação de trabalhos proeminentes em demografia. Investiu ainda em eventos científicos e numa série de programas de TV com demógrafos brasileiros a serem exibidos pela TV Educativa. Este foi um período muito produtivo de intensas pesquisas, pelo que a Fundação acabou por nomear um assessor de programa especialista para cuidar da área. Em 1978, por motivo de cortes no orçamento, esse funcionário em tempo integral foi substituído por consultores *ad hoc*, contratados quando necessário.

Em 1976, foi fundada a Associação Brasileira de Estudos Populacionais (Abep), com o objetivo de coordenar os programas de estudos populacionais e promover o intercâmbio científico entre demógrafos e pesquisadores de áreas afins. Em 1979, a Abep assumiu aos poucos a responsabilidade pelo concurso de bolsas. Na década seguinte, os concursos anuais financiaram mais de uma centena de projetos: 56 teses de mestrado, quatro de doutorado e 53 projetos na categoria profissional sobre diversos temas. Ao longo dos anos, surgiu uma abordagem multidisciplinar e as pesquisas passaram a ter implicações na elaboração e implantação de políticas públicas (Berquó, 1993).

Em 1982, com o apoio do CNPq e da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados de São Paulo (Seade), a Abep lança a *Revista Brasileira de Estudos de População*, com periodicidade semestral. O apoio da Fundação Ford foi decisivo para a

consecução desses objetivos, junto com a publicação do *Boletim Informativo*, um periódico trimestral, e dos *Anais de Encontros*, que transmitiam as atas das reuniões bianuais. Em 1989, porém, por força da retirada do financiamento da Fundação Ford e de cortes nos recursos da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), durante a crise econômica brasileira, o programa de bolsas foi interrompido (Berquó, 1993).

Finalmente, o investimento da Fundação na saúde materno-infantil foi outra estratégia de controle da natalidade na qual as atividades de pesquisa, de educação e treinamento e de prestação de serviços estavam estreitamente interligadas. A partir de 1974, foram concedidas uma série de cinco doações para a coordenação de uma pesquisa realizada por faculdades de medicina sobre a oferta de serviços de saúde materno-infantil e serviços de planejamento familiar para populações rurais e de baixa renda. O grupo[8], denominado Renumi (Reprodução e Nutrição Materno-Infantil), era composto pela Unicamp, pela Universidade Federal do Ceará (UFC), pela Escola Paulista de Medicina, pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro (Uerj) e pela Fundação de Ensino Superior de Pernambuco (Fesp).

Sob a orientação de Gordon Perkin, um assessor de programa da Fundação Ford de 1973 a 1975, o projeto visava implantar e testar o Índice Perkin de risco de gravidez, que incluía indicadores socioeconômicos e médicos na mensuração do risco e recomendava um conseqüente programa de contracepção, que incluía métodos de esterilização permanente. O projeto também oferecia cursos para estudantes de medicina, cursos de especialização em planejamento familiar para médicos, enfermeiras e assistentes sociais, conferências e palestras para os funcionários e treinamento na aplicação do Índice de Perkin. Os relatórios indicam as limitações das propostas iniciais:

> Por outro lado, parece-nos hoje que proposições desse tipo que "reduzem a mortalidade materna e neonatal através de planejamento familiar" são teóricas, acadêmicas e ingênuas. Na realidade, o planejamento familiar, como de resto outras atividades de saúde, por seu caráter restritivo, não resolve problemas cuja gênese seja multissetorial. [...] Pode-se dizer que o planejamento familiar é uma aspiração básica a partir de certo nível socioeconômico. Nas camadas populacionais de baixa renda, a aspiração básica é ter numerosos filhos a fim de que alcancem a idade adulta.

Uma análise do Índice de Perkin revela que, "conquanto excelente para dar uma idéia do percentual de mulheres de alto risco numa população, não se presta

8. Chamada inicialmente Planumi (Planejamento Familiar e Nutrição Materno-Infantil), a Renumi foi transformada, em 1978, numa organização nacional da sociedade civil sem fins lucrativos: "tudo indica que sua missão inicial era expandir-se a fim de intensificar os planos de governo para a proteção da mãe e da criança" (documento do projeto, 5 de dezembro de 1978). Tais iniciativas foram consolidadas, a partir de 1976, pela Renumi, que se tornou membro do Programa de Assistência à Mulher e à Criança, o precursor do Paism.

satisfatoriamente para uso individual". Thales Pontes Luz, da Uerj, em seu relatório de 1980 indica que:

> O Índice de Perkin aplicado ao mesmo grupo de mulheres demonstra maior sensibilidade porém menor especificidade. Isto é, mulheres que perderam o feto eram classificadas corretamente no grupo de alto risco, mas um grupo significativo de mulheres que tiveram uma gravidez normal também foram colocadas na categoria de alto risco.

Entre outros problemas apontados nos relatórios e avaliações podemos incluir o maior peso dado às mulheres jovens em termos de risco, as dificuldades na aplicação do índice, a falta de adesão ao programa, a ausência de comunicação entre centros participantes ou de consistência nas atividades, a falta de informação para as clientes e o desempenho clínico modesto. Cabe ressaltar problemas de fundo na própria concepção do projeto Renumi. Primeiro, o fato de um dos objetivos desse projeto ter sido apontar o risco das gravidezes repetidas com base em indicadores socioeconômicos que, explicitamente, atribuíam um caráter médico às condições de pobreza e rotulavam esse grupo de mulheres como inadequado para a reprodução, é considerado uma grave violação dos direitos reprodutivos. Além disso, o fato de as pesquisas, a formação de pessoal e a prestação de serviços associados a esse modelo serem usadas como uma justificativa para o uso de métodos temporários e permanentes de esterilização[9] deu origem a uma cultura e a uma prática médica de esterilização disfarçada para fugir da ambígua legislação da época. Finalmente, para a própria Fundação o interesse pela saúde materno-infantil era um cavalo de Tróia; assim, preocupou-se em adotar métodos mais aceitáveis que dessem grande importância à contextualização de estratégias dentro do quadro dos direitos humanos.

Entre aqueles projetos que obtiveram os melhores resultados em termos de disseminação do planejamento familiar como um componente de políticas de saúde materno-infantil, figurou o programa desenvolvido pela Fesp em Recife, pelo qual as unidades do Cisam ofereceram esses serviços até 1979. O projeto da UFC, com excelentes resultados em termos de saúde infantil, não obteve os frutos desejados em planejamento familiar, como aconteceu com o programa da Uerj, cuja orientação era mais acadêmica.

No desenvolvimento de projetos de estudos populacionais e de saúde materno-infantil no Brasil, entre 1962 e 1983, a Fundação não focalizou exclusivamente a redução da fecundidade. Interesses paralelos e afins, tais como a identificação dos

9. O grupo consolidou a técnica periumbilical de laqueadura tubária usada em 35,5% dos casos entre outubro de 1976 e outubro de 1977 (Relatório do Projeto Encruzilhada da Renumi, 1977).

determinantes e das conseqüências da mortalidade e da migração, projetos integrados com a comunidade na área de saúde materno-infantil e de geração de renda foram importantes antecedentes da nova abordagem de entendimento dos fatores que influenciam o comportamento referente à fertilidade e à gestação. Assim, nos anos de 1980, como estratégia para alcançar os objetivos do programa População, enfatizou-se a saúde, a nutrição e o desenvolvimento intelectual das crianças de populações de baixa renda e a melhoria da condição econômica e social das mulheres.

O Desenvolvimento como Condição do Controle da Natalidade: O Empoderamento das Mulheres como Estratégia Eficaz

No final dos anos de 1970, a Fundação, uma liderança na criação de organizações como o Population Council, na produção de novos conhecimentos em ciências biomédicas e sociais e na administração de programas de planejamento familiar, fez um ajuste estratégico e abrangente de suas idéias sobre esses problemas com base em sua experiência anterior. Projetos que enfocavam melhorias dos métodos contraceptivos e de planejamento familiar produziram resultados limitados e tornou-se claro que o sucesso desses empreendimentos dependia de escolhas pessoais de homens e mulheres nas questões de contracepção, sexualidade e gestação. Pesquisas sobre o sucesso de programas de controle da natalidade indicaram a relevância da renda e do emprego, das expectativas de sobrevivência, da segurança social e, especialmente, da educação das mulheres e das oportunidades que lhes são oferecidas. Ficou clara a relação entre a redução da mortalidade infantil e a da fecundidade. A gravidez era uma estratégia para garantir a sobrevivência da prole num contexto de alta mortalidade infantil[10]. Em resumo, como disse o chefe da delegação da Índia na Conferência sobre População em Bucareste (1974), "o desenvolvimento é o melhor contraceptivo".

Já se observou que os programas de planejamento familiar do governo que não abrangiam a saúde reprodutiva, a qualidade dos serviços e a educação não tiveram boa acolhida nem a adesão da parte das mulheres. Em comparação com os programas oferecidos pelas ONGs, os programas de planejamento familiar do governo são ineficientes e não consideram a satisfação das pacientes uma necessidade. Isso ficou evidente com as avaliações da continuidade da prática, que era mais importante do que o número de mulheres alcançadas pelos projetos. Assim,

10. Apesar de ser a redução da mortalidade infantil uma condição para o declínio da fecundidade, ela não é uma garantia, pelo menos a curto prazo. O planejamento familiar integrado à tentativa de reduzir a mortalidade infantil é uma das estratégias mais eficientes em termos econômicos para a consecução desse objetivo. A alta mortalidade infantil tem efeitos biológicos e psicológicos sobre a fecundidade. Sobre os efeitos psicossociais da mortalidade infantil no Nordeste, cf. Scheper-Hughes *et al.* (1991).

na década de 1980, foi feito um ajuste de modo a forçar o programa a incorporar essas novas dimensões.

Foram estabelecidas quatro linhas de trabalho. A primeira foi dedicada à educação, à saúde e às oportunidades econômicas das mulheres nos EUA e nos demais países. A segunda linha, relacionada com a primeira, priorizava a atenção às mães e aos filhos na gravidez de alto risco, atuando na melhoria da saúde, da nutrição e do desenvolvimento intelectual inicial. A terceira linha direcionou o apoio para o desenvolvimento de políticas populacionais eficazes através de pesquisas. A Fundação financiou a formação de cientistas sociais locais, encorajando-os a elaborar análises dos problemas nacionais e a usar abordagens mais eficientes do desenvolvimento das políticas públicas. Comprovou-se que esses cientistas tinham um impacto muito mais favorável no governo e na sociedade do que as agências e agendas internacionais. A quarta linha, de menor importância para o Brasil, enfocou os movimentos migratórios e de refugiados dentro dos programas Direitos Humanos, Pobreza Urbana e Relações Internacionais. Essas linhas de trabalho objetivavam a criação de um ambiente socioeconômico que promovesse a motivação, as competências e os meios para escolher famílias menores. Defendia-se essa abordagem com base em valores como dignidade humana, sensibilidade cultural e a liberdade de escolha entre alternativas. Assim, a Fundação procurou influenciar os recursos das agências governamentais de ajuda internacional e os governos dos países onde atuava.

Três estratégias orientaram o programa: 1) fortalecer a motivação para a redução da fecundidade; 2) melhorar a qualidade e eficácia dos programas de planejamento familiar, nos quais é fundamental o desenvolvimento de métodos contraceptivos mais seguros, mais aceitáveis e melhores; e 3) análises científicas locais sobre os efeitos do crescimento populacional no bem-estar econômico e social com o objetivo de formar a opinião pública.

Essas iniciativas foram tomadas no contexto da discussão de modelos de desenvolvimento da época. Com a falência dos modelos convencionais de desenvolvimento da década de 1960, surgiram conceitos novos, como desenvolvimento endógeno (Sachs, 1986 e Hô, 1988), desenvolvimento local, desenvolvimento sustentável (McCormick, 1992) e desenvolvimento cultural, valorizando, assim, um processo construído de baixo para cima por aqueles que deveriam se beneficiar do desenvolvimento, a começar com suas necessidades e aspirações. A eficácia do modelo participativo – isto é, da participação da comunidade na tomada de decisão – foi observada e incorporada aos novos modelos, muitas vezes com os antigos objetivos, como foi o caso do "empoderamento" das mulheres no qual elas se tornavam as agentes controladoras.

Assim, o interesse da Fundação em financiar projetos de e para mulheres tinha raízes em áreas de programa diversas embora interligadas. O apoio aos movi-

mentos das mulheres e ao desenvolvimento dos estudos sobre a mulher figura entre as maiores contribuições do programa do Escritório do Brasil.

O Desenvolvimento dos Estudos sobre a Mulher e as Relações de Gênero e o Movimento Feminista

O apoio aos estudos da mulher, das relações de gênero e ao movimento feminista ocorreu através de diversos programas da Fundação, que, em seu conjunto, tiveram importante impacto sobre o desenvolvimento dessas áreas de atuação. Dentro do contexto brasileiro, esse campo de estudos desenvolveu suas próprias singularidades, privilegiando a pesquisa (em relação ao ensino) e a pós-graduação (no tocante à graduação) (Rosemberg, 1993, e Heilborn e Sorj, 1999). A universidade foi um dos principais contextos para a produção e divulgação desse conhecimento. Outros espaços que se devotaram também aos estudos sobre a mulher compreendem as ONGs, a Igreja Católica, os partidos políticos e as instituições governamentais, que, em muitos casos, produzem conhecimento sobre o qual foram embasadas as intervenções (Rosemberg, 1993).

As pesquisas nessa área tiveram início com iniciativas individuais isoladas no curso dos anos de 1970. Nessa década, sob a influência da esquerda e da Igreja Católica, que se uniram nas críticas ao controle da natalidade, a sexualidade e o corpo ficaram de fora da agenda temática, dirigindo-se o foco, ao invés, para a mulher trabalhadora. Em 1974, a Fundação Carlos Chagas (FCC) fundou o Coletivo de Pesquisas sobre a Mulher (CPM), seguido, um ano depois, pelo Programa de Pesquisas sobre o Trabalho e a Educação da Mulher (PPTEM), dedicado às pesquisas individuais, ao levantamento bibliográfico, à criação de um concurso de pesquisas e de um centro de documentação. Procuravam-se formas alternativas de trabalho, metodologias participativas e um rompimento com os modelos elitistas (Rosemberg, 1993, p. 213).

A partir de 1975, a política de distensão do governo Geisel e a Década da Mulher anunciada pelas Nações Unidas motivaram os grupos feministas a organizar-se e a encaminhar suas reivindicações. Com a abertura política a partir de 1982, tais reivindicações transformaram-se em políticas públicas progressistas, tais como a criação de conselhos estaduais[11] e federal, de delegacias de mulheres e do Paism e a introdução da agenda feminista na Constituinte. O movimento feminista e os estudos

11. Em 1983, criou-se em São Paulo o Conselho Estadual da Condição Feminina, iniciativa que se estende, em 1990, a 34 conselhos estaduais e municipais e contribuiu para a criação, em 1955, do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher. A interação institucional entre a academia e o feminismo militante intensificou-se através dos conselhos. Isso facilitou a participação por meio de iniciativas específicas, como programas de apoio a teses sobre a questão da mulher do CNDM (1987) com o apoio da Capes (Rosemberg, 1993).

sobre a mulher desenvolveram-se nesse período de forma interligada e simultânea (Rosemberg, 1993; Navarro e Barrig, 1994). Nas palavras de Fúlvia Rosemberg, as acadêmicas militaram e as militantes pesquisaram.

O marco histórico na trajetória do campo dos estudos sobre a mulher foi a doação feita à FCC para a criação, em 1978, do primeiro Concurso de Dotações para Pesquisa sobre a Mulher Brasileira, que desempenhou importante papel no desenvolvimento da área tanto em pesquisa científica quanto no incentivo à aceitação da nova disciplina que nascia apoiada por essa prestigiosa instituição. Financiados pelo programa Direitos Humanos da Fundação, esses concursos deram maior relevância à área de saúde reprodutiva em função do apoio dado a projetos de pesquisa que resultaram no livro *Direitos Tardios: Saúde, Sexualidade e Reprodução na América Latina*[12]. A integração entre feministas e acadêmicas teve forte impacto na produção de novos conhecimentos que viriam a influenciar e a subsidiar as políticas públicas.

Por volta de 1990, numa segunda fase do movimento, esse campo sofreu algumas mudanças importantes no âmbito teórico e conceitual, com a introdução do conceito de gênero e uma crítica crescente, da parte de um grupo de pesquisadoras, segundo a qual a produção literária sobre o tema era descritiva e superficial. Considerado um avanço por muitas, outras, como Ana Alice Alcântara Costa e Cecília Maria Bacellar Sardemberg (1994), acreditavam que o gênero como um modelo analítico distanciou as ativistas dos grupos universitários. Para muitas, esse distanciamento foi intencional. Enraizada na crença das acadêmicas de que o distanciamento da política é uma condição necessária para a excelência na produção científica, parte da academia distanciou-se da militância. Além disso, muitas criticaram a prioridade dada à dimensão simbólica em detrimento da estrutural (Costa e Bruschini, 1992, p. 8 *apud* Rosemberg, 1993). Apesar dos avanços que a abordagem de gênero trouxe ao campo de forma geral e à saúde reprodutiva em particular, ainda existe uma carência de estudos que enfoquem os modelos de desenvolvimento, a globalização, o impacto das políticas públicas, os movimentos sociais, a identidade e ideologia e o desenvolvimento de teorias feministas (Navarro e Barrig, 1994). O campo de estudos da mulher, como se pode observar pelas participantes do III Encontro da Redefem (Rede Feminista), realizado na Universidade Federal Fluminense (UFF), em 2001, ainda é dominado por mulheres urbanas, graduadas, brancas e de classe média.

A institucionalização dos estudos sobre a mulher, um importante indicador do desenvolvimento do campo, começou em 1980, com a criação do primeiro Núcleo de Estudos da Mulher (NEM), vinculado à PUC-RJ. Este cresceu para chegar a

12. Organizado por Albertina Costa, 1997.

vinte núcleos em 1990 e a cerca de quarenta em 1994 (Costa e Sardemberg, 1994). No entanto, esse movimento não ocorreu sem dificuldades e enfrentou o conservadorismo e a marginalização, bem como o paternalismo da parte das universidades e das agências de fomento, cujos programas visavam ao controle da natalidade entre os pobres (Rosemberg, 1993). Houve um aumento do número de teses e cursos, principalmente de pós-graduação, e de grupos de trabalho com o enfoque nos estudos de gênero durante as reuniões das associações profissionais – importantes indicadores do crescimento da área e da incorporação do conceito de gênero a esse campo (Heilborn e Sorj, 1999).

Determinantes da institucionalização da área, os financiamentos das agências internacionais a pesquisadoras individuais e a seus pequenos projetos reforçaram "a fragmentação do conhecimento, dificultaram a formação de equipes, a manutenção de uma produção continuada e a renovação dos quadros" (Rosemberg, 1993, p. 222). Tais problemas foram mitigados em parte com a ajuda contínua da Fundação Ford entre 1978 e 1998, até mesmo durante períodos de crise econômica em que outras agências de fomento retiraram seu apoio para investir em problemas de maior visibilidade no exterior ou em países menos desenvolvidos (Rosemberg, 1993).

Para minimizar o isolamento dos núcleos do Norte e do Nordeste, foi criada a Rede Regional do Norte-Nordeste de Estudos e Pesquisas sobre a Mulher e Relações de Gênero (Redor), no primeiro encontro dos núcleos dessas regiões, organizado, em 1992, pelo Núcleo de Estudos Interdisciplinares da Mulher (Neim), ligado à UFBA, com o apoio da Fundação Ford e do CNPq. Diante do sucesso da Redor, em 1994, num seminário organizado por Neuma Aguiar na UFF, foi criada a Redefem, aberta a indivíduos, a núcleos de pesquisas e a ONGs, com o propósito de reunir os núcleos no âmbito nacional.

Finalmente, cabe ressaltar a criação da *Revista de Estudos Feministas (REF)*, considerada por muitas feministas o melhor exemplo da maturidade teórica e metodológica e comparável a publicações similares dos EUA. Com seu primeiro número lançado em outubro de 1992 na reunião da Anpocs (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais), a *REF* se configura como a única revista do tipo na América Latina, reunindo militantes e pesquisadoras na sua produção. Ao completar uma década, a *REF* tem dedicado um espaço significativo à saúde e aos direitos reprodutivos, através da divulgação dos resultados de pesquisas, das discussões sobre políticas públicas e das análises do movimento feminista. Com o apoio do programa Direitos Humanos da Fundação, a *REF* é um exemplo da interligação dos programas dessa agência para o desenvolvimento de um campo interdisciplinar.

Alguns problemas, limitações e desafios podem resumir-se nas palavras de uma feminista: os estudos sobre a mulher e das relações de gênero são "um produ-

to das ciências sociais brasileiras e, como tal, apresentam vários traços de cada disciplina desse campo" (Navarro e Barrig, 1994) – isolamento relativo dentro da América Latina, uma concentração da produção e de recursos no Sudeste e intercâmbios regionais limitados. Além desses problemas, porém, aponta-se a ausência de rupturas acadêmicas num campo reconhecido como interdisciplinar. No entanto, a valorização de padrões estabelecidos de excelência acadêmica tendeu a afastar o setor do movimento das mulheres como um todo. As tensões surgidas entre pesquisadoras e as demandas das ativistas também prejudicaram as possibilidades de que as pesquisas apoiassem e avaliassem os programas e as políticas públicas (Scheper-Hughes *et al.*, 1991; Navarro e Barrig, 1994). Apesar da formação das redes de centros de pesquisa, falta uma troca de idéias entre as acadêmicas e as militantes. Tampouco os currículos universitários receberam influência da construção dessa área do conhecimento. Remanescem problemas e desafios, entre os quais: 1) as disparidades regionais no tocante à distribuição dos recursos humanos e financeiros para estudos feministas; 2) a falta de estudos comparativos; e 3) a ausência de pesquisas sobre questões como gênero e raça, políticas públicas, novas visões e modelos de desenvolvimento. Em termos da questão racial, o ativismo avançou mais que a pesquisa, setor em que a raça e a etnia continuam praticamente invisíveis (Navarro e Barrig, 1994). Na década de 1990, surgiram o interesse e a coleta de dados sobre os homens, enfocando principalmente as questões relativas à masculinidade e sexualidade (Heilborn e Sorj, 1999), bem como a violência de gênero.

Projetos recentes financiados pela Fundação procuram remediar esses problemas. Comprometidos com uma abordagem interdisciplinar e intersetorial da pesquisa e do ensino, procuram, através de diversas estratégias, compreender a relação entre desigualdade de gênero, sexualidade e saúde reprodutiva. Os fatos mais importantes foram a criação e o desenvolvimento de programas de pesquisa e ensino em saúde reprodutiva em prestigiosas instituições e o enfoque dado ao desenvolvimento de conceitos e metodologias de ciências sociais e a relação entre pesquisa e formulação de políticas públicas. Três projetos destacaram-se bastante a partir dos anos de 1990. Desde 1992, a Fundação desembolsou 2 535 498 dólares para financiar um projeto com a duração de dez anos: o Programa de Pesquisa e Formação em Saúde Reprodutiva e Sexualidade do Nepo (Núcleo de Estudos Populacionais), vinculado à Unicamp. Foram repetidos a cada ano para cerca de 25 cientistas sociais, profissionais da saúde, jornalistas e advogados cursos de formação, com a duração de um mês, que versavam sobre demografia, epidemiologia, sociedade e políticas nas áreas de saúde reprodutiva e sexualidade. Em 1998, o programa havia formado 160 profissionais e pesquisadores, 40% dos quais eram oriundos do Norte e do Nordeste. A última doação abrangeu também o "Estudo Multicêntrico do Impacto da Nova Legislação Brasileira na Esterilização Voluntária".

Destacam-se ainda dois projetos inter-regionais de pesquisa e formação de pessoal. O primeiro, desenvolvido desde 1996 por três centros de excelência em pesquisa sobre saúde reprodutiva – o Instituto de Medicina Social (IMS), ligado à Uerj, o Nepo da Unicamp e o Programa de Estudos de Gênero e Saúde/Instituto de Saúde Coletiva (Musa) na UFBA, oferece cursos intensivos sobre metodologia de pesquisa nas áreas de sexualidade e saúde reprodutiva. Os cursos, que visam ao fortalecimento dos fundamentos teórico-metodológicos das ciências sociais aplicadas, são oferecidos anualmente em regiões alternadas. Ao final de cada curso, os alunos concorrem a uma bolsa de pesquisa e os escolhidos trabalham sob a supervisão direta dos professores. Desde 1996, o programa, que recebeu da Fundação Ford mais de um milhão de dólares, já formou mais de 140 pesquisadores jovens, 63 dos quais foram contemplados com bolsas de pesquisas. Entre os temas do projeto figuram a violência sexual, a contracepção, os direitos reprodutivos dos adolescentes e a qualidade dos serviços de saúde. O outro projeto de pesquisa quantitativa e qualitativa comparativa digno de nota investigou a gravidez dos adolescentes no Rio de Janeiro, em Porto Alegre e em Salvador e é dirigido pelo IMS/Uerj, pelo Núcleo de Pesquisas em Antropologia, Corpo e Saúde (Nupacs) na UFGRS e pelo Musa/UFBA.

Em suma, o campo dos estudos sobre a mulher/relações de gênero avançou consideravelmente desde 1977, ganhando visibilidade e legitimidade acadêmica, com uma produção científica de alta qualidade que, pelo menos no início, teve grande impacto nas políticas públicas. Nesse sentido, o Brasil se destaca na América Latina como o único país que, até 1994, recebeu um apoio consistente que lhe permitiu esse desenvolvimento pioneiro.

A Fundação desempenhou papel primordial tanto no desenvolvimento dos estudos sobre a mulher e das relações de gênero (Heilborn e Sorj, 1999) quanto no movimento feminista. Apesar de seu compromisso inicial com o desenvolvimento dos estudos sobre a mulher, o movimento feminista dos anos de 1980 dedicou-se à educação popular e aos serviços oferecidos às mulheres pobres na área de saúde reprodutiva e de direitos reprodutivos. Paralelamente à transição demográfica, essas áreas ganharam visibilidade e legitimidade. As feministas enfatizaram os problemas advindos da abordagem controlista das clínicas de planejamento familiar não-governamentais e as deficiências do sistema de saúde pública, como a não-consideração das demandas de saúde reprodutiva e da autodeterminação das mulheres; a falta de informação e o acesso inadequado aos métodos; a precariedade dos serviços prestados; o viés evidente de classe e de raça; e a maior valorização da medicina curativa em detrimento da educação e da prevenção (Correa, 1998). Apesar da diversidade de motivações, a Fundação e as feministas concordavam em suas propostas de intervenção. No entanto, o apoio dessa agência a grupos de mulheres atendeu

ao mesmo tempo aos objetivos controlistas, tão criticados freqüentemente pelas feministas, e aos propósitos de seus outros programas.

O SOS Corpo, Gênero e Cidadania, a primeira ONG feminista do Brasil a trabalhar com saúde da mulher, é o grupo que melhor ilustra os objetivos da Fundação Ford. Fundado em Recife em 1980, o SOS-Corpo recebeu apoio dessa agência de fomento desde 1982 e exerceu importante papel na elaboração, implantação e monitoração de políticas públicas no âmbito local, estadual e nacional. Sua agenda de pesquisa, ação e intervenção comunitária, bem como sua capacidade de articulação com outras ONGs e analistas políticos, trouxeram-lhe reconhecimento nacional e internacional[13]. Entre as outras ONGs feministas, financiadas pelo programa Saúde Reprodutiva da Fundação, que também contribuíram para essas iniciativas nos anos de 1980, figuram o Centro Feminista de Estudos e Assessoria (Cfêmea), do Distrito Federal, o Coletivo Feminista Sexualidade e Saúde (CFSS), o Centro de Estudos e Comunicação em Sexualidade e Reprodução Humana (Ecos), ambos de São Paulo, e Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação (Cepia), do Rio de Janeiro.

A década de 1980, de grande atividade militante, caracterizou-se pela profissionalização das ativistas (no tocante às relações formais de trabalho) dentro de um modelo organizacional mais formal – a ONG – e pela ampliação de temas essenciais (aborto, sexualidade, violência contra a mulher) e de atividades (grupos de conscientização e organização das mulheres, prestação de serviços no caso de violência contra a mulher, saúde reprodutiva, consultoria e, em alguns casos, pesquisas).

A saúde da mulher – a principal questão de saúde pública nos anos de 1980 graças ao movimento feminista – sofreu um retrocesso no início dos anos de 1990, limitando-se os avanços tão-somente à elaborações de documentos. Nesse meio tempo, os preparativos para as conferências da ONU no Cairo e em Beijing permitiram mais uma vez uma participação significativa das acadêmicas e das ativistas feministas na elaboração do relatório oficial da delegação brasileira à International Conference on Population and Development (ICPD), nos encontros internacionais que antecederam a reunião do Cairo e nas iniciativas governamentais pós-Cairo sobre a elaboração, o monitoramento, a implantação e avaliação das políticas públicas. Apesar da influência no plano federal, a descentralização dos serviços exigiu a intensificação da ação nos níveis locais e estaduais.

Nesses processos pré-Cairo e pós-Cairo, a articulação da Rede Nacional Feminista de Saúde e Direitos Reprodutivos (Rede Saúde) foi fundamental. Funda-

13. Entre seus projetos, o trabalho com diversas ONGs tinha em mira a incorporação da abordagem de gênero nos programas de pesquisa e intervenção, monitorando a aplicação da Plataforma de Ação do Cairo pelo governo estadual de Pernambuco em colaboração com o Nesp/UnB; colaboração com o Ministério da Saúde na Campanha Nacional de Prevenção do Câncer Uterino e com o governo do estado de Pernambuco para melhorar a qualidade de informação e dos serviços de triagem de câncer no seio e de HIV/Aids entre as mulheres de baixa renda.

da, em 1991, por Maria Betania d'Ávila (da SOS-Corpo) e por Maria José de Araújo (da CFSS), a Rede Saúde agrega grupos feministas, núcleos de pesquisa, advogadas, pesquisadoras e profissionais de saúde de modo a atuar de forma interligada a fim de garantir o acesso da mulher a serviços de saúde reprodutiva de qualidade. Com um conselho diretor e 149 afiliadas em cinco regionais, a Rede Saúde monitora as atividades dos conselhos de saúde e as comissões de mortalidade materna, atua na elaboração e implantação de políticas públicas e em projetos específicos financiados pela Fundação, como a publicação de livro que ressaltava os projetos vitoriosos que adotaram a Plataforma de Ação do Cairo. Procurando influenciar a opinião pública e os formadores de opinião, a Rede Saúde distribui seu *Boletim*, agora bimensal, por fax e por correio eletrônico. Sua revista quadrimestral tem uma tiragem de sete mil exemplares distribuídos para ONGs, movimentos sociais, grupos de pesquisa, órgãos do governo, conselhos médicos regionais e associações médicas nacionais.

Essas articulações feministas, estimuladas pelas conferências da ONU que incentivaram a organização transnacional, a diversificação e a globalização do movimento, ultrapassaram as fronteiras nacionais. O apoio a ONGs feministas do Sudeste foi vital para a consolidação desse movimento no plano nacional e internacional. Essa reconfiguração do movimento implicou a especialização profissional dentro do enfoque cada vez mais técnico das políticas públicas. Essas mudanças foram uma decorrência também das novas políticas e desenvolvimentos internacionais, das reformas do Estado e das prioridades das agências de fomento. O trabalho de base voltado para a educação pública, a mobilização e o empoderamento das mulheres restringiu-se a poucas ONGs (Álvarez, 1998a).

Apesar da fecundidade da militância profissionalizada, o modelo das ONGs apresenta limitações e problemas. O sucesso do feminismo nos espaços das políticas públicas não causou o mesmo impacto na opinião pública. Apesar de algumas ONGs e ativistas possuírem uma identidade dual – profissional e ativista –, como disse Sonia Álvarez, ex-assessora do programa Direitos Humanos do Escritório do Brasil, a maioria dessas ONGs são formadas por mulheres brancas de classe média do Sudeste, cujas especializações profissionais estão dirigidas para a atuação em políticas públicas. As expectativas do governo e os resultados a curto prazo das agências de fomento no tocante a profissionalismo e alto impacto prejudicaram a mobilização no plano local e aumentaram a distância entre o movimento feminista e as comunidades de base. Ademais, as estruturas de organização e de tomada de decisão das ONGs são fechadas aos estranhos e, embora a idéia que passam seja a de serem intermediárias, não representam de fato a sociedade civil.

Um Novo Paradigma: Sexualidade e Saúde Reprodutiva

Em 1983, integrando os processos de democratização e descentralização dos serviços de saúde, o Paism introduziu mudanças significativas e pioneiras nos serviços de saúde da mulher, com um novo enfoque da informação e do acesso a serviços de qualidade durante toda a vida da mulher (inclusive o oferecimento de todos os métodos contraceptivos) e da descentralização desses serviços. Mesmo que nunca tenham sido implantadas (com raras exceções)[14], essa amplas propostas já representam um grande avanço em modelos e estratégias para a saúde feminina, com muitos vínculos com a Plataforma de Ação do Cairo, que foi elaborada quase uma década depois.

A nova Constituição de 1988, que ampliou a proteção dos direitos, causou um impacto significativo na saúde em geral e na saúde reprodutiva em particular. Com a implantação do Sistema Único de Saúde (SUS), um sistema de saúde universal, integrado e descentralizado, foram criados mecanismos de controle social através de conselhos de saúde nos âmbitos nacional, estadual e municipal. Tais avanços encontraram problemas e desafios na falta de compreensão, de compromisso e de competência na oferta dos serviços.

Em 1989, uma avaliação rigorosa do programa População redirecionou a programação da Fundação Ford, como afirma o documento "Reproductive Health: A Strategy for the 1990s", com um novo enfoque da igualdade de gênero, da preferência sexual e da saúde reprodutiva. Essa mudança de paradigma reconheceu a plenitude dos direitos sexuais e reprodutivos, ampliando a definição de saúde reprodutiva, que passou a abranger o acesso a métodos seguros e eficazes de contracepção, o aborto e a maternidade sem riscos, as doenças sexualmente transmissíveis (DSTs), a Aids e a educação sexual. Nessa nova concepção, os principais objetivos da programação passaram a ser a melhoria das relações de gênero e maior atenção às necessidades das pessoas, das famílias e das comunidades excluídas.

Em termos organizacionais, o programa Sexualidade e Saúde Reprodutiva foi incorporado, em 1996, ao Asset Program da Fundação no âmbito mundial (Asset Building and Community Development – ABCD). Essa mudança baseou-se na lógica de que a saúde reprodutiva constitui um recurso humano decisivo para a redução da pobreza e da injustiça social e, assim, as demandas de saúde são determinadas pelos recursos individuais, como o conhecimento, a renda, a educação, a fé e a comunidade, na mesma proporção que os serviços e os recursos naturais. Essa orientação promoveu maior colaboração entre especialistas das áreas de religião,

14. A implantação, durante a descentralização do SUS, enfrentou o desafio da aprovação no âmbito local, bem como dificuldades políticas, técnicas, financeiras, e ainda a resistência do modelo curativo de assistência à saúde.

ciências sociais e direitos da mulher, assim como o desenvolvimento econômico e comunitário. O foco foi dirigido para ambientes mais amplos, sociais, culturais, jurídicos, políticos e econômicos, que influenciam os aspectos reprodutivos do desenvolvimento humano.

Essa mudança de paradigma se afina com os conceitos e as propostas feministas. Enquanto a Fundação Ford exerceu papel destacado no movimento internacional que resultou no Plano de Ação do Cairo em 1994, ao mesmo tempo o Plano do Cairo influenciou a programação. Entre os principais objetivos, destaca-se a formação de pesquisadores em ciências capazes de analisar os fatores estruturais envolvidos nos campos da saúde reprodutiva e dos direitos de reprodução, o empoderamento e a capacitação das mulheres com vista ao trabalho em saúde reprodutiva e a promoção do debate sobre aspectos éticos e legais da saúde e direitos reprodutivos.

O paradigma de saúde reprodutiva legitimado no Cairo levou em conta os problemas populacionais, mas a partir de uma perspectiva mais abrangente, centrada no indivíduo. Sem dúvida, representou uma estratégia mais eficaz para alcançar a redução da fecundidade e outros objetivos do desenvolvimento. Muitos programas existentes, com uma abordagem controlista, adotaram a nova perspectiva de direitos humanos e justiça social.

Apesar dos avanços em termos de transição demográfica e de declínio da fecundidade tão almejados pelos programas anteriores da Fundação, muitos problemas ainda persistem: os mais altos índices de mortalidade materna da América Latina, a gravidez na adolescência, a pauperização e feminização da Aids e os altos índices de esterilização[15], as cesarianas e o aborto clandestino, o que indica escolhas reprodutivas limitadas devido ao acesso inadequado aos serviços.

A Fundação tem papel proeminente no movimento de saúde reprodutiva, não apenas em função de suas diretrizes programáticas mas também pela consistência de seu apoio. Com a redução dos financiamentos públicos em pesquisas e bolsas de estudo, fontes alternativas de apoio reagiram ao declínio da fecundidade no Brasil, à maior prevalência da contracepção e ao nível crescente de desenvolvimento do País, transferindo seus recursos para outros países e desestabilizando, dessa maneira, grande número de organizações brasileiras.

A evolução desse movimento segue de perto a transição demográfica no Brasil. O declínio da fecundidade brasileira nos últimos quarenta anos assinala uma das maiores transformações sociais contemporâneas ocorridas no País, principal-

15. A associação entre esterilização e cesárea é particularmente alarmante e investigações sobre as causas e mecanismos do fenômeno por pesquisadores e, mais recentemente (1992), por uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) enfocaram motivações raciais, interesses internacionais e disponibilidade de métodos alternativos para a população de baixa renda.

mente se tivermos em mente a ausência de uma política populacional oficial. A taxa de fecundidade, em todas as categorias socioeconômicas, grupos étnicos e raciais e em todas as regiões, caiu de 6,2 filhos por mulher, em 1960, para 4,1 em 1980 (Merrick e Berquó, 1983), chegando a 2,2 em 2000 (IBGE, 2001). Inúmeros estudos identificaram os processos e os atores institucionais que contribuíram para o fenômeno: o Estado, a Igreja Católica, o movimento das mulheres, a atuação de programas populacionais com apoio internacional, a educação, a urbanização (Martine, 1996), o impacto da mídia, a industrialização e aumento do crédito para consumo, a previdência social (Faria, 1997-1998), a mobilidade social (Pastore e Silva, 2000) e os profissionais de saúde (Potter, 1999 e Caetano, 2001). Críticas feministas denunciam que essas explicações estruturais não consideram o ônus da transição demográfica para a mulher brasileira: esterilizações, cesáreas e abortos clandestinos. Hoje a esterilização, que alcança 40% das mulheres entre 15 e 49 anos (Bemfam/DHS, 1997), é considerada o determinante mais importante da redução da fecundidade (Goldani, 2002). No dizer dessa pesquisadora, a "medicalização das relações sociais" é um dos meios de expressar a complexidade das relações entre a medicina, a família, o Estado e a transição demográfica (Goldani, 2002).

A Contribuição do Programa de Aids para o Campo da Saúde Reprodutiva

A epidemia de HIV/Aids evoluiu rapidamente no Brasil a partir de 1982, quando foram notificados os primeiros casos, tornando-se um dos mais graves problemas de saúde pública no País. A partir de 1987, o Escritório do Brasil assumiu um papel decisivo na expansão e fortalecimento das respostas civis à epidemia, proporcional ao crescimento das dimensões da crise na saúde. O apoio começou com uma pequena doação, com o propósito de criar um centro nacional de referência que facilitasse a cooperação entre ONGS: a Associação Brasileira Interdisciplinar da Aids (Abia), fundada, em 1986, pelo sociólogo Herbert de Souza. Em 1988, foi lançado pela Fundação um programa de Aids, com estratégias adequadas às particularidades da epidemia no contexto brasileiro: 1) o apoio às ONGs que desenvolviam modelos educativos e de prevenção (Grupo de Apoio à Prevenção da Aids [Gapa] no Rio de Janeiro e em São Paulo); 2) apoio a uma ONG intermediária, Abia, que deveria servir de centro de recursos e de câmara de compensação para ONGs menores e monitorar políticas governamentais de Aids; e 3) pesquisas em ciências sociais sobre a Aids no Brasil (IMS/Uerj).

Tais iniciativas foram tomadas num momento em que o governo ainda não havia reconhecido a epidemia nem se mobilizado diante de tão grave problema; serviram, portanto, de instrumento para promover diversas respostas da sociedade civil diante do HIV/Aids e para organizá-las a fim de atuarem no espaço das políticas

públicas. Desde então, em conseqüência da dimensão e da complexidade da epidemia, houve uma diversidade de respostas da comunidade e do governo. Foram criados pelo governo programas de Aids nos âmbitos nacional, estadual e local e mais de quatrocentas ONGs se dedicam atualmente ao trabalho de educação e de prevenção. Na metade da década de 1980, as iniciativas brasileiras foram reforçadas pela articulação com respostas internacionais e intergovernamentais à epidemia. O apoio financeiro e técnico de organismos como a Organização Pan-americana de Saúde, a Organização Mundial de Saúde por meio de seu Programa Global de Aids, a Comunidade Econômica Européia e os governos da França e dos Estados Unidos através da Unaids, foi fundamental para projetos de controle e de prevenção. Em 1995, o Ministério da Saúde lançou um amplo programa de prevenção e controle do HIV/Aids, com a duração de quatro anos, financiado por um empréstimo de 160 milhões de dólares do Banco Mundial com a contrapartida de 90 milhões de dólares do governo brasileiro. Essa iniciativa tornou-se um programa-modelo para países em desenvolvimento. Foi renovada, em 1999, com a alocação de mais 165 milhões de dólares do Banco Mundial e 135 milhões do governo brasileiro.

O padrão epidemiológico inicial, no qual a transmissão do HIV ocorria principalmente através do contato homossexual entre homens e da transfusão de sangue, sofreu uma alteração. A partir do momento em que o uso de drogas intravenosas e a relação heterossexual se tornaram os principais meios de transmissão do HIV, a incidência da infecção entre as mulheres e os pobres cresceu assustadoramente. Como observou Walter Almeida, secretário-geral da Abia de 1986 a 1991, a história da Aids no Brasil é a história da pobreza[16]. O grau de feminização e de pauperização da Aids durante a década de 1990 é mostrado na proporção de casos entre homens e mulheres, que saltou de 35:1 para 2:1, provavelmente o maior aumento no mundo. Em São Paulo, o estado com os melhores registros epidemiológicos do País, a Aids é a primeira causa de morte entre mulheres de 20 a 34 anos.

Diante da evolução do quadro e de sua gravidade, a Aids deu legitimidade e visibilidade à sexualidade como área de investigação e de urgência na produção de conhecimento sobre comportamento sexual, atitudes e relações de gênero. Trouxe também o debate sobre direitos e saúde sexual e reprodutiva para o espaço público, tornando necessário situar o HIV/Aids dentro do panorama mais amplo da saúde reprodutiva da mulher e, num segundo momento, envolver os homens nos projetos de pesquisa e de intervenção. Vários projetos investiram na articulação entre os movimentos de mulheres e os da Aids.

Os resultados do programa da Aids da Fundação foram arrebatadores. O sucesso dos modelos de educação e tratamento elaborados pelos Gapas, inclusive seus

16. Walter Almeida, na reunião do Programa de Aids, Ford Foundation, Rio de Janeiro, 5 de setembro de 1989.

componentes organizacionais e de cuidados, tornou-se visível com sua multiplicação em inúmeras cidades através de organizações governamentais e não-governamentais, assistidas, no último caso, pelos próprios grupos pioneiros.

A Abia configurou-se como o mais importante centro de referência para informações sobre a epidemia, ganhando renome internacional como paradigma para a expansão do movimento das ONGs brasileiras de Aids. Reunindo cientistas sociais, profissionais de saúde, pesquisadores, ativistas e advogados, sob a liderança de Herbert de Souza (Betinho) e do antropólogo Richard Parker, a atuação da Abia na avaliação e monitoramento de políticas públicas relativas a programas de educação e de saúde em todos os níveis de governo; sua colaboração com redes internacionais de Aids e órgãos intergovernamentais; e seu papel central na articulação com organizações feministas e de serviços colocam-na como elemento fundamental entre as iniciativas da Fundação para fortalecer a participação da sociedade civil no contexto da epidemia de HIV/Aids. Além disso, seus materiais educativos estão entre os mais eficientes de todos os desenvolvidos no Brasil.

A institucionalização e profissionalização do movimento foi decisiva para sua atuação na esfera da saúde pública. No entanto, em processo semelhante ao do movimento feminista, o movimento de Aids sofreu os efeitos colaterais do financiamento público e articulação com o governo e da burocratização resultante de inúmeros grupos e organizações (Adams, 1989), que, em grande parte, se distanciaram das comunidades que haviam dado origem ao movimento.

Quando o movimento se expandiu, passando a incluir a oposição à discriminação contra aidéticos e soropositivos, e ingressou na esfera dos direitos humanos, a Fundação acrescentou uma quarta estratégia: os direitos humanos relacionados com a Aids, com implicações e alcance além de todas as dimensões da epidemia. Nesse esforço, destaca-se o Grupo Pela VIDDA, fundado, em 1989, por Herbert Daniel em favor das pessoas aidéticas e soropositivas. O movimento dos direitos da Aids, de um lado, e a visibilidade e articulação internacional, de outro, foram fundamentais no sucesso da defesa brasileira contra acusações da OMC de quebra de patentes pelo governo brasileiro na produção e distribuição do coquetel antivírus – um programa que deu notoriedade ao modelo brasileiro de preocupação com a epidemia.

Desafios Atuais e Perspectivas Futuras

Apesar dos avanços dos anos de 1990 nas políticas de saúde, as questões das disparidades étnicas, regionais e geográficas tão patente nos índices nacionais de desenvolvimento humano se refletem igualmente no perfil de saúde sexual e reprodutiva da população brasileira. As desigualdades regionais e raciais se combinam

no caso brasileiro, pois a porcentagem de não-brancos nas regiões Norte e Nordeste, as mais pobres do país, chega a 70%, em contraste com a média nacional de 46%. Os indicadores de saúde e de desenvolvimento humano são radicalmente inferiores aos das outras regiões do País e os cidadãos desconhecem seus direitos a serviços de saúde e menos ainda a importância de seu papel na administração dos recursos municipais. Essas disparidades étnicas e regionais são tema de pesquisas acadêmicas, que começam a mostrar a influência da presença incipiente de pesquisadores negros. No entanto, nos anos de 1990, os ativistas é que estiveram à frente do movimento para denunciar a exclusão, principalmente de populações negras, do acesso aos recursos e serviços básicos em geral e ao tratamento médico em particular.

Uma das questões que mais mobilizaram o Movimento Negro foi a esterilização. No final dos anos de 1980, ativistas e pesquisadores enfocaram as causas e implicações dos altos índices de esterilização em geral e em particular entre as mulheres de baixa renda. O Movimento Negro e o Movimento Feminista Negro denunciaram o controle racial da natalidade por parte de clínicas e órgãos de planejamento familiar e a possibilidade de uma esterilização eugênica (Geledés, 1991 in Junqueira, 2000). Foram constituídas Comissões Parlamentares de Inquérito nas assembléias legislativas dos estados do Rio de Janeiro (1991), de Goiás (1992), de Pernambuco (1992) e na Câmara dos Deputados (1992). As investigações focalizaram inúmeras questões, tais como a eugenia, as iniciativas estrangeiras, a implantação do Paism e o acesso a métodos contraceptivos, e concluiu que, para as mulheres pobres, as opções limitavam-se à esterilização, ao aborto e à pílula.

Estudos indicam que a distribuição geográfica do uso de métodos contraceptivos define de maneira significativa o perfil da saúde reprodutiva do País e o acesso aos métodos de controle da fecundidade. A dificuldade de acesso cresce com a pobreza e com a distância dos centros urbanos. Estudos recentes[17] indicam também uma forte relação entre esterilização feminina e raça/cor, contrariando muitos estudos anteriores realizados a partir de uma metodologia menos elaborada. A laqueadura tornou-se acessível às mulheres pobres através de mecanismos de oferta gratuita com interesses eleitorais, com 70% dos custos financiados por políticos e médicos (Caetano, 2001). Conforme afirma André J. Caetano (2001), "a combinação perversa de uma estrutura social iníqua com um sistema de saúde que privilegiou historicamente a medicina hospitalar, curativa, intensiva em tecnolo-

17. "O modo como as práticas de esterilização se difundiram de cima para baixo entre os estratos socioeconômicos afeta principalmente a população negra, que tende a ter menos opções efetivas de contracepção em comparação com o grupo de mulheres brancas. Os resultados indicam que as mulheres pardas, quando comparadas com as brancas, têm um risco maior e estatisticamente significativo controlado por fatores regionais, demográficos e socioeconômicos. As mulheres pretas, por outro lado, apresentam menor risco de esterilização do que o das brancas em dois modelos, o que pode estar apontando para uma dificuldade de acesso à esterilização" (Caetano, 2001).

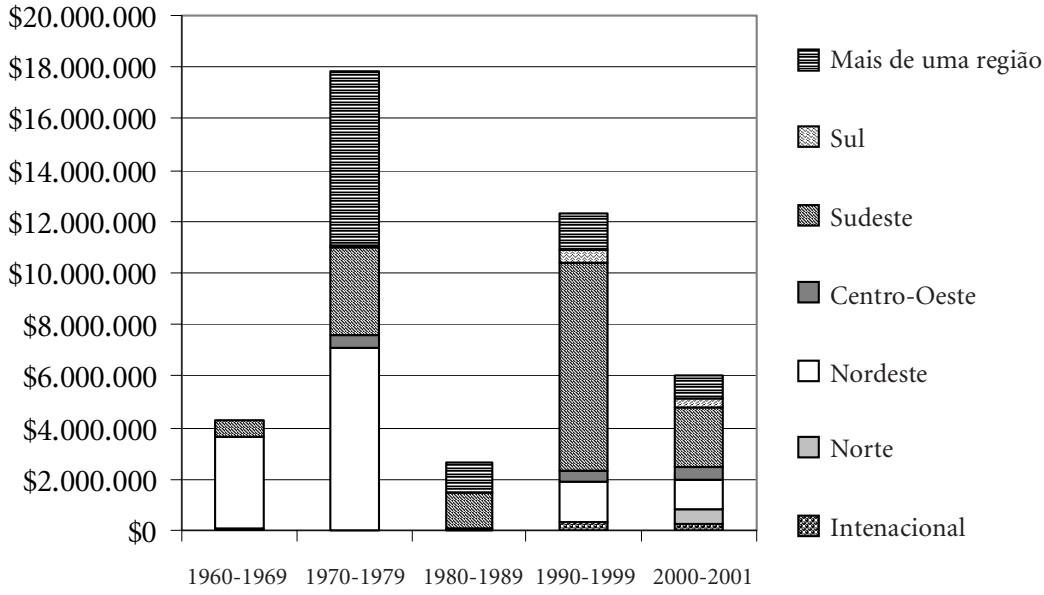
gia e que é universal apenas no nome exclui desproporcionalmente a população negra".

Dentro desse contexto nacional e sob a orientação de Ondina Fachel Leal, assessora do programa a partir do ano 2000, duas novas prioridades foram incorporadas ao programa Sexualidade e Saúde Reprodutiva do Escritório do Brasil: 1) apoio às demandas individuais e comunitárias das regiões mais pobres (Norte e Nordeste) com a estratégia de financiamento das organizações que trabalham com a saúde reprodutiva de afro-descendentes e populações indígenas, a implantação de modelos comunitários de saúde reprodutiva com diagnóstico e avaliação participativa e o incentivo a políticas de sáude pública, à oferta de serviços e de assistência jurídica que inclua homens e jovens; 2) fortalecimento da pesquisa em ciências sociais sobre sexualidade e saúde reprodutiva com ênfase na descentralização do conhecimento e dos recursos de pesquisa e com enfoque nas ciências sociais aplicadas e na capacitação da sociedade civil para usar indicadores quantitativos em suas reivindicações. "O objetivo geral do programa é propiciar um diálogo sobre ética, direitos humanos e direitos reprodutivos que ajude na formulação de princípios orientadores para as relações de gênero, tolerância moral e respeito às populações socialmente vulneráveis" (Leal, 2001).

A primeira prioridade tem o objetivo de aumentar o apoio a populações e grupos historicamente excluídos através da descentralização das doações a fim de atender às necessidades individuais e comunitárias das regiões mais pobres, identificadas no Gráfico 2 pelos campos Norte e Nordeste, de acordo com a região de atuação dos donatários. A categoria "Internacional" inclui principalmente organizações de atuação na América Latina.

Nos anos recentes, pela primeira vez na história do Escritório do Brasil, o programa Sexualidade e Saúde Reprodutiva trabalha com um donatário na região Norte, o Projeto Saúde e Alegria (PSA), e as doações a organizações do Sudeste, prioritárias nas décadas anteriores, são reduzidas a fim de atender às demandas antes negligenciadas das demais regiões. O foco está voltado para as iniciativas comunitárias participativas, o desenvolvimento de modelos de saúde reprodutiva viáveis e o fortalecimento de organizações comunitárias que atuam junto aos conselhos municipais de saúde na monitoração dos recursos descentralizados do Ministério da Saúde de modo a aumentar o acesso à saúde pública. Desse modo, pela primeira vez as doações às ONGs superam o número das destinadas às universidades, como se observa no Gráfico 3, em contraste com a década de 1990, quando eram mais equilibradas. Cabe destacar também que, no processo de descentralização, houve uma mudança também no tipo de ONG a ser financiada. Enquanto as dotações anteriores davam prioridade às ONGs feministas atuantes na esfera das políticas públicas, o programa passou a atender primeiramente as ONGs dedicadas ao trabalho

Gráfico 2. DOAÇÕES PARA SEXUALIDADE E SAÚDE REPRODUTIVA POR REGIÃO E POR DÉCADA (em dólares de 2001)



Fonte: Ford Foundation.

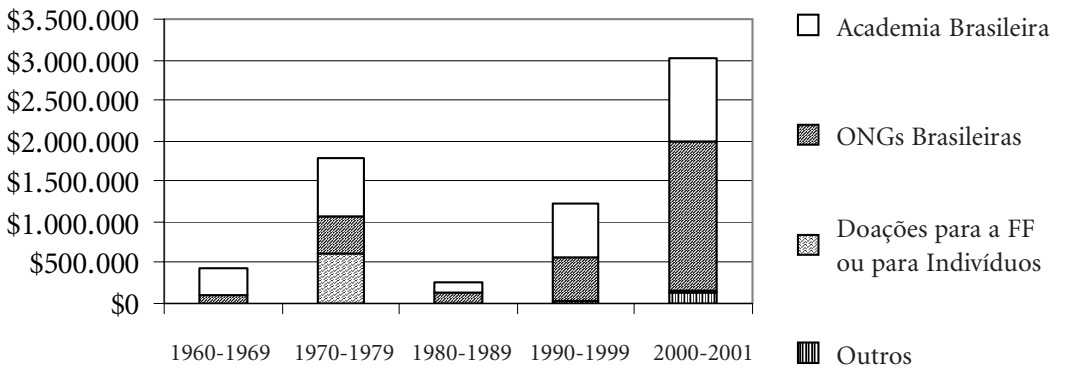
comunitário de base entre grupos excluídos, principalmente no Norte e no Nordeste. O apoio ao Cunhã Coletivo Feminista, ao Projeto Saúde e Alegria e ao Centro de Cultura Negra, que incentivam a saúde e os direitos reprodutivos entre comunidades de baixa renda, respectivamente, na Paraíba, ao longo do rio Amazonas e nos centros de religião afro-brasileiros do Maranhão, ilustram novas iniciativas de atendimento a essas prioridades.

O Projeto Saúde e Alegria (PSA), com sede no Pará, nasceu da experiência prática do médico Eugênio Scannavino Netto, atual coordenador-geral do PSA, e da educadora de arte Márcia Gama com comunidades ribeirinhas extrativistas na região. O PSA foi fundado, em 1985, com o objetivo de utilizar performances de circo e de teatro como instrumento de educação em saúde. Atuando inicialmente junto a dezesseis comunidades ao longo dos rios Amazonas, Tapajós e Araguaia, o apoio da Fundação, a partir de 2001, permitiu-lhe ampliar suas atividades para novas localidades na Floresta Nacional do Tapajós e na Reserva Extrativista Tapajós-Arapuins, alcançando uma cobertura populacional de cerca de vinte mil habitantes.

A importância e as implicações das pesquisas na formulação e avaliação das políticas públicas figuram, desde o início, entre as diretrizes do programa da Fundação, com um enfoque centrado na produção do conhecimento referente às priorida-

des do programa e aos modelos teórico e conceitual utilizados na sua construção. Enquanto os novos paradigmas de saúde reprodutiva e de Aids exigiam estudos qualitativos para aumentar a compreensão da sexualidade, das relações de gênero, da saúde e o exercício de direitos de diferentes grupos no campo sexual e reprodutivo, persistem algumas lacunas no conhecimento quantitativo, ao lado do problema de concentração dos recursos em organizações com sede no Sudeste, uma região já bastante rica. Continuam os problemas, já vistos antes, relacionados com a integração entre a pesquisa teórica e a aplicada, com o intercâmbio entre pesquisadores de área distintas e os ativistas, com o enfoque em questões de políticas públicas, com a falta de interesse na divulgação dos resultados das pesquisas às ONGs e ao governo e na posterior tradução dos resultados em políticas públicas. Por outro lado, as ONGs e os legisladores precisam melhorar sua capacidade de compreender os dados especializados pertinentes a suas áreas. Nesse sentido, o programa Sexualidade e Saúde Reprodutiva procura incentivar a descentralização da capacidade de pesquisa através de uma colaboração entre o Sul e o Sudeste e os centros universitários do Norte e do Nordeste, no sentido de instituir cursos básicos sobre metodologia de pesquisa que enfoquem o uso dos indicadores quantitativos como suporte para as reivindicações em saúde reprodutiva de grupos organizados.

Gráfico 3. MÉDIA DAS DOAÇÕES ANUAIS PARA SEXUALIDADE E SAÚDE REPRODUTIVA POR DÉCADA (em dólares de 2001)



Fonte: Ford Foundation.

Os programas multidisciplinares de pesquisa e formação de pessoal desenvolvidos pelo IMS/Uerj, pelo Musa/UFBA e pelo Nepo/Unicamp e o projeto comparativo de pesquisa em sexualidade e gravidez na adolescência coordenado pelo IMS/Uerj, pelo Nupacs/UFRGS e pelo Musa/UFBA estão satisfazendo a necessida-

de de formar pesquisadores e produzir conhecimento por meio de parcerias entre centros de diversas regiões do País. O financiamento concedido à UFPE para pesquisa aplicada, intervenção comunitária e educação pública em sexualidade e saúde reprodutiva e ao projeto feito em colaboração entre a Fiocruz e a Universidade Federal de Rondônia (Ufro) para uma pesquisa aplicada sobre saúde reprodutiva da população indígena no estado de Rondônia procura atender a essas prioridades e solucionar os problemas já apontados. Em termos de investimento em pesquisa quantitativa, destacam-se dois centros de excelência apoiados pelo programa: o Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar), vinculado à UFMG, para desenvolver sua capacidade de pesquisa no uso das variáveis raça e etnia no campo da saúde reprodutiva, e o Núcleo de Pesquisa e Informação da Universidade Federal Fluminense (Datauff/UFF), para criar um módulo de coleta de dados sobre sexualidade e saúde reprodutiva a ser incorporados à pesquisa anual de opinião pública sobre as questões sociais correntes.

Uma perspectiva mais abrangente do programa Sexualidade e Saúde Reprodutiva inclui homens e jovens, transformando-os num recurso humano e social fundamental dentro da missão de reduzir a pobreza e a injustiça social. Nesse quadro, deve-se entender e considerar as aspirações e perspectivas dos jovens e estabelecer parcerias que levem em conta o importante papel de liderança dessa faixa etária. A igualdade entre gêneros e a saúde reprodutiva incluem e exigem a responsabilidade e participação masculina dentro da família e na comunidade. Algumas ONGs e centros de pesquisa têm recebido apoio financeiro para seus projetos com homens, como a Fiocruz/Nesc-UFRJ, Ecos e Papai/UFPE. Três áreas se destacam no trabalho com homens jovens: violência doméstica, DSTs/Aids e gravidez na adolescência. Uma prioridade do programa é a socialização dos jovens do sexo masculino dentro do modelo de direitos sexuais e reprodutivos e responsabilidades.

Outra área nova que está sendo enfocada é a das Novas Tecnologias Reprodutivas (NTRs), nas quais o Brasil se encontra no mesmo nível de desenvolvimento que os países do Primeiro Mundo, embora ainda falte um debate da sociedade civil sobre bioética e legislação no sentido de orientar o uso desses métodos. Fundado em 1999, em Brasília, pela antropóloga Débora Diniz, o Instituto de Bioética, Direitos Humanos e Gênero (Anis), a filial brasileira da International Network on Feminist Approaches to Bioethics (FAB), desempenha um papel central na assessoria aos legisladores na elaboração e monitoração de políticas públicas sobre as NTRs. Sendo a única entidade do Terceiro Setor que atua no campo da bioética na América Latina, a Anis é formada por uma equipe de pesquisa multidisciplinar com um perfil ao mesmo tempo acadêmico e de ONG, caso único no Brasil.

Finalmente, a vitoriosa resposta brasileira à epidemia de HIV/Aids encontra-se em fase crítica com o término do empréstimo do Banco Mundial em 2002. Com

o peso político global adquirido em 2001, tornou-se estratégico que outros países em desenvolvimento adotem como modelo o programa brasileiro de Aids. Nesse sentido, a Fundação pôs em prática, em 2002, um apoio à cooperação Sul-Sul na difusão de conhecimento e na transferência da tecnologia para a produção de medicação anti-retroviral da Aids, especialmente entre Brasil e Moçambique. Espera-se que cooperações desse tipo tragam benefícios não só para os países assistidos, mas também para o Brasil. O poder de negociação do programa brasileiro será fortalecido com o apoio de outros países para o controle de preço de medicamentos e o governo terá motivos para continuar esse investimento. A partir dos debates internacionais em 2001, essa cooperação promoverá uma reflexão continuada entre ativistas, pesquisadores, profissionais do serviço de saúde, legisladores, a mídia e órgãos governamentais e intergovernamentais, sobre ética, direitos humanos e o direito ao tratamento, com um impacto significativo na opinião pública.

Ao longo de sua história no Brasil, a Fundação Ford desempenhou papel de destaque, tanto na primeira fase de atividade, quando as metas populacionais estabeleciam as diretrizes do programa, quanto na segunda, quando esteve à frente da proposta de novo paradigma em saúde reprodutiva. Nesses quarenta anos, a Fundação apoiou o surgimento e a consolidação de campos de conhecimento em população e saúde reprodutiva, como a demografia e os estudos de gênero, iniciativas que foram incorporadas a seu apoio global ao desenvolvimento das ciências sociais. Em contraste com outras agências internacionais, a Fundação, após as críticas surgidas aos programas de planejamento familiar e de pesquisa biomédica, reviu seus modelos e objetivos iniciais e deslocou seu foco para novos modelos. Esses tiveram papel fundamental no fortalecimento dos movimentos sociais ligados à saúde reprodutiva da mulher, à Aids e, mais recentemente, no apoio às necessidades das minorias étnicas, com ligações com outros programas da Fundação nas áreas de direitos humanos, desenvolvimento sustentável e educação. Entre todos os resultados aqui apresentados, destaca-se a formação de lideranças brasileiras em diversos campos e a articulação e o fortalecimento da competência nacional para definir os problemas e as estratégias prioritárias para grupos na sociedade civil e para o Brasil como um todo.

A programação atual da Fundação ressalta as dificuldades do campo no início do novo milênio. Apesar dos avanços conquistados nas últimas décadas, as desigualdades regionais e étnicas em termos de saúde reprodutiva continuam sendo um grande desafio para o programa. Tendo em vista a limitação dos recursos e das oportunidades existentes fora do Sudeste, a identificação e interação de grupos de base e suas lideranças é particularmente difícil e cria gargalos de comunicação entre os movimentos sociais e os responsáveis pela formulação de políticas públicas. A população desfavorecida precisa conhecer plenamente seus direitos e ter a ne-

cessária preparação para participar das diversas instâncias de fiscalização pública, como os conselhos de saúde municipais. As parcerias entre a sociedade civil, o governo e a profissão médica são outro grande desafio, principalmente no que concerne a um sistema de saúde articulado com os direitos reprodutivos dentro de um quadro de direitos humanos. Outros grupos com importantes demandas são os homens e os jovens, particularmente no tocante a questões de violência doméstica, DSTs e gravidez na adolescência.

Alguns desses problemas persistem. A procura de esterilização continua alta e, portanto, é um importante indicador da fraqueza do sistema de saúde, o qual nem garante serviços de qualidade nem protege os direitos. A feminização e pauperização da Aids é um indicador das disparidades entre os grupos sociais e exige novas estratégias de prevenção, principalmente diante do quadro de mudanças nos financiamentos do Ministério da Saúde. Cabe apontar também que a mortalidade maternal por causa do aborto clandestino continua alta, ao lado dos problemas apresentados pelas brechas científicas e tecnológicas abertas no campo da saúde reprodutiva. Tais questões suscitam considerações bioéticas ainda pouco debatidas tanto no plano do governo quanto no âmbito dos movimentos sociais. Continua a existir a necessidade de gerar programas de políticas públicas e de intervenção que, ao lidar com a saúde reprodutiva de grupos específicos, levem em consideração seus contextos sociocultural, econômico, político e jurídico e estejam afinadas com outras dimensões do desenvolvimento humano. Para que isso ocorra, é vital o incentivo a uma maior articulação entre pesquisadores e ativistas, bem como o desenvolvimento de centros e projetos de pesquisa nas regiões mais pobres, em parceria com outros centros semelhantes do Sudeste e do Sul. Finalmente, considerando suas raízes históricas nos estudos demográficos e populacionais, um dos maiores desafios é o estabelecimento de um programa de saúde fundamentada nos princípios de saúde pública e direitos humanos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADAMS, Michael. (1989). *AIDS in Brazil*. Ford Foundation Consultancy Report.

ÁLVAREZ, Sonia. (1998a). *Bolstering Women's Rights Programming in Brazil*. Ford Foundation Consultancy Report.

_____. (1998b). *Advocating Feminism: The Latin American Feminist NGO "Boom"*. Fourth Annual Schomburg-Moreno Lecture, Mount Holyoke College, 2 mar.

BEMFAM/DHS. (1997). *Pesquisa Nacional sobre Demografia e Saúde – 1996*. Rio de Janeiro/Calverton, Bemfam/DHS/IBGE/Unicef/Funap/AID/Inan.

BERQUÓ, Elza. (1993). "A Fundação Ford e os Estudos Populacionais no Brasil: Análise – Balanço – Testemunho". In MICELI, Sergio (org.). *A Fundação Ford no Brasil*. São Paulo, Sumaré/Fapesp.

Caetano, André J. (2001). "Fertility Transition and the Diffusion of Female Sterilization in Northeastern Brazil: The Roles of Medicine and Politics", no CD-ROM da XXIV Conferência Geral sobre População da International Union for Scientific Studies of Population (IUSSP), Salvador, Bahia, 18-24 ago.

_____. (2000). *Fertility and Contraceptive Use by Education and Race/Ethnicity: Overview and Analysis of Brazil's DHS 1996 Data using Hazard and Logit Models*. Ford Foundation Consultancy Report.

Caldwell, John e Caldwell, Patricia. (1986). *Limiting Population Growth and the Ford Foundation Contribution*. London, Francis Pinter.

Correa, Sonia. (1998). "Reshaping the Brazilian Reproductive Health Policy: The Role of Civil Society". Trabalho apresentado no Advanced Leadership Program, Princeton (NJ), Princeton University.

Costa, Albertina. (1997). *Direitos Tardios: Saúde, Sexualidade e Reprodução na América Latina*. São Paulo, Prodir/FCC/Ed. 34.

Costa, Ana Alice Alcântara e Sardenberg, Cecilia Maria Bacellar. (1994). *Teoria e Práxis Feminista na Academia: Os Núcleos de Estudos sobre a Mulher nas Universidades Brasileiras*. Trabalho apresentado no Encontro Enfoques Feministas e as Tradições Disciplinares nas Ciências e na Academia: Desafios e Perspectivas, UFF, 16 a 19 ago.

Faria, Vilmar E. (1989). "Políticas de Governo e Regulação da Fecundidade: Conseqüências não Antecipadas e Efeitos Perversos". *Ciências Sociais Hoje*, pp. 62-103.

_____. (1997-1998). "Government Policy and Fertility Regulations: Uninited Consequences and Perverse Effects". *Brazilian Journal of Polulation Studies*, vol.1.

Ford Foundation. (1960). *Board of Trustees Special Docket Recommendation:Population Program*. jan.

_____. (1966). *Annual Report*, New York.

Goldani, Ana Maria (2002). "What Will Happen to Brazilian Fertility?" Paper preparado para a UN Conference on The Expert Group Meeting on Completing the Fertility Transition, New York, 11-14 mar.

Heilborn, Maria Luiza e Sorj, Bila. (1999). "Estudos de Gênero no Brasil". In Miceli, Sergio (org.). *O que Ler na Ciência Social Brasileira (1970-1995)*. São Paulo, Anpocs/Sumaré.

Hô, P. N. (1988). "Le développement endogène comme alternative: Potentialités et obstacles à son déploiement". In Tri, H.C. (org.). *Développement endogène: aspects qualitatifs et facteurs stratégiques*. Paris, Unesco.

Lam, David e Duryea, S. (1999). "Effects of Schooling on Fertility, Labor Supply and Investments in Children, with Evidence from Brazil". *Journal of Human Resources*, n. 34, pp. 443-454.

Layrargues, Philippe Pomier. (1998). *A Cortina de Fumaça: O Discurso Empresarial Verde e a Ideologia da Racionalidade Econômica*. São Paulo, Annablume.

Leal, Ondina. (2001). *Program Officer Memorandum*. Rio de Janeiro, Ford Foundation.

Martine, George. (1996). "Brazil's Fertility Decline, 1965–95: A Fresh Look at Key Factors". *Population Development Review*, 22(1), pp. 47–75.

McCormick, John. (1992). *Rumo ao Paraíso – A História do Movimento Ambientalista*. Rio de Janeiro, Relume-Dumará.

Merrick, Thomas W. e Berquó, Elza. (1983). *The Determinants of Brazil's Rapid Decline in Fertility*. Washington (D.C.), National Academy Press.

Miceli, Sergio. (1993). "A Aposta numa Comunidade Científica Emergente: A Fundação Ford e os Cientistas Sociais no Brasil, 1962-1992". In Miceli, Sergio (org.). *A Fundação Ford no Brasil*. São Paulo, Sumaré/Fapesp.

NAVARRO, Marysa e BARRIG, Maruja. (1994). *Relatório de Consultores sobre a Situação dos Estudos sobre a Mulher no Brasil*. Rio de Janeiro, Ford Foundation.

PASTORE, José e SILVA, Nelson do Valle. (2000). *Mobilidade Social no Brasil*. São Paulo, Makron Books do Brasil.

POTTER, Joseph E. (1999). "The Persistence of Outmoded Contraceptive Regimes: The Cases of Mexico and Brazil". *Population Development Review*, 25(4), pp. 703–739.

RIOS NETO, Eduardo G. (2000). *Passado, Presente e Futuro da Fecundidade Brasileira*. Fala presidencial. XIV Encontro Nacional de Estudos Populacionais. Associação Brasileira de Estudos Populacionais (Abep). Caxambu, MG.

ROSEMBERG, Fúlvia. (1993). "Estudos sobre a Mulher e Relações de Gênero". In MICELI, Sergio (org.). *A Fundação Ford no Brasil*. São Paulo, Sumaré/Fapesp.

ROSTOW, Walt Whitman. (1966). *Etapas do Desenvolvimento Econômico: Um Manifesto Não-comunista*. Rio de Janeiro, Zahar.

SACHS, Ignácio. (1986). *Ecodesenvolvimento: Crescer sem Destruir*. São Paulo, Vértice.

SACHS, Wolfgang. (1991). "O Esplendor Desvanecido". *Comunicações do Iser*, 10(41), pp. 33–37.

SCHEPER-HUGHES, Nancy; ADAMS, Michael; CORREA, Sonia e PARKER, Richard G. (1991). *Reproductive Health and AIDS in Brazil*. Ford Foundation Consultancy Report.

STOLKE, Verena e SELLERS, Patricia. (1984). *Consultancy on Projects on Women Funded by the Ford Foundation in Brazil*. Rio de Janeiro, Ford Foundation.

THOMAS, Franklin. (1985). *The Ford Foundation's Work in Population*. Rio de Janeiro, Ford Foundation.

WORLD BANK. (1984). *World Development Report*.

Da Administração Pública à Participação Democrática

por Elizabeth Station e Christopher J. Welna

Antes de ser tragicamente assassinado, em 1999, o cel. Carlos Magno Nazareth Cerqueira, da Polícia Militar do Rio de Janeiro, procurou a assessora de programa da Fundação Ford, Elizabeth Leeds, com um pedido de financiamento para o que viria ser o primeiro projeto dela sobre reforma da polícia. Leeds recomendou uma pequena doação com a finalidade de financiar a publicação de uma série de manuais de treinamento para policiais, baseados em materiais que o cel. Cerqueira reunira, quase uma década antes, numa viagem aos Estados Unidos patrocinada pela Fundação.

Essa doação sintetizou o programa Governo e Sociedade Civil (GCS – abreviatura de Governance and Civil Society) da Fundação, coordenado por Leeds no Escritório do Brasil. Ofereceu instrumentos concretos para que as comunidades e as lideranças locais abrissem novas linhas de comunicação tanto para que o governo pudesse servir melhor aos cidadãos quanto para que estes trabalhassem mais efetivamente com os agentes públicos. Hoje, o nome do cel. Cerqueira é amplamente reconhecido na corporação policial brasileira como uma referência do "engajamento dos bons policiais" nos projetos de reforma da polícia. Embora sua morte tenha mostrado mais uma vez os problemas ainda endêmicos no Brasil, seu trabalho simbolizou a promessa de um futuro no qual as comunidades cooperem para pôr fim à violência.

Vários beneficiários do programa GCS têm um objetivo semelhante, motivando os governos e os cidadãos a promover inovações locais. A Fundação Getúlio Vargas (FGV) concede prêmios anuais com o intuito de chamar a atenção para programas criativos do governo no âmbito estadual e local. Duas importantes organizações sem fins lucrativos – o Instituto de Estudos Socioeconômicos de São Paulo (Idesp) e o Instituto Brasileiro de Análise Social e Econômica (Ibase) – facilitam a participação do cidadão nos processos orçamentários do governo. A Associação Brasileira de Organizações Não-governamentais (Abong) encoraja seus membros a enfrentar os novos desafios globais e tecnológicos. O Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (Gife) incentiva o investimento e a responsabilidade social das empresas. E o Centro de Estudos da Criminalidade e Segurança Pública (Crisp), vinculado à Universidade de Minas Gerais, estimula o trabalho em parceria entre os acadêmicos e a polícia.

O programa Governo e Sociedade Civil representa hoje uma parcela crescente das atividades da Fundação Ford, passando de oitavo a quarto lugar na lista de

todos os desembolsos do Escritório do Brasil nos últimos cinco anos. Em dólares, os financiamentos distribuídos pelo GCS quadruplicaram no mesmo período, passando de cerca de um milhão, em 1997, para cerca de quatro milhões, em 2001. É interessante observar que quatro quintos das doações do GCS foram concedidos na última década, indicando um crescimento que coincide com o fortalecimento da democracia brasileira após vinte anos de ditadura militar[1] . Embora tenham um enfoque sobretudo local, as doações causam um impacto nacional.

Os primeiros arquitetos da atuação da Fundação Ford no Brasil, que se concentraram na complementação de recursos concedidos por doadores bilaterais importantes, como a Usaid (United States Agency for International Development), a projetos de política nacional e a universidades proeminentes, jamais poderiam ter imaginado a dimensão, o enfoque local e a estratégia centrada nas ONGs que caracterizam atualmente o programa. A própria Elizabeth Leeds – a atual assessora do programa – chegou ao Brasil em 1965, com um diploma universitário, pouco depois da inauguração do Escritório, em 1962. Desconhecendo na época a Fundação, trabalhou com o Peace Corps nas favelas do Rio de Janeiro, onde se defrontou agudamente com a face humana da pobreza: serviços públicos inadequados, a luta das organizações comunitárias e a repressão policial sob o recém-instalado regime militar.

De que modo a Fundação Ford avaliou sua missão desde o começo e como chegou ao atual programa Governo e Sociedade Civil? Quais as escolhas que teve de fazer para chegar às prioridades atuais e que fatores influenciaram o processo? Neste capítulo, contamos a história do desenvolvimento da área de GCS, desde suas origens nas primeiras ações da Fundação Ford no Brasil. Focalizando fatos, pessoas, idéias e tendências que moldaram o programa em momentos importantes e no decurso do tempo, encontramos – por sobre as dramáticas mudanças políticas e sociais da recente História do Brasil, bem como através das transformações dentro da própria Fundação – ao mesmo tempo uma notável consistência e uma freqüente inovação no papel da Fundação.

1962-1974: O Otimismo Contido – As Ciências Sociais e a Sobrevivência

Reinava o otimismo em 1959, quando a Fundação Ford começou a avaliar as oportunidades de trabalho no Brasil. Segundo análise da época, era um tempo em que as teorias de desenvolvimento "haviam convertido a história da humanidade numa linha contínua de progresso, tornando o acesso à condição desenvolvida mera questão de suprimento de competência técnica, recursos e motivação" (Miceli, 1993) . O trabalho da Fundação Ford na América Latina, lançado oficial-

1. Com base em informações do Escritório brasileiro da Fundação Ford para o período até 2001.

mente em 1960, coincidiu com três ousadas experiências da nova era John Kennedy: a Usaid, o Peace Corps e a Aliança para o Progresso. No final dos anos de 1950, o JK brasileiro, o presidente Juscelino Kubitschek, prometeu construir no País "cinqüenta anos de progresso em cinco" mediante a expansão da indústria e da infra-estrutura básica. A mudança da capital federal do Rio de Janeiro para Brasília, em 1960, simbolizou uma grande esperança do surgimento de um novo Brasil (Eakin, 1997) . Lincoln Gordon, ex-consultor da Fundação e embaixador americano no Brasil de 1961 a 1966, disse depois que esse período foi "a primeira oportunidade" do País de ter "uma verdadeira posição de Primeiro Mundo" (Gordon, 2001)[2] .

Quando abriu suas portas em 1962 no Rio de Janeiro, o Escritório brasileiro da Fundação preparou-se para ajudar o país que o estava recebendo a transformar-se numa "verdadeira nação"[3]. Sob a chefia de seu primeiro representante, o economista Reynold Carlson, as primeiras doações procuraram preparar uma nova geração de economistas e de servidores públicos (e, em menor grau, cientistas, educadores e engenheiros) que pudessem conduzir o País no caminho do progresso. Acreditando na importância do *know-how* norte-americano para o processo, a Fundação encorajou os projetos de envio de brasileiros para estudos avançados nos Estados Unidos ou de convites a especialistas estrangeiros para participarem de seminários e simpósios no Brasil.

Essa orientação sofreu uma pequena mudança quando a Fundação se inteirou do contexto do País. Na década de 1960, o Escritório do Brasil não elaborou um programa de apoio ao governo ou a políticas públicas; ao contrário, contratou acadêmicos norte-americanos especialistas em estudos sobre o Brasil como consultores, além de um "assessor de administração pública" para auxiliar o representante da Fundação a identificar possíveis áreas de atuação. Em 1963, os consultores instaram a Fundação a investir na área de GCS, advertindo-a de que "o esforço para desenvolver a administração pública brasileira – uma administração pública singularmente brasileira – deve radicar-se no entendimento das ricas diversidades regionais, da experiência cumulativa do passado, e da evolução e da situação atual da política brasileira e das instituições governamentais". Os consultores advertiram ainda que a administração pública seria a "área mais difícil e delicada" de atuação da agência e:

> um campo em que qualquer organização não-brasileira deve trabalhar com humildade e precisão, e com todo o respeito pelas tradições e pelo espírito democrático do Brasil. [...] A situação

2. Gordon participou, em 1959, junto com Reynold Carlson e Alfred Wolf, de uma missão ao Brasil, que fez as primeiras recomendações para os programas da Fundação a ser implantados no ano seguinte.
3. Do relatório de consultores de 1959, *apud* Miceli, 1993.

é a tal ponto delicada que, quando uma agência de fomento está preparada para conceder assistência, e essa ajuda é necessária, mesmo assim ela deve pedir desculpas por fazê-lo, por deferência ao sentimento nacionalista que predomina em alguns setores (Cleaveland *et al.*, 1963).

A par dessas recomendações, o Escritório do Brasil esperava que a formação de pessoal e a pesquisa em administração pública contribuiriam indiretamente para a modernização do setor público brasileiro. Duas doações, feitas em 1964, a programas de administração pública da Universidade Federal da Bahia (UFBA) e da Fundação Getúlio Vargas (FGV), revelavam o desejo da Fundação Ford de catalisar as reformas e sua disposição a trabalhar com instituições acadêmicas públicas e privadas. As duas iniciativas destacavam ainda o desejo de oferecer aos brasileiros instrumentos que os ajudassem a resolver problemas singularmente brasileiros. Por exemplo, a doação concedida à FGV deu condições ao especialista em administração pública, Diogo Lordello de Mello (que ainda na década de 1990 continuava envolvido nas iniciativas da Fundação), de preparar material de ensino baseado em casos brasileiros para substituir os livros estrangeiros que "não derivavam de problemas nem da experiência brasileira" (Mello, 1964) .

Todavia, mesmo com uma melhor concepção dos planos, tudo depende do momento certo. A primeira tentativa do Escritório do Brasil de financiar programas de administração pública coincidiu infelizmente com o golpe militar de 1964, que aboliu o governo civil no País por vinte e um anos. Os fatos forçaram pouco a pouco uma reformulação da estratégia. Em 1966, o assessor Peter Bell lamentava "o nepotismo, o favoritismo e o clientelismo" que regiam as nomeações para cargos públicos e a visão excessivamente "técnica e jurídica" do regime na formulação de políticas públicas. "Enquanto os administradores públicos forem escolhidos e promovidos segundo critérios particularistas e por indicação, e forem mal remunerados, os brasileiros terão pouco incentivo para melhorar sua educação e formação para o serviço público", observou Bell. Sua recomendação à Fundação foi que, em vez de investir em programas de administração pública, incentivasse a pesquisa e a formação em ciências sociais para "tornar mais viável a ação social, inclusive a melhoria da administração pública" (Bell, 1966)[4].

O financiamento de programas de administração pública não foi abandonado totalmente. Em 1968, foi feita uma doação ao Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam), uma organização ligada estreitamente à FGV, porém concebida nos moldes da California League of Cities. Diogo Lordello de Mello, da FGV, foi eleito

4. No mesmo documento, Bell observava também que "o Brasil, mesmo em condições 'normais', não seria uma verdadeira democracia. Um fato fundamental da situação política brasileira é que cerca de metade da população é analfabeta e que os analfabetos não votam".

diretor do Ibam e as duas organizações tinham membros comuns. É interessante observar que a Fundação Ford trabalhou como parceira menor de outras fontes de financiamento, que compreendiam fundos oriundos dos governos locais e ajuda bilateral da Usaid, com o objetivo de "ampliar o conhecimento em que se baseiam o treinamento e a consultoria do Ibam". Antecipando as atuais prioridades do programa, a doação apoiou pesquisas sobre "instituições de incentivo à participação cidadã em governos locais" (Manitzas, 1968), bem como sobre o efeito do crescimento populacional nos serviços públicos locais e sobre os obstáculos legais e institucionais às reformas urbanas.

Nesse meio tempo, à medida que a ditadura, com o fechamento dos partidos e a indicação de prefeitos e governadores, limitava progressivamente a participação política e cidadã nas decisões públicas e na elaboração das políticas, o Escritório do Brasil preferiu "apostar nas ciências sociais" por ser um refúgio de intelectuais e de idéias[5]. Em 1967, a recém-criada Sociedade Brasileira de Instrução (SBI) e sua ramificação, o Instituto Universitário de Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (Iuperj), receberiam a primeira de muitas doações para formação de pessoal e pesquisas em ciências sociais. Criada por Cândido Mendes de Almeida com um grupo de jovens acadêmicos que haviam sido aposentados compulsoriamente nas universidades federais, o Iuperj procurava "transformar a adversidade numa vantagem" e oferecer um local particular àqueles que quisessem estudar e, no final, retornar à vida pública. Uma recomendação de doação, em 1969, resumiu a estratégia da Fundação:

> O atual governo militar do Brasil baniu a política por ser suja e corrupta e considera a ciência política (quando considera) subversiva ou irrelevante. Nessas circunstâncias, o prognóstico para as ciências sociais no Brasil é uma contínua incerteza e uma possível deterioração. Apesar disso, a equipe da Fundação Ford acredita na importância continuada do desenvolvimento (e da manutenção) da capacidade brasileira de descrever, analisar, criticar e influenciar a evolução da sociedade brasileira e ajudar na solução dos problemas sociais e políticos (Manitzas, 1969).

Em 1969, o mesmo raciocínio norteou a decisão de criar o Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap), cujos fundadores haviam sido expulsos, no ano anterior, da Universidade de São Paulo (USP), com a cassação simultânea de seus direitos políticos. O sociólogo Fernando Henrique Cardoso, conhecido por suas idéias inovadoras sobre desenvolvimento e dependência, em visita ao novo representante da Fundação Ford, William Carmichael, solicitou apoio para a criação de um centro de pensamento que pudesse abrigar os cientistas sociais que os militares

5. Parafraseamos aqui a adequada descrição de Sérgio Miceli, 1993.

haviam expurgado das Universidades e lhes permitisse a continuação de seu trabalho em questões ligadas à política, apesar dos esforços do regime para impedir uma análise independente. Os membros mais proeminentes do Cebrap e sua produção incentivaram a criação de instituições similares em países vizinhos governados por ditadores por exemplo, foram fundados no Chile, em 1974, a Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica – Cieplan, e na Argentina, em 1976, o Centro de Estudios de Estado y Sociedad – Cedes). Foi nesse período que os membros do Cebrap produziram seus trabalhos mais conhecidos, entre eles *Dependência e Desenvolvimento*, de F. H. Cardoso e Enzo Falleto (1967), *Economia Política da Urbanização*, de Paul Singer (1973), e *São Paulo: Crescimento e Pobreza*, de Lúcio Kowarick e Procópio Camargo (1975).

Ao contrário dos limitados recursos concedidos à FGV e ao Ibam, o apoio ao Iuperj e ao Cebrap foi preponderante. Isso acabou causando constrangimento tanto entre os donatários, que se preocupavam com uma excessiva dependência de uma única fonte estrangeira, quanto entre os administradores da Fundação, que naturalmente queriam manter em aberto suas opções (e orçamentos). O Escritório do Brasil financiou 70% do orçamento do Cebrap em 1969, soma que declinou para um total ainda significativo de 30% em 1975, recursos que contribuíram para a estabilidade financeira e a autonomia da instituição. É visível que o apoio do Escritório do Brasil fez uma diferença fundamental no lançamento e manutenção de programas de ciências sociais tanto privados quanto universitários, como no Iuperj, no Cebrap, no Museu Nacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e em outras instituições[6]. Muitos programas complementaram o apoio financeiro da Fundação com a doação de bolsas e, após a abertura política da década seguinte, com vultosos contratos de pesquisa com o governo, que garantiram sua sustentação a longo prazo.

Embora a Fundação Ford nunca tenha presumido que o apoio a programas de ciências políticas e de sociologia "teria um forte e imediato impacto nas políticas públicas do atual regime", seu *staff* esperava que ele pudesse "servir, com o tempo, para melhorar o atual foco tecnocrático e estritamente econômico dos planejadores do Brasil" (Manitzas, 1971). Na verdade, essas doações fundamentais ofereceram um abrigo institucional aos futuros líderes dos setores acadêmicos, do governo e das ONGs. Através do Iuperj e do Cebrap, a agência incentivou os esforços de formação e de pesquisa de uma geração de jovens intelectuais que mais tarde alcançariam projeção nacional, como Francisco Weffort, Elza Berquó, Bolívar Lamounier,

6. No Museu Nacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), um programa de graduação em antropologia social financiado pela Fundação (a partir de 1968) iria formar e subsidiar a pesquisa de muitos estudiosos e futuros líderes de ONGs.

Vilmar Faria, Hélio Jaguaribe, José Serra e, entre os mais notáveis, Fernando Henrique Cardoso[7]. Além disso, as doações criaram as condições para a discussão de novos temas que mais tarde iriam figurar entre as prioridades da Fundação (Leeds, 1999) .

Em 1967, estava em curso o "milagre econômico" brasileiro, oferecendo recursos financeiros a muitos projetos do regime militar. Todavia, apesar dos impressionantes índices de crescimento anual, persistiam enormes desigualdades sociais e econômicas. De 1968 a 1972 – numa tentativa de avançar sua agenda, suprimir a oposição e esmagar os movimentos de guerrilha rural e urbana – o governo militar impôs uma série de medidas repressivas que afetaram todos os setores da vida civil e política do País. Para os críticos da ditadura, a cassação dos direitos civis e os profundos problemas econômicos e sociais do País – a pobreza generalizada, a forte desigualdade de renda e de raça, o analfabetismo, a disparidade regional, a falta de terra e o desemprego – foram prova da pouca disposição e da incapacidade do governo militar de atender às necessidades da grande maioria da população.

O enfrentamento desses desafios viria a ser tarefa permanente não só para a Fundação e os acadêmicos que ela financiava, mas também para os governos democráticos e os futuros ativistas da sociedade civil. Acima de tudo, as mudanças traumáticas introduzidas pelo golpe de 1964 deixariam uma marca duradoura no programa do Escritório. "A experiência de convívio com a ditadura acabou facilitando a opção assumida pelos dirigentes da organização de se associarem aos quadros intelectuais oposicionistas", observou Sérgio Miceli em seu ensaio sobre a Fundação, publicado em 1993. Mesmo que os donatários brasileiros tenham encarado inicialmente com desconfiança o novo benfeitor estrangeiro, na metade da década de 1970, "os diversos fatos políticos ocorridos no Brasil ajudaram a fazer com que representantes e donatários formassem uma rede de solidariedade cada vez mais firme" (Miceli, 1993).

Em resumo, dois tipos de doações caracterizaram a primeira fase do trabalho da instituição no Brasil. O primeiro conjunto foi direcionado para organizações que recebiam grandes recursos do governo brasileiro e do exterior. O segundo apoiou aquelas instituições que abrigaram os cientistas sociais expulsos das universidades pelo regime militar. Em ambos os casos, a Fundação usou seus recursos para incentivar a produção de instrumentos locais para a análise e a elaboração de políticas públicas, concentrando-se primeiramente na administração pública e, mais tarde, subscrevendo as críticas independentes à política em todos os níveis de governo, do local ao federal.

7. Outros nomes ligados a essas instituições nos seus primeiros anos foram Amaury de Souza, Wanderley Guilherme dos Santos, Neuma Aguiar, Carlos Hasenbalg, Fernando Uricoechea, Olavo Brasil de Lima Jr., Boris Fausto, José Giannotti, Octávio Ianni, Paul Singer, Cândido Procópio F. de Camargo, Carlos Estevam Martins, Francisco de Oliveira e Vinícius Caldeira Brant.

1975 a 1985: Aberturas do Rio a Nova York

Após uma década de regime militar, o general Ernesto Geisel, movido pela pobreza e pelo desespero que presenciou em sua viagem pelo País como presidente, começou a afrouxar os controles políticos. Durante seu governo (1974-1779) e no do general João Baptista Figueiredo (1979-1985), o regime superintendeu uma transição controlada e gradual para o governo civil, conhecida pelo nome de "abertura", resultado ao mesmo tempo da pressão externa e da dinâmica interna. Em 1979, o governo militar havia abandonado (embora num movimento calculado para rachar a oposição) o sistema bipartidário que criara e permitiu a volta dos exilados ao País através de uma anistia. Leis repressivas continuavam a restringir o movimento sindical, a imprensa e alvos específicos da oposição, mas a tendência geral era de abertura e liberalização. Na área econômica, o "milagre" começara a dar sinais de exaustão, favorecendo protestos civis e mobilizações populares mais freqüentes. Em 1979, a oposição política e a equipe da Fundação Ford apontaram a extrema pobreza da população, o analfabetismo, a concentração da terra e da renda e a desigualdade social como provas de que o modelo oficial de desenvolvimento havia fracassado[8].

Por todo o Brasil, essas mudanças ampliaram o raio de ação dos programas de pesquisa, que passaram a conduzir estudos teóricos e empíricos sobre uma nova gama de problemas urbanos, políticas públicas e movimentos sociais. Ademais, com a retomada de eleições controladas e a ascensão de políticos da oposição ao governo de estados e municípios, suas administrações ofereceram novas fontes de financiamentos para centros de pesquisa e geraram novas demandas de pesquisa de política aplicada sobre os problemas enfrentados pelos governos estaduais e municipais. Naturalmente, essas novas liberdades provocaram debates sobre as missões organizacionais nos centros que recebiam apoio da Fundação.

Mais ou menos na mesma época, o Escritório do Brasil experimentou uma crise econômica e uma "abertura" própria por ordem da sede de Nova York. Em meados dos anos de 1970, com a redução de sua carteira de ações e um padrão de doações altas, a Fundação viu-se forçada a diminuir seus gastos, o que provocou cortes drásticos nos orçamentos dos escritórios latino-americanos. A verba do Escritório do Brasil destinada a doações caiu 16,6 milhões de dólares, em 1970, para 2,1 milhões em 1978 e manteve-se entre 3 e 4 milhões de dólares por ano até o final da década de 1980. Nos anos de 1970, a equipe do Escritório do Brasil nomeada pela sede de Nova York decresceu de nove para três assessores de programas e a

8. Para análise, cf. James Gardner e William Saint, "Politics in Brazil: Contradictions in the 'Miracle' and the Difficult Transition from Authoritarianism to 'Redemocratizion' ", do final da década de 1970. James Gardner e William Saint eram, respectivamente, Representante e Representante-assistente do Escritório do Brasil.

contratada no local, de vinte e três para nove no mesmo período. A escassez de recursos obrigou a reduzida equipe de programas a fazer difíceis escolhas sobre o corte de recursos, no momento em que se multiplicavam as oportunidades de novas iniciativas no âmbito federal, estadual e municipal.

O novo presidente da Fundação, Franklin Thomas, assumira o posto em 1979 com uma agenda reformista que iria intensificar ainda mais a necessidade de atuar em questões de GCS. Inspirado em suas experiências no movimento norte-americano de direitos civis, Thomas reorganizou a política de doações em torno de uma estrutura orientada para o problema. Em 1981, a Fundação definiu seis áreas fundamentais de atuação de seus programas. Uma foi Governo e Políticas Públicas (Governance and Public Policy – GPP), com o objetivo de melhorar as decisões políticas e a participação democrática[9]. Thomas convocou os membros da Fundação em todo o mundo a vincular a pesquisa à ação e "priorizar o trabalho com pessoas ligadas aos lugares onde ocorrem os problemas". Continuar-se-ia a apoiar os esforços acadêmicos, mas a meta da Fundação agora seria "envolver a população de todos os níveis na implantação de novas estratégias e na obtenção de novos resultados" (Miceli, 1993).

Além disso, o escritório de Nova York começou a diversificar sua equipe e pediu que os escritórios e donatários de outros países fizessem o mesmo. Embora os resultados desse esforço tenham sido mais lentos nos escritórios estrangeiros, na sede de Nova York a transformação foi impressionante. Entre 1973 e 1991, a participação das minorias na composição do Conselho Curador da Fundação aumentou de 6% para 38%. No mesmo período, a representação das minorias e das mulheres na equipe de profissionais e de apoio da Fundação também aumentou de forma acentuada. Em termos programáticos, à medida que a liberalização política dos Estados Unidos abria possibilidades cada vez maiores de enfrentar questões delicadas, o novo interesse da Fundação pela diversidade social manifestava-se através do financiamento de organizações de pesquisa e de assessoria jurídica preocupadas com questões de gênero e de raça.

Todas essas mudanças causaram grande impacto nas atividades da Fundação no Brasil, sobretudo nas questões de GCS. Buscando o que mais tarde se denominou "um equilíbrio entre a tradição e a inovação"[10], o *staff* do Escritório do Brasil continuou a financiar "ilhas de excelência" nas ciências sociais, conforme o orçamento permitia. Em 1976, o apoio a um concurso de dotação de bolsas da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (Anpocs, fundada em 1970) criou um veículo para que os pesquisadores brasileiros seguissem linhas indepen-

9. As outras cinco áreas eram: Urban Poverty and the Disadvantadged; Rural Resources and Development; Human Rights and Justice; Education; e International Relations.
10. Do discurso da representante Joan Dassin, *apud* Miceli, 1993.

dentes de pesquisa sem serem molestados pelas exigências políticas do regime. No início dos anos de 1980, porém, o Escritório do Brasil passou a apoiar pesquisas mais dirigidas para as prioridades de políticas públicas estabelecidas em Nova York. Doações para centros de excelência em universidades que se dedicavam a temas e grupos sociais particulares – mulheres, ensino superior, saúde, habitação, emprego, violência e movimentos sociais – deram início à pesquisa aplicada em novos tópicos[11].

Enquanto isso, nos centros de pesquisas já existentes, discutia-se a maneira de conciliar as exigências da pesquisa acadêmica com as oportunidades cada vez maiores de se trabalhar com questões emergentes. A ênfase dada anteriormente à estrutura e à teoria praticamente desapareceu à medida que os pesquisadores voltaram sua atenção para os processos, para a coleta de dados e para novas platéias. Freqüentemente, os projetos de pesquisa tornaram-se mais abertos e, na hora em que os pesquisadores foram para o campo, os temas propostos foram às vezes totalmente abandonados em favor de novas questões. Em lugar da tradicional divulgação dos resultados através de jornais e publicações da área, os pesquisadores passaram a discuti-los com ativistas e funcionários em seminários e encontros públicos.

As diferenças de opinião sobre as prioridades na agenda de pesquisa em expansão ou sobre a maneira de equilibrar as demandas de pesquisa acadêmica e aplicada eram resolvidas muitas vezes com a fundação de novos centros de pensamento. O Cebrap foi um caso. Em 1976, Francisco Weffort e outros membros deixaram essa instituição para fundar o Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (Cedec), que se propunha atuar diretamente com o movimento sindical independente que então surgia; recebeu apoio da Fundação a partir de 1979. Quando Franco Montoro, um político da oposição, se elegeu governador de São Paulo nas eleições de 1982, José Serra e outros deixaram o Centro para trabalhar no governo do Estado. Muitos dos que permaneceram no Cebrap passaram a trabalhar em análise política por meio de contratos com o governo do Estado. Enquanto isso, Bolívar Lamounier e vários colegas abandonaram a instituição em 1981, para criar o Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos (Idesp). Conseguindo o apoio da Fundação em 1983, o Idesp posteriormente ganhou renome por seus estudos sobre o processo eleitoral quando a abertura tornou as eleições municipais e estaduais cada vez mais importantes para a vida política. Por se localizar em São Paulo, a grande cidade e seus problemas continuaram sendo o tema principal de estudos tanto no Cebrap quanto nos novos centros.

11. Um exemplo dessas doações é o financiamento concedido à Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), em 1982, para estudos de política social.

Apesar da redução da equipe e da diminuição do orçamento, o Escritório do Brasil estava construindo seu lugar como doadora de recursos na área de administração e políticas públicas. O momento era crítico e, à medida que a auto-intitulada "sociedade civil" do País exigia mudanças, as metas do Escritório do Brasil assumiam um tom mais ambicioso e abrangente. O documento de balanço do programa de 1982 poderia facilmente ter sido escrito por um político de oposição. Ele se baseava em três grandes metas: "aumentar o reconhecimento dos direitos humanos fundamentais de liberdade política e civil; obter mais justiça social e melhorar o bem-estar material dos grupos desfavorecidos, os 'trabalhadores pobres' das áreas rurais e urbanas do Brasil; e defender os direitos das minorias, das mulheres, dos índios e dos refugiados"[12]. Dois anos após essa declaração e as primeiras eleições diretas para governador e para cargos legislativos no plano federal, estadual e municipal, o movimento Diretas Já iria mobilizar centenas de milhares de cidadãos em sua pressão por eleições diretas para presidente. Não causa surpresa que a equipe do Escritório do Brasil tenha acompanhado a mudança dos tempos.

Num contexto de recursos reduzidos, a nova ênfase da Fundação sobre os grupos desfavorecidos levara o Escritório do Brasil a ir além de suas parcerias tradicionais com programas de pesquisa em ciências sociais nas universidades. A equipe do programa Governo e Políticas Públicas (GPP) – precursor do atual programa Governo e Sociedade Civil (GCS) – começou cada vez mais a considerar as ONGs como mecanismos de mudança social. Muitos ativistas que dirigiam ONGs no Brasil e em outras partes da América Latina aprenderam com a militância em organizações católicas. A preocupação da Igreja com os pobres no Brasil – expressa no apoio às comunidades de base e em seus ensinamentos de justiça social – forneceu um conjunto coerente de idéias e um veículo viável de ação durante a ditadura. Criado em 1970 para abrigar teólogos dissidentes, o Instituto Superior de Estudos da Religião (Iser) recebeu, em 1981, a primeira de muitas dotações da Fundação (embora não ainda sob a sigla GPP). Como os próprios pesquisadores do Iser iriam descobrir anos depois, a grande maioria das milhares de ONGs do Brasil foram fundadas após 1979, introduzindo um grande número de novos parceiros em potencial para instituições financiadoras como a Fundação Ford.

As organizações de base receberam sua primeira doação do programa GPP em 1982-1983. O financiamento da Fundação permitiu o envio de membros da Associação de Moradores de Plataforma (em Salvador, Bahia) a um congresso nacional de associações de moradores e deu ajuda a um programa de fortalecimento cívico na cidade de Tubarão. As somas foram pequenas e as organizações beneficiadas foram contempladas com um único financiamento, mas essas doações já eram

12. 1982 Program Review.

indicativas do que estava por vir. Também em 1983, um prêmio concedido à Associação dos Consumidores de São Paulo – para a criação de um boletim informativo com o objetivo de educar os consumidores de baixa renda – prenunciou futuras doações para o Instituto de Defesa do Consumidor (Idec) de âmbito nacional.

Por modestos que tenham sido esses esforços em relação aos desembolsos futuros, a decisão da Fundação de apoiar as ONGs foi um marco histórico. Os infortúnios da economia brasileira voltaram a crescer em 1982 quando o País, mergulhado em profunda recessão, chegou a ocupar o primeiro na lista dos maiores devedores externos do mundo. Os recursos financeiros, principalmente para grupos comunitários, sofreram extrema redução e o influxo de recursos por parte de um doador estrangeiro podia mudar uma ONG da noite para o dia (embora nem sempre para melhor, como a equipe logo iria saber). Quando, em 1984, o Escritório do Brasil decidiu conscientemente aumentar o número de doações no campo Governance and Public Policy, assinalou um marco importante no programa. A política de doações assumiu um duplo enfoque, que se manteria por muitos anos: "criar capacidade institucional para a análise de políticas públicas [...] ao mesmo tempo dar suporte a atividades diretas de empoderamento (*empowerment*) cívico"[13]. Em resumo, como disse Bradford Smith, a Fundação tinha penetrado num espaço, que continuaria a ocupar durante as duas décadas seguintes, "na fronteira imprecisa onde termina o governo e começa a sociedade civil"[14].

Em 1985, o lento e doloroso processo de abertura no Brasil culminou com a eleição indireta (através do Congresso) de Tancredo Neves, um liberal e ex-governador de Minas Gerais. Quando Tancredo morreu, após uma cirurgia de emergência na véspera de sua posse, seu vice, José Sarney, assumiu seu mandado como primeiro presidente civil depois de mais de duas décadas. Vinte anos antes, a Fundação tinha lançado seu trabalho no Brasil nessa área, apoiando estudos de caso de administração pública local e subscrevendo críticas da oposição ao governo militar. Agora os financiamentos eram dirigidos para a pesquisa aplicada sobre as escolhas com que se deparam os cidadãos e os agentes públicos no caminho rumo à democracia. Tendo finalmente um civil no poder e sendo todos os membros do governo (com exceção do presidente) eleitos por via direta, estava livre o caminho para o restabelecimento das instituições democráticas. A questão não era mais quando os civis teriam uma oportunidade de atacar os muitos problemas do País, mas qual seria a melhor forma de proceder.

13. 1983 Program Review.

14. Em entrevista dos autores com Bradford K. Smith, em 8 de maio de 2002. Após vários anos na Fundação Interamericana, Smith foi assessor do programa de GPP da Fundação Ford e seu Representante no Brasil de 1991 a 1995. Deixou o escritório do Rio para tornar-se vice-presidente da instituição na área de Peace and Social Justice em Nova York, cargo que ocupa até hoje.

1985-1994: Reorganizando-se para a Democracia

Havia chegado ao fim, oficialmente, o regime militar. Um presidente civil assumira o poder – embora por um caminho controlado pelo antigo regime – e uma Assembléia Constituinte ia começar a escrever uma nova Constituição para o País. Mais uma vez, a Fundação sentiu-se comprometida com as mesmas tarefas que desafiavam o Brasil como um todo: primeiramente, "apoiar um difícil processo de redemocratização" e, segundo, concentrar-se "na grande tarefa de fazer a democracia funcionar na prática"[15].

A prolongada crise econômica e as fracas instituições políticas forneciam uma base insegura para a fase seguinte de esforços no programa GPP. "O Brasil parece preso numa mistura de otimismo político e desespero econômico e caracteriza-se – acima de tudo – pela incerteza", escreveu o *staff* da organização em 1985:

> Os que estão de fora costumam achar que a falta de confiança é passageira. O caráter nacional se destaca pela flexibilidade e criatividade e o Brasil tem recursos nacionais para superar as atuais dificuldades – inclusive um corpo de administradores públicos e particulares como não deve haver igual em número e em talento nos países do Terceiro Mundo. Embora atravesse uma fase econômica e politicamente difícil, as preocupações com o futuro do País são contrabalançadas pelo entusiasmo popular com o governo civil – e pela crença de que importantes iniciativas estão sendo tomadas para a criação de instituições democráticas estáveis[16].

Entre os pontos positivos podemos citar o surgimento de ONGs cada vez mais experientes**,** organizadas e articuladas, que esperavam grandes ganhos da democracia e estavam prontas a contribuir para a sua implantação. O processo de redação da nova Constituição, que durou dezoito meses (1987-1988), mostrou o papel de grupos de interesse de todos os matizes ideológicos que influenciaram a redação final do documento. Entre as táticas que usaram, estão *lobby*, campanhas na mídia, petições de ONGs de apoio a emendas populares e "audiências" públicas paralelas sobre temas que iam das taxas de juros a reforma agrária e direitos dos índios. "A presença viva de organizações não-governamentais nos debates da Constituição é sinal de uma mudança significativa na sociedade brasileira", observou o *staff* da Fundação em 1987. "Dez anos atrás, ninguém seria capaz de imaginar essa participação civil"[17].

Tanto o processo quanto o produto da Constituinte teriam um forte impacto no governo e na elaboração das políticas públicas no Brasil. Aprovada em 1988,

15. 1983 Program Review.
16. 1985 Program Review.
17. 1987 Program Review.

a nova carta, bastante extensa, restaurou as liberdades civis, aumentou os poderes dos governos estaduais e municipais e esboçou um equilíbrio mais eqüitativo de poder entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. Rompendo com as tendências centralizadoras dos militares, os constituintes transferiram a maior parte da receita tributária e dos serviços sociais do governo federal para os estados e os municípios, dando uma condição prioritária às regiões mais pobres do País. Foram criadas também, nos 246 artigos do documento, medidas de proteção à mulher, à criança, aos negros, aos índios e ao meio ambiente, simbolizando a negligência a que esses temas estiveram relegados sob as antigas lideranças e criando esperanças de um futuro melhor.

Para a Fundação, a volta da democracia no Brasil representou "uma oportunidade incomparável de inovação programática", e ela poderia ser beneficiada com a transformação pela qual o País estava passando e dar sua contribuição nesse processo[18]. Os financiamentos do programa GPP continuaram voltados para a pesquisa em ciências sociais, com o objetivo de entender e melhorar as ações do governo no plano federal, estadual e municipal. Nesse período, ganhou impulso a prática da Fundação de "apostar no setor de ONGs" como fonte de análise e de atuação.

Essa estratégia se deveu, pelo menos em parte, a financiamentos malsucedidos no passado. No início dos anos de 1980, a tentativa de criar um programa multidisciplinar de estudos de políticas públicas, financiado pela Fundação, na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ), fracassou em virtude de conflitos internos sobre as prioridades da Universidade. Uma iniciativa de pesquisa política na Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), que também recebeu apoio da Fundação, não vingou quando seus principais pesquisadores deixaram a Universidade para trabalhar no governo. Sob a alegação de que "a análise de política pública é feita melhor no contexto de preocupações estruturais mais amplas na sociedade brasileira e pior quando feita como subcampo das ciências sociais distante do contexto", o Escritório do Brasil defendeu, em 1986, um maior apoio às "organizações não-governamentais envolvidas em questões específicas de governo, em vez das instituições de ensino superior que enfocam a formação geral de pessoal em políticas públicas"[19].

Dois outros fatores contribuíram para essa mudança. Primeiramente, numerosas agências de financiamento européias, norte-americanas e canadenses tinham estabelecido frutíferas parcerias com organizações brasileiras sem fins lucrativos. A equipe da Fundação baseada no Rio de Janeiro tomou conhecimento disso e fez consultas a seus congêneres doadores, muitas vezes co-patrocinando projetos espe-

18. 1985 Program Review e 1988 Program Review.
19. 1986 Program Review.

cíficos[20]. Em segundo lugar, um número crescente de ONGs havia dado início a um impressionante trabalho em questões de interesse e seus líderes tipicamente carismáticos não hesitaram em subir aos escritórios da Fundação no 12º andar do edifício da Praia do Flamengo nº 100 para compartilhar suas realizações, seus planos e suas preocupações com os assessores de programa da instituição. Entre eles figuravam o lendário socioambientalista Chico Mendes, o defensor das vítimas de Aids Herbert Daniel e o visionário ativista social Herbert "Betinho" de Souza – todos já falecidos – além do artista e ativista Gilberto Gil.

Entre as doações emblemáticas da época pode-se incluir as do Instituto Brasileiro de Análise Econômica e Social (Ibase), que recebeu cinco doações de 1991 a 1994. Fundado em 1981 por Betinho e outros ex-exilados políticos, o objetivo original do Ibase era "democratizar a informação". No final da década de 1980, a entidade passou a envolver-se em pressão política, em campanhas e atividades públicas com o objetivo de monitorar os processos legislativos e a formulação de políticas públicas. Apesar de Betinho (e muitos outros indivíduos de esquerda) ter rejeitado inicialmente quaisquer relações com instituições de ajuda norte-americanas como a Fundação Ford, aos poucos se mostraram dispostos a aceitar parcerias novas e às vezes pouco convencionais para promover causas que, no seu entender, poderiam fortalecer a sociedade civil brasileira[21]. Pouco a pouco o Ibase conseguiu reunir e mobilizar pessoas de todo o País em torno de um vasto conjunto de problemas que, apesar do retorno à democracia, continuavam difíceis de enfrentar[22].

A doação concedida pela Fundação ao Ibase financiou uma nova iniciativa que se baseava no fato de que a nova Constituição devolvera ao Congresso a competência formal para a discussão do orçamento federal. Após décadas sob o controle exclusivo do Executivo, o orçamento era, em grande parte, um mistério para o povo e até mesmo para os congressistas. Após um encontro no Center for Budget Policies and Priorities de Washington, a equipe do Ibase desenvolveu uma metodologia para o monitoramento do orçamento federal e transmitiu seus resultados às ONGs

20. Por exemplo: no final dos anos de 1980, Bradford Smith, então Representante no Brasil da Fundação Interamericana, encontrou-se em Brasília com o assessor de programa da Fundação, Christopher Welna, e discutiram as possibilidades de coordenar um financiamento ao Inesc e ao Ibase.

21. Na entrevista dos autores com Cândido Grzybowski, diretor do Ibase, em 17 de maio de 2002. Além disso, como observou Smith, o Ibase e muitas outras ONGs perceberam durante esse período que "tinham de conviver diariamente não com a versão do Estado que idealizavam, mas com o Estado que tinham" (em entrevista aos autores em 8 de maio de 2002).

22. Entre as atuações do Ibase nesse período incluem-se a Campanha Nacional pela Reforma Agrária (1983), Não Omita sua Cor, Use o Bom-senso para Responder ao Censo (1989), o Movimento pela Ética na Política (1992), o Pacto pelas Crianças (1992), a Ação de Cidadania contra a Fome e pela Vida (1993) e, em conjunto com o Iser, o Movimento Viva Rio (1994).

e aos núcleos de pesquisa. Nessa ação, o Ibase trabalhou em estreita colaboração com o Instituto Nacional de Estudos Socioeconômicos (Inesc) de Brasília, que também receberia apoio para um trabalho relacionado com "orçamento participativo".

Tanto o Ibase quanto o Inesc tinham agendas amplas, que abarcavam direitos humanos, povos indígenas, meio ambiente, pobreza urbana e outros tópicos. O apoio da Fundação para essas e outras ONGs misturou-se às metas de outros programas e induziu a equipe do Escritório do Brasil a colaborar em muitas doações nas quais os temas de administração e política públicas se mesclavam com direitos humanos, justiça social, meio ambiente e pobreza urbana[23].

Além disso, já em 1988, a Fundação começou a envolver as ONGs em seus próprios esforços para fazer um diagnóstico geral dos benefícios que o trabalho dessas centenas de organizações estavam trazendo para o País. O Instituto Superior de Estudos da Religião (Iser), um antigo donatário, recebeu recursos para financiar um projeto de pesquisa sobre o papel das ONGs no aumento da participação popular em debates sobre políticas públicas. Os assessores de programas da Fundação começavam a notar cada vez mais que o perfil de muitas ONGs revelavam "intrigantes" contradições, por exemplo: enquanto diziam que falavam em nome dos pobres e dos desfavorecidos, seus líderes eram brancos, homens, membros da classe média com diploma universitário. Afirmavam sua legitimidade com base em sua autonomia institucional e política, mas a maioria dependia dos financiamentos de agências estrangeiras (Welna, 1988) . E, como os próprios avaliadores da Fundação apontaram repetidas vezes, mesmo as ONGs mais bem-sucedidas lutavam intensamente para atender às diversas demandas que recebiam. Enfrentavam dilemas do tipo: quem deveria dirigir o plano de ação, os financiadores ou as populações-alvo? Deveriam concentrar-se em satisfazer necessidades imediatas e básicas no plano local ou mudar as políticas públicas no âmbito nacional? Como poderiam produzir, realisticamente, pesquisa abrangente e de qualidade quando a pressão cotidiana de administração e expansão de suas operações exigiam constante atenção?

Tomando medidas para evitar o risco de que as doações a ONGs individuais produzissem resultados isolados, o Escritório do Brasil começou também a procurar meios de ajudar a divulgação do trabalho das organizações e a formação de parcerias entre elas como forma de aumentar seu impacto. Em 1993, a Fundação concedeu sua primeira doação à Associação Brasileira de Organizações Não-governamentais (Abong), fundada dois anos antes. Tendo em suas fileiras 160 grupos diversos, as maiores metas da Associação eram fortalecer a comunicação entre as ONGs, aumentar o profissionalismo e promover sua imagem na sociedade brasileira. Uma doação de

23. Um exemplo são as doações feitas, nesse período, ao Centro Bento Rubião pela Defesa dos Direitos Humanos; poderíamos citar muitos outros.

1991 também ajudou a Brazil Network, organização com sede em Washington e que servia de ligação com as ONGs brasileiras.

Talvez percebendo os riscos inerentes a seu envolvimento mais profundo com as ONGs (e reagindo a avaliações que criticavam alguns projetos)[24], a Fundação continuou a dirigir a maioria das doações desse período para centros de pesquisa independentes ou ligados a universidades[25]. "Muitas políticas do governo não são examinadas sistematicamente pela pesquisa acadêmica ou por fortes organizações da sociedade civil. Os estudos existentes operam num ambiente de pouco debate público ou de informações insuficientes", escreveu, em 1986, o *staff* do Escritório do Brasil[26]. Numa tentativa de dar solução a esse problema, a Fundação consultou um grupo de intelectuais brasileiros e norte-americanos sobre a criação de nova estratégia. Queria saber, especificamente, se se deveria aumentar a capacidade local de análise das políticas públicas, fortalecendo os programas de ciências sociais nas universidades, estimulando os centros de pensamento independentes já existentes a produzir "uma maior exposição de alternativas políticas", ou a criação de um novo instituto "dedicado à melhoria da pesquisa de políticas públicas?"[27] As respostas dos consultores foram cautelosas, mas firmes. Sugeriram "dar continuidade do apoio às ciências sociais no Brasil, tanto a pura quanto a aplicada, nas universidades e institutos de pesquisa mais fortes". Mas argumentaram também que "não há indícios de que seja este o momento para a criação de um grande e novo instituto de pesquisa de políticas públicas"[28].

Diante de tais conclusões, a Fundação decidiu manter o enfoque sobre a pesquisa em ciências sociais. Foram concedidos ao Idesp recursos para a produção da primeira história abrangente das eleições no Brasil, bem como para uma pesquisa pioneira sobre as idéias de líderes políticos, juízes, militares e burocratas do alto escalão para uma reforma do Estado. Novas dotações ao Cebrap financiaram pesquisas e cursos de extensão em economia política na formulação de políticas econômicas e sobre a presença cada vez mais importante de grupos de políticos negros em São Paulo e no Rio de Janeiro. O apoio continuado ao Cedec permitiu uma pesquisa sobre movimentos populares e, de modo crescente, sobre "poder local", principalmente em relação às políticas de saúde, habitação, transporte e abastecimento.

24. Avaliações da época feitas por Haleem Lone, Salvatore LaSpada, Biorn Maybury-Lewis, Elizabeth Station, Christopher Welna e outros.

25. Miceli, 1993. Em 1993, 65% dos recursos distribuídos pelo Escritório do Brasil ainda eram destinados a instituições de ensino superior, a programas de bolsa e a centros de pesquisa.

26. 1986 Program Review.

27. Parafraseando o abaixo citado memorando de Goodwin, datado de 1991, dirigido ao diretor regional da Fundação Ford, Tom Trebat.

28. Craufurd Goodwin, Michael Nacht e Bolívar Lamounier, consultores; Memorando ao diretor regional da Fundação Ford, Tom Trebat, "Public Policy in Brazil", 28 set. 1990.

Como a maioria das doações da Fundação na época, o relatório dos consultores adotou uma visão apenas federal do campo político, exceção feita à citação de comentário de Vilmar Faria, membro do Cebrap: "muitas políticas estão agora se deslocando para o governo do Estado [...] e os governos estaduais precisam de ajuda na formulação e implantação das políticas". Ao mesmo tempo, o relatório revelou ligeira relutância em financiar iniciativas importantes voltadas para a administração no plano nacional. É interessante notar que os consultores transmitiram o conselho do então senador Fernando Henrique Cardoso, segundo o qual a Fundação deveria apoiar o treinamento dos congressistas no processo do orçamento ou na criação de um serviço de pesquisa especializado sobre o Congresso. Mostrando certos escrúpulos, os consultores escreveram que, de um lado, isso "parece especialmente apropriado que a Fundação atenda de modo positivo ao *cri de coeur* do Congresso por ajuda em suas novas responsabilidades políticas". Todavia, de outro lado, tinham uma preocupação: "mesmo uma enorme quantidade de dinheiro pode fazer pouca diferença" e "existe algum risco (reconhecidamente pequeno) de que possa gerar alguma controvérsia se algo dessa dimensão for tentado nessa área".

A política no Brasil estava se deslocando a passos largos do plano nacional para o estadual e o municipal, fato que a maioria dos observadores não percebeu. Incentivada por consultores como Vilmar Faria, a equipe da Fundação deu início a importante reorientação de financiamento em questões de gestão pública nesses níveis infranacionais. Diversas causas contribuíram para essa mudança de foco. Foi decisiva a realocação, promovida pela Constituição de 1988, dos recursos fiscais e dos programas sociais para os governos estaduais e municipais, embora já na década de 1970 os militares tivessem iniciado de fato a descentralização administrativa. Quando, em 1982, os partidos de oposição conquistaram os governos estaduais e as prefeituras de cidades importantes nas eleições seguintes, seus esforços para diminuir o déficit social com a oferta de serviços aceleraram a mudança. No processo de descentralização estiveram envolvidos alguns centros de pesquisa beneficiários de recursos da Fundação, como o Cedec e o Cebrap. As doações financiaram uma primeira rodada de estudos sobre processos eleitorais, análise estrutural das classes urbanas, exclusão econômica e protesto popular e incentivaram novos esforços para examinar políticas alternativas, desempenho e responsabilidade dos governos e participação civil na política.

Mais decisivo talvez para essa mudança de foco para o nível local foi o profundo desencanto com a política nacional. O relatório dos consultores, citado acima, expressou surpresa com a desesperança dos entrevistados, que viam na política nacional o domínio fechado de uma elite persistente. Os fatos políticos ofereceram outras razões para o desapontamento. Em 1989, as primeiras eleições diretas para presidente depois de 28 anos levou ao poder Fernando Collor de Mello, com base

numa plataforma de anticorrupção; mas, em 1992, foi alijado do poder através de um *impeachment*, após um escândalo que envolveu o presidente e seus conselheiros mais próximos num enorme esquema de propinas. Enquanto isso, uma prolongada recessão econômica e uma inflação galopante desencorajavam o empresariado, as organizações e o apoio público com relação à gestão econômica do governo.

Em compensação, a política local oferecia pelo menos algumas brilhantes histórias de sucesso, nas quais membros do governo se uniram aos cidadãos para descobrir soluções criativas para problemas graves em todo o País, como transporte, educação e saúde pública. A idéia de concentrar as ações no âmbito local encontrou na Fundação um campo especialmente fértil. O interesse internacional nas idéias sobre "capital social", com base na fascinação histórica pelas associações civis norte-americanas, junto com a experiência vitoriosa da Fundação nos Estados Unidos em seu programa Innovations in State and Local Government, forneceram valores de referência, uma estrutura intelectual e um mapa de programação.

Com um punhado de doações, o programa GPP concentrou-se de forma específica nas ações que beneficiassem a mulher. Respondendo às prioridades da sede da Fundação em Nova York e às realidades da desigualdade de gênero no Brasil, quatro doações foram concedidas ao Ibam, de 1989 a 1992, destinadas a financiar pesquisas, a formação de pessoal e a divulgação de projetos relacionados com a mulher e as políticas públicas. O Escritório do Brasil tinha se comprometido pela primeira vez com o financiamento de programas de mulheres, no final da década de 1970, e deu continuidade a esses esforços, nos anos de 1980, com doações tanto para pesquisa quanto para "ação". No entanto, embora seja provável que muitas doações do programa GPP tenham beneficiado indiretamente as mulheres, as ações com enfoque explícito nas relações de gênero continuaram, em grande parte, fora da consideração desse programa[29].

No conjunto, o número de doações do programa GPP entre 1985 e 1994 representou quase quatro vezes o total desembolsado pelo Escritório do Brasil em seus primeiros 23 anos de atividade. A mudança refletiu as alterações introduzidas nas prioridades da Fundação, o grande crescimento de oportunidades no Brasil e a contínua melhoria nos ativos da instituição que permitiram um aumento gradual nos seus desembolsos anuais.

Os fatos políticos desse período mostraram as dramáticas escolhas de administração pública e os desafios que o País enfrentava. Em 1989, Luíza Erundina, do Partido dos Trabalhadores (PT), foi eleita prefeita de São Paulo, atraindo o

29. Na base de dados interna da Fundação que registra os quarenta anos de doações do programa GCS no Brasil, apenas seis das 219 doações listadas (menos de 3%) usam as palavras "mulheres" e "gênero" na descrição resumida do projeto.

interesse para um possível modo diferente de governar do PT, caso seu candidato a presidente, Luís Inácio Lula da Silva, também chegasse ao poder. No entanto, após o *impeachment,* o vice-presidente Itamar Franco completou o mandato de Collor, herdando uma economia enfraquecida enormemente pela hiperinflação e pela falta de intervenção do Estado. A crise era tão grave – a Fundação chamou-a, em 1989, "a maior na história do país" – que, em 1992, sua representante, Joan Dassin, observaria que "não é mais a repressão política que ameaça as instituições científicas e acadêmicas no Brasil, mas um virtual colapso econômico"[30].

Mesmo assim, embora a economia estivesse em frangalhos e o processo de *impeachment* tivesse sido traumático, havia motivos para otimismo. A sociedade civil brasileira havia demonstrado sua capacidade de organizar-se para fazer as mudanças, e as instituições democráticas do País – ainda que cheias de deficiências – continuavam firmemente no controle civil. "Se examinássemos apenas o plano nacional, o País poderia dar mostras de estar se desintegrando", lembrou Bradford Smith, o representante do Escritório do Brasil na época. "O que mantinha o País unido era a crescente quantidade de experiências positivas no âmbito local, nos estados e nos municípios"[31].

Desde 1985, a Fundação havia percebido que o principal desafio do Brasil era "garantir que a democracia não [fosse] apenas uma série de arranjos institucionais formais mas também se aplicasse ao amplo espectro da sociedade brasileira [... envolvendo] a necessidade de oportunidades econômicas para complementar a democracia política"[32]. Quando, em 1993, Fernando Henrique Cardoso foi nomeado ministro da Fazenda, parecia ter chegado finalmente para os líderes brasileiros a oportunidade de se concentrarem nessas tarefas críticas. Fernando Henrique e uma equipe de competentes assessores criaram o Plano Real, que controlou a inflação[33] e garantiu ao ministro tamanha popularidade que facilmente derrotou Lula nas eleições presidenciais de 1994. Tendo um ex-bolsista seu na presidência da República, a Fundação poderia, pela primeira vez desde os anos de 1960, perguntar-se não apenas "Quando a democracia vai voltar ao Brasil?", mas "Como podemos contribuir para fortalecê-la?"

30. *Apud* Miceli, 1993. Embora os recursos financeiros brasileiros fossem escassos, é interessante observar que o total distribuído pela Fundação no Brasil em doações subiu de 4,5 milhões de dólares em 1989 para 6,4 milhões de dólares em 1991 – um aumento de quase 50%.

31. De uma entrevista concedida aos autores, em 8 de maio de 2002.

32. 1990 Program Review.

33. O Plano Real – do nome da nova moeda brasileira na época – reduziu drasticamente a inflação, em 1997, para níveis anuais de um dígito. O contraste com épocas anteriores era enorme: na década de 1970 a inflação havia chegado a 34% ao ano, a 428% na década de 1980 e a 1 400% por ano entre 1990 e 1994.

1995-2002: Fazendo a Democracia Funcionar

"De muitas maneiras, a trajetória de Fernando Henrique Cardoso espelha a própria história da Fundação de envolvimento na consolidação dos valores democráticos no Brasil", cita um documento de programa em 1995:

> Com a volta completa à democracia nos anos de 1990 e a eleição de um presidente como Fernando Henrique Cardoso, a idéia que se tinha é que as três décadas de investimentos da Fundação nos melhores cientistas sociais do Brasil haviam dado fruto. Na verdade, quatro membros do Ministério e quase toda a equipe econômica foram beneficiários de doações da Fundação, do mesmo modo que um grande número de pessoas indicadas para o primeiro escalão do Executivo que está se formando[34].

No entanto, a eleição de Fernando Henrique representou o começo e não o fim de uma era. Novas questões atravancavam a já lotada agenda do programa GPP e impunham desafios assustadores aos líderes do governo em todos os níveis. Com a inflação controlada mas com os orçamentos públicos ainda apertados, de que forma o governo poderia redistribuir riqueza para diminuir a pobreza? Seria a participação no Mercosul, um pacto comercial regional lançado em 1996, suficiente para assegurar a competitividade do Brasil na economia global? Poderia a privatização das empresas estatais acarretar uma distribuição justa e sustentável de serviços básicos, e os estados e municípios estariam prontos para assumir essa tarefa? E, agora que os inúmeros setores da sociedade civil – os índios, os trabalhadores, os pobres urbanos, os ambientalistas, as crianças de rua, os sem-terras, os negros, os aidéticos – se tinham mobilizado para articular suas reivindicações em fóruns públicos, a equipe de Fernando Henrique seria mais hábil que a de seus antecessores no atendimento a essas reivindicações?

Com mais de trinta anos de experiência no Brasil, a resposta da Fundação foi arregaçar as mangas e entregar-se ao trabalho. As doações do programa GPP enfocaram quatro áreas principais de ação. Primeiramente, financiaram o fortalecimento da política no plano estadual e municipal "para fazer a democracia funcionar para o cidadão comum" (Ford Foundation, 1996) . Uma doação, feita em 1995, à FGV (Fundação Getúlio Vargas) de São Paulo lançou o Programa de Gestão Pública e Cidadania para premiar iniciativas inovadoras no sentido de associar o governo estadual ou municipal a grupos comunitários no atendimento às necessidades sociais. Em vez de apenas ser contrário e fazer críticas àquilo que as administrações faziam de errado, o programa queria divulgar, premiar e reproduzir o que faziam de certo.

34. 1995 Program Review.

Desse modo, esperava restaurar a confiança do povo no governo. Numa simetria poética, a comissão de seleção para o programa de novas doações contava entre seus membros com Diogo Lordello de Melo, então presidente do Ibam, que havia recebido a dotação de 1964 na FGV para preparar o material de ensino no Brasil. Também em 1995, foi feita uma doação semelhante ao Pólis (Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais). Especialistas em temas urbanos, os pesquisadores do Pólis documentaram as inovações entre os indicados para o programa de doações e, através de seu boletim mensal, *Dicas*, divulgaram esses exemplos entre prefeitos e funcionários municipais de todo o País. Nos anos seguintes, o Pólis viria a tornar-se um importante donatário da Fundação Ford.

Três fatores explicaram a decisão da Fundação de investir na melhoria da gestão do governo no plano estadual e municipal. Primeiro, a Fundação havia apoiado, nos Estados Unidos, por mais de uma década, o programa vitorioso Innovations in American Government Awards e, em resposta a uma tendência global de descentralização, pensou em adaptar esse programa aos contextos internacionais. Até 2001, os demais escritórios da Fundação haviam lançado oito programas similares em todo o mundo. Segundo, tanto os brasileiros quanto os membros do Escritório do Brasil haviam aprendido, com o duro caminho desde o regime militar e com os escândalos da era Collor, a não confiar demais no governo federal. Terceiro, o apoio aos estados e municípios não só parecia uma atitude prudente, como também a Constituição de 1988 tornou-o imperativo. A nova carta brasileira devolveu aos governos estaduais e municipais os principais poderes e receitas, e sua capacidade de gerenciar tais recursos causaria um impacto na qualidade dos serviços de saúde pública, educação, segurança pública, transportes e outros para milhões de cidadãos. Numa recomendação de doação ao programa no Brasil, a assessora da Fundação enfatizou essa idéia numa referência a uma expressão então em moda, de Tip O'Neill, antigo porta-voz da Câmara dos Deputados dos EUA; na versão dela "toda política *boa* é local" (Leeds, 1998) .

O segundo conjunto de ações na área desse programa – que, significativamente, após a reorganização da Fundação, em 1996, tomou o novo nome de Governo e Sociedade Civil – tinha por objetivo fortalecer a capacidade da sociedade civil de monitorar as políticas públicas e cobrar resultados do governo. Embora, de uma forma ou de outra, a Fundação tivesse procurado, desde a década de 1960, estimular o "Terceiro Setor"[35] do Brasil, em 1995 o terreno parecia mais propício do que nunca. Em termos de conceito, os brasileiros já não associavam a idéia de "sociedade civil" a interesses econômicos particulares (uma herança das análises marxistas

35. Recebem o nome de "Terceiro Setor" geralmente as organizações sem fins lucrativos, em oposição ao setor público (Gestão Pública) e ao setor privado (negócios).

dos anos de 1960) e, em vez disso, usavam a expressão com um sentido positivo para referir-se à progressiva militância do cidadão. E, na prática, as organizações da sociedade civil brasileira tinham mostrado sua criatividade, energia, dedicação, sofisticação e capacidade de cooperação em projetos importantes (como a campanha de 1992 pelo *impeachment* de Collor e a campanha nacional de 1993 contra a pobreza). Embora o rápido crescimento do setor[36] tenha deixado para trás as leis antiquadas que regiam as organizações sem fins lucrativos no Brasil, foi discutida e aprovada, em 1999, uma nova legislação que desse mais legitimidade às ONGs. Os funcionários públicos de todos os escalões começaram a perceber cada vez mais que as políticas do governo, para ter sucesso, precisavam das energias e da participação da sociedade civil. E os líderes das ONGs sentiram que seu papel não devia ser temporário, mas permanente (Garrison, 2000).

Em 1999, como observou uma assessora da Fundação: "Estão implícitas no Programa GCS no Brasil as premissas de que os dois campos governo e sociedade civil estão ligados inextricavelmente e que os desafios e as oportunidades de grande parte do programa implicam a interação desses dois atores" (Leeds, 1999). Seguindo essa filosofia, o Escritório do Brasil concentrou sua política de doações para a sociedade civil no estímulo à participação do cidadão na discussão pública e no monitoramento dos programas de governo e das políticas públicas. As doações destinadas à pesquisa e divulgação sobre orçamento público são os melhores exemplos desse trabalho. Com apoio da Fundação, o Ibase deixou de preocupar-se com o orçamento federal para voltar-se para a análise de experiências locais com "Orçamento Participativo, uma das formas mais inovadoras de administração municipal democrática no Brasil". Numa tentativa de divulgar essa técnica orçamentária entre funcionários públicos e ONGs de todo o País, o Ibase e o Centro de Cultura Luiz Freire, de Pernambuco, começaram a acompanhar as dezenas de municípios que a adotaram.

Com base numa década de experiência em ajudar os congressistas, o Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), de sua sede em Brasília, conseguiu educar uma série de ONGs de todo o País sobre o funcionamento do Congresso e as implicações das escolhas dos legisladores em matéria de orçamento federal. Junto com o Ibase, a atenção que o Inesc sempre havia dado às decisões sobre orçamento seria, no entender de seus membros, um meio de estimular os cidadãos a participar mais

36. Um estudo de Leilah Landim, membro do Iser, mostrou que, de 1991 a 1995, o Terceiro Setor cresceu 44%. Em 1995, empregava 1,1 milhão de pessoas, mais do que o dobro dos servidores federais. Em 1998, o número de ONGs brasileiras chegava a um total entre quatro e cinco mil. Numa entrevista concedida aos autores, em 3 de maio de 2002, Leilah Landim hesitou em apresentar estimativas atualizadas, observando que qualquer tentativa de dar o total das ONGs brasileiras iria variar enormemente segundo os critérios adotados.

efetivamente do processo político. Agora, diversificando seu trabalho, passou também a acompanhar a questão orçamentária no plano federal e dos bancos multilaterais de desenvolvimento, associando-se ao International Budget Project do Center for Budget and Policy Priorities de Washington. Organizou também uma vasta rede de ONGs, de amplitude nacional, com a missão de discutir as políticas de organizações financeiras multilaterais com essas instituições, com as ONGs brasileiras e com funcionários do governo brasileiro. Em conjunto, essas doações almejavam promover políticas públicas mais justas e aumentar a capacidade das ONGs de ligarem os cidadãos ao governo.

O apoio a grupos de defesa do consumidor também foi incluído na rubrica Sociedade Civil. Três doações, feitas durante esse período ao Instituto de Defesa do Consumidor (Idec), procuraram consolidar no Brasil o movimento de proteção ao consumidor que então nascia. A aprovação, em 1990, do Código de Defesa do Consumidor havia dado ao Brasil uma legislação avançada no papel, mas pouca coisa dela fora colocada em prática. Assim, a partir de sua sede em São Paulo e da filial de Brasília, o Idec procurou ajudar grupos de cidadãos a acompanhar a gestão e a prestação dos serviços públicos recém-privatizados (telecomunicações e energia) e a monitorar, "na ausência de mecanismos regulamentadores adequados, a entrada no mercado brasileiro de bancos, companhias de seguro e planos de saúde estrangeiros" (Leeds, 1999) . O Idec também enviou seu pessoal aos Estados Unidos e à Europa a fim de observar o funcionamento nesses lugares de grupos semelhantes.

Muitas iniciativas de doações tiveram como objetivo capacitar as ONGs brasileiras para o monitoramento das políticas públicas dos municípios. Ao mesmo tempo, a Fundação queria ajudar as organizações e expandir seu trabalho (e aumentar seu impacto) mediante a criação de redes regionais, nacionais e transnacionais. O apoio dado à Abong – que, em 2002, abriga 250 ONGs filiadas e sete fóruns regionais – deu continuidade a experiências no sentido de incentivar novos atores, como Transparência Brasil, um parceiro independente do Transparency International, um zeloso grupo anticorrupção de amplitude mundial.

Um terceiro conjunto de ações do GCS procurou catalisar "novas parcerias" entre grupos que não haviam trabalhado juntos no passado. Durante anos, os assessores de programa haviam buscado meios de "encorajar o intercâmbio entre funcionários públicos, intelectuais, executivos do setor privado e líderes sociais e civis na consideração de importantes escolhas políticas"[37]. Agora que a democracia já tinha completado dez anos, essas colaborações pareciam factíveis. Durante anos, além de incentivar o trabalho em conjunto das ONGs e do governo, a Fundação havia buscado meios de envolver o setor privado – isto é, os negócios – nos esfor-

37. 1984 Program Review.

ços para promover as mudanças sociais. A responsabilidade social da empresa era uma idéia nova no Brasil, mas não desconhecida. Em 1997, o Ibase uniu suas forças a um jornal de grande circulação para lançar a campanha "balanço social", incentivando as grandes empresas a publicar, ao lado de seu balanço financeiro, uma contabilidade anual dos investimentos sociais.

Betinho, o fundador do Ibase, tinha apresentado suas idéias ao *staff* da Fundação numa visita ao Escritório do Brasil, em 1997 – antes de falecer no final daquele mesmo ano, após longa batalha contra a Aids (Leeds, 2000). No ano seguinte, o Escritório, mostrando que adotara a idéia do sociólogo, concedeu uma doação ao Instituto Ethos – Empresas e Responsabilidade Social. Com sede em São Paulo, o Ethos era um parceiro brasileiro da organização norte-americana Business for Social Responsibility e tinha se originado de esforços anteriores para fortalecer o conceito de responsabilidade social da empresa no Brasil[38]. Propunha mobilizar o setor empresarial brasileiro, incentivando as empresas a ceder recursos e capacitação espontânea a grupos comunitários e a adotar práticas trabalhistas e ambientais sadias. Os financiadores internacionais, bem como a impressionante lista de companhias associadas ao Ethos, forneceram apoio adicional a essa organização em formação.

O Escritório do Brasil foi protagonista de uma nova parceria. Fundado legalmente em 1995, tendo a Fundação como membro, o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (Gife) definiu-se como "o equivalente brasileiro do Council of Foundations" (Leeds e Tillett, 1998) . O papel do Gife era representar as fundações e doadores particulares e servir de fórum de debates sobre filantropia, responsabilidade social do empresariado e voluntariado – tudo isso na esperança de estimular essas tradições no Brasil. O desafio era enorme, uma vez que os incentivos financeiros, as leis e o clima cultural que poderiam incentivar a filantropia empresarial e individual continuavam fracos. Mesmo assim, a equipe da Fundação e os líderes brasileiros viam motivo para otimismo. A maturidade da sociedade civil tinha provado que os brasileiros já não olhavam o governo como o responsável principal (com a Igreja em segundo lugar) pelo bem-estar econômico e social. Leilah Landim, pesquisadora do Iser, comentou esse fato nos seguintes termos: "Os brasileiros sempre doaram, mas eram motivados pela caridade. Agora doam inspirados pela cidadania" (*Apud* Garrison, 2000) .

38. Entre esses estava a "doação fracassada, mas importante", em suas próprias palavras, de Bradford Smith, antigo Representante do Escritório do Brasil, à organização Pensamento Nacional de Bases Empresariais (PNBE) no início da década de 1990, discutida numa entrevista concedida aos autores, em 8 de maio de 2002. Outro foi a doação à Fundação Abrinq de Direitos da Criança, comandada por Oded Grajew, um pioneiro no campo da responsabilidade social de empresas.

Um outro exemplo das novas parcerias em financiamentos recentes foi a entrada da Fundação na questão da reforma da polícia. A segurança pública tem sido, há muito tempo, um dos principais problemas apontados pelo cidadão brasileiro, preocupado tanto com a violência criminal quanto com o abuso policial. Uma doação fundamental nessa linha de trabalho foi a concedida ao Centro de Estudos da Criminalidade e Segurança Pública (Crisp) que a Fundação ajudou a criar junto com a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). O Crisp formou policiais e cientistas sociais no campo da segurança pública, em metodologias de pesquisa e no uso da informação para elaborar políticas de segurança e na capacitação para um trabalho conjunto com as comunidades locais. Os primeiros esforços da Fundação, que culminaram nesse financiamento, datam da década de 1980, quando o Escritório do Brasil recomendou doações ao Núcleo de Estudos da Violência da USP, com vista a analisar o alarmante aumento da violência criminal, e a líderes isolados, como o coronel Nazareth Cerqueira, para visitarem o Vera Institute of Justice, em Nova York. Desde então, o próprio Crisp tem construído estreitos vínculos com o Vera. No total, desde 1997, o programa GCS do Brasil financiou 22 ações separadas na área de reforma da polícia.

O quarto conjunto de ações de financiamento no programa GCS desde 1995 foi o contínuo apoio à pesquisa e à análise de políticas públicas por cientistas sociais. Ao contrário das doações concedidas em períodos anteriores, esses recursos financiaram pesquisas voltadas especificamente para as questões de governo local que analisassem e apoiassem as doações a atividades não-acadêmicas pelo programa. O Cedec, por exemplo, recebeu sua última doação após mais de duas décadas de financiamento para pesquisa de políticas que objetivassem o controle da corrupção, o aumento da transparência pública no governo e a extensão dos serviços de saúde em São Paulo. Enquanto isso, o Pólis estudava as políticas alternativas para os governos municipais do ABC paulista, uma região em luta com um grande desemprego e com a diminuição de receitas em conseqüência da reestruturação da economia global e das mudanças de tecnologia. Doações feitas à Universidade de São Paulo (USP), à Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), à Universidade Federal do Ceará (UFC), à Universidade Cândido Mendes e outras permitiram uma extensa pesquisa sobre questões relacionadas com a segurança pública e o policiamento comunitário.

Era inegável que, após quarenta anos de atuação no Brasil, a Fundação Ford tinha se envolvido numa série impressionante de questões e que seus donatários abrangiam uma grande gama de pessoas e instituições pró-ativas. O contexto brasileiro teve um impacto significativo na formação da agenda de GCS em todo o mundo. No entanto, que papel, se é que existe algum, desempenham as forças internas da Fundação e as internacionais?

Em 1996, Franklin Thomas deixou a presidência da Fundação após dezessete anos de ótima administração, de programação inovadora e de crescimento. Sua sucessora, Susan V. Berresford, reuniu uma equipe proeminente (que incluía o vice-presidente Bradford Smith, deslocado do programa GPP do Escritório do Brasil), a qual propôs reorganizar toda a atividade em três grandes áreas de interesse[39]. De acordo com esse plano, a área de Governance and Civil Society foi incorporada à carteira Peace and Social Justice, alteração que não provocou grandes mudanças no conteúdo do programa, mas acarretou uma evolução gradativa. A reorganização estimulou maior comunicação entre os assessores dos vários escritórios de todo o mundo e entre programas diferentes, de tal modo que as estratégias do programa GCS no Brasil passaram a ser coordenadas mais de perto com o financiamento de outros programas e escritórios, o que nunca havia ocorrido antes. Em decorrência desse enfoque, os beneficiários proeminentes de doações também passaram a trabalhar em conjunto com instituições similares em todo o mundo. A versão brasileira do programa de inovações governamentais, coordenado pela Fundação Getúlio Vargas, por exemplo, lidera uma associação internacional de cerca de uma dúzia desses programas.

A grande expansão do mercado de ações norte-americano nesse período afetou enormemente a política de concessão de doações, aumentando os recursos da Fundação e permitindo maiores desembolsos dos programas em todo o mundo, inclusive no Brasil[40] . No programa GCS, o valor médio do financiamento aumentou e o número de doações ultrapassou o total alcançado em qualquer período anterior. O Escritório do Brasil concedeu, entre 1995 e 2001, mais de 130 doações no programa GCS – quase o dobro da década anterior. A partir do ano 2000, o ritmo de crescimento desacelerou graças a quedas abruptas no mercado de ações norte-americano.

Nos últimos anos, mesmo com o aumento dos recursos da Fundação, o Escritório do Brasil atuou de forma mais estreita e consciente com parceiros doadores. O "GCS Program Officer Memo" de 1999 relaciona 27 parceiros de financiamento na área de governo, de ministérios brasileiros a grupos de desenvolvimento e de igrejas dos Estados Unidos, do Canadá e da Europa. O ideal é que essa coordenação multiplique o impacto nas decisões de financiamento da Fundação.

A economia brasileira diminuiu consideravelmente com a mudança econômica global e com a severa crise de energia de 2001, no momento em que o País

39. Eram elas: 1) Asset Building and Community Development (ABCD); 2) Education, Media, Arts and Culture (Emac) e 3) Peace and Social Justice (PSJ).

40. Os desembolsos com os programas, que, em 1986, chegaram a cerca de 200 milhões de dólares em todo o mundo, alcançaram, em 2000, o total de 700 milhões de dólares. No mesmo período, o valor de mercado da carteira de investimentos da Fundação aumentou de 4,6 bilhões de dólares para 14,5 bilhões (valores históricos).

registrava seu primeiro crescimento real sustentado em décadas. A queda afetou os recursos em todos os níveis de governo, visto que a receita fiscal declinou, impondo novos desafios para as colaborações entre o setor privado e o setor público que a Fundação vinha alimentando. Após oito anos no poder, estava claro que as alianças políticas que o partido de Fernando Henrique Cardoso estabeleceu para chegar à presidência limitaram enormemente sua capacidade de pôr em prática políticas sociais de transformação. Apesar disso, embora a campanha para as eleições de 2002 causem novas turbulências, o Brasil desfruta de excepcional tranqüilidade política no início do novo milênio. Quando Fernando Henrique terminou seu primeiro governo em 1998, foi apenas o segundo presidente civil, desde a década de 1950, a concluir seu mandato. Com a emenda constitucional de 1997, que lhe permitiu candidatar-se à reeleição, venceu facilmente, trazendo uma estabilidade política sem precedentes desde que a Fundação abriu suas portas no Rio de Janeiro, em 1962. Essa continuidade parece ter aberto amplo espaço para abordagens inovadoras da participação dos cidadãos na administração pública no Brasil.

Conclusão: Como Será o Futuro?

Resumindo, a primeira fase de financiamento (1962-1974), que desembocou no atual programa GCS, começou com uma tentativa de consolidar a administração pública brasileira e terminou com esforços de abrigar pensadores democratas e críticos do regime militar. A segunda fase (1975-1985) deu oportunidades de apoio a cientistas sociais dispostos a conduzir pesquisas sobre atores e questões que então surgiam e a apoiar as organizações da sociedade civil à medida que o País se encaminhava aos poucos para um governo democrático. Na terceira fase do programa (1985-1994), tão logo os civis retomaram o poder, as doações multiplicaram-se em variedade e em quantidade, mostrando uma firme intenção de encorajar a participação do cidadão na formulação e na análise das políticas públicas. Finalmente, no período mais recente (a partir de 1995), o programa, ajudado por um volumoso orçamento e por um rico conjunto de oportunidades de ação, aperfeiçoou suas estratégias e expandiu enormemente sua lista de donatários.

Em quarenta anos de Brasil, a Fundação, ao lado de seu anfitrião, testemunhou melhorias na formação de um patrimônio social. Os índices de mortalidade infantil, de expectativa de vida e de alfabetização de adultos melhoraram significativamente a partir de 1960, ao lado de outros indicadores sociais. A formidável economia do Brasil, a oitava maior do mundo, ainda luta, mas com força e potencial aumentados, para contribuir fortemente para a melhoria do bem-estar do cidadão. Em termos políticos, as eleições de outubro de 2002 serão decisivas para determinar a liderança nacional, mas a última década mostrou que as ONGs, os governos

estaduais e municipais e o setor privado podem fornecer um ótimo quadro de talento para essa equação[41].

Restam ainda grandes desafios tanto para os financiadores internacionais quanto para os agentes da política brasileira. De 1960 a 2000, a população do País mais do que dobrou, embora seu índice de crescimento tenha caído violentamente, tornando-o o quinto país no mundo em população e em área. No mesmo período, a população urbana brasileira subiu de 37% para 81%, impondo grande tensão a muitas cidades. Como antes, o Brasil luta para manter a estabilidade econômica ao mesmo tempo em que procura reduzir a pobreza, a desigualdade[42], o desemprego e as disparidades regionais. O País precisa construir relações comerciais positivas com o mundo enquanto consolida as instituições nacionais e luta pela descentralização. Contra um pano de fundo bastante conhecido de escassez de recursos, as organizações donatárias devem equilibrar a dependência de fundações internacionais com o financiamento oriundo de diversas fontes de renda[43]. E qualquer agente que queira causar impacto nas políticas públicas deve aumentar tanto seus recursos quanto sua efetividade.

Se o passado pode servir de guia, as prioridades de financiamento da Fundação no programa Governo e Sociedade Civil vão evoluir segundo as linhas de ação agora traçadas. Apesar de mudar as idéias, as chefias, os fatos e os orçamentos, a orientação que levou ao programa atual GCS demonstrou notável continuidade com o decurso do tempo. Temas particulares – foco no governo local, apoio à pesquisa em ciência social ligada a necessidades específicas, incremento da participação do cidadão – aparecem sempre na carteira de doações, não só no Brasil, como também em todo o mundo.

Uma das grandes conquistas da Fundação é o fato de muitos brasileiros encararem-na com respeito, e alguns chegam mesmo a confundi-la com uma instituição nacional[44]. A singular legitimidade da Fundação no Brasil é o resultado de sua

41. O que torna as eleições de 2002 especialmente significativas foi a decisão do Superior Tribunal Eleitoral, que exigiu dos partidos obediência no plano estadual às coligações estabelecidas na esfera nacional. Essa mudança irá certamente tornar mais rigorosas as conexões políticas entre as esferas municipal, estadual e federal do governo.

42. Apesar da melhoria em alguns indicadores sociais básicos, o Banco Mundial classifica consistentemente a distribuição de renda no Brasil entre as piores do mundo.

43. Este processo já está em andamento. Um estudo da Abong, feito em 1998, mostrou que quase a metade das 184 ONGs pesquisadas declararam receber alguma ajuda do governo para complementar seus recursos. Algumas, como o Ibase, têm recebido recursos adicionais através de contratos de serviço, programas de sócios individuais ou empresariais e de campanhas sociais de comercialização. (Entrevista dos autores com Cândido Grzybowski, em 17 de maio de 2002.)

44. Um programa de 1995 dizia que muitos consideravam a Fundação uma instituição "semibrasileira". Alguns donatários entrevistados pelos autores discordaram dessa afirmação, mas disseram que a Fundação era uma parceira valiosa e "digna de confiança".

longa história, de uma abordagem ponderada, da disposição para tomar uma atitude em questões difíceis e, mais recentemente, para trazer os brasileiros para integrar a assessoria de seus programas. Depois de promover a formação de uma geração de cientistas sociais, a Fundação inseriu-se (discretamente) no tecido da vida intelectual brasileira. Ao apoiar intelectuais, líderes de ONGs, inovadores em gestão pública e progressistas do setor privado – em cuja orientação a Fundação confiou para navegar nesses anos todos na complexa cultura brasileira[64] – pode também ganhar uma pequena mas permanente menção quando a história da sociedade civil brasileira for escrita.

Embora o programa GCS do Escritório do Brasil tenha evitado relações diretas com certos militantes de partidos políticos e sindicatos, acolheu parcerias com críticos do regime militar, defensores dos direitos humanos, feministas, aidéticos, grupos ambientais e centros de pesquisa que estudaram os partidos militantes, os sindicatos e os sem-terras. A equipe atual considera-se na vanguarda de muitos temas progressistas, como ficou patente no medo expresso recentemente de que os "valores pelos quais a Fundação lutou estejam sendo agora cooptados por instituições maiores e corram o risco de perder o sentido"[46] . Quer outros adotem ou cooptem esses valores ou não, a Fundação está pronta a trabalhar, por muitos anos vindouros, junto com organizações brasileiras e parceiros internacionais numa atitude de respeito e de cooperação. Após quarenta anos de trabalho, é evidente que essa Fundação vinda dos Estados Unidos compartilha a simples, idealista e cativante filosofia de Betinho, o mais conhecido porta-voz brasileiro da sociedade civil: "Temos um mundo para construir e isso é tão difícil e complexo quanto necessário e possível".

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BELL, Peter D. (1966). "Public Administration Development in Brazil", memorandum, 15 jul.

CLEAVELAND,Frederick N.; NANNETTI, Guillermo e CRAWLEY, Roy. (1963). "Report on Public Administration Teaching and Research in Brazil", memorandum, 31 maio.

EAKIN, Marshall C. (1997). *Brazil: The Once and Future Country*. New York, St. Martin's Press.

FORD FOUNDATION. (1996). "Eyes on Cities in Brazil". Ford Foundation Report. inverno.

GARRISON, John. (2000). *From Confrontation to Collaboration: Civil Society-Government-World Bank Relations in Brazil*. Washington (DC), World Bank, jun.

GORDON, Lincoln. (2001). *Brazil's Second Chance*. Washington (DC), Brookings Institute Press.

LEEDS, Elizabeth e TILLETT, Anthony. (1998). "Recommendation for Grant/FAP Action", 19 fev.

45. Entrevista dos autores com Sérgio Miceli, em 10 de maio de 2002.

46. Michael Edwards, parafraseado por Elizabeth Leeds, "Reflection Memorandum", 2000.

Leeds, Elizabeth. (1998). "Recommendation for Grant Action". 27 ago.
_____. (1999). "Program Officer Memorandum". 22 nov.
_____. (2000). "Reflection Memo for Fiscal Year 2000".
Manitzas, Nita R. (1968). "Recommendation for Grant Action", 1º jul.
_____. (1969). "Recommendation for Grant Action". 4 abr.
_____. (1971). "Recommendation for Grant Action". 26 maio.
Mello, Diogo Lordello de. (1963). "Recommendation for Grant Action". 6 fev.
Miceli, Sergio. (1993). "A Aposta numa Comunidade Científica Emergente." In Miceli, Sergio (org.). *A Fundação Ford no Brasil*. São Paulo, Sumaré/Fapesp.

Das Análises Sociais aos Direitos Humanos

por Sérgio Adorno e Nancy Cardia

O propósito deste capítulo é examinar a contribuição da Fundação Ford, através de seu escritório no Brasil, com sede no Rio de Janeiro, no desenvolvimento dos direitos humanos neste país nas quatro últimas décadas. Ao longo desse período, por meio de suas atividades filantrópicas, a Fundação exerceu papel importante na transição da sociedade brasileira para a democracia e no processo de consolidação democrática.

O principal objetivo do programa Direitos Humanos da Fundação é promover o acesso à justiça e estender a todos os membros da sociedade toda a gama de direitos. Procura alcançar esse objetivo através da promoção e aplicação de defesas dos direitos humanos, com um enfoque especial na eliminação das violações dos direitos sofridas pelos grupos mais vulneráveis. A partir do início dos anos de 1990, escolheu privilegiar particularmente os direitos da mulher, do negro e dos grupos indígenas, sem, porém, desviar-se do objetivo mais amplo, que era "estender a todos os brasileiros o acesso à justiça e à cidadania democrática" (Telles, 2000).

Formulados no início dessa década, esses objetivos são atualmente perseguidos por meio de duas iniciativas ou linhas de trabalho: *a*) a criação de uma infra-estrutura de direitos humanos, entendendo-se por isso a dotação de meios e recursos ao País para ampliar o acesso à informação, ao conhecimento e às leis de promoção e/ou proteção dos direitos humanos; *b*) o combate à discriminação de raça e de gênero por meio do desenvolvimento de estratégias de redução das desigualdades e de fortalecimento da igualdade perante a lei (Dora, 2002).

Desde sua chegada ao País, a Fundação Ford atuou no campo dos direitos humanos, ainda que, nas duas primeiras décadas, essa não fosse uma política formulada deliberadamente quer pelo escritório central de Nova York quer pelas iniciativas adotadas pelo Escritório do Brasil. Entre 1962 e 2001, ela investiu, no Brasil, 34 277 302 dólares, em projetos reunidos sob a rubrica de Direitos Humanos, o que representa 9,89% do total de recursos desembolsados nesse período de quarenta anos.

No curso dessas quatro décadas, firmaram-se tendências gerais que, de um modo ou de outro, incidiram sobre o lugar que a área de direitos humanos viria a ocupar nos planos da instituição. Essas tendências manifestam-se sob diferentes eixos: estímulo ao desenvolvimento de campos temáticos, intervenções em problemas determinados da realidade social, formação de recursos humanos, estabe-

lecimento de estratégias e modalidades de ação. Cada um desses eixos sofreu mudanças de direção, que nem sempre ocorreram ao mesmo tempo e no mesmo ritmo nem produziram os mesmos resultados. Essas mudanças resultaram de múltiplas motivações: planos estratégicos de médio e longo prazos; avaliações institucionais das metas e das realizações dos programas; sensibilidades aos problemas suscitados por fatos internacionais, nacionais e regionais; relações entre o Escritório e seus donatários em potencial, cujas demandas orientam igualmente a definição de prioridades; a aposta em inovações e a persistência em determinadas linhas de ação e de investimento.

As variações nos eixos de trabalho ao longo do tempo ora podem traduzir rupturas e mudanças mais profundas, que indicam novas orientações institucionais; ora podem traduzir mudanças de ênfase, pontuais, cujos efeitos somente são perceptíveis numa análise de longa duração, tal como essa que é feita por ocasião do 40º aniversário da Fundação no Brasil. *Grosso modo*, as tendências descritas caracterizam quatro momentos ou fases distintas: a primeira alcança o período de 1961 a 1964; a segunda abrange de 1965 a 1979; a terceira cobre de 1980 a 1992 e, por fim, a quarta tem início em 1992 e se estende à atualidade.

Quando a Fundação chegou ao Brasil, o cenário econômico, social e político era bastante turbulento, como se sabe, com a renúncia do presidente Jânio Quadros em 1961. Os indicadores macroeconômicos sugeriam que o País e sua economia caminhavam progressivamente para uma estagnação paralisante. Altas taxas de inflação comprometiam o cumprimento das metas governamentais e agravavam o empobrecimento dos trabalhadores urbanos e rurais. No campo, as lutas pela reforma agrária suscitavam inseguranças quanto ao futuro da propriedade privada no Brasil. Nas cidades, greves de importantes setores da produção e do funcionalismo público vinham associar-se às agitações nas ruas estimuladas pela realização de comícios com a participação de amplas massas populares, freqüentemente convocados por governos populistas. No Parlamento e nas assembléias legislativas, discursos inflamados traduziam os conflitos ideológicos entre representantes dos partidos conservadores e aqueles da esquerda, num leque que ia dos liberal-democratas aos comunistas (embora, desde 1947, o Partido Comunista do Brasil estivesse na ilegalidade, obrigando seus membros a abrigar-se na clandestinidade). Em meio a tudo isso, crescia a acentuada insatisfação nas Forças Armadas, surgida no período entre a morte de Getúlio Vargas (1954) e a posse de Juscelino Kubitschek (1955). As ideologias políticas cada vez mais polarizadas alimentavam as suspeitas internacionais e mesmo de expressivos segmentos internos – empresários, Igreja, imprensa, profissionais da classe média, militares – de que o País caminhava inexoravelmente para o socialismo, sob o governo do presidente João "Jango" Goulart (1961-1964). Nesse contexto, sobreveio o golpe de Estado de 1964.

Da perspectiva do programa Direitos Humanos, podemos considerar a fase inicial das operações da Fundação no Brasil uma verdadeira pré-história. Conforme já foi salientado em publicações anteriores[1], os primeiros anos foram marcados pela preocupação em estimular a modernização socioeconômica, explicando, assim, as prioridades conferidas aos problemas educacionais e aos recursos humanos e as dificuldades associadas com o mercado e a indústria. Nesse contexto, o tema dos direitos humanos esteve em evidência desde os primeiros passos do Escritório do Brasil. Através do financiamento, em 1960, de um estudo sobre a melhor forma de as universidades brasileiras contribuírem para o desenvolvimento econômico do País, a Fundação identificou na segurança alimentar um de seus alvos de atuação. Inaugurava-se, desse modo, uma tradição que iria se tornar a marca distintiva de sua trajetória institucional: o entendimento de que a luta em prol do desenvolvimento socioeconômico constitui um pré-requisito para a expansão dos direitos sociais fundamentais e da plena cidadania.

A segunda fase (1965-1979) começa com a mudança do regime político e institucional após 1964 e coincide com o período mais agudo da ditadura e com os movimentos de retorno à democracia. O regime militar impôs novo padrão de relacionamento entre o governo e os cidadãos, caracterizado pela expansão da intervenção do Estado nos mais diversos setores da vida civil e por uma acentuada centralização dos processos decisórios. Para garantir sua posição, o regime autoritário reprimiu toda e qualquer oposição política organizada. Entre 1968 e 1974, os governos burocráticos e autoritários instituíram um sistema de repressão que integrou a polícia e as unidades paramilitares numa força à qual foi dado um poder devastador. Por todo o País, constituíram-se esquadrões da morte e grupos de extermínio, algumas vezes com o apoio do setor privado, temeroso da possibilidade de uma revolução socialista no País, como bem exemplifica a Operação Bandeirantes (Oban), em São Paulo. A essa rede de repressão podem-se atribuir a censura, as prisões arbitrárias, a cassação de mandatos eletivos, as torturas, diversas mortes, a guerra psicológica contra organizações populares e de esquerda, os limites impostos à autoridade legislativa e judiciária, o esfacelamento dos partidos de oposição, o cerceamento das liberdades civis e políticas, os expurgos intelectuais nas principais universidades e centros de pensamento científico e crítico e a subjugação ou exílio de lideranças políticas oposicionistas. Em suma, o regime foi responsável por graves violações dos direitos humanos.

Foi decisivo o papel da Fundação, nesse período, para a sobrevivência do pensamento crítico no País em contexto sociopolítico bastante adverso, por meio de investimentos estratégicos na formação de uma comunidade de pesquisadores e

1. Cf. a resenha histórica para marcar o trigésimo aniversário Fundação Ford no Brasil em Miceli, 1993.

cientistas sociais. Conquanto não houvesse uma clara orientação no sentido estrito de promover os direitos humanos, isso esteve presente nas propostas para estimular a formação de recursos humanos com o propósito de analisar os problemas sociais brasileiros – como os decorrentes das desigualdades sociais – bem como nos projetos de fomento à educação, como, por exemplo, aqueles voltados para a capacitação de professores secundários e para a reforma do ensino secundário. Esses investimentos contribuíram para que a Fundação, no final dessa fase, acabasse por direcionar os investimentos para a reconstrução do Estado de direito e da sociedade democrática no Brasil. Essa foi, em verdade, uma porta de entrada para a incorporação definitiva dos direitos humanos como uma prioridade de financiamento por direito próprio.

Após 21 anos de regime autoritário (1964-1985), a sociedade brasileira retornou à normalidade constitucional e ao governo civil. A redemocratização e o novo regime político acenaram para mudanças substantivas, introduzidas com a promulgação de nova Constituição em 1988: ampliação dos canais de participação e representação políticas da sociedade civil; alargamento do elenco dos direitos para abranger os direitos civis, sociais e políticos; desbloqueio da comunicação entre a sociedade civil e o Estado; reconhecimento das liberdades civis e públicas; abolição das organizações paramilitares ou organismos paralelos à segurança pública; maior transparência nos processos decisórios e na formulação de políticas públicas; sujeição do poder público ao império da lei votada democraticamente; e eleições livres. No domínio dos direitos fundamentais da pessoa humana, tornou-se inalienável o direito à vida ao mesmo tempo em que eram estabelecidas garantias à integridade física e moral. Simultaneamente, o racismo e a tortura tornaram-se crimes inafiançáveis e imprescritíveis.

Não obstante esses avanços democráticos, não se logrou a efetiva instauração do Estado de direito. O poder emergente não conseguiu conquistar o monopólio do uso legítimo da violência física dentro dos limites da legalidade e persistiram graves violações dos direitos humanos. Esse cenário tornou-se ainda mais complexo com o crescimento do crime urbano e com a exacerbação de um sentimento coletivo de medo e insegurança, à medida que se dava maior publicidade aos desfechos fatais resultantes dos conflitos sociais.

Durante toda a década de 1980, aprofundou-se a contribuição da Fundação Ford para o processo de transição para a democracia. O Escritório do Brasil apoiou os grupos que estavam à margem dos novos acordos, antecipou-se aos acontecimentos que mais à frente se tornariam fatos e realidade e entendeu a natureza dos desafios que se colocavam à sociedade recém-egressa do autoritarismo. Nesse domínio, identificou com certa precocidade as demandas sociais que certamente acompanhariam o retorno do País ao Estado de direito, bem como a necessidade de re-

compor os mecanismos de participação democrática para uma sociedade constrangida durante a vigência do regime autoritário.

Essa terceira fase (1980-1982) presenciou a formulação clara de um programa distinto de Direitos Humanos – a ser financiado com recursos próprios, em vez de sacar das verbas de outros programas – com o intuito de perseguir os seguintes objetivos: a ampliação da justiça social e a defesa dos direitos humanos, especialmente das minorias desfavorecidas. Uma de suas metas era ajudar a reduzir a desigualdade através da inclusão social dos grupos mais vulneráveis da sociedade; ao mesmo tempo, cuidava de promover estudos e análises com vista à remoção efetiva do entulho autoritário e ao ajustamento das instituições ao modelo democrático de sociedade e de Estado.

A quarta e última fase dessa evolução dá prosseguimento às iniciativas iniciadas no período anterior, mas abordadas agora por um ângulo específico. Não mais estimular *tout court* a participação dos grupos organizados da sociedade civil na articulação das demandas sociais, mas também contribuir para a institucionalização das relações entre a sociedade civil e o governo, por exemplo, através da responsabilidade pública e do acesso à justiça. O programa também convoca para o fortalecimento da capacidade do setor público de uma gestão, implementação e inovação eficientes. Não houve o completo abandono das questões de cidadania, mas, em vez disso, adquiriram um novo sentido e significado associados com o conceito de governabilidade, que passa a ser entendida como a gestão racional dos recursos públicos, com a participação conjunta dos órgãos do governo e das ONGs. Daí a razão de os projetos financiados também envolverem o desenvolvimento de competências profissionais e administrativas.

Essa fase acontece numa nova conjuntura do desenvolvimento dos direitos humanos no Brasil. Já na vigência do primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), o governo brasileiro, em cumprimento ao decidido na Cúpula Mundial da ONU para os Direitos Humanos (Viena, 1994), instituiu o Plano Nacional dos Direitos Humanos (PNDH, 1996), o primeiro na América Latina, o terceiro no mundo. O Plano perfila o princípio da indivisibilidade dos direitos humanos, isto é, a unidade entre direitos civis, direitos sociais e direitos políticos. Expressa o fato de que, em mais de duas décadas, os movimentos em favor dos direitos humanos ampliaram sobremodo suas áreas de intervenção, passando da defesa clássica dos direitos civis, particularmente o direito à vida e às liberdades de expressão e de organização, à contemplação dos direitos sociais e, sobretudo, os direitos de terceira e quarta gerações. O Plano incorpora as reivindicações das mulheres, dos negros, das crianças, dos homossexuais, dos portadores de deficiência física e dos idosos. Como se verá, a Fundação Ford, ao lado de outras agências de financiamento, exerceu papel decisivo na composição dessas demandas.

Os Direitos Humanos no Contexto Histórico Internacional e Nacional

O objetivo global do programa Direitos Humanos da Fundação Ford – promover o acesso à justiça e aos direitos humanos em seu sentido mais amplo – está em consonância com o contexto sociopolítico do pós-guerra. Como se sabe, em 10 de dezembro de 1948, foi aprovada pela Assembléia Geral das Nações Unidas a Declaração Universal dos Direitos do Homem. Ela estabelece que a humanidade – toda a humanidade – compartilha alguns valores comuns básicos, considerados a inspiração e orientação para o processo de crescimento e desenvolvimento da comunidade internacional, compreendida como uma comunidade internacional constituída não apenas de Estados-nação independentes, mas também de indivíduos livres e iguais[2].

Desde o início da década de 1930, o mundo social e político conheceu fatos, processos e tendências, que viriam a caracterizar o que o historiador Eric Hobsbawn chamou a Era dos Extremos (Hobsbawm, 1994). A par do aprofundamento das desigualdades entre países colonizadores e colonizados, entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, entre ricos e pobres, observa-se acentuada tendência à polarização das forças militares[3]. O fim da Segunda Grande Guerra voltou a enfatizar o respeito aos direitos humanos como um pré-requisito da reconstrução e manutenção da paz. Os Estados Unidos, saídos da guerra vitoriosos, assumiram a liderança por força de sua associação com os valores de liberdade e independência. Ao mesmo tempo, porém, o globo sofria uma polarização junto com novas divisões ideológicas entre capitalismo e comunismo; entre o mundo ocidental e o bloco soviético, entre democracias liberais e estatismo democrático, todas as quais obrigando as nações a formar alianças políticas estratégicas num pólo ou no outro.

Esse cenário de polarizações não impediu, porém, o movimento internacional dos direitos humanos; ao contrário, favoreceu o surgimento de numerosas organizações nacionais e internacionais devotadas à defesa dos direitos humanos e,

2. Entende-se aqui por direitos humanos o conjunto de princípios, de caráter universal e universalizante, formalizados no contexto do Estado liberal-democrático tal como se desenvolveu no mundo europeu ocidental no curso do século XIX, que proclamava como direitos inalienáveis do homem os direitos à vida e às liberdades civis e públicas. Sua efetivação requer ação dos governos no sentido de protegê-los contra qualquer espécie de violação ou abuso. Compreendem prioritariamente os direitos civis, mas também os direitos sociais e políticos. Cf. A. Cassesse, 1991.

3. Já desde a Primeira Guerra Mundial, a violência da guerra experimentou uma novidade antes desconhecida. Nas guerras dos séculos XVIII e XIX, os combates eram travadas entre exércitos e as vítimas eram fundamentalmente os soldados. A incorporação da tecnologia à guerra não apenas promoveu acentuadas mudanças nas estratégias militares, mas também rompeu a separação tradicional entre soldados e populações civis, aumentando sobremodo o número de vítimas civis. Embora antes os civis sofressem as conseqüências dos combates, essas limitavam-se geralmente às violações dos direitos civis, tais como o toque de recolher e os limites fronteiriços, o racionamento de energia e de alimento e o trabalho forçado imposto a adultos e crianças. Os horrores da guerra moderna, porém, transformaram os civis em alvos diretos. A Segunda Guerra Mundial consolidou essa tendência. Cf. H. Arendt, 1987.

acima de tudo, acarretou a condenação das atrocidades nazistas e a formulação da Declaração de Direitos do Homem, de 1948, para o que a ex-primeira dama Eleanor Roosevelt desempenhou papel decisivo. Sua contribuição reside reconhecidamente na intervenção decisiva por meio da qual a Declaração deixou de ser uma afirmação sem importância sobre direitos culturais e políticos e transformou-se numa proposta universal de direitos humanos incondicionais.

A Declaração reafirmou não só os direitos civis e políticos, mas também o direito ao trabalho, à educação e à saúde. Atualmente, depois de alguns anos, a elaboração mais específica do conceito de direitos e de sua proteção continua a desenvolver-se em três áreas principais: 1) a proteção dos direitos aos recursos; 2) os direitos dos titulares, como os direitos da família, das minorias, étnicos, religiosos, naturais, ambientais e dos animais; e 3) a consideração do indivíduo humano não apenas como um organismo vivo, mas também como um ser histórico, transitório, dotado de singularidades que compelem, que se dê total atenção a todas as condições pessoais, entre elas a feminilidade, a infância, a raça, a velhice, a preferência sexual e a deficiência mental ou física (Bobbio, 1992).

Ainda está por escrever a história dos movimentos de defesa dos direitos humanos no Brasil antes do golpe de 1964. Pouco se sabe de sua possível existência em períodos de vigência da forma republicana de governo. Tenham ou não esses movimentos existido de fato, o que é certo é que ganharam visibilidade na luta de resistência às arbitrariedades e ao despotismo do regime militar. No final da década de 1970, o processo de transição democrática estava dando seus primeiros passos. No domínio dos direitos humanos, a agenda de reivindicações não era nada desprezível: incluía a inviolabilidade do lar, a proibição de prisões ilegais, o instituto do *habeas corpus*, o direito a uma representação legal, a extinção de tribunais secretos ou especiais nos casos de abuso de poder político. Tinha-se como objetivo, entre outros, conter a ação das unidades paramilitares repressivas, bem como os órgãos encarregados da segurança e da justiça. Nesse domínio, os desafios foram enormes, porque o legado do autoritarismo continuava poderoso e atuante.

O crescimento dos movimentos de defesa dos direitos humanos na América Latina não pode ser entendido sem mencionar a política de direitos humanos do governo do presidente Jimmy Carter (1976-1980). Certo de que a persistência da violência política e das graves violações de direitos humanos, sobretudo nos países governados por ditaduras nos Andes, na América Central e no Caribe, comprometia o futuro dessas sociedades, podendo mesmo estimular a guerra civil, o governo Carter desenvolveu uma espécie de cruzada em prol da defesa dos direitos humanos. Isso significou atrelar qualquer ajuda financeira norte-americana às economias emergentes em toda a região à demonstração de boa vontade política necessária para coibir e controlar os regimes autoritários. Nem todos os movimentos de

direitos humanos que nasceram ou se consolidaram nessa época subscreveram a política de Carter, mas reconheceram a oportunidade estratégica que ela oferecia para a ampliação da resistência contra a ditadura em favor do restabelecimento do Estado de direito no mais curto espaço de tempo possível.

Foi esse o contexto que influenciou a decisão da Fundação Ford em investir em direitos humanos onde anteriormente não existira qualquer programa definido de maneira formal.

O Processo Decisório

No sentido mais amplo, a missão da Fundação Ford é: 1) fortalecer os valores democráticos; 2) reduzir a pobreza e a desigualdade social; 3) promover a cooperação internacional; e 4) promover avanços na realização humana. Portanto, para ordenar as voltas e reviravoltas históricas que marcaram a agenda do Escritório do Brasil, fora do contexto sociopolítico que influenciou o investimento na carteira de Direitos Humanos, precisamos considerar outras questões fundamentais, entre as quais: *a*) os objetivos gerais da Fundação Ford; *b*) as orientações macroinstitucionais emanadas do escritório central de Nova York, através do programa Peace and Social Justice, que abrange quatro campos diferentes de atividade, entre eles os Direitos Humanos; *c*) a adequação dos objetivos globais dos programas aos critérios específicos do Escritório estrangeiro, no caso o Brasil; e *d*) a capacidade de organização e mobilização da sociedade civil na formulação de suas reivindicações.

Esses objetivos e seus programas correspondentes são cumpridos de acordo com o cenário de cada escritório regional. Com base nessa pauta e a partir de uma avaliação das prioridades locais, os escritórios regionais definem suas metas e estratégias de ação para um período determinado de tempo e por essa razão nem todos os escritórios regionais executam os mesmos programas. A despeito das mudanças que foram introduzidas nas prioridades, nos últimos quarenta anos, cinco linhas consolidaram-se, no Escritório do Brasil, na atualidade: 1) desenvolvimento sustentável; 2) saúde reprodutiva; 3) educação; 4) governo e sociedade civil; e 5) direitos humanos. Os assessores de programa – responsáveis pela coordenação de cada uma dessas linhas – interpretam os fatos contemporâneos; avaliam tendências que supostamente caracterizarão os rumos das sociedades às quais dedicam sua atividade filantrópica; projetam cenários de mudanças estimuladas pelos investimentos nessa ou naquela direção; estimam seus orçamentos em função de expectativas de crescimento ou de crise da economia mundial, sobretudo as tendências da economia norte-americana e de seu poderoso mercado financeiro. A formulação de políticas regionais é, por conseguinte, um processo complexo para o qual concorrem diversos contextos, conjuntos de dados, orçamentos, agentes e agências regio-

nais, relações com a sociedade e com redes institucionais que incluem comunidades científicas, *practitioners*, representantes de ONGs, movimentos sociais e organizações da sociedade civil e contatos com órgãos do governo. Na área de direitos humanos, não tem sido diferente esse processo.

A Emergência e Consolidação do Programa Direitos Humanos no Escritório do Brasil

Nas duas primeiras décadas de existência do Escritório, não havia, a bem da verdade, uma política explícita de promoção dos direitos humanos. Naqueles anos, a agenda de direitos humanos estava em confronto direto com o regime autoritário, que, se necessário, podia causar constrangimentos ou criar obstáculos à execução de qualquer programa do Escritório nessa área. A questão dos direitos humanos estava como que escondida por baixo da preocupação explícita com problemas de desenvolvimento econômico, social e político. Estudos sobre o desenvolvimento e a modernização do mercado, a infra-estrutura urbana, a participação política e as estruturas de governo para a educação e a cultura contemplavam, *grosso modo*, a necessidade de salvaguardar os direitos humanos da maioria dos cidadãos do País. Assim, em 1966, a Fundação financiou a constituição de um Centro de Estudos Jurídicos na Universidade Estadual do Rio de Janeiro (Uerj), quando começam a produzir efeito os Atos Institucionais que vieram a afetar sobremaneira a produção de conhecimento no Brasil. Enquanto isso, os estudos sobre problemas urbanos não podiam ignorar as graves violações dos direitos sociais, econômicos e civis. Ao lado de problemas no mercado de trabalho, com suas formas estruturais de desemprego e subemprego, uma das grandes preocupações era a brutalidade da polícia contra as populações pobres das favelas.

Com a proximidade do fim do regime autoritário e os primeiros passos rumo à transição democrática, a área de direitos humanos pareceu à equipe do Escritório uma questão que conformaria a política democrática. É significativo que, desde o início dos anos de 1980, a filial do Brasil tenha nomeado assessores de programa especificamente para administrar o que viria a se tornar a carteira de Direitos Humanos. Patricia S. Sellers foi a primeira pessoa a ser especialmente recrutada para tal finalidade e por dois anos dividiu a responsabilidade pelo programa com J. Michael Turner. No processo de recrutamento, a Fundação deixou entrever os contornos do novo programa: a pessoa escolhida deveria ter experiência em direito, em legislação de interesse público e em organização comunitária rural e urbana. Em 1981, surgiu o programa com o nome de Direitos Humanos e Governo e ficou em terceiro lugar na lista do Escritório em volume de recursos distribuídos. No ano seguinte, muda de nome, passando a chamar-se Direitos Humanos e Justiça Social, deno-

minação que permanecerá por dez anos, quando se tornou Direitos e Oportunidades. Em 1993, muda novamente para Direitos e Justiça Social; e, ao cabo desse processo de nominação institucional, apenas Direitos Humanos, denominação que recebe nos fins da década de 1990. A chefia do programa era partilhada por Peter Fry e Joan Dassin até que Rebecca Reichmann foi nomeada a primeira assessora de programa para gerir a carteira de Direitos e Justiça Social. Reichmann foi substituída por Sonia Alvarez, que permaneceu à frente do programa até 1996, quando Edward Telles assumiu o cargo. No final do ano 2000, essa função passou a ser exercida por Denise Dora.

Ao ser instituído, o programa Direitos Humanos do Escritório do Brasil tinha como objetivos: fortalecer o reconhecimento e a defesa dos direitos das minorias; garantir o acesso dos pobres e dos grupos desfavorecidos à assistência jurídica e aos benefícios sociais; e aumentar o nível de consciência dos efeitos da discriminação de raça e de gênero na distribuição da justiça e na redução das desigualdades. Ao que tudo indica, partia-se do pressuposto de que a redução da desigualdade e das violações de direitos passava pela ampliação da justiça social e que isso exige a defesa dos direitos das minorias. Essa, por sua vez, aumenta a consciência dos grupos mais vulneráveis, que, naquela época, abrangia os refugiados políticos que chegavam dos países vizinhos. Entretanto, o programa não descuidou dos problemas locais, tanto assim que, em 1981, o Centro de Defesa dos Direitos Humanos (CDDH) recebia as primeiras doações da Fundação para dar suporte legal e educação e implantar comitês de direitos humanos nas zonas rurais. Ainda nesse ano, a Associação Brasileira de Reforma Agrária (Abra) recebeu ajuda para reduzir a violência associada aos conflitos de terra no campo. Nunca é demais lembrar que tanto os temas tratados – direitos humanos e reforma agrária – como a localização dos problemas no campo continuam a provocar reações adversas da parte dos setores mais conservadores da sociedade.

Esses objetivos resistiram por décadas sem muitas mudanças substantivas, na medida em que correspondiam aos objetivos maiores da própria Fundação. Não obstante, durante as décadas de 1980 e 1990, várias mudanças foram introduzidas, umas mais visíveis do que outras, algumas de maior envergadura, outras mais sutis e silenciosas, coexistindo a alteração com as forças e os processos de permanência. Sob uma perspectiva, pouquíssima coisa parece ter mudado, tendo em vista a necessidade de se manter compromissos de média duração e de se consolidar experiências e projetos que, à primeira vista, prometiam ser bem-sucedidos (muitos dos quais o foram). Por isso, o lapso de tempo entre a percepção de novos fatos, de um lado, e a tomada da decisão de agir, de outro, não ocorre necessariamente em sincronia. Algumas vezes, a Fundação parecia antecipar-se aos acontecimentos; outras, parece reagir à pressão de fortes demandas da sociedade civil.

No entanto, sob outra perspectiva, saltam aos olhos rupturas na linha de continuidade. São momentos de experimentação e aprendizado que podem resultar da incorporação de novos temas e conceitos, como a adoção de novas direções e estratégias de ação. Tudo isso traduz o interesse institucional da Fundação pela inovação. Mesmo assim, para além disso, ocorre um esforço permanente para evitar a repetição, a burocracia e, sobretudo, evitar que os programas se transformem *tout court* em caridade e não num promotor dos direitos e do acesso à justiça e um agente da transferência de conhecimento para a transformação dos brasileiros em cidadãos completos. Essa espécie de dialética – entre permanência e mudança, consolidação e renovação – explica em grande parte o modo pelo qual são conduzidas as iniciativas no campo de Direitos Humanos. A distribuição das doações nessa carteira ao longo dos quarenta anos de história da Fundação no Brasil (cf. Tabela 1) revela algumas dessas nuanças.

Tabela 1. Doações do Programa Direitos Humanos por Período
(em dólares de 2001)

Ano	*Total (atualizado)*	*%*
1966-1979	2 571 132	7,50
1980-1984	6 842 875	19,90
1985-1989	4 740 728	13,83
1990-1994	5 938 316	17,32
1995-1999	9 364 994	27,32
2000-2001	4 819 254	14,06
Total	34 277 301	100,00

Fonte: Ford Foundation.

No primeiro período de atuação do Escritório no Brasil, os investimentos do programa Direitos Humanos representaram a menor parcela (7,5%) do orçamento geral. Tão logo foi implantado o programa, o volume de aplicações quase triplicou (19,96%). Após esse primeiro ímpeto, houve retração dos investimentos (13,83%), que voltaram a crescer no início dos anos de 1990. Durante a segunda metade da década passada, o crescimento dos investimentos na área é visível, praticamente dobrou em relação ao qüinqüênio anterior (27,32%).

Em toda a história da instituição, o programa Direitos Humanos, formulado e implantado pelo escritório do Rio de Janeiro, interveio em duas frentes: de um

lado, os direitos sociais e, de outro, os direitos civis. Na maioria das vezes, ambas as frentes perfilaram trajetórias autônomas, ainda que referidas reciprocamente. Como já se afirmou anteriormente, a preocupação com os direitos sociais sempre esteve presente, de algum modo, nos diversos programas formulados e implantados pelo Escritório do Brasil. Com a transição democrática, essas preocupações não foram amenizadas. Havia sinais objetivos de que a crise socioeconômica tenderia a acentuar-se ao longo dos anos de 1980, o que poderia – como de fato aconteceu – agravar os problemas sociais e acirrar as tensões e conflitos sociais os mais diversos. Certamente, a Fundação viu-se, como outras agências de apoio e fomento, diante do desafio de trabalhar em dois caminhos, não necessariamente coincidentes: financiar projetos de geração de renda a fim de reduzir as desigualdades sociais; e/ou financiar organizações que buscam ampliar a participação dos cidadãos na sociedade civil, capacitando desse modo diferentes grupos da sociedade a cumprir seus direitos à participação na formulação, na tomada de decisão e na implantação de políticas públicas. O primeiro impulso, no início da década de 1980, foi dedicado, em grande parte, às tarefas de fortalecimento da sociedade civil organizada, modo pelo qual se entendia, a médio e longo prazos, ser possível mudar o perfil da desigualdade social.

Revelou-se correta a projeção feita pela Fundação do que iria ocorrer na sociedade quando tomasse corpo o retorno à democracia. Em 1982[4], o Escritório previu que, em dois ou três anos, a área de Governo e Política Pública deveria crescer junto com a abertura democrática e com a participação popular nos processos políticos em todos os níveis de governo. Acrescido a isso, o fortalecimento da oposição resultaria em maior ênfase nos direitos sociais e econômicos. Acreditava-se que a justiça social e a redução da pobreza nos setores rural e urbano seriam temas que mobilizariam a população. No entanto, essa mobilização, para ser eficiente, deveria ser bem informada, o que implicava a necessidade de formação jurídica e de empoderamento (*empowerment*) dos grupos organizados. Não só a academia deveria estar preparada para formular e avaliar políticas públicas, mas também a sociedade civil organizada, os movimentos sindicais e os grupos comunitários em geral. O ano de 1982 marcou também o momento em que a Fundação deu apoio ao primeiro projeto importante de pesquisa aplicada com o objetivo de integrar educação comunitária com direitos humanos e justiça social.

No ano seguinte, o Escritório do Brasil apresentava-se sumamente otimista. O resultado das primeiras eleições para governador de estado sinalizou a vitalidade da sociedade civil e permitiu aos assessores de programa uma avaliação bastante positiva da possibilidade de reduzir no curto prazo o orçamento na área de Direi-

4. 1983 Program Review, Developing Country Programs, Brazil, The Ford Foundation.

tos Humanos. Afigurava-se que o investimento social do Brasil começaria a crescer, reduzindo, assim, o déficit social e mantendo sob controle as violações aos direitos humanos. Houve então forte expectativa de que o retorno ao Estado de direito significaria maior respeito aos direitos humanos, o que importaria também numa redução da desigualdade e no fortalecimento das instituições democráticas. Não obstante, o Balanço do Programa, feito em 1983[5], reconhece que a violência policial continuava a existir, especialmente nas comunidades mais pobres. Esse relatório, ainda que otimista, revelou igualmente a percepção de que os problemas sociais existentes poderiam se tornar de fato muito mais complexos. Essa avaliação fundava-se num processo dual: o declínio da repressão política e o crescimento da desigualdade econômica, criando um senso de injustiça social baseado na privação. Considerava-se que esses dois elementos conduziam à violência generalizada, particularmente à violência associada com a lei e com a brutalidade policial.

Nos anos subseqüentes, o programa Direitos Humanos avançou na reflexão e na densidade das questões levantadas. Enquanto antes ele postulava que o retorno à democracia por si só era garantia da redução da desigualdade social, a pergunta que surge, a partir da segunda metade dos anos de 1980, é: em que momento do processo de democratização a proteção dos direitos se estenderia a todos os cidadãos? Como garantir essa extensão? Fortalecer as ONGs que representam os grupos sociais mais vulneráveis – mulheres, negros, índios e pobres – foi uma das respostas. O financiamento da pesquisa com vista à análise e documentação das condições de vida e das violações de direitos desses grupos foi outra. Além disso, haveria necessidade de que os dados levantados redundassem em propostas de mudança, que poderiam inflamar o diálogo e melhorar a troca de informações entre ativistas e pesquisadores. Isso significava também capacitar grupos tradicionalmente excluídos a participar na análise de dados, especialmente de dados sociais, de uma forma que pudesse orientá-los na sua demanda de mudanças sociais[6]. São significativas, desde essa época, as preocupações com o acesso à informação e à educação de grupos tradicionalmente discriminados e desprotegidos em face das leis e das instituições promotoras do bem-estar social. Em especial, destaque-se o apoio concedido aos centros de estudos afro-brasileiros, aos cursos de pós-graduação em cultura, história e outras contribuições dos negros para a sociedade. Curiosamente, nos documentos do período, não há menção de qualquer apoio a cursos de pós-graduação voltados para as questões feministas.

Ao final da década de 1980, e com a aproximação do 30º aniversário da Fundação Ford no Brasil, é feito novo balanço do programa. Pouca coisa havia muda-

5. 1984 Program Review, Developing Country Programs, Brazil, The Ford Foundation.
6. 1986 Program Review, Developing Country Programs, Brazil, The Ford Foundation.

do em termos do apoio a projetos vitoriosos, mas muito mudara com relação ao deslocamento das doações, que passaram das instituições acadêmicas para as ONGs. O balanço revelava que, no que se refere ao fortalecimento da sociedade civil através dessas organizações, muito progresso havia ocorrido entre 1980 e 1989. Os trinta grupos que atuavam no campo dos direitos humanos tinham passado, ao final da década, para cem. Essa constatação ajudou na definição dos novos financiamentos e no estabelecimento de alianças estratégicas entre grupos que trabalhavam com os mesmos objetivos a fim de fortalecer sua participação e aumentar sua capacidade de inovar na resposta às crises. Em vez de encorajar o surgimento de novas ONGs, o Escritório do Brasil trabalhava para consolidar as existentes. Buscando atingir esse objetivo, encorajou a colaboração entre as agências de financiamento internacionais de modo a garantir que os recursos não fossem desperdiçados.

A década de 1990 tem início com maior ênfase nas desigualdades de raça e de gênero. O ponto de partida foram as avaliações e observações contidas em dois documentos, de autoria de Rebecca Reichman (Reichmann, 1990 e 1991). Neles, fazia-se um balanço da situação geral dos direitos civis e humanos no Brasil, quer do ponto de vista do conhecimento disponível quer da perspectiva dos avanços conquistados e das lacunas ainda a preencher. Ressaltavam uma grande preocupação do período: o avanço da democracia brasileira – da Constituição de 1988 ao processo de construção da instituição – repousava em grande parte nos direitos políticos, ignorando – como se possível fosse – a tarefa de consolidação dos direitos civis e da democracia social em toda a sua extensão. Essa separação entre os direitos políticos, de um lado, e os direitos civis e sociais, de outro, estava criando obstáculos à consolidação da vida democrática, especialmente em seu enraizamento na sociedade civil, na cultura cívica e na institucionalização de mecanismos públicos para a solução dos conflitos.

A avaliação insistia na ausência de dados e de análises que permitissem um conhecimento, o mais preciso e objetivo possível, dos cenários sociais de discriminação de raça e de gênero. Era vital, portanto, investir na criação de competências profissionais nesse campo dos direitos humanos de sorte a assegurar, em futuro próximo, a formação de pessoal, disponível para as ONGs, capaz de ler, interpretar e discutir políticas públicas e, em decorrência, capaz de intervir nos processos decisórios que, de um modo ou de outro, interferiam no destino dos direitos humanos para esses grupos tradicionalmente excluídos do acesso a tais direitos. Essa preocupação enraizou-se definitivamente na cultura da Fundação. A problemática das desigualdades de raça e de gênero foi então uma área de vanguarda, que, no curso dessa década, deveria receber avaliações críticas, diagnósticos e investimentos que contemplassem os direitos humanos. Essa perspectiva foi reiterada sistematicamente, às vezes com ênfases diferentes, nos sucessivos relatórios anuais e nas avaliações

conjunturais, e aparece com força nos documentos elaborados por Sonia Alvarez (1996). Do mesmo modo, os documentos elaborados por Edward Telles (1996 e 2000), que enfocaram principalmente a discriminação social e os escritos de Denise Dora, atual assessora do programa Direitos Humanos (Dora, 2002), abordam as desigualdades brasileiras.

O outro eixo que consolidou o programa de direitos humanos foi o dos direitos civis. Desde o final da década de 1970, a Fundação mostrava-se preocupada com as graves violações dos direitos de cidadãos comuns, sobretudo dos estratos socioeconômicos desfavorecidos, chamados comumente no Brasil de classes populares. O fim do regime autoritário não significou o fim da violência institucional. Por todo o País, mas com maior visibilidade em cidades como Rio de Janeiro e São Paulo, os órgãos policiais, mais propriamente a polícia militar, não apenas mantinham uma relação conflituosa com aqueles a quem deveriam oferecer segurança e proteção, como também se valiam do uso incontrolável e excessivo da força física na execução de suas funções. Os primeiros investimentos foram justamente dirigidos para a identificação de casos com características de violência institucional, inclusive dentro do sistema carcerário, nas ruas, nos bairros de habitações populares e nas zonas rurais. Datam do final dos anos de 1980 os estudos, financiados pela Fundação, sobre o relacionamento entre a polícia e a comunidade, realizado no Recife pelo Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares (Gajop), dos quais resultou importante publicação que resistiu ao tempo e continua ainda hoje uma referência em sua área (Oliveira, 1987).

À medida que cresciam os crimes e os problemas decorrentes se tornavam mais complexos e mais densos – em grande parte estimulados pela rápida expansão do narcotráfico entre os bairros e as classes populares urbanas – o interesse da Fundação nesse domínio foi se tornando cada vez maior. Como uma espécie de monocórdio, quase todos os relatórios anuais persistem no reconhecimento de que os problemas de violência institucional, de graves violações dos direitos humanos e de violência dentro da própria sociedade civil se mantinham pouco alterados. O que foi mudando, ao longo do tempo, foi o modo pelo qual esses problemas eram percebidos e diagnosticados. Aos primeiros estudos preocupados em conferir visibilidade às violações rotineiras dos direitos civis seguiram-se avaliações e diagnósticos que tentavam ancorar tais problemas no domínio de instituições específicas. Quase sempre, tais problemas aparecem como decorrentes das desigualdades sociais, das discriminações de raça e de gênero e da ausência de políticas sociais conseqüentes, ou pelo menos associados a esses fenômenos. Ao longo da década de 1990, é cada vez maior o reconhecimento de que esses problemas estavam relacionados com o fraco desempenho dos órgãos do governo encarregados de proteger os direitos civis e aos baixos resultados alcançados com as políticas de segurança implan-

tadas. Daí a necessidade de investimentos, de um lado, no desempenho dos órgãos de polícia e, de outro, no fortalecimento da capacidade da sociedade civil de exigir responsabilidade das autoridades públicas responsáveis pelo exercício da repressão com o propósito de exercer um controle social.

Os investimentos nessa área deslocam-se, em parte, para o programa Governo e Políticas Públicas. O problema fundamental deixa de ser o entendimento das causas e da dinâmica da violência e passa a se dirigir para a reforma das instituições de controle social. Na última década, a Fundação investiu pesadamente na reforma da polícia, na incorporação de experiências inovadoras de profissionalização do policiamento e de aumento da capacidade de gestão administrativa, técnica e operacional dos órgãos de polícia. Foi um período em que se intensificou a cooperação internacional, com o envolvimento, freqüentemente financiado pelo Escritório, de pesquisadores estrangeiros, mormente norte-americanos e canadenses, de instituições de pesquisa e de órgãos do governo na formulação e promoção de políticas públicas de segurança. Além desses intercâmbios, foram realizados, sob o patrocínio da Fundação, seminários nacionais e internacionais e ampliou-se o leque de organizações a receber apoio.

Temas e Perspectivas

A Fundação foi pioneira no tratamento do tema dos direitos humanos de modo amplo, incorporando, desde o início do Programa, não só os direitos civis e políticos mas também os direitos sociais e econômicos, além do direito ao meio ambiente. A Fundação antecipou-se às agências financiadoras de pesquisa e a outros doadores internacionais tanto no que se refere aos recortes temáticos, mas também no tocante à forma como esses temas foram tratados.

Ao final dos anos de 1970, começaram a aumentar as doações a projetos rotulados de "direitos humanos": eram projetos de análise de política penal e destinados a sensibilizar advogados para a idéia de defender os interesse sociais apoiados pela Fundação. Essa atuação concentrou-se, a princípio, no Rio de Janeiro e em São Paulo, mas aos poucos foi se estendendo em termos de território e da diversidade de tópicos abordados. Vários temas concernentes ao acesso aos direitos humanos eram apoiados indiretamente através de estudos sobre a pobreza urbana, os trabalhos sobre saúde materna, projetos com vistas a ampliar o acesso de crianças faveladas à escola e programas de criação de centros de estudos na Amazônia e de estímulo a cursos de extensão rural. Todos esses projetos envolviam ampliação do acesso aos direitos humanos.

Essas novas frentes representavam uma extensão do trabalho que já vinha sendo realizado dentro dos programas Pobreza Urbana e Pobreza Rural e Recursos desti-

nados às populações carentes e que envolviam a melhoria do acesso das crianças das favelas a creches e a pré-escolas. Compreendiam ainda intervenções que buscavam entender e ampliar as formas de organização comunitária que surgiam nas favelas. Só em 1980, nove projetos foram financiados pela Fundação. Esses projetos tinham como objetivo a violência no campo, a violência urbana, a sindicalização dos trabalhadores, a posse da terra em áreas de invasão urbana e tratavam de temas como cidadania e participação. Seu objetivo era uma mudança social por meio da ampliação do acesso de grupos vulneráveis à justiça: as crianças pobres, os trabalhadores rurais, os índios, as mulheres e os negros. Outra meta era o empoderamento desses grupos através do maior acesso à informação e à capacitação dos grupos de defesa dos direitos. Em 1980, a Fundação também investiu recursos no estabelecimento do campo de estudos e pesquisas sobre o negro no Brasil.

Tabela 2. Distribuição das Doações em Direitos Humanos por Tema no Escritório do Brasil, 1966-2001 (em dólares de 2001)

Tema	*Valor*	*%*
Desigualdade racial	12 080 464	35,21
Desigualdade de gênero	8 046 708	23,48
Populações indígenas	1 055 310	3,08
Direitos humanos – geral	11 199 298	32,67
Outros projetos	1 905 609	5,56
Total	34 277 301	100

Fonte: Ford Foundation.

Conforme indica a Tabela 2, as dotações do programa Direitos Humanos contemplaram mais os estudos e projetos de intervenção sobre questões raciais (35,21%) do que aqueles voltados para questões relacionados com o gênero (23,48%). No conjunto, ambos os temas foram beneficiados com o investimento de 58,69% de todos os recursos alocados nesse programa. Os investimentos em questões raciais foram ainda maiores do que em temas identificados mais tradicionalmente como relativos aos direitos humanos, como os consagrados à defesa do direito à vida e à segurança para um maior número de cidadãos (32,67%). Menor atenção receberam as populações indígenas e seus problemas (3,08%). Outros projetos relacionados com os direitos humanos mereceram 5,56% do total dos investimentos. Essa

distribuição revela não apenas uma avaliação institucional sobre a magnitude dos problemas a enfrentar, como também um diagnóstico em termos de custos e resultados. Possivelmente, sob a perspectiva da Fundação, essas prioridades se justificavam pelas enormes dívidas sociais para com os negros e as mulheres como partes integrantes da sociedade brasileira. Do mesmo modo, pesou seguramente o reconhecimento de que mudanças institucionais no domínio dos órgãos encarregados da execução da lei e do controle da ordem custariam a produzir resultados e demandariam intervenção política para além dos objetivos que a Fundação se propunha. É o que se deixa entrever pelas reiteradas observações, nos diversos documentos, de que os problemas relacionados com a violência e com o controle da ordem pública, a despeito dos esforços que estavam sendo realizados, inclusive com o apoio da Fundação Ford, permaneciam quase intocados.

O tema da desigualdade das oportunidades socioeconômicas sempre mereceu destacada atenção desde o início das atividades do Escritório do Brasil. É lugar-comum reconhecer que segmentos expressivos da sociedade brasileira se encontram em situação de desvantagem com relação à distribuição de renda e ao acesso às instituições promotoras do bem-estar e da distribuição de justiça. No entanto, essas desigualdades não afetam indistintamente as cidadãs e os cidadãos e brasileiros. A desigualdade tem cor e gênero, isto é, manifesta-se de modo mais acentuado e grave quando se compara a inserção de homens brancos na estrutura social com a inserção de homens não-brancos, afro-descendentes, ou a inserção de mulheres com a dos homens. Para Reichmann, mais ainda do que o gênero, o grande diferencial é a cor, de sorte que os grupos mais discriminados são justamente aqueles constituídos de mulheres negras. É essa avaliação que fará com que, no período, o esforço substantivo da área de direitos humanos se mova entre dois eixos: negro e mulher.

A avaliação apontou não poucas lacunas. A principal delas dizia respeito, como já foi afirmado anteriormente, à qualidade dos dados estatísticos oficiais disponíveis para análise ou mesmo ao restrito acúmulo de informações extraídas de pesquisa empírica primária para uma análise mais precisa e sofisticada desses aspectos da realidade social. Não sem motivo, logo nos primeiros anos da década passada, o Escritório demandou ao *brazilianist* Thomas Skidmore um balanço sobre os estudos brasileiros no domínio das relações raciais e de outros aspectos da vida social dos descendentes afro-brasileiros (Skidmore, 1991). Do mesmo modo, patrocinou dois seminários, organizados pela Fundação Carlos Chagas, para a realização de tarefa semelhante na esfera dos estudos feministas. Tudo apontava para a necessidade de investimentos na melhoria da qualidade dos dados e informações disponíveis mediante a formação de recursos humanos especializados. Para tanto, seria preciso formar pessoal qualificado, quer para a produção de dados confiáveis, quer para a realização de sua crítica e consistência, quer ainda para sua adequada incorpora-

ção aos instrumentos de análise e avaliação que certamente nortearam a formulação de políticas públicas. A Fundação desempenhou, portanto, um papel muito importante nessa direção, convencida que estava da importância de que a constituição de bancos de dados informatizados seria fundamental na luta social pela expansão dos direitos. Foi igualmente pioneira nesse aspecto.

As iniciativas nessa direção não foram poucas, sequer desprezíveis, entre as quais a promoção de seminário junto com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para discutir a possibilidade de produzir dados desagregados que permitissem melhor avaliação dos recortes de gênero e de raça, no contexto dos estudos preparatórios para o censo de 2000. A Fundação incentivou programas de treinamento técnico nessa área, inclusive pesquisas inovadoras em saúde reprodutiva da mulher e uma análise comparativa da situação de pobreza em distintas regiões metropolitanas do País. Nos anos mais recentes, com o propósito de dar prosseguimento às tarefas de formação de pessoal especializado, apoiou a realização, na Universidade Federal de Minas Gerais, de cursos sobre métodos quantitativos aplicados à análise de fenômenos sociais.

Houve certamente razões para a conformação do campo de direitos humanos como uma área afetada sobremodo pela discriminação de gênero e de raça. No curso do processo de transição democrática, à medida que as tarefas de consolidação das liberdades públicas e dos direitos à participação social e política se iam consolidando, tornava-se flagrante a imensa dívida da sociedade brasileira para com aqueles dois grupos. Por paradoxal que isso possa parecer, quando no início dos anos de 1990 já se assiste ao declínio dos movimentos sociais, revitalizavam-se as lutas das mulheres e dos negros, nascidas no bojo dos embates pela reconstrução da sociedade democrática nos fins dos anos de 1970, e ganhavam espaço social e impacto na opinião pública. Esses movimentos, em seus mais diferentes matizes e orientações político-ideológicas, passaram a ser interlocutores privilegiados das orientações de investimentos. São ouvidos constantemente, chamados aos fóruns acadêmicos e não-acadêmicos, convidados a participar das conferências mundiais promovidas pelas Nações Unidas. Em meados dos anos de 1990, a Fundação patrocinou a produção de documentos e a participação de feministas na Cúpula de Beijing (1995). Fez o mesmo por ocasião da Cúpula Mundial contra o Racismo (Durban, 2000).

As questões raciais sempre ocuparam espaço privilegiado no programa Direitos Humanos. Em geral, os relatórios anuais buscavam estabelecer relações entre a desigualdade social e a racial. Assim, identificaram-se profundas lacunas e déficits sociais no que concerne ao local de trabalho, ao acesso à escola e às instituições promotoras do bem-estar, ao acesso à justiça e aos direitos de modo geral. Houve ainda uma ênfase acentuada nos problemas relacionados com a violência institucional. De modo geral, os negros parecem mais vulneráveis à violência, particularmente à praticada pe-

las instituições. A polícia e o sistema judiciário tendem a dispensar tratamento punitivo preferencial a suspeitos e réus negros, como demonstrou estudo realizado, em meados da década, pelo Núcleo de Estudos do Negro, que alimentou, em grande parte, o debate sobre as motivações raciais no controle social (Adorno, 1999). Do mesmo modo, foram feitos pesados investimentos nas imagens do negro na sociedade brasileira. A persistência de preconceitos, escondidos sob a cordialidade que parece caracterizar a cultura política brasileira, apontava a necessidade de intervir em processos de mudança de comportamento. Daí, por exemplo, o apoio aos estudos sobre a imagem e a representação social dos negros em diferentes esferas da vida social, mais propriamente na mídia e nas artes. No final dos anos de 1990, o Escritório apoiou estudos sobre a presença, a participação e a imagem dos negros na telenovela brasileira. Investindo no Centro de Criação de Imagens Populares (Cecip), os estudos afro-brasileiros continuariam a ser apoiados como prioridade, com o objetivo não só de documentar as condições de vida desses grupos, mas principalmente de formar pesquisadores nessa área. A identificação dos obstáculos à educação da criança negra é outro tema que ganhou prioridade: trata-se de responder a questões sobre como mudar o currículo escolar, como preparar melhor os professores para reduzir a discriminação contra a criança negra dentro da sala de aulas e como difundir os resultados. Mais recentemente, ganharam espaço os temas relacionados com o acesso do jovem negro ao ensino superior.

Como está indicado na Tabela 2, não foi desprezível o volume de recursos aplicados nos estudos e projetos sobre relações de gênero, em particular sobre os direitos da mulher na sociedade brasileira contemporânea. Os relatórios anuais dos diversos assessores de programa reconhecem as enormes desigualdades no tocante à renda, às oportunidades de trabalho, à participação política, ao acesso à escolarização, ao direito à saúde (sobretudo reprodutiva) e mesmo à cultura. Reconhecem igualmente que a mulher não apenas era a vítima das desigualdades, mas também, no contexto de relações assimétricas de poder e de gênero, era vítima potencial da violência doméstica. Para tanto, impunha-se ampliar o conhecimento sobre a desigualdade e promover e fortalecer a luta contra todas as formas de discriminação que comprometem a democracia social no Brasil. É verdade que o programa de mulheres, patrocinado pela Fundação Ford, não é recente. Data dos anos de 1980, mais propriamente de 1982, com o apoio concedido ao Sindicato das Empregadas Domésticas. Todavia, na década seguinte, houve uma sensível mudança de discurso. Os problemas de desigualdade vividos pela mulher de diversas classes sociais eram, antes de tudo, problemas de direitos humanos, que revelavam o caráter não-universal desses direitos na sociedade brasileira. Isso poderia parecer apenas uma mudança semântica, mas não era. Significava uma nova abordagem por meio da qual se afirmavam as diferenças de gênero como o fundamento da coexistência democrática e

um dos pilares fundamentais dos direitos humanos muito mais do que um obstáculo. A partir desse momento, a dinâmica do movimento e suas reivindicações inscrevem-se, portanto, no jogo da diferença e da identidade, o que permitiu não apenas o avanço do próprio movimento, mas também o diálogo entre as feministas e outros movimentos sociais, como o dos negros.

Uma parte substantiva dos 32,67% dos recursos investidos pelo programa em temas mais gerais de direitos humanos (cf. Tabela 2) foi gasta na questão da violência, particularmente da violência policial. Tratava-se de um problema abordado por grupos de São Paulo, do Rio de Janeiro, de Minas Gerais, de Pernambuco, do Ceará e do Rio Grande do Sul. Em 1982, a continuidade da brutalidade policial já fora atribuída à impunidade dos policiais envolvidos, uma vez que estavam submetidos a tribunais militares. Ainda nessa época, o relatório anual do Escritório referia-se ao crescimento da violência urbana, que era interpretada como associada às condições de vida dos trabalhadores pobres, que continuavam a ser caracterizados pela ausência de direito à moradia, ao trabalho e à saúde a que vinha se agregar a exposição ao arbítrio da violência policial. Assim, violência social e policial eram interpretadas como fenômenos associados, o que levou a Fundação a financiar o treinamento de assistentes paralegais/defensores leigos para atuarem em casos de violência e intimidação da parte da polícia.

O crescimento da violência criminal no meio urbano constitui, em 1985, um dos novos focos do programa Direitos Humanos; outro de seus objetivos é continuar a concentrar esforços na oferta de assistência jurídica às populações vulneráveis e no fortalecimento das organizações da sociedade civil. Os pobres urbanos continuavam sendo um grande desafio, agravado agora pelo aumento da violência. A previsão era de que, num futuro próximo, esse crescimento da violência levaria a Fundação a investir recursos no treinamento dos agentes do governo na prevenção do crime. Isso iria exigir uma colaboração entre cientistas sociais estudiosos do crime e da justiça criminal e a polícia e uma melhoria das relações entre a polícia e a comunidade. Tudo indicava que o tema segurança pública viria a desempenhar papel mais relevante nas futuras ações do Escritório do Brasil. Seria uma interface a ser desenvolvida com o programa Gestão Pública, algo que começou de forma tentativa com o co-financiamento de um programa de melhoria das relações entre a polícia e a sociedade no Recife. Nesse mesmo ano, o relatório do Escritório assinala, pela primeira vez, o papel que a ampliação do acesso dos grupos vulneráveis à justiça teria não só na consolidação dos direitos, mas também na redução da violência.

Em particular, o Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV-USP), criado em 1987 com o apoio da Fundação Ford, desenvolveu uma perspectiva inovadora que, de certo modo, teve repercussão nacional e tornou-se um

modelo para inúmeros outros estudos. O NEV-USP havia notado que a tradição de violência na sociedade brasileira não se explicava somente pelas raízes autoritárias do Estado nacional, mas se devia também ao enraizamento da violência nas relações entre civis, na esfera da própria sociedade civil. Desenvolveu o conceito de autoritarismo socialmente implantado que sugeria três eixos de abordagem da questão da violência: *a*) a violência do Estado contra os cidadãos; *b*) a violência dos cidadãos contra o Estado e a sociedade, expressa sobretudo no crescimento do crime, em especial de suas formas organizadas e cada vez mais agressivas; *c*) a violência endêmica entre os cidadãos, representada, em sua maior parte, pelo aumento da violência nas relações intersubjetivas, especialmente entre adolescentes e adultos jovens. O Instituto Superior de Estudos da Religião (Iser), por sua vez, destacou-se sobremaneira por sua extrema capacidade de mobilização da opinião pública e das autoridades políticas. Suas campanhas contribuíram para a efetiva inserção da violência e do crime como objetos de preocupação nacional e incorporaram-nos definitivamente às agendas políticas.

Na conjuntura que assistiu à promulgação da nova Carta Constitucional (1988), a questão que chamou mais atenção foi como reduzir o crime e a violência com o respeito simultâneo aos direitos humanos. Essa questão persistiu, ao longo da década de 1990, como tarefa para os ativistas dos direitos humanos não só no Brasil como em muitos países. Dar solução a esse problema não significou abdicar dos projetos financiados anteriormente, mas, sim, incluir novas linhas de trabalho. Esse novo compromisso levou a Fundação a apoiar pesquisa, conduzida pela Comissão de Justiça e Paz de São Paulo, sobre as atitudes a tomar com relação aos direitos humanos e a financiar uma rede de notícias sobre direitos humanos com o objetivo de dar suporte à investigação e documentação das violações dos direitos humanos.

O aumento progressivo da violência urbana era encarado como um grande desafio para os direitos humanos, ainda mais porque não se conseguia explicar com precisão por que justamente os grupos mais pobres e desfavorecidos eram as vítimas e os perpetradores da violência. Essa nova questão colocou em pauta, com mais clareza do que no passado recente, o papel do sistema de justiça criminal, particularmente a capacidade desse sistema de responder aos novos desafios propostos pelas mudanças que se estavam operando rapidamente nos padrões convencionais da violência e do crime urbano.

As questões relacionadas com a violência, sobretudo institucional, estão centradas no programa Gestão Pública e Sociedade Civil. Para a Fundação, persistiam as graves violações aos direitos humanos e era visível o impacto do aumento da criminalidade sobre a qualidade de vida urbana, em especial entre as populações em situações de risco, que se mostram mais vulneráveis aos efeitos da desigualdade. A Fundação havia desempenhado papel decisivo na identificação das caracterís-

ticas da violência no Brasil, em especial em cidades como Rio de Janeiro, São Paulo e, em menor grau, no Recife. Essas características compreendiam não apenas uma descrição detalhada dos acontecimentos, inclusive sua morfologia e dinâmica, mas também as tensas relações entre os cidadãos e as instituições encarregadas do controle repressivo da ordem pública, mais propriamente a polícia. Foram também anunciados os primeiros investimentos no estudo do sistema judiciário, ainda que timidamente no início do período e mais substantivamente no seu final.

Outros temas concernentes às clássicas questões de direitos humanos também mereceram acolhida nesse programa. Em meados da década de 1980, as expectativas de uma nova Constituição, já prevista nas negociações para o retorno da democracia, mobilizaram a discussão da reforma institucional e das relações de poder na sociedade. A oportunidade criada pela reforma constitucional trouxe de novo para o centro do palco o tema dos direitos humanos. Nesse ano, os principais temas a serem tratados pelo programa eram a educação, o acesso aos direitos humanos, a ampliação da consciência com relação a esses direitos, a promoção da troca de informações entre as ONGs e a melhoria da administração da justiça. Ativistas e pesquisadores da área de direitos humanos foram encorajados a trabalhar com representantes do governo na elaboração de reformas sociais e econômicas de peso a serem incluídas na nova Constituição. Todavia, não foram esses os únicos temas que o programa apoiou; continuaram a receber suporte a violência institucional, as relações entre a polícia e a sociedade, o sistema de justiça criminal, as questões fundiárias no meio urbano, a assistência jurídica aos jovens pobres e experiências com a criação de organismos de defensoria pública.

O tema Reforma Agrária adquiriu destaque com a proximidade da reforma constitucional. A Fundação financiou seminários sobre reforma agrária em várias capitais, os quais reuniram juristas, representantes do governo, trabalhadores rurais e pesquisadores acadêmicos. Manteve seu apoio à Associação Brasileira de Reforma Agrária (Abra), dando condições para que essa organização pudesse, entre outras atividades, difundir informações, dar assistência jurídica a governos locais e a trabalhadores rurais e defender a reforma constitucional.

Por tudo quanto se disse, uma coisa é inegável. O tema dos direitos humanos nunca se conformou inteiramente aos domínios de um único programa. Em face da natureza dos temas abordados, do escopo e do alcance dos debates públicos, além da multiplicidade de direitos que atravessam diversos campos institucionais, as fronteiras entre os programas quase sempre não podem ser demarcadas rigidamente. Freqüentemente, questões de direitos humanos encontram-se alocadas nos programas de saúde da mulher, de educação, de desenvolvimento sustentável e, sobretudo, de gestão pública. Em decorrência, o programa Direitos Humanos não conquistou, até recentemente, um perfil próprio e definido. De certa maneira, operou

em intercâmbio permanente com os temas, questões e propostas de fora. Em alguns momentos, pareceu ensaiar vôos próprios. Foi o que se verificou sobretudo durante a reforma constitucional, na preparação do censo ou, a partir da segunda metade dos anos de 1990, por ocasião das Cúpulas Mundiais. Esses, porém, parecem representar momentos excepcionais. Por isso, nunca é muito claro quando ou por que os projetos são ora endereçados ao programa Direitos Humanos, ora endereçados a outros, como o de Gestão Pública. Mais recentemente, o propósito de investir na criação de uma infra-estrutura de direitos humanos parece acenar para a busca de uma identidade própria, na medida em que essa iniciativa suscita não apenas um enfoque singular como também reivindica o recurso a novos meios e instrumentos, como as primeiras discussões em torno da criação de cursos de pós-graduação em direitos humanos no País ou o apoio da Fundação a programas de assistência jurídica com vistas a ampliar maior acesso dos cidadãos às instituições promotoras de direitos humanos.

Estratégias de Ação

Se, no domínio da concepção geral do programa de direitos humanos e dos temas cobertos ao longo de todo o período observado, as mudanças institucionais ocorrem em largos períodos, as rupturas são mais visíveis no domínio dos repertórios de estratégias de ação. Nas primeiras fases (1962-1979), as estratégias de investimentos concentraram-se na produção de conhecimento e de recursos humanos para a pesquisa (no sentido da profissionalização desses recursos). A produção de conhecimento compreende a realização de cursos, a promoção de eventos, pesquisa, estudos, documentação, banco de dados, treinamento metodológico, produção de metodologias específicas (avaliação), formação de competências, produção de indicadores e produção de imagens. Nas fases subseqüentes, a preocupação deslocou-se para a divulgação e troca de conhecimento, o impacto dos projetos na opinião pública, a mudança de comportamento e de atitudes, bem como a maneira de usar os resultados das pesquisas no debate público e na formulação de políticas públicas. Esse repertório é ampliado pouco a pouco com o estímulo a outras estratégias, como treinamento (profissionalização, educação, capacitação), inovação (gestão de recursos/meios, monitoramento e responsabilidade), defesa pública dos direitos, transferência de conhecimento através de cooperação internacional, fortalecimento de experiências institucionais (constituição de redes), participação social (conscientização, lutas sociais, mudanças de comportamento) e assistência técnica e jurídica. Na fase atual, não houve mudanças significativas nesse repertório formatado no momento anterior, exceto quanto à incorporação de políticas de ação afirmativa (também chamadas políticas de discriminação positiva).

Tabela 3. Doações do Escritório do Brasil por Tema e por Período, 1966-2001 (em dólares de 2001)

Período	*Tema*			
	Desigualdade racial	*Desigualdade de gênero*	*Populações indígenas*	*Direitos humanos em geral*
1966-1979	–	–	–	2 571 133
1980-1984	809 575	723 550	130 194	3 799 767
1985-1989	1 166 648	651 983	657 430	2 067 798
1990-1994	3 077 099	1 946 037	267 687	843 251
1995-1999	4 521 569	3 401 351	–	1 034 350
2000-2001	2 496 574	1 323 787	–	882 910
Total	12 070 465	8 046 708	1 055 311	11 199 209

Fonte: Ford Foundation.

Os dados contidos na Tabela 3 indicam as tendências de distribuição de recursos por temas, ao longo do período analisado. A tendência predominante foi a redução do aporte para os temas relacionados mais propriamente com direitos humanos. Em contrapartida, cresceu o apoio conferido a projetos sobre desigualdade racial e de gênero. Todos os três temas mereceram substantivos apoios entre 1980 e 2001. No início do período, houve mais investimento em direitos humanos do que nos demais temas. No final do período, os projetos genéricos de direitos humanos perderam espaço para os de discriminação racial e de gênero. A desigualdade racial revelou, nesse período, um incremento de recursos anuais da ordem de 700%. Embora em menor proporção, os projetos relacionados com desigualdade de gênero também tiveram importante crescimento nesse período (357%). Em contraste, houve uma redução significativa nos projetos de direitos humanos.

Esse perfil revela uma sensível mudança no repertório de estratégias de ação da Fundação Ford. No início do período, predominaram projetos que investiam mais propriamente na produção de conhecimento através de estudos e pesquisas. Ao longo do período, a produção de conhecimento em sentido acadêmico cedeu lugar a projetos mais propriamente de pesquisa aplicada, fortalecendo, desse modo, os laços

entre conhecimento e intervenção. Essa tendência parece ter se acentuado no campo dos estudos de discriminação racial, no qual ocorreu uma forte tendência a apoiar projetos de ação afirmativa. Do mesmo modo, no campo da discriminação de gênero houve uma inclinação a financiar projetos de geração de renda.

De fato, essas tendências parecem confirmadas pelos fatos históricos. Nos primeiros anos do Escritório do Brasil (1965-1979), é nítida a preocupação com a formação de recursos humanos. A intervenção da Fundação Ford, no Brasil, parece ter partido de um diagnóstico único: a ausência de competência largamente acumulada que pudesse, em fase posterior, desenvolver programas de investimento em áreas consideradas estratégicas. Daí sua contribuição decisiva para a formação e expansão da comunidade de cientistas sociais, o que foi facilitado, em grande parte, pelo retorno ao Brasil, em meados da década de 1960, dos primeiros pesquisadores brasileiros com doutorado no exterior, em especial nas universidades americanas. Esses pioneiros não apenas estavam mais familiarizados com o debate acadêmico, científico e público sobre as tarefas exigidas de uma sociedade em desenvolvimento capitalista, como também revelavam uma espécie de consenso sobre como empreendê-las. Estavam lançados, portanto, os alicerces para a constituição de uma rede entre a Fundação e os pesquisadores brasileiros. Nesse período, destacam-se as doações para o Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj) e para o Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap).

Esse é, portanto, um período caracterizado pelo apoio dado ao desenvolvimento do pensamento crítico. No entanto, antecipando-se às tendências que viriam a consolidar-se em períodos subseqüentes, tratou-se de promover um pensamento crítico um pouco distinto da tradição européia que havia predominado desde o século XIX. Até recentemente, prevalecia no Brasil um estilo de ciências sociais imbuído de humanismo, academicismo e profundamente desinteressado das pressões mais gerais enfrentadas pela sociedade. Pouco profissionalizado, sustentava-se nas vocações intelectuais e na concepção das ciências sociais como atividade artesanal e individualizada por excelência. No entanto, como já se afirmou anteriormente, desde os anos de 1950, essas tendências estavam em mudança nos Estados Unidos e na Europa. Mesmo no Brasil já se anunciavam sinais de mudança com os *surveys* e estudos sobre relações raciais, patrocinados pela Unesco e levados a cabo em Salvador, no Rio de Janeiro e em São Paulo. Em 1969, a Fundação Ford financiou a publicação, em inglês, pelo Institute of Latin American Studies da Columbia University, do clássico livro de Florestan Fernandes sobre o racismo no Brasil, impresso originalmente em 1965. Essa publicação simboliza bem o papel que a Fundação começava a desempenhar na progressiva profissionalização e institucionalização da pesquisa brasileira em ciências sociais em sentido amplo, bem como na sua divulgação no exterior. Indica também que o Escritório buscava estimular a pesquisa

conjunta e comparativa, a organização do trabalho científico, o estabelecimento de alianças entre investigação e sociedade e a intervenção dos pesquisadores no debate público.

Pouco a pouco, a Fundação, sob o argumento de que essas obrigações caberiam agora aos órgãos oficiais (estatais) de financiamento à pesquisa e à pós-graduação, começou a retirar-se do campo mais propriamente acadêmico. No entanto, já nessa fase surgiram as primeiras iniciativas de investimentos em pesquisa aplicada e em projetos de intervenção. Na terceira fase, considera-se que as tarefas de constituição da comunidade de cientistas sociais haviam sido cumpridas. A partir desse momento, passou a investir no fortalecimento na organização e da capacidade de mobilização da sociedade civil, para o que se preocupa não apenas em financiar a criação de infra-estrutura adequada, por exemplo, à constituição de grupos de estudos e de intervenção, mas sobretudo a criação de organizações não-governamentais. Nessa época, muda o enfoque na formação: em vez de promover a formação de pesquisadores (e, em decorrência, o processo de reprodução e expansão dos recursos de pesquisa), o interesse concentrou-se na capacitação de gestão das ONGs, formando pessoal capaz de formular demandas sociais e traduzi-las em políticas públicas e desenvolver estratégias para implantá-las dentro da sociedade civil a fim de influenciar os processos decisórios. Na quarta fase, essa tendência acentuou-se, acrescida da preocupação de intervir na formação de futuros gestores públicos. A Tabela 4 ilustra essas tendências.

Os dados contidos na Tabela 4 indicam uma maior proporção de recursos para as ONGs (62%) do que para as instituições acadêmicas (32%) e, ao longo do período, foi maior o crescimento de aportes para as ONGs em comparação com o crescimento das doações para instituições acadêmicas. O apoio reduzido mas contínuo às universidades demonstra a tendência estratégica da Fundação de reorientar seus recursos para projetos aplicados ou de intervenção. Com o crescimento da comunidade científica, em especial dos cientistas sociais, fato em que a Fundação Ford teve papel decisivo[7], a profissionalização de carreiras que antes tinham perfil exclusivamente humanista e acadêmico concorreu para que a universidade e os centros de investigação se acercassem mais e mais dos problemas imediatos e conjunturais da sociedade brasileira. Na competição por recursos, as instituições acadêmicas promoveram adequações nas formas de organização do trabalho intelectual. Houve em todo o País uma expansão significativa em grupos de pesquisa, no total de núcleos e de laboratórios, na extensão universitária e, em decorrência, na consolidação de padrões acadêmicos mais formais e burocratizados, inclusive de tipo em-

7. É o caso particularmente da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs), entre outras. Cf. Miceli, 1993.

Tabela 4. Total Doado por Campo de Atuação e por Década (em dólares de 2001)

Tipo de Organização			*Período*					
	Total	*%*	*1966-1979*	*1980-1984*	*1985-1989*	*1990-1994*	*1995-1999*	*2000-2001*
Academia brasileira	10 477 050	31%	2 566 427	1 676 717	1 296 869	2 429 134	1 872 641	635 262
ONGs brasileiras	20 125 278	59%	4 706	3 511 676	2 851 795	3 253 592	6 988 452	3 515 057
Governo brasileiro	98 039	0%	0	0	0	98 039	0	0
FAPs/Doações Individuais	1 227 338	4%	0	1 100 830	36 508	0	0	90 000
ONGs latino-americanas	542 388	2%	0	0	0	42 461	157 468	342 459
Academia dos EUA	259 433	1%	0	0	0	60 901	98 532	100 000
ONGs dos EUA	438 566	1%	0	0	0	54 189	247 902	136 475
Outros	1 109 209	3%	0	553 653	555 556	0	0	0
Total por década	34 277 302	100%	2 571 133	6 842 875	4 740 728	5 938 316	9 364 995	4 819 254

Fonte: Ford Foundation.

presarial. Há, portanto, dois movimentos convergentes: de um lado, o crescimento e fortalecimento das ONGs na disputa de espaço e de recursos; de outro, as mudanças no interior das instituições acadêmicas que continuam na competição. A área de direitos humanos parece, por conseguinte, paradigmática desses processos e tendências.

O caminho adotado para o fortalecimento das ONGs foi multifacetado e não parece ter respondido a um plano estratégico claramente definido. A Fundação estimulou a pesquisa aplicada sobre movimentos sociais, com o objetivo de torná-los mais eficazes social e simbolicamente. Ao fazê-lo, deu continuidade ao fortalecimento das ciências sociais, ressaltando o papel da justiça social e dos direitos humanos nesse campo. Ao mesmo tempo, começou a reforçar a capacidade institucional de formulação e avaliação de políticas sociais bem como a investir em programas alternativos que buscassem ampliar a justiça social e distributiva. Isso levou-a a dar prioridade à capacitação de grupos na formulação e avaliação de políticas públicas, além de dar continuidade aos investimentos na capacitação da sociedade civil para pressionar os agentes públicos à ação. Houve, assim, uma atuação em duas frentes: não só a capacitação da população para pressionar, mas também o treinamento dos agentes públicos a responderem às demandas. Dessa maneira, em meados da década de 1980, desvaneceu-se a expectativa de que o déficit social começaria a reduzir. Nesse momento, a questão da desigualdade tornou-se prioridade para o Escritório e os programas Pobreza Urbana e Pobreza Rural e Recursos ganharam maior importância. O orçamento do programa Direitos Humanos e Justiça Social, que tivera grande aporte de recursos nos anos anteriores, cedeu lugar à pobreza. Como conseqüência, decidiu-se reduzir os recursos para assistência jurídica e concentraram-se os investimentos no aumento da capacidade das organizações sociais de pressionar os agentes públicos responsáveis pela formulação das políticas públicas.

O programa Direitos Humanos sofreria, então, uma espécie de inflexão, cujos resultados podem não ter sido previstos. Tratar-se-ia agora de tentar reduzir a dependência de organizações da sociedade civil, mantendo-se os recursos para assistência jurídica apenas para grupos mais vulneráveis: os índios, os moradores das favelas (em Recife), as mulheres vítimas de violência doméstica e as vítimas de violência policial (em Salvador). Isso, porém, levou o programa a iniciar uma atividade pioneira: financiar uma iniciativa da Secretaria de Justiça do Estado do Rio de Janeiro para implantar defensorias públicas em áreas de baixa renda da capital do Estado. Inaugurava-se, assim, uma linha de força no âmbito das questões raciais, concentrando-se na formação de defensores e advogados negros. Julgava-se que as desigualdades na distribuição da justiça tinham a ver com o pequeno número de advogados e outros representantes da etnia negra nos espaços formais de nosso código civil e

penal. Não basta apenas denunciar casos escabrosos de discriminação racial, não raro sacramentadas por decisões técnicas dos tribunais. Acredita-se que somente a convivência cotidiana, nesses espaços institucionais, poderá ensinar brancos e negros a superar os preconceitos. Assim, a Fundação Ford foi pioneira também na formação de exemplos de políticas afirmativas ou de discriminação positiva, muito antes de sua emergência no debate público na segunda metade da década passada.

A assistência jurídica tem sido, sem dúvida, uma das iniciativas que mais atraíram investimentos e atenção. Basta, para tanto, destacar as doações dirigidas ao Centro de Articulação de Populações Marginalizadas (Ceap), com o propósito de organizar um serviço jurídico para a defesa das vítimas de discriminação racial; e à Sociedade Afro-sergipana de Estudos da Cidadania (Saci), de apoio a um programa de aconselhamento legal para casos de discriminação racial no Nordeste. Do mesmo modo, os contínuos apoios ao Geledés – Instituto da Mulher Negra para o desenvolvimento, a divulgação e promoção de legislação anti-racista; o apoio conferido à Associação Brasileira de Antropologia (ABA), para o desenvolvimento de metodologia de compilação de dados sobre temas concernentes aos antigos quilombos com o intuito de fortalecer os direitos de posse de terra tradicionalmente herdada por populações negras; para a criação do Núcleo de Estudos Negros (NEN), de Florianópolis, para fornecer informações sobre racismo e desigualdade racial para professores de escolas públicas. No terreno da mudança de comportamento, destaca-se o apoio conferido ao Instituto de Estudos e Apoio Comunitário Queiroz Filho para a realização de trabalho educacional junto aos sindicalistas no sentido de reduzir os preconceitos raciais no local de trabalho.

Nesse mesmo movimento e contexto, foram introduzidos, através dos programas Direitos Humanos e Gestão Pública, vários conceitos básicos que contribuíram para o sucesso do processo de consolidação da democracia, mesmo antes que ocorresse a transição formal: empoderamento da sociedade civil; responsabilidade dos agentes e instituições públicas; e sensibilidade dos agentes e das instituições. A inovação nas práticas dos movimentos sociais e na ação pública foi outro conceito introduzido pela Fundação por meio de suas ações nesse período. No início dos anos de 1980, ela começou a investir recursos em educação em direitos humanos com o objetivo não só de ampliar a conscientização desses direitos e das reivindicações às autoridades encarregadas de formular e implantar políticas sociais, mas também de diminuir a resistência aos direitos humanos, não raro identificados como "direitos dos bandidos", que são aplicados aos autores de infração penal, mas não alcançam o cidadão comum, honesto e trabalhador. Foi com esse espírito que se acolheram projetos sobre: a posse da terra e o direito ao trabalho (Recife), iniciativas que abordavam temas como a brutalidade policial em comunidades pobres e a violência contra detentos (os abusos nas prisões), bem como a violência

doméstica. Foi mantida a assistência jurídica a grupos vulneráveis, como moradores em áreas de periferia e em favelas. Foi ampliada a lista de grupos vulneráveis, continuou-se a documentar as condições de vida do negro, da mulher e do índio e acrescentou-se à lista a criança abandonada. Mesmo os programas da área de saúde têm um forte componente de direitos humanos. Esses programas visam informar as mulheres sobre seus direitos, documentar a presença da violência contra a mulher, seja ela doméstica ou não, entender a gravidez precoce e os processos de esterilização.

Os Donatários e seus Projetos

A Tabela 5 identifica os principais donatários e o total de doações que cada um recebeu. Além de revelar a maior ou menor possibilidade dos grupos de obterem apoio da Fundação para seus projetos – o que depende da sua capacidade de mobilização e do impacto de seus resultados no público em geral e nas autoridades públicas em particular – a tabela identifica a rede de instituições que se constituiu ao longo do período.

Tabela 5. Lista dos Donatários do Programa Direitos Humanos do Escritório do Brasil Contemplados com Doações Superiores a 100 000 dólares (em valores de 2001), 1966-2001

Período	*Donatário*	*Valor atualizado*
1978-2001	Sociedade Brasileira de Instrução (SBI)	2 697 235
1966	Universidade Estadual do Rio de Janeiro	2 552 632
1990-2001	Geledés – Instituto da Mulher Negra	2 175 271
1992-2001	Centro Feminista de Estudos e Assessoria (Cfêmea)	1 646 933
1980-1991	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo	1 535 935
1987-1998	Universidade de São Paulo	1 344 691
1980-1985	Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (Cedec)	1 342 834

Período	*Donatário*	*Valor atualizado*
1980-1985	Projeto Administrado pela Fundação (FAP)	1 137 338
1982-1989	Centro de Cultura Luiz Freire (CCFL)	1 058 981
1981-1985	Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro	1 051 919
1998-2001	Centro de Estudos das Relações de Trabalho e Desigualdade (Ceert)	986 582
1982-1997	Fundação Carlos Chagas	922 366
1981-1988	Fundação Centro de Defesa dos Direitos Humanos	712 326
1996-1999	Centro de Articulação de Populações Marginalizadas (Ceap)	655 538
1982-1991	Comissão Pró-Índio de São Paulo	617 532
1994-1998	Themis – Estudos de Gênero e Assessoria Jurídica	598 980
1987-1999	Fundação Universitária José Bonifácio	585 379
1992-1996	Instituto Brasileiro de Estudos e Apoio Comunitário Queiroz Filho	558 745
1981-1991	Sindicato das Empregadas Domésticas	543 809
1991-1999	Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação (Cepia)	541 483
1995-2001	Núcleo de Estudos do Negro (NEN)	458 065
1996-2001	Grupo Cultural Afro Reggae (GCAR)	442 973
1991-1997	Universidade Federal da Bahia	405 945
2000	Instituto Nacional de Estudos do Negro – Zumbi dos Palmares	403 689
1994-1997	Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo (Idesp)	385 423

Período	*Donatário*	*Valor atualizado*
1994-2001	Secretaria Executiva da Articulação de Mulheres Brasileiras	332 011
1988	Associação Cultural de Estudos Contemporâneos	327 066
1998-2001	Instituto Interamericano de Direitos Humanos	326 558
1984-1987	Mulherio – Centro de Comunicações	309 883
1988-1992	Instituto de Assistência Jurídica Popular	281 065
1988-2001	Sociedade Maranhense de Defesa dos Direitos Humanos	268 866
1994-2000	Rede Regional do Norte e Nordeste de Estudos e Pesquisas sobre a Mulher e Relações de Gênero	264 951
1987-1997	SOS – Corpo, Gênero e Cidadania	258 370
1983	Associação Brasileira de Reforma Agrária	244 024
1986-1990	Núcleo de Direitos dos Índios	237 787
1984-1995	SOS Mulher – Centro de Informação da Mulher	236 734
1991-1999	Núcleo Interdisciplinar de Pesquisa e Ação Social	229 348
1990-1992	Associação Cultural de Estudos Contemporâneos	217 613
1999	Ação Educativa – Consultoria, Pesquisa e Informação	215 385
1995-1998	Coletivo Feminista – Sexualidade e Saúde	194 789
1989-1995	Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap)	185 003
1990	Centro de Apoio a Atividades Informais	156 863
1996-2001	Instituto de Avanço da Igualdade	155 346
1998-2001	Sociedade Afro-sergipana de Estudos da Cidadania (Saci)	149 701

Período	*Donatário*	*Valor atualizado*
2000-2001	Centro de Justiça Global	142 459
1994-1998	Universidade Federal de Santa Catarina	138 390
1997-2001	Centro pela Justiça e o Direito Internacional (Cejil)	137 270
1987-1994	Instituto Superior de Estudos da Religião (Iser)	135 165
1986-1996	Associação Brasileira de Antropologia (ABA)	121 342
1998-2001	Centro de Criação de Imagens Populares (Cecip)	115 930
2000	Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)	111 039
1999	Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional	102 564
2000	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo	102 459

Fonte: Fundação Ford.

No campo da discriminação, vários grupos foram criados ou consolidados. Alguns mais voltados para a identificação e caracterização da discriminação racial no Brasil. Outros com o propósito de combater o racismo nos mais distintos espaços da vida social, seja no trabalho, na escola, no lazer, nas áreas de produção cultural seja no âmbito das atividades de controle social. Destacam-se o Centro de Estudos das Relações de Trabalho e Desigualdades (Ceert) com projetos sobre a discriminação mediante a produção de documentários e imagens; a Fundação José Bonifácio (UFRJ) com seus projetos de pesquisa sobre ação afirmativa; a Associação Brasileira de Antropologia (ABA) com projetos para a documentação de terras de afrodescendentes; o Instituto Nacional de Estudos do Negro – Zumbi dos Palmares, que elaborou relatórios preparatórios para a Cúpula Mundial contra o Racismo (Durban, 2000) e o Centro de Criação de Imagens Populares (Cecip), uma rede que procura intervir na produção de imagens e valores relativos à identidade negra no País, bem como atuar no terreno da assistência jurídica.

Uma vez mais, é digno de nota o peso dado às questões de discriminação de gênero durante todo o período analisado. O apoio que a Fundação veio conferindo ao Geledés – Instituto da Mulher Negra, com sede em São Paulo, é, sem dúvi-

da, um dos mais flagrantes exemplos dessas tendências, até porque o Geledés enfrenta duas ordens de luta: a discriminação de gênero e de raça. Todavia, não é apenas esse grupo que se destaca. A Fundação Carlos Chagas, com o apoio da Fundação Ford, aprimorou uma de suas mais importantes iniciativas: o concurso Fundação Ford–Fundação Carlos Chagas de dotação de pesquisa e estudos sobre as mulheres, experiência que se solidificou ao longo dos anos e vem produzindo resultados por todo o País. A natureza altamente competitiva desse certame revela sua importância. Mais reveladora ainda é o fato de ter a Fundação deixado de financiar concurso de teses e dissertações patrocinado pela Anpocs. Convém destacar ainda importantes aportes conferidos ao Sindicato das Empregadas Domésticas e à ONG Cidadania, Pesquisa, Informação e Ação (Cepia), com sede no Rio de Janeiro. Esta última, a exemplo de outras, constitui-se de um grupo que produz conhecimento que possa influenciar a discussão pública e a formulação de políticas públicas. Seus estudos sobre leis de proteção das mulheres, de uma perspectiva comparativa, influenciaram programas como as delegacias da mulher e a luta contra a discriminação nos processos criminais em que a mulher é vítima ou o principal protagonista. Destaque-se ainda o apoio conferido ao Themis – Estudos de Gênero e Assessoria Jurídica, do Rio Grande do Sul, na consolidação de um programa inovador de treinamento das mulheres de baixa renda para transformá-las em agentes de direito, que conquistou inúmeros prêmios, entre os quais o Prêmio de Direitos Humanos da Universidade de São Paulo de 2000. Igualmente notável é o apoio conferido ao Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam), voltado para o treinamento de mulheres de baixa renda do Rio de Janeiro e para o fortalecimento dos Conselhos Estaduais de Direitos da Mulher, e o apoio concedido ao Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (Cladem), para a realização de encontros regionais e internacionais, bem como a produção de documentação especializada sobre violência. Deve-se destacar ainda o Instituto Superior de Estudos da Religião (Iser), com seu treinamento de lideranças feministas para lidar com questões de gênero.

Os problemas de violência na sociedade, de graves violações dos direitos humanos e da promoção de direitos civis e sociais estiveram, em geral, sob o encargo de grupos situados nas universidades e nos centros de pesquisa. Insere-se nesse contexto o apoio dado pela Fundação na criação do Núcleo de Estudos da Violência da USP, que, alguns anos mais tarde, se tornaria uma referência nacional na pesquisa e inovação na promoção de direitos humanos, particularmente no que diz respeito ao papel das instituições estaduais no controle democrático da violência. Com o mesmo objetivo, foi dado apoio ao Iser, que passou a representar função similar no Rio de Janeiro. Na esteira desses grupos, acabaram sendo criados, na década seguinte, outros com perfil mais ou menos próximo. A Fundação começou a dar apoio a nú-

cleos no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, na Universidade Federal de Minas Gerais e na Universidade Federal do Ceará. Destaca-se em especial a criação, em Minas Gerais, do Centro de Estudos da Criminalidade e Segurança Pública, numa parceria entre a Universidade Federal e a Fundação João Pinheiro. Do mesmo modo, cabe menção o apoio a estudos sobre a profissionalização das atividades de policial, de promotores públicos e de juízes, empreendidos pelo Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo (Idesp). Foram concedidas doações também a ONGs como Justiça Global (RJ) e ao Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares (Gajop-PE). Têm início também os primeiros investimentos no recém-criado Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente (Ilanud), para estudos sobre polícia comunitária. Ao mesmo tempo, a Fundação começou a financiar um extenso estudo do Judiciário, coordenado pelo Idesp, com vistas ao debate sobre a reforma da justiça. Esse estudo não se deteve no âmbito da justiça criminal. É bem mais extenso, pois alcança a justiça civil em todas as suas esferas e instâncias. Investiga não só problemas de ordem estrutural e organizacional, mas também as possibilidades de reforma no contexto das mudanças que se vinham anunciando ao longo dos dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso. Na mesma direção, foram carreados investimentos para a Fundação Getúlio Vargas com o propósito de avaliar programas de acesso à justiça das populações de baixa renda no estado do Rio de Janeiro. Ademais, deveríamos acrescentar importantes aportes distribuídos à Sociedade Brasileira de Instrução, da Universidade Cândido Mendes, para estudo dos mecanismos de monitoramento das atividades policiais em cinco estados brasileiros.

A Fundação apoiou ainda a formação dos Núcleos de Estudos Indígenas, voltados para a capacitação de lideranças indígenas na área dos direitos e a preparação de casos para apresentação aos tribunais. Acolheu um grande esforço do Conselho Indigenista Missionário (Cimi) de identificação das áreas indígenas, esforço que, anos após, iria reverter na demarcação das terras indígenas.

Resultados e Impacto

Não é fácil falar dos resultados e do impacto dos projetos que mereceram apoio da Fundação Ford na área de direitos humanos. No conjunto, os documentos consultados pouco dizem a respeito. Na melhor das hipóteses, as avaliações de resultados, não raro realizadas por consultores externos, limitaram-se a verificar se os objetivos foram cumpridos e se, em linhas gerais, os investimentos produziram os resultados esperados. No entanto, a despeito das tentativas recentes da Fundação de introduzir diretrizes nesse sentido, não há uma sistemática de avaliação ou uma

metodologia própria que permita, por exemplo, mensurar resultados (com todas as ressalvas que esse propósito possa conter na área das humanidades). Além do mais, essa dificuldade é agravada por fatores externos à Fundação. Não há, na esfera dos direitos humanos, uma avaliação – nem mesmo subjetiva – da magnitude da dívida social, como ocorre em outras áreas como no emprego, na saúde e na escolarização, por exemplo. A ausência desse conhecimento, bem como a falta de uma rede de apoio capaz de superar os problemas e as dificuldades, impedem-nos de medir o peso e a importância do apoio oferecido pela Fundação com toda a sua retaguarda financeira, técnica e institucional. Para tanto, seria necessário dispor de estatísticas confiáveis sobre as graves violações de direitos humanos, inclusive casos de discriminação e de violência policial, que permitissem avaliar a lacuna existente entre a necessidade de justiça e o acesso oferecido pelos serviços públicos. No mais das vezes, as avaliações não passam de aproximações, muitas vezes até grosseiras.

Não há, portanto, como produzir uma avaliação objetiva e isenta de considerações pessoais. De qualquer forma, mesmo com tais limitações, é possível identificar alguns resultados. No domínio dos direitos humanos, o impacto pode ser aferido indiretamente. As iniciativas da Fundação foram, como foi sugerido anteriormente, no sentido de melhorar a qualidade da informação e de contribuir para a formação de recursos humanos preparados para formular e implementar políticas públicas e de prestar assistência jurídica. A Fundação foi responsável pela formação dos recursos humanos especializados para o trabalho nessa área, criando a rede institucional acima referida e gerando uma cultura em favor dos direitos humanos. Nesse sentido, é inegável sua participação, ao longo de todo o período considerado, na composição de uma agenda positiva de direitos humanos. Sem dúvida alguma, a formulação e implantação, pelo governo Fernando Henrique Cardoso (1996), de um Plano Nacional de Direitos Humanos, não é apenas uma iniciativa governamental, mas uma reivindicação da sociedade civil. Isso foi porque a agenda já se havia tornado uma questão pública, passível de transformar-se em questão política. E é justamente a partir desse momento que a temática de direitos humanos passou a ser vista com outros olhos. Hoje em dia, é cada vez menos respeitável criticar os direitos humanos como sendo privilégio de bandidos. A agenda de direitos humanos é cada vez mais reconhecida como direito de todos e identificada, sobretudo, como a luta pelos direitos sociais, a luta contra a discriminação e a luta contra o arbítrio das instituições encarregadas da aplicação da lei e da ordem. Não fossem as múltiplas iniciativas da Fundação nesse domínio, desde a abertura do Escritório no Brasil, possivelmente o cenário de desrespeito aos direitos humanos seria mais trágico do que é atualmente.

Um balanço das iniciativas que conquistaram êxito demandaria um exame para além dos documentos. Mesmo assim, é possível listar alguns deles, como a as-

sistência jurídica a grupos vulneráveis e a identificação das condições de vida desses grupos. São inegáveis os avanços conseguidos no tratamento das questões que envolvem a mulher, o negro, o índio e o pobre. De modo geral, o saldo é mais positivo que negativo, a despeito da continuidade dos desafios. No caso da mulher, são muitos os sinais positivos: as delegacias da mulher, os centros de defesa da mulher, os Conselhos Estaduais, o Conselho Nacional, a ampliação do acesso à previdência social e, por fim, o grande progresso nas comunicações entre grupos feministas. Em termos das condições dos grupos afro-brasileiros, tudo indica que os desafios ainda permanecem e que, no conjunto, a discriminação ainda é sólida e forte e que a população negra continua a ser o principal alvo das graves violações de direitos humanos, civis ou sociais. Ainda assim, não se pode dizer que as diferentes iniciativas não tenham incomodado a tradicional complacência e silêncio com relação aos problemas vividos pelo negro na sociedade brasileira. Está em curso uma mudança de comportamento e de atitudes; já não são veiculadas tão impunemente imagens produzidas pela mídia impressa e eletrônica. Houve avanços, no campo jurídico, na promoção e defesa dos direitos. A recente discussão sobre políticas afirmativas, por mais polêmicas que possam ser, indica que o tema da discriminação racial vem se transformando em campo de disputa e de competição social, o que alimenta expectativas de negociações, de troca de valores e, no futuro, até mesmo uma possibilidade de convivência pacífica da diferença.

As tarefas estão lançadas para o futuro. As conseqüências da Conferência de Viena (1994) resultaram, em todo o mundo, em ampla mobilização dos mais diversos grupos no sentido de incorporar suas demandas à agenda de proteção e promoção dos direitos humanos. Não é aqui o lugar para listá-las. Contudo, o elenco de reivindicações alarga-se sobremaneira, com a incorporação de problemas mais amplos relacionados com os conflitos interétnicos e religiosos, e com a incorporação de novas questões, como a das migrações internacionais e intranacionais. Embora essas questões afetem enormemente os direitos sociais de migrantes nacionais, a Fundação não procurou antecipar-se aos acontecimentos, como nos períodos anteriores, preferindo seguir, por exemplo, iniciativas de grupos organizados da sociedade civil, como a Pastoral do Imigrante.

Quando promulgou o I Plano Nacional dos Direitos Humanos (1996), o governo Fernando Henrique Cardoso perfilou as orientações da Conferência de Viena (1994) e foi orientado pelo princípio da indivisibilidade dos direitos humanos. Exigiu uma elevada dose de inovação para produzir uma abordagem articulada e integrada dos problemas de direitos civis associados aos extremos déficits sociais, dos quais a desigualdade constitui seu sinal mais gritante. O plano não apenas cobre os gargalos tradicionais, como a violência institucional, mas também aponta no sentido de reforma da polícia e das práticas tradicionais de controle social (algo,

como foi mostrado, em que a Fundação foi pioneira), e sobretudo todos os problemas relacionados com reforma urbana, educação e participação social. Destaque-se ainda a ênfase do Plano nos problemas relativos a outros grupos sociais vulneráveis – como o índio, o idoso, o deficiente físico e, mais recentemente, o homossexual – e a atenção especial dada à criança, ao jovem e adolescente, grupos todos a que, em sua história, a Fundação dedicou pouca atenção, oferecendo apenas financiamento tímido, aqui e acolá, a projetos pontuais ou a partes de projetos sobre questões específicas. Não houve, nessa direção, investimentos para a criação de um Centro de Estudos da Juventude que inovasse no conhecimento dos problemas contemporâneos e, sobretudo, estimulasse a introdução de programas e ações inovadoras.

Estaríamos sendo injustos se não reconhecêssemos que os propósitos do programa Direitos Humanos contemplam, em grande parte, esse escopo mais abrangente dos direitos humanos. Vale lembrar os objetivos principais, quais sejam: promover os direitos humanos, fortalecer as organizações não-governamentais de defesa desses direitos e contribuir para a consolidação da legislação específica no sentido de reduzir as desigualdades. É importante sublinhar também que o atual assessor do programa reconheceu, em seu relatório (2000), que a tarefa de consolidação dos direitos humanos no Brasil está inacabada, as lacunas entre a legislação e a realidade ainda são imensas e há muito o que fazer. A decisão de investir presentemente na criação de uma infra-estrutura para os direitos humanos parece, por conseguinte, uma decisão acertada. O tempo o dirá.

Referências Bibliográficas

Adorno, Sérgio. (1999). "Racial Discrimination and Criminal Justice in São Paulo". In Reichmann, R. (ed.). *Race in Contemporary Brazil*. Pennsylvania, The Pennsylvania University Press.

Álvarez, Sonia. (1996). "Overview Thoughts on the Brazil Office's Rights and Social Justice Program, September 1993-September 1996". The Ford Foundation, Inter-Office Memorandum, 24 jul.

Arendt, H. (1987). *As Origens do Totalitarismo*. São Paulo, Companhia das Letras.

Bobbio, N. (1992). *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro, Campus.

Cassesse, A. (1991). *Los Derechos Humanos en el Mundo Contemporáneo*. Barcelona, Ariel.

Dora, Denise. (2002). "Program Officer Memorandum". abr.

Ford Foundation. (1985). *Developing Country Programs*. FY 1986 Program Review, Ford Foundation, 30 set.-5 out.

Hobsbawm, Eric. (1994). *The Age of Extremes: A History of the World, 1914–1991*. New York, Pantheon Books.

Miceli, Sergio. (1993). *A Fundação Ford no Brasil*. São Paulo, Sumaré/Fapesp.

Oliveira, L. (1987). "A Polícia na Boca do Povo". *Symposium*, Recife, Universidade Católica de Pernambuco, vol. 29, n. 2.

REICHMANN, Rebecca. (1990). "Empowering Disadvantaged Groups: Rights and Opportunities for Women and Blacks in Brazil". The Ford Foundation, Inter-Office Memorandum, 12 nov.

_____. (1991). "Civil Rights and Economic Opportunities Statement". Rio de Janeiro, Ford Foundation.

SKIDMORE, Thomas. (1991). "Fato e Mito: Descobrindo um Problema Racial no Brasil". *Cadernos de Pesquisa,* São Paulo, Fundação Carlos Chagas, n. 79, pp. 5-16.

TELLES, Edward. (1996). "Promoting and Integrating Race/Ethnic Diversity in Brazil: A Consultancy for the Ford Foundation". 19 mar.

_____. (2000). "Program Officer Memorandum". 28 fev.

English Version

The Ford Foundation Brazil Office 1962-2002: An Historical Overview

by Nigel Brooke

The Ford Foundation's Brazil Office, located in Rio de Janeiro, was first opened to the public in October 1962. Located on two adjoining floors of the building on Franklin Roosevelt Avenue that is today entirely occupied by the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE), the new office was a modest step towards a permanent presence in the country but a significant improvement from the temporary arrangements of the previous two years. Starting in 1960, the Foundation had begun to make contacts and then give grants to public universities and government institutions without establishing a local address or appointing permanent staff in the country. The person responsible for this stage-setting was Reynold Carlson who, working first out of various hotel rooms and then, in 1962, out of the front room of his Rio apartment, made a number of pioneering grants including one of almost US$3 million in present day dollars for a public administration training program at the government-funded research institute that is still a Foundation grantee, the Getúlio Vargas Foundation (FGV).

The New York-based Foundation's decision to work outside the United States dates back a further decade, to 1951, with the opening over the following two years of its first Asian field offices in India, Pakistan, Indonesia and Burma (Myanmar). The decision was based on three related convictions: 1) that to resolve domestic US problems would be a hollow victory if the rest of the world remained subject to "deprivation and unrest" (Ford Foundation, 1963, p. 2); 2) that the Foundation had sufficient resources to make a meaningful contribution abroad; and, 3) that by being an independent, non-governmental organization, it was free to concentrate its resources on chosen countries and issues in the mission to build the "social instruments for progress" that were seen as equally important to nation building as trade and capital. The first countries chosen for field offices in the Latin America region were Argentina, Colombia, Chile, Brazil and Mexico, of which only the latter three are still open.

With the Brazil Office up and running, in early 1963 the Foundation hired the first assistant representative, as program staff members were then called, and the first permanent members of local administrative staff. With the help of a Price Waterhouse attorney, the Foundation worked out its relationship with the Brazilian government by signing the country agreement that to this day provides us with the necessary freedom and legal guarantees to carry out our work. It has been forty years

since the basic conditions for Foundation operations were established and the Office given the go-ahead for the expansion of its programmatic activities in the country.

This book is an attempt to tell the story of these forty years by tracing the history of each of the Brazil Office's five current grantmaking programs. The first idea was to do this through photographs, to tell our story in an attractive way and thereby produce a book that could be both an agreeable anniversary present for our partners as well as a useful guide to our history in Brazil. By looking at emblematic grantees from each of the four decades of Foundation programming, we thought it would be possible to express the dominant ideas of the time as well as give the sense of each of the Office's programs. From the start, this project has been a collective venture involving all five program staff: José Gabriel López (Environment and Development); Elizabeth Leeds (Governance and Civil Society); Ondina Fachel Leal (Sexuality and Reproductive Health); Denise Dora (Human Rights) and myself, Nigel Brooke (Education Reform). However, it didn't take long to realize that with this idea we would have to content ourselves with a story only partially told when what we really wanted was to do justice to the complex details of social philanthropy in a country as dynamic and challenging as Brazil. Despite the pleasure of seeing photos of landmark events and long-standing partners, the missing history was that of the ideas behind the hundreds of program decisions of our predecessors. Our book project suddenly presented itself as a chance to recover that history.

This book is also meant as a contribution to the discussion of progressive philanthropy in Brazil. As representatives of the Ford Foundation and as exponents of the idea of a Brazilian philanthropic sector concerned with promoting democratic values and greater social equality, we are often called on to explain US philanthropy, to give examples of our work and its evolution, and to make the case for foundations like ours that, with its own financial resources, can act on broad social development objectives over relatively long periods of time. This is a chance to compile material in support of this position as well as to contribute to the broader literature on the third sector by offering a closer look at our organization.

In the Office's forty years of existence, this is the second book to take the Ford Foundation in Brazil as its central topic. The first was produced ten years ago when the Office celebrated 30 years and organized a commemorative seminar that concentrated on the Foundation's contribution to the building of Brazilian social sciences. The book that summarized these proceedings is a vital companion for most of the following chapters (Miceli, 1993). There have also been numerous reports written by consultants on segments of Office history and, through documents describing Foundation-wide program objectives, it is possible to piece together the broader context in which Brazil-based programming has evolved.

What there hasn't been is a book like this one that under a single title describes the many different phases of program philosophy and the transformations that the programs have undergone as the result of changing theories of development and of changing political, social and economic conditions in Brazil. This book therefore is worthwhile for all readers both inside and outside the Foundation with curiosity regarding the different moments, successes, difficulties and results of more than 40 years of grantmaking. This book attempts to go beyond a traditional institutional biography by employing candid discussion of past and present programming.

Despite the historical slant and the Foundation's social science tradition, this book does not target academia as its single source of inspiration regarding style and coverage. Above all, we are more than aware that our audience is now as much comprised of activists from nongovernmental organizations (NGOs) as university scholars. What we seek to convey is the inside story, told in as simple a way as possible, with the current programs as the starting point.

Our final decision, therefore, was to ask various authors to write chapters on the different lines of programming that comprise the history of Ford Foundation grantmaking in Brazil. Each author, selected for his or her familiarity with Foundation work either as a former Foundation grantee, consultant or program officer, explains the origins and development of a given thematic portfolio by outlining the forces that have shaped the program. These more specific histories of each field of grantmaking are preceded by this introductory chapter designed to brief the reader on the bigger office picture by using statistics extracted from the Ford Foundation's grant data base. These statistics illustrate the different phases of Foundation operations in line with the broader changes taking place in Brazilian society, indicate different styles of program work and help describe some of the Office-level consequences of changes taking place within the Foundation itself.

I embarked upon the task of composing this introductory chapter with some reservations. While it is satisfying to look at the statistics for all the grants given over the years to this or that entity or to this or that line of work, the whole is vastly more than the simple sum of the parts. Grant totals can hide very significant variations over relatively short periods of time, including false starts and swift changes of direction, as well as highlight successful and longstanding lines of program work. It is also true that the need to create a common language to describe very different types of activity has meant a loss of detail that some may find regrettable. The criterion that we have followed is to look at the projects funded under past lines of work or "subject areas" and to ask under what field or subject area these projects would be classified today. With this device, we have been able to look at our four-decade grantmaking history through the lens of our current programs and ask questions about how these programs have evolved over time. Without this device, we

would have struggled with the 104 subject categories the Foundation has used at different times to describe its activities, ranging from "Welfare and Teen Pregnancy" to "Criminal Justice," without the ability to summarize our work or give coherence to the whole.

The price to pay has been a number of less than perfect fits. This is inevitable given that Foundation priorities have changed over time along with changing conditions, growing partnerships and the diversification of Brazilian social institutions. The most obvious examples of these changes have taken place within the area of programming that today falls under the general title of Asset Building and Community Development. Early concerns in the 1960s included technologies of agricultural production and questions of agricultural policy and planning given the prevailing belief in technology and expertise as the route to economic growth, and in Brazil's natural vocation as an agricultural economy. At the same time, the overriding concern with population growth led the Foundation to invest heavily in research and training programs in human reproductive biology and family planning. Neither of these two lines of activity has survived in its original form but, because they both represent the beginnings of areas of grantmaking that still exist, in the first case through our programming in Environment and Development and, in the second case, through the field of Reproductive Health, it is important to preserve this heritage and classify the work under the current names.

Another reason for being a little overwhelmed by this task was the realization that I am the Foundation's 13th Brazil Office Representative and only the latest in a line containing officers who contributed outstanding leadership. If the Brazilian economy has been through difficult moments over the last years and if, as always, we have had to make tough decisions in order to develop new lines of program work, it is hard to compare Brazil's current stability with the hard times faced by both our Office and our grantees when the former military dictatorship turned to persecuting its opponents in the late 1960s and early 1970s. To work in the current context, able to employ the rule of law to fight discrimination or to reform the institutions of public security, is such a long cry from those dark days that it is hard to look back and not feel admiration for all those working in and with the Foundation who not only survived but who generated projects and programs that are remembered to this day.

The other difficulty in dealing with the history of 42 years of grantmaking on the basis of the total value of the dispended grants is that this value has changed significantly over time. Indeed, when devaluation is taken into account in order to establish parity with the dollar of 2001, the value of a grant made in 1960 needs to be increased by a factor of almost six. Put another way, due to inflation in the United States, the 2001 dollar was worth only 17% of its value in 1960.

Historical Averages

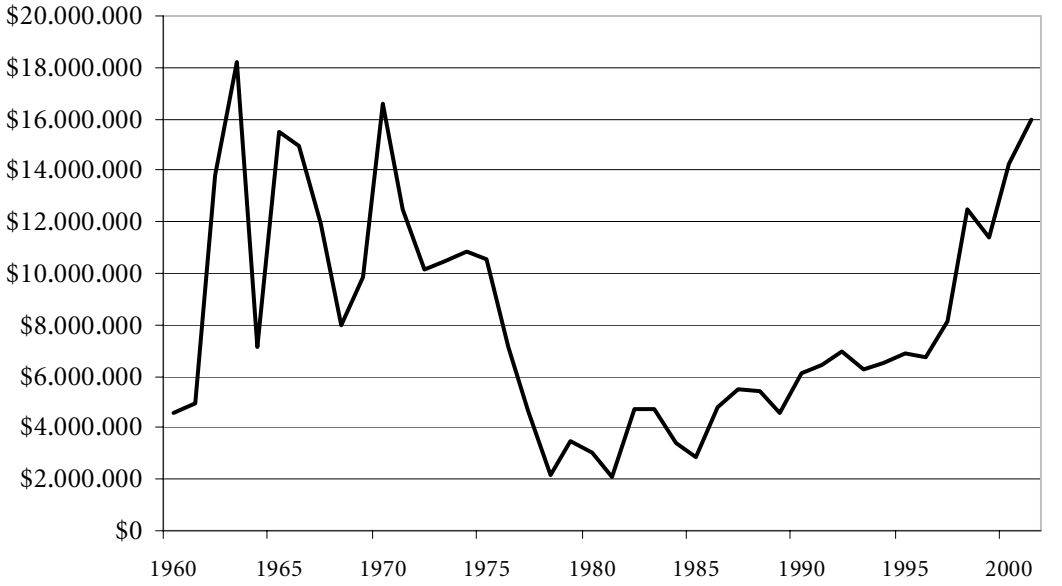
With these adjustment factors in hand, the historical value of US$170,188,230 of all grants made by the Foundation in connection with Brazil can be turned into a 2001 equivalent of US$346,733,139. While there might be a certain purity to using historical values, the use of adjusted values brings us much closer to the reality of grantmaking, enabling us to visualize the impact of individual grants at the time they were made and to compare the volume of grants over time. Without adjustment, past decades would always appear to have been poorly funded in comparison with the present. On the other hand, by using the US$ equivalent for 2001 it is possible to show that the Foundation's operations in Brazil in the 1960s had huge impact precisely because of the real value of the donations at that time. From a list of the Foundation's biggest donations since grantmaking started, the top 20 were all given in the 1960s (see Appendix 1). In fact, it isn't until the latter half of the 1990s that the Foundation recovered the budget it had in the 1960s. The US$18 million that the Office disbursed in 1963 continues to be the high water mark of these 42 years of grantmaking. The next best year was 2001, with almost US$16 million in grants. Providing this new rhythm is maintained, this first decade of the new millennium will be the first to overtake the 1960s in terms of the total value of grants.

The first thing to attract our attention, then, is the sheer volume of grants since programming began in 1960. At the average rate of almost 42 grants per year and in 2001 dollars, the Foundation has provided a total of almost US$347 million over 42 years for an enormous variety of activities ranging from science education to police reform[1]. This is a significant investment and a direct consequence of the long-term commitment that came with Foundation establishment of a permanent office in Brazil.

The second most salient characteristic of these 42 years of grantmaking is the variable total of the amount donated each year. Graph 1 demonstrates not only the significant variations over the early years of Office activity but also the dramatic fall in the volume of grant funds dispended from the average of US$12 million between 1970-1975 to as little as US$2.1 million in 1978. The other general tendency shown by Graph 1 is the reasonably steady rise in the total amount donated starting in the mid 1980s and continuing up to 2001.

1. The year-by-year grant totals, both historical and adjusted, are given in Appendix 2.Unless otherwise Stated, all grant values in this and subsequent chapters are the adjusted, 2001 values.

Graph 1. AMOUNT DONATED BY YEAR, 1960-2001
(in 2001 dollars)



Source: Ford Foundation.

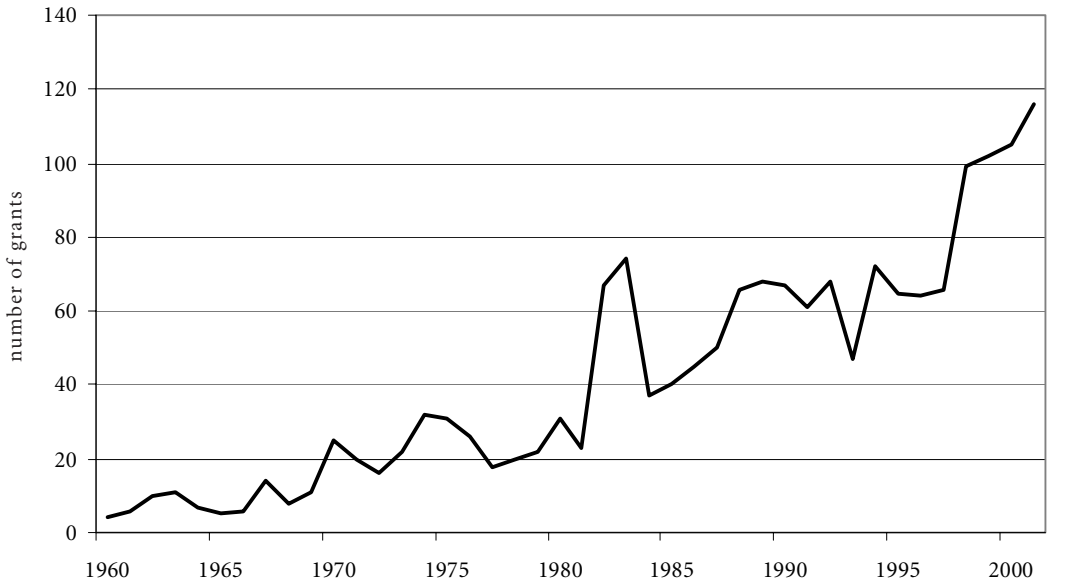
The extreme fluctuations of the 1960s, including the rise from US$5 million in 1961 to US$13.8 million the following year and to US$18.2 million the year after, can be explained in part by the growth in grantmaking capacity as the Office established itself, hired staff and acquired the capacity to identify opportunities and forge new partnerships. Of the 11 grants made in 1963, five were of US$2 million or more.

Less easy to explain, until we look at Graph 2, are the sudden drops in program resources in 1964 and 1968. In Graph 2 we see that the total number of annual grants at that time was only a fraction of the number of grants that are currently made each year. This means that even minor variations in the number of fundable projects could make a significant difference to total expenditures. With an average grant size of well over US$1 million, and reaching US$3 million in 1965, a difference of only four grants between 1963 and 1964 could mean a difference in spending of over US$11 million.

The drop in grant funds starting in 1976 and reaching the low point of US$2.1 million in 1978 reflects the cutbacks provoked by the drop in the Foundation's endowment to as little as US$1.6 billion, the consequence of the oil crisis and overspending, and the decision to reduce annual expenditure to a level that would en-

sure the Foundation's ability to pursue its mission in perpetuity. Spending was reined in throughout the Foundation's worldwide operations[2].

Graph 2. NUMBER OF GRANTS BY YEAR, 1960-2001



Source: Ford Foundation.

The steady state of grant expenditures through much of the 1980s and the modest growth up until 1996 are not in themselves surprising, insofar as they represent the re-composition of the Foundation's grantmaking capacity in line with the stock market and improvement in the value of its investments. What is surprising is the comparison between Graphs 1 and 2. This shows that at the same time as the volume of resources available for grantmaking was falling between 1975-1978 or remaining effectively stable between 1980-1989, the number of grants per year was constantly increasing. Even the peak reached in 1982-1983, when there was a spurt in grantmaking, does not alter the trend of the graph that, from 1960-1997 shows a gradual upward trajectory even when program funds were being reduced.

2. The Foundation's endowment did not reach its 1971 value again until 2000.

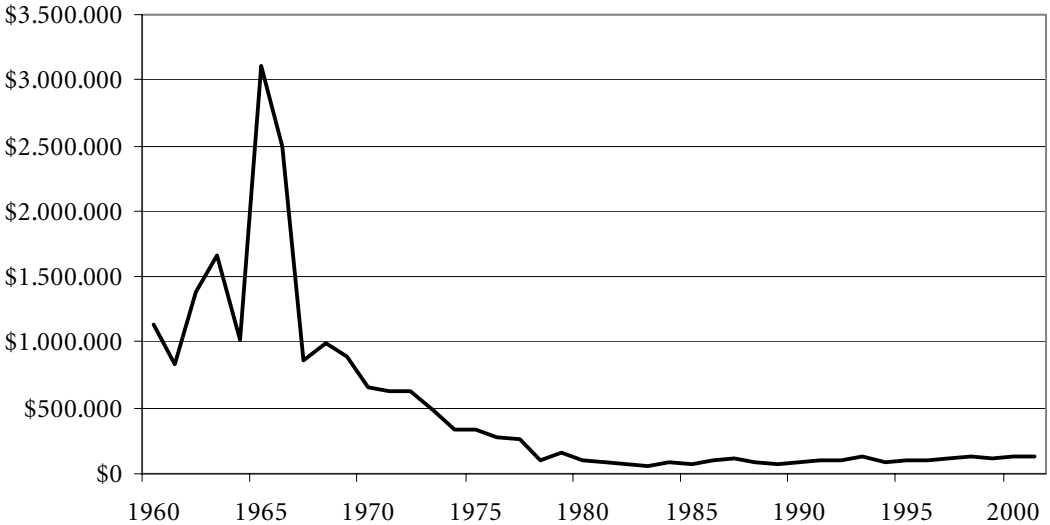
Table 1. GRANT AVERAGES BY DECADE (in 2001 dollars)

Decade	*Average amount donated per year*	*Average number of grants per year*	*Average grant per year*
1960-1969	10 894 486	8	1 328 596
1970-1979	8 844 092	23	381 211
1980-1989	4 116 404	50	82 164
1990-1999	7 793 690	71	109 616
2000-2001	15 123 209	111	136 862
1960-2001	8 255 551	42	198 473

Source: Ford Foundation.

Graph 3 gives a visual depiction of this phenomenon. What we see here is the very sharp drop in the average value of grants starting in the second half of the 1960s until the end of the 1970s and, thereafter, the maintenance of a common pattern of grantmaking and average grant levels that has lasted two decades.

Graph 3. AVERAGE GRANT BY YEAR, 1960-2001
(in 2001 dollars)



Source: Ford Foundation.

This phenomenon has two different components. The first is the drop in average grant size as a reflection of the progressive consolidation of our grantmaking activities through the creation of a permanent team of program and local administrative staff. With this newly established team, it was possible to give grants to a larger number of organizations, to give exploratory grants that could be later followed up with further donations and to establish longer-term relationships that did not require the all-encompassing, once-only grants of the early 1960s. During that decade, the tendency was to support long-term projects with grants also for longer periods of time. One example is the US$6.3 million grant to the National Council for Advanced Training of University Personnel (CAPES) in 1962 for a program of fellowships and training for university science teachers to be repeated annually until 1970. This is the biggest grant ever made and CAPES never received a second grant. Another example is the total of US$6.5 million given to the University of Viçosa in just two grants in 1965 and 1968 in a massive injection of funds over a short period of time for the development of a new higher education institution for agricultural research and teaching[3].

The other component is the apparent creation of a norm regarding the appropriate size of grants. This may be born of experience regarding the capacity of grantees to spend and the need to reduce the risks of unfinished projects as the result of political and other changes. It is also likely that the norm expresses a rough calculation regarding what is a reasonable workload for a program officer, established once the Office was able to operate for the first time in a steady-state environment in the early 1970s. Some support for this suggestion comes from the drop in average grant size from US$338,000 to US$97,000 between 1975-1980 with the maintenance of exactly the same number of grant actions (31). While in previous periods any significant variations in grant funds had been associated with a change in the total of grants, the drop in grant funds between 1975-1980 from US$10 million to US$3 million did not provoke any change.

The maintenance of a US$93,000 average grant size with annual variations of less than 30% over the 17-year period between 1980-1996 is another indication of the existence of some sort of norm. However, the most convincing evidence comes immediately after this period when, despite the rapid increase in the volume of grant funds, there is only a modest increase in the size of the average grant. I refer to the rise from the grant total of US$6.7 million in 1996 to the total of US$16 million in 2001. Despite this increase of 139% in available grant funds, the average size of grants rises by only 31%. The inevitable result of this inertia with regard to growth in grant size has been the large increase in the total number of grants each year.

3. The University of Viçosa continues to be a grantee through the Brazil Office's Sustainable Development Program.

While in 1996 the Office made 64 grants, at an average of 13 grants per program officer, in 2001 a total of 116 grants were made, averaging 23 grants per program officer. With this increase, the Office brought the number of grants over the 42 year period to a total of 1747 at a general average of almost US$200,000 per grant.

The Changing Grantee Profile

Analysis of changes in the number of grants and the volume of grant expenditures over time is only one way of expressing Foundation history. Other equally important changes have occurred in the profile of partner institutions as reflected by the changing composition of Office portfolios in terms of organizational type.

To express these changes, grantee institutions have been classified into three types of organization: academic, government or NGO, and in accordance with whether US- or Brazil-based. A further category, the Foundation Administered Project or FAP, has also been preserved in this analysis as it was a crucial tool for the development of Foundation programs, especially in the 1970s. It was through these FAPs that the Office hired the project specialists who were instrumental in the consolidation of new postgraduate courses at the federal universities of Minas Gerais, Paraná, Viçosa, Ceará and Pernambuco and in such institutions as the Institute for Applied Economics (IPEA) and the Rio de Janeiro University Institute of Research (IUPERJ). The category of individual grants has also been preserved and added to the FAPs in recognition of the fact that these resources are operated by the Office itself rather than by grantees.

Table 2 gives the results of these classifications and shows how the mix of Foundation grantees has changed along with the changing focus of Brazil Office work. In the 1960s, the Office was almost entirely dedicated to the building and support of university-based projects, through grants either to the universities themselves or to such government agencies as CAPES or the National Research Council (CNPq) for the support of fellowship programs and the development of research and training activities. Of the Office's twenty biggest grants, all made in the 1960s, 13 were given to universities, two to the Getúlio Vargas Foundation, one to a federal technical school, two to government departments and two to the American International Association for Economic and Social Development to assist in establishing an animal nutrition center for the Government of the State of São Paulo. The Office's commitment was to help build the higher education infrastructure needed to generate the necessary skills and technology for Brazil's development efforts. The absence of this infrastructure, and of training programs in such areas as agriculture, basic science, marine and fisheries research, applied economics, chemistry, legal studies, business administration, political science, animal

Table 2. AMOUNT DONATED BY TYPE OF ORGANIZATION AND DECADE (in 2001 dollars)

Type of Organization	*1960-1969*		*1970-1979*		*1980-1989*		*1990-1999*		*2000-2001*		*Grant Total*	
Brazilian academic	77 081 014	71%	44 892 705	51%	18 583 332	45%	30 070 989	39%	10 235 594	34%	180 863 634	52%
Brazilian NGO	4 824 172	4%	11 664 255	13%	15 194 700	37%	39 903 559	51%	16 345 713	54%	87 932 400	25%
Brazilian government	18 698 705	17%	3 636 006	4%	1 643 695	4%	437 953	1%	146 607	0%	24 562 966	7%
All US organizations	5 110 924	5%	1 145 374	1%	103 258	0%	4 609 499	6%	1 588 232	5%	12 557 287	4%
FAPs/Individual grants	3 181 023	3%	26 832 304	30%	3 916 666	10%	128 657	0%	335 461	1%	34 394 111	10%
Others	49 020	0%	270 270	0%	1 722 393	4%	2 786 246	4%	1 594 812	5%	6 422 742	2%
Total per decade	108 944 858	100%	88 440 914	100%	41 164 044	100%	77 936 903	100%	30 246 419	100%	346 733 140	100%

Source: Ford Foundation.

nutrition and industrial engineering was at the heart of the prevailing diagnosis that underdevelopment was primarily the product of insufficient expertise and inadequate spending on human capital formation in areas identified as crucial for economic growth.

The following decade shows a major shift in strategy and, with the new emphasis on social development policy and the strengthening of democratic institutions, the beginnings of change with regard to the basic diagnosis of the causes of Brazilian underdevelopment. Nevertheless, the promotion of research and training programs in a small number of university-based centers of excellence was still the essence of Office program work in the 1970s. The change in strategy is evident in the significant increase in FAP disbursements due to the hiring of project specialists to supply permanent in-house technical assistance to the higher education institutions setting up the new postgraduate teaching and research programs in the social sciences. The FAP disbursements are therefore a further expression of the higher education development objective, representing an even closer engagement with the University rather than a change of partners.

The 1970s also show a significant increase in the volume of funds donated to NGOs. While NGOs had represented only 4% of total grants in the 1960s, this figure rises to 13% in the following decade as the Office diversified its portfolios to take on added objectives in the field of population studies and family planning. Paradoxically, the increase in donations to NGOs also reflects a deepening of Foundation commitment to higher education development. This is due to the creation and support of academic associations during the 1970s including the Association of Brazilian Centers for Teaching and Research in Economics, the Brazilian Association of Population Studies (ABEP) and, nearer the end of the decade, the Brazilian Association of Postgraduate Research and Training in the Social Sciences (ANPOCS). Established both as independent academic fora to promote the quality of teaching and research beyond the repressive reach of university authorities, and also as a strategic device for the dissemination of good practice in the management of postgraduate studies, support for these associations was a further component of the Foundation's commitment to university development. Although an NGO for classification purposes, Foundation support for the Brazilian Center of Analysis and Planning (CEBRAP), including two endowment grants in 1975 totaling US$2.4 million, was also part of the broader commitment to the social sciences. Set up as a non-governmental social science research institute by some of the country's finest scholars who had been prematurely "retired" from their teaching posts at the University of São Paulo (USP) in 1969 due to political persecution, CEBRAP was to become a beacon of independent social and political thought and a key player in the later process of re-democratization.

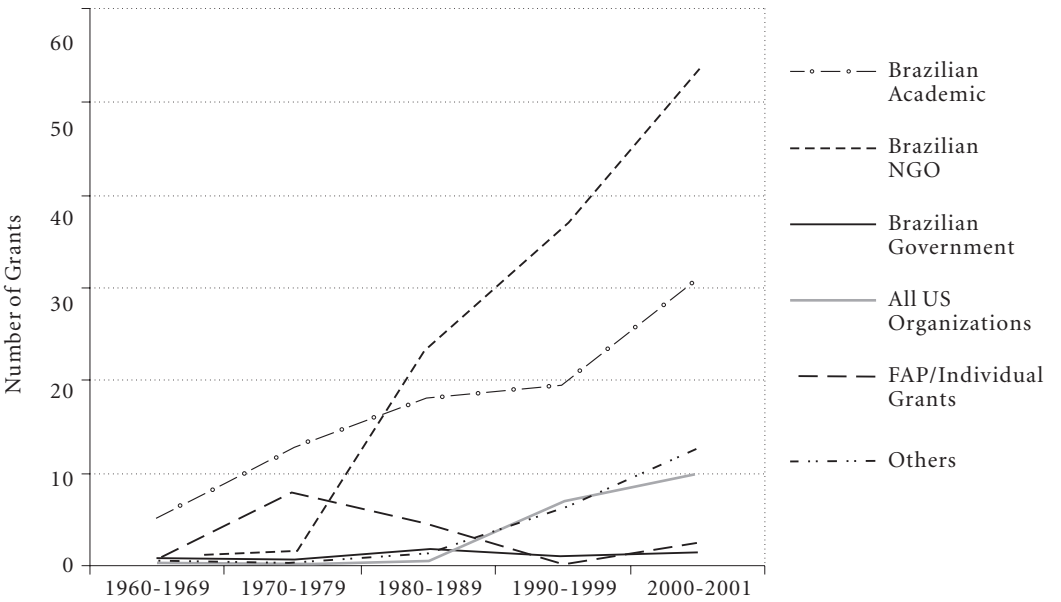
As we have seen, the 1980s are a period of much lower spending. The Office reacted to the drop in resources by reducing its reliance on FAP-funded project specialists. At the same time, the level of funding to universities and other academic institutions was reduced dramatically, dropping from US$44.9 million to US$18.6 million over the decade. The real change, however, that confirms the shift of emphasis initiated in the late 1970s, is the three-fold increase in the proportion of funds channeled toward NGOs. While these include the academic associations created in the previous decade, the ever-growing circle of NGO grantees now begins to include partners such as the Union of Domestic Workers (APED), the Institute for Studies of Religion (ISER), the Luis Freire Cultural Center (CCLF), the Center for the Defense of Human Rights (CCDH), Olodum Cultural Group and the São Paulo Pro-Indian Commission, reflecting the explosion in civil society activity, the struggle for re-democratization and the Foundation's decision to embrace a whole new range of social groups and concerns including agrarian reform, women's rights, cultural identity, indigenous rights and racial prejudice.

The tendency already evident in the 1980s of a growing interest in NGOs and their efforts in support of excluded sectors of Brazilian society is confirmed in the following decade. Indeed, in the 1990s there is an inversion of priorities to the point that the University loses its leadership as the main recipient of Foundation funding and is overtaken by the NGO sector. Another tendency, that of the reduction of funding to government agencies, is also confirmed. This amount was reduced to just 1% of all funds and was directed to government research institutions such as the Emilio Goeldi Museum of Pará, the Joaquim Nabuco Foundation and the Institute of Applied Economics (IPEA). Almost entirely missing are the grants to state government secretariats of agriculture or to federal government agencies, such as the National Research Council (CNPq), that had been in evidence in earlier decades and had signaled close collaboration with government authorities. The military dictatorship, the sharpening divisions in Brazilian society and the worsening political climate had made this type of cooperation progressively more difficult. And after such a long period without close ties with the executive, it can be see that direct grants to this branch of government are today virtually non-existent.

Graph 4 depicts the Office's change of emphasis at the same time as showing that with every decade the number of grants has increased significantly. What is important to point out, however, is that the number of grants to Brazilian universities and other academic institutions has not suffered as the result of growing support for NGOs. The NGO component of the Office portfolios would seem to have grown largely independently of the ongoing commitment to higher education development. Notwithstanding the significant fluctuation in grant funds from one decade to another,

Graph 5 also supports this idea insofar as the huge growth in NGO funding in the 1990s has not meant that support for the university has been significantly reduced. On the contrary, in recent years the support to Brazilian academic institutions has overtaken the average level of funding of the 1970s.

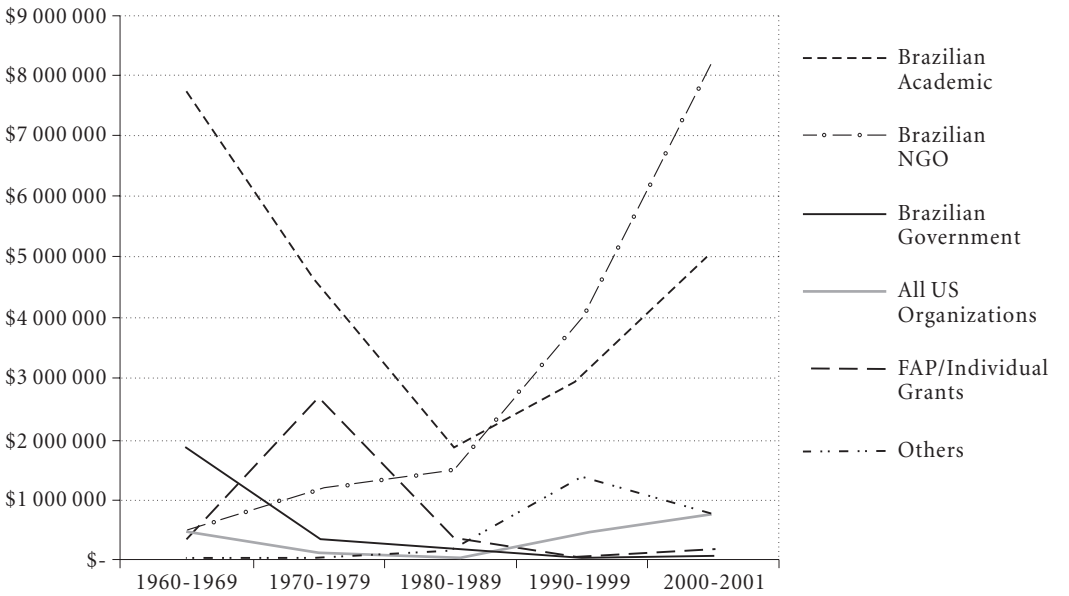
Graph 4. AVERAGE NUMBER OF GRANTS PER YEAR BY TYPE OF ORGANIZATION AND DECADE



Source: Ford Foundation.

Starting in the 1990s and continuing over the past two years, there has been an interesting recovery of US-based partners in the development of the Foundation's programs in Brazil. As both Table 2 and Graph 5 show, 5% of Office expenditure in the 1960s was channeled to institutions in the US. In some cases, as with the American International Association for Economic and Social Development and its support for an animal nutrition center in São Paulo state, the grantee institution served as a conduit for the required technical assistance. In other cases, the grantee institution was the source of that expertise, as in the case of Purdue University, responsible for the training of Brazilians in the area of agricultural policy. Whether the result of the creation of the Foundation's own postgraduate fellowship program or of the change in political climate, funding to US institutions almost disappears by the 1980s.

Graph 5. AVERAGE AMOUNT DONATED PER YEAR BY TYPE OF ORGANIZATION AND DECADE (in 2001 dollars)



Source: Ford Foundation.

The recovery of US grantees in the 1990s is a return to northern institutions as partners in a broad array of issues such as environmental protection and natural resource management. These include the Woods Hole Research Center (WHRC), the University of North Carolina (UNC), Conservation International (CI), The Rainforest Foundation (TRF), The Nature Conservancy (TNC) and others that have the developing world as a main focus of their activities. At the same time, and demonstrating a change in Brazilian perceptions of US institutions, a number of human rights organizations begin to appear as grantees. In this group are the Latin American Studies Association (LASA), the North American Committee on Latin America (NACLA), Human Rights Watch (HRW), the Latin American Scholarship Program of American Universities (LASPAU) and the Brazil Network, Inc. (BNI). The latter, that organized visits to civil rights and social welfare programs for delegations of African Brazilians, is emblematic of a new phase of relations with the US, driven more by shared histories and common interests.

Units and Fields

By classifying each grant according to the different subject areas or fields currently used by the Foundation, as previously described, it is possible to fit the Brazil grant history into just 11 different categories or fields of activity. The number would reach 15 if the Brazil Office had operated in all the different areas in which the Foundation currently has programs worldwide and would hit 104 if we retained all the different subject titles that have been used at one time or another since the Foundation's first grants.

The advantage of using a classification system that has a limited number of categories and for which there are recent and accepted definitions is that it makes it possible to compare different periods of Office history in accordance with the subject matter of our activities. This comparison can show the waxing and waning of different lines of programming and help identify the periods in which priorities changed. It also makes it possible to show just how much was invested in each area of work and what, as a consequence, is the Foundation's image in Brazil. However important we consider new lines of programming, what often influences peoples' perceptions of our work is the accumulated weight of donations to historic areas of activity.

The disadvantage is that not everything fits into the current categories. Office program work has evolved over time, as the following chapters will show. There are now numerous projects in our grant files that, should they be presented again today as new proposals, would not be funded because they represent discontinued lines of work or take a wholly different approach to the problems at hand. Despite this, there is enough continuity in Office grantmaking to identify the genealogy of past donations and to ascribe them to one or another of our current fields on the basis of the problems with which they were originally concerned. But therein lies another disadvantage of this classification system: it only allows a grant to show up in one category at a time, even when the program deliberately sought multidisciplinarity and, as in the real world, the grantee's actions fell into more than one field. Notwithstanding these problems, it is the history of the evolution of the different programs that we are after, and without the attempt to delineate the different spheres in which the evolution occurred, both I and the authors of the following chapters would have found our task impossible.

The chart below shows the categories we have used in this analysis. In the left column are listed the functional units or departments within the Foundation responsible for the different areas of programming and, in the right column, the areas or fields of programming for which these units are responsible. The final category "Other" includes a very small number of grants in the fields of development

finance and economic security, religion, society and culture, arts and media that would not have shown up in the graphs unless lumped together. The "Other" category also includes travel and study grants and small program actions that were not associated with any particular field of activity.

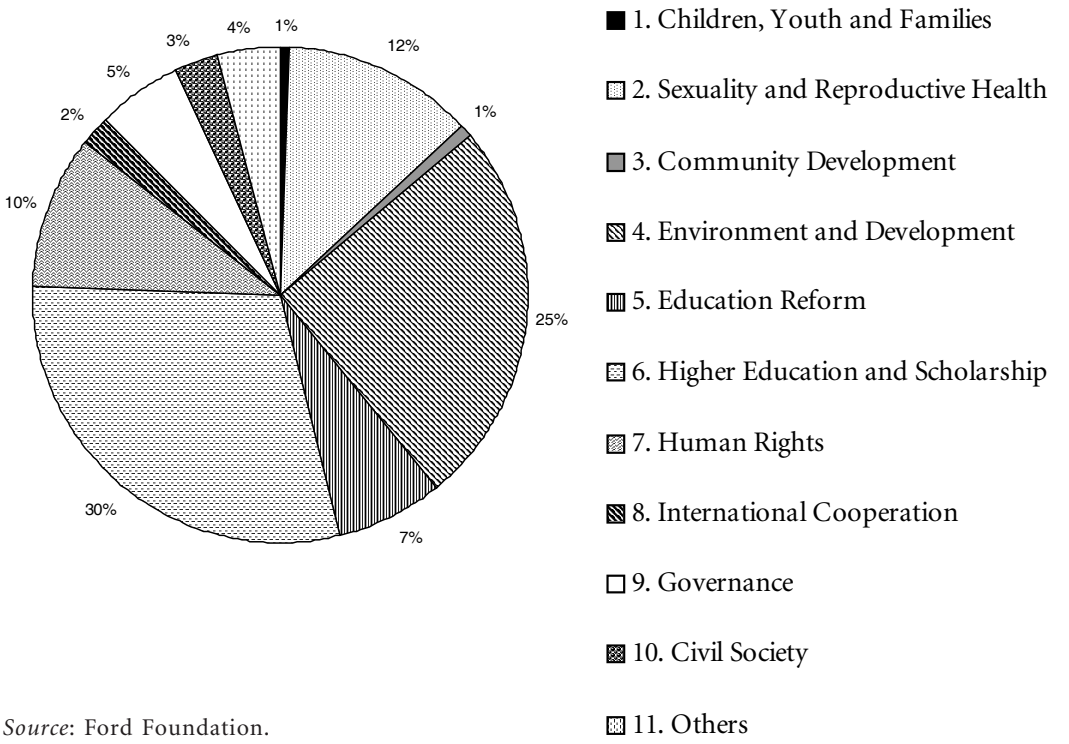
Table 3. Units and Fields of Foundation Grantmaking in Brazil

Unit	*Field*
Human Development and Reproductive Health	1. Children, Youth and Families
	2. Sexuality and Reproductive Health
Community and Resource Development	3. Community Development
	4. Environment and Development
Education, Knowledge and Religion	5. Education Reform
	6. Higher Education and Scholarship
Human Rights and International Cooperation	7. Human Rights
	8. International Cooperation
Governance and Civil Society	9. Governance
	10. Civil Society
Other	11. Other

From Graph 6, which gives a pie chart for the total of donations for each of the 11 fields of activity, we can understand why the Brazil Office is known primarily for its work in higher education, especially with regard to the development and consolidation of the social sciences, and in the field of environment and development. Together, these two fields have received US$190 million in donations since 1960, more than half of the total value of grants over this period. Of the top ten grantees in terms of the total of funds received, all are universities with the exception of the Getúlio Vargas and the Carlos Chagas Foundations. The next two fields in order of size, Sexuality and Reproductive Health and Human Rights, have been important components of programming for decades, the first since the family planning work of the 1960s and the second since the early 1980s and the support for legal studies and legal services in connection with land conflicts, urban violence and urban poverty. Nevertheless, even when added together, the value of grants made in

these two fields, representing 22% of the total, is less than that spent on issues related to rural development and the environment.

Graph 6. AMOUNT DONATED BY FIELD, 1960-2001



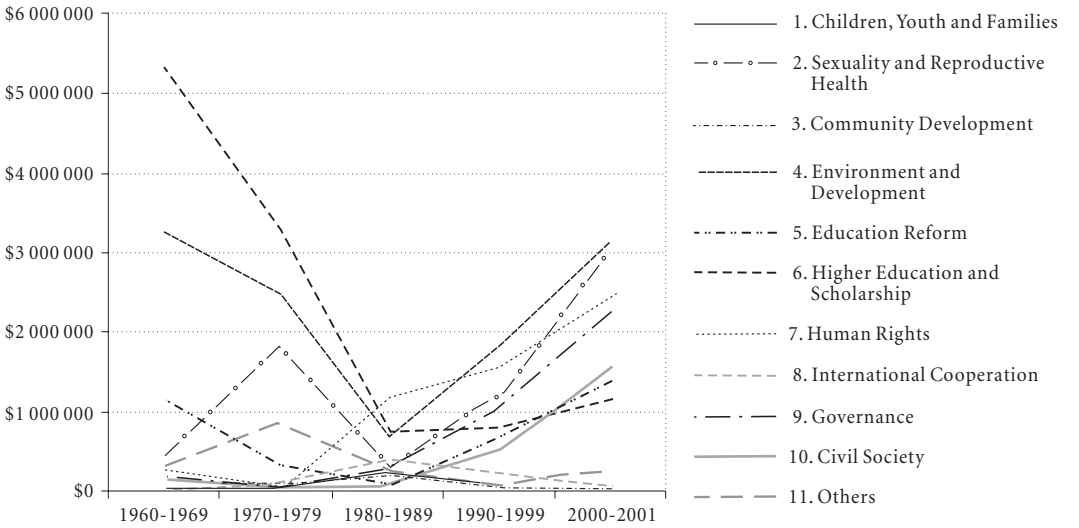
Source: Ford Foundation.

Showing the same data by decade of Office activity, Graph 7 and Table 4 conveniently demonstrate the continuities and changes in programming over time. For example, the area of International Cooperation, which was largely concerned with supporting postgraduate courses in international economics and international relations, made its first appearance in the 1980s with grants to the Catholic University of Rio de Janeiro (PUC-RJ) and the Getúlio Vargas Foundation, saw its space diminish in the following decade and then disappear from office priorities in the new century.

The area of Sexuality and Reproductive Health has had a different trajectory, having initially appeared in the 1960s, lost space in the 1980s and recovered its proportion of Office spending over the past decade with its new paradigm for the understanding of sexuality and women's health. The newest components of programming, closely related to the consolidation of a democratic regime and involving the

fields of Civil Society and Governance, appeared as priorities in the 1980s and have retained their importance since then. Of the newer themes to be developed, Human Rights has received the greatest level of commitment, rising from a total expenditure in the 1970s of a mere US$18,501 to US$11.6 million in the following decade, equivalent to 28% of Office spending. In this case, however, it is important to make the point that the relatively sudden appearance of Human Rights and of other areas of applied social science such as women's studies and African-Brazilian studies is also due to the use of new program categories and labels. Research and teaching on these themes had previously been funded through the Foundation's broader support to the social sciences. Nonetheless, the creation of new categories signaled the decision to give greater support to a more instrumental definition of social science that took funding beyond the traditional objective of institution building and into the sphere of social action.

Graph 7. AVERAGE AMOUNT DONATED PER YEAR BY FIELD AND DECADE
(in 2001 dollars)



Source: Ford Foundation.

The gradual waning of the field of Higher Education and Scholarship does not mean that education has been abandoned. As the chapter on this topic will show, the slow exit from the funding of postgraduate education in the social sciences was

Table 4. Amount Donated by Field and Decade (in 2001 dollars)

Field	*1960-1969*		*1970-1979*		*1980-1989*		*1990-1999*		*2000-2001*		*Total*	
1.Children, Youth and Families		0%		0%	1 673 356	4%	416 792	1%		0%	2 090 148	1%
2.Sexuality and Reproductive Health	4 271 991	4%	17 845 876	20%	2 669 819	6%	12 287 882	16%	6 022 496	20%	43 098 064	12%
3.Community Development		0%	734 694	1%	1 514 029	4%	472 081	1%		0%	2 720 804	1%
4.Environment and Development	32 435 460	30%	24 676 016	28%	6 949 765	17%	17 980 255	23%	6 307 828	21%	88 349 324	25%
5.Educational Reform	11 282 831	10%	3 288 202	4%	311 498	1%	6 330 575	8%	2 752 270	9%	23 965 377	7%
6.Higher Education and Scholarship	52 611 312	0%	270 270	0%	1 722 393	4%	2 786 246	4%	1 594 812	5%	6 422 742	2%
7.Humans Rights	2 552 632	2%	18 501	0%	11 583 603	28%	15 303 311	20%	4 819 254	16%	34 277 302	10%
8.International Cooperation		0%	992 464	1%	3 604 748	9%	2 100 994	3%	98 000	0%	6 796 207	2%
9.Governance	1 659 669	2%		0%	2 686 829	7%	10 179 305	13%	4 445 877	15%	18 971 680	5%
10.Civil Society	1 078 431	1%		0%	557 844	1%	4 794 947	6%	3 059 584	10%	9 490 806	3%
11.Others	3 052 532	3%	8 418 547	10%	2 382 567	6%	414 543	1%	498 035	2%	14 766 223	4%
Total per decade	108 944 858	100%	88 440 916	100%	41 164 044	100%	77 936 903	100%	30 246 418	100%	346 733 139	100%

Source: Ford Foundation.

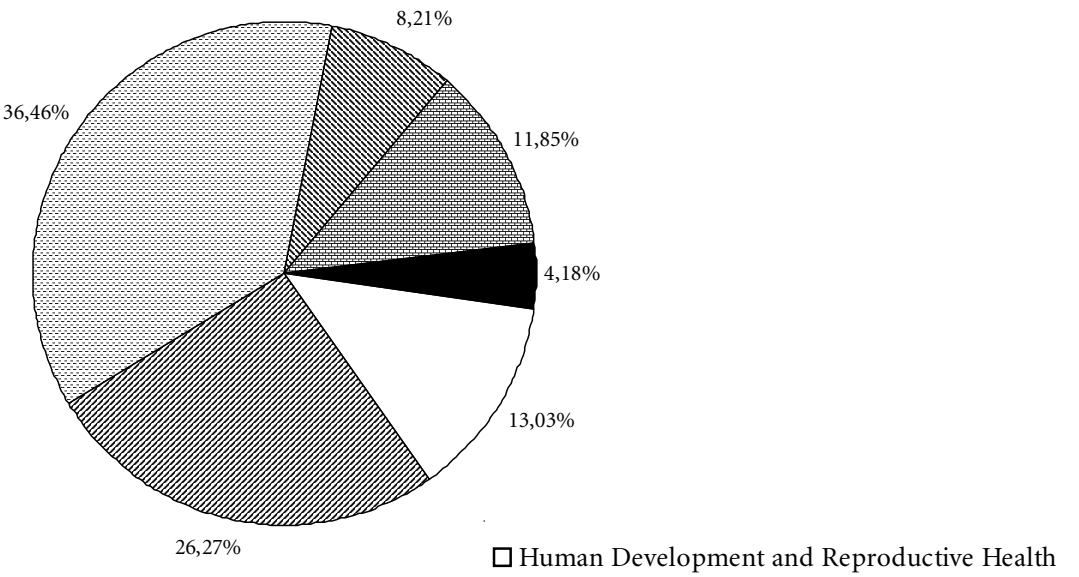
made possible by growing government support for all types of postgraduate education with a science and technology policy under the command of CAPES and CNPq that sought higher education excellence and independence. At the same time, the withdrawal from higher education as a topic in itself has been partially matched by growing investment in the field of education reform, concerned primarily with strategies to improve the quality and results of basic education. Not that education reform is a new concern for the Office. It can be seen the Graph 7 that while grants for education reform had dropped in the 1970s, and were virtually non-existent in the 1980s, they had been an important part of office work in the 1960s, involving technical education and secondary school science and language teaching, and had reached the significant level of 10% of total Office expenditure.

The consistence in the priority for rural and environmental issues is not hard to understand given Brazil's size and diversity, the extent of rural poverty and the need for agrarian reform, the country's agricultural potential and the global importance of establishing patterns for the sustainable use of its natural resources. Starting in the 1960s with grants in the areas of animal nutrition and agricultural economics, extension and policy to federal universities in Paraná, Minas Gerais and Ceará, and continuing up to the present decade with grants for certification of sustainable use of natural resources, community-based natural resource management and land-tenure reform policy research, the field of Environment and Development has benefited from 373 grants totaling US$88.4 million, equivalent to 25% of all Office funds.

Graph 7 also shows that while in the 1960s-1970s there was significant variation in the total volume of funds for different fields, to the point of education reform receiving a mere 3%, there has been a gradual process of equalization between the program areas in terms of resource availability. This is especially evident over the last two years in that the Office's top four fields now receive very similar levels of funding, and can be attributed largely to internal procedures regarding the collective discussion of priorities and the distribution of funds.

The consequence of these locally defined priorities for the distribution of resources across the Foundation's different program units is shown in the following pie chart (Graph 8). These differences express the distinct historical orientation of the Brazil Office towards education, issues of community and natural resource development and women's health. However, if again we organize this information by the average for each decade as in Graph 9 and Table 5, the current tendency towards a more equal distribution of resources between programs would suggest that in the long run, the volume of donations corresponding to each of the Foundation's units will tend to work out the same.

Graph 8. AMOUNT DONATED BY UNIT, 1960-2001



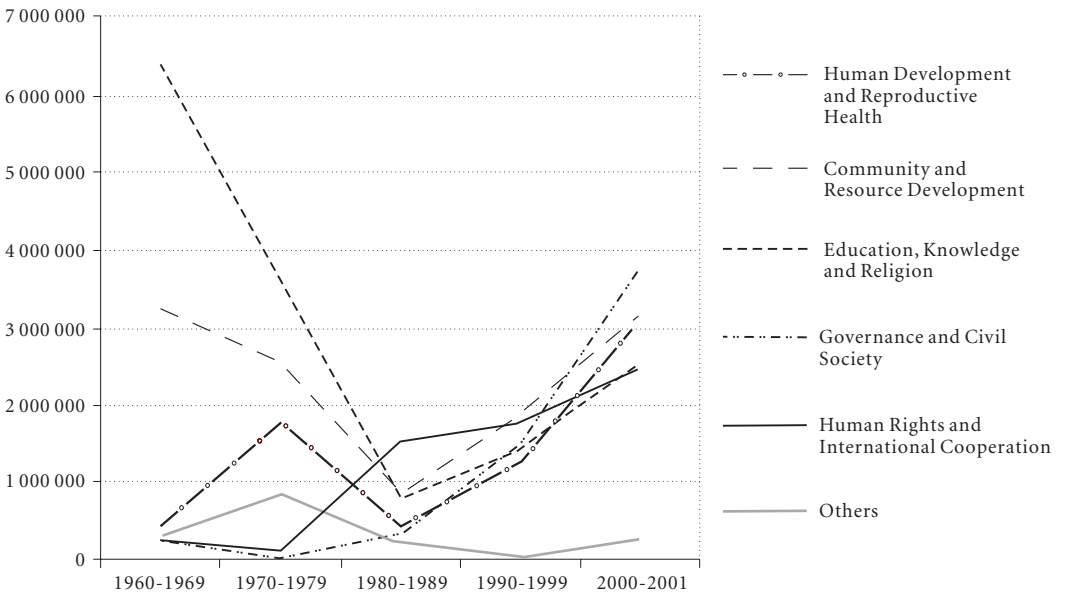
Source: Ford Foundation.

Partners Old and New

Even in this brief text, the name of the Getúlio Vargas Foundation has cropped up more than once so it should be no surprise that this much-respected institution has been one of the Foundation's steadiest partners over these four decades. However, from the list of the 400 grantees to have received Foundation funds over this period, there are many more that deserve equal mention and some that have received even more money. From the ranking shown in Appendix 3 we can see that the University of São Paulo (USP) has received the greatest volume of funding. Since the first grant of US$489,000 in 1962, USP has received US$21,685,967 for a range of projects that reflect not only the institution's leadership but also the Foundation's policy to support centers of excellence in the application of the natural and social

sciences to the country's greatest challenges including the Center for the Study of Violence (NEV), the Center for Research on Higher Education (NUPES) and the Center for Research on Human Population and Wetlands in Brazil (NUPAUB). Following close behind is the Federal University of Rio Janeiro (UFRJ) with US$18 million, the Getúlio Vargas Foundation with approximately US$15 million and the Brazilian Society of Instruction (SBI), established by Candido Mendes de Almeida as the holding foundation responsible for the Rio de Janeiro University Institute for Research (IUPERJ) with almost US$12 million. The list of the top ten grantees is completed with some of the country's most prestigious public universities: Viçosa, Minas Gerais, Bahia, Ceará and Brasília.

Graph 9. AVERAGE AMOUNT DONATED PER YEAR BY UNIT AND DECADE
(in 2001 dollars)



Source: Ford Foundation.

At the other end of the spectrum are the smaller organizations and those that have only recently received grants from the Foundation. Of the smaller organizations, many receiving funds during the 1980s, a significant number are activist organizations looking for more immediate solutions to a range of social problems through methods of direct intervention. Among these organizations are AIDS support groups, human rights defense associations, NGO networks, feminist groups,

Table 5. AMOUNT DONATED BY UNIT AND DECADE (in 2001 dollars)

Unit	*1960-1969*		*1970-1979*		*1980-1989*		*1990-1999*		*2000-2001*		*Total*	
Human Development and Reproductive Health	4 271 991	4%	17 845 876	20%	4 343 174	11%	12 704 675	16%	6 022 496	20%	45 188 212	13%
Community and Resource Development	32 435 460	30%	25 410 710	29%	8 463 795	21%	18 452 336	24%	6 307 828	21%	91 070 128	26%
Education, Knowledge and Religion	63 894 144	59%	35 754 818	40%	7 800 586	19%	13 986 793	18%	4 995 344	17%	126 431 685	36%
Governance and Civil Society	2 738 100	3%		0%	3 244 673	8%	14 974 252	19%	7 505 461	25%	28 462 486	8%
Human Rights and International Cooperation	2 552 632	2%	1 010 966	1%	15 188 352	37%	17 404 305	22%	4 917 254	16%	41 073 508	12%
Other	3 052 532	3%	8 418 547	10%	2 123 464	5%	414 543	1%	498 035	5%	14 507 120	4%
Total by Decade	108 944 858	100%	88 440 916	100%	41 164 044	100%	77 936 903	100%	30 246 418	100%	346 733 139	100%

Source: Ford Foundation.

cultural centers and African-Brazilian activist organizations. There are also some important new additions to this list composed of organizations located close to the Foundation's premises in the Flamengo district of Rio de Janeiro that have been funded by members of the Office's local staff joined together in our Good Neighbor Committee. This Committee of staff members has now made three grants, two of which to church-related assistance groups and the third to a street circus group working with youth called "If This Street Were Mine".

Office Partners

The work of the Good Neighbor Committee is a reminder that the 40-year history of the Foundation's Brazil Office also belongs to the people who have worked in it. Among these are the 53 members of program staff responsible for the 1747 grant recommendations since 1960 and the significant number of local staff members who have given the best part of their working lives to the Foundation. I refer here to such longstanding members of staff as Sonia Boëchat Mattos, Sônia Maria Mello da Silva and José Minervino do Carmo Filho as well as those who have already retired: Adele Whitmore, Waldemiro Vieira, Rima de Billy, Prescilla Kritz and Gisela Buelau, the General Services Officer who started work with the Foundation in 1966 and retired in 2001.

Gisela saw the Foundation in operation in all three of its office locations since the start of work in Brazil. The first move came in January of 1969 when the then Representative Bill Carmichael moved the Foundation to the 11th and 12th floors in a newly-built residential building on the sea-front at Praia do Flamengo 100. Gisela recalls that the move took place before the telephone had been installed and that the Foundation driver, Waldemiro Vieira, who daily brought messages from the old office on Franklin Roosevelt Avenue, was the new office's only connection with the outside world for almost six months. With "retrenchment," as the drastic reduction in office expenditure in 1975-1976 was called, the number of staff members was cut by more than half and the 11th floor was returned to its owner. Although the Office survived the wave of closures that took the Foundation's Buenos Aires, Santiago and Carácas offices out of operation between 1974-1975, it wasn't until 1984, with Bruce Bushey as Representative, that the Brazil Office was able to recover its original space on the 11th floor.

Our latest move to the 8th floor a purpose-built office tower just two blocks west at Praia do Flamengo 154 took place in March 1999.

The Following Chapters

The following five chapters delve into the detailed history of each of our five current programs in order to give substance to the broader trends that I have highlighted in this introduction. The authors have also been able to grapple with the specifics of certain grants and grantees, pinpointing the key decisions and turning points in the development of each portfolio that are impossible to see from the viewpoint of grant totals or office averages.

Despite the wealth of detail and the presentation of a number of previously unsuspected connections, what I find stands out most about the following chapters is just how different they are. While all five chapters perform the same task of plotting the history of each program over the same period of time and against the same political and economic background, the stance of the authors, the type of analysis undertaken and the overall feel of each chapter couldn't be more different.

Part of the difference comes from the nature of the authors' connections with the Foundation. There are those who have had access to the unwritten details of program history as the result of having worked for the organization as members of program staff. Christopher Welna and Anthony Anderson's chapters on the history of the Governance and Civil Society and Sustainable Development portfolios both illustrate this insider advantage of being able to refer to discussions that the authors themselves were engaged in when program officers in Brazil. The other three chapters have been written by long-time Brazilian friends and partners of the Foundation who, in one context or another, have had first hand experience of the Office but always as members of grantee organizations working to implement the projects on which the Foundation has pinned its hopes.

The type of connection with the Foundation makes a big difference. If I am not mistaken, the history of the Foundation from the point of view of the grantee is more measured, less likely to use hyperbole and, understandably, more attentive to instances in which the Foundation has established priorities as the result of external pressures and opportunities. Without wanting to overstate the case, our grantees may be clearer than we are on just how much they shape our choice of issues and how much our actions are indeed the products of partnership.

The other big difference is one of style. By and large, Brazilian social scientists express themselves through the medium of a richer, more literary tradition that is less concerned with the efficiency of the prose and more concerned to capture the theoretical implications of any given thesis or policy. But then again, this could be just another stereotype. As all three Brazilian authors are also grantees or consultants, rather than former program officers, we will never know whether their

chapters owe more to their type of relationship with the Foundation or to the academic traditions of Brazilian higher education.

Another influence on the style of the chapters is the effect of translation. Because this is a bilingual publication, those chapters originally written in Portuguese (Chapters 3, 4 and 6) have been translated into English, and those written in English (Chapters 1, 2 and 5) have been translated into Portuguese. I hope the authors will forgive any slips that might have occurred in this process.

Anthony Anderson worked in the Foundation's Rio de Janeiro office as the Environment and Development Program Officer from 1989 to 1996. His chapter on the history of this program, entitled "From Agricultural Production to Sustainable Development", also incorporates the author's subsequent experience as a World Bank program specialist in the area of sustainable development. His chapter comes first in recognition of the Office's early work in the field of agricultural science and the consistent priority throughout more than forty years that the Foundation has given to environmental issues in Brazil.

The chapter that follows is entitled "From Science Teacher Training to Education Reform". Written by Maria Malta Campos, education professor of the Pontifical Catholic University in São Paulo and member of the education research department of the Carlos Chagas Foundation, her chapter charts the evolution of education programming in Brazil, showing how a number of the early concerns of the 1960s are again at the center of Foundation priorities with regards the reform of basic education. In between these two periods are the details of the Foundation's investment in the social sciences, in university development and in the hotly-debated issue of teacher education.

In the historical order in which the issues were brought into the scope of office programming, the following chapter is dedicated to the history of what is now called the Sexuality and Reproductive Health portfolio. Indicating the program's origins, the chapter is called "From Population Studies to Reproductive Health" and deals with the development of office work in the fields of demography and family planning until the shift of paradigm in favor of reproductive health at the beginning of the 90s. The author is Cecilia de Mello e Souza, a PhD. in Anthropology from the University of California, Berkeley and currently professor of Social Psychology at the Federal University of Rio de Janeiro.

The chapter by Elizabeth Station and Christopher Welna deals with the transformation of what was funding for the development of social science training and scholarship into a fully-structured effort to promote the growth of the NGO movement while supporting the institutions of good government. Called "From Public Administration to Democratic Participation", this chapter reflects much of the Foundation's efforts to support the return to democratic rule through the application

of principles of transparency and accountability and help reformulate the theory and practice of the institutions of public safety that are still at the heart of the current Governance and Civil Society program. Christopher Welna was program officer in Brazil from 1988 to 1990.

The last chapter, written by members of the University of São Paulo's pioneering Nucleus for the Study of Violence Sérgio Adorno and Nancy Cardia, covers the shortest of the five program histories. However, in their study of the development of the human rights portfolio entitled "From Social Analysis to Human Rights", the authors show that, in its concern with food security and the broader issues of social development, even the Foundation's earliest work can be interpreted as having stemmed from a belief in social rights as prerequisites to full citizenship.

None of the following chapters were written by Foundation employees nor was there any hope or expectation that the authors would produce an "official" institutional history. On the contrary, what we sought, and are now able to share with the reader, are the opinions of a group of specialist and highly talented observers who have interpreted events in accordance with their own views regarding the role and significance of the Foundation's forty years in Brazil.

Appendix 1. THE 50 LARGEST SINGLE GRANTS (1960-2001)

Rank	*Fiscal Year*	*Grantee*	*Field*	*Grant (in 2001 dollars)*	*Purpose*
1	1963	National Council for Advanced Training of University-Level Personnel	Higher education and scholarship	6 312 849	Provision of fellowships and specialized training programs for graduate students and science professors
2	1966	Federal University of Paraná	Environment and development	5 789 474	Teacher-training program in vocational-agricultural education
3	1965	Federal University of Viçosa	Environment and development	5 407 609	Expansion of the Brazilian university and development of its research and extension training programs
4	1965	Federal Technical School Celso Suckow da Fonseca	Education reform	4 347 826	Development of a national center for vocational education at the school
5	1962	Federal University of Rio de Janeiro	Higher education and scholarship	3 672 316	Development of post-graduate teaching and research in basic science
6	1966	Federal University of Minas Gerais	Higher education and scholarship	3 457 895	Development of teaching and research in political science at the university
7	1963	University of São Paulo	Higher education and scholarship	3 058 659	Program of marine and fisheries research and training at the Oceanographic Institute
8	1960	Getúlio Vargas Foundation	Environment and development	2 890 173	Program of applied economic research related to development problems
9	1963	Government of the State of Minas Gerais	Environment and development	2 849 162	Development of a department of agricultural economics and statistics

Appendix 1. THE 50 LARGEST SINGLE GRANTS (1960-2001) – Continued

Rank	*Fiscal Year*	*Grantee*	*Field*	*Grant (in 2001 dollars)*	*Purpose*
10	1962	University of São Paulo	Higher education and scholarship	2 768 362	Chemistry laboratory equipment
11	1965	Getúlio Vargas Foundation	Higher education and scholarship	2 717 391	Expanded program of the São Paulo School of Business Administration
12	1966	State University of Rio de Janeiro	Human rights	2 552 632	Development of a center or legal studies
13	1966	Federal University of Bahia	Sexuality and reproductive health	2 507 895	Program in reproductive biology and fertility control at the university
14	1965	University of São Paulo	Higher education and scholarship	2 353 261	Development of a graduate economics program at the Brazilian university
15	1963	University of Brasília	Higher education and scholarship	2 170 391	Development of library facilities and a university press
16	1961	American International Association for Economic and Social Development	Environment and development	2 000 000	Development of an animal nutrition center of the government of the State of São Paulo, Brazil
17	1963	Federal University of Ceará	Higher education and scholarship	1 981 229	Development of the industrial engineering program and the institute of mathematics at the university
18	1962	American International Association for Economic and Social Development	Environment and development	1 977 401	Development of an animal nutrition center of the government of the State of São Paulo, Brazil

Appendix 1. THE 50 LARGEST SINGLE GRANTS (1960-2001) – Continued

Rank	*Fiscal Year*	*Grantee*	*Field*	*Grant (in 2001 dollars)*	*Purpose*
19	1968	Pontifical Catholic University of Rio Grande do Sul	Eduaction reform	1 928 922	Development of a regional teacher training program in Rio Grande do Sul
20	1964	Federal University of Ceará	Higher education and scholarship	1 823 204	Strengthening of economics teaching and research in Northeast Brazil
21	1970	Federal University of Bahia	Sexuality and reproductive health	1 806 167	Program on reproductive biology and fertility control at the university
22	1967	National Bank for Economic Development	Environment and development	1 723 077	Management training and operations research in development banking
23	1972	Brazilian Society for Instruction	Higher education and scholarship	1 612 245	Support for social science research at the Brazilian Center for Analysis and Planning
24	1970	Brazilian Society for Instruction	Higher education and scholarship	1 533 040	Support for social science research at the Brazilian Center for Analysis and Planning
25	1972	Foundation Administered Project	Sexuality and reproductive health	1 489 796	Research and training in population studies
26	1971	The Civil Society for Family Welfare in Brazil	Sexuality and reproductive health	1 476 793	Experimentation and research in family planning
27	1962	National Research Council	Higher education and scholarship	1 440 678	Teaching and research in the basic sciences in Brazil

Appendix 1. THE 50 LARGEST SINGLE GRANTS (1960-2001) – Continued

Rank	*Fiscal Year*	*Grantee*	*Field*	*Grant (in 2001 dollars)*	*Purpose*
28	1967	Getúlio Vargas Foundation	Higher education and scholarship	1 430 769	Training and research in educational testing
29	1975	Brazilian Center for Analysis and Planning	Higher education and scholarship	1 428 571	Endowment support
30	1973	Foundation Administered Project	Higher education and scholarship	1 423 077	Research and training in social sciences
31	1967	United States of Brazil	Environment and development	1 384 615	Strengthening training and research in the ministry´s institute of economic and social planning
32	1970	The Civil Society for Family Welfare in Brazil	Sexuality and reproductive health	1 365 639	Experimentation and research in family planning
33	1970	Federal University of Rio de Janeiro	Higher education and scholarship	1 343 612	Development of a graduate teaching and research in social anthropology
34	1969	University of São Paulo	Higher education and scholarship	1 325 581	Development of a graduate economics program at the Brazilian university
35	1970	Foundation Administered Project	Sexuality and reproductive health	1 321 586	Research and training in population studies
36	1971	University of São Paulo	Higher education and scholarship	1 302 743	Development of a graduate economics program at the Brazilian university

Appendix 1. THE 50 LARGEST SINGLE GRANTS (1960-2001) – Continued

Rank	*Fiscal Year*	*Grantee*	*Field*	*Grant (in 2001 dollars)*	*Purpose*
37	2001	State University of Rio de Janeiro	Higher education and scholarship	1 300 000	To select, and evaluate projects to improve acess to and sucess in higher education for members of historically excluded populations
38	1967	Getúlio Vargas Foundation	Environment and development	1 282 051	Economics research and staff development in the Brazilian institute of economics
39	1962	State of Guanabara	Educational reform	1 271 186	Pilot project to improve primary education in the under-privileged districts of Rio de Janeiro
40	1970	Federal University of Viçosa	Environment and development	1 259 912	Expansion of the Brazilian university and development of its research and extension training programs
41	1975	Foundation Administered Project	Higher education and scholarship	1 253 968	Research and training in social sciences (Brazil)
42	1973	Foundation Administered Project	Sexuality and reproductive health	1 250 000	Research and training in population studies in Brazil
43	1995	Getúlio Vargas Foundation	Governance	1 245 807	Nationwide program to identify, document and disseminate sucessful examples of state and local governance
44	1971	Brazilian Society for Instruction	Higher education and scholarship	1 223 629	Development of social science research and training

Appendix 1. THE 50 LARGEST SINGLE GRANTS (1960-2001) – Continued

Rank	*Fiscal Year*	*Grantee*	*Field*	*Grant (in 2001 dollars)*	*Purpose*
45	1992	Brazilian Association of Post-Graduate Research and Training Programs in the Social Science	Higher education and scholarship	1 218 027	Support for the association´s social science research competition, publications, conferences, meetings and administration
46	1974	Foundation-Administered Project	Higher education and scholarship	1 183 391	Education research awards and fellowships in Brazil
47	1969	United States of Brazil	Environment and development	1 162 791	Strengthening the agricultural and supply sector of the Institute of Applied Economic Research
48	1970	The Trustees of Purdue University	Environment and development	1 145 374	Research and training in agricultural policy with emphasis on Brazil
49	1969	Federal University of Rio de Janeiro	Higher education and scholarship	1 139 535	Center for graduate study in linguistics
50	1968	Federal University of Viçosa	Environment and development	1 127 451	Strengthening of graduate program in agricultural economics

Source: Ford Foundation.

Appendix 2. Grants per Year (in dollars)

Year	*Grant Totals*		*Number of grants*	*Average grant*
	Historical	*Adjusted*		
1960	787 000	4 549 133	4	1 137 283
1961	867 500	4 957 143	6	826 190
1962	2 440 000	13 785 311	10	1 378 531
1963	3 263 640	18 232 626	11	1 657 511
1964	1 296 692	7 164 044	7	1 023 435
1965	2 855 000	15 516 304	5	3 103 261
1966	2 848 265	14 990 869	6	2 498 478
1967	2 334 540	11 972 000	14	855 143
1968	1 623 600	7 958 824	8	994 853
1969	2 111 000	9 818 605	11	892 600
1970	3 764 000	16 581 498	25	663 260
1971	2 958 496	12 483 104	20	624 155
1972	2 478 561	10 116 574	16	632 286
1973	2 722 726	10 472 025	22	476 001
1974	3 132 474	10 839 012	32	338 719
1975	3 309 656	10 506 844	31	338 930
1976	2 381 331	7 151 143	26	275 044
1977	1 645 500	4 635 211	18	257 512
1978	816 138	2 136 487	20	106 824
1979	1 495 583	3 519 018	22	159 955
1980	1 445 577	3 005 358	31	96 947
1981	1 112 600	2 091 352	23	90 928
1982	2 690 112	4 761 259	67	71 064
1983	2 757 877	4 730 493	74	63 926
1984	2 076 461	3 415 232	37	92 304
1985	1 804 095	2 863 643	40	71 591
1986	3 092 507	4 824 504	45	107 211
1987	3 637 348	5 469 696	50	109 394
1988	3 756 155	5 427 970	66	82 242
1989	3 321 114	4 574 537	68	67 273
1990	4 669 611	6 104 067	67	91 105
1991	5 124 012	6 429 124	61	105 395
1992	5 738 222	6 989 308	68	102 784
1993	5 322 700	6 291 608	47	133 864
1994	5 651 795	6 518 795	72	90 539
1995	6 183 600	6 932 287	65	106 651

Appendix 2. Grants per Year (in dollars) – Continued

Year	*Grant Totals*		*Number of grants*	*Average grant*
	Historical	*Adjusted*		
1996	6 161 890	6 712 298	64	104 880
1997	7 616 600	8 111 395	66	122 900
1998	11 882 653	12 455 611	99	125 814
1999	11 107 600	11 392 410	102	111 690
2000	13 925 000	14 267 418	105	135 880
2001	15 979 000	15 979 000	116	137 750
Total	170 188 230	346 733 139	1 747	198 473

Source: Ford Foundation.

Appendix 3. The Top 50 Grantees by Sum of Grants (1960-2001)

	Grantee	*Total of grants (in 2001 dollars)*
1	University of São Paulo	21 685 967
2	Federal University of Rio de Janeiro	18 255 536
3	Getulio Vargas Foundation	14 834 853
4	Brazilian Society for Instruction	11 850 381
5	Federal University of Vicosa	11 051 197
6	Federal University of Minas Gerais	9 621 325
7	Federal University of Bahia	9 148 497
8	Federal University of Ceará	8 715 889
9	University of Brasília	6 701 706
10	Carlos Chagas Foundation	6 689 797
11	National Council for Advanced Training of University-Level Personnel	6 312 849
12	Pontifical Catholic University of Rio de Janeiro	5 981 996
13	Federal University of Paraná	5 789 474
14	The Civil Society for Family Welfare in Brazil	5 404 618
15	Federal Technical School, Celso Suckow da Fonseca	5 149 588
16	Federal University of Pernambuco	4 905 184
17	Federal University of Rio Grande do Sul	4 836 657
18	State University of Campinas	4 697 765
19	State University of Rio de Janeiro	4 546 346
20	United States of Brazil	4 377 063
21	American International Association for Economic and Social Development	3 977 401
22	Brazilian Center for Analysis and Planning	3 826 484
23	Government of The State of Minas Gerais	3 819 750
24	Brazilian Foundation for The Development of Science Teaching	3 221 980
25	Center for Studies of Contemporary Culture	3 132 233
26	Pontifical Catholic University of Rio Grande do Sul	3 125 996
27	Institute of Economic, Social and Political Studies	2 849 035
28	Center for Study and Research In Collective Health	2 427 903
29	Brazilian Association of Post-Graduate Research and Training programs in the Social Sciences	2 298 097
30	National Bank for Economic Development	2 247 306
31	Geledes – Institute of Black Women	2 228 951
32	Rio de Janeiro University Institute of Research (IUPERJ)	2 064 157
33	Feminist Studies and Assistance Center	1 957 389

Appendix 3. THE TOP 50 GRANTEES BY SUM OF GRANTS – Continued

	Grantee	*Total of grants (in 2001 dollars)*
34	Brazilian Association for Population Studies (Abep)	1 939 493
35	Pontifical Catholic University of São Paulo	1 921 607
36	Federal University of Acre Foundation	1 880 704
37	Brazilian Institute of Municipal Administration	1 753 430
38	ISA – Socio-Environmental Institute	1 737 356
39	Association of Brazilian Centers for Teaching and Research In Economics (ANPEC)	1 702 478
40	Luiz Freire Cultural Center	1 630 434
41	Brazilian Interdisciplinary Aids Association	1 571 988
42	Polis – Institute for Research, Training and Advisory Services In Social Policy	1 559 472
43	Institute of Man and Environment In The Amazon	1 447 740
44	National Research Council	1 440 678
45	Laspau: Academic and Professional Program for The Americas	1 417 755
46	Institute for Socio-Economic Studies	1 384 417
47	Brazilian Institute for Social and Economic Analysis	1 372 385
48	Federal University of Pará	1 360 142
49	Federal University of Juiz de Fora	1 359 670
50	Agricultural Secretariat of the Government of the State of São Paulo	1 356 788

Source: Ford Foundation.

Appendix 4. Ford Foundation Representatives in Brazil

1. Reynold E. Carlson	Oct. 1961 – Oct. 1965
2. Stacey Widdicombe	Oct. 1965 – Oct. 1967
3. Peter D. Bell, Acting Rep	Oct. 1967 – Sept. 1968
4. William D. Carmichael	Sept. 1968 – Aug. 1970
5. Stanley A. Nicholson	Sept. 1971 – Aug. 1974
6. Eduardo L. Venezian	Aug. 1974 – Dec. 1976
7. James A. Gardner	Jan. 1977 – Dec. 1980
8. David E. Goodman	Jan. 1981 – Aug. 1983
9. Bruce L. Bushey	Sept. 1983 – Sept. 1986
10. Peter Fry	Oct. 1986 – Dec. 1988
11. Joan Dassin	Jan. 1989 – Aug. 1992
12. Bradford K. Smith	Aug. 1992 – Apr. 1996
13. Nigel Brooke	May 1996 – Jan. 2003

Appendix 5. CURRENT OFFICE STTAF WITH POSITION TITLES

Nigel P. de L. Brooke	Representative and Program Officer, Education Program
José Gabriel López	Program Officer, Sustainable Development Program
Elizabeth R. Leeds	Program Officer, Governance and Civil Society Program
Ondina Fachel Leal	Program Officer, Sexuality and Reproductive Health Program
Denise Dourado Dora	Program Officer, Human Rights Program
Camila Moreno	Program Associate
Maria Luiza de Mello e Souza	Program Associate
Sonia Boëchat Mattos	Grants Administrator
José Minervino do Carmo Filho	Accountant
Sônia Maria Mello da Silva	Executive Assistant
Sônia Regina Magalhães	General Services Officer
Janice de Carvalho Rocha	Senior Secretary
Maria Lilioza de Souza Filho	Secretary
Fábia de Sá Freire Casal	Junior Secretary
Fabiana de Oliveira Maia	Receptionist-Secretary
Luiz Eduardo Faria	General Services Assistant/Driver
Adriana Silva de Moura	Accounts Assistant
Paulo Roberto Samuel da Silva	Office Clerk/Driver

BIBLIOGRAPHICAL REFERENCES

FORD FOUNDATION. (1963). *Ford Foundation Annual Report*. New York.
MICELI, Sérgio. (1993). *A Fundação Ford no Brasil*. São Paulo, Sumaré/Fapesp.

From Agricultural Production to Sustainable Development

by Anthony B. Anderson

In the Brazilian state of Acre, efforts are underway to restore the nurturing bond between residents and the Amazon rain forest after years of uncontrolled deforestation and rural-to-urban migration. In 1999, the progressive coalition government of Governor Jorge Viana developed a statewide zoning plan, the *Zoneamento Ecológico-Econômico* (ZEE) that put Acre on a path toward sustainable development. About one third of the state is now under some form of protection, including strict protected areas (6%), national forests (2%), indigenous territories (14%) and extractive reserves (10%) including extensive new areas designated for low-impact forestry. The latter two entities are innovative land-use regimens that legally recognize the sustainable forest use rights of indigenous peoples and traditional forest communities, such as *seringueiros* (rubber tappers). In return for authorization to develop sustainable economic activities, these communities are responsible for maintaining the well being of the forest and its resources. ZEE implementation is being funded with a US$180 million loan (including matching funds from the Brazilian government) from the Inter-American Development Bank as a condition for financing a new road that will bisect the state.

These initiatives are part of a comprehensive program of the state *Government of the Forest* to reduce poverty through the sustainable development of natural resources. Examples illustrating this approach include a new agricultural cooperative of 375 small-scale farmers that is diversifying crop production and improving market access for manioc, sustainably-produced palm hearts and other forest products. In addition, a worker-owned rubber processing plant has increased production by 300% and earned certification for producing the best quality natural rubber in the country. The boost in rubber production led to a partnership with Italy's Pirelli Tire Company that utilizes Acre latex in tires made for the Brazilian market. Plans are also in place to open a manufacturing plant for surgical gloves and condoms. Finally, a major expansion of a producer-owned Brazil nut processing cooperative and a new furniture-making venture using Forest Stewardship Council-certified[1] wood are providing new jobs and income.

1. The Forest Stewardship Council (FSC) is a Mexico-based non-governmental organization that certifies forest- and labor-friendly low-impact logging operations, thereby commanding higher market values for raw timber and finished goods.

In recent years the Ford Foundation has helped support these and many similar initiatives across Brazil. In Acre and other parts of the Amazon, and in the Atlantic Forest region as well, the Foundation is playing a key role in improving the prospects for sustainable development. It has repeatedly identified and catalyzed key initiatives in research, policy analysis, training and public education. Since the mid-1980s, the Foundation has worked at the forefront of critical issues related to sustainable development in the Amazon, such as:

- defense of indigenous peoples' civil, land and resource rights that has resulted in the allocation of more than one million square kilometers of land as indigenous territories;

- support for the implementation of the extractive reserve concept;

- development and dissemination of sound resource management practices such as agroforestry and low-impact logging that has helped enhance the quality of life for scores of rural communities;

- strengthening capacities of regional institutions to generate and disseminate critical information as a basis for shaping environmental policies; and,

- increased public awareness of all these issues, which has led to growing support for socio-environmentally sound development at local, regional, national and international scales.

The Foundation's involvement in the Amazon stems in part from the very size of this tropical forest that harbors exceptional biodiversity and regulates both regional and global climate. As well, the Amazon shelters considerable cultural diversity with 1.5 million indigenous residents from approximately 400 ethnic groups. Although many areas are still sparsely populated, the Amazon Basin is home to about 22 million people whose livelihoods are tied to the health of the forest – either directly through traditional activities such as rubber tapping and Brazil nut collection, or indirectly through dependence on energy, water and food for large urban centers. Despite the region's vast natural resource wealth, many of its inhabitants live in extreme poverty and social exclusion,[2] particularly in rural areas. Economic development in such areas has historically been typified by boom-bust cycles that harmfully exploit natural resources and labor and that generate little lasting wealth with limited redistribution to forest peoples. Conventional timber extraction amounts to forest mining, leaving behind joblessness and damaged ecosystems. Predominant

2. In the Brazilian states of Pará and Amazonas, 44% and 43% of the population, respectively, live in extreme poverty, and most of this poverty is concentrated in rural areas.

land uses such as slash-and-burn agriculture, cattle ranching and logging generate marginal or one-shot returns and contribute to unstable, itinerant livelihoods. Land conflicts account for some of the region's worst human rights abuses. Breaking this pattern of impoverishment and social exclusion requires interventions that sustain the natural resources on which forest peoples depend, improves economic opportunities, and increases effective public participation in policymaking.

Yet sustainable development of the Amazon does not depend only on addressing the needs of rural communities. At present over 85% of the region is covered by intact forest and less than 0.5% is cleared each year. Under the Federal Government's $40 billion Advance Brazil program, however, 6,245 kilometers of roads will be paved in the Amazon region, thereby opening immense areas of currently isolated forest lands. Furthermore, disturbing synergies between natural and human-driven processes have begun to appear that could greatly accelerate forest destruction. Despite these ominous trends, new developments suggest that the relentless patterns of tropical forest destruction in other regions need not recur in the Amazon. Brazil, for example, has an advanced technological capacity and a relatively stable and democratic form of governance, bolstered by an independent judiciary and press. Landscape degradation in the Amazon is a major issue in the media, and nationwide polls have shown that Brazilians consider deforestation to be a top environmental problem. Unlike most Latin American countries that have only recently begun decentralization, Brazilian states and municipalities have powers that approach their US counterparts. Progressive state governments such as Acre and Amapá have embarked on ambitious efforts to conserve their forests and develop sustainable, forest-based enterprises.

As part of its mission to reduce poverty and injustice, the Ford Foundation has actively engaged the fields of public education, governance and human rights. Operating on such diverse fronts is a hallmark of the Foundation's Program for Asset Building and Community Development (ABCD), that encompasses a range of assets including natural, social, financial and human assets, and that guides grantmaking in the Sustainable Development portfolio. While the conceptual framework for this approach is relatively new, its origins can be traced to the beginning of Foundation work in Brazil in the early 1960s. Indeed, understanding the Foundation's current initiatives requires tracing these origins and the evolving rationales that shaped its actions over time. A review of past, therefore, provides a basis for comprehending current programming.

This chapter provides a selective review of Ford Foundation actions in the rural sector of Brazil. These actions have evolved during four decades of response to dramatic changes in civil society and, to a lesser degree, within the Foundation itself. In responding to such changes Foundation strategies have evolved considerably. Yet a

number of core themes have persisted over time and provide a basis for understanding the underlying rationale. Following a review of three major periods of Foundation activity, this chapter explores three sets of themes in detail: higher education; resource-use technologies; and poverty alleviation, rights and governance. While the Foundation has emphasized these themes to varying degrees and in various programs over the past four decades, today they form part of an integrated approach to sustainable development that is having major impact on policies and practices in Brazil.

Major Program Trends

Foundation grantmaking in Brazil's rural sector can be broadly organized into three periods. In terms of levels of grantmaking these periods correspond to trends across other Foundation programs in Brazil and worldwide, and to a large degree reflect the changing fortunes of the Foundation's endowment. Yet in terms of partner institutions and program strategies, they reflect dramatic political, economic and social changes within Brazil. Table 1 presents key aspects of Foundation grantmaking in Brazil's rural sector during those periods, which are characterized briefly below.

Table 1. KEY QUANTITATIVE ASPECTS OF FORD FOUNDATION GRANTMAKING IN BRAZIL´S RURAL SECTOR DURING THREE PERIODS
(in 2001 dollars)

Aspect *Period*[3]	*1960-1976*	*1977-1985*	*1986-2001*
Grantmaking/Year	3.3 million	0.3 million	1.8 million
Investment/Year	0.9 million	0.08 million	0.11 million
No. Grants/Year	3.8	3.9	16.9
Public Sector Grantees	77%	51%	28%

Source: Ford Foundation.

The first period (1960-1976) can be broadly characterized as one in which the Foundation focused on increasing agricultural production. During much of this

3. All dates involving Foundation-related actions refer to fiscal years, each of which runs from October 1 of the previous calendar year to the end of the following September.

period, Brazil was ruled by a military dictatorship. Foundation grantmaking averaged US$3.3 million per year (this and subsequent figures are in 2001 dollar values unless otherwise specified). By current standards, early grants tended to be quite large, averaging nearly US$2 million each during the 1960s but declining to about US$0.5 million each during 1970-1976. Over three-quarters (77%) of the 64 grants approved during 1960-1976 were provided to public universities or government agencies. The Foundation began international grantmaking at a time when establishing public policy and building efficient public institutions to implement them was believed to be the solution to underdevelopment. This was especially so in Latin America after the launching of the Alliance for Progress under the Kennedy administration. Following the 1964 military coup, work with public institutions became the only option under a dictatorial regime in which civil society organization was discouraged. The only non-governmental organizations (NGOs) to receive Foundation support during this period were scholarly associations and international research groups, which represented an eighth of the total number of grants. The remainder consisted of Foundation-administered grants designed to provide support for international training. Only 1.7 grants were provided per year during the 1960s, but that number increased to 6.7 during 1970-1976 reflecting growing Foundation partnerships in Brazil.

The second period (1977-1985) corresponds to a growing Foundation emphasis on land tenure issues, in particular, and human rights in general. This period was marked by stagnant economic growth yet also witnessed Brazil's transition to democratic rule. By the mid-1970s, excessive grant expenditures worldwide combined with lackluster financial returns had greatly reduced the Foundation's endowment, which led to major cutbacks in grantmaking. From 1977-1985, funds available for grants in Brazil had declined by over 90% to US$0.3 million per year. Reflecting these declining resource availabilities, the average amount of each grant sank to about US$80,000 and the number of grants decreased to 3.9 per year. During this period, almost half (49%) of the grants were provided to private institutions, primarily NGOs, which reflected growing opportunities for civic organization and action under the transition to democratic rule. Furthermore, given the Foundation's declining funding base, an NGO focus made sense as the small size of grants during this period would have little impact on public institutions but literally could decide the future of nascent NGOs.

During the third period (1986-2001), the Foundation placed growing emphasis on issues related to biodiversity conservation, rights, poverty alleviation and, most recently, sustainable development, with particular focus on the Amazon region. This period corresponds to the consolidation of democratic rule in Brazil, and to a gradually improving macroeconomic situation in which hyperinflation was

brought under control and Brazil was able to increase social investments. The Foundation's financial base also improved considerably during this period, especially in response to a stock market boom that reached a peak during 1996-2000. Brazil Office grantmaking in the rural sector increased to US$1.4 million per year during 1986-1996, and soared to US$2.7 million per year during 1997-2001, almost attaining the peak values of the 1960-1976 period. Yet an average grant size of US$88,000 during 1986-1996 did not increase substantially over the 1977-1985 period because the number of grants approved per year jumped to 16.3. The average grant amount did increase to US$151,000 during 1997-2001. Yet these figures were less than the average grant size during the 1960-1976 period (US$900,000) and reflect the growing importance of NGOs and a diversification of civil society organizations. During 1986-2001 NGOs dominated the portfolio, as evident in the increasing percentage of grants provided to private institutions, primarily NGOs: 82%. These broad trends provide a general context for highly distinctive Foundation strategies that characterized each of the three periods.

Increasing Agricultural Production[4]

During 1960-1976, the Brazil Office's work in the rural sector focused almost exclusively on Brazilian agriculture, and specifically on increasing agricultural production. This focus was part of a global concern by the Foundation and numerous international aid agencies with increasing food production and decreasing population growth. Foundation grantmaking in Brazil's rural sector was directed primarily to universities and governmental agencies, with the aim of developing institutional and professional capabilities to address agricultural research and policy matters, and with selected aspects of crop production technology. Based on an analysis in the early 1960s, Foundation staff concluded that Brazilian agricultural production was limited by poor organization, inefficient technologies, and distorted price structures. Formulation of appropriate policies to address those problems was limited, in turn, by a lack of trained personnel. Foundation staff believed that training in agricultural economics would provide the best grounding for sound agricultural policymaking. In 1960 William Nichols, an economist at the University of Chicago, noted the existence of less than half a dozen Brazilians with graduate training in agricultural economics. By 1968 the Foundation's program adviser for agriculture in Brazil, G. Edward Schuh, observed that the number had increased to 70, but with only one Ph.D.

4. The following description of Foundation activities during 1960-1976, the rationale behind them, and the larger country context draws heavily from: Shepard Forman & William S. Saint, 1978.

This analysis and the prescribed solutions reflected the economistic and technological bias to international development prevalent among analysts and policymakers at the time. Such approaches were the hallmark of the Green Revolution and guided major international aid programs and other private donors such as the Rockefeller Foundation. In essence, they assumed that the fundamental problems facing agriculture in developing countries usually boiled down to inefficient markets and technologies.

To address these problems, the Foundation's work in the Brazilian agricultural sector focused on four objectives: 1) developing the field of agricultural economics to improve capacity for policy analysis and research; 2) building capacity for economic policy analysis and research, located in key institutions likely to influence public policy decisionmaking; 3) catalyzing technological breakthroughs in selected areas; and, 4) strengthening the rural social sciences generally as an important source of data for the agricultural development process. Early Foundation activities in agriculture sought to stimulate both the 'supply' and 'demand' sides of agricultural policy issues. On the supply side, those efforts emphasized education and training in agricultural economics and other related social science disciplines. On the demand side, the Foundation aimed to strengthen the institutional and human resources within key governmental agencies responsible for agricultural policy analysis, formulation, and implementation. In addition, the Foundation supported selected research on agricultural technology as a way to demonstrate the potential for developing solutions to production bottlenecks.

Those activities took place during a dramatic transition in Brazil's agricultural sector. Between 1962-1977, annual agricultural exports increased from US$0.9-US$7.8 billion (nominal values) and growth in the sector continued steadily even as the overall economy began to cool with the end of Brazil's 'economic miracle,' and by the end of that period agriculture had become one of the principal growth engines of the Brazilian economy. Yet those gains were not entirely positive. Increased crop production was fueled primarily by frontier expansion rather than by productivity gains on existing farms. Furthermore, despite the impressive growth in exports, Brazil continued to import nearly US$1 billion per year in basic foodstuffs. Indeed, production rates for domestic foodstuffs declined substantially in all regions of the country – and most sharply so in the impoverished Northeast. Despite increased agricultural production overall, per capita food supply actually decreased.

This paradox of food shortages in a period of dramatic agricultural growth can be attributed to three inter-related trends: 1) land concentration; 2) credit and other agricultural support policies; and, 3) frontier expansion. Despite a substantial increase in the area of farmland due to frontier expansion, between 1967-1977

the share of land in smallholdings (under 50 hectares) declined, while the proportion in large farms (over 1,000 hectares) increased. Smallholdings tend to concentrate on labor-intensive foodstuffs, while large tracts of land, frequently purchased as investment hedges in an inflationary economy, tend to be organized for cattle ranching or capital-intensive export production and much of their area tends to be under-utilized.

Besides inflation, a major factor driving land concentration during this period was credit. Between 1960-1972 the real value of annual agricultural credit increased sixfold, and by 1977 the annual credit flow, at a nominal value of US$ 23.5 billion, almost attained the entire agricultural GDP. Most of that credit was destined for capital-intensive agriculture and large landholdings and contributed to increasing land values while their overall effect on agricultural productivity per land unit was negligible.

To provide the necessary technological support for its export-oriented agricultural development, in 1973 the Brazilian government established the Brazilian Agency for Agricultural and Livestock Research (EMBRAPA), to plan and coordinate research on agricultural technology, with fourteen research centers that focused primarily on capital-intensive export crops. Shortly thereafter, the various state-run agricultural extension services throughout Brazil were consolidated into a single extension agency (EMBRATER). Finally, agricultural planning, previously carried out within state-level agencies, was also centralized at the national level with the creation of a planning secretariat (SUPLAN) within the Ministry of Agriculture. Ford Foundation programming supported most of these processes.

Land concentration and agricultural policies that supported Brazil's export-oriented development model acted in concert to fuel devastating frontier expansion in Brazil's Central West and Amazon regions that resulted in vast deforestation and widespread human rights abuses against indigenous and traditional communities. During the 1960-1976 period, government policies favored occupation of these regions for geopolitical and economic reasons, and newly constructed roads such as the Belém-Brasília and the Transamazon Highways provided major arteries for settlement. Unfortunately, efforts to establish planned settlements in the Amazon were rapidly outpaced by spontaneous migrations of landless farmers from throughout Brazil. Conflicting government policies, which at the same time encouraged migration by small farmers while also providing huge subsidies for large-scale investors, led to increasing rural violence and human rights violations.

By 1978, the trends described above coincided with a profound reevaluation of Ford Foundation activities in Brazil's agricultural sector by Shepard Forman and William Saint (1978) who played a pivotal role in redirecting Foundation strategies. The report concluded that, while previous Foundation grantmaking had con-

tributed directly or indirectly to production gains, their overall impacts were questionable, especially when factors such as social equity and poverty were taken into account. For future grantmaking in Brazil's agricultural sector, Shepard and Saint recommended attention to agricultural distribution and consumption as well as production. Instead of focusing on agricultural economics, they recommended building capacity for understanding broad social processes such as trends in land distribution and migration.

Yet in keeping with the declining availability of Foundation resources that was apparent by that time, the authors called for a two-part Brazil Office strategy: 1) selective institutional assistance to strengthen research capacity and policy analysis involving rural development and its interplay with social processes shaping rural life in Brazil; and, 2) development of networks among researchers and other professionals involved in these and related thematic concerns.

Understanding Rural Poverty and Rights

Implementing even such modest strategies would prove challenging due to the continuing decline in Foundation resources. As a result, during the 1977-1985 period, Foundation activity in Brazil's rural sector was extremely limited and can generally be characterized as a series of experimental initiatives, at that time under the direction of Representative David Goodman.

Building on the need to analyze interactions between agricultural development and broader social processes, the Foundation helped establish the Program for Social Research in Agriculture (PIPSA). Launched by the Center for Graduate Studies in Agricultural Development (CPDA) at the Getúlio Vargas Foundation (FGV) in Rio de Janeiro[5], PIPSA received five Foundation grants totaling US$952,000 from 1978-1989. Comprised primarily of faculty and students from universities throughout Brazil, PIPSA sponsored regular meetings and published presented papers organized around five thematic areas: 1) government policy and sectoral development; 2) agroindustry and large-scale enterprise; 3) small-farm production and food distribution; 4) rural social movements; and, 5) agriculture and resource use in the Amazon. These themes reflected some of the key issues in Brazilian agricultural development identified earlier by Forman and Saint, and the last two were of particular relevance to current and future Foundation concerns. In an early evaluation of PIPSA, Alain de Janvry, a renowned agricultural economist at the University of California at Berkeley, noted:

5. CPDA was subsequently relocated to the UFRJ.

> PIPSA has created [...] an extremely effective network system that has permitted it to: (a) build an interdisciplinary community of scholars with widespread participation and structured exchanges on current problems of agriculture and rural development in Brazil; (b) assist that community in focusing its research on important policy issues and in improving the quality of its work; and (c) stimulate the organization of debate and help the definition of informed positions on these issues (quoted in Forman & Saint, 1978).

Foundation staff anticipated that PIPSA could raise attention in policy forums about rural development issues, while at the same time make its products increasingly relevant and available to rural organizations representing the interests of rural communities. Such expectations may have been unrealistic, especially for a network that sought to communicate and disseminate studies carried out by the entire rural social science community in Brazil, including (and in fact emphasizing) students and researchers from less favored centers in the Northeast and Amazon regions. By the late 1980s, participation by representatives from agricultural policy agencies had declined, and PIPSA's contribution to cutting-edge research in Brazil's rural sector was generally considered to be limited. Factors that may have contributed to these failings include limited integration among thematic groups and limited attention to macroeconomic and sectoral policy issues. In short, PIPSA became a forum for critiquing rural inequalities without formulating viable policy alternatives. Consequently the Foundation turned to organizations with greater potential for real policy impact.

One such entity that gained prominence in the Foundation portfolio during this period was the Brazilian Association of Agrarian Reform (ABRA), which received five grants totaling US$556,000 between 1983-1993. ABRA was founded in 1967 to monitor the implementation of Brazil's agrarian reform under the 1964 Land Statute, which was enacted with the guidance of several ABRA founding members. With strong links to the University of São Paulo at Campinas, ABRA remained active throughout the most repressive years of the military regime, generating and publishing information in its journal, *Reforma Agrária*, about this topic and the government's failure to implement the Land Statute. During the 1970s ABRA was one of the first civic groups to give support to farmer and rural labor organizations working to improve rural living conditions. Together with the Brazilian Center for Analysis and Planning (CEBRAP)[6], Abra was one of the first policy-oriented NGOs supported by the Ford Foundation in Brazil, and it was a logical partner during this period of emerging NGO influence and declining Foundation resources.

6. During 1979-1980, CEBRAP received US$84,285 in Foundation support for research on nutrition, agriculture, and food production in Brazil.

Agrarian reform was a particularly appropriate issue for Foundation involvement at this juncture as Brazil's agricultural sector witnessed increasing land concentration during the 1960s-1970s, leading to growing impoverishment in the main agricultural regions and fueling massive rural-urban migrations. This process, in turn, generated severe conflicts in rural areas. By the 1980s over 200 people were killed in connection with land conflicts each year, principally in the Amazon state of Pará. Land concentration lay at the heart of the paradox of increasing poverty, hunger, and land conflicts in a country where vast areas of farmland remain unused or under-utilized by elite proprietors who command massive rural holdings.

Nevertheless, Abra's role in agrarian reform issues declined during the mid- to late 1980s. This period marked the emergence of a new and highly organized right-wing political party of rural elites, the Rural Democratic Union (UDR), who successfully blocked agrarian reform during the 1986-1988 constitutional convention. With increasingly effective opposition, support for agrarian reform split between dwindling proponents of reform within a legal framework (such as ABRA) and radical organizers of land invasions (such as MST, the growing Landless Workers Movement) who, recognizing the institutional obstacles, have used direct action tactics and civil disobedience to advance the cause of the historically disadvantaged. By the late 1980s, moderate groups such as ABRA and their university counterparts, once at the forefront of Brazil's agrarian reform movement, were increasingly seen as irrelevant scholars disconnected from social movements. Given this polarization and the limited prospects for effective agrarian reform, in 1991 the Foundation discontinued support to ABRA.

Until the mid-1980s, Ford Foundation activities in Brazil's rural sector had focused almost exclusively on government agencies, universities, scholarly associations, or, as in the case of ABRA and CEBRAP, NGOs run by former policymakers or scholars. As Brazil's transition to democracy progressed, an increasing number and range of NGOs appeared on the scene. This development, in conjunction with an increased availability of Foundation resources beginning in 1986, provided opportunities for the Foundation to experiment more boldly, supporting new linkages between poverty alleviation, human rights, and public policy. At the same time, the Foundation began to move beyond a predominantly agricultural agenda and became involved in broader issues involving the sustainable use of natural resources for the benefit of disadvantaged communities.

Linking Environment and Development

In mid-1985, Steven E. Sanderson, a political scientist at the University of Florida, assumed responsibility for Foundation grantmaking in rural development.

Sanderson commissioned two consultancies: one by resource economist Peter May on water-scarcity issues in the Brazilian Northeast (May, 1986), and another by the present author on forestry issues in the Amazon region (Anderson, 1987). The reports provided strong justification for a new programmatic focus on poverty alleviation and sound resource management as well as a new geographic focus on the Amazon and the Northeast, two regions where the linkages between poverty and environmental degradation are especially pronounced. The program also began to work more closely with NGOs that were proliferating in Brazil after two decades of military rule. Both May and myself, an ecologist, subsequently managed Brazil Office funding for rural development over nearly a decade (1988-1996) and several of the program principles established at that time continue to guide grantmaking.

Both the Amazon and the Northeast are characterized by Brazil's worst socioeconomic indices, especially in rural areas where the proportion of families below the poverty line in certain states ranges from 40% to over 80%. Literacy, life expectancy, and infant mortality in the rural Northeast approximate indices typical of sub-Saharan Africa. Both regions also characterized by highly skewed land distribution and appalling levels of rural violence, generally involving conflicts over land. The rapid and usually chaotic settlement patterns in the Amazon, where land tenure tends to be poorly defined and legal procedures largely dysfunctional, makes such conflicts particularly acute. Local power brokers and corrupt political processes are common in both regions, especially in remote rural areas distant from major urban centers.

In both regions, primary economic activities center on resource extraction and agriculture. This heavy reliance on natural resources often has tragic consequences in the Northeast due to devastating droughts that periodically strike the region and, in conjunction with the highly skewed land distribution, uproot streams of migrants to major cities elsewhere in Brazil or to frontier areas in the Amazon. While periodic droughts are inevitable in the region, their devastating impacts could be reduced substantially through long-term policies and planning aimed at reshaping land-use practices and settlement patterns. Yet over much of the Northeast region, highly entrenched, clientelistic political interests tend to resist any meaningful social or economic change.

Resource use, its consequences, and the potential for policy responses follow a distinctive course in the Amazon. As described in the introduction, land uses such as slash-and-burn agriculture, grazing, and logging generate marginal or one-shot returns and contribute to itinerant settlement patterns, particularly among rural poor. The destructive pattern of resource use in the Amazon has critical implications both locally and globally. Biodiversity loss, climate change, and cultural extinction are critical issues that have focused international attention on deforesta-

tion in the Brazilian Amazon. Yet the Foundation's involvement in the region preceded much of this attention, which in the mid-1980s was relatively small and only attained global proportions following the 1988 assassination of Chico Mendes – leader of a growing movement for recognition of the rights of traditional forest peoples. As concern over destructive development patterns in the Amazon increased during the late 1980s-1990s, a growing constituency for alternative policies and practices developed both internationally and, increasingly, within Brazil. This growing public concern over development in the Amazon has opened important opportunities for policy change – as reflected in the establishment of extractive reserves, demarcation of indigenous territories, and, more recently, tightening restrictions on logging, forest clearing, and burning.

From 1986-1996, grantmaking revolved around three major thematic goals: 1) promoting the access of the rural poor to critical resources, particularly land; 2) developing and disseminating appropriate land-use technologies, particularly agroecology and agroforestry[7]; and, 3) strengthening graduate training with an emphasis on interdisciplinary approaches involving both social and natural sciences. Each of these themes is examined in greater detail in the following sections of this chapter. The prior review of major program trends shows that two of the themes – resource-use technologies and graduate-level training – had been a core part of Foundation activities in Brazil since the early 1960s. The theme of rights to natural resources was a more recent concern that began in earnest with the Foundation support to the Brazilian Association for Agrarian Reform (ABRA) in 1983 described above[8]. Due to the growing constituencies concerned with environmental and human rights issues in the Amazon, the potential for influencing policies related to resource rights was far greater here than in the Northeast, and as a result that theme was not explored deeply in the latter region.

Over time the Foundation's geographic focus on the Amazon and Northeast began to shift. By 1994, staff had scaled-up activities in the Amazon, diminished investments in the Northeast, and initiated grants in the Atlantic Forest region. The rationale for this geographic shift was based on a number of factors – including the Northeast tradition of clientelistic politics and large-scale government-run development projects which contributed to the relative weakness of civil institutions and made it difficult to affect development policy in the region. Furthermore, the Atlantic Forest – one of the world's top biodiversity hotspots, now reduced to frag-

7. In the late 1980s and early 1990s, Foundation work in the semi-arid Northeast supported a network of NGOs that helped establish the field of agroecology – land-use technologies appropriate for low-income farmers – in Brazil.
8. Since 1978, however, the Foundation had supported analysis of issues related to land reform and the rights of rural poor to resources by researchers affiliated with the Program for Social Research in Agriculture (PIPSA).

ments covering less than 10% of its original extent – represents one possible future for much of the Amazon over the next 50 years. And, with 110 million Brazilians relying on the environmental resources and services provided by the Atlantic Forest[9], Foundation grantmaking could help disseminate a deeper appreciation of the value of tropical forests to a huge audience with the potential to increase constituencies for conservation in the Amazon as well. Thus the two regions offered interesting complementarities.

Concurrent with the geographic shift from the Northeast to the Atlantic Forest, the Brazil Office began to expand its focus in the Amazon region. At the request of the Foundation's Chile Office based in Santiago, in 1992 Brazil Office staff visited the Andean Amazon to assist in grant negotiations. Originally the projects were funded entirely by the Chile Office, and subsequently in partnership with the Brazil Office. In response to a growing need to focus both thematically and geographically, the Chile Office elected to wind down activities in the Amazon region, and by 1996 the Brazil Office had inherited a varied portfolio of projects in Colombia, Ecuador, and Peru. During this transition period, Brazil Office staff gradually shed outlying projects and developed a focused program agenda in which the theme of conservation-based community development was central. This theme assumed growing importance in the Brazilian Amazon and Atlantic Forest regions as well.

The 1997 program review conducted by Program Officer José Gabriel López during his first year in Brazil affirmed important program advances that helped enhance the knowledge base for tropical forest ecosystems and facilitated the emergence of a fledgling infrastructure to promote sustainable development. Perhaps the most significant program achievements were those that advanced the land rights of indigenous and traditional forest peoples and that led to the legal recognition of indigenous territories and extractive reserves. This review also coincided with important changes in the Foundation programming structure that witnessed the introduction of an explicit assets-building framework for the Foundation's poverty reduction and Environment and Development Programs worldwide[10].

Building on many of the key achievements of the previous years, especially with regard to land and resource rights, and encouraged by the new assets-building framework, in 1997, López redoubled attention to community asset-building and related socio-economic, rights, policy and governance aspects of sustainable development. Renamed Sustainable Development in 1997, the portfolio today has two principal program initiatives: *The Amazon Basin Initiative for Sustainable Develop-*

9. The Atlantic Forest, for example, provides nearly all of the drinking water for Brazil's major cities.

10. An asset is usually a stock that can be drawn upon, built or developed by individuals, communities or organizations in order to reduce or prevent poverty. It is also a resource that can be transferred intergenerationally.

ment and *Conservation-Based Community Development for the Atlantic Forest*. The Sustainable Development portfolio promotes a systemic approach to development, with an emphasis on creating the enabling conditions – rights, knowledge, policies and programs – and the institutional infrastructure to address the development challenges facing historically disadvantaged communities, especially indigenous and traditional forest peoples. Finally, the program places greater emphasis on community and institutional development needs, on enhancing collaboration among Foundation partners, on building key multi-institutional networks to link these partners, on communicating sustainable development issues to broader audiences, and on leveraging new sources of funding. This approach has enabled the Foundation to build a more integrated, multi-faceted portfolio with diverse sources of funding and tighter institutional linkages across a critical geographic area.

Higher Education

Higher education has been a key element of Ford Foundation activities in Brazil's rural sector from the outset. Despite a decline in the proportion of funding destined for public institutions due to the emergence of strong NGOs, the Foundation has maintained a commitment to build targeted, university-based graduate programs. This commitment contrasts sharply with many other international foundations involved in the rural sector, which tend to focus exclusively on NGOs. Since the early 1960s, the Foundation's focus on higher education has aimed to develop a critical mass of trained professionals in areas considered strategic for Brazilian development goals that are consistent with program objectives.

As described in the previous section, during the first phase of Foundation activities in Brazil's rural sector (1960-1976), grantmaking focused on building graduate programs in the field of agricultural economics specifically, and in the rural social sciences more generally. A series of grants totaling US$20.2 million contributed critically to the establishment of Master's programs at the Federal University of Viçosa (UFV)[11], the University of São Paulo (USP) at Piracicaba[12], the Federal University of Rio Grande do Sul (UFRGS)[13], the Federal University of Ceará (UFC)[14],

11. Foundation support for a graduate program in agricultural economics at the UFV totaled more than US$10.0 million, distributed in a series of six grants during 1965-1976. Additional support of US$1.1 million to Purdue University in the US state of Indiana contributed to the development of this program.

12. Foundation support for a graduate program in rural social sciences at the USP/Piracicaba totaled US$1.7 million, distributed in a series of three grants during 1969-1976.

13. Foundation support for a graduate program in rural social sciences at the UFRGS totaled US$1.2 million, distributed in a series of three grants during 1970-1976.

14. Foundation support for a graduate program in agricultural economics at the UFC totaled US$1.2 million, distributed in a series of four grants during 1969-1975. Additional Foundation grants of US$1.4 million during 1972-

and the Getúlio Vargas Foundation in Rio de Janeiro[15]. By 1977, graduates from these programs numbered some 400 and were actively engaged in government programs related to agriculture; in improving existing graduate programs at the universities of Campinas, São Paulo, Brasília and Recife; and in establishing new graduate programs at the Federal University of Ceará (sociology of development), Campina Grande (agricultural economics and rural sociology), the Rural University of Pernambuco (agricultural economics), and Santa María in Rio Grande do Sul (extension education). Numerous faculty members in these new programs were trained at one of the original five Foundation-supported graduate programs. In addition, Foundation funding permitted strengthening of a professional association of agricultural economists and rural sociologists, the Brazilian Society for Economics and Rural Sociology (SOBER), which helped build and consolidate these fields. Through such discipline-building efforts, the Foundation generated trained personnel capable of dealing, on the one hand, with micro-level on-farm decisionmaking and management problems and, on the other, with macro-economic analysis and policymaking.

The Federal University of Viçosa was the major target of Foundation efforts to build the rural social sciences and is an especially positive success story. Assisted by six Foundation grants and additional support by Purdue University, during 1968-1978 the University faculty expanded from 140 to 400, undergraduates increased from 1,100 to 4,000, and graduate students increased to 500 in 17 Master's programs and three Doctoral programs. Foundation resources were especially critical in the establishment of strong Master's and Doctoral programs in agricultural economics, thereby contributing to the University's emergence as a major, internationally recognized center of excellence.

At the same time, the Foundation sponsored policy-oriented research at key state and federal planning agencies such as the agricultural secretariats of São Paulo and Minas Gerais, the Ministry of Planning's Institute for Applied Economics Research (IPEA), and the Getúlio Vargas Foundation in Rio de Janeiro. As described below, these efforts contributed to improving analysis and formulation of public policies in the agricultural sector, and also to increasing demand for qualified personnel both at those agencies and others. As a result, people trained either directly or indirectly with Foundation support generally found a favorable job market in Brazil.

As Foundation resources declined during 1977-1985, efforts to build new graduate programs diminished. Most university-related grantmaking during this period –

1982 supported strengthening of a graduate program in economics at the University. Complementary sorghum research garnered US$0.9 million in Foundation support during 1970-1972. The Foundation provided an additional US$1210,000 for research and faculty development in agricultural economics during 1987-1989.

15. Foundation support for a national program of rural social science research at the FGV Foundation totaled US$0.5 million, distributed in two grants during 1979-1980.

in particular those grants made to Viçosa, Piracicaba, Rio Grande do Sul, and Ceará – involved resources already committed by 1976, and few new grants were initiated, with one notable exception.

In 1972, the Federal University of Pará established an interdisciplinary center for social science training and research, the Nucleus for Advanced Amazon Studies (NAEA), to develop human resource capacities for analyzing and planning socioeconomic development in the Amazon region. The first phase of Foundation funding, which totaled US$630,000, lasted from 1973-1981. During this period, NAEA attracted a multinational staff with expertise in economics, sociology, geography, and regional planning, and developed a Master's program in regional development that drew applicants from throughout Brazil and neighboring Amazonian countries. Unfortunately, a Foundation-supported research project on regional demographic trends, carried out in conjunction with the Federal University of Minas Gerais' Center for Development and Regional Planning (CEDEPLAR), was undermined by NAEA's weakness in the field of demography. Foundation support for Naea resumed in 1989, but at a relatively low level. In 1997 the Foundation scaled-up support to enable Naea to establish a Doctoral program in sustainable development integrating both social and natural sciences, as well as to create a path-breaking public policy research program coordinated by Edna de Castro. Both programs today are regional points of reference.

With increased resources beginning in the late 1980s, the Foundation could consider new initiatives to build university-based programs. In contrast to the early years of Foundation work in Brazil, however, now the budgets of public universities were severely restricted due to the country's persistent fiscal deficits. As a result, universities were unable to hire new faculty and highly reactive faculty and staff unions have sometimes impeded the establishment of new programs to promote quality teaching and research. With declining resources and minimal flexibility, Brazilian public universities in general have responded slowly to the country's numerous social, economic, and technological needs.

In fields related to environment and development, for example, a key challenge is to mobilize interdisciplinary research and training required to address multiple issues involving poverty, rights, public policy, and sustainable resource use. Brazilian universities traditionally have been narrowly organized within strict disciplinary boundaries with independent faculties for whom boundary crossing is discouraged. As evident from examples such as Naea's, described above, and the Federal University of Acre (UFAC), described below, this situation is now changing. Nevertheless, in an environment of declining budgets, careful attention to institutional sustainability is essential in developing innovative programs at public universities.

Since the early 1970s, Foundation experience in the Amazon region had revealed a critical need for sound graduate training in issues related to development trends and policies, and to developing sustainable alternatives for resource use. A critical limiting factor for sustainable development in the Amazon was a dearth of adequately trained personnel and existing programs in the region tended to be excessively theoretical and specialized (Anderson, 1996). This provided strong rationale for Foundation grants to develop innovative graduate training in the region. Yet given the constraints within public universities in Brazil, and especially in peripheral regions such as the Amazon, the Foundation's investment in developing an interdisciplinary center at UFAC has been both a significant gamble and an unqualified success.

In 1982, UFAC established a living laboratory for training and research on forest-related issues. Known as the Zoobotanic Park, the facility includes a 100-hectare primary-growth forest reserve, a nursery, an herbarium, office space and classrooms. Within the forest reserve, a significant feature is a 34-hectare arboretum sheltering over 100 tree species thereby providing a unique opportunity to develop forest management strategies. Beginning in 1991 and extending to 2003, the Foundation provided five grants totaling US$1.5 million to develop the Zoobotanic Park's research, training, and extension capacities. This support began cautiously with a modest grant for research on the responses to light of the arboretum's most economically important tree species. The results were published and provided a basis for initiating agroforestry extension to small-scale producers. A second, larger grant supported additional agroforestry-related research, stepped-up extension, and initiated a one-year specialization program in community forestry.

Despite changes in key personnel, lack of local advisers for student research, and some rivalries with other University departments, the specialization training continued and eventually became an interdisciplinary Master's program in ecology and management of tropical forests. In addition to the formal coursework, ample exposure to rural communities sensitizes students to socio-economic issues. Today the program offers one of the few opportunities for community-oriented, interdisciplinary graduate training on resource management in the Amazon. An indicator of the Park's impact is that many staff and former students have assumed key positions in Acre's progressive state-level *Government of the Forest* led by Governor Jorge Viana.

From modest beginnings, the Zoobotanic Park has emerged as a top regional center for research and training in forest-related issues, and it is now one of the Foundation's major partners in the Amazon region. The Park has established strong ties with the University of São Paulo, the Woods Hole Research Center in Massachusetts, the University of Florida, and the New York Botanical Garden, which provide critical staff support and co-funding for research and training.

Building on these efforts, in 1998, the Foundation helped bring together the leading scholars from the Park and several other academic departments at UFAC to establish a regional interdepartmental program of research, training and extension on sustainable development in the western Amazon. UFAC's *Regional Program For Sustainable Development* seeks to address the fundamental development challenges facing the region with particular attention to the needs of traditional forest peoples and other historically disadvantaged communities.

This highly successful experience provides important insights for Foundation support of training programs in Amazon-based institutions. While such support is both labor-intensive and risky, the potential payoff in terms of positive long-term regional impacts can be enormous. With persistence, strong leadership, and a willingness to build collaborative partnerships at diverse scales, the Federal University of Acre well illustrates that long-term institutional grantmaking can not only succeed but is vital to establishing an enabling environment from which to advance the core principles and practices of sustainable development.

Public-private partnerships appear to provide a promising strategy to overcome the obstacles to high-quality teaching and research. One example involves the Federal University of Viçosa and the Center of Alternative Technologies for the Atlantic Forest (CTA-ZM). In this case, the University provides CTA-ZM with access to faculty expertise and facilities such as laboratories and transport, while CTA-ZM offers University students and faculty opportunities for applied research in receptive rural communities. An even closer linkage involves a partnership between NAEA at the Federal University of Pará and the Environmental Research Institute of the Amazon (IPAM)[16], in which prominent faculty members at NAEA hold joint positions at IPAM and have contributed to consolidating the natural sciences in NAEA's graduate program. The University provides a neutral forum for public policy debates sponsored by IPAM, while IPAM offers diverse opportunities for graduate students to participate in field-based training and applied research.

Resource-Use Technologies

Early Foundation efforts attempted to demonstrate the effectiveness of improved agricultural production technologies in resolving rural income disparities and food shortages. One of the major Foundation grants in this area was support for a long-term program at the Federal University of Ceará, designed to select and adapt sorghum and millet varieties to the semi-arid conditions of the Brazilian North-

16. Since 1995, IPAM has received $597,000 in Foundation support.

east. With US$942,000 in Foundation support between 1969-1980, the goal of this program was to develop grain production technologies appropriate to the environmental and socio-economic conditions of the region. Eventually, the program-generated technologies were expected to expand grain production and, indirectly, to improve rural income levels. This investment yielded mixed results. Technological successes in millet and sorghum production were notable, and several high-yielding varieties were developed and released through the University's efforts. Nevertheless, the impacts of the new technologies on rural income were minimal, and their diffusion occurred far more slowly than expected. These shortcomings appear to have been due to a lack of prior analysis of marketing and of current or potential socio-economic obstacles to expanded production of sorghum and millets.

As a complement to this program, the Foundation funded training of agricultural scientists and research administrators from Northeast Brazil at various centers of the Consultative Group on International Agricultural Research (CGIAR) throughout the world such as the International Center for Tropical Agriculture (CIAT), the International Institute of Tropical Agriculture (IITA), the International Maize and Wheat Improvement Center (CIMMYt), and the International Crops Research Center for the Semi-Arid Tropics (ICRISAT).

Following this experience, the Foundation began to emphasize broader approaches to research and capacity building in the social sciences and development of resource-use technologies was neglected for almost a decade. By the late 1980s, however, a renewed interest in sound resource management in the Amazon led to new grantmaking in forestry and agroforestry research and extension at the Emílio Goeldi Museum of Pará[17] and the National Institute for Amazonian Research (INPA)[18]. Continuity of both projects was compromised by turnover in key personnel and changing administrations and institutional priorities at these public institutions. A third grant to support agroforestry research and dissemination at Embrapa's Center of Agricultural and Livestock Research for the Humid Tropics (CPATU)[19] in Belém never got off the ground due to bureaucratic obstacles to utilizing funds from a private foundation.

Subsequent Foundation grantmaking in development and/or dissemination of appropriate resource-use technologies focused heavily on NGOs. Given current constraints in public administration, strong NGOs may offer greater institutional stability than governmental institutions and thus can be better targets for long-

17. The Foundation provided two grants totaling US$406,000 to the Emílio Goeldi Museum of Pará for forestry research and extension during 1987-1991.

18. During 1987-1989, INPA received US$74,000 in Foundation support for agroforestry research and extension.

19. The Foundation provided US$103,000 for agroforestry research and extension at CPATU in 1989.

term grantmaking. One example of such NGO stability is Technical Assistance in Alternative Agriculture (AS-PTA)[20], which coordinates an NGO network that stretches from the state of Maranhão to Rio Grande do Sul, with a strong concentration in the Northeast and Atlantic Forest regions[21], AS-PTA is supported by a pool of international donors and, increasingly, by both public and private sources of funding within Brazil. Using highly participatory approaches, AS-PTA develops and disseminates appropriate technologies designed to increase the incomes of smallholders while conserving their resource base. Such technologies include biological pest control, food processing, water conservation, and innovative approaches to agroforestry.

Since the early 1990s, AS-PTA has promoted an innovative approach to landscape restoration in highly degraded areas. Pioneered by Swiss farmer, Ernst Goetsch, this approach accelerates soil restoration without the use of fertilizers, pesticides, or tillage; rather, the success of this approach is based on its capacity to mimic the natural processes of restoration. AS-PTA has applied this technology at a variety of locations throughout Brazil and found that, with local adjustments, it can restore degraded lands quickly and economically. To promote diffusion to smallholders, AS-PTA produced and disseminated an illustrated manual that describes this approach. AS-PTA and its network affiliates combine the agility and innovativeness of small NGOs with the diffusion capacity of a national network that enables AS-PTA to access technological innovations from obscure sources, test these innovations under a wide variety of conditions, and, if appropriate, rapidly disseminate them over a wide geographic area.

As illustrated in the case of UFAC's Zoobotanic Park, the Foundation has engaged in long-term grantmaking to promote agroforestry research and extension. A leading partner in this field is the Rio-based Brazilian Agroforestry Network Institute (REBRAF), which has received US$542,000 in Foundation support since its establishment in 1991. REBRAF specializes in providing short, intensive field courses in agroforestry to selected community groups, usually in collaboration with local NGOs that can provide follow-up support. REBRAF has delivered dozens of such courses to communities in the Amazon and, to a lesser degree, in the Atlantic Forest region. In collaboration with numerous partners (including UFAC's Zoobotanic Park), REBRAF prepared the Amazon's first comprehensive manual on agroforestry. Engagingly illustrated and practically written, this manual has been widely disseminated and provides an important tool for promoting agroforestry in the region.

20. AS-PTA has received a total of US$1.3 million in Foundation support, distributed in seven grants between 1990-2001.

21. Since 1989 the Foundation has supported three affiliates in AS-PTA's network, including US$150,000 to the Center for Research and Technical Assistance (ESPLAR) during 1987-1989, US$705,000 during 1989-1996 to the Center for Assistance to Workers and Alternative NGOs (CAATINGA), and US$657,000 to the CTA-ZM since 1994.

In addition to production technologies, the Foundation has supported the marketing of forest products. In the early 1990s, these efforts focused on non-timber products gathered by traditional forest-based Amazon communities, a strategy championed worldwide. Strengthening the links between such communities and markets was a controversial strategy promoted by Cultural Survival, a prominent US-based NGO dedicated to supporting indigenous rights, but fiercely opposed by anthropologists concerned with the impacts of markets on the cultural integrity of traditional peoples. In response to these concerns, Jason Clay, a Senior Fellow at the World Wildlife Fund and former director of Cultural Survival's marketing activities notes:

> Even the most traditional cultures now routinely depend on a wide array of goods and services that markets provide. Isolating those cultures from markets is no longer possible and, from the viewpoint of most rain forest residents, not even desirable. The issue is not whether markets can be kept out of the rain forest, but rather how markets can be molded to be both environmentally and socially beneficial[22].

A key example of Foundation efforts in this area involved Brazil nut, which is a critical forest resource for residents of extractive reserves. The long-term success of such reserves hinges largely on enhancing sustainable sources of income for local residents. Experience in this area yielded important insights about the complexities of localized income-generation projects, and about the Foundation's capacity for involvement in such initiatives.

While the establishment of extractive reserves has secured tenure rights for traditional forest communities in diverse areas of the Brazilian Amazon, many residents continue to live under precarious conditions with few viable prospects for income enhancement. This lack of economic opportunity represents one of the main threats to the future of extractive reserves, and leads to migration to urban centers and the adoption of ranching, logging, and other destructive forms of land use. Gathering Brazil nuts, a major non-timber forest product, is a mainstay of extractive economies in many areas of the Amazon. Part of a huge international market with gross receipts valued at over US$3 billion, Brazil nuts are still gathered primarily from wild stands. Typically, forest residents harvest the nuts and transport them to a central processing facility, often located hundreds or even thousands of kilometers distant, where the oil-rich kernels are extracted and vacuum packed. Under this system, forest residents receive less than 10% of the final product value, and the lengthy, cumbersome transport of Brazil nuts in the shell results in up to 40% spoilage.

22. Author interview, July 2002.

With US$440,000 in Foundation support during 1991-1996, a Recife-based NGO, the Society for Technical and Ecological Development (ECOTEC), developed an alternative system in which Brazil nuts could be shelled close to the collection sites and, with the use of inexpensive technology, conserved during transport to a central facility for vacuum packing. This system was envisioned to generate two benefits: 1) reduction of transport and labor costs; and, 2) creation of new employment opportunities for forest residents, primarily women. During a three-year period, ECOTEC tested and implemented this system in collaboration with the Agro-Extractive Cooperative of Xapuri in the state of Acre, which was responsible for transporting, packaging, and marketing the Brazil nuts.

From a technical perspective this project was successful. On average, local processing of Brazil nuts was found to increase family income by 34%, and as a result local residents were anxious to obtain and implement the new technology. Unfortunately, poor administration undermined the Cooperative's finances and production declined throughout most of the 1990s. These experiences led Foundation staff at that time to conclude that further support for local income generation projects was not cost-effective, especially given the portfolio's diverse range of partners and immense geographic area of action.

This experience has since been reversed as part of the Acre *Government of the Forest*'s integrated program to revitalize extractive activities and producer cooperatives throughout the state. This major advance was facilitated by a conscious Foundation strategy initiated in 1997 to work to develop enabling policy and institutional environments to assist local level initiatives. Recognizing the human and financial limitations of working at grassroots levels without attention to broader political-economic processes, in recent years staff have worked at meso scales ensure that enabling conditions are created to help local-level efforts succeed.

The Foundation's work with forest certification schemes is emblematic of this effort. In the mid 1990s, the Foundation began to focus attention on key issues involving timber management and marketing, a large-scale commodity that has enormous impact on regional land-use patterns in the Amazon. Since 1996, the Foundation has focused significant resources on efforts to promote certification as a strategy for differentiating sustainably harvested forest products in the marketplace. The key partner in this area is the Institute for Management and Certification of Agriculture and Forestry (IMAFLORA), which has received US$585,000 in Foundation support since 1996. IMAFLORA utilizes rigorous certification standards developed by the Forest Stewardship Council (FSC), a major recipient of Foundation support outside Brazil. FSC certification is based on both environmental and socio-economic criteria, and is widely considered the international standard despite the emergence of competing and less rigorous systems. Specifically, certification is dependent upon

holistic resource management plans that combine sustainable harvests of a wide range of forest products (food crops, honey, essential oils, timber and fruit, for example) with respect for local cultural traditions and fair labor practices. Rather than a single decree, certification is a continuous process of training and monitoring in which enterprises steadily improve the efficiency and social benefits of their practices. IMAFLORA is currently the main non-profit certifier in Brazil, and its clients range from major forestry companies to rural communities. Due to the efforts of IMAFLORA and other certifiers, about 10,000 km^2 of forestry operations in the Brazilian Amazon had been certified by late 2001, and if present trends continue that area could expand to over 100,000 km^2 during the next decade.

The Foundation's current focus on developing and applying standards for managing and marketing timber resources represents a strategic departure from earlier efforts that focused only on developing appropriate technologies. Placing the forestry sector on a more sustainable footing would have critical economic, social, and environmental consequences for the Amazon region as a whole[23]. The main obstacle is the sheer enormity of available timber resources in the Amazon, which encourages destructive and wasteful logging practices. New public policies, technological advances and increasingly effective actions by NGOs have created promising opportunities for making this transformation a reality.

Poverty Alleviation, Rights, and Public Policies

Addressing the needs of disadvantaged rural communities lies at the heart of Foundation activities in a program that for many years was referred to as Rural Poverty and Resources. Yet for much of the Foundation's history in Brazil there were relatively few opportunities for addressing these needs effectively. During the first period (1960-1976), a repressive and highly centralized military regime restricted civic activity and limited the possibilities for action by an international foundation. According to William Carmichael, the Foundation's representative in Brazil and eventual vice president for developing countries, in 1970 Brazil's foreign ministry praised the Foundation's work in the agricultural sector but questioned its involvement in social issues[24].

23. Each year, current logging practices in the region degrade an area almost equivalent to that deforested, and in dry years, the debris left by such practices provides potential fuel for extensive wildfires that currently pose the single largest threat to the integrity of the Amazon rain forest. In addition, the timber industry is a major source of employment for rural poor throughout the Amazon (although such employment is often temporary and in some cases even non-remunerated) and the contribution of timber to the regional GNP thus far surpasses that of agricultural crops. The rate and importance of logging in the Amazon is expected to increase substantially as supplies of tropical timber dwindle in Africa and Asia.

24. Author interview, July 2002.

In this restrictive environment, government agencies and public universities dominated the Foundation's portfolio. Furthermore, prevailing approaches to international development at this time emphasized macroeconomic and technological issues, almost to the exclusion of less quantifiable factors now recognized as critical for successful development, such as local participation, social capital, and sound governance.

Following this logic, Foundation efforts to build agricultural economics were part of a largely technocratic approach to agricultural development in Brazil. According to this analysis, inadequate data and planning capacity, particularly in the principal state agricultural secretariats of São Paulo and Minas Gerais, impeded the formulation of sound agricultural policies. Likewise, the inadequacies of policymaking agencies were perceived to be essentially a problem of insufficient training, due to a lack of graduate programs in agricultural economics. The Foundation addressed these problems by investing heavily in the development of agricultural economics at selected universities, while also supporting policy-oriented research at key governmental agencies, which, in addition to the state agricultural secretariats of São Paulo[25] and Minas Gerais[26], also included the Ministry of Planning's Institute for Applied Economics Research (IPEA) and the Getúlio Vargas Foundation in Rio de Janeiro.

Foundation-sponsored efforts to strengthen the agricultural secretariats in São Paulo and Minas Gerais, which began prior to the 1964 military coup, were partially offset by increasing centralization of agricultural decisionmaking in Brasília under the military regime. For example, in 1973 the government established a national agricultural agency, EMBRAPA, which was responsible for planning and coordinating all research on agricultural technology. Likewise, shortly thereafter the various state-run agricultural extension services were absorbed by a single national extension agency, EMBRATER. Finally, agricultural planning was centralized at the national level with the creation of a planning secretariat within the Ministry of Agriculture (SUPLAN), which coordinated state-level planning. As a result, the state secretariats of agriculture lost considerable autonomy and no longer carried the main responsibility for agricultural planning even within their respective states.

Nevertheless, many of the individuals trained under Foundation auspices found their way into policymaking positions within the major agricultural planning, research and extension agencies of the federal government. These professionals played

25. Between 1968-1977, the Foundation provided US$1.4 million in support to the Agricultural Secretariat of São Paulo.

26. During 1963-1973, the Foundation invested US$3.8 million in the Agricultural Secretariat of Minas Gerais.

a key role in designing and implementing extensive information gathering systems for agriculture at both state and national levels. Agricultural censuses were carried out by the Brazilian Institute for Geography and Statistics (IBGE), at more frequent five-year intervals, as were agricultural land use and production censuses by the National Institute for Colonization and Agrarian Reform (INCRA). In addition, agricultural production estimates and price reporting were developed or improved at the Getúlio Vargas Foundation, the IBGE, and the Institute of Agricultural Economics in São Paulo, among others. As these agencies expanded and strengthened, demand increased for personnel trained in the rural social sciences, many of whom were trained via Foundation support to numerous aforementioned institutions. As a result, people with graduate training in agricultural economics and the rural social sciences generally encountered a favorable job market in Brazil.

Measuring the policy impact of Foundation actions during this early period, and particularly on policies affecting Brazil's rural population, is far more difficult. At the risk of oversimplification, however, it seems reasonable to suppose that this impact may have been negligible because addressing rural poverty was not then a direct objective of Foundation actions. Instead, the main goal was to increase agricultural production, and benefits to rural poor were expected to trickle down as part of an overall improvement in the agricultural sector. As discussed, however, increased agricultural production during the 1960s-1970s provided few benefits for rural communities, and indeed various lines of evidence indicate that Brazil's agricultural development model actually increased rural poverty and, in addition, contributed to pronounced resource degradation along Brazil's expanding agricultural frontier.

By the late 1970s, Forman and Saint's in-depth survey of Foundation actions in the Brazilian agricultural sector led to a new strategy emphasizing more holistic analysis and a greater attention to poverty and rights (Forman & Saint, 1978). This strategy was constrained, however, by declining Foundation resources and Brazil's still unconsolidated transition to democracy. It was only in the mid-1980s that resources began to improve even as Brazil completed its democratic transition, thereby permitting the Foundation to engage a much wider range of institutions. Finally, a focus on the Amazon and Atlantic Forest regions opened exciting opportunities to link the core issues of rural poverty, rights, and public policies. Key actions in this arena are summarized below.

Extractive Reserves

Areas designated for low-impact harvesting of forest products such as rubber and Brazil nut, extractive reserves are concessions by the government to tradi-

tional, forest-dwelling populations[27]. A campaign to gain recognition of extractive reserves, initiated by forest inhabitants in Acre during the mid-1980s, gained momentum after the assassination of Chico Mendes in 1988 and eventually won widespread support both internationally and within Brazil. At the center of this campaign was the Institute of Amazon Studies (IEA), established by anthropologist Mary Allegretti in 1986 and which received a total of US$882,000 in Foundation support during 1987-1994. Currently head of the Secretariat for the Legal Amazon in Brazil's Ministry of the Environment, Allegretti observes that:

> Up until that time, environmental conservation was widely perceived as an issue of removing people from the wilderness. Most of the first protected areas established in the US were based on this principle. The idea that traditional people had rights to natural resources, and that those rights could actually help promote environmental conservation, was relatively new. Yet, within the Brazilian context and in other developing countries as well, it has also emerged as an important principle[28].

In 1989, IEA achieved national and international prominence by gaining official recognition of 30,000 km^2 in extractive reserves. That success was followed by the creation, in 1992, of a specific governmental unit (housed in Brazil's environmental protection agency, IBAMA that is responsible for establishing and assisting extractive reserves. Since that time, a number of Foundation partners have assisted in strengthening environmentally sound economic activities within extractive reserves. Today the G-7 Pilot Program to Conserve the Brazilian Rain Forest, a US$300 million multi-lateral initiative led by Germany and the European Union, provides substantial funding for the consolidation of extractive reserves and the establishment of new ones.

Indigenous Territories

In the mid-1980s, anthropologist David Maybury-Lewis, a recognized authority on the rights of indigenous peoples, assessed the main Brazilian institutions active in this field as a basis for defining a strategy for the Foundation (Maybury-Lewis, 1984). His report identified numerous indigenous institutions and partner

27. More recently, the concept of extractive reserves has been expanded to include freshwater and marine systems utilized by traditional populations dependent on fishing for their livelihood. In such systems, common property regimes associated with community resource management have been found in many cases to enhance sustainability. Indeed, extractive reserves may prove more suitable for aquatic systems than for forests.
28. Author interview, July 2002.

advocates for indigenous rights with a wide range of agendas and intense conflicts over questions of identity, ethnicity, and representation. Based on this report, the Foundation initiated cautious support of efforts by the Brazilian Anthropological Association[29] and the National Museum of the UFRJ[30] to analyze indigenous land rights issues that were hotly contested in Brazil's constitutional assembly in 1986-1988.

By 1990, the Foundation broadened its investment to include new partners among the many pro-indigenous and indigenous organizations emerging in Brazil. The most prominent of these partners was the Nucleus for Indigenous Rights (NDI)[31], a Brasília-based NGO comprised of three lawyers under the visionary leadership of former congressman and FUNAI (National Indigenous Foundation) director, Márcio Santilli. Founded to assist with the recognition of indigenous rights secured under the 1988 constitution, during 1989-1994 NDI participated in the legal establishment of nearly one-third of Brazil's Indigenous Territories, including the 90,000 km^2 Yanomami territory along Venezuelan border. In addition, NDI was able to influence public policies through the Brazilian judiciary. In response to a petition by NDI, for example, a federal court imposed a multi-million dollar fine on three timber companies operating illegally on indigenous lands. The case of NDI reveals strategies by which other NGOs involved in issues such as the rights of African-Brazilians and women could expand their policy impact.

In 1994, NDI merged with the Ecumenical Center of Documentation (CEDI), a leading research and advocacy group for indigenous peoples led by anthropologist and Goldman Environmental Award-winner Carlos Alberto 'Beto' Ricardo, to form the Socio-Environmental Institute (ISA). Highly respected both nationally and internationally by policymakers, development professionals and community groups, ISA has become the principal reference on Brazilian sustainable development and indigenous affairs.

With ISA serving as a key anchor institution, in 1999-2000 the Foundation expanded support for indigenous peoples through a crosscutting initiative entitled *An Assets-and Rights-Based Agenda in Support of Indigenous Peoples and their Environment*. This new initiative was informed by a consultancy carried out by Professor João Pacheco and senior staff of the National Museum's Graduate Program in Social Anthropology (PPGAS) at the UFRJ, which called for increasing attention on sustainable economic alternatives, together with continued vigilance on

29. During 1986-1996, the Foundation provided US$326,000 to the ABA for work on indigenous issues.
30. During 1987-1992, the Foundation provided US$370,000 to the UFRJ's National Museum for work on indigenous issues. From 1998-2001 the Foundation provided an additional US$448,000.
31. During 1990-1995, NDI received three Foundation grants totaling US$330,000.

protecting indigenous reserves, and training and capacity building for indigenous organizations.

Working with the Coordinating Body of Indigenous Organizations of the Amazon Basin (COICA), the Confederation of Indigenous Organizations of the Brazilian Amazon (COIAB), UFAC, PPGAS, ISA, Oxfam America and other partners, this initiative seeks to support sustainable development initiatives in indigenous territories, enhance indigenous peoples' control over their natural, socio-cultural and organizational assets, and increase the role of indigenous organizations in the key decisions that affect their lives. An immediate objective is the elaboration and implementation of formal management plans for indigenous territories and livelihood enhancement. Foundation partners are exploring new opportunities to promote sustainable use of these assets, including ecotourism, arts and crafts, agriculture and agroforestry production, and certified timber harvesting.

Several recent grant actions are illustrative of this effort. One pilot program with COIAB seeks to develop environmentally sustainable economic alternatives and empower indigenous peoples and their organizations. Actions center on devising sustainable development plans, improving production, and promoting products for which new market niches are emerging such as artisan production, medicinal plants, essential oils, forest honey, and ecotourism. COIAB's work on these issues is coordinated out of its newly-established Center for Indigenous Production and Culture in Manaus, which has become a hub for promoting indigenous peoples' economic alternatives and cultural vitality.

A second effort coordinated by Pacheco and his colleagues involves research, public fora and training in support of the rights, democratic governance and sustainable development of indigenous peoples in Brazil. This includes the development of a pioneering specialized training course for indigenous leaders, staff of NGOs and government agencies and other professionals in the skills necessary to address indigenous rights, sustainable development and governance concerns. A key goal of the course is to help students better understand the complex social, economic, political and cultural dynamics involved in promoting sustainable development initiatives with indigenous peoples and to identify the institutional, human resource and policy elements that may facilitate or hinder positive outcomes.

Lastly, a Latin America-wide effort entitled the *Regional Research and Learning Initiative for Indigenous Peoples* is a twenty-four month program of research, mapping, review and reflection on the major challenges facing indigenous peoples in Latin America in the new millennium. Coordinated by Oxfam America's Office for South America, the Lima, Peru-based Institute for Common Property and other key Foundation partners, researchers have examined existing initiatives in each of five Latin American sub-regions (Mexico, Central America, Brazil, Andean Ama-

zon and Andes); mapped institutional, policy and program contexts; developed reports on challenges and opportunities, as well as offered recommendations for a research and action agenda for relevant sectors and institutions working in support of indigenous peoples throughout the Americas.

Conservation-Based Community Development

Building on the participatory approaches to conservation characteristic of indigenous territories and extractive reserves, in 1994 the Brazil Office became involved in issues related to people and conservation units. Originally entitled *People and Parks*, in 1997 staff renamed this effort *Conservation-Based Community Development* to emphasize sustainable development rather than strict biodiversity conservation aspects. This involvement is based on the premise that to be sustainable, biodiversity conservation requires benefit for and support from local communities. Today various Foundation partners are working on this issue, including The Nature Conservancy (TNC) in the Andean and Brazilian Amazon[32] the Vitória Amazônica Foundation (FVA) in the Brazilian Amazon[33] and the Socio-Environmental Institute for Southern Bahia (IESB)[34] and the Center for Alternative Technologies for the Atlantic Forest (CTA-ZM), both in the Atlantic Forest. In most of these cases, Foundation grantees are actively seeking to make protected-area policies more resident-friendly and thereby build local constituencies for conservation through sustainable community development.

One of the most prominent Foundation partners working on conservation-based community development is the Center for Alternative Technologies for the Atlantic Forest (CTA-ZM), member of an NGO agroecology network coordinated by Technical Assistance in Alternative Agriculture (AS-PTA), another prominent Foundation partner. With close links to the Federal University of Viçosa, the Center provides technical assistance to rural organizations in over a dozen municipalities in Minas Gerais state. With a total of US$657,000 in Foundation funds since 1994, the Center has played a key role in building local support for the Serra do Brigadeiro Park with the surrounding communities. Without consulting local stakeholders, the state environmental agency (IEF) originally designated 35,000 hectares for inclusion in the Park. While much of this area was covered by one of the

32. Since 1995, TNC has received four grants totaling $515,900 for work on this theme.

33. Since 1994, the Foundation has provided FVA with five grants totaling $635,000 for work on socio-environmental issues in the vicinity of the Jaú National Park in the central Brazilian Amazon.

34. IESB has received four Foundation grants totaling $612,000 for work around the Una Biological Reserve in the Atlantic Forest region during 1994-2002.

largest remnants of Atlantic Forest in the region, the original Park boundaries would also have absorbed land that had long been occupied by numerous smallholders. As a result, local opposition was building even before IEF began demarcating the Park boundaries. With strong ties to diverse constituencies, CTA-ZM was able to convene local community representatives, University-based researchers, and IEF decisionmakers to establish the Park in a more participatory fashion. These efforts led to the delimitation of a core 20,000-hectare protected area surrounded by a buffer zone roughly equal in size, where CTA-ZM and collaborating institutions promote sustainable forms of land use such as agroforestry. Using this experience as a model, IEF has adopted a more participatory approach in establishing protected areas elsewhere in the state.

Most notable perhaps has been support for the Vitória Amazônica Foundation (FVA). Since its founding in 1990, FVA has worked to promote conservation-based community development and the rights of traditional forest peoples within and adjacent to Brazil's largest protected area, the 23,000km^2 Jaú National Park in the northern state of Amazonas, and other environmentally important regions. Under the dynamic leadership of Muriel Saragoussi, FVA developed an innovative co-management scheme that defines a range of appropriate practices and policies aimed at guaranteeing the Park's future and the well being of local riverine communities. The plan, approved by IBAMA, is the first such undertaking by an NGO in the Amazon and is widely-recognized as an exemplary achievement in integrating development and conservation needs as well as a landmark effort in public-private collaboration. Together with coordinating Park management, FVA also works with the nearby communities in pursuit of viable economic alternatives based on sustainable use of forest resources. The Fibrarte Project, for example, works with women's cooperatives that produce high-quality, traditional basketry marketed by home furnishing stores throughout Brazil. Along with income and marketing initiatives, the Fibrarte Project also includes scientific research on furthering the potential of sustainable resource extraction and value-added production as an income earner for local populations.

Current Trends in Sustainable Development: from Agenda to Practice

The preceding sections reviewed how Foundation partners in Brazil are achieving major impacts in issues related to rural development, rights to resources, sustainable resource use, training and public policy. While each of these issues is extraordinarily complex, various Foundation partners have shown tremendous versatility and skill in addressing them all, not only at specific locales but at increasingly larger scales. Today, in fact, Foundation partners are not only affecting change locally, but

transforming the course of development over an immense region. ISA[35], for example, has worked to secure demarcation of extensive Indigenous Territories along the Upper Rio Negro and Xingú rivers, as well as developed exemplary forest management and income-generating programs that are exhibiting important advances. Through its integrated programs of applied research, advocacy and extension with indigenous communities to promote land and resource rights and to help develop alternative resource use and community-based sustainable development strategies, ISA is emblematic of the Foundation's work in sustainable development in Brazil.

ISA forms part of an integrated network of Foundation partners working together to advance sustainable development goals and to establish coalitions to improve coordination and programmatic synergy. Among the key partners are the Institute of Man and the Environment in the Amazon (IMAZON), the Institute for Management and Certification of Agriculture and Forestry (IMAFLORA), the Environmental Research Institute of the Amazon (IPAM), the Federal University of Pará's Nucleus for Advanced Studies of the Amazon (NAEA), Federal University of Acre's Program for Sustainable Development, and the Brazilian Biodiversity Fund (FUNBIO).

Applied research carried out by IMAZON[36] has provided a basis for defining a forest policy framework that aims to triple the area of national forests to 500,000 km^2, thereby encompassing over 14% of the Brazilian Amazon's remaining forest area. IMAZON is also working closely with the state of Acre's Secretariat for Forests and Extractive Reserves to develop a comprehensive sustainable development plan for non-timber forest products that have the potential to increase community incomes. And IPAM is developing future scenarios that illustrate how current development trends could transform extensive portions of the Amazon Basin by 2010.

In addition to providing increasing support to key partners, the availability of resources in recent years has enabled the Brazil Office of the Ford Foundation to build and strengthen institutional networks across the Amazon Basin, and to develop new donor partnerships. Support for partners such as COICA[37] has permitted the exchange of lessons in conservation and development among indigenous communities throughout the Amazon. The Brazil Office has encouraged additional exchanges by establishing collaborative projects involving multiple organizations and regions. For example, the Synergy Project, co-funded with the Brazilian Biodiversity Fund (FUNBIO), brings together four key grantees – FVA, IMAFLORA, IMAZON and Vitae Civilis – in an integrated effort to enhance community liveli-

35. Since 1995, the Foundation has invested US$1.3 million in ISA.
36. Since 1992, the Foundation has invested US$1.4 million in IMAZON.
37. Since 1995, the Foundation has invested US$502,000 in COICA.

hood options in and around several environmentally sensitive zones of the Amazon and Atlantic Forest. Similarly, ISA and IPAM are working together to map the impact of major infrastructure development projects on Amazonian communities and environment. And IMAZON, IMAFLORA and UFAC have worked together to assist Acre's *Government of the Forest* to implement its ambitious statewide program of sustainable development.

Lastly, the Foundation has established a special partnership with the Brazilian Biodiversity Fund (FUNBIO)[38] to promote sustainable development in Brazil's Amazon and Atlantic Forest regions. In 1999, the Foundation and Funbio created what has become a highly successful grantmaking partnership to promote conservation-based community development. Foundation support of US$500,000 was matched on a 1:1 basis to create a grantmaking fund of US$1 million that was disbursed to six leading Brazilian organizations following a national competition. In 2001, a second partnership fund was created with a contribution of US$350,000 from the Ford Foundation which was matched by FUNBIO/World Bank to create a fund of US$700,000 to promote innovative sustainable development initiatives in the state of Acre. Building on these successful experiences, Foundation and FUNBIO staff are now in the process of establishing a permanent endowment fund that will assist leading Brazilian NGOs in advancing the sustainable development agenda throughout the country.

Such actions illustrate the steady consolidation of Foundation partners, of the constituencies in which they operate, and of the Ford Foundation's work with natural resource-dependent communities. Through sustained focus, commitment, and identification of strategic opportunities, the Foundation has built the capacity of key institutions, forged new partnerships, and leveraged new sources of financial support. At the same time, the Foundation's approach to project and institutional grantmaking has helped advance new paradigms for sustainable development in two of the world's major tropical forests.

The term "sustainable development" may elude understanding due to a lack of tangible examples illustrating just what it is. Four decades of Foundation experience with issues related to rural poverty, rights, natural resource management, and governance provides insight into the meaning of sustainable development. The Foundation has now articulated this vision into an action plan of what its grantmaking aims to achieve: "to foster policies, practices, and institutional capacities that enhance disadvantaged peoples' authority over their natural, social, and human as-

38. The Brazilian Biodiversity Fund (FUNBIO) was established in 1996 with resources from the Global Environmental Facility (GEF) and the World Bank with the mandate to promote sustainable development and biodiversity conservation throughout Brazil.

sets, and to promote the use of those assets to improve community well being for present and future generations" (López, 1999). A fundamental goal is to help create the enabling conditions and institutional infrastructure for equitable and sustainable development that positively affect the quality of life in disadvantaged communities. This requires the alignment of key elements: strong social capital and representative local organizations; secure land and resources rights; knowledge of natural resource management, production technologies, and market opportunities; supportive policy environments, enabling institutions; and strong partnerships that help facilitate local initiatives.

Tangible examples of this vision in action can be seen in rural communities in Acre, in newly demarcated indigenous territories in the Upper Rio Negro and in smallholder settlements surrounding conservation areas in the Atlantic Forest. In these and scores of other places, Foundation support has enabled communities to assume authority over their assets and to begin to use them sustainably to improve quality of life. These efforts are demonstrating that alternative routes to development, social equity, and environmental protection are possible.

Beyond the local successes, the Foundation has helped to forge a civic coalition that is now beginning to shape broader development thinking and action. Perhaps most encouraging is the emerging public awareness of the social and environmental costs of past development practices and the view that economic growth is not an end in itself but must be combined with greater social equity, environmental protection, and democratic accountability. As the sustainable development agenda gains a stronger foothold, the Foundation and its partners are on the frontline creating the conceptual, policy, programmatic, social and institutional infrastructure necessary to advance this new development dynamic.

BIBLIOGRAPHICAL REFERENCES

ANDERSON, Anthony B. (1987). "Forest Management Issues in the Brazilian Amazon". Rio de Janeiro, Ford Foundation.

FORMAN, Shepard e SAINT, William S. (1978). *Agricultural Production, Distribution and Consumption. An Interim Program Document for Agriculture and Rural Development in Brazil, 1978-1980.* Rio de Janeiro, Ford Foundation.

LÓPEZ, José Gabriel. (1999). "Program Officer Memo: Sustainable Development Portfolio". Rio de Janeiro, Ford Foundation.

MAY, Peter H. (1986). "Northeast Brazilian Water Development". Rio de Janeiro, Ford Foundation.

_____. (1996). "Overview of the Rio Office's Environment and Development Program". Rio de Janeiro, Ford Foundation.

MAYBURY-LEWIS, David. (1984). "Indianist Work in Brazil: Consultancy Report". Rio de Janeiro, Ford Foundation.

From Science Teacher Training to Education Reform

by Maria Malta Campos

No history of education research in Brazil would be complete without taking the well-known study by Aparecida Joly Gouveia, conducted in the early 1970s (Gouveia, 1971), as its point of departure. This chapter will be no different, yet for still another reason: Gouveia's work was undertaken at the request of the Ford Foundation and disseminated in the first issue of *Cadernos de Pesquisa* (Research Notebooks) published by the Department of Educational Research of the Carlos Chagas Foundation (FCC), an institution that, since its founding by a group of University of São Paulo (USP) professors, has counted on the decisive support of the Foundation.

In the introduction of her analysis, Gouveia, a University of Chicago-trained professor at USP's Department of Social Sciences, established a time line, based principally on the research of official institutions that would be utilized by all subsequent studies including her own update carried out years later and also published in *Cadernos de Pesquisa*.

The education trajectory of the Ford Foundation in Brazil accompanies – at times in the same direction, other times counter to the flow of predominant trends – the diverse phases of educational research in this country. At certain crossroads, the Foundation called upon consultants, organized encounters, made diagnoses, and positioned itself in this context by defining its role, prioritizing objectives and identifying partners. Throughout the development of this trajectory, these objectives could diminish in importance relative to other fields of activity, encounter greater or lesser repercussions within the Brazilian academic community, or present findings that could confirm or refute the choices made. At certain points along this route, there have been significant and abrupt changes of course; at others, the modifications are more subtle and gradual, and, at times, the development of other focal points for newly prioritized action plans along with the contours in Foundation funding are less pronounced. But above all others, one initiative changed the program direction, animating the Foundation's presence in Brazil with a new rhythm[1].

1. Richard Magat, 1979. The Foundation's principal influences in selecting these objectives were: 1) individual interests by people both within and outside the Foundation; 2) external events; 3) variations in Foundation resources; and, 4) the evolution of Foundation activities.

During this four-decade journey, various approaches have been employed within the diverse areas of institutional activity. Outlining the field of education within this trajectory is perhaps a particular challenge: education, especially higher education, has always been a favored topic of the Ford Foundation (Herz, 1989). As such, in its broader sense, it has often touched various other programs through their connection with universities and research centers. This chapter takes a more limited focus – on education as a specific field of knowledge and social activity.

The Evolution of Educational Research in Brazil

The first phase identified by Gouveia started in 1938 with the establishment of the National Institute of Pedagogical Studies (INEP)[2]. This period of nearly 20 years' duration is characterized by the predominance of educational psychology. In 1956, Brazilian and Regional Research Centers were established in the then national capital, Rio de Janeiro, and in five state capitals: Porto Alegre, São Paulo, Belo Horizonte, Salvador and Recife. In this second phase, research revolved around the relationship between education and society and was carried out by teams of social scientists. New themes, such as social mobility and education in São Paulo, and race relations in the southern region of the country, indicate an ample scope of analysis of a sociological nature.

Gouveia identifies 1964, the start of the military regime, as the year that marked the transition to the third phase when the theory of human capital and the concept of education as investment signaled the appearance of studies of an economic nature that predominated until the 1970s. By that time, the Foundation's Brazil Office, opened in 1962, was already active.

As revealed through Gouveia's careful survey of research projects coming to an end or still underway between 1965-1970, the fact that one theme or type of approach predominated during a certain phase does not mean that other matters ceased to exist. Even so, a smaller number of studies on teaching methods and educational innovations are found in this period.

Beginning with a classification by subject and methodology and an evaluation of the institutional research base in education during these five years, Gouveia highlighted the lacunae and the problems as a way to signal the sort of objectives and strategies the Foundation could adopt for action in this field: limited support

2. INEP, today known as the National Institute for Studies and Educational Research, is part of the Ministry of Education. Concerned with studies, analyses and documentation, it publishes the *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, launched in 1944 , the oldest such journal in the country, together with *Em Aberto*. More recently, it is organizing and centralizing compiled data for performance evaluations at diverse education levels.

from official agencies for educational research, weak university infrastructures, lack of professional training for empirical research and data analysis, and, in counterpoint, the lack of familiarity and interest of researchers from other fields of knowledge in relation to educational problems.

Retracing the thread of this trajectory, Gouveia published an article in 1976 that sought to give continuity to her analysis by covering papers presented at annual meetings of the Brazilian Society for Scientific Progress (SBPC), projects financed by INEP and articles published in *Cadernos de Pesquis*a between 1970-1976. The article indicated a growth trend in qualitative and quantitative research on pedagogical themes: curricula, programs and methods of teaching. On the other hand, she noted a near total absence of work on education policy and organizational analyses of schools and of the bureaucracies of government agencies. Relating this absence to the political climate of the time, Gouveia comments that these themes "are perhaps being avoided, principally by researchers who seek government support" (Gouveia, 1976, p. 79).

Luiz Antônio Cunha (1979) identifies a fourth phase in this history, marked by the expansion in post-graduate programs in education throughout the country beginning in 1970. The output of studies and research became concentrated within these programs, especially in the form of Master's theses and Doctoral dissertations. In the 1970s-1980s, the number of dissertations and theses in education increased significantly across the country exceeding 295 between 1971-1975, and reaching 1849 defended theses between 1986-1990 (Campos & Fávero, 1994, p.7). As Miriam Warde (1990) observed, all this work could be considered research. It is undeniable that the implementation of a system of post-graduate studies such as Brazil's – that was incorporated into government science and technology development plans and received official budget support and federal evaluation – had a significant impact on the country's research production.

The location of this output within the university allowed educational research to gather new themes and theoretical approaches. Largely over the second half of the decade, there was growing concern with social and ideological questions that reflect the beginning of a long political transition with the emergence of social movements and the struggle for the redemocratization of the country (Campos & Fávero, 1994).

The first state and municipal opposition governments, elected in the 1980s, opened the way for a review of education policy and inaugurated a period of greater dialogue between researchers and education managers. As the Constituent Assembly drew closer, groups of university educators and representatives of education systems formulated proposals and worked with legislators. This movement also accompanied the preliminary discussion for the new National Education Law (Lei de Diretrizes

e Bases da Educação Nacional, LDB) that would not be fully approved until 1996, at another political conjuncture.

The academic output of this period is marked by this involvement. Highly critical and full of accusations, proposals and demands, a large part of this output was unleashed at the annual meetings of the National Association of Post-Graduate Studies and Research in Education (ANPEd)[3], at the Brazilian Education Conferences (CBE)[4], at regional encounters, and at sub-regional meetings with the proceedings disseminated principally in such new education journals as *Educação e Sociedade* and the *Revista da ANDE* of the National Education Association, both created by entities comprised of educators and researchers.

In the 1990s, it is the government, principally at the federal level, that retakes the initiative. The period is marked by education reform with the introduction of new management and monitoring programs for the education system, modernization of educational statistics, creation of evaluation systems to gauge student learning at all levels of instruction, implementation of a new finance mechanism for basic education, acceleration of the decentralization of school and school system management and educational units, introduction of measures to regulate the flow of basic education students, modernization of curricula, and changes in teacher training qualifications. INEP, after a threat of extinction during the Collor administration, was strengthened and modernized, resuming its former role and prepared for this new context.

The evolution in research exhibited important changes, perhaps indicating a new phase in the time line. Parallel with the expansion of post-graduate studies (principally through the opening of new Doctoral programs), interdisciplinary research teams were established in research centers outside post-graduate programs and university departments. Focusing on large-scale diagnostics and evaluations, this work was based on the use of large bodies of quantitative data and sophisticated statistical methodologies. There is not usually very much communication between these two types of institutions, leading to a certain polarization in the theory and methods of research adopted (Campos, 2001).

Presented in a highly condensed fashion, this is the background against which the Foundation has worked in Brazil. It is an evolving context with conflicts, im-

3. ANPEd was created in 1978. Different from most scientific associations, together with institutional members representing the post-graduate programs, it also admitted individual members who, over the long term, gave it a more combative and militant character to its activities. In its early years, it housed the Institute of Advanced Education Studies (IESAE) of the Getúlio Vargas Foundation in Rio de Janeiro, that included a distinguished group of education researchers. IESAE was disbanded at the end of the 1990s (Fávero & Fávero).

4. CBEs were conducted biennially beginning in 1980 by three representative education entities including ANPEd. From the mid-90s, under the name CONEd, the National Education Congress, this event was organized by unions.

passes, inertias, resistances and openings that react in various ways to the priorities adopted by the institution.

The Foundation's Role in Education

In his 1993 analysis of Ford Foundation activity in Brazil, Sérgio Miceli emphasizes one of the dilemmas which confronted the first consultants to visit the country: was it more important to concentrate efforts on the formation of technical development teams or to overcome "the urgent needs of millions of illiterates?" In the same way as in the United States when the Foundation broadened its scope of operation at the end of the 1940s (Leonard, 1989) the selected strategy was to support the academic training of a new generation of technicians and specialists who could stimulate economic development in the country (Miceli, 1993).

Analyzing the first documents prepared by the Foundation during this period, Simon Schwartzman notes that the initial focus of interest was the appearance of Brazilian higher education in the eyes of North American specialists: "unorganized, confused, if not chaotic, and generally of low quality"[5] (Carmichael, quoted in Schwartzman, 1993, p.183). The first efforts, then, were directed at this field with the objective of stimulating teaching activity and financing an adequate infrastructure for research and teaching, initially in areas such as engineering, agronomy, administration and economics (Miceli, 1993, pp. 40-41).

The Foundation sought to modernize the university that was still imprisoned by organizational and power structures inherited from the past, anticipating some of the reforms that would be adopted at the end of the decade by the military regime.

As Miceli shows, the social sciences gradually came to occupy the place of the earlier areas of study and to become the Foundation's favored field of action in Brazil by being understood as instruments necessary to attain three central goals: economic growth, strong democratic institutions, and social reform (Miceli, 1993, p. 43).

Evidently, education was also understood as an important area for development. As mentioned, Gouveia had already noted in the 1960s the predominance of human capital theory that conceptualized the value of education as an investment. Yet, as Schwartzman (1993) indicates, although a large part of Foundation funds were targeted toward higher education and research in different fields, scarcely one-tenth of the total granted over three decades was directed at education in the strict sense.

5. These analysts generally did not take into account the European tradition that had marked the formation of many institutions of higher learning in Brazil. The so-called "Paulista sociology school," that received considerable Foundation support years later, was the offspring of a French mission, integrated, among others, by Claude Lévi-Strauss and Roger Bastide, who, in the 1930s, collaborated on the creation of the Faculty of Philosophy, Sciences and Letters at the USP (Martins, 1998).

In addition to higher education, there was a surge of interest in secondary education at mid-decade. According to a study by Richard Krasno (1975) there was a belief in the 1960s that the expansion of secondary education[6] could meet the demands of the most modern sector of the urban labor market. As a result, funds were used principally to help universities develop innovations in teacher training, for the development of science curricula, for educational testing and applied linguistics[7] (Krasno, 1975, p. 2).

A look at the diagnosis written by George Little just before the 1964 military coup shows the problems that this course of action was designed to confront. Little reflected on the educational reality of the country after the recent passage of the LDB in 1961 in which half the population remained illiterate[8]. His report opens by confirming that the Brazilian education system was in a transition phase. Reflecting on the period, he mentions Celso Furtado's economic plans and the role of Education Minister Darcy Ribeiro, and curiously, notes the influence of "ideas coming from outside Latin America" citing as an example the works of John Dewey. Although produced at the same time as the blossoming in Brazilian popular education was taking place under the inspiration of Paulo Freire, this phenomenon goes unmentioned in Little's text (Little, 1964, p. 3). Analysis of the data on secondary education in Brazil, including both technical and teacher training courses, indicated grave problems of low systemic coverage, various teaching periods per day, inadequately trained teachers, paucity of didactic material, nonexistent vocational orientation and absence of community participation in the school.

The Foundation's Annual Reports for the years 1960-1964 noted the principal grantees in the education field: the Brazilian Institute of Education, Science and Culture (IBECC), attached to USP, for improvement of science instruction; and the State of Guanabara (now the metropolitan region of Rio de Janeiro), for the improvement of primary education in disadvantaged districts of Rio de Janeiro. During this period, the Committee for Advanced Training for Higher Level Personnel (CAPES)[9] received US$6.3 million (in 2001 values) for an ambitious program of post-graduate training for teachers and researchers in the exact and biological sciences (Kidd, 1963). With only these two grants addressing basic education, this expenditure totaled less than 6% of all Brazil Office spending over the four-year period.

6. Before the 1971 LDB, secondary education covered two periods. The LDB goined the first to elementary education which was thereby extended to eight years. This structure was preserved in the 1996 LDB.

7. Linguistics were viewed as an important area from which to advance language instruction.

8. The 1961 LDB endured a long ratification process marked by intense national debate between proponents of public education and groups who sought government resources orf private schools.

9. CAPES is a national organization of the Education Ministry that evaluates, certifies and finances post-graduate programs in all fields of knowledge.

The Guanabara initiative, known as the *Favela Education Project*, merits special consideration as one of only two such projects to garner Foundation support: it was targeted at the primary school level and directly supported by a government agency. The positive evaluation conducted by Paul Bowman in 1965 revealed a partnership between the US Embassy, the PABAEE (Brazilian-American Assistance Program for Elementary Education) teacher-training program in Belo Horizonte – inspired by the ideas of Dewey – and an understanding of the project as being a type of compensatory education. Companion to the school experience was the development of a research program initially coordinated by Josildeth Gomes Consorte. Other researchers helped shape the curricular orientation. Havighurst[10], for example, suggested a home economics course for girls that was implemented at one of the schools. Bowman's report is also interesting for revealing the interrelationships surrounding the "Apple of the Eye" ("menina dos olhos") project carried out in Rio de Janeiro with support from the Foundation's Brazil Office, the US Embassy and university groups (the project utilized, for example, the computer at the Catholic Pontifical University of Rio de Janeiro – PUC-RJ).

The emphasis on secondary education, principally at the middle-school level, is presented in a document that justifies a cluster of endowments for seven institutions of higher learning in Rio Grande do Sul to be administered by the state's PUC. A June 1967 memorandum from David Bell to McGeorge Bundy, then Foundation president, expressed the consensus of Brazilian educators on the principal bottleneck in the education system: the initial cycle of secondary instruction – middle school.

Highlighted as one of the principal causes of this problem, the lack of qualified instructors had been targeted by Ministry of Education initiatives in 1965-1966 that proposed to shorten the duration of university-level training from four to three years and create multivalent teachers proficient in science, literature and social studies. The memorandum mentions that, parallel to this initiative, the faculties of Philosophy were being restructured into "modern faculties of education," and that the Foundation had supported a grant to the Federal University of Rio de Janeiro (UFRJ) to implement this change.

Parentheses are required here because it was precisely this aspect of university reform to which Cunha (1991) attributes responsibility for the distancing that took place from this time on between university teachers and researchers in education and their colleagues in the human and social sciences, contributing to the stag-

10. This is likely Robert J. Havighurst of the University of Chicago, co-author with J. Roberto Moreira of *Society and Education in Brazil* (1965). The two worked together in INEP management in 1956. In his document, Bowman cites only the surname.

nation of a once fertile collaboration that Gouveia had identified among the Regional Research Centers during the previous decade. A report cited by Schwartzman (1993, pp.186-187), of a mission headed by Meredith Wilson in 1965, sounded the same alert, taking exception to the goal of removing teacher education from the faculties of philosophy and remarking on the lack of general education for teachers.

The selection of the state of Rio Grande do Sul (oddly described as the "Texas of Brazil" likely due to the fact that, during that period, it was a major cattle-producing state with large expanses of level terrain, or *pampas*) was justified as much for its political importance – being the home of both the then president and education minister – as for its relatively high educational development including an impressive network of private institutions of higher learning that offered teacher training programs in cities throughout the state: Pelotas, Caxias do Sul, São Leopoldo, Ijuí, Santa Maria, Passo Fundo and Uruguaiana[11].

Investment in the expansion and improvement of the quality of these institutions, with the introduction of the previously mentioned innovations, would make it possible to construct an exemplary teacher training model for middle-school teachers that could serve as a model for public universities across the country. Funds were channeled for salary enhancement for a group of teachers to work full time and to support low-income students seeking to train for a career in teaching. The estimated budget total at the time was US$400,000 but rose to US$590,000[12] by the end of the project in 1971 (Bell, 1970, p. 3).

Forty years after this experience, similar questions remain in the national debate on teacher training, illustrating that the reforms conceived in that era encountered much stronger resistance within the Brazilian university than Bell expressed in his 1967 memorandum. The shortened training programs (*licenciaturas curtas*), as they came to be known, and the introduction of disciplines that incorporated more than one area of knowledge (for example, social studies in place of geography and history) were consistently opposed by teachers associations and by academic bodies who criticized the proposals as damaging to the quality of instruction[13].

The connection between actions targeting higher education and those concerned with prior stages of education are of interest. They demonstrate the difficulty of establishing frontiers between support for education "in the strict sense" and support for the different areas of knowledge and research within the univer-

11. Monica Herz (1989, pp. 110-111) attributes this choice to a concern with the rural situation in Brazil and across Latin America in general.

12. Historical values.

13. Curriculum reform for middle-school education at the end of the 1990s recommended the clustering of large areas of knowledge, generating an intense debate.

sity. For example, among the justifications presented by consultant Charles Kidd for a project to strengthen post-graduate science and technology programs under the major grant made to CAPES are the following arguments: 1) stimulation of the quantitative rationale is important to the development of a culture with a strong humanist tradition; and, 2) the need for university reform is better accepted by basic science researchers because of their greater familiarity with US universities (Kidd, 1963, pp. 1-2). The first argument is reflected in education projects favored by the Foundation in certain periods, such as for example, training in quantitative research methodologies, the development of proficiency in educational testing, and the generation of diagnoses based on census data. The second is of interest because it demonstrates the influence that science-education groups always had over educational research.

In the second half of the 1960s, the largest Foundation project targeted technical instruction. The concern with professionalizing teaching at the secondary level was already present in various documents prepared in support of Foundation activity at this time. For example, project funding for the National Technical School, identified as the most important secondary-level technical school in the country, was targeted to the development of a three-year post-secondary program to train production engineers. Between 1965-1970 this program garnered a total of US$5 million, in 2001 values, including resources to extend the program to the other five technical schools across the country. This could be classified as higher education, except for the fact that it was based at a secondary technical training establishment[14].

The report prepared by K. N. Rao (1975), a New York-based program officer, that brought an end to this support, contained a positive project evaluation, showing the broad interactions required to achieve success. The partners included the Ministry of Education, the Federal Education Council ("led by non-traditional educators willing to give new approaches a chance"), the private sector, Oklahoma State University, experienced professionals from similar projects in other countries such as Pakistan, and finally, the World Bank, which supported some of the costs for the continuity and expansion of the program.

Table 1 indicates 2001 values of Foundation grants made within the field of Education Reform during this period. The year 1971 is included in Table 1 because several important grants were extended through that period. As explained below, 1971 also marked a significant departure from previous Education programming.

14. Richard Magat (1979, p. 29) notes that the president of the Foundation from 1956-1965, Henry T. Heald, shaped the interest in engineering, one that began and ended with his tenure.

Table 1. GRANTS MADE IN EDUCATION REFORM 1961-1971

(in 2001 dollars)

Years	*Grantee*	*Purpose*	*Total*	*%*
1962	State of Guanabara	school upgrades	1 271 186	8.7
1961-1971	IBECC/FUNBEC	science instruction	3 221 980	22.1
1964	UFPE	science instruction	828 729	5.7
1967-1970	UFBA	language instruction	366 677	2.5
1967-1970	PUC/RS	teacher training	3 125 995	21.5
1967	UFRJ	education department	523 076	3.6
1964	Institute of International Education	studies abroad	83 798	0.6
1965-1970	National Technical School	engineering	5 149 588	35.3
Total			14 571 033	100.0

Source: Ford Foundation.

As Table 1 shows, support for the engineering program at the National Technical School consumed 35% of all resources disbursed until 1971. The second largest expenditure was for science instruction by FUNBEC, the Brazilian Foundation for the Development of Science Instruction (FUNBEC)[15] and the third was for multidisciplinary training for middle-school instructors in Rio Grande so Sul. The set of secondary education projects, for teacher training in particular, but also including the production of didactic materials, utilized 56% of resources devoted to this field, thereby justifying the title of this chapter.

Under the classification "higher education and scholarship" came a series of grants targeted at improving diverse aspects of higher education and benefiting universities in various regions of the country. Economics, business administration and basic sciences were the primary focus, however, toward the end of the

15. The role of Isaias Rao, USP professor and IBECC founder (later renamed FUNBEC), was decisive to this initiative that also received support from the Rockefeller Foundation, UNESCO and the Brazilian government (Sharpe, 1974, pp. 25-26). The area of science instruction continued to demonstrate notable capacities to mobilize for funding support across the years.

decade, an increasing number of grants were made to the social sciences, as indicated in Table 2.

The Carlos Chagas Foundation (FCC) in São Paulo and the Getúlio Vargas Foundation (FGV) in Rio de Janeiro received funding for the development of educational tests: the first aimed at university entrance examinations and the second geared toward research and training in this field. In 2001 values, these grants totaled US$1.2 million and US$2.2 respectively.

From 1960-1969, the area of higher education received a total of US$52.6 million, five times more than education reform that garnered only US$11.3 during the same period (see Table 4 in Chapter One). This demonstrates, therefore, that between the two fields that have comprised the education program, basic education and teacher training for pre-university-level instruction lost favor once priority was given to teaching and research at the graduate and post-graduate levels.

The "Miracle" Decade

Schwartzman (1993, pp. 188-190) emphasizes the pivotal role of two meetings coordinated by the Foundation's Brazil Office – the first held in Buenos Aires in 1970, and the second in Rio de Janeiro a year later – in redirecting its education programming.

The principal recommendations that resulted from the Buenos Aires encounter, that included the participation of Aparecida Joly Gouveia, Patrício Cariola, Ernesto Schiefelbein and Aldo Solari together with a group of US specialists, were shaped by concerns with preserving the initiative of Latin Americans and avoiding unilateral imposition of proposals generated in the United States. As Schwartzman observes, the region was under the sway of dependency theory and many countries were ruled by military dictatorships. The Foundation, therefore, should support the creation of a competent modern leadership, strengthening research and the capacity for initiative at certain universities that were considered "key." It should also seek to reach specialists in the social and behavioral sciences and not just education researchers (Schwartzman, 1993, p. 190).

The change from an emphasis on action plans, as had been the case in the previous decade, to a focus on strengthening strategic groups within the Brazilian education scenario and, through them, to influence the innovations seen to be necessary for the educational system, was also recommended in a critical evaluation of the final results of the Rio Grande do Sul teacher training program written by Richard Sharpe in 1974. Sharpe questioned the expectation that a program developed by private faculties in the interior of the state could have an impact on national education policy and on public universities. While recognizing the local benefits of

the program, he noted that the federal government, particularly the Federal Education Council, was responsible for far more daring initiatives during those years and that these did have national impact. As Rao noted in his laudatory evaluation, the consultants who recommended the project failed to take into account the *de facto* centralization of the Brazilian system. With some irony, Sharpe hinted that one of the benefits of this costly project was that it enabled Foundation staff to gain a better understanding of the "real operational problems of Brazilian education through first-hand exposure to the trials and tribulations of the eight faculties participating in the project" (Sharpe, 1974, p. 8).

In a 1971 report that summarized the principal conclusions of the Buenos Aires meeting, Sharpe effectively carried out a diagnosis of the Brazilian education system and highlighted three areas for Foundation priority. Gouveia's study was included as an annex to his report. It is surprising to examine it today, because he presaged, with exceptional clarity, many of the options that would be more decisively adopted only twenty years later.

"Never," Sharpe announced, "has the climate for educational improvement in Brazil been so promising," perhaps revealing excessive enthusiasm for the decisive style of the military regime in promulgating new education legislation that sought to address many of the problems identified by previous consultants.

Based on Gouveia's report, that had outlined serious deficiencies in educational research, Sharpe reaffirmed the option to strengthen groups in selected research institutions in order to promote studies and greater understanding of educational problems, identifying new areas for reform while evaluating those reforms already underway. He proposed five priority themes for this support: 1) the relationship between education and the labor market; 2) education costs; 3) intervening factors in the education process; 4) curricula and teaching material for primary and secondary levels; and, 5) the development of educational tests (Sharpe, 1974, pp. 5-7).

Support for the creation and development of the Department of Educational Research (DPE) at the Carlos Chagas Foundation was a natural result of this diagnosis. This institution, that had already received Foundation funding for educational testing the decade before, fit the profile outlined by diverse Foundation consultants: it had links with the university but was an independent institution; it had a small but experienced team of interdisciplinary researchers; it demonstrated mastery of quantitative analytical techniques and offered indications of future self sustainability. From 1971-1973, the FCC received US$1.8 million, in 2001 values, to develop various research projects that also included the training of new researchers[16].

16. Evaluation of the work carried out by the DPE is contained in a highly favorable 1975 report by Richard Krasno. He characterized the team of six researchers and their assistants as a "productive, hard-working, research group."

Three additional independent social science research centers, also classified by the Foundation as working in the field of "higher education and scholarship," received major grants: the Brazilian Center for Analysis and Planning (CEBRAP), the Brazilian Society for Instruction (CEAA) and the University Research Institute of Rio de Janeiro (IUPERJ). Founded by a man who would one day become president of Brazil, Fernando Henrique Cardoso, CEBRAP attracted numerous USP professors who were forced into retirement by the military regime. In spite of the expectations of Foundation staff of collaboration between the social sciences and education, CEBRAP's sociologists, economists and political scientists demonstrated little interest in this line of work.

An important initiative in the education field during the 1970s that consumed US$3 million – or nearly 10% of the total US$32 million dedicated to higher education – was a program to support the projects of individual researchers and the funding of post-graduate scholarships. This project coordinated periodic competitions and had a consulting committee comprised of four Brazilian researchers. A careful look at the list of recipients of this support for research and post-graduate studies at US universities reveals names of individuals who have proven influential in the area, who have occupied key positions in ANPEd, in the university and in Brazilian education policy. This fact was already quite apparent to Krasno who commented in his 1975 evaluation that: "a critical mass of well-trained, highly motivated, education researchers is emerging and their influence is clearly noticeable" (Krasno, 1975, p. 24).

Amidst this significant degree of support for higher education, most was targeted at other disciplines, principally the social sciences (see Table 2), but with certain exceptions: two grants for research and education research training were made to the Federal Universities of Ceará (UFC) and Minas Gerais (UFMG) of US$335,000 and US$346,000, respectively. Both programs received highly positive evaluations from Krasno in his 1975 report.

During the 1970s,the field of education reform received no new support but rather saw the conclusion of previously funded projects, as mentioned earlier. Between 1972-1981, no grants were made in this area.

Return to Democracy

At the close of the 1970s a significant change took place in exactly the institution that had been closest in orientation to that of the Foundation. Foreshadow-

Likewise, *Cadernos de Pesquisa* was lauded as being "one of the few educational research journals published in Latin America" and closed by predicting that the FCC would soon be capable of self-financing (Krasno, 1975, pp. 6-8).

ing the new political and ideological climate of the coming decade, FCC's Department of Education Research, comprised largely of women, formed a group to develop research on the condition of women. Thus, between 1977-1979, two grants totaling US$564,000 were made to this institution whose focus no longer remained on education in the strict sense.

Over the years, a growing portion of Foundation funds to this new line of study went to support research of a broader sociological nature. Fúlvia Rosemberg (1993, p. 226) classified the professionals who received support from the first five FCC Competitions for Research on Women. The highest percentage of support during those years was for research conducted by social scientists, psychologists and historians. A more recent evaluation of the same program illustrates that, during the 1990s, this tendency persisted in spite of efforts to stimulate studies on education and gender relations (Bruschini, 2001). Between 1982-1991, these competitions received a total of US$1.4 million to support research, seminars and publications highlighting a major incentive for data on gender relations in diverse areas of knowledge and contributing to the formation and consolidation of research groups on this theme across the country.

Among these grants, another small team of FCC researchers and consultants in the field of early childhood education[17] received support to develop a series of studies, courses, documentation and policy analysis in the area of nursery and preschool attendance that later evolved as a center of reference on this topic. This line of investigation was on the cutting edge of education research and continues to be developed by the FCC with the support of other donors and women's studies groups. Day care corresponded to a marginal interest in the field of education but was a sensitive issue in the realm of social movements and the new conceptions of women's and children's rights that gained strength during the democratic transition.

Schwartzman expressed a certain skepticism regarding the prominent use of action research by educators that was a feature of the 1980s. According to Foundation records, a few of the education reform grants of this period probably possessed such characteristics: four in Bahia to support African-Brazilian education programs and one to the FCC to facilitate a conference on race and primary education. The total support for these initiatives was US$311,000, scarcely 1% of Foundation spending during that decade (see Table 4 in Chapter One).

Meanwhile, a search through the contents of Foundation Annual Reports of the period indicates that work classified under Urban Poverty, Rural Poverty and Resources, and Women's programming included substantial support for educational

17. This team initiated with the participation of Fúlvia Rosemberg and myself, among other researchers who collaborated on successive projects.

projects within these areas as well as the Education and Culture Program, that was largely directed to the social sciences.

Such proposals took on a clear intervention focus in disadvantaged urban and rural communities, principally in the areas of child care, pre-school education and public education, and were often coupled with projects involving women's groups organized into community associations. Toward the end of the decade there was also a surge in concern over street children.

One of the recipients of such support was the Study Group on Education, Research Methodology and Action (GEEMPA), perhaps the only one with a sharp focus on education. Under the direction of Esther Grossi[18], the Porto Alegre-based NGO conducted studies on math and literacy instruction and on alternative curriculum proposals for children aged 0-6 and for those in the first years of primary school (Ford Foundation, 1981). The focus of this work was on cognitive development of children in disadvantaged communities with high indices of scholastic failure. This topic became part of the educational debate when the critique of cultural deprivation theory provoked a shift in the focus of research whereby the spotlight on the characteristics of the child was redirected toward the inadequacies in the type of education received.

There was a sharp change as well in Foundation priorities during the years of *abertura* (opening) when compared with strategies defined in the previous decade. Support for social science research programs retained continuity under the higher education rubric. As such, the increasing preoccupation with the living conditions of disadvantaged communities, particularly women, African-Brazilians and indigenous peoples gave priority to a series of interventions located in various regions of the country. The action was noted as follows in the Foundation's 1986 Annual Report: "During the next several years, the Brazil office plans to increase the portion of its budget devoted to problems of the urban poor and to modify strategy in this program area. [...] Under the revised strategy, Brazil office staff will try to identify a small number of locally-based organizations that offer exceptional promise to change living conditions by strengthening community self-reliance" (p. 8).

It appears, then, that the strategy criticized by Schwartzman was not localized only among educators, but was in fact the focus of the Foundation itself during this period. This orientation hinged more on community-based action that had already been defended, as Miceli indicates, in Latin American meetings had taken place in previous decades. The other position, that advocated a strategy targeted toward academic centers of "excellence" had always predominated, but was perceived

18. Esther Grossi later became secretary of education for the city of Porto Alegre between 1989-1992, and a member of the Workers Party (PT) was later elected as representative at the federal level. GEEMPA remains active.

by the Ford Foundation to have lost ground vis-à-vis a "growing sensitivity to questions of equality and social well being, the dramatic disparities in income distribution, the levels of scholarship, and citizen political participation" (Miceli, 1993, p. 80).

Another factor that could have played a role in stimulating the dominant research of the era, as identified in Miceli's analysis of the evolution of the social sciences, is the growth in the importance of anthropology which since the 1970s (Miceli, 1993, p. 69) had defended handcrafted qualitative studies. Neither should it be overlooked that the Foundation's budget limitations during this period could also have contributed to the preference for smaller projects.

The Time of Reforms

In the closing years of the 1980s, the Foundation announced an important change of direction in its education programming that coincided with Brazil's 1988 ratification of a new Constitution and the expectations it generated for government action based on these new political and legal foundations. Public policy on basic education, analyzed repeatedly over previous decades, had in fact received little Foundation support throughout the years.

In the meantime, various state- and federal-level initiatives beginning in the latter half of the 1980s signaled important changes in Brazilian education policy along the lines of educational reforms implemented in numerous other countries and funded by agencies such as the World Bank. The 1990 *Education for All* conference held in Jomtien consecrated the priority of making basic education available to all children, within innovative curricular formats and in response to new labor requirements and citizen political participation (Campos, 2001).

In this regard, it appears that the Foundation was running behind the wave of reform, not ahead of it, as it had in former decades. According to Nigel Brooke, the representative of the Brazil Office at that time, Joan Dassin, was convinced that many of the difficulties of Brazilian higher education originated in the basic education system. With this change in perspective and the fact that "the door was closing on the previous period of Foundation history," a series of grants to entities responsible for post-graduate programs in the social sciences were brought to an end[19]. With an initiative by Bradford Smith, Dassin's immediate successor in the representative's post, David Plank was asked in 1993 to recommend guidelines for this new phase of grantmaking.

In reality, some of the projects approved at the beginning of the decade were already part of this new line of work that would later be labeled Education Re-

19. Author interview with Nigel Brooke, June 2002.

form: the creation of USP's Center for Higher Education Research (NUPES) in 1989, and support for studies on scholastic trajectories conducted by physicist Sérgio de Costa Ribeiro at the National Laboratory of Scientific Computation which later had a major impact on the formulation of the basic education policies to be implemented during the 1990s. As Brooke relates, this researcher "greatly influenced Joan Dassin and Brad Smith [...] on the basis of his statistical demonstration of the reality of pupil grade repetition"[20].

Annual Reports until 1993 exhibited little change in relation to grant recipients in education with the exception of the aforementioned. However, a 1995 document presents a different tone. For the first time, the Education Reform portfolio calls attention to the grave situation of primary and secondary education. The three program goals now proposed – 1) generate a diagnosis of the system's most critical problems; 2) develop new evaluation methodologies; and, 3) encourage participation at state and municipal levels – followed several of the recommendations resulting from Plank's evaluation two years earlier (Ford foundation, 1995).

Plank's report reconsidered numerous points covered by Sharpe's 1971 analysis. In effect, Brazil's basic education dilemmas had changed little since then: low system coverage in many regions, serious quality problems, high rates of pupil repetition, inequitable funding at different levels and across regions, low scholastic indices among African-Brazilian and rural populations, etc. As the report stated, with the proviso that an emphasis on basic education would not herald the abandonment of secondary and higher learning: "It is nevertheless essential to recognize that ensuring access to basic education of acceptable quality is prerequisite to the solution of a host of other problems in Brazilian society, including the problems that must be faced at higher levels of the educational system" (Plank, 1993, p. 3).

Analyzing the disparity between the relative economic development Brazil had achieved and its education situation, Plank reinforced some of the arguments made by the new federal government in 1994 in favor of education reform: resources available for education were not insufficient but poorly utilized; the greatest basic education problem was repetition rather than drop-out; and, the most urgent question was quality not quantity. To confront these issues of systemic inefficiency, the Foundation proposed a prescription endorsed by Plank: the construction of a quality monitoring system via the application of tests of student learning; greater attention to mechanisms of finance and cost effectiveness; and emphasis on teacher training, among other measures (Davies *et al.*, 2002).

20. E-mail from Nigel Brooke to author.

The report indicated that many efforts had already been aimed in this direction with the support of international agencies such as the World Bank[21] and the UNDP. The Foundation's role in relation to these initiatives was discussed in order to evaluate its possible contribution to such a gigantic undertaking in a country of Brazil's dimensions. Plank recommended a strategy of finding an equilibrium between support for research and more direct action in support of changes in education policy. He defined three programmatic areas: transparency and accountability, community education and school culture[22]. These choices are interesting, but only the first one corresponds to the diagnosis prescribed. As such, the two others were not included in the action plan pursued by Nigel Brooke, who entered the Foundation arena in 1994 in the role of program officer responsible for the Education Reform portfolio.

Brooke had participated, over the previous two years, in the reforms introduced in Minas Gerais, one of the states that had anticipated the orientation followed more decisively by the Ministry of Education as of 1994. He clearly perceived that he wouldn't get far with piecemeal support for partnerships with "alternative" organizations. "Support for community organizations," notes Brooke, "is important for the individuals involved but it doesn't lead anywhere. In terms of the Foundation's strategic planning, you have to foster a much broader discussion [...] even helping to test new policies that can be adopted on a wider scale"[23]. The decision to focus on the public school followed his vision of the need to focus on general systemic solutions that – at the level of basic education alone – has 32 million students.

An international conference on education held by the Foundation in Ouro Preto in 1997 focused on creating a common agenda for the Education, Knowledge and Religion sub-area of its EMAC (Education, Media, Arts and Culture) division. Representatives of the Foundation's numerous worldwide field offices were in attendance together with several consultants including Vanilda Paiva of Brazil.

In summarizing the trajectory of the Brazil Office program, Brooke highlighted three areas in which work was concentrated: 1) development of information on the function of the education system; 2) adoption of policies to induce school innovation; and, 3) construction of management capacity to implement and institutionalize innovation. As underscored in an interview with Brooke, this course of action

21. For a critical evaluation of the role of the World Bank in Brazilian education reform, see the book by De Tommasi, Ward & Haddad (orgs.), 1996.

22. Unaware of accounts realized by ANPEd in 1993 with the support of the CNPq stating that a number of such studies had been conducted by universities criticizing the lack of organicism and interaction of these studies with a systemic vision, Plank asserted that qualitative studies on school culture were neglected within the country.

23. Author interview with Nigel Brooke, June 2002.

in the Brazil Office was in distinct contrast to the dominant pattern of Foundation field offices that continued to focus on higher education (Ford Foundation, 1997).

A 2000 document by Brooke, written after his appointments as representative, justified and synthesized the work carried out in the second half of the 1990s, and describes "the transformation of what was a social science development portfolio into the current program to improve basic education governance that has taken the portfolio out of the field of higher education and scholarship and into the field of education reform" (Brooke, 2000, p. 3).

In a retrospective of previous decades and a description of the US program, the document illustrates that "the mounting evidence of Brazil's backwardness regarding basic education coverage and results had made it progressively more difficult to justify the exclusion of basic education from the Foundation's programmatic activities" (p. 5).

Two principal initiatives are highlighted: 1) now designated as "strengthening education governance," aimed to disseminate policies and competencies necessary for democratization of the school and its management, to which was being targeted two-thirds of the resources of that budget line; and, 2) the struggle against racial inequality, a direction which had been addressed since the previous decade and that had gained increasing stimulus during this phase.

The emphasis on management of systems and school units was justified in order to achieve improvements in the quality of basic education. The document noted that the increasing municipalization of basic education across the country did not alter the large social and regional inequalities as expressed by the principal education indicators. Cognizant that advances in the direction of democratic and efficient school management remained vital to progress, Brooke proposed three intermediate goals to be pursued (Brooke, 2000, p. 6).

The first, "promoting public awareness and skills for education management," included support for projects on school autonomy, the election of school principals, municipal education councils, channels for participation in school management and training of education administrators. Within this set of goals, among others, grants were made to institutions such as the Luiz Freire Center in Olinda for studies on the quality of public schools, and the Federal University of Bahia (UFBA) for a post-graduate program in school administration.

The second line of action, "promoting public policy for school autonomy and democratic governance," supported representative entities of state and municipal education secretariats – CONSED and UNDIME (the National Council of State Education Secretaries and the National Union of Municipal Education Managers, respectively) – with the goal of stimulating the debate on access to information on the part of these groups that had such key roles in implementing education reforms

within the country. This strategy also included representative associations of civil society that could exert pressure in the direction of democratization and modernization of school management, as for example the National Association for Education Policy and Administration (ANPAE).

The third focus, "developing educational management information," stems from the basic instruments needed for problem identification, planning, monitoring and management of education: compilation of statistical data bases, of quality indicators, systems to evaluate student learning, and dissemination of this information to decisionmakers. It also sought to coordinate education research groups with competence in these areas – nearly non-existent within the Brazilian university. This line included support to five universities identified by a specially-contracted consultancy: the Federal Universities of Mato Grosso, Minas Gerais and Rio de Janeiro and the State Universities of Campinas in São Paulo (UNICAMP) and of Londrina in the state of Paraná.

The second initiative highlighted by the document concerns a theme that had already been a priority during the previous decade and in which the Foundation had played a pioneering role in Brazil: the question of race relations. Initially approached more from historical and social perspectives, this theme became associated with educational inequalities, at first in studies and isolated debates[24] and more recently as one of the principal interests of groups dedicated to the struggle for racial equality in Brazil.

If in relation to the first initiative it can be said that the Foundation entered a process already in progress, it can be said of the second that it took on a leadership role from the outset, charting a course that was still incipient in the area of education as Regina Pahim Pinto noted in the title of her 1992 article: "Race and Education: An Incipient Connection" (Pinto, 1992).

Within this initiative, Brooke (2000) focused on two objectives: 1) "Research on African-Brazilian education and the dissemination of race-related curricula"; and, 2) "experimentation with new methods to improve higher education access and graduation rates for African-Brazilians". Within the first realm, funding included such projects as the *Negro and Education* competition for research scholarships organized by ANPEd and Education Action, a São Paulo-based NGO; the *Color of Bahia* program at the UFBA; and projects in the area of curriculum and didactic materials development, among others. In the second, research and affirmative action programs focused on access to higher education were funded at both private and public universities.

24. Two FCC researchers figured prominently in pioneering studies in this field: Fúlvia Rosemberg and Regina Pahim Pinto. See an article on these works in the last volume of the 20th Anniversary commemorative edition of *Cadernos de Pesquisa* (1992).

It is as yet early for comparative evaluations of the impact of these two initiatives. It may be easier to grasp the impact of the second, but on this question the presence of the Foundation stands out more than in the first in which other heavyweights such as the federal government and the World Bank have also left their marks.

In regard to the priority of basic education, it is perhaps possible to affirm that, along with the contribution to advances in public policy, it also spelled a significant change within the Foundation itself given the previous tradition of a greater focus of attention on higher education.

General Trends and Future Perspectives: The Evolution of Priorities in Higher Education and Education Reform

An examination of the comparative evolution of funds dedicated to the fields of Education Reform and Higher Education over the decades reveals that a shift occurred at the beginning of the last decade. In the 1960s, the first corresponded to approximately one-fifth of the second; in the 1970s, the discrepancy was even more highly marked, reaching a ratio of 10:1; and in the 1980s, the ratio was nearly 20:1. In the 1990s, there was an equilibrium in expenditures between the two fields, with a slight advantage for higher education, but by 2002 Education Reform had inverted that historical relationship receiving slightly more than Higher Education (see Table 4 in Chapter One).

What attracts attention, however, is the difference in the level of funding, for in the early decades the sums spent on Higher Education were substantially greater surpassing US$52 million in the 1960s and falling to US$7 million during the 1980s-1990s, which mitigates the changes observed over the most recent period.

Table 2 gives a general view of the tenor of financing targeted to Higher Education throughout the decades in question and of the status that education, in the strict sense, occupied during each period. The Table was organized around the subject matter and number of grants made, not their values. The classification adopted is that of the CNPq (National Research Council)[25]. In this classification, the fields of Economics, Law, Demography and Administration are included in Applied Social Sciences while the fields of Sociology, Political Science, History, Anthropology, Psychology and Education are classified under Humanities. To distinguish grants in education themes, this sub-area was highlighted under the Humanities. The two last categories are not CNPq classifications. The University category includes areas that refer to university functions such as infrastructure, entrance exams, or coursework and post-graduate studies without specifying the subject matter.

25. July 3, 2002 Websearch of the CNPq site: http://www.cnpq.br/areas/tabconhecimento/1.htm

Taking into account the number of projects in Applied Social Sciences, Humanities and Education, the growing importance of grants to the Humanities can be observed beginning in the 1970s in comparison with the areas classified under

Table 2. NUMBER AND PERCENTAGE OF GRANTS MADE IN HIGHER EDUCATION, BY SUBJECT MATTER* – 1960-2001

Science Areas	*1960-1969*		*1970-1979*		*1980-1989*		*1990-1999*		*2000-2001*	*Totals*	
	n	%	*n*	%	*n*	%	*n*	%	*n*	*n*	%
1. Exact & Earth Sciences	4	10.8	1	1.5						5	2.3
2. Biological					1	2.0				1	0.5
3. Engineering	2	5.4								2	0.9
4. Health											
5. Agricultural	2	5.4								2	0.9
6. App. social sc.	10	27.0	12	17.9	6	12.0	1	1.9	3	32	14.6
7. Humanities	9	24.3	41	61.2	31	62.0	26	48.1	4	111	50.7
7.1 Education	1	2.7	10	14.9	1	2.0	7	13.0	1	20	9.1
8. Linguistics	2	5.4								2	9.1
a. Gender/Race			2	3.0	7	14.0	11	20.4	2	22	10.0
b. Universities	7	18.9	1	1.5	4	8.0	9	16.7	1	22	10.0
Total	37	100	67	100	50	100	54	100	11	219	100

Source: Ford Foundation.

*The titles correspond to subject areas classified by Brazil's National Research Center (CNPq).
Education is a sub-area within Humanities, subtracted from category 7 in this Table. Categories *a* and *b* were created by the author.

Applied Social Sciences. This shift reflects the increase in the number of social science grants as analyzed by Miceli in his 1993 book. The only listings for Education in the 1980s are approximate because, as has been illustrated, during this period numerous education projects were funded within other areas of Foundation programming.

According to these figures, in the 1990s the number of higher education projects in Education reached a percentage similar to that of two decades earlier. The percentage of grants in the race category rose significantly and the total of all grants in Applied Social Sciences and Humanities fell, dropping from nearly 80% in the 1970s down to 50% in the 1990s.

The same data base allows an examination of the types of institutions supported over the years in the fields of Education Reform and Higher Education. Table 3 classifies the grantees into three different types: academic institutions, government agencies and non-government agencies (NGOs). One further type of grantee, not included here, is the individual scholar.

It can be seen that, in the field of Education Reform, an inversion occurred during the 1980s when NGOs gained favor over academic institutions. This relationship again reached a balance in the 1990s but without repeating the initial pattern. In the case of government partnerships, the highest percentage was reached in the first decade: 11%, or 90% of the total of US$1.4 million allotted to official projects since 1960.

With regard to Higher Education, it is logical that the majority of resources should be directed toward academic institutions. Such institutions are not classified but the list indicates a large number of public universities and a focus on research and key centers in diverse academic fields throughout the country[26]. Foundations and independent research centers are also included.

Beginning in 1990, the presence of various international academic institutions can also be noted among the grantees such as Harvard's Latin American Scholarship Program of American Universities (LASPAU), the University of Costa Rica, Carnegie-Mellon University, the Latin American Faculty of Social Sciences (FLACSO) and New York University, among others, with projects on diverse themes.

It is important to observe that the new priority in basic education and the theme of race relations does not mean that the Foundation had abandoned its tradition of support for academic groups that conduct high-quality research and this strategy continues to be valued for its multiplier effect in the formulation of new public policies and in the forging of a social consensus that favors the consolidation of innovations and the adoption of changes sought by the nation.

26. The evaluations conducted periodically by CAPES that note post-graduate programs across the country eloquently demonstrate this fact.

Table 3. Grants in Education, Knowledge and Religion, by Field, Decade and Type of Organization, 1960-2001
(in 2001 dollars)

Field/Type of Organization	*1960-1969*	*1970-1979*	*1980-1989*	*1990-1999*	*2000-2001*	*Total*
Education Reform	11 282 831 *47%*	3 288 202 *14%*	311 498 *1%*	6 330 575 *26%*	2 752 270 *11%*	23 965 377 *100%*
Academic Institution	8 518 297 *57%*	1 475 771 *10%*	81 193 *1%*	3 213 143 *22%*	1 581 738 *11%*	14 870 142 *100%*
Government	1 271 186 *90%*			58 573 *4%*	82 992 *6%*	1 412 751 *100%*
NGO	1 409 549 *21%*	1 812 431 *26%*	230 305 *3%*	2 427 962 *35%*	976 295 *14%*	6 856 542 *100%*
Others	83 799 *10%*			630 897 *76%*	111 246 *13%*	825 942 *100%*

Table 3. GRANTS IN EDUCATION, KNOWLEDGE AND RELIGION, BY FIELD, DECADE AND TYPE OF ORGANIZATION, 1960-2001 – Continued

Field/Type of Organization	*1960-1969*	*1970-1979*	*1980-1989*	*1990-1999*	*2000-2001*	*Total*
Higher Education Academic Activity	52 611 312 *51%*	32 466 616 *32%*	7 229 985 *7%*	7 656 218 *7%*	2 243 074 *2%*	102 207 205 *100%*
Academic Institution	43 482 537 *58%*	18 156 745 *24%*	5 388 791 *7%*	5 892 144 *8%*	1 909 303 *3%*	74 829 521 *100%*
Government	7 753 527 *90%*	596 392 *7%*	249 837 *3%*			8 599 757 *100%*
NGO	1 246 756 *15%*	4 783 615 *56%*	1 589 232 *19%*	713 018 *8%*	149 590 *2%*	8 482 211 *100%*
Others	128 492 *1%*	8 929 864 *87%*	2 124 *0%*	1 051 157 *10%*	184 180 *2%*	10 295 717 *100%*

Table 3. Grants in Education, Knowledge and Religion, by Field, Decade and Type of Organization, 1960-2001 – Continued

Field/Type of Organization	*1960-1969*	*1970-1979*	*1980-1989*	*1990-1999*	*2000-2001*	*Totais*
Religion, Society & Culture			259 103 *100%*			259 103 *100%*
Academic Institution			144 306 *100%*			144 306 *100%*
NGO			114 797 *100%*			114 797 *100%*
Total in Education Knowledge & Religion	63 894 144 *51%*	35 754 818 *28%*	7 800 586 *6%*	13 986 793 *11%*	4 995 344 *4%*	126 431 685 *100%*

Source: Ford Foundation.

What to Expect from this Long Trajectory

This chapter has sought to describe the evolution of the actions of the Ford Foundation's Brazil Office, and their greater or lesser impact on Brazilian reality, depending on the case. The different moments analyzed show that the direction and the result of initiatives are determined not only by the objectives set by the Foundation but also by the response of the partners involved and by the impact that these have in defining the course of action to be adopted. The political, social and cultural context, on the national, continental and global scale, all leave their mark on the priorities and strategies of each period.

The lessons are numerous and it would be difficult to itemize them all. In comparison with the role of the Foundation in the field of social sciences, analyzed by Sérgio Miceli, perhaps the education program has followed more closely the path of official protagonists. The field of education is, by nature, more purposeful and applied. It is much easier for sociological analyses to maintain a distance from proposals for social intervention. In the case of education, public policies are objects that impose themselves on researchers and demand urgent attention, especially in a country like Brazil.

But it is also true that in many of the evaluations by international consultants a bias can be perceived in relation to the chosen informants on their visits to the country, to the point of excluding discordant and critical voices in relation to official programs[27]. It is important that the same tolerance and good will demonstrated by the Foundation towards groups of dissident social scientists during the years of dictatorship also exist in its work in the field of education.

The impact of the reforms of the last decade need to be better evaluated, including the contribution of the Foundation. An enormous body of data has been accumulated on the educational system and its relation to diverse characteristics of Brazilian society: regional, social, racial and gender differences, between the city and the country, between different political and cultural contexts, and so on. It is important to bring more critical and independent consideration to this analysis in order to assure that the seeds already sown will be attentively nurtured.

Bibliographical References

Anped (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação). (1993). *Avaliação e Perspectivas na Área de Educação. 1982–1991.* Porto Alegre, ANPEd/CNPq, set.

27. One example is Plank's 1993 report. A look at the list of interviewees – many identified along the lines of official education policy – could explain the somewhat negative opinions about Brazilian teachers and their policy work.

BRUSCHINI, Cristina e UNBEHAUM, Sandra G. (2002). "Os Programas de Pesquisa da Fundação Carlos Chagas e sua Contribuição para os Estudos de Gênero no Brasil". In BRUSCHINI, Cristina e UNBEHAUM, Sandra G. (orgs.). *Gênero, Democracia e Sociedade Brasileira*. São Paulo, Editora 34/Fundação Carlos Chagas, pp. 17-58.

CAMPOS, Maria Malta e FÁVERO, Osmar. (1994). "A Pesquisa em Educação no Brasil". *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, Fundação Carlos Chagas/Cortez, n.1, 88, fev., pp. 5-17.

CAMPOS, Maria Malta. (2000a). *A Pesquisa em Educação Hoje*. Aula inaugural, Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de São Carlos, 21 mar. (mimeo).

_____. (2000b). "A Qualidade da Educação em Debate". *Cadernos do Observatório*, Rio de Janeiro, Ibase/Observatório da Cidadania, n. 2, out., pp. 47-70.

CUNHA, Luiz Antônio. (1979). "Os (Des)caminhos da Pesquisa na Pós-graduação em Educação no Brasil". In *Seminário sobre a Produção Científica nos Programas de Pós-graduação em Educação*. Brasília, Capes/MEC.

_____. (1981). "Pós-graduação em Educação: No Ponto de Inflexão?". *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, Fundação Carlos Chagas/Cortez, n. 77, fev., pp. 63-67.

DAVIS, Claudia; CAMPOS, Maria Malta e ESPOSITO, Yara Lúcia. (2002). "Educação Básica". In Fapesp. *Indicadores de Ciência, Tecnologia e Inovação em São Paulo – 2001*. São Paulo, Fapesp, pp. 2.1-2.32.

DE TOMMASI, Livia; WARDE, Mirian J. e HADDAD, Sérgio (orgs.). (1996). *O Banco Mundial e as Políticas Educacionais*. São Paulo, Cortez/Ação Educativa/PUC-SP.

FÁVERO, M. Lourdes A. e FÁVERO, Osmar. (no prelo). "O Iesae/FGV: Resgate de uma História", *Revista Movimento,* Niterói, Faculdade de Educação, UFF.

GOUVEIA, Aparecida Joly. (1971). "A Pesquisa Educacional no Brasil". *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, Fundação Carlos Chagas, n. 1, jun.

_____. (1976). "A Pesquisa sobre Educação no Brasil: De 1970 Para Cá". *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, Fundação Carlos Chagas, n. 19, dez., pp. 75-79.

HAVIGHURST, Robert J. e MOREIRA, J. Roberto. (1965). *Society and Education in Brazil*. s. l., University of Pittsburgh Press.

HERZ, Mônica. (1989). *Política Cultural Externa e Atores Transnacionais: O Caso da Fundação Ford no Brasil*. Dissertação de Mestrado, Rio de Janeiro, Iuperj.

LEONARD, Robert. (1989). *To Advance Human Welfare! Economics and The Ford Foundation, 1950-1968*. Duke University, Institute of Policy Sciences and Public Affairs, Center for the Study of Philanthropy and Voluntarism, mar.

MAGAT, Richard. (1979). *The Ford Foundation at Work: Philanthropic Choices, Methods, and Styles*. New York, Plenum Press.

MARTINS, José de Souza. (1998). *Florestan, Sociologia e Consciência Social no Brasil*. São Paulo, Edusp/Fapesp.

MICELI, Sérgio. (1993). "A Aposta numa Comunidade Científica Emergente. A Fundação Ford e os Cientistas Sociais no Brasil, 1962-1992". In MICELI, Sérgio (coord.). *A Fundação Ford no Brasil*. São Paulo, Sumaré/Fapesp, pp. 33-97.

PINTO, Regina Pahim. (1992). "Raça e Educação: Uma Articulação Incipiente". *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, Fundação Carlos Chagas/Cortez, n. 80, fev., pp. 41-50.

ROSEMBERG, Fúlvia. (1993). "Estudos sobre a Mulher e Relações de Gênero". In MICELI, Sérgio (coord.). *A Fundação Ford no Brasil*. São Paulo, Sumaré/Fapesp, pp. 205-236.

SCHWARTZMAN, Simon. (1993). "Educating The Ford Foundation". In MICELI, Sérgio (coord.). *A Fundação Ford no Brasil*. São Paulo, Sumaré/Fapesp, pp. 179-198.

WARDE, Mirian. (1990). "O Papel da Pesquisa na Pós-graduação em Educação". *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, Fundação Carlos Chagas/Cortez, n. 73, maio, pp. 67–75.

Consulted Documents – Files of the Ford Foundation

The author also consulted approximately sixty documents of Foundation Ford's files. They meet striped, to proceed, only the most representative.

ADAMS, Henry P. (1965). *The Development of Post-Colegio Technical Education in Brazil*, abr., 5p. (Report 000661).

AEUSUFOPE (Associação de Escolas Superiores de Formação de Profissionais do Ensino). (1974). *Relatório Geral sobre o Programa de Formação de Professores Polivalentes Patrocinado pela Fundação Ford*, fev., 45p. e anexos.

BELL, David E. (1970). *Grant out of Appropriation.* The Ford Foundation.

BOWMAN, Paul H. (1965). *Evaluation of the Favela Project*, dez., 16p. (Report 000063).

BROOKE, Nigel .(2000). *Education, Knowledge and Religion/Brazil.* Program Officer Memo, mar., 19p.

_____. (s.d.). *The Education Programme: First Impressions.* s. l., 5p.

CNPQ (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico). *Áreas do Conhecimento*. http://www.cnpq.br/areas/tabconhecimento. Consulta em 3.7.2002.

FORD Foundation. (1981). *Program Review*, nov. (Doc. 006238).

_____. (1982). *Developing Country Programs*. FY 1983 Program Reviews. Rio de Janeiro, Ford Foundation, dez., 49p.

_____. (1986). *Developing Country Programs*. FY 1987 Program Reviews. Rio de Janeiro, Ford Foundation, out., 51p.

_____. (1991). *FY 1991 Program Review*. Rio de Janeiro, Ford Foundation, abr., 25p.

_____. (1997). *The Ford Foundation Worldwide Workshop on Education.* Meeting Summary. Ouro Preto, mar., pp. 16-18, 14p.

_____. (1999). *The Ford Foundation's Program in Brazil*. Discussion Paper, jan., 27p. (For discussion at the January 1999 meeting of the Board of Trustees) (Call # 013513).

_____. (2002). *Ford Foundation Annual Report 2001.* New York, Ford Foundation, abr.

_____. (s.d.). *The Ford Foundation Program in Brazil.* (Em anexo: *Ford Foundation Grants in Brazil from 1960 to April 1964*). Rio de Janeiro, Ford Foundation, 14p.

KIDD, Charles V. (1963). *Report on a Request for a Grant to Strengthen Graduate Education in the Sciences throughout Brazil*, jul., 15p. (Call # 008410).

KRASNO, Richard M. (1975). *A Review of the Development of Educational Research Capacity in Brazil.* Ford Foundation, jul., 26p. e anexos. (Paper Number 5) (Report 006008).

LITTLE, George F. G. (1964). *Introductory Report on Brazilian Education with Special Reference to Secondary Schools*, mar., 35p. (Report 000005).

PLANK, David N. (1993). *A Strategy for Grant-making in Basic Education in Brazil.* Report submitted to The Ford Foundation, jul. 28p.

RAO, K. N. (1975). *Formal Closing of Grant 65-324, and its Supplements 65-324 A and B to the Federal Technical School "Celso Suckow da Fonseca" in Rio de Janeiro and Oklahoma State University, Stillwater, Oklahoma*, fev., 12p. e anexos.

_____. (1974). *Final Evaluation of a Series of Three Grants in Support of a Regional Teacher Training Program in Rio Grande do Sul and the Formal Closing of Grant Number 67-449B*, jul., 9p e anexos.

SHARPE, Richard S. (1971). *Ford Foundation Assistance to Brazilian Educational Research.* Working draft, fev., 36p. e anexos. (Report 011873).

_____. (1972). *Pontifical Catholic University of Rio Grande do Sul, Ginásio Teacher Training Program, Final Reports*, jun., 8p.

_____. (1974). *Evaluation of Activities under the Regional Teacher Training Program in Rio Grande do Sul.* The Ford Foundation, maio.

From Population Studies to Reproductive Health

by Cecilia de Mello e Souza

As part of its mission to promote development, the Ford Foundation began to focus on the issue of population growth during the 1950s. United Nations (UN) projections on population growth were one of the reasons for this interest and for the very construction of this area of concern at the international level[1]. Beginning in the 1960s, population expansion in developing countries was perceived as the principal barrier to socio-economic development[2]. "Accelerated population growth is, above all, a problem of development," the World Bank stated in 1984, and, as noted by Franklin Thomas (1985), one that aggravated other problems such as inadequate use of water and land[3].

Based on this explanatory model that was dominant among the international agencies and developed countries, the Foundation pioneered investment in research to better understand the determinants of demographic growth, to train specialists and to develop family planning programs. The Population Program was formally inaugurated at the Foundation's New York headquarters in 1963 with the following priorities: 1) research and training in the biomedical aspects of reproduction with the goal of creating and perfecting methods of contraception; and, 2) demographic studies and professional training for local demography researchers and specialists. From 1952-1983, the Foundation invested US$260 million in the US and worldwide in these activities envisioning enhanced understanding of the population question and the use of this understanding as a platform for intervention. During the 1960s, the Foundation was a major source of support for such activities and focused on the efforts of US clinics and laboratories. In the 1970s, when other institutions and US government agencies began to support population control initiatives[4], the Foundation increased its funding for developing countries.

1. United Nations projections had impact less as a function of the numbers and more for routinely signaling population growth that was higher than the estimates. See John Caldwell & Patricia Caldwell, 1986; who detail the emergence of the field of demographics and the preoccupation with population growth.

2. Until then, population stability had been the result of a balance between high fertility and high mortality. Medical advances had reduced mortality rates, thereby augmenting rates of population growth.

3. The Ford Foundation's President 1979-1996

4. Support by international agencies reached US$500 million per year. The US government was the principal donor via USAID, and contributed half of these resources. From 1980-1985, Japan, the second major donor, contributed to integrated programs of family planning and mother and child health. Along with Ford, three additional US foundations took a strong interest in population studies: Rockefeller, Hewlett and Mellon.

Internationally, as well as in Brazil, the Foundation played a central and innovative role in the establishment of the field of population studies. Its pioneering initiatives anticipated and influenced US government action on population in developing countries (Caldwell & Caldwell, 1986). In Brazil, Foundation support was decisive to the development of the demographic field, of family planning programs, and of biomedical understanding of reproduction that consequently promoted public debate on population policy. These initiatives had an impact on the Brazilian demographic transition. Contrary to other donor agencies that withdrew support to Brazil after achieving these objectives, the Foundation continued to promote research and activities in the areas of health and reproductive rights. As this chapter illustrates, Foundation programming throughout 40 years of work in Brazil reveals a global approach to the matters in question through its support for a range of different activities and organizations and its varied work at different levels, in a strategy made possible by the institution's flexibility.

In the 1980s, the results and evaluations of these initiatives in the population field in Brazil and in other parts of the world began to indicate a different sort of relationship between development and population. Development would become a necessary and guiding condition for fertility control. This shift in the approach to population questions was joined by other program concerns such as social development. Proposals by women and for women began to gain support as well as projects focused on mother and child health and infant and child survival. The political context in Brazil of a democratic opening after two decades of military dictatorship and the expansion of the feminist movement both favored such initiatives, with special distinction going in 1983 to the Integrated Assistance Program for Women's Health (PAISM). Foundation programming in family planning moved from being the domain of men, doctors and researchers to include grants to women who were active at the community level.

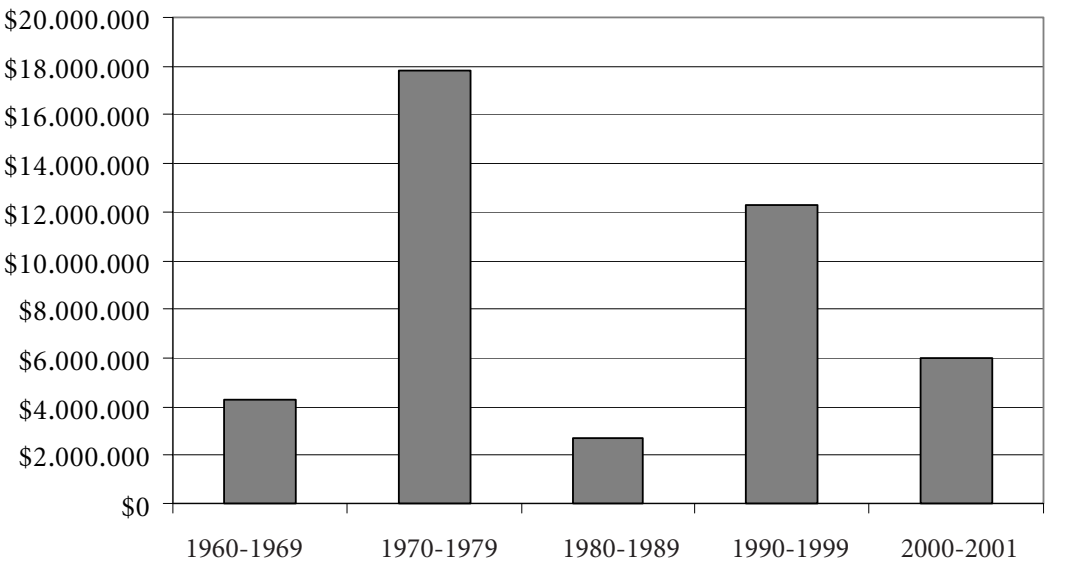
The break with the birth control objective was consolidated in 1990 with the publication of a Foundation program paper entitled: *Reproductive Health: A Strategy for the 1990s*, in which the Foundation played a leadership role in the paradigm shift, influencing and influenced by movements that resulted in the Cairo Action Platform of 1994 and the Beijing Action Plan of 1995, and the events surrounding United Nations conferences throughout the nineties. Under this new paradigm, the name of the Foundation program also changed from Population to Sexuality and Reproductive Health (SRH). The new program was based on concepts of sexuality, gender rights and relationships, models for efficient service delivery, the implementation of the Cairo proposals at the national, state and local levels, and the development of a broader understanding on which to base and formulate public policy. Beginning in 1987, a major program focus had been on HIV/AIDS and this played

a central role in the formulation of a Brazilian model of treatment and prevention that is now a reference for developing countries worldwide.

Within Latin America, Brazil has stood out for its academic progress in the development of the social sciences in which the Ford Foundation played an essential and exceptional role. In population programming and, later, in reproductive health, areas of support have included the social sciences, biomedical research on reproduction and demography, with women's studies and gender relations being the two most recent areas to be promoted through Foundation initiatives.

Across its four decades of activity in Brazil, the foundation has invested US$40 million in the Population Program, and more recently, in Sexuality and Reproductive Health. Graph 1 indicates a greater distribution of resources (in adjusted values) during the 1970s than at present.

Graph 1. Grants in Sexuality and Reproductive Health by Decade
(in 2001 dollars)



Source: Ford Foundation.

This chapter seeks to identify the initiatives first of the Population Program, and later, of the Sexuality and Reproductive Health Program of the Foundation's Brazil Office in both their historical and paradigmatic contexts, highlighting the grants that had the greatest impact on the trajectory of this program area. Based principally on Foundation data and documents, this chapter seeks to trace the theo-

retical and conceptual frameworks of this programming and to present some of the limitations, difficulties and indications of program success.

The US Development Model and Population Growth

Once it perceived that high fertility could pose a threat to the gains achieved by economic development programs, the Foundation was quick to incorporate the concern with population growth. From 1960, Foundation support for population studies expanded to include training and medical research along with demography. When the UN and the US National Academy of Sciences agreed to the necessity for population planning programs, the Foundation disbursed a total of US$21.1 million (historical value) for research in this area over the course of the decade. In 1963, the Foundation created a new program of funding dedicated to the expansion of scientific and educational methods needed to address the challenges of a growing world population.

Family planning objectives in the US targeted mainly poor populations and the Foundation supported such organizations as the Planned Parenthood Federation of America, the American Public Health Association, and the National Urban League. With regard to the latter, the Foundation's 1966 Annual Report states that: "The National Urban League, which considers family planning an important element in efforts to strengthen Negro family life, received funds to study accessibility of services to low-income families. With advice from community leaders and experts, the League will develop a program to promote family planning services and to encourage low-income families to use them" (Ford Foundation, 1966).

Until 1964, university development was the principal focus of Foundation activity overseas, being perceived as the main vehicle for the modernization of educational systems that lagged behind relative to technological development. In 1965, with Latin America beginning to indicate among the highest population growth rates worldwide, the population program was expanded to the region with grants to projects in Colombia, Mexico, Argentina and Peru. As of 1967, the Foundation's initiatives were extended to Brazil and Venezuela.

Internationally, the Foundation also contributed to the establishment of two public sector mechanisms dedicated to the development of contraception: the Human Reproduction Program of the World Health Organization (WHO) and the International Committee for Contraception Research (ICCR) of the Population Council. Major support was also directed to the Population Council[5], the leading private foun-

5. Between 1954-1983, the Population Council was the principal recipient of the Population Program in the US, receiving more than a fourth of program resources.

dation dedicated to population studies in developing countries, and the Alan Guttmacher Institute, a prominent US center for research on public policy for reproductive health (Harkavy quoted in Thomas, 1985).

Until the 1970s, investment in the talent of young scientists was a priority of the Population Program worldwide. This strategy was justified in 1960 by Foundation Trustees who noted that: "Trained native personnel must man the experiments. If white Westerners assume visible roles in areas of non-white population, they may be suspected of inducing colored people to reduce their numbers in order to diminish the threat to white supremacy" (Ford Foundation, 1960).

The Foundation focused on scientific advances in basic human reproductive physiology, an area in which there were significant knowledge gaps. Worldwide, resources for this field of study came primarily from the US National Research Institute of the National Institutes of Health, the pharmaceutical industry and private foundations among which the Ford Foundation was the principal source of stimulus and support for basic and applied research in reproductive biology aimed at fertility control during the 1970s. In this aspect, Foundation objectives sought to train young researchers in order to have an impact in international research undertakings and on the most neglected area of study: the female reproductive system, including the Fallopian tubes, uterus and cervix.

In 1969, a strategic change that had been taking place within the Population Program over a period of years became more visible: the emphasis on the research and analysis of basic problems in developing countries was undergoing a gradual transformation. The start of the second United Nations Decade of Development yielded four major changes. First, as professionals and researchers in the developing countries finished their training they began to take on the activities that were previously managed by US specialists. Second, there was a change in the focus on individual countries towards a concern with the regional and global impact on the Program. Third, Foundation-supported activities, such as national family planning initiatives, began to receive funding from international agencies such as the World Bank. And fourth, advances in research on the reproductive process resulted in a greater focus on the development of contraception technology.

Development of the Population Program in Brazil

In Brazil, programs for family planning (principally BEMFAM, The Civil Society for Family Welfare in Brazil), biomedical reproductive research (such as that by major grantee Dr. Elsimar Coutinho of the Federal University of Bahia), the development of the field of demography (such as the creation of ABEP, the Brazilian Association of Population Studies), the training of Brazilian demographers and the

consolidation of university-based post-graduate programs and research and services in mother and child health (particularly the Mother and Infant Reproduction and Nutrition (RENUMI) program, coordinated by the Research Center for the Control of Mother-Child Infirmities (CEMICAMP/UNICAMP) comprised the principal strategies for Brazilian fertility control.

Founded in 1967 by a small group of obstetric-gynecology professors and social scientists such as Gilberto Freyre, BEMFAM received Foundation support from the beginning and was one of the first grantees of the Population Program. Headquartered in the Maternity School of the Federal University of Rio de Janeiro (UFRJ), BEMFAM began as a national network of approximately 30 clinics in major cities. Foundation funds supported an experimental program of clinics in small cities and rural areas. The network eventually included nearly 80 family planning clinics with innovative community programs for contraceptive distribution in four states. A grantee until 1978, BEMFAM received a total of US$ 5.4 million in Foundation funds for research on the side effects of contraception, studies on the commercial distribution of contraceptives in Brazil, training, and information and education in the area of family planning. Its investigations also included clinical tests on the copper-Y IUD. Annual Foundation support gradually increased between 1967-1974, at which time it began to diminish. Even during the peak funding period, direct Foundation support to BEMFAM's overall budget decreased, yet the difference was made up by contributions from other donors, particularly the International Planned Parenthood Federation (IPPF), that was in turn supported by the Foundation[6]. The 1973 grant represented 13% of the total budget.

Foundation monies were restricted to new activities, interventions, programs and evaluations of innovative approaches that later received IPPF support. Robert McLaughlin, a Foundation program adviser from 1971-1973 and later assistant representative from 1974-1975, recognized the historical controversy surrounding BEMFAM, but attributed it to the lack of information and understanding about what BEMFAM was and did than to the objections of Brazilian civil society. In 1973, the principal opposition was from the National Council of Brazilian Bishops (CNBB), the Guanabara Medical Society (SMG) and from academics. The organization was denounced by numerous groups as being associated with the sterilization of low-income women, for implanting IUDs without providing sufficient information or securing patient consent, and for inadequate follow-up and counseling[7].

6. In 1977, 90% of the BEMFAM budget was provided by the IPPF that was in turn funded by the Foundation.
7. See http://www.frigoletto.com.br/GeoPop/ofimda.htm and News From Brazil supplied by AGEN (*Agência Ecumênica de Notícias*), the Ecumenical News Agency, and Serviço Espiritano de Justiça e Paz (Espiritano Service for Justice and Peace), n. 55, November 26, 1992.

With the start of the 1970s, there was a decline in official birth control policies, an increase in the in use of birth control pills by middle class women and an improvement in the production of demographic data. In spite of the lack of a national population policy, McLaughlin indicates that increasing numbers of Brazilians made the distinction between population control, that was not considered necessary for the country, and individual, voluntary family planning that was already in practice and was justified under the auspices of human rights and public health. Under the laissez-faire position it adopted at the 1974 Population Conference in Bucharest, the Brazilian government gradually began to finance BEMFAM programs in the country's interior. BEMFAM played a fundamental role in the evolution of Brazilian population policy, giving visibility to the growing demand for family planning. As well, the growth in the middle class market for birth control pills – more than 20% per year at the start of 1970s – also contributed to the gradual acceptance of family planning by the government. As Axel Mundigo stated: "BEMFAM continues to play a strategic role in Brazil in encouraging and informing cautious government moves towards a more positive and active involvement with population concerns." But by 1977, there was a change from traditional clinic-based programs to a community approach, a step viewed as an innovation in service delivery.

In the field of biomedical research, the Foundation supported projects at numerous universities including the UFRJ, the Federal University of Juiz da Fora (UFJF), the University of Brasília (UnB), with significant funds going to the Federal University of Bahia (UFBA). Among the first grants made by the Population Program, the Foundation funded research in reproductive biology and contraceptive methods coordinated by Dr. Elsimar Coutinho at the UFBA that highlighted for more than a decade one of the four principal program strategies. With a total of US$1,316,500 between 1966-1980, the Foundation funded the salaries of an investigative team that at times numbered up to 19 researchers and 33 support staff, as well as courses, annual seminars and scholarships for international study. The result was the formation of an internationally renowned corps of researchers and scientific data. Hundreds of Brazilian doctors were introduced to Reproductive Sciences at UFBA seminars.

Pioneering studies by Dr. Coutinho's research team on ovarian motion and pressure, Fallopian tubes and the uterus together with the distinct phases of the menstrual cycle, received international acclaim. Later, research into the effects of diverse pharmacological agents with the aim of identifying compounds that could reduce uterine activity that could lead to premature births or induce tubal contractions, thereby reducing the time necessary for an ovum to reach the uterus, as a potential method of contraception, were carried out. Techniques resulting from these projects were adopted by researchers in the US, Chile and Sweden.

The team also made a major contribution to initial studies on Depo-Provera, the most common injected contraceptive, and to extensive studies on diverse types of implants. The researchers also developed a new series of IUDs that were clinically tested in Bahia and other centers, and were among the first to clinically evaluate steroid compounds for use as male contraceptives. Various combinations of hormones with differing methods of administration were initially studied with a small group of women. International recognition was evidenced by the researchers' publication of over 50 articles in major foreign journals between 1967-1975. The World Health Organization named the UFBA program as one of its Centers for Clinical Research on Human Reproduction. Together with the University, the Foundation provided the greatest amount of support to this center of research that also received WHO and Population Council funding.

The scientific research of Dr. Coutinho, as well as the activities of BEMFAM, was and continues to be the target of feminist criticism. In spite of the scientific advances and global repercussions of these studies, both promoted directly or indirectly the use of unsound and unacceptable contraceptive methods. A controversial figure in Brazilian society both among feminists and within the medical profession, Dr. Coutinho's work represented a setback from the feminist reproductive health standpoint.

The third line of Foundation program work, population studies offered significant results via the development of the field of demography in Brazil having taken a central role in transforming this emerging discipline and contributing to more favorable attitudes regarding population questions. As an institutional development strategy, the Foundation initially organized post-graduate fellowship competitions for study abroad, and as of 1972, within the country, as a means to promote demographic studies, as well as offer research fellowships to returning scholars. In all, 68 fellowships were offered over a period of six years (Berquó, 1993).

As of 1971, a visiting professors program sought to integrate economists into the field of demography. Support to specialists and consultants in the area, such as Charles Wood, Axel Mundigo, Ansley Coale, Harley Browning and Thomas Merrick, among others, was vital to the development of the discipline in Brazil. The first Master's program in economic demography was created at the Center for Regional Development and Planning (CEDEPLAR) at the Federal University of Minas Gerais (UFMG) in 1973. Intensive short courses were also offered at the Pontifical Catholic University of Rio de Janeiro (PUC-RJ), the University of São Paulo (USP), the Federal University of Pernambuco (UFPE), and the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE). The Foundation's Brazil Office also supported the translation and publication by the IBGE of leading works in demography in order to fill the gap that existed for such material in the Portuguese language. In addition, the

Foundation invested in scientific events and a series of programs with Brazilian demographers for showing on *TV Educativa*. This was a very productive period of intensive research during which the Foundation named a specialist program officer to look after the field. In 1978, the budget cuts forced the replacement of this full-time staff member with *ad hoc* consultants.

In 1976, the Brazilian Association of Population Studies (ABEP) was founded in order to coordinate demographic research programs and promote scientific exchange between demographers and researchers in related fields. ABEP also gradually assumed responsibility for the fellowship competition in 1979. In the following decade, the annual competitions supported more than a 100 research projects: 56 Master's theses, four doctoral dissertations, and 53 professional projects covering diverse themes. Over the years, a multi-disciplinary approach emerged and research implications contributed to the formulation and implementation of public policy (Berquó, 1993).

In 1982, ABEP launched a semi-annual publication, the *Revista Brasileira de Estudos de População* (Brazilian Journal of Population Studies), supported by the National Research Council (CNPq) and the São Paulo State Foundation for Data Analysis (SEADE). Ford Foundation support was decisive in achieving these goals, together with the publication of the tri-annual *Boletim Informativo* and the bi-annual *Anais de Encontros* that reported on conference proceedings. In 1989, however, the fellowship program was interrupted by the discontinuation of Foundation support as well as by cuts in financing by FINEP, the Financing Agency for Studies and Projects, during the Brazilian economic crisis (Berquó, 1993).

Lastly, Foundation investment in mother and child health was another family planning strategy in which research activities, education and training, and service delivery were closely allied. As of 1974, a series of five grants was made to coordinate research conducted by faculties of medicine on mother and child health service offerings and family planning services targeted toward rural and low-income communities. The group[8], known collectively as RENUMI (Mother and Child Reproduction and Nutrition), was comprised of the University of Campinas (UNICAMP), the Federal University of Ceará (UFC), the Paulista School of Medicine (EPM), the State University of Rio de Janeiro (UERJ) and the Pernambuco Foundation of Higher Education (FESP).

8. Initially named PLANUMI – Family Planning and Nutrition in Mother and Child Health), RENUMI was converted to a national non-profit civil society organization in 1978: "everything indicates that its initial mission would be to expand in order to intensify government plans for mother and child protection." (Project document, December 5, 1978). Such initiatives were consolidated under RENUMI as of 1976 a member of the Integrated Assistance Program for the Mother and Child, the precursor of the PAISM.

Under the guidance of Gordon Perkin, a Foundation program adviser from 1973-1975, the Foundation sought to implement and test the Perkin Index of pregnancy probability that incorporated socio-economic and health factors as indicators, and recommended a consequent program of contraception, including methods of permanent sterilization. The project also offered courses to medical students, specialization courses in family planning for doctors, nurses, and social workers, conferences and lectures for administrators and training in the use of the Perkin Index. The RENUMI reports indicated the limitations of the initial proposals:

> On the other hand, it appears today that proposals of this type that 'reduce maternal and neo-natal mortality by family planning' are theoretical, academic and naive. In reality, family planning like other health activities, by their restrictive nature, don't solve problems whose genesis are multisectoral. [...] Family planning can be considered a basic aspiration from a certain socio-economic level. In the low-income brackets, the basic aspiration is to have numerous children in order that they will reach adulthood.

One analysis of the Perkin Index revealed that: "while excellent for giving an idea of the percentage of women at high risk among a population, it is unsatisfactory for individual use." Thales Pontes Luz (UERJ) noted in a 1980 report that:

> The Perkin Index applied to the same group of women demonstrates greater sensibility but less specificity. That is, women who lost their fetuses were correctly classified in the high risk group, but a significant group of women who had normal pregnancy were also placed in the high-risk category.

Other problems noted in the reports and evaluations included greater weight given to young women in terms of risk, difficulties in applying the Index, non-adherence to the program, lack of communication between the participating centers, inconsistency of activities, absence of information for the clients, and modest clinical performance. It must be emphasized that the fundamental concept for the RENUMI project was flawed. That this project aimed to assign risk of repeat pregnancies on the basis of socio-economic indicators that explicitly medicalized conditions of poverty and that labeled such a group of women as inadequate for reproduction is today perceived as a grave violation of reproductive rights. Furthermore, performing the research, training and services associated with this model as a justification for the use of temporary and permanent means of sterilization[9], gave rise to a medical ster-

9. The group consolidated the peri-umbilical technique of tubal ligation used in 35.5% of the cases between 10/1976-10/1977 (Report of the RENUMI Encruzilhada Project, 1977).

ilization culture and practice disguised to sidestep the ambiguous legislation of the period. Ultimately, the Foundation itself became concerned over the use of mother and child health care as a Trojan horse and began to embrace more acceptable methods of family planning that gave greater importance to contextualizing strategies within a human rights framework.

The FESP project in Recife was among those to obtain the best results in terms of the dissemination of family planning as a component of mother and child health policies, with units of the CISAM offering such services until 1979. The UFC project, with excellent child health results, did not achieve the desired results in family planning as was the case for the UERJ program, whose orientation was more academic.

From 1962-1983, the Foundation focus on the development of population studies and mother and child health in Brazil was not exclusively on fertility reduction. Parallel interests and affinities, such as the identification of the determinants and consequences of mortality and migration, integrated community projects for mother and child health, and income generation, were important antecedents to the new approach to understanding the factors that influence behavior related to fertility and pregnancy. As such, the emphasis in the 1980s was on the health, nutrition and intellectual development of children from disadvantaged families, and improvement of women's socio-economic status as a strategy to achieve the objectives of the Population Program.

Women's Empowerment as an Effective Development Strategy

At the close of the 1970s, the Foundation, a leader in the establishment of such organizations as the Population Council, in generating new understanding in biomedical and social sciences, and in the administration of family planning programs, made a strategic and comprehensive adjustment to its perceptions of these issues on the basis of previous experience. Projects based on the improvement of contraceptive methods and family planning had offered limited results and it became clear that the success of such undertakings depended on the personal choices of men and women on the matters of contraception, sexuality and child-bearing. Research on the success of birth control programming indicated the relevance of income and employment, perceptions of survival, social security and, in particular, women's education and opportunities. The relationship between the reduction of infant mortality and fertility became clear. Pregnancy was a strategy to guarantee offspring survival within the context of high infant mortality[10]. In sum, "develop-

10. In spite of reductions in infant mortality as a condition for fertility reduction, it is not a guarantee, at least in the short term. Family planning as an attempt to reduce infant mortality is one of the most economically efficient

ment is the best contraceptive," observed the head of India's delegation to the 1974 Bucharest Population Conference.

It was observed that government family planning programs that did not include reproductive health, quality service or education were not well received or adhered to. In contrast to programs offered by non-governmental organizations (NGOs), governmental family planning programs were inefficient and failed to consider patient satisfaction a necessity. This became evident with measures of continuity of use, which proved more important than the numbers of women reached. There was, therefore, an adjustment in the 1980s for programs to incorporate these new dimensions.

Four lines of work were established. The first was dedicated to education, health and economic opportunities for women in the US and abroad. The second line, related to the first, was to focus attention on high-risk mothers and children and aimed to improve health, nutrition and early intellectual development. The third focused support on effective population policy development through research. The Foundation supported the training of in-country social scientists for analysis of national problems and more effective approaches to policy development. These local scientists had a more favorable impact with national governments and societies than international agencies and agendas. The fourth line, of lesser importance for Brazil, focused on migrants and refugees within the programs of Human Rights, Urban Poverty and International Relations. Such lines of work aimed to create a socio-economic environment that promoted motivation, capacities and means to choose smaller families. The approach was defended by values such as human dignity, cultural sensitivity and the freedom to choose alternatives. As such, the Foundation sought to influence the resources of government agencies for international aid and the governments of the countries in which it was active.

Three strategies guided the program: 1) strengthen the motivation for fertility reduction; 2) improve the quality and effectiveness of family planning programs, for which the development of safer, more acceptable and better methods was crucial; and, 3) local scientific analyses on the effects of population growth on socio-economic well-being in order to shape public opinion.

These initiatives were shaped within the debate on development models of the era. With the bankruptcy of conventional development models of the 1960s, numerous new concepts such as endogenous (Sachs, 1986 and Hô, 1988) local, sustainable (Mc Cormick, 1992) and cultural development surged, thereby valorizing a process constructed from the bottom up by the people who would benefit from

strategies to achieve this objective. High infant mortality has biological and psychological effects on fertility. See Scheper-Hughes *et al.*, 1991; on the psycho-social effects of infant mortality in the northeast.

development, beginning with their own needs and aspirations. The efficacy of the participatory model – that is, the participation of the community in decisionmaking – was observed and incorporated in the new models, often with the previous objectives, as was the case with women's empowerment under which women became the controlling agents.

As such, the interest of the Foundation in supporting projects of and for women had roots in diverse yet interrelated program areas. Support for women's movements and the development of women's studies are among the greatest contributions of the Brazil Office program.

The Development of Women's and Gender Studies and the Feminist Movement

Support for women's studies, gender relations and the feminist movement was offered through various Foundation programs which, when combined, had significant impact on the development of the fields. This field of studies developed its own particular facets within the Brazilian context that facilitated research and postgraduate studies (Rosemberg, 1993 and Heilborn & Sorj, 1999). The university was one of the principal contexts for the production and dissemination of this knowledge. Other spaces also dedicated to women's studies were NGOs, the Catholic Church, political parties and government institutions that, in many cases, produced studies on which interventions were based (Rosemberg, 1993).

Research in the area began with isolated individual initiatives during the 1960s. During that decade and under the influence of the left and of the Catholic Church that were united in the critique of birth control, the themes of sexuality and the body remained off the agenda and instead the focus was on the working woman. In 1974, the Carlos Chagas Foundation (FCC) founded the Research Collective on Women (CPM) followed a year later by the Research Program on Work and Women's Education (PPTEM), dedicated to individual studies, the formulation of a bibliography, a research competition and a documentation center. It sought alternative forms of work, participatory methodologies and a break with elitist models (Rosemberg, 1993, p. 213).

As of 1975, the political decompression policy of General Ernesto Geisel's military regime and the Decade of the Woman announced by the United Nations motivated feminist groups to organize and make demands. With the political opening of 1982, such demands were transformed into progressive public policies such as the creation of state[11] and national councils, women's police precincts, the PAISM

11. In 1983, São Paulo created the State Council on the Female Condition, an initiative that spread to 34 states and municipalities by 1990 and contributed to the 1985 establishment of the National Council of Women's Rights. In-

and the introduction of a feminist agenda in the Constituent Assembly. The feminist movement and women's studies developed simultaneously and jointly during this period (Rosemberg, 1993 and Navarro & Barrig, 1994). In the words of Fúlvia Rosemberg, academics were militant and militants studied.

A historical marker in the trajectory of the field of women's studies was support to the FCC to establish in 1978 the first Grant Competition for Research on the Brazilian Woman that played a leadership role in the development of the field in scientific research as well as in promoting the acceptance of the burgeoning discipline supported by this prestigious institution. Financed under the Foundation's Human Rights Program, these competitions gave added relevance to the area of reproductive health through support for research that resulted in the book *Direitos Tardios: Saúde, Sexualidade e Reprodução na America Latina*[12]. Integration between feminists and academics had a strong impact on the development of new understandings that would influence and support public policy.

Around 1990, in a second phase of development, the field witnessed major changes at the theoretical and conceptual levels with the introduction of the gender concept and a growing critique by a group of researchers that literary production on the matter was descriptive and superficial. Considered an advance by many, others, such as Ana Alice Alcântara Costa and Cecília Maria Bacellar Sardemberg (1994) believed that gender as an analytical model distanced the activists from the university groups making them more academic. For many, this distancing was intentional. Rooted in the academic belief that distance from politics is a necessary condition for academic excellence in scientific output, part of the academy distanced itself from the militants. In addition, many criticized the priority given to the symbolic dimension as detrimental to the structural dimension (Costa & Bruschini, 1992, p. 8 quoted in Rosemberg, 1993). In spite of the advances that the gender approach brought to the field in general and to reproductive health in particular, there was still a dearth of research focused on development models, globalization, policy impact, social movements, identity and ideology, and the development of feminist theory (Navarro & Barrig, 1994). The field of women's studies, as observed by the participants of the Third REDEFEM (Feminist Network) Encounter at the Federal Fluminense University (UFF) in 2001, is still dominated by white middle-class educated urban women.

The institutionalization of women's studies, an important indicator of the development of the field, began in 1980 with the establishment of the first Women's Studies Center (NEM) at the PUC-RJ. This grew to 20 centers by 1990 and was up

stitutional interaction between academia and militant feminism intensified via the councils. It facilitated participation as well through specific initiatives such as support programs for theses on women's issues by the CNDM (1987) with the support of CAPES; Rosemberg, 1993.

12. Coordinated by Albertina Costa, Prodir/FCC, São Paulo, Ed. 34, 1997.

to 40 by 1994 (Costa & Sardemberg, 1994). This movement was not without difficulties, however, and faced conservatism and marginalization as well as paternalism by the university and support agencies whose programs targeted birth control among the disadvantaged (Rosemberg, 1993). There was an increase in the number of theses and course offerings, principally at the post-graduate level, and of working groups that focused on gender studies during meetings of professional associations–important indicators of the growth of the field and the incorporation of the gender concept in this area (Heilbord & Sorj, 1999).

Indispensable for the institutionalization of the field, the funding of individual researchers and their small projects by international agencies "reinforced the fragmentation of knowledge, made it difficult to build teams and to maintain ongoing production and the renewal of specialists in the field" (Rosemberg, 1993). Such problems were partially alleviated by the continuing support of the Ford Foundation between 1978-1998, as well as during the economic crises in which other funding agencies withdrew support in order to invest in problems with greater visibility abroad or in less developed countries (Rosemberg, 1993).

In order to minimize the isolation of the centers in the North and Northeast, the North-Northeast Regional Network of Studies and Research on Women (REDOR) was establish during the first conference of the centers in these regions, organized in 1992 by the Interdisciplinary Center for Women's Studies (NEIM) of the University of Bahia with the support of the Foundation and the CNPq. Stimulated by the success of REDOR, the REDEFEM was created in 1994 in a seminar organized by Neuma Aguiar at the UFF and opened to individuals, research centers and NGOs with the purpose of bringing together national-level centers.

Lastly came the publication of the *Revista de Estudos Feministas* (Feminist Studies Journal, *REF*), considered by many feminists as the finest example of theoretical and methodological maturity and comparable to similar US journals. With the first edition launched in October 1992 at the Brazilian Association of Post-Graduate Research and Training in the Social Sciences (ANPOCS) conference, the *REF* remains the only journal of its kind in Latin America, uniting militants and researchers in its production. By the close of its first decade, the *REF* had dedicated significant space to health and reproductive rights through dissemination of research results, public policy debates and analyses of the feminist movement. With the support of the Foundation's Human Rights Program, the *REF* remains an example of the integration of Foundation programming for the development of an interdisciplinary field.

Some problems, limitations and challenges are summed up by the words of one feminist: women's and gender studies are a "product of the Brazilian social sciences and as such present various traces of each branch" (Navarro & Barrig, 1994) –

relative isolation within Latin America, a concentration of production and resources in the southeast and limited regional exchange. Alongside these problems, however, there is an absence of academic schisms in a field renowned to be interdisciplinary. Yet the high regard for established patterns of academic excellence has tended to distance the field from the women's movement as a whole. The emerging tensions between researchers and the demands of activists also adjudicates against the possibility for research to support and evaluate programs and public policy (Scheper-Hughes *et al.*, 1991; Navarro & Barrig, 1994). In spite of the networks for research centers, there remains a lack of exchange between academics and activists. Nor were university curricula influenced by the construction of this area of knowledge. Remaining problems and challenges include: 1) regional disparities with regard to the distribution of human and financial resources for feminist studies; 2) lack of comparative studies; 3) absence of research on questions such as gender and race, public policy, new development models and visions; and, 4) distance from fellow researchers in Latin America. In terms of the racial question, activism has advanced more than research, in which race and ethnicity remain practically invisible (Navarro & Barrig, 1994). Interest and data on men, focusing primarily on questions relating to masculinity and sexuality (Heilborn & Sorj, 1999), as well as gender violence began in the 1990s.

Recent Foundation-supported projects seek to remedy such problems. Committed to an interdisciplinary and intersectorial approach to research and training, they seek to understand the relationship between gender inequality, sexuality and reproductive health through diverse strategies. Most important has been to establish and develop programs of research and training in reproductive health in prestigious institutions and to focus on the development of fundamental concepts and methodologies of applied social sciences and the relationship between research and public policy development. Three projects have featured prominently since the 1990s. Beginning in 1992, the Foundation disbursed US$2,535,948 for a 10-year Program of Research and Training in Reproductive Health and Sexuality at UNICAMP's Center for Population Studies (NEPO). One-month training courses were repeated annually for approximately 25 social scientists, health professionals, journalists and lawyers covering the dimensions of demography, epidemiology, society and policy on reproductive health and sexuality. By 1998, the program had trained 160 professionals and researchers, 40% of whom are from the North and Northeast. The last grant also supported the "Multi-Centric Study on the Impact of New Brazilian Legislation on Voluntary Sterilization."

There were also two interregional research and training projects. The first, developed in 1996 by three centers of excellence in reproductive health research, the Institute of Social Medicine (IMS) at the UERJ, the Center for Population Studies

(NEPO) at UNICAMP, and the Center for Women's Studies and Health (MUSA) at the UFBA, offers intensive courses in research methodology on sexuality and reproductive health. These courses, that aim to strengthen the fundamental theories and methodologies of applied social sciences, are offered annually in alternating regions. At the end of each course, the students compete for a research fellowship and those selected work under direct supervision of the professors. Since 1996, the program, that has received more than US$1 million in Foundation support, has trained over 140 young researchers, 63 of whom have received fellowships. Project themes have included sexual violence, contraception, adolescent reproductive rights and quality of health services. The other noteworthy program of comparative qualitative and quantitative investigation has focused on adolescent pregnancy in Rio de Janeiro, Porto Alegre and Salvador, and is conducted by IMS/UERJ, the Center for Research in Anthropology, Body and Health (NUPACS) at the UFRGS, and Musa/UFBA.

In all, the field of women's studies/gender relations has advanced considerably since 1977, gaining visibility and academic legitimacy, with high-quality scientific output that, at least initially, had an impact on public policy. In this sense, Brazil leads Latin America as the only country that, until 1994, received consistent support, enabling such pioneering development.

The Foundation played a leadership role in the development of women's studies and gender relations (Heilborn & Sorj, 1999) as well as in the feminist movement. In spite of its commitment to the development of women's studies at the outset, the feminist movement of the 1980s was dedicated to popular education and services to disadvantaged women from the standpoint of reproductive health and rights. Paralleling the demographic transition, these areas gained visibility and legitimacy. Feminists emphasized the problems with the birth control approach of NGO family planning clinics and the deficiencies of the public health system such as the lack of consideration for reproductive health care demands and women's self-determination; inadequate access to and information on methods; precarious services; race and class bias; and emphasis on curative rather than preventive methods (Correa, 1998). Despite different motivations, the Foundation and the feminists were in agreement with regard to their intervention proposals. Nevertheless, Foundation support to women's groups advanced the goals of other programs at the same time as the family planning objectives that were often criticized by feminists.

SOS Body, Gender and Citizenship (SOS-Corpo), Brazil's first feminist NGO to work in women's health, is the most illustrative of the Foundation's objectives. Established in Recife in 1980, SOS-Corpo has received Foundation support since 1982 and has played a leadership role in the formulation, implementation and monitoring of public policy at the local, state and national levels. Its agenda of research,

action and community intervention, as well as its ability to interact with fellow NGOs and policy analysts has achieved national and international renown[13]. Other feminist NGOs funded by the Foundation's Reproductive Health Program that contributed to such initiatives during the 1980s include the Feminist Collective on Sexuality and Health (CFSS), the Center for Studies and Communication on Sexuality and Human Reproduction (ECOS), both in São Paulo, and Citizenship, Study, Research, Information and Action (CEPIA) in Rio de Janeiro.

The militant 1980s were characterized by the professionalization of activists (with regard to formal work relations) within a more formalized organizational model – the NGO – and the broadening of essential themes (abortion, sexuality, violence against women) and activities (consciousness-raising and organizing women's groups, providing services related to violence against women, reproductive health, consulting, and in some cases, research).

Women's health – the primary public health issue during the 1980s thanks to the feminist movement – suffered a setback at the beginning of the 1990s with advances limited merely to paper formulations. Preparations for the UN conferences in Cairo and Beijing meanwhile provided another major opportunity for academics and feminist activists to participate in the drafting of the Official Report of the Brazilian Delegation to the International Conference on Population and Development (ICPD), in the international encounters prior to Cairo and in post-Cairo government initiatives on the elaboration, implementation, monitoring and evaluation of public policy. In spite of federal-level influence, the decentralization of services demanded the intensification of action at the state and local levels.

During the pre- and post-Cairo processes, the participation of the National Feminist Network for Health and Reproductive Rights (Network) was crucial. Founded in 1991 by Maria Betania D'Ávila (of SOS-Corpo) and Maria José de Araujo of the Feminist Collective on Sexuality and Health (CFSS), the Network brought together feminist groups, research centers, attorneys, researchers and health care professionals in order to form a united front to guarantee women's access to quality reproductive health care. With a board of directors and 149 affiliates across Brazil's five regions, the Network monitors the activities of health care councils and maternal mortality committees, works on public policy development and implementation, and on specific Foundation-funded projects such as the publication of a book that highlighted successful programs in accordance with the Cairo Action Platform. Seeking

13. Among its projects, work with various NGOs aimed to incorporate the gender approach in research and intervention programs, monitoring the application of the Cairo Action Platform by the state government of Pernambuco in collaboration with NESP/UnB; collaboration with the Health Ministry in the National Campaign for the Prevention of Uterine Cancer, and with the state government of Pernambuco to improve the quality of information and services on breast cancer triage and HIV/AIDS among low-income women.

to influence public opinion and opinion makers, the Network distributes its bimonthly *Boletim* by fax and e-mail. Its quarterly magazine has a print-run of 7,000 copies distributed to NGOs, social movements, research groups, government agencies, regional medical councils and national medical associations.

These feminist linkages extended beyond national boundaries under the stimulus of UN conferences that encouraged the internationalization, diversification and globalization of the movement. Support to feminist NGOs in the southeast of the country proved vital to the consolidation of the movement at both the national and international levels. This reconfiguration of the movement implied professional specialization within the increasingly technical focus on public policy. These changes also resulted from new international policies and developments, state reforms, and the priorities of funding agencies. Community-level work geared toward public education, mobilization and women's empowerment was limited to just a few NGOs (Álvarez, 1998a).

Despite the fruits of professional activism, the NGO model presents limitations and problems. Feminist successes in the public policy arena have not had the same impact on public opinion. Although some NGOs and activists possess what Sonia Álvarez, a former program officer to the Brazil Office Human Rights portfolio, refers to as a dual identity – professional and activist – the majority of such NGOs are comprised of white middle class women from the wealthy southeastern region of the country whose professional specializations are dedicated to policy work. The expectations of government and the funding organizations for professionalism and high-impact, short-term results worked against local-level mobilization and increased the distance between the feminist movement and the local community. What is more, the organizational and decision-making structures of NGOs are closed to outsiders and while they may be perceived as intermediaries they do not necessarily represent civil society.

Sexuality and Reproductive Health as a New Paradigm

In 1983, as part of the democratization and decentralization processes in health services, PAISM brought about significant, pioneering changes in women's health care delivery with a new focus on information and access to quality service throughout the lifecycle (including the availability of all contraceptive methods) and the decentralization of these services. Even though these broad proposals (with rare exception) were never implemented[14], they charted a major advance in models and

14. Implementation, during the decentralization of SUS faced the challenge of approval at the local level along with policy, technical and financial difficulties as well as the resistance of the curative health care model.

strategies for women's health, with many links to the Cairo Action Platform that was formulated nearly a decade later.

The new constitution of 1988, that increased the protection of rights, had a significant impact on health in general and on reproductive health in particular. With the implementation of the Unified Health System (SUS), an integrated, decentralized and universal health system, mechanisms of public oversight were created through local, state and national health councils. Such advances encountered challenges in the lack of understanding, commitment and competence of the services on offer.

In 1989, a rigorous re-evaluation of its Population work redirected Foundation programming, as laid out in the paper *Reproductive Health: A Strategy for the 1990s*, with a new focus on gender equity, sexual preference and reproductive health. This paradigm shift recognized the plenitude of sexual and reproductive rights, broadening the definition of reproductive health to include access to safe and effective methods of contraception, abortion and risk-free pregnancy, sexually-transmitted diseases (STDs), AIDS and sex education. Under this new concept, the improvement of gender relations and the attention to the needs of individuals, families and excluded communities became the programming foci.

In organizational terms, the Sexuality and Reproductive Health Program was incorporated into the Foundation's worldwide Assets Program (Asset Building and Community Development/ABCD) in 1996. The guiding logic for this move was that reproductive health is a crucial human resource in the struggle to reduce poverty and social injustice and as such, health requirements are determined by individual resources such as understanding, income, education, faith and community, as much as services and natural resources. This orientation promoted greater collaboration among specialists in the areas of religion, social science and women's rights as well as economic and community development. The focus was now on the broader social, cultural, legal, political and economic environments that influenced the reproductive aspects of human development.

This change in paradigm was in accordance with feminist concepts and proposals. While the Foundation played a leadership role in the international movement that resulted in the Cairo Action Plan in 1994, the Cairo Plan simultaneously influenced programming. The principal objectives included the training of scientific researchers capable of analyzing structural factors involved with reproductive health and rights, women's empowerment and training to work in reproductive health, and promoting the debate on the ethical and legal aspects of reproductive health and rights.

The reproductive health paradigm legitimized in Cairo took population problems into consideration but from a more inclusive, person-based perspective. Without doubt, this was a more effective strategy for achieving fertility reduction and allied

development objectives. Many of the existing programs with a birth control approach adopted the new human rights and social justice perspective.

In spite of the advances in terms of the demographic transition and the decline in fertility sought after by previous Foundation programs, many problems still persist. These include the highest maternal mortality rates in Latin America, teen pregnancy, the pauperization and feminization of the AIDS epidemic and the high indices of sterilization[15], Caesarean deliveries and illegal abortion that indicate limited reproductive choices because of inadequate access to services.

The Foundation plays a leading role in the reproductive health movement not only as a result of its program directives, but also because of the consistency of its support. Coinciding with the decline in public resources for research and fellowships, alternative sources of funding have reacted to Brazil's decline in fertility, the greater prevalence of contraception and the country's increasing development index by transferring their funds to other countries, thereby destabilizing a number of the country's organizations.

The development of this trend follows the Brazilian demographic transition. The decline in Brazilian fertility during the last 40 years marks one of the greatest contemporary social transformations to have occurred in the country principally in light of the absence of an official population policy. The fertility rate fell from 6.2 children per mother in 1960 to 4.1 in 1980 (Merrick & Berquó, 1983), and 2.2 in 2000 (IBGE, 2001) across all socio-economic categories, ethnic and racial groups and all national regions. Innumerable studies have identified institutional processes and actors that contributed to the phenomenon: the State, the Catholic Church, the women's movement, the role of internationally funded population programs, education, urbanization (Marline, 1996), the impact of the media, industrialization and broader consumer credit, social welfare (Faria, 1997-1998), social mobility (Pastore & Silva, 2000) and health professionals (Potter, 2000 and Caetano, 2001). Feminist critics point out that these structural explanations fail to consider the burden of Brazilian woman in this demographic transition: sterilization, Caesareans and illegal abortions. Today sterilization has been carried out on 40% of women between the ages of 15-49 (BEMFAM/DHS, 1997), and is considered the most important determinant in fertility reduction (Goldani, 2002). In Ana Maria Goldani's (Goldani, 2002) phrase, the "medicalization of social relations" is one of the ways to express the complexity of the relationships between medicine, the family, the State and the demographic transition.

15. The association between sterilization and Caesarean deliveries is particularly alarming and investigations into the causes and mechanisms of the phenomenon by researchers, and more recently by a Parliamentary Inquiry Commission (CPI) in 1992, have focused on racial motivations, international interests and availability of alternative methods to low-income families.

The Contribution of the AIDS Initiative to the Field of Reproductive Health

The HIV/AIDS epidemic evolved rapidly in Brazil after the first cases were identified in 1982, showing it to be one of the gravest public health matters. As of 1987, the Foundation's Brazil Office assumed a decisive role in the expansion and strengthening of civil responses to the epidemic commensurate with the growing dimensions of the health crisis. Support began with a small grant to establish a national reference center to facilitate collaboration between NGOs, the Brazilian Interdisciplinary AIDS Association (ABIA), founded by sociologist Herbert de Souza in 1986. In 1988, an AIDS program initiative was launched by the Foundation's Brazil Office with strategies appropriate to the particularities of the epidemic within the Brazilian context: 1) support to NGOs to design development models for education and prevention (Support Group for AIDS Prevention (GAPA), in Rio de Janeiro and São Paulo); 2) support to an intermediary NGO, ABIA, to act as a resource center and clearinghouse for small NGOs and to monitor government AIDS policies; and, 3) social science research on AIDS in Brazil (IMS/UERJ).

These initiatives were launched at a moment when the government had yet to acknowledge or respond to the epidemic and were therefore instrumental in promoting diverse responses to HIV/AIDS by civil society and in organizing them to perform on the public policy stage. Since then, diverse community and government responses have been generated as a result of the dimension and complexity of the epidemic. Government AIDS programs have been established at local, state and national levels and more than 400 NGOs are now dedicated to the task of education and prevention. In the mid-1980s, Brazilian initiatives were strengthened by interaction with international and intergovernmental responses to the epidemic. Financial and technical support from agencies such as the Pan-American Health Organization, the Global AIDS Program of the WHO and the European Economic Community and the governments of France and the United States, via UNAIDS, were fundamental for control and prevention projects. In 1995, the Health Ministry launched a broad, four-year HIV/AIDS prevention and control program with a World Bank loan of US$160 million coupled with US$90 million from the Brazilian treasury. This effort resulted in a model program for developing countries. It was extended in 1999 with an additional US$165 million from the World Bank and US$135 million from Brazil.

The initial epidemiological pattern, in which HIV transmission took place principally via male homosexual contact and blood transfusions, underwent change. From the moment that intravenous drug use and heterosexual intercourse became the primary means of HIV transmission, the incidence of the infection among women

and the poor increased exponentially. The history of AIDS in Brazil, noted Walter Almeida (ABIA Secretary General from 1986-1991) in 1989, is the history of poverty[16]. The degree of feminization and pauperization of AIDS during the 1990s is shown in the ratio of cases among men and women that leaped from 35:1 to 2:1; probably the highest increase rate in the world. In São Paulo, the state with the best epidemiological data collection in the country, AIDS is the primary cause of death among women aged 20-34.

Given the evolution and gravity of this scenario, AIDS gave legitimacy and visibility to sexuality as a field of research as well as urgency to the generation of knowledge on sexual behavior, attitudes and gender relations. It also brought the debate on sexual and reproductive health and rights to the public arena, making it necessary to situate HIV/AIDS within the broader panorama of women's reproductive health and to involve men in research and intervention projects. Various projects invested in the interaction between the women's and the AIDS movements.

The results of the Foundation's AIDS program were startling. The success of the education and treatment models elaborated by the GAPAS, including both their organizational and treatment components, was made evident by their replication in numerous cities by governmental and non-governmental organizations assisted, in the latter case, by the pioneer organizations themselves.

ABIA became the most important reference center for information on the epidemic, earning international recognition as a paradigm for the expansion of the Brazilian AIDS NGO movement**.** Joining social scientists, health professionals, researchers, activists and lawyers under the leadership of Herbert 'Betinho' de Souza and anthropologist Richard Parker, ABIA's role in the evaluation and monitoring of public policy for education and health programs at all levels of government; its collaboration with international AIDS networks and intergovernmental agencies; and its central role in the articulation of feminist and service organizations positioned it as the key element among Foundation initiatives to strengthen the participation of civil society within the context of the AIDS epidemic. In addition, Abia's educational materials are among the most effective of all such documentation developed in Brazil.

The institutionalization and professionalization of the movement was crucial to its role in the public health sphere. Nevertheless, in a process similar to that of the feminist movement, the AIDS movement suffered the collateral effects of government funding and articulation and the resulting bureaucratization of numerous groups and organizations (Adams, 1989) which distanced many of them from the communities where the movement had originated.

16. Walter Almeida at the September 5, 1989, Aids Program meeting, Ford Foundation, Rio de Janeiro.

When the movement expanded to include opposition to discrimination against AIDS patients and HIV-positive individuals, and entered the human rights sphere, the Foundation added a fourth strategy: human rights related to AIDS, with implications and reach across all dimensions of the epidemic. The Group for Life (GPV) was the principal player in this effort, founded in 1989 by Herbert Daniel for people with AIDS and HIV. The AIDS rights movement, together with its international relations and visibility, was crucial to the successful Brazilian defense against accusations in the World Trade Organization of patent violations in the production and distribution of the AIDS cocktail by the Brazilian government – a program that has led to acclaim for the Brazilian model of dealing with the epidemic.

Current Challenges and Future Prospects

In spite of the advances made in health policy during the 1990s, questions of ethnic, regional and geographic disparities evident in national human development indices are also reflected in the sexual and reproductive health profile of the Brazilian population. Regional and racial inequalities combine together in the Brazilian case in which the percentage of non-whites in the North and Northeast is 70%, in contrast with the national average of 46%. Indicators for health and human development in the North and Northeast are drastically inferior to those of other regions of the country and citizens do not understand their right to health services nor the importance of their role in the administration of municipal resources. These ethnic and regional disparities are the subject of academic research which begins to show the influence of the incipient presence of black researchers. Nevertheless, during the 1990s, it was the activists who were at the forefront of the movement to denounce exclusion, principally of black populations, from access to resources and basic services in general and health care in particular.

One of the most mobilizing issues within the Black Movement was sterilization. At the end of the 1980s activists and researchers focused on the causes and implications of the high rates of sterilization in general and in particular among low-income women. The Black Movement and the Black Feminist Movement denounced racial birth control on the part of clinics and family planning agencies and the possibility of eugenic sterilization (Geledés in Caetano, 2001). Parliamentary Inquiry Commissions were constituted in the states of Rio de Janeiro (1991), Goiás (1992), Pernambuco (1992) and at the national level (1992). The investigations focused on numerous issues such as eugenics, foreign initiatives, the implementation of the PAISM and access to contraception, and concluded that for impoverished women, options were limited to sterilization, abortion and birth control pills.

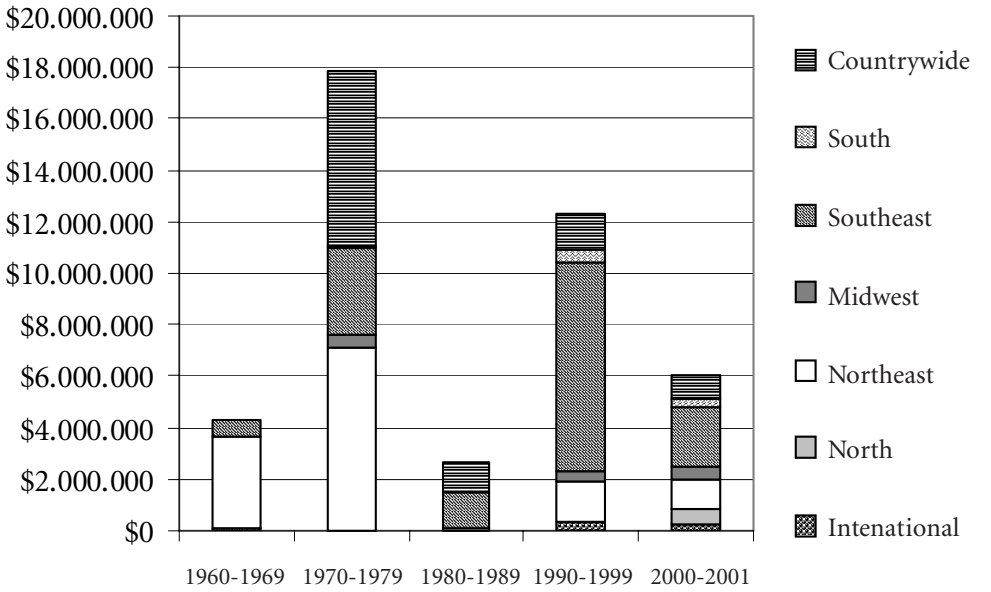
Studies indicate that the geographic distribution of the use of contraceptives significantly defines the reproductive health profile of the country and the access to birth control methods. Difficulty with access grows with poverty and distance from urban centers. Recent studies[17] also indicate a strong relationship between female sterilization and race/color, contradicting many earlier findings conducted under a less elaborate methodology. Tubal ligations were made available to disadvantaged women via mechanisms offering cost-free service by political candidates that were 70% financed by doctors and politicians (Caetano, 2001). André J. Caetano asserts that: "The perverse combination of an iniquitous social structure with a health system that has historically favored institutional, curative, high-technology medicine, and which is universal in name only, disproportionately excludes the black population" (Caetano, 2001).

Within this national context and under the guidance of program officer Ondina Fachel Leal as of 2000, two new grantmaking priorities were incorporated into the Brazil Office Sexuality and Reproductive Health Program: 1) to support individual and community demands in the most impoverished regions (North and Northeast) of Brazil with a strategy to support organizations that work with the reproductive health of African-Brazilians and indigenous peoples; the implementation of community models for reproductive health with participatory assessment and the incentive for policy development, services and advocacy that includes men and youth; and, 2) strengthen social science research on sexuality and public health with an emphasis on the decentralization of knowledge and research resources and with a focus on applied social science and the capacities of civil society to use quantitative indicators to support demands. "An overall aim of the portfolio is to foster a dialogue on ethics, human rights and reproductive rights to help formulate the guiding principles for gender relations, moral tolerance and respect for socially vulnerable populations" (Leal, 2001).

The first priority aims to expand support to historically excluded populations and groups by decentralizing grants in order to attend to individual and community needs in the most impoverished regions, identified as NO and NE in Graph 2. (The other three categories are national or international in scope, or are non-specified.)

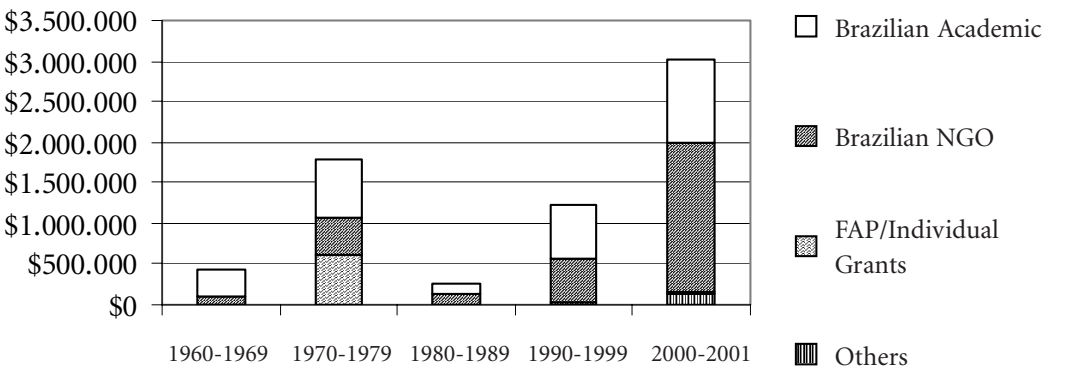
17. "The manner in which sterilization practices are diffused from the top down among the socio-economic strata principally affects the black population that tends to have less effective contraception options compared to white women. The results indicate that dark women, when compared with whites, have statistically significant and higher risk controlled by regional, demographic and socio-economic factors. Black women, on the other hand, have less risk of sterilization than white women in two models, that could be highlighting the difficulty of access to sterilization" (Caetano, 2001).

Graph 2. GRANTS IN SEXUALITY AND REPRODUCTIVE HEALTH BY REGION AND DECADE (in 2001 dolars)



Source: Ford Foundation.

Graph 3. AVERAGE OF ANNUAL GRANTS IN SEXUALITY AND REPRODUCTIVE HEALTH BY TYPE OF ORGANIZATION AND DECADE (in 2001 dollars)



Source: Ford Foundation.

For the first time in Brazil Office history, the SRH program now works with a grantee in the Northern region, the Health and Happiness Project (PSA). Grants to organizations in the Southeast, the principal recipients of the previous decades,

are being reduced in order to attend to previously neglected requirements in other regions. A principal focus is on participatory community initiatives, the development of viable development models and the consolidation of community organizations that work together with municipal health councils to monitor the resources from the federal Ministry of Health in order to expand access to public health care. In this manner, grants to NGOs surpass for the first time the number of grants given to universities, as shown in Graph 3, in contrast to the 1990s when the two target groups were balanced in grant allocations. It is noteworthy that within this portfolio decentralization process, there has also been a shift in the type of NGO to receive funds. Whereas previous grants focused on feminist NGOs operating in the policy sphere, the program now targets NGOs dedicated to working with excluded communities largely in the North and Northeast. Support to the Cunhã Feminist Collective, the Heath and Happiness Project and the Black Culture Center that promote health and reproductive rights among low-income communities in Paraíba, along the Amazon River and among the African-Brazilian religious centers of Maranhão, respectively, illustrate new initiatives to attend to these priorities.

The Amazon-based Health and Happiness Project (PSA) blossomed from the practical experience with extractivist riverine communities of physician and PSA general coordinator Eugênio Scannavino Netto, and of art educator Márcia Gama. PSA was founded in 1985 utilizing circus and theater performances as a health education tool. Initially working with 16 communities along the Amazon, Tapajós and Arapuins rivers, Foundation funding starting in 2001 expanded its activities to new locations within the Tapajós National Forest and the Tapajós-Arapuins Extractive Reserve reaching a population of nearly 20,000 residents.

The significance and the implications of research for the formulation and evaluation of public policy have featured in Foundation program directives since its inception, with a focus on learning pertinent to program priorities and the theoretical and conceptual models used in their construction. Whereas the new reproductive health and AIDS paradigms demanded qualitative studies to enhance understanding of sexuality, gender relations, health and the exercise of rights by different groups in the fields of sexuality and reproduction, quantitative knowledge gaps still remain, along with the problem of a concentration of funding to organizations based in the wealthy Southeast region. Earlier problems related to the integration of applied and theoretical research, to exchanges between researchers from different disciplines and activists, the focus on policy matters, the lack of interest in disseminating research findings to NGOs and the government and the failure to translate study results into policy all persist. On the other hand, NGOs and legislators need to improve their capacity to comprehend specialized data pertinent to their areas. In this regard, the SRH program seeks to promote the decentralization of research

capacity through a collaboration between the South and Southeast and university centers in the North and Northeast to promote basic courses in research methodology with a focus on the use of quantitative indicators as the way to back up the reproductive health demands of organized groups.

Multidisciplinary research and training programs developed by IMS/UERJ, MUSA/UFBA and NEPO/UNICAMP and the comparative research project on sexuality and teen pregnancy coordinated by IMS/UERJ, NUPACS/UFRGS and MUSA/UFBA, are satisfying the need to train researchers and produce knowledge through partnerships between centers in diverse regions of the country. Support to UFPE for applied research, intervention and community and public education on sexuality and reproductive health, and to the collaborative project of the Oswaldo Cruz Foundation (FIOCRUZ) and the Federal University of Rondônia (UFRO) for applied research on the reproductive health of indigenous peoples in Rondônia , seeks to address the problems and priorities already described. In terms of investment in quantitative research, the program is supporting two centers of excellence – the Center for Development and Regional Planning (CEDEPLAR) of the UFMG, to strengthen research capacities in the use of racial and ethnic variables in the field of reproductive health, and the Federal Fluminense University's Center for Research and Information (DATAUFF/UFF) to develop a statistics-gathering module on sexuality and reproductive health to incorporate in the annual opinion survey on current social issues.

An expanded SRH perspective includes men and youths as part of the conceptualization of reproductive health as a basic human and social resource within the mission to reduce poverty and social injustice. In this framework, the aspirations and perspectives of male youths must be understood and considered and partnerships established that take into consideration their important leadership roles. Gender equity and reproductive health include and require male responsibility and participation within the family as well as the community. Some NGOs and research centers receive support for men's projects such as FIOCRUZ/NESC-UFRJ, ECOS, and UFPE. Three notable areas of youth programming include domestic violence, STDs/AIDS and teen pregnancy. The socialization of young men within the model of sexual and reproductive rights and responsibilities is a program priority.

Another burgeoning focus area is that of New Reproductive Technologies (NRTs) for which Brazil is at the same level of scientific development as First World countries, yet currently lacks civil society debate on bioethics and legislation to govern the use of these methods. Founded in Brasília in 1999 by anthropologist Debora Diniz, the Institute of Bioethics, Reproductive Health and Gender (ANIS), the Brazilian affiliate of the International Network on Feminist Approaches to Bioethics (FAB), plays a central consulting role with legislators on the formulation and moni-

toring of public policy on NRTs. The only Third Sector entity active in the Latin American bioethics field, ANIS is comprised of a multidisciplinary research team with both an academic and NGO profile, unique to Brazil.

Finally, the success of Brazil's response to the HIV/AIDS epidemic is now at a critical stage with the termination of the World Bank loan in 2002. With the global exposure and prestige acquired during 2001, it has became strategic for other developing countries to adopt Brazil's AIDS program model. The incentive for South-South cooperation in knowledge dissemination and technology transfer for the production of anti-retroviral AIDS medication will bring benefits not only to the assisted countries, but also to Brazil. The negotiating power of the Brazil program will be strengthened by the support of other countries for price controls on medicines and the government will be motivated to continue this investment. Beginning with the international debates of 2001, this cooperation will promote a continuing reflection on ethics, human rights and the right to treatment among activists, researchers, health service professionals, legislators, the media, and governmental and intergovernmental agencies, with a significant impact on public opinion.

Throughout its history in Brazil the Ford Foundation has played a leadership role, both in the first phase of activity when the population focus established program directions as in the second phase when at the head of a new paradigm in reproductive health. During its 40 years, the Foundation has supported the emergence and consolidation of fields of knowledge in population and reproductive health, such as demography and gender studies, initiatives that have been incorporated into its overall support for the development of the social sciences. In contrast to other international agencies, the Foundation revised its initial models and objectives after the emergence of critiques on family planning and biomedical research and refocused on new models. These have played a central role in strengthening social movements connected with women's reproductive health, AIDS, and more recently, the needs of ethnic minorities, with connections to other Foundation programs in the areas of human rights, sustainable development and education. Among all the results presented here, the most noteworthy has been the development of Brazilian leadership capabilities in diverse fields and the articulation and strengthening of the national capacity to define problems and strategic priorities for civil society groups and for Brazil as a whole.

Current Foundation programming highlights the difficulties of the field at the start of the new millennium. In spite of the progress achieved in recent decades, regional and ethnic inequalities in terms of reproductive health remain a central program challenge. The identification and interaction of grassroots groups and their leadership is particularly difficult considering the limited resources and opportunities available to groups outside the southeast and creates communication bottle-

necks between the social movements and policy makers. Disadvantaged communities need to have a fuller understanding of their rights and the necessary preparation to participate in different areas of public oversight, such as in the municipal health councils. Partnerships between civil society, government and the medical profession are another great challenge, principally with regards a health care system based on reproductive rights within a human rights framework. Other groups with important demands are men and young adults, particularly with regards questions of domestic violence, STDs and teen pregnancy.

Some of these problems persist. The demand for sterilization remains high and thus serves as an important indicator of weaknesses in the health system that neither guarantees quality service nor protects rights. The feminization and pauperization of AIDS patients is an indicator of the disparities between social groups and demands new prevention strategies. It can also be noted that maternal mortality as a result of illegal abortion remains high, along with the problems presented by the new scientific and technological breakthroughs in the field of reproductive health. Such matters raise bioethical considerations that are little discussed both at government level and within the social movements. There is also still a need to generate public policy and intervention programs that in dealing with the reproductive health of specific groups take into consideration their socio-cultural, economic, political and legal contexts and are in tune with other dimensions of human development. For this to occur, it is vital to promote greater articulation between researchers and activists as well as to develop research centers and projects in disadvantaged regions in partnership with other such centers in the south and southeast of the country. Finally, given its historical roots in demography and population studies, one of the greatest challenges is the development of a health program based on the principles of public health and human rights.

BIBLIOGRAPHICAL REFERENCES

ADAMS, Michael. (1989). *AIDS in Brazil*. Ford Foundation Consultancy Report.

ÁLVAREZ, Sonia. (1998a). *Bolstering Women's Rights Programming in Brazil*. Ford Foundation Consultancy Report.

_____. (1998b). *Advocating Feminism: The Latin American Feminist NGO "Boom"*. Fourth Annual Schomburg-Moreno Lecture, Mount Holyoke College, 2 mar.

BEMFAM/DHS. (1997). *Pesquisa Nacional sobre Demografia e Saúde – 1996*. Rio de Janeiro/Calverton, Bemfam/DHS/IBGE/Unicef/Funap/AID/Inan.

BERQUÓ, Elza. (1993). "A Fundação Ford e os Estudos Populacionais no Brasil: Análise – Balanço – Testemunho". In MICELI, Sergio (org.). *A Fundação Ford no Brasil*. São Paulo, Sumaré/Fapesp.

CAETANO, André J. (2001). "Fertility Transition and the Diffusion of Female Sterilization in Northeastern Brazil: The Roles of Medicine and Politics", no CD-ROM da XXIV Conferência Geral sobre

População da International Union for Scientific Studies of Population (IUSSP), Salvador, Bahia, 18-24 ago.

_____. (2000). *Fertility and Contraceptive Use by Education and Race/Ethnicity: Overview and Analysis of Brazil's DHS 1996 Data using Hazard and Logit Models*. Ford Foundation Consultancy Report.

Caldwell, John e Caldwell, Patricia. (1986). *Limiting Population Growth and the Ford Foundation Contribution*. London, Francis Pinter.

Correa, Sonia. (1998). "Reshaping the Brazilian Reproductive Health Policy: The Role of Civil Society". Trabalho apresentado no Advanced Leadership Program, Princeton (NJ), Princeton University.

Costa, Albertina. (1997). *Direitos Tardios: Saúde, Sexualidade e Reprodução na América Latina*. São Paulo, Prodir/FCC/Ed. 34.

Costa, Ana Alice Alcântara e Sardenberg, Cecilia Maria Bacellar. (1994). *Teoria e Práxis Feminista na Academia: Os Núcleos de Estudos sobre a Mulher nas Universidades Brasileiras*. Trabalho apresentado no Encontro Enfoques Feministas e as Tradições Disciplinares nas Ciências e na Academia: Desafios e Perspectivas, UFF, 16 a 19 ago.

Faria, Vilmar E. (1989). "Políticas de Governo e Regulação da Fecundidade: Conseqüências não Antecipadas e Efeitos Perversos". *Ciências Sociais Hoje*, pp. 62-103.

_____. (1997-1998). "Government Policy and Fertility Regulations: Uninited Consequences and Perverse Effects". *Brazilian Journal of Polulation Studies*, vol.1.

Ford Foundation. (1960).*Board of Trustees Special Docket Recommendation:Population Program*. jan.

_____. (1966). *Annual Report*, New York.

Goldani, Ana Maria (2002). "What Will Happen to Brazilian Fertility?" Paper preparado para a UN Conference on The Expert Group Meeting on Completing the Fertility Transition, New York, 11-14 mar.

Heilborn, Maria Luiza e Sorj, Bila. (1999). "Estudos de Gênero no Brasil". In Miceli, Sergio (org.). *O que Ler na Ciência Social Brasileira (1970-1995)*. São Paulo, Anpocs/Sumaré.

Hô, P. N. (1988). "Le développement endogène comme alternative: Potentialités et obstacles à son déploiement". In Tri, H.C. (org.). *Développement endogène: aspects qualitatifs et facteurs stratégiques*. Paris, Unesco.

Lam, David e Duryea, S. (1999). "Effects of Schooling on Fertility, Labor Supply and Investments in Children, with Evidence from Brazil". *Journal of Human Resources*, n. 34, pp. 443-454.

Layrargues, Philippe Pomier. (1998). *A Cortina de Fumaça: O Discurso Empresarial Verde e a Ideologia da Racionalidade Econômica*. São Paulo, Annablume.

Leal, Ondina. (2001). *Program Officer Memorandum*. Rio de Janeiro, Ford Foundation.

Martine, George. (1996). "Brazil's Fertility Decline, 1965–95: A Fresh Look at Key Factors". P*opulation Development Review*, 22(1), pp. 47–75.

McCormick, John. (1992). *Rumo ao Paraíso – A História do Movimento Ambientalista*. Rio de Janeiro, Relume-Dumará.

Merrick, Thomas W. e Berquó, Elza. (1983). *The Determinants of Brazil's Rapid Decline in Fertility*. Washington (D.C.), National Academy Press.

Miceli, Sergio. (1993). "A Aposta numa Comunidade Científica Emergente: A Fundação Ford e os Cientistas Sociais no Brasil, 1962-1992". In Miceli, Sergio (org.). *A Fundação Ford no Brasil*. São Paulo, Sumaré/Fapesp.

Navarro, Marysa e Barrig, Maruja. (1994). *Relatório de Consultores sobre a Situação dos Estudos sobre a Mulher no Brasil*. Rio de Janeiro, Ford Foundation.

Pastore, José e Silva, Nelson do Valle. (2000). *Mobilidade Social no Brasil*. São Paulo, Makron Books do Brasil.

POTTER, Joseph E. (1999). "The Persistence of Outmoded Contraceptive Regimes: The Cases of Mexico and Brazil". *Population Development Review*, 25(4), pp. 703–739.

RIOS NETO, Eduardo G. (2000). *Passado, Presente e Futuro da Fecundidade Brasileira.* Fala presidencial. XIV Encontro Nacional de Estudos Populacionais. Associação Brasileira de Estudos Populacionais (Abep). Caxambu, MG.

ROSEMBERG, Fúlvia. (1993). "Estudos sobre a Mulher e Relações de Gênero". In MICELI, Sergio (org.). *A Fundação Ford no Brasil.* São Paulo, Sumaré/Fapesp.

ROSTOW, Walt Whitman. (1966). *Etapas do Desenvolvimento Econômico: Um Manifesto Não-comunista.* Rio de Janeiro, Zahar.

SACHS, Ignácio. (1986). *Ecodesenvolvimento: Crescer sem Destruir.* São Paulo, Vértice.

SACHS, Wolfgang. (1991). "O Esplendor Desvanecido". *Comunicações do Iser*, 10(41), pp. 33–37.

SCHEPER-HUGHES, Nancy; ADAMS, Michael; CORREA, Sonia e PARKER, Richard G. (1991). *Reproductive Health and AIDS in Brazil.* Ford Foundation Consultancy Report.

STOLKE, Verena e SELLERS, Patricia. (1984). *Consultancy on Projects on Women Funded by the Ford Foundation in Brazil.* Rio de Janeiro, Ford Foundation.

THOMAS, Franklin. (1985). *The Ford Foundation's Work in Population.* Rio de Janeiro, Ford Foundation.

WORLD BANK. (1984). *World Development Report.*

From Public Administration to Democratic Participation

by Elizabeth Station and Christopher J. Welna

Before his tragic murder in 1999, police Colonel Carlos Magno Nazareth Cerqueira approached the Ford Foundation's program officer, Elizabeth Leeds, to request support for what became her first project in police reform. She prepared a small grant to support the production of a series of police training manuals based on materials that Nazareth Cerqueira had gathered on a Foundation-sponsored trip to the United States nearly a decade before.

The grant epitomized the Foundation's Brazil Office program of funding for Governance and Civil Society (GCS), which Leeds manages. It offered practical means for communities and local-level leaders to open new lines of communication in order for government to better serve citizens, and for citizens to work more effectively with public officials. Today Nazareth Cerqueira's name is almost universally known among Brazilian police as a national reference for "engaging the good guys" in police reform. Although his death highlighted problems that are still endemic to Brazil, his work symbolized the promise of a future in which communities cooperate to end violence.

Several grantees supported within the GCS portfolio take a similar approach, promoting local innovations by governments and citizens. The Getúlio Vargas Foundation (FGV) makes annual awards to attract attention to creative government programs at the state and local levels. Two leading nonprofit organizations, the Institute for Socio-Economic Studies (INESC) and the Brazilian Institute for Social and Economic Analysis (IBASE), facilitate citizen participation in government budgeting processes. The Brazilian Association of Nongovernmental Organizations (ABONG) strengthens members to face new global and technological challenges. The Group of Institutes and Foundations (GIFE) encourages philanthropy and corporate social responsibility. And the University of Minas Gerais Center for the Study of Criminology and Public Security (CRISP) fosters working partnerships between academics and the police.

The Governance and Civil Society program represents a growing share of the Foundation's overall portfolio, doubling from an eighth to a fourth of all Brazil Office expenditures in the last five years alone. In dollar terms, GCS funding quadrupled in size during the same years rising from about US$1 million in 1997 to some US$4 million in 2001. Interestingly, four-fifths of GCS funds were awarded in the last decade, indicating a growth that coincides with the strengthening of Brazilian

democracy after recovering from two decades of military dictatorship[1]. While the focus is primarily local, the sums add up to a nationwide impact.

The early architects of the Foundation's work in Brazil – who focused on funding to complement major bilateral donors such as USAID (United States Agency for International Development), on national politics and on elite universities – would hardly have dreamed of the scale, the local focus and the NGO-centered strategy that characterize the program today. Leeds herself first arrived in Brazil in 1965 as a college graduate, shortly after the Foundation opened its office in 1962. Unaware at that time of the Foundation, she worked with the Peace Corps in the *favelas* (shantytowns) of Rio de Janeiro, where she was acutely aware of the human face of poverty, inadequate public services, struggling community organizations and police repression under the recently-established military regime.

How did the Foundation see its mission from the outset and how did it evolve to the present program in Governance and Civil Society? What choices did the Foundation make to reach its present set of priorities, and which factors influenced the process? In this chapter, we tell the story of how GCS grantmaking developed, tracing its origins from the Foundation's earliest actions in Brazil. Focusing on events, people, ideas and trends that shaped the program at key moments and over time, we find – across the dramatic political and social changes of recent Brazilian history, as well as through ongoing reorganizations of the Foundation itself – both remarkable consistency and repeated innovation in the Foundation's role.

1962-1974: Optimism Dashed – Social Science and Survival

Optimism reigned when the Foundation began exploring opportunities in Brazil in 1959. As one account noted, it was a time when development theories: "had converted the history of mankind into a continuous line of progress, in which access to a condition of development had become a mere question of the supply of technical competence, of resources and of motivation" (Miceli, 1993). The US-based Ford Foundation's Latin America work, officially launched in 1961, coincided with three bold new Kennedy-era experiments: the United States Agency for International Development, the Peace Corps, and the Alliance for Progress. In the late 1950s Brazil's own "JK," President Juscelino Kubitschek, had vowed to help the country make "fifty years of progress in five" by expanding industry and basic infrastructure. The national capital's move from Rio de Janeiro to Brasília in 1960 symbolized a profound hope for the emergence of a new Brazil (Eakin, 1997). Lincoln Gordon, a former Foundation consultant who served as the US ambassador to Brazil from 1961-1966,

1. Based on data coded by the Foundation's Brazil Office that covers the period through 1991.

later dubbed the period Brazil's "first chance" to gain "genuine first-world status" (Gordon, 2001)[2].

Opening its doors in Rio de Janeiro in 1962, the Foundation's Brazil Office stood poised to support its host country in its transformation into "a real nation"[3]. Under the leadership of the inaugural representative, economist Reynold Carlson, the earliest grants sought to prepare a new generation of economists and public servants (and to a lesser extent, scientists, educators and engineers) to move the country forward. Believing that North American know-how would be critical to the process, the Foundation favored initiatives that sent Brazilians to the US for advanced training or brought foreign specialists to Brazil for seminars and symposia.

That orientation shifted subtly once the Foundation acquainted itself with the Brazilian context. The Brazil Office had no governance or public policy program in the 1960s; instead, it hired US academics who specialized in Brazilian studies as consultants along with a "public administration advisor" to assist the representative in identifying potential areas for action. In 1963, consultants urged the Foundation to invest in the GCS field, with the admonition that: "the effort to develop Brazilian public administration – a uniquely Brazilian public administration – must be rooted in an understanding of the rich regional diversities, cumulative past experience, and the evolution and present state of Brazilian political and governmental institutions." They also warned that public administration would be a "most sensitive and difficult area" for the Foundation to penetrate, and:

> a field in which any non-Brazilian organization must work with humility and precision, as well as with full respect for the traditions and democratic spirit of Brazil …[T]he situation is delicate to the point that when a grant-giving agency is prepared to provide assistance, and such aid is needed, still the agency should accompany its assistance with apologies for giving it, out of deference to the nationalistic attitude prevailing in some sectors (Cleaveland *et al.*, 1963).

Caveats aside, Brazil Office staff clearly hoped that public administration training and research would contribute indirectly to modernization of Brazil's public sector. Two 1964 grants – to public administration programs at the Federal University of Bahia (UFB) and the Getúlio Vargas Foundation – revealed the Foundation's desire to catalyze reform and its willingness to work with both public and private academic institutions to do so. Both actions also highlighted a desire to provide

2. With Reynold Carlson and Alfred Wolf, Gordon was part of a 1959 mission to Brazil that made the first recommendations for Foundation programming that would get underway the following year.
3. From a 1959 consultants' report quoted in Miceli, 1993.

Brazilians with the tools to solve uniquely Brazilian problems. For example, the FGV grant allowed public administration specialist, Diogo Lordello de Mello (who would still be involved with Foundation initiatives in the 1990s), to prepare teaching materials based on Brazilian case studies in order to replace foreign textbooks that were "not derived from Brazilian problems or experience" (Mello, 1964).

Yet even with the best-conceived plan, timing is everything. The Brazil Office's maiden attempt to nurture public administration programs unfortunately coincided with the military coup that would end civilian rule in Brazil for the next twenty-one years. Events gradually forced a reorientation of strategy. By 1966, adviser Peter Bell lamented the "nepotism, favoritism and clientelism" that determined public appointments and the regime's overly "juridical and technical approach" to policymaking. "As long as public administrators are selected and promoted according to particularistic and ascriptive criteria and poorly remunerated at that, Brazilians will have little incentive to improve their education and training for the public service," observed Bell. He recommended that the Foundation instead encourage Brazilian social science research and training to "make social action, including public administration improvement, more feasible" (Bell, 1966)[4].

Funding for public administration programs did not dry up entirely. A 1968 grant to the Brazilian Institute of Municipal Administration (IBAM) supported an organization closely linked with FGV, but modeled on the California League of Cities. Diogo Lordello de Mello of FGV became IBAM's new director, and the two organizations had overlapping membership. Interestingly, the Foundation worked as a junior partner to other, larger funding sources that included local government fees and bilateral assistance from USAID, to "improve the knowledge on which IBAM's training and advisory services are based." Foreshadowing present-day program priorities, the grant supported research on "institutions for citizen participation in local governments" (Manitzas, 1968) as well as on the effect of population growth on local public services and on legal and institutional obstacles to urban reforms.

Meanwhile, as the dictatorship progressively suspended political and citizen involvement in public choices and policy setting by banning political parties and appointing officials from mayors to governors, the Brazil Office opted to "bet on the social sciences" as a refuge for scholars and ideas[5]. In 1967, the newly created Brazilian Society for Instruction (SBI, and its offshoot, the Rio de Janeiro University Institute for Research, or IUPERJ) would receive the first of many grants for

4. In the same document, Bell also observed that: "Brazil would not be a true democracy even under 'normal' conditions. A fundamental fact of the Brazilian political situation is that about 50 per cent of the country is illiterate and that illiterates cannot vote."

5. Here we paraphrase Miceli's apt description, 1993.

social science training and research. Created by Candido Mendes de Almeida with a core group of young academics who had been forced out of the federal universities, the IUPERJ sought to "turn adversity into an advantage" and give a private home to those who might wish to study, and ultimately, return to public life. A 1969 grant action summed up the Foundation's strategy:

> The current Military Government in Brazil has banned politics as being untidy and corrupt, and it is apt to regard political science (to the extent it regards it at all) as subversive or irrelevant. Under the circumstances, the prognosis for the social sciences in Brazil is continued uncertainty and possible deterioration. Nevertheless, Foundation staff believe in the continuing importance of developing (and maintaining) Brazilian capacities to describe, analyze, criticize, and influence the evolution of Brazilian society and to assist in solving social and political problems (Manitzas, 1969).

In 1969, the same rationale justified the decision to fund the Brazilian Center for Analysis and Planning (CEBRAP), whose founders had been expelled from the University of São Paulo (USP) and stripped of their political rights the year before. Sociologist Fernando Henríque Cardoso, known for his startlingly innovative ideas about development and dependency, visited the Foundation's new representative, William Carmichael, in 1969. He requested support for a think tank that would house senior social scientists that the military had purged from the University, to allow them to continue working on policy-related issues despite the regime's efforts to block independent analysis. CEBRAP's high profile members and production stimulated the creation of similar think tanks in neighboring countries as they too fell to dictators. (The Corporation for Latin American Economic Research (CIEPLAN), for example, was created in 1974 in Chile, and the Center for Studies of the State and Society (CEDES) was founded in 1976 in Argentina). CEBRAP authors produced their best-known work during this period, including Cardoso and Enzo Falleto's *Dependency and Development* (1967), Paul Singer's *Political Economy of Urbanization* (1973), and Lúcio Kowarick and Procópio Camargo's *São Paulo: Growth and Poverty* (1975).

Unlike the Foundation's limited funding to FGV and IBAM, its support to IUPERJ and CEBRAP was preponderant. That fact caused discomfort both among the recipients, who worried about excessive dependence on a single foreign source, and among Foundation staff who naturally wanted to keep their options (and budgets) open. The Brazil Office underwrote 70% of CEBRAP's budget in 1969; that amount fell to a still significant 30% by 1975, when the Foundation provided endowment monies that contributed to CEBRAP's financial stability and autonomy. Clearly, support from the Brazil Office made a critical difference in the launching

and survival of both private and university-based programs in the social sciences at IUPERJ, Cebrap, the Federal University of Rio de Janeiro's (UFRJ) National Museum, the Federal University of Minas Gerais (UFMG) and other institutions[6]. Many programs supplemented Foundation funding with fellowship monies and, after the eventual political opening of the following decade, with sizable research contracts from the government, which ensured their longer-term sustainability.

While the Foundation never presumed that support for political science and sociology programs would "have a strong immediate impact on the policies of the present regime," staff did hope that it might "serve over time to leaven the present technocratic and narrowly economic focus of Brazil's planners" (Manitzas, 1971). Indeed, these pivotal grants gave institutional homes to future leaders in academia, government and the NGO sector. Through IUPERJ and CEBRAP, the Foundation encouraged the training and research endeavors of a generation of young scholars who would later attain national prominence including Francisco Weffort, Elsa Berquó, Bolívar Lamounier, Vilmar Faria, Hêlio Jaguaribe, José Serra and, most notably, Fernando Henríque Cardoso[7]. The grants also created fora for the discussion of issues that would become later Foundation priorities (Leeds, 1999).

By 1967, Brazil's economic "miracle" was well underway, providing financial resources for many projects of the military regime. Despite impressive rates of annual growth, however, enormous social and economic inequities persisted. From 1968-1972 – in an attempt to move its agenda forward, suppress dissent and quash urban and rural guerrilla movements – the government imposed a series of repressive measures that touched all sectors of Brazilian political and civic life. Critics of the dictatorship saw the ban on civil rights and the country's deep social and economic problems – widespread poverty, stark racial and income inequality, illiteracy, regional disparity, landlessness and unemployment – as proof of the military government's unwillingness and inability to address the needs of the vast majority of citizens.

Grappling with these challenges would become an ongoing task not only for the Foundation and the academics it supported, but for the democratic governments and civil society activists of the future. Overall, the traumatic changes wrought by the 1964 coup would leave a lasting mark on the Brazil program. "The

6. At the *Museu Nacional* of the Federal University of Rio de Janeiro (UFRJ), a Foundation-funded (since 1968) graduate program in social anthropology would train and subsidize the research of many scholars and future NGO leaders.

7. Others linked to these institutions in their early years included Amaury de Souza, Wanderly Guilherme dos Santos, Neuma Aguiar, Carlos Hasenbalg, Fernando Uricoechea, Olavo Brasil de Lima Jr., Boris Fausto, José Giannoti, Octavio Ianni, Paul Singer, Candido Procopio F. de Camargo, Carlos Estevam Martins, Francisco de Oliveira, and Vinicius Caldeira Brant.

experience of living with the dictatorship in the end defined for the Foundation's directors their option in favor of association with intellectuals of the opposition," observed Sérgio Miceli in his 1992 essay on the Foundation. Although Brazilian grantees initially may have regarded the new foreign benefactor with suspicion, by the mid-1970s "the succession of political events in Brazil made its own contribution, and wove representatives and clients into an increasingly firm web of solidarity" (Miceli, 1993).

In sum, two types of major grants characterized the first phase of the Foundation's work in Brazil. The first set went to organizations that also drew heavily upon Brazilian government funding and foreign aid. The other supported institutions that housed social scientists purged from universities by the military regime. In both instances, the Foundation used its resources to encourage production of locally-developed tools for analysis and policymaking, first focusing on public administration, and later underwriting independent policy critiques at all levels of government, local to federal.

1975-1985: Aberturas *from Rio to New York*

After a decade of military rule, moved by the poverty and despair he witnessed while touring the country as president, General Ernesto Geisel began to loosen political controls. Under Geisel (1974-79) and General João Batista Figueiredo (1979-1985), the regime oversaw the gradual, controlled transition back to civilian rule known as *abertura* (opening), a result both of outside pressure and internal dynamics. By 1979, the military government had abandoned (albeit as a calculated move to fragment the opposition) the two-party system it had created and an amnesty allowed the return of exiles. Repressive laws still facilitated crackdowns on labor, the press and key opposition targets, but the overall trend was toward opening and liberalization. On the economic front, the "miracle" had begun to show signs of exhaustion, prompting more frequent citizen protests and popular mobilizations. By 1979, both the political opposition and Foundation staff pointed to Brazil's extreme poverty, illiteracy, land and income concentration, and social inequality as proof that the official development model had failed[8].

Throughout Brazil, these changes broadened the scope for research programs to conduct empirical as well as theoretical studies, and to look at a new range of urban problems, policy choices and social movement activities. Moreover, as con-

8. For an analysis see the late 1970s essay by Brazil Office Representative James Gardner and Assistant Representative William Saint, "Politics in Brazil: Contradictions in the 'Miracle,' and the Difficult Transition from Authoritarianism to 'Redemocratization.' "

trolled elections were re-introduced and opposition politicians came to govern states and cities, their administrations provided new sources of funding for research centers and new demands for applied policy research on the problems confronting states and local governments. Not surprisingly, these additional freedoms triggered debates over organizational missions at centers receiving Foundation support.

In roughly the same period, the Brazil Office experienced an economic crisis and an *abertura* of its own emanating from the New York headquarters. By the mid-1970s, the Foundation's shrinking stock market portfolio and "over-extension" forced spending reductions across the board, leading to drastic cuts in the Latin American field office budgets. The Brazil Office's program budget tumbled from a peak of US$16.6 million in 1970 to US$2.1 by 1978, and hovered between US$3 and 4 million per year until the ate 1980s. In the 1970s, the number of New York-appointed staff in Rio de Janeiro fell from 20 program officers to four, and locally appointed staff dropped from 23 to nine in the same period. Scarce resources forced the dwindling program staff to make painful choices about where funding might be curtailed, just as the opportunities for new initiatives were multiplying at the federal, state and local levels.

The Foundation's new president, Franklin Thomas, had taken on the reins of leadership in 1979 with a reform agenda that would intensify still further the imperative for work on GCS issues. Inspired by his experiences in the US civil rights movement, Thomas re-organized grantmaking around a problem-oriented structure. In 1981, the Foundation defined six key areas for programmatic action. One was Governance and Public Policy (GPP), which aimed to enhance policy choices and democratic participation[9]. Worldwide, Thomas called upon staff to link research to action and to "emphasize work with people linked to the points where problems occur." Support for academic endeavors would continue, but the Foundation's goal would now be to "engage the population at all levels of society in implementing new strategies and obtaining new results" (Miceli, 1993).

Moreover, the New York office began to diversify its staff and began asking overseas offices and grantees to do the same. Though the results of this effort were far slower in the field offices, in New York the transformation was impressive. The Foundation's Board of Trustees increased its minority composition from 6% to 38% between 1973-1991. In the same period, the representation of minorities and women on the Foundation's professional and support staffs also improved markedly. Programmatically, as political liberalization in the US made it increasingly possible to address sensitive issues, the Foundation's new interest in social diversity manifested

9. The other areas were Urban Poverty and the Disadvantaged, Rural Resources and Development, Human Rights and Justice, Education and International Affairs.

itself through funding for research and advocacy organizations focused on gender and race.

All of these changes added up to a major impact on the Foundation's work in Brazil, particularly on GCS issues. Seeking what was later called "a balance between tradition and innovation"[10], Brazil Office staff continued funding "islands of excellence" in the social sciences as budgets permitted. In 1976, support for a fellowship competition through the National Association of Post-Graduate Social Science Centers (ANPOCS, created in 1970) generated a vehicle for Brazilian researchers to pursue independent lines of inquiry unconstrained by the political requirements of the regime. By the early 1980s, however, the Brazil Office began to fund more targeted research that was in line with New York's public policy priorities. Grants to university-based centers of excellence focusing on particular themes and social groups – women, higher education, health care, housing, employment, violence, and social movements – launched applied research on new topics[11].

Meanwhile, within the established research centers, debates developed over how to reconcile the exigencies of scholarly research with the rapidly growing opportunities to act on emerging issues. Earlier emphasis on structure and theory all but disappeared as researchers turned their attention to process, data-gathering and new audiences. Research designs often became open-ended and proposed research questions were sometimes completely abandoned for new questions by the time researchers got to the field. Researchers added seminars with activists and officials to traditional dissemination through journals and working papers.

Differences over priorities in the expanding research agenda or over how to balance academic and applied research demands were often resolved with protagonists parting ways for new think tanks or politics. CEBRAP was a case in point. In 1976, Francisco Weffort and others left CEBRAP to create the Center for Studies of Contemporary Culture (CEDEC) in order to work directly with the emerging independent labor movement, gaining Foundation support from 1979 onward. When state-level elections in 1982 won opposition politician Franco Montoro the São Paulo governorship, José Serra and others departed to serve in the state government. Many who remained at CEBRAP focused on policy analysis with contracts from the state government. Bolívar Lamounier and several colleagues, meanwhile, left in 1981 to create the Institute of Economic, Social and Political Studies (IDESP). Securing Foundation support in 1983, Idesp later won renown for its electoral studies as liberalization made state and local elections ever more important for political life. Given their location in São Paulo, the massive city and its problems remained a primary case study both for the new centers and CEBRAP.

10. From a 1992 speech by representative Joan Dassin, quoted in Miceli, 1993.

11. Illustrative grants include one to the University of Campinas' (UNICAMP) social policy studies unit in 1982.

Despite diminished staff and budgets, the Brazil Office was carving out a place for grantmaking in governance and public policy. The moment was critical and as the country's self-described *sociedade civil* pushed for change, the Brazil Office's presentation of objectives took on a more sweeping, ambitious tone. An opposition politician might easily have penned the 1982 Brazil program document, which stated three broad goals: "to advance recognition of the basic human rights of political and civil liberty; to achieve greater social justice and improved material welfare for disadvantaged groups, the 'working poor' of Brazil's urban and rural areas; and to defend the rights of minorities, women, indigenous people and refugees"[12]. Two years after that statement and Brazil's first direct elections for governors, Congress, and state and municipal legislators, the *Diretas Já* (Elections Now) movement would mobilize hundreds of thousands of citizens to pressure for direct presidential elections. It was not surprising that Brazil Office staff were caught up in the mood of the times.

In a context of reduced resources, the Foundation's new emphasis on disadvantaged groups had led the Brazil Office to look beyond its traditional partnerships with university-based social science research programs. Increasingly, Governance and Public Policy (the precursors to today's Governance and Civil Society (GSC) programmers) staff began to see NGOs as engines of social change. Many of the activists who led NGOs in Brazil and elsewhere in Latin America had been schooled by earlier militancy in Catholic organizations. The Brazilian Church's concern for the poor – expressed in its support for *comunidades de base* (Christian base communities) and its teachings on social justice – provided a coherent set of ideas and a viable vehicle for action under the dictatorship. Created in 1970 to give a home to dissident theologians, the Institute for Studies of Religion (ISER) landed its first Foundation grant of many in 1981 (although not yet under the GPP rubric). As ISER researchers themselves would discover years later, the vast majority of Brazil's thousands of NGOs were established after 1979, introducing a myriad of potential new partners for funders like the Foundation.

Grassroots organizations garnered their first GPP grants in 1982-1983. Foundation funding allowed the Residents Association of Plataforma (in Salvador, Bahia) to send members to a national congress of local residents' associations and assisted a civic empowerment program in the city of Tubarão. The amounts were small and the recipient organizations one-time-only partners, but the grants were indicative of what was to come. Also in 1983 an award to the Consumer Association of São Paulo – for a newsletter aimed at educating low-income consumers – foreshadowed later grants to the Brazilian Consumer Defense Institute (IDEC).

12. 1982 Program Review.

Modest as these efforts were relative to future spending, the Foundation's decision to back NGOs was historic. Brazil's economic woes reached a new low in 1982 when the country, deep in recession, became the world's largest debtor nation. Financial resources, particularly for community-based groups, were extremely limited and the infusion of funds from a foreign donor could transform an NGO overnight (although not always for the better, as staff would learn). When in 1984 the Brazil Office consciously chose to step up the number of actions in Governance and Public Policy, it marked an important turning point for the program. Grantmaking took on a dual focus that it would retain for many years to come: "creating institutional capacity for public policy analysis [...] while at the same time providing support for direct civic empowerment activities"[13]. In short, as Bradford Smith put it, the Foundation had entered the space it would continue to occupy for the next two decades "at the fuzzy borderline where government ends and civil society begins"[14].

In 1985, Brazil's painstakingly slow process of liberalization culminated with the indirect election (through the Senate) of Tancredo Neves, a liberal former governor of Minas Gerais. When Neves died suddenly after emergency surgery on the eve of his inauguration, his vice president, José Sarney, was sworn in as the first civilian president in more than two decades. Twenty years earlier, the Foundation had launched its work in Brazil by underwriting local public administration case studies and opposition critiques of military government. Funding now favored applied research on the choices faced by citizens and public officials moving toward democracy. With a civilian in power at last and all government officials but the president elected directly, the way was clear for re-establishing democratic institutions. The question was no longer when civilians would get a chance to tackle the country's many problems, but how best to proceed.

1985-1994: Re-Organizing for Democracy

Military rule had officially ended. A civilian president had come to power – albeit following a path that the old regime controlled – and a constitutional assembly would begin to draft a new charter to govern the country. Once again, the Foundation felt engaged by the same tasks that challenged Brazil as a whole: first, "sup-

13. 1983 Program Review.

14. Authors' interview with Bradford K. Smith, May 8, 2002. After several years with the Inter-American Foundation, Smith served as Ford Foundation program officer and representative in Brazil from 1991-1995, where he was responsible for Governance and Public Policy grantmaking. He left Rio to become the Foundation's Vice President for Peace and Social Justice in New York, the position he still holds.

porting a difficult redemocratization process;" and second, concentrating "on the daunting task of making democracy work in practice"[15].

Prolonged economic crisis and weak political institutions provided a shaky base for the next phase of efforts in the GPP program. "Brazil seems caught in an amalgamation of political optimism and economic despair, and is characterized by – above all – uncertainty," staff wrote in 1985:

> Yet outsiders often sense that any lack of confidence is temporary. The national character is one of resiliency and creativity, and Brazil has the national resources required to overcome current difficulties – including a body of private and public administrators that is possibly unmatched in numbers or skill among Third World countries. Even though the times are economically and politically difficult, worries over the future of the country are tempered by popular enthusiasm for civilian government – and a belief that important strides are being taken towards creation of stable democratic institutions[16].

Among the bright spots was the emergence of the country's vocal, organized and increasingly savvy NGO sector, which expected great gains from democracy and stood ready to contribute to its implementation. The 18-month process (1987-1988) of writing a new national constitution showcased the role that interest groups of every ideological stripe played to influence the final document. Tactics included lobbying, media campaigns, NGO-led petition drives to support popular amendments, and parallel public "hearings" on issues ranging from interest rates to land reform to indigenous rights. "The lively presence of non-governmental organizations in the constitutional debates is a sign of significant change in Brazilian society," staff remarked in 1987. "Ten years ago such civilian participation would have been inconceivable"[17].

Both the process and product of the constitutional assembly would have a major impact on governance and policymaking in Brazil. Ratified in 1988, the lengthy new charter restored civil liberties, dramatically augmented the powers of state and local governments and outlined a more equal balance of power among the executive, legislative and judicial branches. Breaking with the military's centralizing tendencies, the authors transferred most tax revenues and responsibilities for social services from the federal government to states and municipalities, giving favored status to the country's poorest regions. Provisions protecting women, children, African-Brazilians, indigenous peoples, and the environment all found a home among

15. 1993 Program Review.
16. 1985 Program Review.
17. 1987 Program Review.

the document's 246 articles, symbolizing their neglect by past leaders and advocates' hope for future redress.

For the Foundation, the return to democratic rule in Brazil represented "an unparalleled opportunity for innovative programming" that could take advantage of and contribute to the national transformation underway[18]. Governance and Public Policy grants continued to underwrite social science research aimed at understanding and improving the workings of government at the federal, state and municipal levels. During this period, staff practice of "betting on the NGO sector" as a source of analysis and action gained momentum.

Unsuccessful past grants determined this course, at least in part. In the early 1980s a Foundation-supported attempt to build a multidisciplinary public policy studies program at the Pontifical Catholic University in Rio de Janeiro (PUC-RJ) fell victim to internal conflicts over priorities at the University. A policy research initiative at the University of Campinas (UNICAMP), also Foundation-funded, floundered when its principal investigators left academia to join the government. Alleging that "public policy analysis is done best in the context of broader structural concerns in Brazilian society – and least well as a context-free social science subfield," the Brazil Office staff argued in 1986 for supporting "more non-governmental organizations engaged in specific questions of governance, rather than institutions of higher education that focus on general public policy training"[19].

Two other factors contributed to the shift. First, numerous smaller European, US and Canadian funding agencies had launched fruitful partnerships with Brazilian non-profit organizations. Rio-based Foundation staff took notice and conferred with their donor counterparts, often co-sponsoring specific projects[20]. Second, a burgeoning number of NGOs had begun impressive work on compelling issues, and their typically charismatic leaders did not hesitate to ascend to the Foundation's offices on the twelfth floor of 100 Praia do Flamengo to share their accomplishments, plans and concerns with Foundation program officers. Among those who visited were legendary socio-environmentalist Chico Mendes, AIDS advocate Herbert Daniel, and visionary social activist Herbert "Betinho" de Souza – all now deceased – as well as pop star and activist Gilberto Gil.

Emblematic grants of the period include those to the Brazilian Institute for Social and Economic Analysis (IBASE), which landed five awards from 1991-1994. Founded in 1981 by "Betinho" and other former political exiles, IBASE's original

18. 1985 and 1988 Program Review documents.

19. 1986 Program Review.

20. For example, in the late 1980s Bradford Smith, then a country representative to Brazil for the Inter-American Foundation, met with Ford Foundation program officer, Christopher Welna, in Brasília where they discussed opportunities to coordinate funding to Inesc and Ibase.

goal was "to democratize information." By the late 1980s it began to engage in political pressure, public campaigns and activities to monitor legislative processes and public policymaking. Although initially Betinho (and many others on the left) shied away from relationships with US donors like the Foundation, they showed a gradual willingness to pursue new and sometimes unconventional partnerships in order to forward causes they believed would strengthen Brazilian civil society[21]. Increasingly, Ibase was able to convene and mobilize actors around the country on a vast array of issues that cut to the heart of what was still wrong with Brazil, even though civilians now governed[22].

The Foundation's grant to IBASE underwrote a new initiative that built on the fact that the new constitution returned formal authority for the national budget to the Congress. After decades under exclusive Executive control, the budget was largely a mystery to the public and even to congressional staff. After meeting with counterparts at the Center for Budget Policies and Priorities in Washington, DC, IBASE staff developed a methodology for monitoring the federal budget process and shared the results with fellow NGOs and research centers. In this work Ibase collaborated closely with the Institute for Socio-Economic Studies (INESC) in Brasília, which would also receive funding for "participatory budgeting" activities.

Both Ibase and Inesc had broad agendas that covered human rights, indigenous peoples, the environment, the urban poor and other issues. The Foundation's support to these and other NGOs overlapped with other program goals and led Brazil Office program staff to collaborate on many grants where Governance and Public Policy issues intersected with human rights, social justice, the environment and urban poverty[23].

Moreover, as early as 1988, the Foundation began to engage NGOs in their own efforts to get a sense of the "big picture" – that is, what the work of these myriad organizations around the country was adding up to. The Institute for Studies of Religion (ISER), already a grantee, won support for a project to research the role of NGOs in enhancing popular participation in debates over policy issues. Increasingly, Foundation staff had begun to notice that the profile of many NGOs revealed "intriguing" contradictions: while they claimed to speak for the poor and power-

21. From the authors' interview with Candido Grzybowski, IBASE director, May 17, 2002. Moreover, as Bradford Smith put it, IBASE and many other NGOs realized during this period that: "they had to live day to day not with their idealized version of a state, but with the state they had." (From interview with authors on May 8, 2002.)

22. IBASE-organized actions during this period included the National Campaign for Agrarian Reform (1983), Don't Omit Your Color, Use Your Good Sense to Answer the Census (1989), the Movement for Ethics in Politics (1992), the Pact for Children (1992), the Citizens Action Against Poverty and For Life (1993), and, in conjunction with ISER, the Viva Rio Movement (1994).

23. Grants during this period to the Bento Rubião Center for the Defense of Human Rights are one example; many others exist.

less, for example, their leaders were often white, male, university-educated members of the Brazilian middle class. While they claimed legitimacy based on their political and institutional autonomy, most depended heavily on foreign agencies for support (Welna, 1988). And, as the Foundation's own evaluators would point out time and again, even the most successful NGOs struggled mightily to meet competing demands. Among the dilemmas – should funders or client populations drive the agenda for action? Should they focus on meeting immediate, basic, local needs or changing national policy? How could they realistically produce in-depth, quality research when the day-to-day pressure of managing and scaling up their operations demanded constant attention?

Taking steps to avoid the risk that grants to individual NGOs would produce isolated results, Brazil staff also began looking for ways to help organizations "scale up" and band together to increase their impact. In 1993 the Foundation made its first grant to the Brazilian Association of NGOs (ABONG), established two years earlier. With a membership of 160 diverse groups, Abong's broad goals were to strengthen communication among NGOs, increase professionalism, and promote their image in Brazilian society. A 1991 grant also assisted the Brazil Network, a Washington, DC, liaison for Brazilian NGOs.

Perhaps sensing the pitfalls inherent as the Foundation deepened its involvement with NGOs (and reacting to evaluations that were critical of some projects)[24], the Foundation continued to award most grants in this period to independent and university-based research centers[25]. "Many government policies are not systematically scrutinized by academic research or strong organizations in civil society. Existing studies operate in an environment of anemic public debate or faulty information," Brazil staff wrote in 1986[26]. Seeking to address that problem, the Foundation asked a group of US and Brazilian scholars for advice on strategy. Specifically, should the Foundation build local capacity for public policy analysis by strengthening university-based social science programs, by encouraging existing independent think tanks to produce "more exposition of policy alternatives," or by creating a new institute "dedicated to the improvement of policy research?"[27] The consultants' answers were cautious but firm. They suggested that Brazil staff "continue assistance to the social sciences in Brazil, both pure and applied, in the strongest universities

24. Close-out evaluations from the period by Haleem Lone, Salvatore LaSpada, Biorn Maybury-Lewis, Elizabeth Station, Christopher Welna, and others.

25. Miceli. In 1993, 65% of Brazil Office funding was still going to higher education institutions, fellowship programs and research centers.

26. 1986 Program Review.

27. Here we paraphrase from the below-cited 1990 Goodwin memorandum prepared for Ford Foundation Regional Director Tom Trebat.

and research institutes." But they also argued that "there is no evidence that the time now is right for creation of a major new policy research institution"[28].

Such conclusions served to sustain the Foundation's focus on social science research. Grants to IDESP supported the first comprehensive electoral history of Brazil, as well as path-breaking surveys of political leaders, judges, military officials and senior bureaucrats regarding their views of reforming the state. New awards to CEBRAP underwrote research and outreach on the political economy of economic policymaking and on the emerging presence of African-Brazilian groups in São Paulo and Rio de Janeiro politics. Continued support to CEDEC funded research on popular movements and, increasingly, on "local power" especially as it related to health, housing, transportation and food supply policies.

Like most of the Foundation's grants at the time, the consultants' report took a firmly national-level view of the policy field except where it noted a comment by CEBRAP's Vilmar Faria that: "many policies are now shifting to state government… and state governments need help in formulating and implementing policies." At the same time, the report revealed an incipient reluctance to back major efforts directed at national-level governance. Interestingly, the consultants relayed then-Senator Fernando Henrique Cardoso's advice that the Foundation should support training for congressional staff in the budget process or development of a specialized research service for the Congress. Expressing qualms, the consultants wrote that on the one hand it: "seems especially appropriate for the Foundation to respond positively to the *crie de coeur* from the Congress for assistance with its new policy responsibilities." But on the other, they worried that: "even a formidable amount of money might make little difference" and "there is some risk (admittedly small) that some such controversy could arise if anything sizable were to be attempted in this area."

Largely unnoticed by most observers, a dramatic shift from national to state and local-level politics was occurring in Brazil. Encouraged by advisers like Vilmar Faria, Foundation staff began a major re-orientation of funding toward governance issues at these sub-national levels. Several causes contributed to the change in focus. Central was the 1988 constitution's re-allocation of fiscal resources and social programs to state and local governments, but the military had actually begun administrative decentralization in the 1970s. When opposition parties won state governorships in 1982, and the mayoralties of major cities in subsequent elections, their efforts to address the social deficit by providing services accelerated the change. The decentralization process had engaged research centers receiving Foundation

28. Craufurd Goodwin, Michael Nacht and Bolívar Lamounier, consultants; Memorandum to Ford Foundation Regional Director Tom Trebat, "Public Policy in Brazil," September 28, 1990.

support such as CEDEC and CEBRAP. Foundation grants underwrote a first round of studies on electoral processes, structural analysis of urban classes, economic disenfranchisement and popular protest, and encouraged new efforts to examine policy alternatives, government performance and accountability, and citizen participation in government.

Most decisive, perhaps, in the shift in focus to the local level was the deepening disenchantment with national politics. The above-noted consultants' report expressed surprise at the discouragement of interviewees who contended that national politics was the realm of a particularly closed and persistent elite. Political events provided further reason for disillusionment. In 1989, the country's first direct presidential elections in 28 years brought Fernando Collor de Mello to power on an anti-corruption platform, but he was impeached in 1992 after a scandal that implicated the president and his closest advisers in a massive kick-back scheme. Meanwhile, prolonged economic recession and runaway inflation undermined entrepreneurship, organizations and public support for the government's economic management.

In contrast, local politics offered at least a few shining success stories, where government officials had worked with citizens on creative solutions to the transportation, education and public health problems that seemed acute everywhere. The notion of focusing on the local level found especially fertile ground at the Foundation. International interest in ideas about "social capital," that built on the historic fascination with civic associations in the United States, together with the Foundation's successful US experience in its Innovations in State and Local Government program, provided guiding values, an intellectual framework and a programming map.

With a handful of grants the Governance and Public Policy program focused specifically on actions meant to benefit women. Responding both to the Foundation's New York priorities and the realities of gender inequality in Brazil, four grants to IBAM from 1989-1992 funded research, training and dissemination of projects related to women and public policy. The Brazil Office originally committed to funding women's programs in the late 1970s and continued these efforts in the 1980s with both research and "action" grants. Yet while it is likely that many GPP grants indirectly benefited women, actions with an explicit gender focus remained largely outside the purview of this program[29].

Overall, the number of GPP grants from 1985-1994 represented nearly four times the total number made during the Brazil Office's first 23 years of activity. The change reflected shifting Foundation priorities, rapidly multiplying opportu-

29. In the internal Foundation database that catalogs 40 years of GCS funding in Brazil, only six of the 219 grants listed (less than 3%) have the terms "women" or "gender" in their shorthand descriptions.

nities in Brazil, and a steady improvement in the Foundation's asset portfolio that allowed gradual annual spending increases.

Political events during this period pointed out the dramatic governance choices and challenges facing the country. In 1989, Luiza Erundina of the Workers Party (PT) was elected mayor of São Paulo, attracting interest in how the PT might run government differently if its presidential candidate, Luis Inácio ("Lula") da Silva also ascended to power. Following the impeachment, however, Vice President Itamar Franco finished out Collor's term, inheriting an economy that hyperinflation and failed state intervention had greatly weakened. The crisis was so severe – staff called it the "deepest in Brazilian history" in 1989 – that by 1992 Foundation Representative Joan Dassin would remark that: "it is no longer political repression that threatens Brazil's academic and scientific institutions, but instead a virtual economic collapse"[30].

Even so, while the economy was in shambles and the impeachment process had been traumatic, reasons for optimism existed. Brazilian civil society had demonstrated its ability to organize for change, and the country's democratic institutions – while riddled with deficiencies – remained firmly in civilian control. "If you looked only at the national level, the country should have been falling apart," recalled Bradford Smith, the Brazil Office representative at the time. "What was holding the country together was the growing volume of positive experience at the local level, in states and municipalities"[31].

Since 1985, the Foundation had seen Brazil's main challenge as: "ensuring that democracy is not just a series of formal institutional arrangements but also applies to the broad spectrum of Brazilian society [...] [implying] the need for economic opportunity to complement political democracy"[32]. When Fernando Henrique Cardoso was named finance minister in 1993, it would seem that the opportunity finally arrived for Brazilian leaders to focus on these critical tasks. Cardoso and a team of able advisers masterminded the *Plano Real*, miraculously controlling inflation[33] and ensuring his popularity to the point that he easily defeated the PT's Lula da Silva in the 1994 presidential election. With a former grantee as president of the republic, the Foundation could ask itself for the first time since the

30. Quoted in Miceli, 1993, While Brazilian financial resources were scarce, it is interesting to note that the Foundation's total grant expenditures in Brazil rose from US$4.5 million in 1989 to US$6.4 million in 1991 – almost a 50% increase.

31. From an interview with the authors, May 8, 2002.

32. 1990 Program Review.

33. The *Plano Real* (*Real* Plan), named for the *real* – the new unit of Brazilian currency minted at this time – brought inflation down dramatically, to annual rates in the single digits by 1997. The contrast with previous eras was dramatic: inflation had averaged 34% per year in the 1970s, 428% per year in the 1980s and 1,400% per year in the period 1990-1994.

1960s not simply: "When will democracy return to Brazil?" but, "How can we contribute to strengthening it?"

1995-2002: Making Democracy Work

"In many ways, the trajectory of Fernando Henrique Cardoso mirrors the Foundation's own history of commitment to strengthening democratic values in Brazil," a 1995 program document averred:

> With the complete return to democratic rule in the 1990s and the election of a President like Cardoso, it would seem that three decades of Foundation investment in the best of Brazil's social scientists has borne fruit. Indeed, four of Cardoso's cabinet members and nearly the entire economic team have benefited from past Foundation grantmaking, as have a considerable number of key staff appointments of an Executive Branch still in formation[34].

Cardoso's election, however, represented the start, not the end, of an era. New issues crowded an already full GPP program agenda and also posed daunting challenges for the country's leaders at every level. With inflation under control but public budgets still tight, how could government redistribute wealth to alleviate poverty? Would membership in Mercosul, a regional trade pact launched in 1996, be enough to ensure Brazil's competitiveness in the global economy? Would privatization of state enterprises lead to a fair and affordable distribution of basic services, and were states and municipalities up to the task of delivery? And now that countless sectors of civil society – indigenous peoples, labor, the urban poor, environmentalists, street children, the landless, African-Brazilians, people with AIDS – had mobilized to press their claims in public fora, would Cardoso's team prove any more able than its predecessors to provide redress?

With more than thirty years of experience in Brazil, the Foundation's response was to roll up its sleeves and get to work. GPP grants focused on four main areas of action. First was funding to strengthen policymaking at the state and municipal level "to make democracy work for ordinary citizens" (Ford Foundation, 1996). A 1995 grant to the Getúlio Vargas Foundation (FGV-São Paulo) launched the Public Management and Citizenship Program to recognize innovative initiatives that joined state or municipal governments with community groups to meet social needs. Rather than merely oppose and critique what administrations did wrong, the program aimed to publicize, reward and replicate what they did right. In doing so, it hoped to build sagging public confidence in government.

34. 1995 Program Review.

In a poetic symmetry, the selection committee for the new awards program included Diogo Lordello de Mello, by then president of IBAM, who had received the 1964 award to the Getulio Vargas Foundation to prepare Brazilian teaching materials. Also in 1995, a companion grant was made to POLIS, the Institute for Research, Training and Advisory Services in Social Policy. Experts on urban issues, Polis researchers documented the innovations among the nominees for the awards program and disseminated these examples to mayors and municipal officials around the country through its monthly bulletin, *Tips*. It would become a major Foundation beneficiary in the years ahead.

Three factors explained the decision to invest in improving governance at the state and local level. First, the Foundation had run a successful Innovations Awards program in the US for over a decade, and sought to adapt the program to overseas contexts in response to a global trend toward decentralization. By 2001, Foundation field offices had launched eight such programs around the world. Second, both Brazilians and the Foundation Brazil Office had learned the hard way from military rule and the Collor-era scandals not to place undue trust in the federal government. Third, backing states and municipalities not only seemed prudent, but the 1988 constitution made it an imperative. Brazil's new charter devolved major powers and revenues to state and local governments, and their ability to manage these resources would have an impact on the quality of health care, education, public security, transportation and other services for millions of citizens. In a grant recommendation for the Innovations program, Foundation staff drove home the point in a reference to a Brazilian twist on former Speaker of the US House of Representatives Tip O'Neill's famous maxim then in vogue: the Brazilian version was "all *good* politics is local" (Leeds, 1998).

The second set of actions in this program area – which, significantly, took the new name Governance and Civil Society after the Foundation's 1996 reorganization – aimed to strengthen civil society's capacity to monitor public policies and hold government accountable for results. Although in one way or another the Foundation had sought to nurture Brazil's "Third Sector"[35] since the 1960s, the ground seemed more fertile than ever by 1995. Conceptually, Brazilians no longer associated the notion of "civil society" with private economic interests (a legacy of 1960s Marxist analyses) and instead used the term positively to describe progressive citizen activism. And in practice, Brazilian civil society organizations had proven their creativity, energy, dedication, sophistication and ability to cooperate on important projects (such as the 1992 campaign to impeach Collor and the 1993 national anti-

35. The "Third Sector" refers generally to non-profit organizations as opposed to the public (government) and private (business) sectors.

poverty campaign). Although the sector's rapid growth[36] outstripped the antiquated laws regulating nonprofit organizations in Brazil, new legislation to provide a more enabling legal environment for NGOs was debated and passed in 1999. Increasingly, public officials at all levels had begun to realize that government policies needed input and participation from civil society to succeed. And NGOs leaders grasped that their role was not to be temporary but permanent (Garrison, 2000).

As staff noted by 1999: "Implicit in the GCS Program in Brazil are the premises that the two fields of governance and civil society are inextricably linked and that challenges and opportunities of much of the programming involve the interaction of the two" (Leeds, 1999). Following that philosophy, the Brazil Office focused civil society grantmaking on fostering citizen participation in the public discussion and monitoring of government policies and programs. Grants for budgeting research and dissemination best exemplified this work. With Foundation support, IBASE shifted its attention from the federal budget to analyzing local experiences with "Participatory Budgeting (PB), one of Brazil's most innovative forms of democratic municipal management." IBASE and the Luis Freire Cultural Center of Pernambuco began tracking the dozens of municipalities that adopted this budgeting technique to share the lessons with officials and NGOs around the country.

From its base in Brasília, the Institute for Socio-Economic Studies (INESC) was able to build on a decade of experience helping congressional staff to educate NGOs around the country about congressional processes and the implications of federal budget choices being considered by legislators. With Ibase, it had focused on budget decisions as a means to help citizens participate more effectively in the policy process. Now, INESC branched out to tracking national-level budgeting and multi-lateral development bank issues, joining the International Budget Project of the Center for Budget and Policy Priorities in Washington, DC. Inesc also organized a Brazil-wide network of NGOs to discuss multi-lateral financial institution policies with those institutions, Brazilian NGOs and Brazilian government officials. As a group, these grants aimed to both foster more equitable public policies and to boost NGO capacity for linking citizens with government.

Support for consumer watchdog groups also fell under the civil society rubric. Three grants to the Brazilian Consumer Defense Institute (Idec) sought to strengthen the nascent Brazilian consumer protection movement during this period. Passage of a Consumer Defense Code in 1990 had given Brazil advanced laws

36. A study by Leilah Landim of ISER found that the Third Sector grew 44 percent between 1991-1995. By 1995 it employed 1.1 million persons – more than double the number of federal employees. By 1998 the number of Brazilian NGOs was between 4,000-5,000. In an interview with the authors on May 3, 2002, Landim hesitated to give more up-to-date estimates, noting that any attempts to count the number of Brazilian NGOs would vary greatly depending upon the categories used.

on paper, but little of this legislation was enforced in practice. Accordingly, from its headquarters in São Paulo and satellite office in Brasília, Idec sought to help citizens groups track the management and delivery of newly-privatized public services (telecommunications and utilities) and monitor "the entrance into the Brazilian market of foreign banks, health plans and insurance companies in the absence of adequate regulatory mechanisms" (Leeds, 1999). IDEC would also send its staff to the US and Europe to observe how counterpart advocacy groups functioned.

Many grant efforts focused on building Brazilian NGO capacities to monitor local policies. Simultaneously the Foundation aimed to help the organizations and scale up their work (and increase their impact) by creating regional, national and transnational networks. Support for ABONG – which by 2002 boasted 250 member NGOs and seven regional fora – continued with experiments to encourage new actors like *Transparência Brasil*, an independent partner of the worldwide anti-corruption watchdog group, Transparency International.

A third set of GCS actions sought to catalyze "new partnerships" between groups that hadn't cooperated in the past. For years, staff had looked for vehicles to "encourage interchange among public officials, scholars, businessmen and civil and social leaders to consider major policy options"[37]. Now that democracy was a decade old, such collaborations seemed feasible. For years, in addition to encouraging government-NGO teamwork, the Foundation had looked for ways to bring the private sector – that is, business – into efforts to promote social change. Corporate social responsibility was a young, but not foreign, idea in Brazil. In 1997, IBASE joined forces with a major newspaper to launch the *balanço social* ("social auditing") campaign, urging corporations to publish an annual social audit to accompany their financial balance sheet.

"Betinho," IBASE's founder, had shared his thoughts on the matter with Foundation staff on a 1997 visit to the Brazil Office – before passing away later that year after a long battle with AIDS (Leeds, 2000). The following year the Brazil Office got involved and awarded funding to the Ethos Institute for Business and Social Responsibility. Based in São Paulo, Ethos was a Brazilian partner of the US-based Business for Social Responsibility and grew out of previous efforts to nurture the concept of corporate social responsibility in Brazil[38]. It proposed to mobilize the Brazilian corporate sector by encouraging companies to donate funds and volunteer expertise

37. 1984 Program Review.

38. Among these was former Brazil Office Representative Bradford Smith's self-described "failed but important grant" to the national Organization of Business Thought (PNBE) in the early 1990s, discussed in an interview with the authors on May 8, 2002. Another was a grant to the ABRINQ Foundation for the Rights of Children, led by corporate social responsibility pioneer Oded Grajew.

to community groups, and to adopt environment- and labor-friendly business practices. International funders as well as Ethos' own impressive list of member companies pledged additional support for the fledgling organization.

Another new partnership allowed the Brazil Office itself to be a protagonist. Legally established in 1995 with the Foundation as a member, the Group of Institutes, Foundations and Corporations (GIFE) saw itself as "the Brazilian equivalent of the Council on Foundations" (Leeds & Tillett, 1998). GIFE's role was to represent private foundations and grantmakers and to serve as a forum for debate on philanthropy, corporate social responsibility and volunteerism – all in the hope of stimulating these traditions in Brazil. The challenge was formidable, since the financial incentives, laws and cultural climate that might encourage corporate and individual philanthropy remained weak. Yet both Foundation staff and Brazilian leaders saw reason for encouragement. Civil society's maturation had proved that Brazilians no longer saw government as primarily (and the Church as secondarily) responsible for their social and economic well-being. ISER researcher Leilah Landim put it this way: "Brazilians always donated, but were motivated by charity. Now they are inspired by citizenship" (quoted in Garrison, 2000).

An additional example of new partnerships in recent funding was the Foundation's entry into work on police reform. Public security has long been a top concern among Brazilian citizens worried about both criminal violence and police abuse. A central grant in this effort went to the Center for Criminology and Public Security (CRISP) which the Foundation helped to create with the Federal University of Minas Gerais. CRISP trained both police personnel and social scientists in the field of public security, research methodologies and ways to use data to shape police policies, and the ability to work together with local communities. Initial Foundation efforts that led to this grant dated from the 1980s, when Brazil staff recommended grants to the USP's Center for the Study of Violence to analyze the alarming rise in criminal violence, and to individual leaders like Colonel Nazareth Cerqueira to visit the Vera Institute of Justice in New York. CRISP has since developed close ties with Vera itself. All told, since 1997 the Brazil GCS program has funded 22 separate actions related to police reform.

The fourth set of GCS funding actions since 1995 has been continued support for research and public policy analysis by social scientists. Unlike funding in previous periods, these resources financed research focused specifically on local government issues that would analyze and support the grants for non-academic activities in the program. CEDEC, for example, received tie-off support after more than two decades of funding for policy research aimed at controlling corruption, increasing public transparency in government and extending health services in São Paulo. POLIS, meanwhile, studied policy options for municipal governments in Brazil's

former industrial heartland around São Paulo that struggle with severe unemployment and reduced revenues as a result of global economic restructuring and changing technologies. Grants to the University of São Paulo, the Federal University of Rio Grande do Sul (UFRGS), the Federal University of Ceará (UFC), the Cândido Mendes University and others underwrote extensive research on issues related to public security and community policing.

Undeniably, after forty years of grantmaking in Brazil, the Foundation had immersed itself in a breathtaking array of issues, and its grantees included a broad assortment of proactive people and institutions. The Brazilian context had a significant impact in shaping the Governance and Civil Society agenda worldwide. Yet what role, if any, did internal Foundation and international forces play?

In 1996, Franklin Thomas stepped down as the Foundation's president after a seventeen-year tenure of sound management, innovative programming and growth. His successor, Susan V. Berresford, gathered a leadership team (including Vice President Bradford Smith, drawn from the Brazil Office GPP program) that proposed to build upon previous work by reorganizing programming into three major focus areas[39]. Under this plan, Governance and Civil Society found a home in the Peace and Social Justice (PSJ) portfolio, and the move led to a gradual evolution, rather than major changes, in program content. The reorganization encouraged increased communication among Foundation staff around the world and across different programs, so that GCS strategies in Brazil are more closely coordinated with funding in other programs and offices than ever before. As a result of this emphasis, leading grant recipients also work closely with their counterparts around the world. The Brazilian Innovations Program at the Getúlio Vargas Foundation, for example, leads an international association of nearly a dozen such programs.

The boom in the US stock market affected grantmaking dramatically during this period, swelling the Foundation's endowment and allowing increases in program spending around the world, including Brazil[40]. In GCS, the average size of grants increased and the number of grant actions outstripped any previous period. The Brazil Office made more than 130 GCS grants between 1995 and early 2002 – nearly double the number of actions in the previous decade. Abrupt declines in US stock markets have slowed the pace of growth since 2000.

Even as the Foundation's resources grew, Brazil Office staff worked more closely and more consciously with partner donors in recent years. The 1999 GCS Program

39. These were: 1) Asset Building and Community Development (ABCD); 2) Education, Media, Arts and Culture (EMAC); and, 3) Peace and Social Justice (PSJ).

40. Program spending, which was around US$200 million worldwide in 1986, reached US$700 million by 2000. In the same period the market value of the Foundation's investment portfolio increased from US$4.6 billion to US$14.5 billion (historic values).

Officer Memo lists 27 funding partners in governance work, from Brazilian government ministries to US, Canadian, and European church and development groups. Ideally, such coordination multiplies the impact of the Foundation's funding decisions.

Brazil's economy slowed considerably along with the global economic downturn and due to a severe energy crisis in 2001, which occurred just as the country was registering its first sustained real growth in decades. The slowdown cramped government resources at all levels as tax receipts fell, posing new challenges for the public-private sector collaborations the Foundation had nurtured. After eight years in office, it was clear that the political alliances that Cardoso's party had made to win the presidency severely limited his ability to enact transformative social policies. That said, while national election campaigns in 2002 have added new turbulence, Brazil enjoyed exceptional political steadiness at the start of the new millennium. When Cardoso completed his first full term in 1998, he was only the second civilian president to do so since the 1950s. With a 1997 constitutional amendment that allowed him to run for re-election, he won handily, bringing a political stability that was unprecedented since the Foundation opened its doors in Rio de Janeiro in 1962. That continuity seems to have afforded ample room for innovative approaches to citizen participation in Brazil's governance.

Conclusion: What Does the Future Hold?

To summarize, the first phase of funding (1962-1974) that led to today's Governance and Civil Society program began with an attempt to strengthen Brazilian public administration, and ended with efforts to shelter democratic thinkers and critics of the military regime. The second phase (1975-1985) presented opportunities to nurture social scientists willing to conduct research on emerging actors and themes, and to support civil society organizations as the country moved gradually toward democratic rule. Once civilians returned to power in the program's third phase (1985-1994), grant actions multiplied in variety and number, showing a firm commitment to encouraging citizen participation in public policymaking and analysis. Finally, in the most recent period (since 1995), the program refined its strategies and vastly expanded its pool of grantees, aided by a healthy budget and rich array of opportunities on which to act.

During forty years in Brazil, the Foundation has witnessed welcome improvements in social asset building. Infant vitality rates, life expectancy and adult literacy have improved markedly since 1960, along with other social indicators. Brazil's formidable economy, the world's eighth largest, still struggles, but with increased size and potential to contribute mightily to improving citizens' well being. Politically, the October 2002 elections will be critical for determining national leadership, but the last decade has demonstrated that non-governmental organizations,

state and municipal governments, and the private sector can supply a formidable cadre of talent to the equation[41].

Major challenges remain both for international funders and Brazilian policy actors. Between 1960-2000, the country's population more than doubled even as its growth rate slowed dramatically, making it the world's fifth largest in terms of people and area. In the same period, Brazil's urban population grew from 37% to 81%, placing a major strain on many cities. As before, Brazil struggles to maintain economic stability while reducing poverty, inequality[42], unemployment and regional disparities. It must build beneficial trade relationships with the world while strengthening national institutions and making decentralization work. Against a now familiar backdrop of scarce resources, grantee organizations must balance dependence on international foundations with financing from diverse revenue sources[43]. And any actors wishing to make an impact on public policy must increase both their resources and effectiveness.

If the past is any guide, Foundation funding priorities in Governance and Civil Society will evolve along the lines of action now defined. Despite changing ideas, protagonists, events and budgets, the orientation that led to today's GCS program has demonstrated remarkable continuity over time. Particular themes – a focus on local government, support for social science research linked to specific needs, nurturing citizen participation – appear time and again in the grant portfolio – not just in Brazil, but around the world.

It is among the Foundation's striking accomplishments that many Brazilians view it with respect, and some have occasionally mistaken it for a national institution[44]. The Foundation's unique legitimacy in Brazil is a result of its long history, thoughtful approach, willingness to take a stand on tough issues and more recently, to bring Brazilians onto its program staff. After underwriting the training of generations of social scientists, the Foundation has (at least modestly) worked itself into the fabric of Brazilian intellectual life. By supporting intellectuals, NGO leaders, government innovators and private sector progressives – upon whom the Foun-

41. Making the 2002 elections especially significant are a court decision on electoral rules that requires national party coalitions to match local coalitions. This change will surely tighten the political connections between local, state and federal levels of government.

42. Despite improvements in some basic social indicators, the World Bank has consistently ranked Brazil's income distribution as among the worst in the world.

43. This process is already underway. A 1998 study by ABONG showed that almost half of 184 NGOs surveyed reported receiving some government monies to complement other funding sources. Some, like Ibase, have found additional sources of funding through fee-for-service contracts, corporate and individual membership programs and social marketing campaigns. Authors' interview with Candido Grzybowski, May 17, 2002.

44. A 1995 program review stated that many saw the Foundation as a "semi-Brazilian" institution. While some grantees the authors interviewed disagreed with this claim, they simultaneously expressed the opinion that the Foundation was a valued and "trustworthy" partner.

dation relied for guidance as it navigated Brazil's complex culture over the years[45] – it may also earn a small but permanent mention when the history of Brazilian civil society is written.

While the Brazil Office GCS program eschewed direct relationships with certain militant political parties and unions, it has welcomed partnerships with critics of the military regime, human rights advocates, feminists, environmental groups, people with AIDS, and research centers that studied militant parties, unions and the landless. Today's staff see themselves on the cutting edge of many progressive issues, as evinced by a recently-expressed fear that the "values that the Foundation has fought for are now being mainstreamed by major institutions and risk losing meaning"[46]. Whether or not others adopt or co-opt its values, the Foundation is likely to work alongside Brazilian organizations and international counterparts with an attitude of respect and cooperation for many years to come. Across forty years of work it is evident that this Foundation from the United States shares the simple, idealistic and compelling philosophy articulated by Betinho, Brazil's best-know spokesperson for civil society: "We have a world to build and this is as difficult and complex as it is necessary and possible."

Bibliographical References

Bell, Peter D. (1966). "Public Administration Development in Brazil", memorandum, 15 jul.

Cleaveland,Frederick N.; Nannetti, Guillermo e Crawley, Roy. (1963). "Report on Public Administration Teaching and Research in Brazil", memorandum, 31 maio.

Eakin, Marshall C. (1997). *Brazil: The Once and Future Country*. New York, St. Martin's Press.

Ford Foundation. (1996). "Eyes on Cities in Brazil". Ford Foundation Report. inverno.

Garrison, John. (2000). *From Confrontation to Collaboration: Civil Society-Government-World Bank Relations in Brazil*. Washington (DC), World Bank, jun.

Gordon, Lincoln. (2001). *Brazil's Second Chance*. Washington (DC), Brookings Institute Press.

Leeds, Elizabeth e Tillett, Anthony. (1998). "Recommendation for Grant/FAP Action", 19 fev.

Leeds, Elizabeth. (1998). "Recommendation for Grant Action". 27 ago.

_____. (1999). "Program Officer Memorandum". 22 nov.

_____. (2000). "Reflection Memo for Fiscal Year 2000".

Manitzas, Nita R. (1968). "Recommendation for Grant Action", 1º jul.

_____. (1969). "Recommendation for Grant Action". 4 abr.

_____. (1971). "Recommendation for Grant Action". 26 maio.

Mello, Diogo Lordello de. (1963). "Recommendation for Grant Action". 6 fev.

Miceli, Sergio. (1993). "A Aposta numa Comunidade Científica Emergente." In Miceli, Sergio (org.). *A Fundação Ford no Brasil*. São Paulo, Sumaré/Fapesp.

45. Authors' interview with Sérgio Miceli, May 10, 2002.

46. Michael Edwards as paraphrased in Elizabeth Leeds' Reflection Memorandum, 2000.

From Social Analysis to Human Rights

by Sérgio Adorno and Nancy Cardia

The goal of this chapter is to examine the contribution of the Ford Foundation's Brazil Office to the development of human rights in this country over the last forty years. Throughout this period, the Foundation's philanthropic activities played a major role in Brazil's transition to democracy and in the process of democratic consolidation.

The principal objective of the Foundation's Human Rights program is to promote access to justice and to extend the full range of rights to all members of society. It seeks to achieve this goal through the promotion and application of human rights protections, with special focus on the elimination of rights violations endured by vulnerable peoples. Since 1990, these focus communities have included women, African Brazilians and indigenous peoples within the broader framework of "expanding access to justice and democratic citizenship to all Brazilians" (Telles, 2000).

These objectives are currently being pursued through two lines of work: 1) the development of a human rights infrastructure to broaden access to information and understanding of legal protections; and, 2) work to eliminate race and gender discrimination by developing strategies to reduce inequalities and promote justice under the law (Dora, 2002).

Although there was no formally defined human rights program either in the Brazil Office or in its New York headquarters during the 1960s and 1970s, the Foundation has worked in the field since opening its doors in this country in the early 1960s. Between 1962 and 2001, the Foundation invested US$34,277,302 in Human Rights programming in Brazil, accounting for 9.89% of all resources disbursed during the 40-year period.

A general framework for the role of Human Rights within the Foundation has emerged over the course of these four decades, showing up as different tendencies: to promote the development of the field, problem intervention, development of human resources, and various action strategies. Each of these tendencies has undergone changes of direction that have not always occurred at the same pace nor produced the same results. These changes have taken place for a number of different reasons: changes in medium- and long-term strategies; institutional evaluations of program goals and accomplishments; attention to problems posed by international, national and regional events; and the changing relations between the Foun-

dation and its grantees whose proposals at times shape internal program priorities and help set new courses of action and investment. Each of these tendencies has varied over time having gone through both profound changes as well as subtle variations that only show up in a long-term analysis, such as this one on the occasion of the Foundation's 40th anniversary. In a very general way, the tendencies described can be classified into four different phases, the first from 1961 to 1964, the second from 1965 to 1979, the third from 1980 to 1992 and, lastly, the fourth, from 1992 up to the present.

The Foundation came to Brazil during a period of sharp economic, social and political turbulence that had forced the resignation of President Jânio Quadros in 1961. Macroeconomic indicators signaled a downward trajectory towards crippling economic stagnation. High inflation jeopardized the implementation of government initiatives and contributed to the impoverishment of both urban and rural laborers. In the countryside, the struggle for agrarian reform provoked uncertainty over the future of private property ownership. In the cities, strikes by major industrial sectors and civil servants led to public rallies and mass demonstrations often called by populist government leaders. In legislative circles, heated debates deteriorated into ideological battles between representatives of both conservative and leftist parties that spanned the range from Liberal Democrat to Communist (The Comunist Party was declared illegal in 1947, forcing members to go underground). Amidst all this, an increasingly disgruntled military emerged between the suicide of President Getúlio Vargas in 1954 and the administration of President Juscelino Kubitschek (1956-1960). Increasingly polarized political ideologies fueled international suspicions as well as those of a broad cross-section of Brazilian society – private industry, the Church, the press, middle-class professionals, the military – that the country was on an inexorable path toward socialism under the government of President João "Jango" Goulart (1961-1964). This national scenario foreshadowed the 1964 military *coup d'état*.

From the Human Rights perspective, the initial phase of the Foundation's Brazil operations from 1961-1964 can be considered a sort of pre-history. As discussed in previous publications, such as Sérgio Miceli's[1] historical review to mark the Foundation's 30th anniversary in Brazil, the early years were marked by the concern to stimulate socio-economic modernization, thereby explaining the emphasis on education problems and on human resources as well as the difficulties associated with industry and the market. In this context, the question of human rights was in evidence from the Foundation's first steps in Brazil. By commissioning a study in 1960 on how the Brazilian University might play a role in the country's economic devel-

1. See Miceli, 1993.

opment, the Foundation identified food security as a one of its funding targets. It thus launched a tradition that would become a hallmark of its institutional trajectory: the understanding that the struggle for socio-economic development is a prerequisite for the expansion of fundamental social rights and full citizenship.

The second phase (1965-1979) begins with the shift in the political and institutional regime after 1964 and coincides with the harshest years of the dictatorship and the stirrings of democratic revival. The military regime imposed a new order on the relationship between the government and the populace, characterized by the expansion of state intervention into the most diverse sectors of civil life and by a marked centralization of the decision-making process. To secure its position, the authoritarian regime repressed any and all organized political opposition. Between 1968-1974, bureaucratic and authoritarian administrations instituted a system of repression that integrated the police and paramilitary units into a force that was given devastating power. Throughout the country, death squads were created, at times with the support of the private sector that feared the possibility of a socialist revolution, such as in the case of Operation Bandeirantes (OBAN) in São Paulo. This network of repression was responsible for censorship, arbitrary incarceration, the sacking of public officials, torture, killing, psychological warfare against popular and leftist organizations, limitations to legislative and judicial authority, disbandment of opposition parties, restrictions on civil and political liberties, intellectual purges at leading universities and centers of scientific and critical thought, and for the subjugation or exile of political opposition leaders. In a word, the regime was responsible for profound human rights violations.

The Foundation played a crucial role during this period in preserving critical thinking with regards the socio-political context through strategic investments to develop a community of researchers and social scientists. Although there was no clear direction in the strict sense of promoting human rights, this remained at the heart of proposals to stimulate the training of scholars to carry out the analysis of Brazilian social problems, including the consequences of social inequality, as well as projects to improve education through teacher training and instructional reform at the secondary school level. These investments contributed to the Foundation's role in the rebuilding of the rule of law and of democratic society towards the end of this period. This was in effect the point of entry for the definitive incorporation of Human Rights as a funding priority in its own right.

After 21 years of authoritarian rule (1964-1985), Brazilian society returned to a state of constitutionally-mandated civilian government. Redemocratization and the new political regime made for significant changes, introduced with the promulgation of the new Constitution in 1988: the broadening of channels for civil society political participation and representation; expansion of rights to include

civil, social and political rights; opening of communications between society and the State; recognition of civil and public liberties; abolition of paramilitary units; greater transparency in the decision- and policymaking processes; submission of public authority to the rule of democratically-formulated legislation; and free elections. Within the realm of basic human rights, the right to life became inviolable together with the guarantee of physical and moral integrity. At the same time, racism and torture became unbailable offenses with no time limit.

Despite these democratic advances, the rule of law has yet to be fully established. Emerging authority has failed to establish its legitimate monopoly of physical violence within the limits of the law and serious human rights violations persist. This scenario has become even more complex with the rise in urban crime and the exacerbation of a collective sense of fear and insecurity with the increasing publicity on the fatal results of social conflict.

Throughout the 1980s, the Foundation deepened its contribution to the redemocratization process. The Brazil Office supported groups at the margins of the new agreements, anticipated events that would later take place, and understood the nature of the challenges faced by a society emerging from the grasp of authoritarianism. In this context, it adeptly predicted the social demands that would accompany the country's return to the rule of law as well as the need to re-establish mechanisms of democratic participation for a society that had been kept under control by an authoritarian regime.

This third phase (1980-1992) saw the formal definition of a distinct Human Rights Program – to be funded under its own portfolio, as opposed to drawing upon the resources of related Foundation programs – in pursuit of the following objectives: to broaden social justice and to defend human rights, especially those of disadvantaged minority groups. One of the goals was to help reduce inequality by promoting the social inclusion of traditionally disadvantaged communities. At the same time, it supported research and analysis aimed at the effective removal of all vestiges of authoritarianism as well as the adaptation of institutions to the democratic models of society and the State.

The fourth and current phase of this evolution focuses on the continuing development of these initiatives, now approached from a specific angle. Not only do the social development goals include the participation of organized civil society groups in the articulation of social demands but also the institutionalization of relations between civil society and government, for example through public accountability and access to justice. The program also calls for the strengthening of public sector capacity for effective management, implementation and innovation. Questions of citizenship have not been completely abandoned, but instead have taken on a new meaning and significance allied with the concept of governability

which is understood as the rational management of public resources and in which government agencies and NGOs jointly participate. This addresses the fact that professional and managerial capacities must very often be developed alongside the projects themselves.

This phase takes place at a new juncture in the development of human rights in Brazil. During his first term (1995-1998), the government of President Fernando Henrique Cardoso instituted the National Human Rights Plan (PNDH, 1996) in fulfillment of a commitment made at the 1994 UN Human Rights Summit in Vienna. Brazil is the first country in Latin America to exercise this initiative, and only the third country in the world to do so. The Plan espouses the principle of the indivisibility of human rights, that is, the union between civil rights, social rights and political rights. It expresses the fact that in just over two decades, the human rights movement has broadened its areas of intervention from the classic defense of civil rights, in particular the right to life and to freedom of expression and organization, to include social rights, and, above all, third and fourth generation rights. The Plan incorporates the demands of women, of African Brazilians, of children, of homosexuals, of the physically disabled and of the old. As will be illustrated, the Ford Foundation, together with other funding agencies, played a decisive role in compiling these demands.

Human Rights in the National and Global Historical Context

The global objective of the Ford Foundation's Human Rights program – to promote access to justice and human rights in the fullest sense – is in keeping with the socio-political context of the post-World War II era. The Universal Declaration of Human Rights was approved by the United Nations General Assembly on December 10, 1948. The Declaration establishes that humanity – all humanity – shares some basic common values, considered to be the inspiration and orientation for the growth and development of the international community, understood to be comprised not only of independent nation states but also of free and equal individuals[2].

Since World War I, the socio-political world has witnessed events, processes and trends characterized by historian Eric Hobsbawm as the Age of Extremes (Hobsbawm, 1994). Along with a deepening of the inequalities between colonizing

2. Human rights are here understood as a set of principles of a universal and universalizing nature formalized in a liberal-democratic context as developed in western Europe during the 19th century that proclaimed the rights to life and to civil liberties as inalienable. Their implementation requires government action in terms of protection against any type of violation or abuse. They are comprised principally of civil rights but also include social and political rights. See: A. Cassesse, 1991.

and colonized countries, between the developed and the underdeveloped, between the rich and the poor, there has also been a marked trend towards the polarization of military forces[3]. The end of World War II placed renewed emphasis on human rights as a prerequisite to reconstruction and lasting peace. The United States had emerged victorious and assumed leadership by virtue of its association with the values of liberty and freedom. At the same time, however, the globe was undergoing polarization along a new ideological divide between capitalism and communism, between the western world and the Soviet bloc, between liberal democracies and democratic statehood, all forcing nations to form into strategic political alliances at one pole or the other.

This polarization did not, however, stall the international human rights movement but instead resulted in the establishment of numerous national and international organizations dedicated to the defense of human rights and, above all, the condemnation of Nazi atrocities and the formulation of the 1948 Declaration of Human Rights in which former US First Lady Eleanor Roosevelt played such a decisive role. Her contribution is recognized as the crucial intervention that rescued the Declaration from becoming a minor statement on cultural and political rights and transformed it into a universal proposition of unconditional human rights.

The Declaration not only reaffirmed civil and political rights, but also the right to work, education and health. Today, years later, the more specific elaboration of the concept of rights and their protection continues to unfold in three major areas: 1) the protection of resource rights, 2) titular rights, such as of family, minority, ethnic, religious, natural, environmental and animal rights; and, 3) the consideration of the human individual not only as a living organism, but also as a historical, transitory being endowed with singularities that mandate full consideration for all personal conditions including, but not limited to, womanhood, childhood, race, old age, sexual preference, and mental or physical disability (Bobbio, 1992).

The history of the defense of human rights in Brazil prior to the 1964 coup remains to be written. Little is known of the possible existence of such movements during the period of republican rule. If in fact they did exist, what is certain is that they gained visibility in the resistance struggle against the violence and despotism of the military regime. At the close of the 1970s, the democratic transition process

3. Beginning with World War I, the violence of warfare reached previously unknown levels. Wars of the former two centuries were fought among combatants and the victims were primarily soldiers. The incorporation of technology into warfare not only prompted extreme changes in military strategy but also breached the traditional separation of soldiers from civilians, significantly augmenting the number of civilian deaths. If before civilians suffered the consequences of combat, these were generally limited to civil rights violations such as curfews and boundary limits, food and energy rationing and forced labor by both adults and children. The horrors of modern warfare, however, turned civilians into direct targets. World War II consolidated this trend. See: Arendt, 1987.

was taking its first steps. Within the realm of human rights, the list of demands was not to be taken lightly and included the inviolability of the home, prohibition of illegal incarceration, the institution of *habeas corpus*, the right to legal representation, and the elimination of secret or special tribunals in cases of abuse of political power. Among other objectives, it envisaged the containment of repressive paramilitary units as well as of agencies charged with security and justice. In this area, the challenges were enormous because the legacy of authoritarianism continued active and powerful.

The growth of the human rights movement in Latin America cannot be understood without mentioning the human rights policy of former US President Jimmy Carter (1976-1980). Aware that persistent political violence and grave human rights violations threatened to lead to civil war in countries under dictatorship in the Andes, Central America and the Caribbean, the Carter administration developed a sort of crusade for the defense of human rights. This included tying the horse of US financial aid to the wagon of developing economies across the region once they had shown signs of the necessary political will to curb and control authoritarian regimes. Not all the human rights movements that were born or consolidated during this period subscribed to the Carter policy, but it nevertheless presented a strategic opportunity to broaden the resistance struggle against dictatorship in favor of reestablishing the rule of law in the shortest possible time span.

It was this context that influenced the Foundation's decision to invest in human rights where previously there had been no formally defined program.

The Decisionmaking Process

In the broadest sense, the mission of the Foundation is to: 1) to strengthen democratic values; 2) reduce poverty and social inequity; 3) promote international cooperation; and, 4) advance human achievement. Therefore, in sorting out the historical twists and turns that have driven the Brazil Office agenda, apart from the socio-political context that provided the reason to fund a Human Rights portfolio, other key issues need to be considered. These include: 1) the general objectives of the Ford Foundation; 2) the macro-institutional guidelines disseminated by the Peace and Social Justice Program of the New York headquarters, to which Human Rights belongs as one of its four different fields of activity; 3) adjustment of overall program objectives to meet the specific criteria of the field office context, in this case Brazil; and, 4) the ability of organized civil society mobilize and formulate demands.

These objectives and their corresponding programs are carried out in accordance with each field office setting. Working within this framework and in accor-

dance with field analyses of local priorities, the regional offices define their goals and action strategies for a specified period of time and for this reason not all offices carry the same programs. The formulation of local program policies is a complex process involving various contexts, data sets, budgets, agents and regional agencies, relations with society and institutional networks including scientific communities, practitioners, representatives of NGOs, social movements and civil society organizations and government contacts. The development of the Human Rights program has followed this same path.

The Emergence and Consolidation of the Human Rights Program in the Brazil Office

As mentioned, the Brazil Office did not operate a specific human rights program during its first two decades in Brazil. During that period, the human rights agenda was in direct confrontation with the authoritarian regime that, if necessary, could constrain or create obstacles to the execution of any Office plan of that nature. The question of human rights was subsumed under the explicit concern with matters of social, political and economic development. Studies on the development and modernization of the market, on urban infrastructure, political participation and governmental structures for education and culture were nonetheless about the need to safeguard the human rights of the majority of the country's citizens. Thus, in 1966, the Foundation supported the establishment of the State University of Rio de Janeiro's Legal Studies Center when the government's Institutional Acts that would have such an impact on the production of knowledge in the university began to take effect. Meanwhile, urban studies could not overlook the serious violations to social, economic and civil rights. Along with difficulties in the labor market with its structural forms of un- and underemployment, police brutality against poor *favela* dwellers was a growing concern.

With the approaching demise of authoritarian rule and the first insights regarding the democratic transition, Brazil staff were confronted with the emergence of human rights as an issue that would shape democratic policymaking. It is significant that, since the beginning of the 1980s, the Brazil Office had appointed staff specifically to manage what had become the Human Rights portfolio, with Patricia S. Sellers being the first Program Officer to fill this role, one that she would share for two years with J. Michael Turner. In the process of recruitment the Foundation gave an indication of the program's character by its requirement for candidates experienced in legal service, public interest law and rural and urban community organization. In 1981, the program was known as Human Rights and Governance and ranked third in the allocation of Office funds. By the following year, the program

name changed again to Human Rights and Social Justice, a title that would endure 10 years until it became Rights and Opportunities. In 1993, with a new name change it became Rights and Social Justice. The position was shared by Peter Fry and Joan Dassin until Rebecca Reichmann was named the first Program Officer to manage the Rights and Social Justice portfolio. Reichmann was followed by Sonia Álvarez, with Edward Telles taking over the portfolio in 1996. Toward the end of 2000, responsibility for the Program passed to the current program officer, Denise Dora.

Upon its establishment, the Brazil Office Human Rights Program aimed to: strengthen recognition and defense of minority rights; assure access of poor and disadvantaged groups to legal protection and social benefits; and, to raise the level of awareness on the effects of race and gender discrimination on access to justice and the reduction of inequalities. These indicate the presupposition that a reduction in inequality and rights violations can be achieved through broader social justice and that this demands the defense of minority rights. Defense of minority rights, in turn, amplifies awareness of the most vulnerable groups, who, at that time, included political refugees arriving from neighboring countries. The program did not, however, neglect local problems and in 1981 the Center for the Defense of Human Rights (CDDH) received its first Foundation grant for legal support and education and implementation of human rights committees in rural areas. Also during that year, the Brazilian Association for Agrarian Reform (ABRA) received support to help reduce violence associated with rural land conflicts. It is important to remember that human rights and agrarian reform continue to provoke adverse reactions on the part of conservative sectors of society.

These objectives have endured throughout the decades with few substantive changes as they correspond to the core of the Foundation's mission. Nevertheless, during the 1980s-1990s, several changes were introduced, some more visible than others, some broad-ranging, others more subtle, change coexisting with the forces and processes of permanence. From one perspective, little seems to have changed given the need to maintain medium-term commitments and to consolidating experiences and projects that, at first sight, appear to offer great promise. Therefore the perception of new factors, on the one hand, and the taking of action, on the other, are not necessarily simultaneous. At times, the Foundation has seemed to anticipate events; at others, it appears to react to the pressure of strong civil society demands.

Nevertheless, from another perspective, there are clear breaks in the line of continuity. These are moments of experimentation and learning that can result in the incorporation of new themes and concepts such as the adoption of new directions and action strategies. All of this translates into the Foundation's institutional interest in innovation. Yet beyond this, it is a continuing effort to avoid repetition,

bureaucracy and above all to avoid becoming a charitable donor rather than a promoter of rights and access to justice and an agent of knowledge transfer required to engender full citizenship for all for the Brazilians. This type of dialectic – between permanence and change, consolidation and renovation – explains in large part the *modus operandi* with which Human Rights initiatives are carried out by the Foundation. The distribution of grants in the Human Rights field over the Foundation's 40-year history in Brazil (see Table 1) reveals some of these nuances.

Table 1. DONATIONS BY PERIOD – HUMAN RIGHTS, 1966-2001 (in 2001 dollars)

Year	*Total*	*%*
1966-1979	2 571 132	7.50
1980-1984	6 842 875	19.90
1985-1989	4 740 728	13.83
1990-1994	5 938 316	17.32
1995-1999	9 364 994	27.32
2000-2001	4 819 254	14.06
Total	34 277 301	100.00

Source: Ford Foundation.

In its early phase of activity, Brazil Office investments in Human Rights represented a small portion of the overall budget at 7.5%. Once the actual Program was established, this tripled to 19.96%. After this initial impetus, it retracted somewhat to 13.83% but rose again at the beginning of the 1990s. During the second half of the previous decade, the growth in investment in this field nearly doubled to 27.32%.

Throughout its institutional history, the Human Rights Program in Brazil has operated on the two fronts of social rights and civil rights with the two following largely independent trajectories. As observed, the concern for social rights is fundamental to all Brazil Office programs. With the country's democratic transition, these concerns have not diminished. There had been indications that the socio-economic crisis of the 1980s would continue to aggravate social problems and provoke tensions and social conflict of all sorts. The Foundation, along with other support agencies, clearly saw this as a challenge to work on two allied trajectories that did not necessarily coincide: to finance income-generation projects in order to reduce social inequality; and/or to support organizations seeking to strengthen the role of

civil society thereby enabling various sectors of society to satisfy their right to participate in the formulation, decisionmaking and implementation of meaningful public policies. The Foundation's first impulse, at the start of the 1980s, was in large part dedicated to the task of strengthening civil society organizations, a focus it believed would, in the medium and long term, lead to a positive change in the profile of social inequality.

The Foundation's prediction of what would take place in Brazilian society during the democratic transition began to prove correct. In 1982[4] the Brazil Office felt that in two or three years the field of Governance and Public Policy would grow along with the democratic opening and popular participation in political processes at all levels of government. Added to this, a strengthened opposition would result in increased emphasis on socio-economic rights. The Foundation believed that social justice and poverty alleviation in both the rural and urban sectors would have a mobilizing effect throughout society. This mobilization, therefore, needed to be well informed in order to be effective and this implied legal training and empowerment for organized groups. Not only should the academy be prepared to formulate and evaluate public policy, but organized civil society, labor movements and community groups in general. The year 1982 also marked the moment that the Foundation made its first major grant for applied research to integrate community education with human rights and social justice.

The following year found the Brazil Office highly optimistic. The first nationwide gubernatorial elections signaled the vitality of civil society and enabled the program staff to make a positive evaluation of the possibility of being able to reduce the Human Rights budget. It appeared that Brazilian social investment would begin to rise and thus reduce the social deficit and keep rights violations under control. There was in those days a strong expectation that the return to the rule of law would mean broad respect for human rights that would also spell a reduction in social inequality and a strengthening of democratic institutions. The 1983 Program Review[5] nevertheless recognized that political violence was ongoing, especially in the poorest communities. This report, while generally optimistic, also revealed a perception that existing social problems could in fact become much more complex. This assessment was based on a dual social process: the decline in political repression and the growing economic inequality creating a sense of social injustice based on deprivation. These two elements were considered conducive to generalized violence, in particular violence associated with the law and with police brutality.

4. 1983 Program Review.
5. 1984 Program Review.

In subsequent years, the magnitude and depth of the questions addressed by the Human Rights Program increased considerably. Where it once postulated that the return to democracy would in itself guarantee a reduction in social inequality, starting in the mid-80s one question continued to nag: at what stage of the redemocratization process would the protection of rights be extended to the entire population? Strengthening NGOs in support of the most vulnerable social groups – women, African-Brazilians, indigenous peoples and the poor – was one response. Supporting research for the analysis and documentation of the living conditions and rights violations of these groups was another. Beyond this, the data compiled would need to be translated into proposals for change that could spark dialogue and enhance information exchange between activists and researchers. This also meant training to enable traditionally excluded groups to participate in data analysis, especially social analysis data, in a manner that could guide their advocacy for social change[6]. The concern over information access, education and support for these groups was significant during this period. One particular funding focus was on the university-based development of African-Brazilian studies centers and graduate studies programs on culture, history and other African-Brazilian contributions to society. Oddly, the documents of that time do not indicate any support for graduate studies in feminist issues.

By the end of the decade, and with its 30th anniversary approaching, a new program review was undertaken. Little had changed in terms of the support for successful projects, but much had changed with regard to the shift in grantees from academic institutions to NGOs. The report revealed that, with regard to strengthening civil society via such organizations, many gains had been made between 1980 and 1989. The thirty groups active in the human rights field had blossomed to 100 by the close of the decade. This knowledge helped to shape a new funding approach and to promote strategic alliances between groups working toward the same goals in order to strengthen their participation and enhance their capacity to innovate in response to crisis. Rather than support the emergence of new NGOs, the Brazil Office worked to consolidate existing organizations. In meeting this objective, the Foundation encouraged collaboration among international donors in a manner that could help guarantee that funds would be well spent.

The 1990s saw greater emphasis on racial and gender inequalities. A point of departure was the evaluations and observations contained in two documents by Rebecca Reichmann (Reichmann, 1990 and 1991). These documents presented an account of the general state of civil and human rights both from the perspective of available knowledge as well as of the advances achieved and the lacunae yet to be

6. 1986 Program Review.

filled. They highlighted a major concern of the period: that the advance of Brazilian democracy – from the 1988 Constitution to the ongoing process of institution building – was largely founded on political rights that ignored the task of consolidating civil rights and social democracy to its fullest extent, as if this were possible. This separation between political rights on one hand, and civil and social rights on the other, was creating obstacles to the consolidation of democracy, especially in its grounding in civil society, in civic culture and in the institutionalization of public mechanisms for conflict resolution.

The evaluation focused on the absence of the necessary data and analysis for an objective understanding of the social scenarios of racial and gender discrimination. It was vital, therefore, to invest in the creation of professional expertise in this area of a type that could quickly produce a body of researchers that would enable NGOs to read, interpret and debate public policy as well as intervene in the decisionmaking processes that could shape the human rights future of groups traditionally excluded from access to these rights. This concern is now embedded in Foundation culture. The question of gender and racial inequality was then a vanguard area that, during the course of the decade, would receive critical evaluations, diagnoses and investments as a human rights issue. This perspective has been consistently reinforced, at times with different emphasis, in successive yearly reports and evaluations and appears especially prominent in the documents of Sonia Álvarez (1996). Indeed, papers prepared by Edward Telles (1996 and 2000) who focused on social discrimination, were in turn backed up by the writings of the current Human Rights Program Officer Denise Dora (2002).

The other area of consolidation was in civil rights. Since the end of the 1970s, the Foundation demonstrated concern over the rights violations of ordinary citizens, above all in the poorer social sectors, commonly known in Brazil as the popular classes. The end of the authoritarian regime did not signal the end of institutional violence. Across the country, but particularly in cities such as Rio de Janeiro and São Paulo, police agencies, specifically the military police uniformed and responsible for ostensive policing, crowd-control, etc., not only maintained a conflictive relationship with those they should have been protecting, but employed uncontrolled and excessive force in executing their functions. The first investments were justifiably directed toward the identification of cases with characteristics of institutional violence, including inside the prison system, on the streets, in poor neighborhoods and in rural areas. Toward the end of the 1980s, Foundation-sponsored studies on the relationship between the police and the community, conducted in Recife by the Legal Council for Popular Movements (GAJOP), resulted in an important publication that has stood the test of time and remains a seminal work in the field (Oliveira, 1987).

Due to the increasing complexity and growth in crime and its associated problems – in large part stimulated by the rapid expansion of drug trafficking in poor urban neighborhoods – the Foundation's interest in this area became more focused. The persistence of institutional violence, of profound human rights violations, and violence within society itself was reasserted in Foundation reports year after year. What was changing over time was the method by which these problems were being perceived and diagnosed. If the early studies were concerned just to confirm the existence of routine civil rights violations, later evaluations and diagnoses attempted to root these problems within the realm of specific institutions. Almost always, the problems appeared to be embedded in social inequality, race and gender discrimination and the lack of adequate public policy. Throughout the 1990s, there was increasing recognition that these problems were related to the poor performance of government bodies with responsibility for rights protection and the negligible results achieved by the policy measures that were being implemented for public security. This stimulated investment in research into the role of policing agencies, on the one hand, and into the strengthening of civil society capacity to demand accountability of the public authorities with authority to exercise repression for the purpose of social control.

Investments in this area were made in part by the Governance and Civil Society Program. The fundamental problem was no longer the understanding of the causes and dynamics of violence but the reform of the institutions of social control. Over the last decade, the Foundation has focused heavily on police reform, on the incorporation of innovative experience in the professionalization of policing, and in enhancing capacities for administrative, operational and technical management of police agencies. It has been a period of intensified international cooperation leading to the involvement of external researchers (principally from the US and Canada), research institutions and government agencies in the formulation and promotion of public security policies. As well as these exchanges, the Foundation has also supported national and international seminars and broadened the range of organizations to receive funding.

Themes and Outlooks

The Foundation has been a pioneer in approaching human rights from a broad based perspective that, since the establishment of the Program has incorporated, not only civil and political rights, but also social and economic rights, as well as environmental rights. The Foundation has been at the forefront of research funding agencies and ahead of other international grantmakers, both regarding the themes as well as how these themes have been dealt with.

At the end of the 1970s, projects that were labeled Human Rights to receive more funding: these were projects that analyzed penal policies and aimed to sensitize lawyers to the idea of defending the social interests supported by the Foundation. At first, this action was more concentrated in Rio de Janeiro and São Paulo, but was then gradually expanded both territorially and with regards the diversity of topics addressed. Several themes concerning access to human rights were supported indirectly through studies on urban poverty, work on maternal health, projects targeting increased education access for children from *favelas* and projects to create study centers in the Amazon and to stimulate rural extension. All of these projects entailed increasing access to human rights.

These new fronts constituted the expansion of work that was already underway within the Urban Poverty and Rural Poverty and Resources programs targeting disadvantaged populations and included improved access for *favela* children to kindergartens and pre-schools. They also included interventions that sought to understand and increase the examples of community organization that were emerging in the *favelas*. In 1980 alone, nine projects of this type received Foundation support. These projects addressed urban violence, labor union membership for workers, land ownership of urban invasion areas, and dealt with themes such as citizenship and participation. The aim of these projects was social change through increasing access to justice for vulnerable groups: poor children, rural workers, indigenous populations, women and blacks. Another aim was the empowerment of these groups through greater access to information and capacity-building of advocacy groups. In 1980, the Foundation also invested resources to establish the field of African-Brazilian studies and research.

Table 2. Grantmaking in Human Rights by Theme, 1966-2001 (in 2001 dollars)

Theme	*Total*	*%*
Racial inequality	12 080 464	35.21
Gender inequality	8 046 708	23.48
Indigenous populations	1 055 310	3.08
Human rights – general	11 199 298	32.67
Other projects	1 905 609	5.56
Total	34 277 301	100

Source: Ford Foundation.

As can be seen in Table 2, grantmaking in Human Rights has focused significantly more on studies and intervention projects concerning racial issues (35.21%), than projects addressing gender-related matters (23.48%). Both themes together have received 58.69% of the total resources allocated to this program. Investments in racial issues have been even greater than in themes more traditionally identified as belonging to human rights, like those targeting the defense of life and safety for an increasing number of citizens (32.67%). Indigenous populations and their problems have received less (3.08%). Other projects concerning human rights have been granted 5.56% of total investments. This distribution reveals not only an institutional assessment regarding the magnitude of the problems to be tackled, but also a costs-benefit analysis. In the Foundation's view, the huge social debt to blacks and women, as integral parts of Brazilian society, has justified these priorities. Similarly, acknowledgement that institutional changes within the sphere of law enforcement agencies would take a long time to produce results and would demand political intervention beyond the aims proposed by the Foundation also affected these decisions. The conclusion to be drawn from repeated observations in diverse documents is that the problems related to violence and security public have remained almost the same, despite all the effort made, including with Ford Foundation support.

The issue of inequality in socio-economic opportunities has always been given special attention since the beginning of Brazil Office activities. It is widely acknowledged that large segments of Brazilian society are disadvantaged regarding income distribution, access to welfare services and the distribution of justice. However, these inequalities do not affect Brazilian citizens indiscriminately. Inequality is color and gender biased, that is, it's effects are intensified and worsened when the situation of white men within the social structure is compared to the situation of non-white and afro-descendant men or when the situation of women is compared to that of men. According to Reichmann, color makes even more difference than gender, so that the most discriminated groups are comprised of black women. This evaluation led to a concentration of funding in the human rights area on two issues: blacks and women.

The evaluation pointed out several gaps. As previously stated, the main one concerned the quality of the official statistical data that was available and the lack of information from primary empirical research for more precise and detailed analysis of these aspects of social reality. Consequently, at the beginning of the last decade, the Office commissioned Thomas Skidmore to evaluate Brazilian studies in the area of race relations and other aspects of Afro-Brazilian social life (Skidmore, 1991). It also sponsored two seminars organized by the Carlos Chagas Foundation to carry out a similar task within the sphere of women's studies. Everything pointed to the need to invest in improving available data and information through the training of

specialized human resources. To do so, qualified personnel had to be trained to produce reliable data, to evaluate their consistency and to adequately incorporate the data into the analyses and evaluations that could guide public policymaking. The Foundation played a key role in this initiative as it was convinced that computerized databases would be crucial in the social struggle to increase rights. It was also a pioneer in this regard.

There were many important initiatives in this area, including a seminar which the Foundation jointly promoted with the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE) to discuss the possibility of producing disaggregated data that could evaluate gender and race profiles better, within the context of the preparatory studies for the 2000 census. Technical training programs were encouraged in this area, including innovative research in women's reproductive health and a comparative analysis of the situation of poverty in diverse metropolitan regions across the country. More recently, support has been given to courses held at the Federal University of Minas Gerais on quantitative methods applied to the analysis of social phenomena aimed at continuing the training of specialized personnel.

There were good reasons for stablishing the human rights field as the right place to deal with gender and racial discrimination. During the transitional process into democracy, as the tasks of consolidating public liberties and rights to social and political participation became amalgamated, the huge debt society owed these two groups emerged. Although it may appear paradoxical, while the 90s saw a decline in new social movements, the struggles of women and blacks that had emerged in the midst of the struggles for the reconstruction of democracy at the end of the 70s, have been revitalized and have made an impact on public opinion. These movements, from varied political tendencies and political-social orientations, have supplied much insight and advice. Their opinions are constantly listened to, they are invited to academic and non-academic forums, and invited to participate in world conferences promoted by the United Nations. In the mid 90s, the Foundation sponsored the production of documents and feminist participation at the Beijing Conference (1995) and it did the same for the World Conference against Racism, Race Discrimination, Xenophobia and Related Forms of Intolerance (Durban, 2000).

Racial issues have always figured prominently in the Human Rights Program. As a rule, annual reports have sought to establish links between social and racial inequalities. In this way, wide gaps and social deficits have been identified regarding the workplace, education access, access to the institutions of social welfare, and access to justice and rights protections. Problems related to institutional violence have also been highlighted. Blacks generally seem to be more vulnerable to violence, especially institutional violence. The police and the justice system tend to mete out excessive punishment to black suspects and defendants, according to the findings of

a study carried out in the middle of the decade by the Nucleus for Black Studies which was largely responsible for the debate on racial motivations in social control (Adorno, 1999). Similarly, large investments were made in the image of blacks in Brazilian society. The persistence of prejudice, despite the cordiality which appears to characterize Brazilian society, pointed to the need to intervene in processes of behavioral change. That is why, for example, studies of the image and social representation of blacks in different spheres of social life, more specifically in the media and the arts, were supported. At the end of the 1990s, the Office funded studies on the presence, participation and image of blacks in Brazilian soap operas. As well as investing in the Center for the Creation of Popular Images, Afro-Brazilian studies continued to be a priority area for support, aiming not only to record the living conditions of these groups but mainly to train researchers in this area. The identification of barriers for the education of black children is another issue that has acquired priority and deals with answering questions about how to change the school curriculum, how to give teachers better training to reduce discrimination against black children in the classroom, and how to disseminate findings. More recently, themes related to access to higher education for young black people have gained ground.

As shown in Table 2, a substantial part of the resources were invested in studies and projects on gender relations, particularly on women's rights in contemporary Brazilian society. The annual reports of diverse Program Officers acknowledged the huge inequalities in income, employment opportunities and political participation and in access to education, health care (specially reproductive) and even culture. Staff also acknowledged that women were not only the victims of inequality but, due to asymmetrical power and gender relations, were also potential victims of domestic violence. Therefore significant effort has gone into increasing knowledge on inequality as well as promoting and strengthening the struggle against all discrimination that undermines social democracy in Brazil. Women's programming, as sponsored by the Ford Foundation reflects these concerns. It dates back to the 1980s, more precisely to 1982, when a grant was made to the Union of Domestic Workers. Nevertheless, in the following decade there was a significant change of discourse. The problems of inequality experienced by women from diverse social classes came to be seen as human rights issues, thereby emphsising the unequal distribution of these rights in Brazilian society. This could appear to have been a semantic change, but it was not. It meant a new approach through which gender differences were affirmed as the basis of democratic co-existence and one of the fundamental pillars of human rights rather than an obstacle. From then on, the movement took on strategies of difference and identity, which allowed not only for the advance of the movement itself, but also a dialogue between feminists and other social movements such as the black movement.

A substantial part of the 32.67% of program resources invested in more general human rights themes (see Table 2) was spent on the issue of violence, particularly police brutality. This issue was addressed by groups from São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Pernambuco, Ceará and Rio Grande do Sul. In 1982, the continuation of police brutality had already been attributed to the impunity of the policemen involved given that they only stood trial in military courts. During the same period, the Office's annual report made reference to growing urban violence. The interpretation of this violence was that it was associated with the living conditions of poor workers, which continued to be characterized by the lack of a right to housing, to work and to health care, to which subjection to police brutality was being added. Thus, social violence and police brutality were interpreted as being associated phenomena, which led the Foundation to support the training of para-legal assistants/lay defenders to act in cases of violence and intimidation by the police.

The increase in criminal violence in urban areas was one of the new foci of the Human Rights Program in 1985, which also continued to concentrate efforts on providing legal aid for vulnerable populations and the strengthening of civil society organizations. The challenge of the urban poor had been made worse by growing violence. The expectation was that, in the future, this increase in violence would lead the Foundation to invest resources in training government agents in crime prevention. It would also require a collaboration between social scientists who studied crime and criminal justice and the police and improved relations between the police and the community. Everything pointed to the issue of public security playing a more important role in future Brazil Office actions. This would be an interface to be developed with the Governance Program, something which began in a tentative way with the co-funding of a program aimed at improving relations between police and civil society in Recife. In this same year, and for the first time, the Office report indicates the role that the increase in access to justice for vulnerable groups can play not only in the consolidation of rights but also in reducing violence.

Notably, the Nucleus for the Study of Violence of the University of São Paulo (NEV-USP), created in 1987 with Ford Foundation support, developed an innovative outlook that had national repercussions and became a model for innumerable studies. The NEV-USP had observed that the tradition of violence in Brazilian society could be explained not only through the authoritarian roots of the national State but also as due to the violence rooted in the relations among citizens, within the sphere of civil society itself. It developed a concept of socially-implanted authoritarianism that suggested three ways of addressing the issue of violence: a) State violence against citizens; b) citizens' violence against the State and society,

expressed in the growth of crime, especially in its organized and ever more aggressive varieties; c) the endemic violence among citizens, which was mostly represented by the increase in violence in inter-subjective relations, especially among adolescents and young adults. The Institute for Studies of Religion (ISER), was also outstanding for its enormous capacity to influence public opinion and political authorities. Its campaigns contributed to effectively establishing violence and crime as matters of national concern, and to incorporating them permanently into political agendas.

At the time of the promulgation of the new Constitution (1988), the issue that drew most attention was how to reduce crime and violence and promote respect for human rights. This issue continued throughout the 90s as a task for human rights activists not only in Brazil but in other countries as well. Responding to this issue did not mean giving up previously funded projects, but rather the addition of new fronts. This new mandate led the Foundation to finance research into attitudes regarding human rights carried out by the São Paulo Justice and Peace Commission and to fund a human rights news network to support the investigation and documentation of human rights violations.

The steady increase in urban violence was regarded as a great challenge for human rights, even more so because the question of why precisely the poor and disadvantaged groups were both the victims and the perpetrators of violence could not be explained. This new issue highlighted more clearly than in the past the role of the criminal justice system, particularly the capacity of this system to respond to the new challenges posed by the changes taking place in the conventional patterns of violence and urban crime.

Other issues concerning the institutional dimensions of violence were concentrated in the Governance Program. The Foundation continued to call attention to the persistence of grave human rights violations along with the impact of increasing crime on the quality of urban life, especially among populations in situations of risk who are more vulnerable to the effects of inequality. The Foundation played a decisive role in identifying the characteristics of violence in Brazil, especially in cities like Rio de Janeiro, São Paulo and, on a lesser scale, in Recife. These characteristics included not only a detailed description of events, including their morphology and dynamics, but also the tense relations between citizens and institutions charged with the control of public security, most specifically the police. Initial investments in the study of the judiciary were also announced, albeit modestly at the beginning of the period and more substantially at the end.

Other themes concerning the classic issues of human rights are also covered by the Program. In the mid 1980s, preparations for the new Constitution that had been foreseen in the negotiations for the return to democracy mobilized discus-

sion of institutional reform and power relations in society. The opportunity created by the reform of the Constitution brought human rights back again to center stage. In that year, the main themes addressed by the program included education, access to human rights, raising awareness of these rights and the promotion of information exchange among NGOs. Human rights activists and researchers were encouraged to work with government representatives in order to elaborate important social and economic reforms to be included in the new Constitution. However, these were not the only themes that the Program supported: institutional violence, police and society relations, the criminal justice system, land dispute issues in urban areas, legal aid for poor youth and the experimentation with the creation of public defense offices all continued to receive support.

The Agrarian Reform issue gained importance with the approaching Constitutional Reform. The Foundation financed seminars on Agrarian Reform in several capitals gathering together jurists, government representatives, rural workers and academic researchers. It maintained its support to the Brazilian Association for Agrarian Reform so that this institution could disseminate information, give legal aid to local governments and rural workers and advocate for constitutional reform.

From what has been said, it can be concluded that human rights have never been totally contained within the sphere of just one program. Given the nature of the themes addressed, the scope and reach of public debates and the multiplicity of rights that cross over into different institutional fields, the frontiers between programs cannot always be strictly demarcated. Human rights issues can often be found in programs women's health, education, sustainable development and, principally, governance. The Human Rights Program as such is relatively recent. In a way, it operated in permanent exchange with other themes, issues and proposals. At times, it seemed to rehearse solo flights. This can be seen especially during the period of constitutional reform, while the census was being prepared and, from the mid-90s onwards, at UN conferences. But, these appear to represent exceptional occasions. This is why it is never really clear when or why projects are sometimes sent to the Human Rights Program and at other times sent to other programs, like Governance. Recently, the decision to invest in the creation of a human rights infrastructure points to the program's need to have its own identity, as this initiative displays not only greater focus but also the need for new methods and instruments, like the first discussions on creating postgraduate courses in human rights or on giving Foundation support to legal aid programs aimed at increasing citizen access to human rights institutions.

Action Strategies

As the institutional changes regarding the overall conception of the human rights program and its themes have taken place over long periods, discontinuities are more visible in the choice of action strategy. In the first phases (1962-1979), investment strategies focused on producing knowledge and human resources for research (in the sense of providing these resources with professional training). Producing knowledge was comprised of giving courses, promoting events, research, studies, documentation, databases, training in methodology, producing specific methodologies (evaluation), producing indices and producing images. In subsequent phases, concern shifted to the dissemination and exchange of knowledge, the impact of projects on public opinion, the change of behavior and attitudes, as well as how research findings were being used in public debate and in formulating public policies. This repertory was gradually increased by encouraging other strategies, including: training (professional training, education, capacity-building); innovation (management of resources, monitoring and accountability); advocacy (the promotion and public defense of rights); transfer of knowledge through international cooperation; strengthening of institutionals (by constituting networks); social participation (awareness, social struggles, changes in behavior); and technical and legal assistance. In the current phase, there have not been any significant changes in this range of strategies, except for the incorporation of affirmative action policies (also known as positive discriminative policies).

The data contained in the table above show the trends in resource distribution, by themes, throughout the period analyzed. The predominant trend has been the reduction of funds for themes related to human rights per se. In return, support given to projects on racial and gender inequalities has grown. All three themes received substantial grants between 1980 and 2001. At the beginning of the period, there was more investment in human rights in general than the other themes, but by the end of the period these general projects had lost ground to racial and gender discrimination. Over the period, racial inequality has shown a sevenfold increase in resources while annual funding for projects related to gender inequality has grown by 357%. In contrast, there was a significant reduction of funds for human rights projects.

This profile reveals a considerable change in the Ford Foundation's portfolio of action strategies. At the beginning of the period, projects that invested in knowledge production through studies and research predominanted. During the period, the purely academic production of knowledge began to give way to applied research projects, thereby strengthening the ties between knowledge and intervention. This trend seems to have become even more prominent in the field of racial discrimina-

tion studies where there was a strong tendency to support affirmative action. In a similar way, in the field of gender discrimination there was a trend towards income generating projects.

Table 3. Grantmaking by Theme and Period, 1966-2001
(in 2001 dollars)

Period	*Theme*			
	Racial inequality	*Gender inequality*	*Indigenous populations*	*Human rights general*
1966-1979	–	–	–	2 571 133
1980-1984	809 575	723 550	130 194	3 799 767
1985-1989	1 166 648	651 983	657 430	2 067 798
1990-1994	3 077 099	1 946 037	267 687	843 251
1995-1999	4 521 569	3 401 351	–	1 034 350
2000-2001	2 496 574	1 323 787	–	882 910
Total	12 070 465	8 046 708	1 055 311	11 199 209

Source: Ford Foundation.

These trends seem to have been confirmed by historical facts. During the Office's first years in Brazil (1965-1979), the concern to train human resources is clear. Ford Foundation interventions seem in this period to stem from a single diagnosis: the need for expertise to develop investment programs in areas considered to be strategic. That is why it made such a decisive contribution to training and increasing the social science community, an objective that was greatly facilitated when the first Brazilian doctoral researchers returned from abroad, especially from US universities, in the mid 1960s. These pioneers were not only more familiar with the academic, scientific and public debates regarding the tasks that were required of a capitalist society in development, but also exhibeted consensus on how to go about them. Thus, the bases of the partnership between the Foundation and Brazilian researchers were laid. Grants given to the Rio de Janeiro University Institute of Research (IUPERJ) and the Brazilian Center for Analysis and Planning (CEBRAP) are especially noteworthy.

Therefore, this period is characterized by support for the development of critical thinking. However, foreseeing trends that would be consolidated in subsequent periods, it dealt with promoting a type of critical thought that was different from the European tradition that had predominated since the 19th century. Until that time, the prevailing style of social science had been imbued with humanism and academicism and was totally uninterested in the general pressures facing society. There was little professional training as this type of social science was sustained by intellectual vocation and the idea that it was a handcrafted and individualized activity *par excellence*. However, as previously stated, these trends had been undergoing changes in the United States and Europe, since the 1950s. There were signs of change in Brazil too, with the surveys and studies on race relations sponsored by UNESCO and carried out in Salvador, Rio de Janeiro and São Paulo. In 1969, the Ford Foundation supported the Columbia University Institute of Latin American Studies to publish in English Florestan Fernandes' classic book on racism in Brazil that had been first published in 1965. This publication is a good example of the role the Foundation had started playing in the progressive professionalization and institutionalization of Brazilian social science research in a broad sense, as well as in its dissemination abroad. It also shows that the Office focused on motivating joint and comparative research, the organization of scientific work, establishing alliances between researchers and society and the intervention of researchers in public debate.

The Foundation began to gradually withdraw from the academic field, claiming that the duties of funding research and post-graduate studies should be undertaken by official (State) agencies. However, even in this phase the first initiatives of investing in applied research and intervention projects had already emerged. In the third phase, the duties of constituting a community of social scientists were considered as having been fulfilled. From then on, the Foundation started investing in strengthening the organizations of civil society, and in so doing showed it was concerned not only with funding an adequate infrastructure for the constitution of research and intervention groups, but above all with the creation of non-governmental organizations. The focus of training was also shifted at that time and instead of promoting the training of researchers (and, as a result, the process of replicating and increasing research resources), interest centered on the capacity-building of NGO management, by training people to shape social demands and turn them into public policies by developing strategies to implement them as pilot projects in order to later influence the decision-makers. In the fourth phase, this trend was emphasized, and concern about intervening in the training of future public decision-makers was further added. The following table illustrates these trends:

Table 4. HUMAN RIGHTS GRANTS PER TYPE OF ORGANIZATION AND PERIOD (in 2001 dolars)

Type of Organization			*Period*					
	Total	*%*	*1966-1979*	*1980-1984*	*1985-1989*	*1990-1994*	*1995-1999*	*2000-2001*
Brazilian academic	10 477 050	31%	2 566 427	1 676 717	1 296 869	2 429 134	1 872 641	635 262
Brazilian NGO	20 125 278	59%	4 706	3 511 676	2 851 795	3 253 592	6 988 452	3 515 057
Brazilian government	98 039	0%	0	0	0	98 039	0	0
FAP/Individual grants	1 227 338	4%	0	1 100 830	36 508	0	0	90 000
Latin american NGO	542 388	2%	0	0	0	42 461	157 468	342 459
US academic	259 433	1%	0	0	0	60 901	98 532	100 000
US NGO	438 566	1%	0	0	0	54 189	247 902	136 475
Other	1 109 209	3%	0	553 653	555 556	0	0	0
Total	34 277 302	100%	2 571 133	6 842 875	4 740 728	5 938 316	9 364 995	4 819 254

Source: Ford Foundation.

The data contained in Table 4 shows that a bigger proportion of resources have gone to NGOs (62%) than to academic institutions (32%) and that throughout the period the rate of increase in funding for NGOs has been greater than for academic institutions. The reduced but continued funding for academic institutions shows the Foundation's strategic move away from more academic projects towards applied or intervention projects. Due to the increase in the scientific community, and especially in the number of social scientists who had received Ford Foundation funding[7], the university jobs that had previously had an exclusively humanities and academic profile were professionalized in such a way that the universities and research centers began to focus on the immediate problems of Brazilian society. In the competition for resources, academic institutions adapted the ways in which intellectual work was organized. There was a significant increase in research groups, the number of centres and laboratories, in university outreach and, as a consequence, in the consolidation of more formal and bureaucratic academic standards, inclusively of the entrepreneurial type. There were therefore two convergent movements: on the one hand, the growth and strengthening of NGOs disputing space and resources; on the other hand, the changes within academic institutions that remained in the competition. The human rights area seems to have been paradigmatic of these processes and trends.

The course of action taken to strengthen NGOs was multifaceted and does not seem to respond to a clearly defined strategic plan. The Foundation encouraged applied research on social movements as a way to make them socially and symbolically more effective. In so doing, it continued to strengthen social science, highlighting the roles of social justice and human rights. At the same time, the Foundation also strengthened capacity to draw up and evaluate social policies, as well as invest in alternative programs aimed at increasing social and distributive justice. This led the Foundation to prioritize the training of groups to formulate and assess public policies, besides continuing its investments in training civil society to put pressure on public agents to take action. Thus, it was taking action on two fronts: by training the population to apply pressure and by training public agents to respond to demands. Even so, the expectation that the social deficit would be reduced began to fade. At that moment, the issue of inequality became a priority for the Office and the Urban Poverty and Rural Poverty and Resources Programs gained in importance. The Human Rights and Social Justice Program budget that had been allotted considerable resources in previous years lost ground to the fight against poverty. As a result, a decision was made to reduce resources

7. This occurred particularly in the case of the National Association for Post-graduate Research and Training in the Social Sciences – ANPOCS, among others. See Miceli, 1993.

for legal aid and concentrate investments in increasing the ability of social organizations to put pressure on public agents responsible for drawing up public policies.

In this way, the Human Rights Program suffered a setback, the results of which may not have been predicted. It now had to deal with trying to reduce the dependency of civil society organizations, maintaining legal aid resources for only the more vulnerable groups, while supporting Indian populations, people living in *favelas* (in Recife), women victims of domestic violence and victims of police violence (in Salvador). Even so, the Program began pioneering: support for an initiative of the Justice Secretariat of the Government of Rio de Janeiro to set up public defense offices in low income areas in the state capital. A powerful tool in the realm of race relations was being inaugurated and concerned the training of black defenders and lawyers. It was thought that inequalities in the exercise of justice were related to the small number of black lawyers and other black representatives in the formal spaces of our civil and penal codes. It is not enough to merely denounce disgraceful cases of discrimination that are quite often backed by technical decisions of the courts. It was believed that only through daily co-existence in these institutional spaces would whites and blacks learn to overcome prejudice. Thus, the Ford Foundation was also a pioneer in drawing up examples of affirmative action or positive discrimination policies long before these emerged in public debate in the second half of the last decade.

Advocacy has undoubtedly been one of the initiatives to attracted the most investment and attention. This may be seen through the grants given to the Center for Coordination of Marginalized Populations (CEAP), to organize legal aid to defend victims of racial discrimination, and to the Society for Black Studies and Citizenship in the State of Sergipe (SACI), for a program that provides legal counseling for cases related to racial discrimination in the Northeast. In the same way, support has been given to Geledés–Institute of Black Women to develop, diffuse and promote anti-racist legislation, to the Brazilian Anthropological Association (ABA), to develop methodology for data gathering on themes concerning the old "quilombos" – hiding places for runaway slaves – to strengthen ownership rights of land that has been traditionally inherited by black populations, and for the creation of the Nucleus for Black Studies, of Florianópolis, to provide information on racism and racial inequality for state school teachers. Regarding behavioral changes, funds were given to the Queiroz Filho Brazilian Institute for Community Studies and Support to carry out educational work with trade unionists to reduce racial prejudice in the workplace.

In the same vein, several of the basic concepts that would contribute to the success of the democratization process were introduced through the Human Rights

and Governance Programs, and even before the formal transition took place: civil society empowerment; accountability of public agents and institutions; and responsiveness of public agents and institutions. Innovation in social movement practices and in public action was another concept introduced by the Foundation through its actions in this period. At the beginning of the 1980s, the Foundation started investing resources in Human Rights education aimed not only at increasing awareness of these rights among the authorities in charge of formulating and implementing social policies, but also at reducing resistance against human rights, often thought of as "bandits' rights" applying only to lawbreakers and not to the normal, honest, working citizen. It was with this spirit that the following projects were supported: land ownership and the right to work (Recife), projects that addressed themes like police brutality in poor communities and violence against detainees (abuse in prison) as well as domestic violence. Legal aid for vulnerable groups, like people who live in poor areas and *favelas*, was maintained. The list of vulnerable groups was lengthened, the living conditions of blacks, women and Indian populations were still documented, and abandoned children were added to the list. Even programs in the health area now have a strong human rights component. These programs aim at informing women of their rights, documenting violence against women, whether domestic or not, and understanding early pregnancy and sterilization processes.

Grantees and their Projects

The following table identifies the main grantees and the total of donations received.

Table 5. HUMAN RIGHTS GRANTEES RECEIVING MORE THAN $ 100,000
FORD FOUNDATION, BRAZIL OFFICE, 1966-2001 (in 2001 dollars)

		Total
1978-2001	Brazilian Society for Instruction	2 697 235
1966	State University of Rio de Janeiro	2 552 632
1990-2001	Geledés - Institute of Black Women	2 175 271
1992-2001	Feminist Studies and Assistance Center	1 646 933

		Total
1980-1991	Pontifical Catholic University of São Paulo	1 535 935
1987-1998	University of São Paulo	1 344 691
1980-1985	Center for Studies of Contemporary Culture	1 342 834
1980-1985	Foundation-Administered Project	1 137 338
1982-1989	Luiz Freire Cultural Center	1 058 981
1981-1985	Caritas Arquidiocesand of Rio de Janeiro	1 051 919
1998-2001	Center for Studies on Relations and Inequality in the Workplace	986 582
1982-1997	Carlos Chagas Foundation	922 366
1981-1988	Center for the Defense of Human Rights	712 326
1996-1999	Center for Coordination of Marginalized Populations	655 538
1982-1991	São Paulo Pro-Indian Commission	617 532
1994-1998	Themis – Feminist Legal Studies and Assistance Nucleus	598 980
1987-1999	Jose Bonifacio University Foundation	585 379
1992-1996	The Queiroz Filho Brazilian Institute for Community Studies and Support	558 745
1981-1991	Union of Domestic Workers	543 809
1991-1999	Citizenship, Studies, Research, Information and Action	541 483
1995-2001	The Nucleus for Black Studies	458 065
1996-2001	Afro-Reggae Cultural Group	442 973
1991-1997	Federal University of Bahia	405 945

		Total
2000	National Office for Black Issues-Zumbi dos Palmares	403 689
1994-1997	Institute of Economic, Social and Political Studies	385 423
1994-2001	Executive Secretariat for Articulation of Brazilian Women For Beijing	332 011
1988	Cultural Association for Contemporary Studies	327 066
1998-2001	Inter-American Institute of Human Rights	326 558
1984-1987	Mulherio Communications Center	309 883
1988-1992	Institute for Popular Legal Aid	281 065
1988-2001	Human Rights Society of Maranhão	268 866
1994-2000	North and Northeast Gender Studies Regional Network	264 951
1987-1997	SOS Corpo Gender and Citizenship	258 370
1983	Brazilian Association for Agrarian Reform	244 024
1986-1990	Nucleus for Indigenous Rights	237 787
1984-1995	Women's Information Center	236 734
1991-1999	Interdisciplinary Nucleus for Research and Social Action	229 348
1990-1992	Cultural Association for Contemporary Studies	217 613
1999	Education Action – Consultancy, Research And Information	215 385
1995-1998	Women's Health and Sexuality Collective	194 789
1989-1995	Brazilian Center for Analysis and Planning	185 003
1990	Center of Support for Informal Activities	156 863

		Total
1996-2001	Institute for the Advancement of Equity	155 346
1998-2001	Society for Black Studies and Citizenship in the State of Sergipe	149 701
2000-2001	Global Justice Center	142 459
1994-1998	Federal University of Santa Catarina	138 390
1997-2001	Center for Justice and International Law	137 270
1987-1994	Institute for Studies of Religion	135 165
1986-1996	Brazilian Anthropological Association	121 342
1998-2001	Center for the Creation of Popular Images	115 930
2000	State University of Campinas	111 039
1999	Federation of Agencies of Social and Educational Assistance	102 564
2000	Pontifical Catholic University of São Paulo	102 459

Source: Ford Foundation.

Beyond revealing the greater or lesser capacity of groups in obtaining Foundation support for their projects – which depends on their ability to mobilize support and the impact of their results on the public in general and on public policy in particular – the table identifies the network of institutions that has been forged throughout the period.

In the field of race discrimination, several groups were created or strengthened. Some are more focused on identifying and characterizing racial discrimination in Brazil. Others have the aim of combating racism in the most diverse areas of social life, be it at work, at school, in leisure, in cultural production areas and within activities of social control. These should be listed: the Center for Studies on Relations and Inequality in the Workplace with projects addressing discrimination through the production of documentaries and images; the Federal University of

Rio de Janeiro (UFRJ) with its affirmative action research projects; the Brazilian Anthropological Association (ABA) with projects that document afro-descendant lands; the National Office for Black Issues–Zumbi Dos Palmares that elaborated preparatory reports for the World Conference Against Racism, Race Discrimination, Xenophobia and Related Forms of Intolerance (Durban, 2000) and the Center for the Creation of Popular Images. This is a network that tries to intervene in the production of images and values regarding the country's black identity, as well as in advocacy work.

Once more, the importance given to gender discrimination issues throughout the period is noteworthy. The support that the Foundation has been giving to Geledés–Institute of Black Women, is undoubtedly one of the best examples of this trend, especially because Geledés faces two kinds of struggles: gender and race discrimination. However, this is not the only group to stand out. The Carlos Chagas Foundation carried out one of its most important initiatives with Ford Foundation support. The Ford-Carlos Chagas Foundation competition to fund research studies on women, is an experience that has established itself over the years and has produced results all over the country. The highly competitive nature of this contest reveals its importance. Even more revealing, however, is the fact that the Foundation no longer gives its support to the research thesis and dissertation competition sponsored by the Brazilian Association of Post-Graduate Research and Training in Social Science (ANPOCS). The important funding of the Union of Domestic Workers and the non-governmental organization Citizenship, Studies, Research, Information and Action (CEPIA), located in Rio de Janeiro, should also de pointed out. The latter, like others, is a group that produces knowledge that can influence public debate and public policymaking. Their studies on laws that protect women, from a comparative viewpoint, has influenced programs such as the specialized women's police stations and the struggle against discrimination in court cases where women are either victims or the main protagonists. Furthermore, the support given to Themis-Female Legal Studies and Assistance Nucleus from Rio Grande do Sul, to consolidate an innovative program among low-income women trained to be human rights agents and which has won numerous prizes, among which the University of São Paulo Human Rights Awards in 2000, should also be highlighted. Equally noteworthy is support given to the Brazilian Institute of Municipal Administration (IBAM), aimed at training low-income women from Rio de Janeiro and strengthening the State Councils for Women's Rights, and the support given to the Latin American Committee for the Defense of Women's Rights (CLADEM), to hold regional and international meetings, as well as produce specialized documentation on violence. ISER, with its feminist leadership training to deal with gender issues should also be pointed out.

Problems of violence in society, grave human rights violations and the promotion of civil and social rights were, as a rule, dealt with by groups from universities and other research centers. It was in this context that the Foundation gave its support to the creation of the University of São Paulo Nucleus for the Study of Violence, which a few years later became a national model for research and innovation in the promotion of human rights, particularly with regards the role of state institutions in the democratic control of violence. With the same aim, support was given to the Institute for Studies of Religion (ISER) which began to play a similar role in Rio de Janeiro. As a result of these partnerships, others with similar profiles ended up being created over the following decade. The Foundation began supporting research groups in the Institutes of Philosophy and Human Sciences of the Federal Universities of Rio Grande do Sul, Minas Gerais and Ceará. The creation of the Center for Criminology and Public Security in Minas Gerais, in a partnership between the Federal University and the João Pinheiro Foundation, should be specially highlighted. Likewise, the support for studies on the professional training and activities of the police and of public prosecutors and judges, undertaken by the Institute of Economic, Social and Political Studies (IDESP), should be mentioned. Grants were also given to NGOs like the Global Justice Center (RJ) and the Legal Assistance Office for Popular Organizations (GAJOP/PE). The first grants were also made to the recently created United Nations Latin-American Institute (ILANUD), for studies on community policing. Simultaneously, the Foundation started funding an extensive study of the Judiciary coordinated by Idesp to help focus the debate on Judicial reform. This study was not restricted to criminal justice. It was far more wide-ranging and included civil justice in all its circuits and instances. It investigated not only structural and organizational problems but also the possibilities of reform given the changes that had been announced during President Fernando Henrique Cardoso's two terms of office. Along the same lines, funding was provided for the Getúlio Vargas Foundation to evaluate programs of access to justice for low-income populations in the state of Rio de Janeiro. Substantial grants given to the Brazilian Society for Instruction of the Candido Mendes University to study civilian oversight of police activities in five Brazilian states, are also noteworthy.

The Foundation also supported the setting up of the Centres for Indigenous Studies for the training of indigenous leaders in the rights field and the preparation of cases to go before courts. It similarly helped in the huge effort of the Missionary Council for Indigenous People to identify indigenous areas which was later rewarded with the demarcation of indigenous territories.

Results and Impact

It is not easy to show the results and impact of projects that were funded by the Ford Foundation in the human rights area. On the whole, the documents that were examined said very little about this. The evaluations of results, normally carried out by external consultants, were restricted to checking to see if goals had been achieved and if, in general terms, investments had produced expected outcomes. However, there are no systematic evaluations nor the use of any methodology that would allow results to be measured (notwithstanding the limitations of this type of proposal in the area of humanities), despite recent attempts by the Foundation to introduce this kind of policy. This difficulty is further increased by external factors that do not derive from the Foundation. In the human rights sphere, there are no evaluations – not even subjective ones – of the size of the social debt, as are available for other areas such as employment, health and schooling. This lack of knowledge, as well as not having a support network able to overcome problems and difficulties, prevents us from being able to gauge the weight and importance of the support offered by the Foundation with all its financial, technical and institutional backing. To do this, it would be necessary to have reliable statistics on serious human rights violations, including cases of discrimination and police brutality, that permitted an evaluation of the existing gap between the need for justice and the access provided by public services. More often than not, evaluations are no more than estimates and frequently only very rough ones.

Therefore, it is not possible to make an objective evaluation that is free from personal considerations. Nevertheless, even with such limitations, it is possible to identify some results. Within the human rights sphere, the impact may be indirectly assessed. As previously shown, Foundation initiatives have focused on improving the quality of information and contributing to the training of human resources to formulate and implement public policies and exercise advocacy. The Foundation has been responsible for training specialized human resources to work in this area, creating the network of institutions previously mentioned and fostering a culture in support of human rights. In this respect, the Foundation's participation throughout the period under study in setting a positive human rights agenda is undeniable. The formulation and implementation of a National Human Rights Plan (1996) by the Fernando Henrique Cardoso government was not only a governmental initiative but undoubtedly also a civil society demand. It was this because the agenda had already become a public issue that could then be transformed into a political issue. And it was precisely from this moment onwards that human rights started to be viewed differently. Nowadays, it is increasingly less respectable to criticize human rights as being the privilege of criminals. The human rights

agenda is increasingly increasingly recognized as belonging to everyone and identified, above all, with the struggle for social rights, the struggle against discrimination and the struggle against the arbitrary acts of the institutions of law and order enforcement. Had it not been for all the Foundation's initiatives in this area since the opening of its Office in Brazil the scenario of disrespect for human rights could possibly be even more tragic than it is.

An evaluation of which initiatives were more successful requires going beyond the documents. Even so, it is possible to list some of them, including legal aid for vulnerable groups and the documentation of the living conditions of these groups. The progress made in treating issues that concern women, blacks, indigenous populations and the poor is undeniable. On the whole, the balance is more positive than negative, although challenges remain. Regarding women, there are many positive signs: women's police stations, the centers for the defense of women, the state Councils, the national Council, the broadening of access to social services and, finally, great progress in the communication between feminist groups. With regards the situation of Afro-Brazilians, everything indicates that the challenges are still there and that, by and large, discrimination is still pervasive and strong and that the black population continues to be the prime target of grave human rights violations, be they civil or social. Nevertheless, it cannot be said that the different initiatives have not disturbed the traditional complacency and silence towards the problems faced by blacks in Brazilian society. A change in behavior and attitudes is underway, images produced by the print and electronic media no longer go unheeded. Progress has been made in the advocacy field in promoting the defense of rights. The recent debate on affirmative action, however polemical it may be, shows that the issue of racial discrimination is changing into a field of dispute and social competition which raises hopes for negotiations, the exchange of values and, in the future, even the possibility of a peaceful co-existence of difference.

Tasks have been launched for the future. Throughout the world, the Vienna Conference (1994) has resulted in large scale mobilization of various groups to incorporate their demands into the agenda of human rights protection and promotion. This is not the place to list these. However, the range of demands has been greatly broadened with the incorporation of wider-ranging problems concerning inter-ethnical and religious conflicts as well as the incorporation of new issues, such as international and intra-national migrations. Although these greatly affect the social rights of national migrants, the Foundation has not tried to get ahead of these events, as in previous periods, by following, for example, the initiatives of organized groups of civil society such as the Pastoral of Immigrants.

When the Fernando Henrique government edited the First National Human Rights Plan (1996) it used the Vienna Conference guidelines and was oriented by

the principle of the indivisibility of human rights. It required a large dose of innovation to produce an articulated and integrated approach to the problems of civil rights when these were associated with extreme social deficits of which inequality is the most blatant sign. The plan covers not only traditional obstacles, like institutional violence, but also focuses on reforming the police and the practices of traditional public oversight (something that the Foundation has also pioneered, as previously shown), and, above all, problems regarding urban reform, education and democratic participation. Also noteworthy is the Plan's focus on problems concerning other vulnerable social groups – such as indigenous populations, the elderly, people with special needs and, more recently, homosexuals – and the special attention given to children, young people and adolescents, all groups that in its time in Brazil the Foundation has paid little attention to, offering only timid funding here and there to isolated projects or for parts of projects on specific issues. Investments could have been made to a Center for Studies on Youth to promote an innovative understanding of contemporary problems and, above all, encourage the introduction of innovative programs and actions.

It would be unfair if we did not acknowledge that on the whole the purposes of the Human Rights Program include these wider-ranging human rights issues. The main aims are worth pointing out once more: to promote human rights, strengthen non-governmental organizations to defend these rights and contribute to the consolidation of national legislation to reduce inequalities. It is also important to highlight that the current Program Officer (as from 2000) acknowledges that the task of consolidating human rights in Brazil is an unfinished one, the gaps between legislation and reality are still huge and that there is still much to be done. The current decision to invest in the creation of a human rights infrastructure would seem to be a timely one therefore. Time will tell.

BIBLIOGRAPHICAL REFERENCES

ADORNO, Sérgio. (1999). "Racial Discrimination and Criminal Justice in São Paulo". In REICHMANN, R. (ed.). *Race in Contemporary Brazil*. Pennsylvania, The Pennsylvania University Press.

ÁLVAREZ, Sonia. (1996). "Overview Thoughts on the Brazil Office's Rights and Social Justice Program, September 1993-September 1996". The Ford Foundation, Inter-Office Memorandum, 24 jul.

ARENDT, H. (1987). *As Origens do Totalitarismo*. São Paulo, Companhia das Letras.

BOBBIO, N. (1992). *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro, Campus.

CASSESSE, A. (1991). *Los Derechos Humanos en el Mundo Contemporáneo*. Barcelona, Ariel.

DORA, Denise. (2002). "Program Officer Memorandum". abr.

FORD FOUNDATION. (1985). *Developing Country Programs*. FY 1986 Program Review, Ford Foundation, 30 set.-5 out.

Hobsbawm, Eric. (1994). *The Age of Extremes: A History of the World, 1914–1991*. New York, Pantheon Books.

Miceli, Sergio. (1993). *A Fundação Ford no Brasil.* São Paulo, Sumaré/Fapesp.

Oliveira, L. (1987). "A Polícia na Boca do Povo". *Symposium*, Recife, Universidade Católica de Pernambuco, vol. 29, n. 2.

Reichmann, Rebecca. (1990). "Empowering Disadvantaged Groups: Rights and Opportunities for Women and Blacks in Brazil". The Ford Foundation, Inter-Office Memorandum, 12 nov.

_____. (1991). "Civil Rights and Economic Opportunities Statement". Rio de Janeiro, Ford Foundation.

Skidmore, Thomas. (1991). "Fato e Mito: Descobrindo um Problema Racial no Brasil". *Cadernos de Pesquisa,* São Paulo, Fundação Carlos Chagas, n. 79, pp. 5-16.

Telles, Edward. (1996). "Promoting and Integrating Race/Ethnic Diversity in Brazil: A Consultancy for the Ford Foundation". 19 mar.

_____. (2000). "Program Officer Memorandum". 28 fev.

Título	*Os 40 Anos da Fundação Ford no Brasil: Uma Parceria para a Mudança Social* *The Ford Foundation's 40 Years in Brazil: A Patnership for Social Change*
Organização	Nigel Brooke e Mary Witoshynsky
Tradução	Beatriz Horta Corrêa Cleusa Vieira de Aguiar Maria Ignez Duque Estrada Pauline Rima Myers de Billy Mary Witoshynsky Daniela A. S. D'Almeida e Silva
Produção	Marilena Vizentin
Projeto Gráfico e Editoração Eletrônica	Marcelo Masuchi Neto
Capa	Marcelo Masuchi Neto
Fotos de Capa e Miolo	Sebastião Salgado
Tabelas e Gráficos (elaboração)	Maria Luiza de Mello e Souza
Arte-final	Julia Doi
Revisão de Tradução	Geraldo Gerson de Souza
Revisão de Texto e de Provas	Marilena Vizentin Maria Luiza de Mello e Souza
Divulgação	Regina Brandão Guilherme Maffei Leão Aline Frederico
Secretaria Editorial	Eliane dos Santos
Formato	26 x 18,5 cm
Mancha	13,8 x 20 cm
Tipologia	Minion
Papel	Offset Pigmentado 90 g/m^2 (miolo) Cartão Supremo 350 g/m^2 (capa)
Número de Páginas	464
Tiragem	2000
Laserfilm	Edusp
Fotolitos	Binhos
Impressão e Acabamento	Lis Gráfica

A Edusp é afiliada à

ABDR
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DIREITOS REPROGRÁFICOS

CÓPIA NÃO AUTORIZADA É CRIME