

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 725

Comunidade Solidária: uma Alternativa aos Fundos Sociais

Luis Fernando de Lara Resende

Brasília, maio de 2000

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 725

Comunidade Solidária: uma Alternativa aos Fundos Sociais

Luis Fernando de Lara Resende*

Brasília, maio de 2000

* Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
Martus Tavares Ministro
Guilherme Dias Secretário Executivo

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Presidente
Roberto Borges Martins

DIRETORIA

Eustáquio J. Reis
Gustavo Maia Gomes
Hubimaier Cantuária Santiago
Luís Fernando Tironi
Murilo Lôbo
Ricardo Paes de Barros

Uma política vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o IPEA oferece suporte técnico e institucional às ações governamentais e torna disponíveis, para a sociedade, estudos necessários ao conhecimento e solução dos problemas econômicos e sociais. As linhas de atuação são as áreas de desenvolvimento econômico e social, a elaboração de estudos e pesquisas realizadas e a utilização de estatísticas do IPEA.

TECNOLOGIA PARA DISSEMINAÇÃO tem como objetivo divulgar resultados de estudos desenvolvidos diretamente pelo IPEA, e colaborar com as instituições e a sociedade para disseminar o conhecimento do Instituto, para informar os profissionais especializados e colaborar com os estudos.

Tiragem: 1000 exemplares

COORDENAÇÃO EDITORIAL

Endereço: Rua
S. S. S. S., J. E. NDES, 2º andar
CEP
Fone: (011) 3063-1000
E-mail: editoria@ipea.gov.br

EQUIPE Coordenador: Marco Aurélio Dias Pires. Secretária: Andréa Rosane
Produção Suely Ferreira. Apoio: Aeromilson Mesquita
Revisão: Chico Villela (coord.); Carlos Alberto Vieira, Flávia Nunes (estag.), Isabel Villa-Lobos Telles Ribeiro, Luciana Soares Sargio (estag.)
Edição Gráfica Iranilde Rego (coord.); Cecília Bartholo, Edineide Ramos, Eurípedes Caldeira, Francisco de Souza Filho, Lúcio Flávio Rodrigues
Divulgação: Magali Ribeiro (coord.); Edinaldo dos Santos, Gardênia Santos, Mauro Ferreira, José Peres
Produção Gráfica Edilson Cedro Santos

SERVIÇO EDITORIAL

Rio de Janeiro - RJ
Av. Presidente Antonio Carlos, 15, 2º andar
CEP
Fone: (011) 3063-1000
E-mail: editoria@ipea.gov.br

ISSN

SUMÁRIO

SINOPSE

1	INTRODUÇÃO	5
2	GÊNESE DA COMUNIDADE SOLIDÁRIA	6
3	O PERÍODO DE TRANSIÇÃO – ALGUNS CONCEITOS NORTEADORES	16
4	COMUNIDADE SOLIDÁRIA	25
4	SISTEMAS DE ACOMPANHAMENTO	51
4	PELA REINTRODUÇÃO DE UMA POLÍTICA DE COMBATE À FOME E À MISÉRIA	56
4	CONCLUSÕES	69
	ANEXO 1	71
	ANEXO 2	75
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	80



A produção editorial deste volume contou com o apoio financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento, BID, por intermédio do Programa Rede de Pesquisa e Desenvolvimento de Políticas Públicas, Rede-IPEA, operacionalizado pelo Projeto BRA/97/013 de Cooperação Técnica com o PNUD.

SINOPSE

Definição de políticas e mecanismos institucionais que permitam erradicar a fome e a miséria do país tem implicado intensos debates, no Executivo, no Legislativo e, também, na imprensa e na sociedade brasileiras.

O presente estudo procura demonstrar que o combate à pobreza, além da retomada do crescimento econômico e da implementação de políticas que induzam à uma distribuição da renda nacional, somente será alcançado se for (re)articulado um amplo movimento nacional que engaje o governo, em suas três esferas – União, estados e municípios – e a sociedade civil.

Ao iniciar-se o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, e tomando por base a experiência adquirida com o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), nasce a *Comunidade Solidária*. Tem como pressuposto que a erradicação da pobreza somente ocorrerá por meio de ações integradas que unam os três níveis de governo e a sociedade, em suas diversas formas de organização e expressão. Possui como estratégia central a articulação em torno de quatro grandes princípios: *parceria, solidariedade, descentralização e integração e convergência das ações*.

Apesar das dificuldades político-operacionais verificadas nos primeiros quatro anos de implementação da *Estratégia Comunidade Solidária*, ela logrou sucessos consideráveis na articulação, formulação, implementação, coordenação e acompanhamento de políticas públicas voltadas para o combate à fome e à miséria.

É objetivo deste estudo demonstrar que qualquer nova estratégia de combate à exclusão social deveria levar em conta a experiência adquirida no passado recente, bem como admitir as inúmeras limitações existentes em qualquer rede de atores que venha a assumir tarefa de tamanha envergadura, procurando, sempre que possível, eliminá-las ou, ao menos, reduzi-las.

Assim, aos quatro princípios que nortearam a *Estratégia Comunidade Solidária*, sugere-se a agregação de mais quatro: *comprometimento; perseverança; gradualismo; e multiplicidade*.

1 INTRODUÇÃO

Em janeiro de 1995, o governo brasileiro lançou uma estratégia de combate à fome e à miséria denominada *Comunidade Solidária*. Em fins de 1998, ao completar quatro anos de implementação da Comunidade Solidária, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), com o apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), decide apoiar a realização, pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), de uma avaliação centrada nos processos de implementação, na esfera municipal, do conjunto de 16 programas voltados ao combate à fome e à miséria ofertados pelo governo federal e articulados pela Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária, conhecido como Agenda Básica.

Ao apresentar a estratégia implementada pela Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária no período 1995/1998, o presente trabalho procura contribuir com o debate, a formulação e a implementação de políticas públicas direcionadas aos segmentos mais carentes da população.¹

O presente estudo, que contou com o apoio do PNUD e do UNICEF, é estruturado da seguinte forma: introdução; o processo de estabelecimento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) – capítulo 2; os princípios norteadores do Estratégia Comunidade Solidária – capítulo 3; a proposta da Estratégia Comunidade Solidária e seu processo de implementação – capítulo 4; o Sistema de Acompanhamento e Avaliação – capítulo 5; reintrodução de uma política de combate à fome e à miséria – capítulo 6; e conclusão – capítulo 7; seguem principais referências bibliográficas, além de dois anexos que buscam subsidiar o estudo como um todo.

O pressuposto deste trabalho é que a redução da exclusão social somente ocorrerá gradualmente. Para tanto, é fundamental: que se retorne ao processo de crescimento econômico; que sejam formuladas políticas macro e microeconômicas que induzam a uma melhor distribuição da renda nacional; e, ainda, que seja (re)articulado um amplo movimento nacional que engaje o governo, em suas três esferas, e a sociedade civil, no enfrentamento do que se constitui a maior vergonha da nação: cerca de 20% da população sobrevivendo em condições de extrema pobreza. Trata-se aqui especificamente desse último processo que, entretanto, necessita estar

¹ Paralelamente ao presente estudo, o PNUD e o UNICEF apoiaram um segundo, intitulado *Política de Redução da Pobreza na América Latina: Avaliação de Algumas Experiências*, realizado por Alfredo Costa-Filho, em que o foco foi o processo de implementação dos fundos sociais em alguns países latino-americanos.

fortemente vinculado aos dois primeiros princípios: crescimento econômico e distribuição da renda, para obtenção de um sucesso permanente.

Na impossibilidade de ser mais criativo do que aqueles que contribuíram para o aprimoramento do processo de articulação e coordenação de políticas de combate à exclusão social que já atinge sete anos, o autor restringiu-se a sistematizar as informações disponíveis, seja por meio de pesquisa documental, seja pela realização de entrevistas com alguns dos atores engajados no mencionado processo. Já àqueles interessados em aprofundar seus conhecimentos sobre a implementação da Estratégia Comunidade Solidária, sugere-se a leitura do material indicado nas referências bibliográficas. A presente análise utilizou intensivamente a documentação listada, em um esforço para conferir maior transparência a um processo original de articulação, formulação, implementação, coordenação e acompanhamento de políticas públicas direcionadas para o combate à fome e à miséria.

2 GÊNESE DA COMUNIDADE SOLIDÁRIA

2.1 O Ponto de Ruptura

“O Comunidade Solidária nasce, cresce e amadurece a partir de uma experiência brasileira inédita que emergiu no início de 1993, com o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA). O CONSEA inaugurou uma nova era colocando na agenda do presidente da República a questão do combate à fome e à miséria como prioridade nacional. Introduziu os princípios da parceria, solidariedade e descentralização como eixos norteadores da ação do governo federal. Sempre defendeu a articulação das ações públicas como a melhor estratégia para o enfrentamento das grandes carências sociais. Assim, o CONSEA engendrou o Comunidade Solidária: o que é mais importante, mudaram-se os nomes, as pessoas, mas permaneceram as idéias-valores. Pela primeira vez na história do país, assiste-se, apesar da mudança de governo, a uma continuidade da linha de orientação das políticas públicas que visam ao enfrentamento da fome e da miséria” [Peliano *et alii*, 1995, p. 20].

Tal colocação, realizada em princípios de 1995, quando foram iniciadas as atividades da Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária, revela a necessidade de se compreender o momento em que foi estruturada a referida estratégia,² que na realidade nada mais era do que o aprimoramento de um processo de amadurecimento de

² Os debates sobre o gênero do termo Comunidade Solidária foram recorrentes durante seu primeiro ano de implementação: enquanto uns afirmavam que deveria ser masculino – *o Comunidade Solidária*, por tratar-se de um programa de governo; outros argumentavam que, não se tratando de um programa, mas sim de uma estratégia, seria feminino: *a Comunidade Solidária*. O tempo, a persistência dos principais atores envolvidos, e a compreensão gradualmente adquirida de que, efetivamente, não se tratava de um programa, mas sim de uma estratégia de articulação, terminou assegurando a prevalência do gênero feminino.

políticas que tinham por objetivo eliminar a fome e a miséria do Brasil.³ A bem da verdade, as linhas de ação preconizadas pela Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária começam a ser introduzidas no debate político já em 1992, por ocasião do Movimento pela Ética na Política.⁴ Inicialmente restrito ao combate à corrupção, o referido Movimento é gradualmente ampliado, passando a incorporar o princípio da solidariedade, institucional e civil, e terminando por deflagrar a campanha da Ação da Cidadania Contra a Miséria e Pela Vida.

Em outubro de 1992, já em seu discurso de posse, o presidente Itamar Franco atribui prioridade ao combate à fome e à miséria que assolavam o país. Um mês depois, a Frente dos Prefeitos realiza encontro em Brasília, quando reivindica formalmente o apoio do governo federal para programas de geração de emprego, descentralização da merenda escolar e transferência dos estoques públicos de alimentos aos municípios, para distribuição às populações mais carentes.

No início de 1993, mais precisamente em fevereiro, lideranças do Partido dos Trabalhadores (PT) apresentam ao presidente da República documento que sugeria a adoção de uma política nacional de segurança alimentar e a criação de um conselho nacional de segurança alimentar. Acatando as proposições dessas lideranças, a Assessoria Social da Presidência da República iniciou um processo de articulação do governo com a sociedade civil, visando rever o que ainda restava dos programas federais de alimentação, além de estabelecer novos mecanismos institucionais de enfrentamento da fome e da miséria, por meio de critérios que incluíssem a participação popular e a transparência na implementação das políticas públicas.

É importante destacar que o quadro naquela ocasião era desolador: todos os programas de alimentação e nutrição para o grupo materno-infantil haviam sido extintos pelo governo anterior; a distribuição de merenda escolar, no ano de 1992, estava restrita a 38 dias, o equivalente a apenas 19% da meta prevista; o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) representava 10% do seu potencial de atendimento (somente 38 mil empresas participavam do programa, enquanto que aproximadamente 380 mil poderiam fazê-lo) e, finalmente, os estoques governamentais de alimentos apodreciam.

Dos esforços do governo federal em definir uma estratégia articulada contra a exclusão social, destaca-se a atuação do IPEA que, por meio de sua Diretoria de Política Social, contribuiu decisivamente com o processo de mobilização social que ora se iniciava. Os estudos realizados pelo IPEA redirecionaram as ações de combate à fome e à miséria implementadas até então: o dimensionamento da população em condições mais graves de insuficiência alimentar; o mapeamento da distribuição e produ-

³ Os objetivos finais de uma política de combate à fome e à miséria deveriam, sempre, ter o intuito de eliminar a fome e a miséria, e nunca de reduzi-la, ou minimizá-la.

⁴ O Movimento pela Ética na Política iniciou suas atividades coordenando uma ampla campanha nacional em prol do impedimento, por corrupção, do então presidente Fernando Collor de Melo.

ção de alimentos; e a formulação de alternativas imediatas para o enfrentamento da fome no país. Os resultados desses trabalhos foram publicados no documento *Mapa da Fome: Subsídios à Formulação de uma Política de Segurança Alimentar*, tendo sido apresentados ao presidente da República e a todo o ministério em reunião ocorrida em 18 de março de 1993. O principal objetivo do Mapa da Fome era estimar a dimensão da indigência no país, desagregando-a por municípios, como forma de indicar ordens de grandeza para o problema. Foram utilizados os dados disponíveis na ocasião, extraídos dos Censos Demográficos de 1990 e 1991, da Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar (PNAD) de 1990, e de metodologia desenvolvida pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

Ao tomar conhecimento da magnitude do problema – 32 milhões de indigentes, população superior à da Argentina –, o presidente da República declara o país em estado de calamidade social. Determina a todos os ministros que apresentem, em suas respectivas áreas de atuação, propostas que atenuem de imediato a fome e a miséria que assolavam aproximadamente 20% da população brasileira. Cria também uma comissão integrada por membros do governo e da sociedade civil, encarregada de organizar o material existente e de elaborar um plano emergencial de ação.⁵

Além de algumas ações emergenciais, como a distribuição descentralizada de 100 mil toneladas de feijão provenientes dos estoques públicos, é iniciada a montagem de um Plano de Combate à Fome e à Miséria, e proposto o estabelecimento de um conselho de Estado, “cuja função de consulta, assessoria e indicação de prioridades ao presidente da República deveria ser exercida por uma parceria entre ministros de Estado e personalidades notáveis, identificadas com vários setores da sociedade civil, indicados pela Ação da Cidadania” [Peliano, 1994, p. 11].

Em 24 de abril de 1993, por meio do Decreto nº 807, é instituído o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), como órgão de consulta e assessoramento ao presidente da República. Integrado por oito ministros de Estado (Planejamento, Fazenda, Agricultura, Trabalho, Saúde, Educação, Bem-Estar Social e Secretaria Geral da Presidência da República), e 21 cidadãos brasileiros identificados com diversos segmentos da sociedade civil, é presidido pelo Bispo da Arquidiocese de Duque de Caxias, Dom Mauro Morelli. Tem por metas específicas “traçar as diretrizes do combate à fome, conceber as estratégias apropriadas para sua execução e mobilizar os recursos necessários para o atendimento dos objetivos pretendidos” [Peliano, 1994].

⁵ A referida comissão, coordenada pela então ministra da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República, Yeda Rorato Crusius, contou com a contribuição de Anna Maria Medeiros Peliano, coordenadora de política social do IPEA; Denise Maria Fonseca Paiva, assessora especial da Presidência da República; Josenilda de Araújo Caldeira Brandt, presidente do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN); Herbert de Souza, o Betinho, secretário-executivo do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE); e Dom Mauro Morelli, bispo da Arquidiocese de Duque de Caxias, Rio de Janeiro.

Já em 12 de maio de 1993, é criada a *Frente Parlamentar de Ação pela Cidadania*, composta por parlamentares identificados com o apoio a programas governamentais e não-governamentais voltados para a erradicação da fome e da miséria. É o seguinte o Programa Mínimo proposto pela referida Frente:⁶

1) “mudanças estruturais nos rumos do desenvolvimento, visando à geração de empregos, distribuição de renda, condições dignas de vida, acesso de todos à alimentação básica, à educação, ao atendimento ambulatorial e hospitalar, à descentralização e municipalização da saúde pública e da merenda escolar e à eliminação das desigualdades regionais, que comprometem a unidade nacional;

2) priorizar a alocação de recursos orçamentários para:

a) reforma agrária e políticas agrícolas voltadas para a produção de alimentos e combate à fome;

b) irrigação e novas tecnologias para pequenos e médios produtores agrícolas em regiões carentes, em especial no Nordeste do Brasil, com crédito rural adequado;

c) programas sociais do governo nas áreas de saúde, educação, bem-estar social (habitação e saneamento básico) e trabalho (geração de empregos e de alimentos aos trabalhadores);

d) convencer governadores e prefeitos a assumir programas emergenciais e estruturais voltados para o combate à fome e à miséria;

e) colaborar na formação dos comitês estaduais e municipais da Ação da Cidadania no Combate à Fome, à Miséria e pela Vida, organizados pela sociedade civil e engajar suas bases nos estados e municípios nos trabalhos dos comitês; e

f) iniciar discussão com as organizações não-governamentais sobre a Revisão Constitucional, sua oportunidade e objetivos”.

2.2 O Plano de Combate à Fome e à Miséria

Após sua criação, o CONSEA passou a atuar como órgão máximo no âmbito da estrutura operacional concebida para a implementação do Plano de Combate à Fome e à Miséria. Já a coordenação das ações governamentais e o apoio técnico-administrativo ao conselho eram atribuições do IPEA. O CONSEA tornou-se, assim, um inovador mecanismo de articulação entre o governo e a sociedade civil no encaminhamento de ações de combate à fome e à miséria. Seus integrantes “definem prioridades na ação governamental, pressionam pela alocação de recursos orçamentários, interferem no desenho operacional de programas federais, participam no controle de sua execução, e coordenam atividades desenvolvidas pela Ação da Cidadania que contam com o apoio de instituições oficiais” [Peliano, 1993, p. 14].

⁶ *In*: Documento de Criação da Frente Parlamentar de Ação para a Cidadania.

Como mecanismo de articulação entre o governo e a sociedade civil, as principais atribuições do CONSEA relacionavam-se diretamente com a implementação do Plano de Combate à Fome e à Miséria. Elaborado no regime de urgência que a gravidade da situação requeria, o plano procurava acatar as propostas encaminhadas pelos ministérios setoriais após a reunião de 18 de março. Sua primeira versão, remetida à Presidência da República em abril de 1998, foi elaborada a partir dos subsídios apresentados por todos os ministérios então existentes, e chamava a atenção para uma particularidade que, posteriormente, veio a predominar no delineamento da Estratégia Comunidade Solidária: o combate à fome e à miséria é atribuição de todos, no governo e na sociedade civil, e não de uma – ou algumas – instituição(ões) voltada(s) especificamente para tal finalidade. Das propostas apresentadas pelos ministérios, algumas foram aproveitadas na elaboração do plano, outras não, até mesmo por serem mais linhas programáticas do que ações propriamente ditas. Esse fato, entretanto, não invalida o que terminou por representar o início de um amplo esforço nacional pela erradicação da fome e da miséria. Acreditava-se que, com o tempo, o que em um primeiro momento não passava de uma agenda de intenções de um determinado ministério poderia transformar-se, efetivamente, em estratégias, programas e/ou ações de combate à fome e à miséria.

Encontra-se no anexo I o que, na ocasião, denominou-se de Mapa das Ações de Combate à Fome e à Miséria. Incorporando todas as propostas apresentadas por todos os ministérios então existentes, procurava demonstrar que uma política consistente e sustentável de combate à fome e à miséria perpassava toda a atuação governamental, não se restringindo apenas ao que até então denominava-se *política social*. O referido mapa permite visualizar a atuação governamental no combate à fome e à miséria como uma orquestra, em que os ministérios tocam, afinadamente, seus instrumentos específicos, sendo todos regidos pela batuta de um maestro, o presidente da República. O CONSEA, dessa forma, pode ser visto como a primeira *orquestra nacional* de articulação, coordenação e convergência de ações de combate à exclusão social, contrapondo-se à concepção então dominante na América Latina de estabelecimento de fundos de combate à fome e à miséria.

Como bem ressaltava a equipe do IPEA responsável pelo acompanhamento das ações, “o Plano não pode ser defendido como uma proposta global de redirecionamento nos rumos do desenvolvimento nacional, assumido como imprescindível para a erradicação definitiva da fome. Trata-se simplesmente de um primeiro passo na explicitação da nova prioridade nacional, de um instrumento que deveria nortear a ação do governo, a ser constantemente revisado e aperfeiçoado. A idéia era dar-lhe dinamismo mediante um ajustamento permanente em função da análise dos resultados e da avaliação de alternativas mais adequadas” [Peliano, 1993, p.12]. O plano almejava, dessa forma, além de assumir o combate à fome e à miséria como objetivo prioritário de governo, incorporar, em sua operacionalização, instrumentos transpa-

rentes de gestão pública e, também, induzir a participação da sociedade civil no estabelecimento de prioridades e na distribuição de tarefas.

Já naquela ocasião reconhecia-se que as dificuldades administrativas e orçamentárias existentes deveriam evitar a proposição de novos projetos, e “identificar aquelas atividades em andamento sobre as quais deveria ser concentrado todo o esforço para garantir uma ação coordenada dos vários ministérios, com o propósito de melhorar o gerenciamento, garantir a alocação de recursos em projetos prioritários e promover um acompanhamento permanente das ações” [Peliano, 1933, p. 12]. E, ainda, que “a inovação está na implementação simultânea e articulada das ações governamentais para ampliar o seu impacto, na descentralização da execução e na parceria entre o governo e a sociedade civil” (*op. cit.*, 1993, p. 12).

A formulação do Plano de Combate à Fome e à Miséria representou o início de uma ação nacional voltada para o combate à fome e à miséria. Apoiou a organização de um conselho de Estado – o CONSEA –, com participação de representantes da sociedade civil organizada, e introduziu, na administração pública, o princípio da concertação de interesses sociais, conforme estabelecido, em vários artigos, na Constituição Federal de 1988. Também reinstituíu uma política nacional de segurança alimentar, pela primeira vez calcada não na centralização das ações, mas em princípios como *descentralização, solidariedade e parceria*. Por fim, estabeleceu um novo modelo de planejamento das ações de governo, incorporando novos atores sociais e criando um novo espaço público – até então inédito – para discutir e estabelecer prioridades de políticas públicas dirigidas aos setores excluídos da sociedade que, por sua própria natureza, não possuem instrumentos tradicionais de pressão política.⁷

Somados aos avanços aqui colocados, a formulação, a priorização de recursos, o acompanhamento e a coordenação dos programas constantes do plano de Combate à Miséria e à Fome imprimiram uma nova sistemática à execução e à coordenação articulada das ações de combate à exclusão social. Isso não significa, porém, que dificuldades não existiram. Pelo contrário, o acompanhamento dos programas constantes do plano, realizado pelo IPEA, com endosso do CONSEA,⁸ permitiu não apenas constatar os avanços em relação aos objetivos propostos – substanciais, ainda mais se levado em conta o mo-

⁷ Uma melhor compreensão do real impacto das inovações apresentadas pelo CONSEA e pelo Plano de Combate à Fome e à Miséria requer um entendimento razoável sobre o movimento pendular descentralização/centralização/descentralização que caracteriza o Pacto Federativo brasileiro desde o início da República, há mais de um século. Apesar da atual Constituição Federal apresentar significativos avanços em prol da descentralização das políticas sociais, inúmeras dificuldades de cunho político e técnico ainda imperam, em parte devido à cultura centralizadora vigente no país desde o Estado Novo, em 1937, revigorada com o regime militar, em 1964.

⁸ Aos mais interessados, sugere-se a leitura dos I e II Balanços das Ações de Governo no Combate à Fome e à Miséria, publicados pelo IPEA em dezembro de 1993 e de 1994, respectivamente. Os referidos documentos oferecem uma valiosa autocrítica do processo que hora se iniciava, e que veio a consubstanciar-se na Comunidade Solidária.

mento político: impedimento do presidente da República e profunda desestruturação do Serviço Público Federal –, mas também as dificuldades e os entraves surgidos durante sua implementação, que influenciaram a formulação original do que veio a constituir-se, posteriormente, na Estratégia Comunidade Solidária.

Uma primeira dificuldade, diagnosticada após pouco mais de um ano de funcionamento do CONSEA, diz respeito à questão da representatividade-legitimidade. O CONSEA propunha-se a defender – e não a representar – segmentos sociais não organizados – e não atores políticos –, o que o diferenciava dos outros conselhos e comissões então existentes no país, em sua maior parte criados e/ou reorganizados na última década, como os de natureza corporativa, estruturados com representação de patrões e empregados, ou os de prestadores e usuários de serviços. Apesar do avanço representado pelo CONSEA, em especial no que diz respeito a uma maior participação da sociedade civil na definição e na gestão das políticas públicas, sua atuação terminou por gerar alguns conflitos de competência, em particular entre os integrantes oriundos da sociedade civil e os do governo. Reconhecendo as dificuldades encontradas, o II Balanço das Ações de Governo no Combate à Fome e à Miséria, elaborado no último mês de vigência do CONSEA – dezembro de 1994 –, sugeria que fossem acrescentados ao processo de seleção de conselheiros alguns critérios ético-políticos, que revestiriam seu trabalho de uma responsabilidade efetiva pelo exercício da função pública, de modo que a legitimidade de representação fosse melhor resolvida. Um desses critérios seria o estabelecimento de regras explícitas de responsabilidade aos ocupantes do cargo de conselheiro, que deveriam possuir mandatos temporários.

Um segundo entrave diz respeito às dificuldades do CONSEA em garantir a implementação de políticas não-assistenciais, que permitissem alterar de forma definitiva a situação de pobreza que alcançava aproximadamente um quinto da população brasileira.

Objetivando oferecer uma melhor compreensão sobre o funcionamento do CONSEA e, também, da Comunidade Solidária, destaca-se a seguir o processo de articulação que resultou no redirecionamento, para a área social, de parcela dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e o de delineamento do Programa de Atendimento aos Desnutridos e às Gestantes em Risco Nutricional – Leite é Saúde.

2.2.1 O Programa de Geração de Emprego e Renda

Enquanto em 1993 o CONSEA atuou visando primordialmente à distribuição de alimentos para a população mais carente, em 1994 seu principal objetivo passou a ser o de geração de empregos. Remonta a essa época o questionamento sobre a utilização dos recursos do FAT, oriundos de contribuições deduzidas da folha de pagamento dos trabalhadores (PIS/PASEP) e repassados, em sua maior parte, ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) que, por sua vez, alocava-os para financiamentos destinados a grandes empresas. Constatava-se, dessa forma, a ocorrência de uma perversa inversão da lógica que havia esta-

belecido o próprio FAT: os trabalhadores terminavam por contribuir financeiramente para a alocação de recursos, subsidiados, destinados a grandes empresários.

Apesar de a atuação do CONSEA na área de emprego e renda ter ficado aquém do esperado, dias antes do término do governo do presidente Itamar Franco, o então ministro do Trabalho, Walter Borelli, assinou convênios com o Banco do Brasil, com o Banco do Nordeste e com o próprio BNDES, para abrir, com recursos do FAT, linhas de crédito no valor equivalente a US\$ 500 milhões, destinados a pequenas e médias empresas, que objetivava a geração de empregos de baixo custo. Os referidos convênios adquirem dupla relevância, uma vez que, além de terem sido os primeiros financiamentos, com recursos do FAT, destinados a micro e pequenas empresas, representaram, na prática, o início da articulação que resultaria no que veio a tornar-se o principal programa de geração de ocupação e renda do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso: o Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER), integrante da Estratégia Comunidade Solidária.

2.2.2 Programa de Atendimento aos Desnutridos

e às Gestantes em Risco Nutricional –

Leite é Saúde

Apenas na década de 70, o Brasil passa a ter ações de âmbito nacional direcionadas para o combate à desnutrição materno-infantil, por meio

do Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN). A partir de então proliferaram programas de alimentação e nutrição, sendo que nos anos 80 o governo federal chegou a operar seis programas voltados especificamente para mães e crianças menores de sete anos.⁹

A multiplicidade de programas de nutrição materno-infantil existentes na década de 80 não garantiu, no longo prazo, a manutenção de uma política de alimentação e nutrição. Ao contrário, verifica-se que, ao final de 1992, não havia sequer um programa governamental de complementação nutricional.

Tomando por base as dificuldades e desvios verificados nos programas de combate à desnutrição implementados anteriormente, bem como uma forte demanda das organizações comunitárias pela distribuição de alimentos, em particular o leite, a equipe responsável pela elaboração do Leite é Saúde,¹⁰ procurou evitar a reprodução de equívocos passados, definindo os seguintes parâmetros para um novo conjunto de ações:

⁹ Programa de Suplementação Alimentar (PSA/INAN); Programa Nacional de Incentivo ao Aleitamento Materno (PNIAM/INAN); Programa de Combate às Carências Nutricionais Específicas (INAN); Programa de Complementação Alimentar e Distribuição de Leite (PCA/LBA); Programa de Alimentação dos Irmãos dos Escolares (PAIE/FAE); Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes (PNLCC/SEHAC).

¹⁰ Técnicos da Diretoria de Política Social do IPEA, em parceria com especialistas do INAN e com a Assessoria Social da Presidência da República.

- a) “descentralização das ações, não mais diretamente para as comunidades, mas para o poder público local; o município é quem gere o programa;
- b) parceria, ou seja, participação da sociedade civil na formulação, acompanhamento e controle do programa no nível local;
- c) associação da distribuição de alimentos com as demais ações básicas de saúde; e
- d) seleção da clientela, não mais a partir da renda, mas de um critério biológico: crianças desnutridas e gestantes sob risco nutricional identificadas pela rede pública de saúde” [Peliano, 1994, p. 19-20].

Com o objetivo de reduzir a desnutrição e, concomitantemente, reforçar a prestação das ações básicas de saúde e contribuir para a implementação do Sistema Único de Saúde (SUS), o programa Leite é Saúde é instituído pelo Ministério da Saúde por meio da Portaria nº 799, de 20 de julho de 1993, apresentando uma série de inovações sobre seus antecessores, tais como:

- a) o critério de seleção não era mais o da renda, mas sim o da desnutrição propriamente dita, sendo a clientela composta de crianças desnutridas menores de 24 meses, seus irmãos até cinco anos, e gestantes em risco nutricional, focalizada por meio de um sistema municipal de vigilância alimentar e nutricional;
- b) término das compras centralizadas: a prefeitura que aderisse ao programa receberia recursos em função do número de beneficiários identificados em cada município, tornando-se responsável pela compra do leite (fluido ou em pó) e do óleo de soja (inclusão de 24 ml por litro de leite distribuído),¹¹ bem como pela sua distribuição; e
- c) exigência de funcionamento da Comissão Municipal de Saúde e, se possível, da vinculação da distribuição do leite com outras ações básicas de saúde, procurando, dessa forma, contribuir para a implementação do Sistema Único de Saúde.

A universalização do Leite é Saúde dar-se-ia à medida que os recursos financeiros necessários fossem disponibilizados. O público-alvo identificado era de aproximadamente 4,5 milhões: 1,1 milhão de crianças até 24 meses; 2,2 milhões de contatos (irmãos até cinco anos); e 1,2 milhão de gestantes sob risco nutricional. O custo anual estimado era de aproximadamente US\$ 500 milhões. No período de outubro de 1993 a dezembro de 1994, o referido programa atendeu 1,3 milhão de beneficiários, o que representou 29% do público-meta previamente estabelecido.

2.2.3 Dificuldades

A análise *a posteriori* dos problemas detectados na implementação do Programa de Combate à Fome e à Miséria constata que eles permanecem até os dias de hoje, continuando a dificultar a adequada implementação de programas de combate à exclusão social. É interessante notar que o delineamento que redundou na Estratégia Comunidade Solidária levou em conta, em grande parte, as mes-

¹¹ Na ocasião estimava-se em torno de US\$ 9,00 o custo médio mensal dos alimentos por beneficiário.

mas dificuldades verificadas por ocasião da implementação do Programa de Combate à Fome e à Miséria. Procuravam-se, dessa forma, novas alternativas que permitissem minimizar problemas que, historicamente, têm impedido a adequada implementação de programas de combate à pobreza. Entretanto, em que pese os esforços de manutenção de uma estratégia de combate à fome e à miséria iniciada por lideranças representativas da sociedade civil em 1992, incorporada à ação estatal em 1993 e aprimorada em 1995, as questões levantadas em avaliação realizada pelo IBAM em fins de 1998 nos municípios prioritários da Estratégia Comunidade Solidária demonstram que as principais limitações mantiveram-se, a saber:

- a) demanda maior que a oferta;
- b) atrasos no repasse de recursos;
- c) excesso de burocracia;
- d) instituições públicas desaparelhadas;
- e) baixa capacitação técnica das instituições envolvidas, em particular nas municipalidades; e
- f) inexistência de sistemas eficientes de acompanhamento.

A atuação do CONSEA e da equipe do IPEA responsável pelo seu apoio técnico-administrativo terminou por ter forte influência no surgimento, em janeiro de 1995 – primeiro mês do governo Fernando Henrique Cardoso – de uma nova estratégia, denominada Comunidade Solidária. As dificuldades encontradas na implementação do Programa de Combate à Fome e à Miséria, a continuidade de alguns dos programas nele constantes, e a experiência adquirida nos quase dois anos de existência do próprio CONSEA definiram o desenho dessa nova estratégia de articulação. No caso específico da representação-legitimidade, a estratégia formulada para a Comunidade Solidária procurava minimizar as dificuldades encontradas, atribuindo funções específicas de governo (formulação, articulação, acompanhamento e coordenação) a uma Secretaria-Executiva, cabendo ao Conselho papel mais propositivo.

3 O PERÍODO DE TRANSIÇÃO – ALGUNS CONCEITOS NORTEADORES

Durante o período de transição entre os governos dos presidentes Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, de outubro a dezembro de 1994, a equipe do IPEA que assessorava o CONSEA participou ativamente do processo de formulação da estratégia do que viria a constituir-se na Comunidade Solidária. Buscava-se, na ocasião, dar continuidade ao processo de articulação e coordenação das políticas de combate à fome e à miséria iniciado pelo CONSEA, aprimorando-o, porém, nos pontos tidos como mais críticos.

Antes de se apresentar a estratégia de combate à fome e à miséria que viria a ser articulada pela Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária, bem como os impactos dela resultantes, é de todo relevante destacar alguns aspectos conceituais que influenciaram a elaboração do modelo de intervenção então em processo de gestação.

Também adquire relevância a percepção de que, nas políticas públicas, modelos teóricos devem, necessariamente, adaptar-se às realidades das estruturas social, política e econômica de uma nação. É fundamental que os marcos legais e operacionais vigentes na implementação das políticas públicas sejam respeitados ou, se for o caso, gradual e explicitamente alterados. Modelos construídos exogenamente, sem levar em conta as especificidades de cada país, de suas regiões e, mesmo, de seus pobres, correm o risco de fracassar ao se depararem com fatores endógenos, que terminam por impedir sua adequada implementação.

O próprio processo de implementação da Estratégia Comunidade Solidária confirma tais colocações: enquanto ações tidas como da maior relevância durante sua concepção não vieram a concretizar-se adequadamente, outras, não previstas inicialmente, adquiriram grande importância.

3.1 Universalização x Focalização

Muito se tem dito, e escrito, sobre a focalização das políticas de combate à pobreza.

A principal crítica à focalização advém da percepção de que ela contrapõe-se ao princípio da universalização das políticas sociais, como a educação, a saúde, o saneamento, e outras que seriam obrigação do Estado oferecer, *gratuitamente*, a todos os seus cidadãos.

A focalização, dessa forma, seria um hábil instrumento para reduzir parcela das obrigações do Estado para com sua própria população. Ao Estado caberia apenas focalizar suas políticas públicas naqueles que terminaram por ser excluídos do processo produtivo. A focalização, por essa ótica, tornar-se-ia um eficiente mecanismo de transição de um regime social-democrático para um neoliberal.¹²

¹² Não é intenção do presente estudo realizar análises macropolíticas, ou refinar terminologias oriundas das ciências políticas. Assim, como “sistema social-democrático” compreende-se aquele que fornece a seus cidadãos serviços sociais básicos, como educação, saúde, saneamento, alguma modalidade de renda mínima e/ou seguro-desemprego, etc. Por sua vez, “regime neoliberal”, como já mencionava a revista *BusinessWeek* em 1992 (edição de 15 de junho, p. 52), seria “modernizar na correria, estilo latino”, sendo para tanto necessário:

- a) privatizar tudo em vista, de estradas com pedágio a esgotos;
 - b) esmagar a inflação;
 - c) reduzir drasticamente tarifas de importações para níveis similares aos dos países desenvolvidos;
 - d) abrir as portas para o capital estrangeiro; e
 - e) assinar acordos de livre-comércio com seus vizinhos e, eventualmente, com os Estados Unidos.”
-

Uma primeira consideração que se faz necessária diz respeito à necessidade do Estado já ter alcançado um patamar de *social-democracia* para, então, transferir parcela de seus serviços ao setor privado, reduzindo, assim, a oferta dos serviços sociais básicos. No caso brasileiro, em que parcela significativa da população jamais teve acesso à proteção do Estado, o debate fica desfocado. Não se retira *alguma coisa* de alguém que nunca a teve. Trata-se, na realidade, de uma falsa dicotomia.

No delineamento da Estratégia Comunidade Solidária, a focalização das políticas de combate à pobreza adquiriu enfoque diferenciado. A focalização nos mais pobres entre os pobres passou a ser vista como instrumento para se alcançar a universalização dos serviços sociais básicos a que qualquer cidadão deveria ter direito.

A essa percepção, que direcionou o processo de focalização da Comunidade Solidária, integrava-se uma outra, de igual relevância: a da convergência das ações.¹³ Desde o delineamento da Estratégia Comunidade Solidária ficava explícita a distinção realizada entre as políticas setoriais e as de combate à pobreza. Como bem assinalou a ex-secretária-executiva da Comunidade Solidária, Anna Maria Medeiros Peliano, em depoimento prestado no Congresso Nacional, em 21 de setembro de 1999, perante a Comissão Mista Especial Destinada a Estudar as Causas Estruturais e Conjunturais das Desigualdades Sociais e Apresentar Soluções Legislativas para Erradicar a Pobreza e a Marginalização e Reduzir as Desigualdades Sociais e Regionais, “as políticas setoriais caracterizam-se por serem especializadas na atuação e genéricas na clientela. Quando se pensa em saúde temos que pensar em saúde para todos; quando pensamos em transporte, pensamos em uma política de transporte para todos. Uma política de combate à pobreza tem que ser genérica na atuação, envolvendo as diversas áreas, e específica na clientela: a população mais pobre. Na prática, uma política de combate à pobreza não deve ser concebida como uma política paralela às demais políticas setoriais, mas deve ser parte integrante de todas as políticas setoriais. Quando se formula uma determinada intervenção na área econômica, é preciso que se leve em conta o impacto dessa medida nas populações mais carentes. Isso se reproduz em todas as decisões de todas as políticas setoriais, não somente da área social, mas sobretudo da área econômica, da área de infra-estrutura econômica. Podemos dar um exemplo dessa necessidade de atuação diferenciada até mesmo para as políticas sociais. Se dizemos que o acesso ao ensino primário está universalizado, lembro que apenas o fornecimento de escola e de professores qualificados não garante o acesso das populações mais pobres. Precisamos pensar no transporte, na saúde dos alunos, na alimentação, no livro didático, em uma série de atividades que têm que ser direcionadas e tratadas diferentemente para que essas populações possam ter acesso às políticas universais. Isso muda totalmente o enfoque. Focalização não é para excluir

¹³ Na gênese da Estratégia Comunidade Solidária, assim como durante sua implementação, os princípios de focalização e de convergência das ações devem ser compreendidos sob uma mesma perspectiva, a de promover uma ação concentrada nos municípios mais pobres.

determinados segmentos. Focalização nos mais pobres é para inseri-los nas políticas universais.”

Ademais, grande parte dos programas integrantes da Estratégia Comunidade Solidária já era, teoricamente, universal. Os esforços da Secretaria-Executiva eram no sentido de que os programas chegassem, efetivamente, aos mais pobres, tornando-se assim universais de fato. Em outros casos, os programas já eram universalizados, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), mais conhecido como *merenda escolar*. Os esforços da Secretaria-Executiva eram no sentido de que, nos municípios tidos como prioritários, todas as crianças recebessem de fato a merenda escolar e, ainda, reforçada. Assim, enquanto o custo médio diário *per capita* da merenda situava-se em R\$ 0,13, os municípios integrantes da Estratégia Comunidade Solidária recebiam um adicional diário *per capita* de R\$ 0,07, totalizando, assim, R\$ 0,20.

A estratégia delineada também previa que, ano a ano, haveria um aumento no número de municípios participantes – no primeiro ano de implementação da Comunidade Solidária eram 302 os municípios contemplados, e já em 1998 eram 1 368 –, até que, em um determinado momento, a própria Estratégia Comunidade Solidária estaria universalizada.

Um outro questionamento surgido quando do lançamento da Estratégia Comunidade Solidária foi sobre focalizar nos municípios mais pobres em cada estado da Federação, e não nas regiões, ou estados, ou mesmo nas famílias, ou indivíduos, mais miseráveis. São três os principais pontos que tornaram o município o *locus* da focalização *à la* Comunidade Solidária, descritos a seguir.

a) Não cabe ao governo federal e, na maior parte dos casos, aos estaduais, implementar programas, mas sim ao próprio município. Dessa forma, é nele que se dá – ou deveria dar-se – o *produto* de um programa, como o transporte escolar, a merenda, as vacinas, o alimento gratuito, o emprego gerado por financiamentos e pela qualificação profissional, etc. A chegada simultânea ao município de diversos programas geraria um efeito sinérgico, maximizando os resultados.

b) A alternativa do governo federal oferecer diretamente ao excluído uma *cesta* de programas era instrumental e politicamente inviável. Não é por outra razão que há os que defendem a substituição de programas voltados para os mais pobres por uma renda mínima, seja qual for sua variante. Apesar de a estratégia delineada pela Comunidade Solidária não se ter contraposto, em qualquer momento, ao estabelecimento de programas de renda mínima, como, por exemplo, o bolsa-escola,¹⁴ surgem dois *poréns*:

¹⁴ Como *bolsa-escola* compreende-se os diversos programas, federais e municipais, que encontram-se em fase de implementação no Brasil, oferecendo apoio financeiro às famílias de baixa renda que mantenham suas crianças na escola.

– alguma esfera do Poder Executivo teria que assumir os encargos existentes em um programa de renda mínima (seleção do público-alvo; pagamento dos benefícios; monitoramento e avaliação dos resultados; critérios de exclusão do programa, etc.); mesmo que os recursos financeiros fossem oriundos da União, deveria ser o próprio município o responsável pela implementação do programa, uma vez que é ele o ente federativo que se encontra mais próximo da população; e

– a pobreza não pode ser compreendida tão-somente por critérios de renda; trata-se de fenômeno altamente complexo, que inclui diversas outras variáveis, como educação, saúde e emprego; se assim não fosse, seria relativamente simples reduzir a grande diferença existente entre níveis de pobreza de países com renda *per capita* similar: bastaria tributar os mais ricos e repassar os recursos obtidos aos mais pobres.

c) O instrumental estatístico existente – o referido Mapa da Fome e estudo do UNICEF¹⁵ foram elaborados utilizando dados municipalizados, o que permitia o uso de um critério eminentemente técnico para selecionar os municípios que seriam gradualmente incorporados à Estratégia Comunidade Solidária: aqueles que, em cada estado, possuíam maiores índices de pobreza e indigência e que apresentavam maiores riscos de sobrevivência para crianças de 0 a 6 anos.

Tais colocações não reduzem a importância de políticas mais ativas de distribuição de renda, como uma reforma tributária progressiva. A colocação do Brasil no Índice de Desenvolvimento Humano do PNUD no 79º lugar em um universo de 174 países comprova a gravidade do problema. O que se deve considerar, entretanto, é que a (re)distribuição da renda, por si só, não eliminará a pobreza. A erradicação da fome e da miséria somente se dará quando também se (re)distribuir o ensino de qualidade, quando existir um sistema de saúde universal com condições de atendimento minimamente adequadas, quando houver energia elétrica, água encanada e sistemas de saneamento chegando a todas as comunidades, etc.

3.2 Demanda Local x Oferta Governamental

Ainda no desenho inicial da Comunidade Solidária, chegou-se a prever que sua Secretaria-Executiva atuaria tanto pela oferta governamental como pela demanda local. As atividades a serem implementadas incluiriam programas descentralizados, geridos com recursos provenientes dos ministérios setoriais e, também, projetos apresentados pelos próprios municípios, elaborados em articulação com a sociedade civil, a serem co-financiados pelo governo federal.

Dificuldades operacionais existentes nas duas pontas (governo federal e municípios) eliminaram a opção de se atuar em *mão dupla*, direcionando a atuação da Secretaria-Executiva para a oferta governamental. Os municípios prioritários eram exatamente

¹⁵ *Municípios Brasileiros Crianças e suas Condições de Sobrevivência*, elaborado pelo UNICEF, em parceria com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 1994, utilizando dados do Censo Demográfico de 1991.

aqueles em que se concentravam os maiores índices de pobreza e, na maior parte dos casos, os que possuíam maior despreparo técnico-administrativo. Não por coincidência, também eram aqueles em que se verificava uma menor – e muito comumente nenhuma – participação da sociedade civil na implementação de políticas públicas, como a inexistência – ou inoperância – de comissões e conselhos municipais.

Havia razoável ceticismo quanto à capacidade dos municípios prioritários de, efetivamente, desenvolverem programas e/ou projetos que, contando com participação comunitária, representassem os reais interesses da população de menor renda, formada por cidadãos excluídos de qualquer processo participativo de articulação e implementação de políticas públicas, até mesmo devido ao seu baixo nível educacional. Pelo contrário, vislumbrava-se o risco dos projetos apresentados pelos municípios representarem não os interesses da população mais miserável, mas sim dos grupos políticos dominantes e, por vezes, até mesmo de entidades – ou indivíduos – exógenas à comunidade beneficiária, como é o caso, por exemplo, dos escritórios de consultoria especializados em elaboração de projetos. Tais projetos, normalmente bem concebidos e estruturados, pouco têm a ver com a realidade local, sendo comumente implementados sem o envolvimento dos poderes locais instituídos e, até mesmo, de outros atores representativos da população beneficiária.

Essas dificuldades, aliadas à rigidez dos processos de elaboração orçamentária e de implementação financeira da administração pública brasileira, bem como as intrínsecas ao estabelecimento de critérios técnicos que permitam a adequada seleção dos projetos de maior impacto efetivo, terminaram por eliminar a opção de procedimentos via demanda local.

A estratégia mais adequada para atender à população residente nos bolsões de pobreza seria, então, a oferta de uma *cesta* de programas federais flexíveis o suficiente para adequarem-se às realidades locais, além de implementados descentralizadamente. Paralelamente à oferta de programas convergentes, haveria esforço no sentido de se incentivar maior participação popular, como a exigência, na própria estrutura dos programas integrantes da Estratégia Comunidade Solidária, de que as atividades a serem desenvolvidas no âmbito municipal deveriam ser aprovadas e acompanhadas pelas comissões e/ou conselhos estabelecidos e em funcionamento. Gradualmente, com uma maior capacitação dos gestores municipais e um maior envolvimento comunitário na implementação de políticas públicas – processo esse que, inevitavelmente, requer vários anos, uma vez que implica amadurecimento político dos atores sociais envolvidos –, poder-se-ia então considerar a atuação via demanda local.

A opção de centrar esforços, em um primeiro momento, na flexibilização de programas do governo federal que respondiam às carências básicas da população mais pobre, também levou em conta a experiência anteriormente adquirida em políticas de combate à fome e à miséria. São vários os exemplos de programas bem formulados, com recursos disponibilizados, que terminam por não chegar – ou por chegar precariamente – à população potencialmente beneficiária. Diagnósticos *ex post* cos-

tumam ser sempre os mesmos: excesso de burocracia; falta de pessoal qualificado para a implementação dos programas; demanda maior que a oferta; atrasos na liberação de recursos; falta de receptividade por parte das lideranças municipais e/ou mesmo dos potenciais beneficiários, etc.

A alternativa por um esforço articulado, nas três esferas da administração pública – federal, estadual e municipal –, bem como na sociedade civil organizada, visando ao aumento da eficiência e da eficácia de programas direcionados para o combate à fome e à miséria terminou por prevalecer na concepção da Estratégia Comunidade Solidária. A melhoria da capacidade técnica e de articulação dos municípios dar-se-ia ao longo do tempo, contando para tanto com o apoio de uma rede estruturada de atores públicos – denominados *interlocutores* – federais, estaduais e municipais, e de entidades não-governamentais que representassem, efetivamente, as comunidades beneficiárias, todos envolvidos em um amplo processo de capacitação dos agentes municipais.

3.3 Intersetorialidade x Convergência de Ações

O primeiro esboço da Estratégia Comunidade Solidária previa que os programas teriam um *caráter global e integrado* (intersetorialidade). Por motivos similares aos que resultaram na opção de se concentrarem esforços na oferta governamental, em particular na estrutura setorializada da administração pública brasileira em suas três esferas, e dos próprios mecanismos de participação popular instituídos a partir da Constituição de 1988 (i.e., conselhos municipais de saúde, de educação, de assistência social e de trabalho), decidiu-se pela atuação setorial, porém articulada nos níveis federal, estadual e municipal.

A formulação e a implementação de programas e projetos intersetoriais exigiriam um grau de flexibilidade e uma capacidade de articulação inexistentes na administração pública. Sua complexidade poderia dificultar, ao invés de induzir, a participação popular na sua concepção e implementação. A exigência de programas concebidos intersetorialmente poderia, mais uma vez, alijar potenciais beneficiários, em prol de interesses diversos, por vezes exógenos à própria comunidade beneficiária.

À complexidade inerente a programas e/ou projetos intersetoriais, soma-se o fato dos municípios integrantes da Estratégia Comunidade Solidária serem exatamente aqueles que requerem maior assistência por parte dos governos federal e estaduais, por não possuírem qualificação que lhes permita implementar estratégias que, no bojo de sua concepção, sejam intersetoriais.

Dessa forma, considerou-se que o alcance da intersetorialidade nas políticas públicas, tida como essencial para romper o círculo vicioso da pobreza, dar-se-ia não por meio de programas e/ou projetos intersetoriais estrito senso, mas pela chegada simultânea ao município de diversos programas federais: a partir da convergência de várias ações setoriais alcançar-se-ia a intersetorialidade de fato.

Ademais, levou-se em conta o Pacto Federativo previsto pela Constituição de 1988, estabelecendo que o governo federal, na maior parte de suas ações, deveria atuar apenas como repassador de recursos, cabendo aos municípios e, em alguns casos, aos estados, implementar os programas existentes. Mantidos o Pacto Federativo e a estrutura setorializada do Poder Executivo, o governo federal, assim como os governos estaduais, pouco poderiam contribuir para a execução direta de ações de combate à fome e à miséria, o que somente se poderia dar no âmbito municipal, onde as políticas são efetivamente implementadas.

A contribuição dos governos federal e estaduais ocorreria subsidiariamente: por meio de uma melhor articulação, acompanhamento e coordenação dos programas existentes; pela garantia de que os recursos fossem efetivamente liberados no período previsto; e por meio de um gradual processo de capacitação técnica dos atores municipais envolvidos. Assim, o conceito de convergência das ações terminou por prevalecer na implementação da estratégia delineada.

3.4 Estrutura Operacional Autônoma x Atuação Inter e Intragovernamental

A preocupação em se evitar o surgimento de uma estrutura autônoma, que operasse à margem da administração direta, não apenas balizou o desenho como a implementação da Estratégia Comunidade Solidária. A essa decisão somou-se outra, também inovadora: a Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária não executaria quaisquer programas e/ou projetos. Seu papel seria de capacitação dos agentes e de indução, articulação, acompanhamento e coordenação das políticas de combate à fome e à miséria implementadas por outras instituições. Caberia aos próprios ministérios setoriais, ou às entidades a eles vinculadas, a responsabilidade pela gestão técnica e financeira dos programas.

Uma das principais justificativas para essas decisões foi a crença de que o rompimento do círculo vicioso da pobreza somente se daria com a adequada implementação de políticas públicas sustentáveis ao longo do tempo. A criação de uma estrutura autônoma, com poderes e recursos próprios, não fortaleceria as instituições públicas formalmente responsáveis pela execução dessas políticas. Ao contrário, ao se criar uma instância paralela de implementação de políticas voltadas ao combate à fome e à miséria, haveria o risco de se gerar o enfraquecimento dos poderes públicos legalmente instituídos. Além disso, induziria à criação de estruturas superpostas, com desperdícios de recursos humanos, administrativos e financeiros. A essas dificuldades acrescenta-se a tendência, verificada nos últimos anos, de se eliminarem e/ou criarem ministérios e/ou programas a cada mudança governamental, ou até mesmo durante um mesmo governo.

Ademais, a atuação da Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária previa que os programas de combate à fome e à miséria tornar-se-iam, gradualmente, atividade rotineira em todos os ministérios, cabendo a um pequeno quadro de especialistas re-

alizer as tarefas de articulação, acompanhamento e coordenação das ações, contribuindo para que os programas chegassem de maneira convergente aos municípios, facilitando o rompimento do círculo vicioso da pobreza. Destaque-se que, durante *todo* o período de implementação da estratégia da Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária, a mesma contou com uma equipe que não alcançou, sequer, quinze técnicos, incluídos sua própria secretária-executiva e aqueles integrantes do quadro do IPEA.

À opção de não se criar uma estrutura operacional autônoma vincula-se uma questão da maior relevância na implementação de políticas de combate à fome e à miséria: a da sua sustentabilidade. O fato de a Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária não operar recursos não significa que a implementação da referida estratégia não os requeria. Pelo contrário, o que se verifica no quadriênio 1995/1998 é um gradual, porém contínuo, aumento dos recursos disponibilizados pelos executores dos programas integrantes da Estratégia. Entretanto, como os programas eram operados por ministérios diversos, mudanças de direcionamento em uma ou outra instituição integrante da Estratégia Comunidade Solidária poderiam dificultar sua atuação, mas nunca inviabilizá-la.

A articulação de uma rede de atores – federais, estaduais e municipais – que já atuavam ou se dispunham a atuar no combate à fome e à miséria oferecia grandes vantagens *vis-à-vis* a criação de uma estrutura operacional autônoma, tanto no que diz respeito ao aumento da eficiência e da eficácia dos programas, como na garantia de sua sustentabilidade.¹⁶

4 COMUNIDADE SOLIDÁRIA

4.1 A Proposta Inicial

“O Comunidade Solidária é, assim, uma proposta do governo federal de parceria entre os três níveis de governo – federal, estadual e municipal – e a sociedade em suas diversas formas de organização e expressão. Pretende ser uma estratégia de articulação e coordenação de ações de governo no combate à fome e à pobreza, não se tratando de mais um programa. A parceria e a descentralização que caracterizam a proposta do Comunidade Solidária não permitem a elaboração de um modelo único de atuação. Trata-se de um processo extremamente dinâmico, construído coletivamente” [Peliano *et alii*, 1995, p. 21].

¹⁶ Interlocutores federais para cada programa da Agenda Básica em implementação; interlocutores estaduais designados pelos próprios governos estaduais, com a função, entre outras, de garantir a devida articulação dos programas no nível estadual; encontros entre os interlocutores federais e estaduais, no intuito de permitir não apenas a troca de informações como também um relacionamento mais próximo entre os atores; e, a partir de 1997, interlocutores municipais, com funções similares às de sua contraparte estadual.

Dessa forma, a estratégia de ação da Comunidade Solidária previa a articulação em torno de quatro grandes princípios, a seguir apresentados.

“– *Parceria*:¹⁷ na luta contra a fome e a miséria, o entendimento é que as diversas instâncias do governo e da sociedade civil não podem atuar de forma isolada e desarticulada. Para haver parceria requer-se um razoável nível de consenso entre os agentes envolvidos sobre o tratamento a ser dado para cada assunto específico.

– *Solidariedade*: como engajamento ético de quem quer acabar definitivamente com a situação de fome e miséria existente no Brasil.

– *Descentralização das Ações*: como forma de estimular a participação da sociedade e melhorar a eficiência e eficácia das ações.

– *Integração e Convergência das Ações*: no sentido de potencializar os resultados. Acredita-se que o impacto global da implementação simultânea das ações é muito mais potente que o somatório dos efeitos isolados dessas mesmas ações” [*op. cit.*, p. 22].

Eram três os objetivos gerais da estratégia, quando de sua concepção:

“– otimizar o gerenciamento de programas federais que se caracterizem por trazer benefícios imediatos para as populações mais carentes do país, promovendo a participação da sociedade no controle da execução, com vistas a ampliar seu alcance, eficácia e transparência;

– acolher, potencializar e apoiar, nos limites dos recursos disponíveis, programas, experiências, projetos e iniciativas do governo e da sociedade em áreas de concentração de pobreza que permitam o desenvolvimento de novos mecanismos de implementação de ações – articulados, convergentes, descentralizados e em parceria com a sociedade – com vistas à sua expansão e multiplicação nos anos subseqüentes; e

– identificar novas prioridades e elaborar propostas de ação para governo e sociedade em relação a temas emergenciais e grupos particularmente vulneráveis, como crianças, jovens e desempregados, cujas necessidades e direitos não estejam contemplados de forma adequada nos programas em curso” [*op. cit.*, p. 23].

A partir desses objetivos gerais, identificou-se um elenco de ações que comporiam a contrapartida do governo federal no combate à fome e à miséria. A esse conjunto de ações seriam somados os recursos provenientes dos estados e dos municípios. Dessa forma, a seleção dos programas federais terminou por resultar em sete objetivos específicos:

– reduzir a mortalidade na infância;

¹⁷ Parceria não é sinônimo de cooptação, não significando, também, terceirização, embora a terceirização possa ser um dos resultados da parceria.

- melhorar as condições de alimentação dos escolares, trabalhadores e famílias carentes;
- melhorar as condições de moradia e saneamento básico;
- melhorar as condições de vida no meio rural;
- gerar emprego e renda e promover a qualificação profissional;
- apoiar o desenvolvimento da educação infantil e do ensino fundamental; e
- defender os direitos das crianças e adolescentes e promovê-las socialmente.

Consoante esses sete objetivos, foi selecionado, inicialmente, um conjunto de 20 programas, executados por nove ministérios (Agricultura, Educação, Esportes, Fazenda, Justiça, Planejamento e Orçamento, Previdência e Assistência Social, Saúde e Trabalho). Ao integrar a Comunidade Solidária, esses programas receberiam um selo de prioridade, que os credenciaria como alvo preferencial para alocação de recursos, integração e articulação com outros programas e níveis de ação governamental, bem como abertura à parceria com a sociedade. Os referidos programas, inicialmente denominados de Oferta Governamental, logo passaram a ser conhecidos como Agenda Básica da Comunidade Solidária.

Uma preocupação prevalecente durante a fase de concepção da Comunidade Solidária foi a de evitar que ela se tornasse um mero conjunto, mesmo que articulado, de programas compensatórios. Como assinalado na ocasião, “a Comunidade Solidária é um condomínio de múltiplos objetivos, no qual coabitam programas emergenciais e programas de combate às causas da perpetuação da pobreza. É importante ressaltar que a Comunidade Solidária não se resume a ações seletivas de caráter restrito e emergencial. Tudo que é emergencial requer ação imediata, mas nem tudo que produz efeitos imediatos é emergencial. Apagar um incêndio é uma emergência. Melhorar o gerenciamento do condomínio é fundamental para obter melhores resultados no curto prazo, embora não seja uma emergência. É preciso, portanto, não confundir ações emergenciais – como, por exemplo, a distribuição de alimentos em áreas afetadas por calamidades climáticas – com as demais ações que compõem a Comunidade Solidária.” [Peliano *et alii*, 1995, p. 24].

Desde o início de implementação da Estratégia fica também evidente a preocupação de se evitar o (res)surgimento de estruturas paralelas de ação governamental. Dessa forma, é apresentado a seguir, de forma sucinta, o papel previsto para cada um dos quatro atores/agentes iniciais que, interagindo entre si, compuseram o que se poderia denominar de Sistema Comunidade Solidária: o Conselho Consultivo; a Secretaria-Executiva; os ministérios setoriais; e os interlocutores estaduais.

- a) O *Conselho* – “consultivo à Presidência da República, é nomeado pelo presidente da República e vinculado à Casa Civil. Integrado por dez ministros de Esta-
-

do,¹⁸ pela Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária e por 21 personalidades da sociedade civil, tem por atribuições básicas:

- propor e opinar sobre as ações de combate à fome e à miséria;
- incentivar na sociedade o desenvolvimento de organizações e ações que atuem no combate à pobreza e à fome;
- estimular a parceria e a integração entre os órgãos públicos federais, estaduais e municipais, visando à complementaridade das ações desenvolvidas; e
- promover campanhas de conscientização da opinião pública para o combate à pobreza e à fome objetivando integração de esforços do governo e da sociedade”.

b) A *Secretaria-Executiva* – “a interlocução entre o Conselho e o governo – nos seus três níveis: federal, estadual e municipal – é tarefa da Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária. Não dispondo de recursos próprios, a Secretaria-Executiva tampouco executa programas e/ou projetos. Vinculada à Casa Civil da Presidência da República, que é a instância responsável pela coordenação das ações de governo, a Secretaria-Executiva conta com o apoio técnico do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), especialmente por meio do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Constitui-se em uma instância de articulação, e tem como principais missões:

- encaminhar as recomendações do Conselho aos ministros de Estado;
- coordenar e articular as ações de governo no âmbito da Comunidade Solidária; e
- secretariar o Conselho da Comunidade Solidária” [Peliano *et alii*, 1995, p. 25-26].

Como instrumento de viabilização dessas três missões, a Secretaria-Executiva atuaria em três frentes interligadas:

– *Selo de Prioridade* – a Comunidade Solidária conferia um selo de prioridade a programas em execução, ou a serem executados, no âmbito de sua área de atuação. Os programas *selados* pela Comunidade Solidária tiveram a interferência direta da Secretaria-Executiva para otimizar, em nível federal, seus respectivos gerenciamentos, buscando a garantia dos recursos orçamentários e o cumprimento dos respectivos cronogramas de desembolso. Dessa forma, o selo de prioridade procurava eliminar os principais gargalos existentes na implementação de programas sociais, como sua baixa execução financeira, os entraves burocráticos, a ausência de critérios definidos e transparentes e a falta de prioridade política.

¹⁸ Agricultura, Casa Civil, Educação, Esportes, Fazenda, Justiça, Planejamento e Orçamento, Previdência e Assistência Social, Saúde e Trabalho. Posteriormente, passou a incorporar o Conselho o Ministro Extraordinário da Política Fundiária.

– *Integração e Convergência das Ações nos Municípios Mais Pobres* – tendo por objetivo promover a integração e a convergência das ações nos municípios de maior concentração de pobreza, procurava reduzir as dificuldades decorrentes da escassez de recursos e, ao mesmo tempo, ampliar o processo de parcerias intra e intergoverno e com a sociedade civil, na percepção que o impacto global da implementação simultânea e convergente das ações seria muito mais potente que o somatório dos efeitos isolados dessas mesmas ações.

– *Parceria com a Sociedade Civil* – tinha por finalidade o desenvolvimento de parcerias com diversas expressões da sociedade civil, fosse pela mobilização de recursos humanos, materiais e financeiros voltados para o apoio a demandas não atendidas por recursos federais, fosse pelo estímulo à conformação de instâncias estaduais de articulação com a sociedade civil.

Perfazendo o Sistema Comunidade Solidária, temos ainda dois atores/agentes:

c) Os *Ministérios Setoriais* – “A responsabilidade pela alocação dos recursos e a viabilização de cada uma das ações prioritárias é dos respectivos ministérios. Esta é a razão pela qual os ministérios das áreas mais diretamente envolvidas no combate à fome e à miséria têm assento no Conselho da Comunidade Solidária. Tendo em vista a articulação das ações do governo federal, identificaram-se nos ministérios equipes responsáveis pelo gerenciamento das atividades em sua órbita de atuação – aprovação dos pleitos, estabelecimento dos convênios, repasse de recursos, acompanhamento, etc. – que trabalham sob a supervisão do ministro e em parceria com a Secretaria-Executiva e com os interlocutores estaduais. Dessa forma, torna-se desnecessário centralizar a administração da Comunidade Solidária em um único órgão, adotando-se um sistema articulado e sistêmico de gestão, que opera segundo critérios uniformes, preocupados com a rapidez decisória e a flexibilização dos procedimentos administrativos” [*op. cit.*, 1995, p. 26].

d) Os *Interlocutores Estaduais* – “os governos estaduais desempenham um papel essencial na Comunidade Solidária: são agentes fundamentais que expressam a preservação dos princípios federativos e a estratégia baseada na descentralização, na integração e na parceria. Assim, coube aos governos estaduais indicar, dentre seu secretariado, um titular de pasta para interlocutor oficial da Comunidade Solidária. Com isso, buscou-se evitar a fragmentação do diálogo com o governo federal e possibilitar um canal único de comunicação com os municípios. A grande maioria dos interlocutores estaduais da Comunidade Solidária é secretário de Planejamento ou de Trabalho e Ação Social. Com efeito, não existe um modelo único para o país, tampouco um estímulo à reprodução do arcabouço institucional federal da Comunidade Solidária. Os estados vêm conformando suas estratégias segundo suas especificidades institucionais, financeiras, políticas e culturais.”

Entretanto, vale registrar que existem algumas funções comuns a todos os interlocutores:

– “a articulação com a Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária, com vistas à troca de informações sobre o andamento dos programas: em consonância com as instituições estaduais, com os órgãos federais envolvidos na Comunidade Solidária; com as prefeituras beneficiadas pela ação convergente e integrada; e com a sociedade civil, para garantir maior efetividade na implementação dos programas, bem como possibilitar seu controle social;

– a coordenação e a articulação das secretarias estaduais envolvidas na Comunidade Solidária;

– a identificação de necessidades de apoio técnico a esses municípios e encaminhamento de alternativas de ação;

– a procura de recursos financeiros necessários para o encaminhamento das ações governamentais, inclusive buscando a agilização da liberação desses recursos; e

– o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação das ações em nível estadual e municipal” [Peliano *et alii*, 1995, p. 26-27].

4.2 O Processo de Implementação da Estratégia

– Dificuldades e Avanços

Como por vezes ocorre em processos de implementação de políticas de desenvolvimento socioeconômico,

a estratégia de combate à fome e à pobreza delineada no item anterior veio a sofrer, desde o seu início, modificações em seu escopo e abrangência. Apesar do reconhecimento de que processos de articulação devem, necessariamente, ser flexíveis, de forma a adequarem-se ao momento político de sua implementação, algumas das alterações sofridas no âmbito da Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária, em seu primeiro ano de funcionamento, terminaram por influir em sua capacidade de atuação. São apresentados a seguir, de forma sucinta, os principais fatores que acarretaram uma série de modificações durante a implementação da Estratégia Comunidade Solidária.

4.2.1 Mudança de Ministério

O desenho da Estratégia Comunidade Solidária

– que na realidade propunha-se a ser um aprimoramento das ações impulsionadas pelo CONSEA, só que com maior amplitude, abarcando também políticas mais abrangentes, de forma a enfrentar o processo de exclusão social – ocorreu com o pressuposto de que a mesma seria implementada no âmbito da Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN/PR). Historicamente, a SEPLAN possuía como atribuições o planejamento da ação governamental, seu acompanhamento e, ainda, a elaboração do Orçamento Geral da União (OGU), este último realizado pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF). A instalação da Comunidade Solidária na SEPLAN facilitaria os trabalhos de articulação, alocação, coordenação e, possivelmente, de definição e liberação dos recursos a serem implementados no âmbito da Estratégia.

Alterações ocorridas quando da montagem do primeiro ministério do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso fizeram com que a SEPLAN se transformasse em ministério (Ministério do Planejamento e Orçamento – MPO), perdendo suas funções de coordenação da ação governamental, transferidas para a Casa Civil da Presidência da República, assim como a própria Comunidade Solidária. É importante ter em mente que – excetuando-se o governo do presidente Fernando Collor de Melo – a Casa Civil nunca teve funções de coordenação e acompanhamento da ação governamental, sendo seu principal papel, historicamente, o de articulação política e administrativa entre o Poder Executivo e os Legislativo e Judiciário.

4.2.2 Problemas de Comunicação

São vários os pontos que terminaram por dificultar, de início, a boa compreensão das atividades de responsabilidade da Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária. O primeiro decorre, possivelmente, da própria complexidade conceitual da Estratégia, de difícil entendimento para aqueles com pouca experiência na implementação de políticas públicas, em especial aquelas voltadas para o combate à exclusão social.

Tal compreensão ficou ainda mais difícil quando se constata que, concomitantemente ao lançamento da Comunidade Solidária, foram extintos um ministério – Ministério do Bem-Estar Social (MBES) –, e dois importantes órgãos que atuavam na área: a Legião Brasileira de Assistência (LBA), e o Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência (CBIA), substituídos por uma secretaria subordinada a um ministério (Secretaria de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social – SAS/MPAS). A demora em se designar um titular para a SAS/MPAS, o que somente veio a ocorrer após quatro meses de início do governo, também dificultou a compreensão sobre o que a Estratégia Comunidade Solidária propunha realizar. No imaginário coletivo, cristalizou-se a falsa percepção de que a Comunidade Solidária havia sido criada para responder pelas políticas assistenciais do país.¹⁹

Além da confusão com a área da Assistência Social, comentários e declarações de integrantes da alta cúpula governamental, ansiosos por ações de impacto imediato, como a do então Ministro das Comunicações, Sérgio Motta, de que a Comunidade Solidária nada mais era do que um exercício de “*masturbação sociológica*”, tornaram ainda mais difícil a boa compreensão e aceitação da Estratégia.

Finalmente, cabe ressaltar que a maior parte dos programas constantes da Agenda Básica chegava aos municípios sem associação com a *marca* Comunidade Solidária, dificultando a compreensão da magnitude dos esforços empreendidos. Não é por acaso que o Programa de Distribuição de Alimentos (PRODEA) e o Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE) foram exatamente os dois que, de acordo com

¹⁹ Tratava-se, na realidade, de um equívoco, haja visto que a Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária não possuía recursos próprios, articulando e coordenando programas implementados pelos ministérios setoriais que, em grande parte, nada tinham a ver com a Assistência Social.

avaliação realizada pelo IBAM, eram mais identificados pela sociedade com a Estratégia Comunidade Solidária.

4.2.3 Redefinição dos Papéis do Conselho e da Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária

No primeiro semestre de 1996, dois destacados conselheiros da Comunidade Solidária – Herbert de Souza, o Betinho, presidente do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), e Jorge Eduardo Saavedra Durão, presidente da Federação dos Órgãos de Assistência Social e Educacional (FASE) – desligam-se do Conselho, questionando a prioridade dada pelo governo federal ao combate à pobreza. Adicionalmente, também no primeiro semestre de 1996, é apresentada pela Presidência da República proposta de reorientação das atividades do Conselho e da Secretaria-Executiva. A partir de então, o Conselho passa a atuar mais voltado para a sociedade civil, com três principais linhas de ação:

“– as Rodadas de Interlocação Política, que buscavam consensos entre os diversos atores sociais – estatais e da sociedade – em temas relevantes das políticas públicas, como criança e adolescente, reforma agrária, geração de emprego e renda e revisão do marco legal que regula as relações entre o Estado e o Terceiro Setor;

– desenvolvimento, em escala piloto, de programas sociais de concepções inovadoras (i.e., Universidade Solidária, Alfabetização Solidária, Capacitação Solidária); e

– articulações com a sociedade civil organizada, no intuito de incentivar uma maior participação do denominado Terceiro Setor na implementação de ações de cunho social (i.e., Programa Voluntários, Rede de Informações do Terceiro Setor (RITS) e a Lei nº 9 790/99, que qualifica as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como organizações da sociedade civil de interesse público)” [Resende, 1999, p. 50].²⁰

Já à Secretaria-Executiva, além de apoiar as ações do Conselho, caberia a articulação de 16 programas governamentais implementados por cinco ministérios, que viriam a compor a Agenda Básica. Dessa forma, ficaram excluídas da estratégia setores como assistência social, inviabilizando a atuação da Secretaria-Executiva na consecução do que, inicialmente, era seu sétimo objetivo específico – defender os direitos e promover socialmente as crianças e adolescentes – e reforma agrária, o que dificultou o apoio à realização do quarto objetivo original – melhorar as condições de vida

²⁰ Não é intenção do presente trabalho analisar, ou tecer comentários, sobre as atividades do Conselho da Comunidade Solidária. Aos interessados, sugere-se a leitura dos relatórios de atividades preparados pelo Conselho, dos documentos produzidos após cada Rodada de Interlocação Política, bem como a pesquisa, financiada pelo PNUD, intitulada *Análise Qualitativa de Programas Inovadores do Comunidade Solidária*, de julho de 1998. Coordenada por Sônia Mirian Draibe, constituiu-se de uma avaliação detalhada dos três programas de enfrentamento da pobreza implementados pelo Conselho da Comunidade Solidária, denominados Programa de Capacitação de Jovens, Programa Universidade Solidária e Programa de Alfabetização Solidária.

no meio rural. Eram os seguintes os programas que passaram a ser denominados de Agenda Básica:

Áreas Temáticas	Ações Programáticas
Redução da Mortalidade na Infância	Programa de Combate à Desnutrição Infantil (Programa do Leite) Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS) Programa Nacional de Imunização (PNI) Programa de Saneamento Básico da Fundação Nacional de Saúde (FNS) Programa de Atenção Integral à Saúde da Mulher e da Criança
Suplementação Alimentar	Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) Programa de Distribuição de Alimentos (PRODEA)
Apoio ao Ensino Fundamental	Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE) Programa de Cesta de Saúde do Escolar (PCSE) Programa de Cesta de Material Escolar (PCME)/Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE) Programa de Educação Infantil
Apoio à Agricultura Familiar	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)
Geração de Emprego e Renda e Qualificação Profissional	Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER) Programa Nacional de Educação Profissional (PLANFOR)
Desenvolvimento Urbano	Programa Habitar-Brasil Programa de Ação Social em Saneamento (PASS)

Fonte: DICOD/IPEA.

A limitação da atuação da Secretaria-Executiva a 16 programas preestabelecidos tornou-se um entrave ao alcance dos objetivos originais da Estratégia, que consistia não apenas na articulação de um número de programas específico mas, também, no envolvimento gradual de todas as áreas governamentais em um esforço generalizado de combate à exclusão social.

4.2.4 Viabilização do Selo de Prioridade

Das três frentes de atuação da Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária (Selo de Prioridade; Integração e Convergência das Ações nos Municípios Mais Pobres; e Parceria com a Sociedade Civil), a que encontrou maiores dificuldades de implantação foi o Selo de Prioridade. Como já mencionado, a instituição de um selo de prioridade aos programas integrantes da Estratégia Comunidade Solidária propunha sinalizar sua priorização na esfera governamental. Pretendia-se, com o selo, que os programas da Estratégia fossem aprimorados em termos de gestão, no nível ministerial, e que também fosse garantida a alocação dos recursos necessários à sua execução.

As dificuldades de viabilização do selo de prioridade foram influenciadas pelo que se poderia denominar de *indivisibilidade entre o econômico e o social*. O término do processo de hiperinflação brasileiro, em julho de 1994, seis meses antes do início da Estratégia Comunidade Solidária, acentuou a exposição de gargalos estruturais ainda prevaletes, que limitaram a velocidade do processo de reestruturação das políticas públicas, em particular daquelas voltadas para temas sociais. A evolução do processo de elaboração do orçamento federal apontava, já naquela ocasião, para o rápido crescimento da dívida pública, decorrência tanto do déficit público interno como do déficit em conta corrente (comércio e serviços). Tal endividamento, por sua vez, impunha limites para políticas que implicassem aumento dos gastos públicos, uma vez que não eram esperados aumentos de receita no curto prazo. A aceitação de que *o cobertor era curto demais* tornou-se assim imperativa: quaisquer aumentos de despesa em um setor implicaria, necessariamente, a redução de despesas em outras áreas. Constatou-se, assim, que algumas peculiaridades do processo de formulação e implementação de políticas públicas no país contribuíram para corroer princípios do Selo de Prioridade:

- o processo incrementalista de elaboração orçamentária – o orçamento de um ano era elaborado tomando por base o do ano anterior, o que dificultava mudanças de estratégia e de prioridades;

- a excessiva centralização do processo de elaboração orçamentária – os principais parâmetros eram definidos pela Junta de Consolidação Orçamentária e Financeira, composta por representantes das Secretarias-Executivas e das Assessorias Econômicas dos Ministérios da Fazenda, do Planejamento e Orçamento, da Previdência e Assistência Social, e das Secretarias da Receita Federal (SRF), de Orçamento Federal (SOF), e do Tesouro Nacional (STN);

- o crescimento acentuado do déficit público interno que, já naquela ocasião, levava as autoridades que detinham o poder efetivo de definir as prioridades dos gastos públicos a ter uma visão de caixa (*tapar buracos*); e

- a pouca experiência com práticas democráticas de gestão do bem público – necessidade de maior eficiência nos mecanismos que tinham por objetivo o aumento da participação da sociedade civil organizada na definição de estratégias e prioridades para as políticas públicas.

Mesmo levando-se em conta as dificuldades apresentadas durante os esforços da Secretaria-Executiva em viabilizar o Selo de Prioridade para os programas integrantes da Estratégia Comunidade Solidária, o aumento global dos recursos a ela destinados foi substancial, demonstrando que o referido instrumento deve ter, de alguma forma, influenciado a alocação de recursos.

Também é interessante notar que o modelo de gestão inicialmente proposto pela Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária (i.e., selo de prioridade e interlocuto-

res ministeriais) possui semelhanças com o utilizado posteriormente pelo Programa Brasil em Ação e, também, pelo Plano Plurianual de Atividades (PPA), encaminhado pelo Executivo ao Congresso Nacional para análise em setembro de 1999.

Entretanto, a falta de instrumentos da Secretaria-Executiva para *carimbar* os recursos destinados aos programas integrantes da Estratégia, garantindo sua liberação no tempo previsto, tornou-se, inquestionavelmente, seu *calcanhar de Aquiles*. Considera-se, portanto, que qualquer nova estratégia governamental de combate à exclusão social deveria incorporar em seu bojo mecanismos que garantissem a liberação dos recursos no tempo previsto, bem como sua devida destinação. As dificuldades não se restringiam ao atraso na liberação dos recursos, uma vez que os ministros de Estado possuem poder para redirecioná-los no âmbito de sua esfera de atuação.

4.2.5 O Papel dos Interlocutores

A rede de interlocução da Comunidade Solidária constituiu-se em um dos maiores avanços obtidos durante o processo de implementação da Estratégia. A flexibilidade da rede, articulada em torno do compromisso dos parceiros com a proposta, independentemente da celebração de contratos burocráticos, resultou no surgimento de novas instâncias de articulação, não previstas em sua concepção original. É o caso da criação do Fórum Nacional de Interlocutores Estaduais, nascido por iniciativa dos próprios representantes estaduais, e a instituição, em 1997, da figura dos interlocutores municipais. São apresentados a seguir os principais atores que vieram a integrar a referida rede.

a) *Interlocutores Ministeriais* – eram os responsáveis, nos ministérios setoriais, pela implementação dos programas da Agenda Básica. A articulação com os interlocutores ministeriais era atividade rotineira da Secretaria-Executiva, que deles dependia para o recebimento de dados que subsidiavam o sistema de acompanhamento dos programas constantes da Agenda Básica. Também eram produtos dessa parceria o apoio ao planejamento da estratégia de implementação das ações de cada programa, a elaboração do quadro de oferta de recursos por programa e por estado, e, ainda, a participação de representantes dos ministérios setoriais nos encontros com os interlocutores estaduais.

A interlocução com os ministérios setoriais foi a de maior complexidade para a Estratégia Comunidade Solidária, em parte devido à redução do poder político inicialmente previsto para a Secretaria-Executiva. Parcela dos programas integrantes da Agenda Básica operava com suas próprias estratégias de focalização, que não eram necessariamente convergentes com os critérios técnicos utilizados pela Comunidade Solidária (municípios com maiores índices de pobreza em cada estado da Federação). Apesar das dificuldades, a estratégia foi exitosa, tendo alcançado, em 1997, uma média de 10 programas por município prioritário. Outros programas governamentais com potencial impacto no combate à exclusão social, como os de *bolsa-escola* implementados pelo Ministério da Previdência e Assistência Social, com o Programa de

Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), e pelo Ministério da Educação, com o Programa de Garantia de Renda Mínima, além de utilizarem critérios de focalização distintos dos da Estratégia Comunidade Solidária, não vieram a ela incorporar-se. Mesmo assim, quando da elaboração do Projeto de Lei nº 667-D, de 16 de dezembro de 1997, que instituiu o programa de garantia de renda mínima do MEC, a Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária ponderou que os critérios de seleção de municípios deveriam ser, ao menos, similares aos da Comunidade Solidária. Como argumentado na ocasião, considerava-se que, do ponto de vista dos beneficiários diretos, um programa de garantia de renda mínima deveria ser universal e com o maior valor possível. Admitindo, porém, que a crise fiscal brasileira dificultava a oferta de programa de tamanha amplitude, era compreensível que se limitasse, em um primeiro momento, o número de municípios a disporem do programa. Entretanto, já que a proposta era focalizar, mais razoável seria restringir o referido benefício aos municípios integrantes da Estratégia Comunidade Solidária.

As argumentações adiante também foram seguidamente utilizadas pelos integrantes da Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária no esforço de convencimento dos interlocutores ministeriais sobre a relevância da convergência de ações no combate à exclusão social. Seu sucesso foi relativo, dependendo do grau de comprometimento das autoridades de cada ministério para com a Estratégia Comunidade Solidária.

- Critérios de focalização de políticas públicas são sempre questionáveis, independentemente dos parâmetros utilizados (por que o parâmetro X e não o Y ou o Z). Dessa forma, justificava-se o uso de parâmetros e critérios já adotados pelo governo, como era o caso dos municípios selecionados para integrar a Estratégia Comunidade Solidária. Ao instituir critérios diferenciados dos utilizados pela Comunidade Solidária, o governo federal, além de permitir questionamentos sobre os novos parâmetros em utilização, deixava subentendido que um dos dois critérios (o da Comunidade Solidária ou o outro) não seria válido. O ponto central, mais do que a validade técnica de uma ou outra metodologia de focalização, era de ordem política: tornava-se difícil justificar porque o governo federal utilizava-se de procedimentos metodológicos distintos na seleção de beneficiários de programas sociais que visavam atingir um mesmo público-alvo. Essa atitude ia contra a própria lógica inerente à Comunidade Solidária, de articulação e convergência das ações de governo no combate à fome e à miséria. Poderia, portanto, acarretar dano de credibilidade para a principal iniciativa governamental na área de combate à exclusão social: a Comunidade Solidária.
 - A pobreza, no Brasil, assim como nos demais países subdesenvolvidos, resulta de uma longa trajetória de exclusão social, na qual fatores como indigência econômica, falta de acesso a serviços sociais básicos (como educação e saúde), desconhecimento de princípios básicos de cidadania e desestruturação familiar
-

e pessoal associam-se e reforçam-se mutuamente. Como o principal objetivo da Comunidade Solidária, ao buscar a articulação das ações sociais, era exatamente o de romper a longa trajetória de exclusão social, todos os programas governamentais de combate à fome e à miséria deveriam vincular-se à cesta de ofertas da Comunidade Solidária, e não a critérios próprios.

b) *Interlocutores Estaduais* designados pelos governadores estaduais, tinham por atribuição articular, coordenar e acompanhar a chegada dos programas integrantes da Estratégia Comunidade Solidária aos municípios. Suas funções eram similares às da Secretaria-Executiva, só que no nível estadual.

c) *Interlocutores Municipais* a figura do interlocutor municipal surgiu em 1997, dois anos após o início das atividades da Estratégia Comunidade Solidária, e possuía atribuições semelhantes a dos interlocutores estaduais, só que no nível municipal.

d) *Encontros Nacionais de Interlocutores* realizados semestralmente, participavam tanto os interlocutores ministeriais como os estaduais, além dos integrantes da Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária. Alguns deles, inclusive, contaram com a participação do presidente da República e da presidente do Conselho da Comunidade Solidária, bem como de ministros de Estado. Esses eventos permitiam aos interlocutores estaduais estabelecer contato direto com os gestores dos programas da Agenda Básica e, com isso, dirimir dúvidas e apresentar sugestões de aprimoramento. Eram discutidas as normas e critérios dos programas, a implementação da própria Estratégia Comunidade Solidária, de seu sistema de acompanhamento e avaliação das ações implementadas e, ainda, temas pontuais, como o estabelecimento de novas parcerias.

e) *Fórum Nacional de Interlocutores Estaduais* – criado em 1996 por iniciativa dos próprios interlocutores estaduais, tinha como principal objetivo o fortalecimento político da Estratégia Comunidade Solidária nos três níveis de governo. Foram realizadas seis reuniões do Fórum, em que eram tratados assuntos como o papel do interlocutor municipal e o aprimoramento dos sistemas de monitoramento e de avaliação dos resultados da Estratégia Comunidade Solidária. Dentre as proposições apresentadas pelo Fórum, vale destacar a busca por soluções que permitissem superar as principais dificuldades verificadas, como:

– ampliar as parcerias estratégicas de modo a garantir a convergência das ações nos bolsões de pobreza;

– ampliar as ações federais nos municípios prioritários de modo a inseri-los em um novo patamar de desenvolvimento;

– promover a alocação dos recursos orçamentários federais compatíveis com as necessidades dos programas e garantir o fluxo regular do repasse financeiro;

– garantir maior engajamento das Unidades da Federação pelo fortalecimento das interlocuções estaduais da Comunidade Solidária;

– buscar o comprometimento das administrações locais com o combate à fome e à miséria pela criação da figura do Interlocutor Municipal da Comunidade Solidária;

– investir na melhoria dos programas por meio da simplificação dos trâmites burocráticos e da capacitação técnica e administrativa dos gestores estaduais e municipais das Comunidade Solidária; e

– desenvolver sistemas eficientes de acompanhamento e monitoramento das ações e implementar uma estratégia articulada de comunicação social” [IPEA, 1998a].

f) *Reuniões com os Interlocutores Estaduais e Prefeitos* – os interlocutores estaduais promoviam, em seus respectivos estados, encontros com os prefeitos e interlocutores municipais, de modo a orientá-los quanto à Estratégia Comunidade Solidária e à necessidade de articulação, coordenação e acompanhamento dos programas da Agenda Básica nos níveis estadual e municipal. Tratava-se, na realidade, de replicar, nos estados, os Encontros Nacionais dos Interlocutores, só que com ênfase nas competências estaduais e municipais. Participavam desses eventos as secretarias e órgãos estaduais, as representações dos ministérios e órgãos federais sediadas nas capitais, prefeitos, interlocutores municipais e funcionários das administrações locais.

Os esforços dos estados para replicar o processo de articulação, coordenação e acompanhamento implementado pela Secretaria-Executiva e, especialmente, de criar a figura do interlocutor municipal, demonstra o grau de aceitação da Estratégia Comunidade Solidária no nível estadual. Trata-se de ponto da maior relevância, ainda mais quando se verifica que parcela considerável dos programas federais na área social é hoje implementada descentralizadamente, sendo os recursos repassados, em grande parte, diretamente aos municípios, *pulando* o estado. Verifica-se, assim, uma atenção especial da Estratégia Comunidade Solidária em fortalecer o Pacto Federativo, atuando articuladamente com seus três entes: a União, o estado e o município.

g) *Fóruns de Secretários Estaduais* – a preocupação em incorporar os estados em um processo nacional de implementação de políticas de combate à fome e à miséria manteve-se durante todo o período 1995/1998. Nesse sentido, vale destacar a ativa participação da Secretaria-Executiva em fóruns de secretarias estaduais, em particular nas áreas de saúde, agricultura, saneamento e trabalho. O objetivo, mais uma vez, era o de integrar esforços, aumentar a sinergia entre os programas da Agenda Básica e implementar novas parcerias.

h) *Reuniões com Entidades da Sociedade Civil* – como observado nos itens anteriores, as redes de parceria da Estratégia Comunidade Solidária eram construídas sem hierarquia, por adesão dos parceiros, funcionando a partir do engajamento de seus integrantes. Assim, várias entidades da sociedade civil passaram a integrar a Estratégia Comunidade Solidária, contribuindo de diversas formas para a melhoria na implantação de programas complementares à Agenda Básica.

O diagrama a seguir, elaborado para subsidiar o já mencionado depoimento da ex-Secretária-Executiva da Comunidade Solidária na Comissão Mista Especial instituída pelo Congresso Nacional, procura representar graficamente a rede da Estratégia Comunidade Solidária.

Rede de Articulação, Integração e Convergência de Ações



Elaboração: IPEA.
Arte-Final: Ricardo Dubinskas.

4.2.6 Parceria com Entidades Governamentais e não-Governamentais

A Secretaria-Executiva estabeleceu diversas parcerias com instituições que, apesar de não possuírem como missão específica o combate à fome e à miséria, em muito contribuíram nos esforços da Estratégia Comunidade Solidária, conforme exemplificado em seguida.

- Procuradoria Solidária, com a Associação Nacional dos Procuradores das Avarquias e Fundações Federais (ANPAF), tendo por objetivo assessorar os estados e os municípios prioritários em questões legais.
- Disque Solidariedade, com a TELEBRÁS, que permitia a qualquer cidadão residente nos municípios prioritários dos estados em que foi implementado (Bahia, Minas Gerais e Paraná) telefonar gratuitamente para uma Central de Informações criada no âmbito da interlocução estadual, que prestava os esclarecimentos requeridos sobre qualquer programa constante da Agenda Básica.
- Parceria com a Associação Brasileira da Indústria Farmacêutica (ABIFARMA), que equipou mais de 50 mil Agentes Comunitários de Saúde com bicicletas, mochilas, termômetros, cronômetros, jalecos e balanças.
- Programa Ver e Aprender, em parceria com a Associação Brasileira de Indústrias de Equipamentos Óticos (ABIÓTICA), para o atendimento a 500 mil crianças em idade escolar nos municípios da Estratégia Comunidade Solidária.
- Tratamento Domiciliar de Água em Assentamentos Rurais, via doação, pela BAYER S/A, de pastilhas e comprimidos (AQUATABS) para tratamento da água em assentamentos rurais, no valor de R\$ 500 mil, atingindo uma população de 360 mil pessoas, no período de dois anos.
- Projeto Florestas Solidárias, em parceria com o Instituto Nacional do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), com o objetivo de construir casas populares de madeira nos 12 municípios integrantes da Associação dos Municípios da Região Centro-Sul do Estado do Paraná (AMCESPAR).²¹ As casas eram construídas com o aproveitamento da madeira extraída, mediante o manejo adequado, da Floresta Nacional de Iratí.
- Amazônia Solidária, voltado para a população da Amazônia, focalizando o grupo de seringueiros empobrecidos com a crise da borracha. Buscava a articulação de recursos e esforços governamentais e não-governamentais no desenvolvimento de projetos de apoio a micro e pequenos empreendimentos. Iniciado em outubro de 1997, tinha como meta inicial atender a 14 mil famílias. Viabilizou a doação de três usinas de beneficiamento da borracha de propriedade da União nas localidades de Santarém, no Pará, Sena Madureira e Xapuri, no Acre, além de repasse financeiro, pelo IBAMA, de aproximadamente

²¹ Dos 12 municípios da AMCESPAR, apenas três não integravam a Estratégia Comunidade Solidária.

R\$ 1 milhão, como capital de giro inicial para que as cooperativas possuíssem os recursos necessários para a compra da borracha não comercializada. Esses recursos permitiram a compra de 942 toneladas de borracha pelas cooperativas, beneficiando diretamente cerca de três mil produtores.

- Fórum de Cooperativismo, criado em articulação com o Comitê de Entidades Públicas Contra a Fome e Pela Vida (COEP), como um espaço de caráter consultivo e de articulação entre as diversas entidades participantes,²² atuando como um mecanismo de apoio ao desenvolvimento sustentável, ao crescimento econômico e à integração da economia informal, de forma a propiciar capacidade competitiva e absorção de mão-de-obra, além de minimizar o êxodo rural.
- Projeto Canindé, em parceria com a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), desenvolvido no município de Canindé, Ceará, e que teve por principal objetivo abrigar um projeto piloto de revitalização e fortalecimento do setor agroindustrial algodoeiro do Nordeste do Brasil.
- Programa Homem do Campo, em parceria com a Fundação Banco do Brasil e os Ministérios da Agricultura e do Abastecimento e das Minas e Energia, tendo por objetivo estimular ações que contribuíssem para a implementação, no meio rural, de melhorias nas áreas de educação, saúde, energia e agricultura familiar. Em uma primeira etapa foram definidos 60 municípios de todos os estados da Federação, selecionados, entre outros critérios, por aqueles adotados pela Estratégia Comunidade Solidária.

4.2.7 Despachante de Pobre

No primeiro ano de implementação da Comunidade Solidária, os integrantes da Secretaria Executiva chegaram a ser chamados de lobistas de pobre.²³ As dificuldades burocráticas existentes, porém, os levaram a atuar mais como *despachantes de pobre*. Entre os entraves legais e administrativos que dificultaram a adequada implementação dos programas da Agenda Básica, os principais diziam respeito à inadimplência municipal e à exigência de contrapartida em vários dos programas integrantes da estratégia.

Dessa forma, tanto em 1996 como em 1997 a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) isentou os municípios integrantes da Estratégia Comunidade Solidária de apresentarem contrapartida às transferências federais, além de dar-lhes permissão para

²² Participavam do referido Fórum: a Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária; o Comitê das Entidades Públicas (COEP); os Ministérios da Agricultura e do Abastecimento e do Trabalho; a Fundação Banco do Brasil; a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB); a Organização Internacional do Trabalho (OIT); a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP); a Universidade de Brasília (UnB); e o Banco do Nordeste do Brasil (BNB).

²³ Correio Braziliense, 27 de julho de 1996, p. 27.

receber recursos da União, mesmo quando se encontravam inadimplentes junto ao Cadastro Informativo (CADIN), ou ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI). A Secretaria-Executiva também participou, em prol dos municípios mais pobres, de negociações que resultaram no parcelamento dos débitos junto ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Existiram diversas outras ações pontuais implementadas por iniciativa da Secretaria-Executiva, como as negociações mantidas com a Secretaria da Receita Federal (SRF), para isentar a cobrança do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) sobre programas que ofertavam crédito para a população de menor renda, a exemplo do PROGER, do BrB Trabalho, operacionalizado pelo governo do Distrito Federal, e do Apoio ao Setor Informal, financiado pelo Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo.

Entretanto, a principal iniciativa da Secretaria-Executiva, na sua vertente *despachante de pobre*, foi o estabelecimento de uma sistemática de acompanhamento permanente da inadimplência dos municípios integrantes da Estratégia Comunidade Solidária junto aos órgãos federais, bem como a posição dos convênios firmados com a União (recursos da Agenda Básica e também de outros programas federais a fundo perdido). Com base nos levantamentos realizados, eram prestadas informações aos municípios sobre a aplicação dos recursos e necessidades de prestação de contas, no intuito de retirá-los da situação de inadimplência.

O resultado desse esforço pode ser confirmado pela acentuada redução da inadimplência no grupo de municípios integrantes da Estratégia Comunidade Solidária. Enquanto, em dezembro de 1996, 971 prefeituras – 71% do total de municípios integrantes da Estratégia – encontravam-se inadimplentes, em dezembro de 1997 apenas 334 – 24% do total de municípios integrantes da Estratégia – estavam na mesma situação. O número de inadimplências, no período, também reduziu-se consideravelmente, de 1 612 para 494, nesses mesmos municípios.²⁴

4.2.8 Difusão de Informações

Com o objetivo de informar aos atores da rede Estratégia Comunidade Solidária sobre temas de interesse, a Secretaria-Executiva desenvolveu, ou apoiou, a realização de uma série de estudos e documentos, tais como exemplificados a seguir.

a) Publicação, em parceria com o IBAM e o IPEA, de um conjunto de seis estudos contendo experiências bem-sucedidas de programas e projetos implementados por meio de parcerias entre instituições governamentais e não-governamentais. Os documentos referem-se às seguintes áreas:

- Assentamentos de Comunidades de Trabalhadores Rurais;
- Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida;

²⁴ Vários municípios possuíam mais de uma inadimplência.

- Parcerias de Sucesso no Alívio à Pobreza;
- Geração de Trabalho e Renda por Iniciativa Governamental;
- Geração de Trabalho e Renda por Iniciativa Não-Governamental; e
- Combate à Desnutrição Infantil.

b) Estudo denominado Conselhos Municipais e Políticas Sociais, também desenvolvido em parceria com o IPEA e o IBAM. Organizado em três volumes, procura sintetizar o debate teórico existente sobre o tema, ao apresentar três estudos de caso realizados (municípios de Niterói, RJ, Itabuna, BA, e Dionísio Cerqueira, SC) e, ainda, refletir sobre avanços e dificuldades existentes no processo de implementação de conselhos municipais, que ganhou força com a aprovação da Constituição Federal de 1988.

c) Apoio à realização, pelo IPEA, de estudos sobre o impacto da desoneração do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) incidente sobre os produtos da cesta básica.

d) Elaboração do Manual de Orientação às Prefeituras Municipais, em que consta a proposta da Estratégia Comunidade Solidária, a descrição dos mecanismos operacionais dos programas da Agenda Básica, a listagem dos municípios com maior incidência de pobreza, os nomes e endereços dos interlocutores estaduais, etc.

e) Participação na Rede Social da América Latina e do Caribe que, com o apoio da Organização dos Estados Americanos (OEA), procura facilitar a cooperação entre os fundos sociais e outras instituições ou programas de combate à exclusão social na América Latina e no Caribe.

f) Concurso Cidade Solidária, lançado em 1997 em parceria com a Revista Cidades, no intuito de premiar pequenos municípios (até 30 mil habitantes) que implementaram, com criatividade, ações de combate à fome e à miséria.

4.2.9 Capacitação dos Interlocutores

Desde o início da implementação da Estratégia Comunidade Solidária ficou explícito que a consolidação de sua rede passava pela capacitação de seus integrantes. Assim sendo, a Secretaria-Executiva, em parceria com o então Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico e Social (CENDEC), do IPEA, e o próprio Conselho da Comunidade Solidária, elaborou material didático para o treinamento das equipes estaduais e municipais. O processo de capacitação dos interlocutores foi desencadeado em 1997, envolvendo discussões com os interlocutores ministeriais e estaduais.

Em 1998, foram treinados em Brasília multiplicadores estaduais (quatro por estado), encarregados de repassar os conhecimentos adquiridos para os interlocutores municipais e demais funcionários municipais, por meio de cursos ministrados nas

delegacias estaduais da Secretaria Federal de Controle (CFC). O Curso de Capacitação de Interlocutores possuía o seguinte conteúdo:

- Gestão Municipal e Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável;
- Metodologia para Identificação de Problemas Locais;
- Elaboração de Planos de Trabalhos, Convênios e Licitações;
- Prestação de Contas;
- Participação Popular; e
- Estratégia Comunidade Solidária.

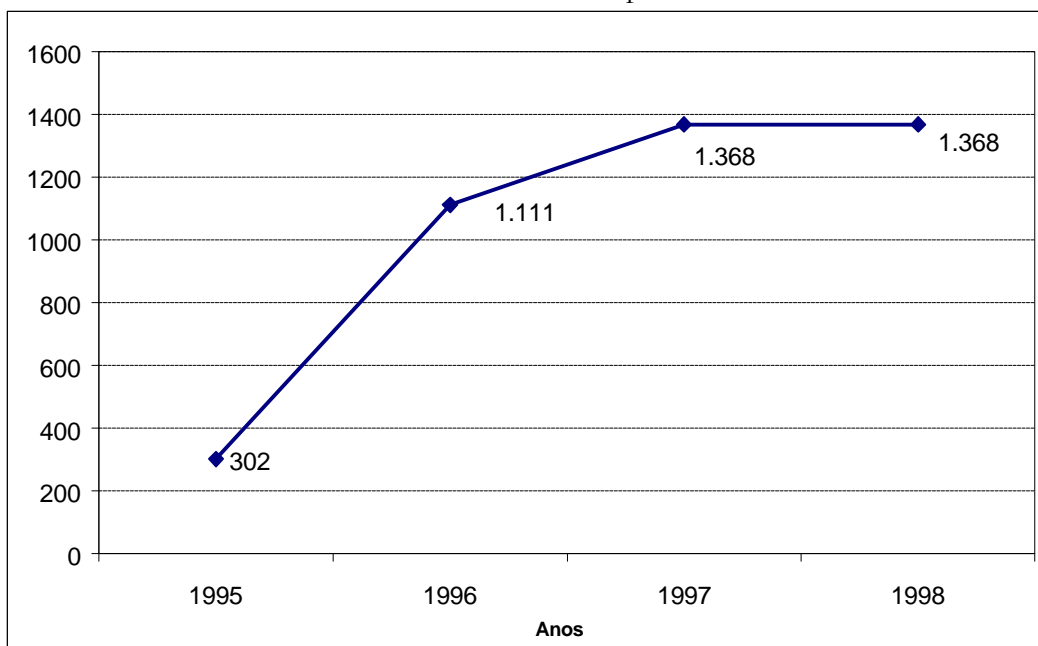
4.3 A Efetiva Implementação da Proposta

As informações constantes do presente capítulo são oriundas do Sistema de Monitoramento e de Informações Gerenciais desenvolvido pelo IPEA, em parceria com a Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária, e da avaliação realizada pelo IBAM.²⁵

Os dois gráficos a seguir apresentam o crescimento anual do número de municípios integrantes da Estratégia Comunidade Solidária e dos valores aplicados pelos programas da Agenda Básica. É importante destacar que, apesar do número de municípios ter aumentado entre 1996 e 1997, a população beneficiária manteve-se a mesma, uma vez que os 256 novos municípios então incorporados à Estratégia consistiram, na realidade, de municípios que surgiram do desdobramento dos municípios originais.

²⁵ A partir de janeiro de 1999, o trabalho de monitoramento das ações da Agenda Básica deixou de ser realizado, motivo pelo qual não constam, aqui, os dados referentes ao ano de 1998.

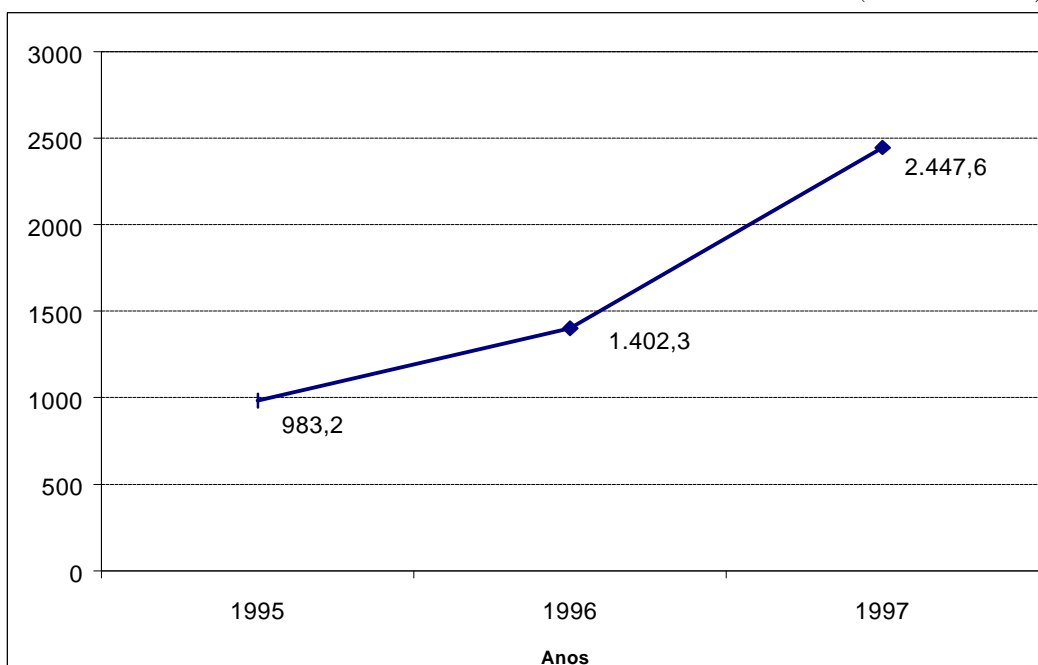
GRÁFICO 1
Comunidade Solidária – Municípios Prioritários



Fonte: DICOD/IPEA.

GRÁFICO 2
Comunidade Solidária – Valores Aplicados
pelos Programas da Agenda Básica – 1995-97

(Em R\$ mil correntes)



Fonte: DICOD/IPEA.

A tabela 1, adiante, compara a dotação autorizada para os programas constantes da Agenda Básica e os recursos efetivamente aplicados, ano a ano.

TABELA 1
Comunidade Solidária Recursos Aplicados/Dotação
Autorizada – 1995/1997

Ano	(Em R\$ milhões correntes)		
	Dotação Autorizada (a)	Recursos Aplicados (b)	(%) b/a
1995	1 189,0	983,2	82,7
1996	1 800,9	1 402,3	77,9
1997	2 775,0	2 447,6	88,2

Fonte: Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária, a partir de dados fornecidos pelos ministérios setoriais.

As razões para que os recursos aplicados não correspondessem ao total da dotação autorizada foram várias. No caso específico do ano de 1997, o Informe à XIX Reunião do Conselho da Comunidade Solidária, elaborado em março de 1998, resalta que “a execução orçamentária e financeira não ocorreu de forma bem distribuída durante o exercício, tendo os valores sido aplicados, em sua quase totalidade, ao final do ano. A título de ilustração, nos primeiros seis meses de 1997 foram efetivamente gastos apenas 18,1% da dotação autorizada. Contribuíram para esse baixo desempenho no primeiro semestre de 1997 os seguintes fatores:

a) aprovação do Orçamento Geral da União (OGU/97) em 26 de fevereiro de 1997, tornando os créditos disponíveis somente a partir de março para efeito de celebração de convênios;

b) desconhecimento do Programa Comunidade Solidária e de seus mecanismos operacionais pelos prefeitos recém-empossados;

c) inadimplência generalizada das prefeituras junto ao Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) e ao Cadastro Informativo das Inadimplências (CADIN), impossibilitando a celebração de convênios, até abril de 1997, entre a União e os municípios; o problema foi eliminado com a publicação do Decreto nº 2 220, de 06 de maio de 1997, e da Medida Provisória nº 1 542/22, de 09 de maio de 1997, que permitiram aos municípios firmar convênios até 31 de dezembro de 1997, mesmo que inadimplentes;

d) demora na definição das normas operacionais para a transferência de recursos federais para os municípios, por exemplo, a portaria regulamentando o Programa de Ação Social em Saneamento (PASS) e o Habitar-Brasil foi publicada somente em 16 de abril de 1997, e as normas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) foram divulgadas a partir de maio de 1997; e

e) dificuldade dos órgãos executores de se adaptarem à Instrução Normativa nº 01/97 da Secretaria do Tesouro Nacional, expedida no início do ano e que disciplina a execução dos convênios.

De qualquer forma, o desempenho do gasto ao longo do ano foi semelhante ao ocorrido nos exercícios anteriores.” [IPEA, 1998a].

Apesar das dificuldades apontadas pela própria Secretaria-Executiva, constata-se que a relação entre recursos aplicados e a dotação orçamentária atingiu patamares superiores aos do governo federal, excluindo-se pagamento da dívida e gastos com pessoal. Esse indicador, por si só, demonstra o nível de eficácia da Estratégia Comunidade Solidária.

TABELA 2
Comunidade Solidária: Execução Orçamentária – 1995/1997, por Ministério
 (Em R\$ milhões correntes)

Ministérios/Programas	Orçamento					
	1995		1996		1997	
	Dotação		Dotação		Dotação	
	Final	Recursos Aplicados ¹	Final	Recursos Aplicados ¹	Final	Recursos Aplicados ¹
I. Ministério do Planejamento e Orçamento	0,0	0,0	441,5	434,7	698,9	698,8
1. Habitar-Brasil (SEPURB)	0,0	0,0	201,7	199,2	301,6	301,5
2. PASS – Ação Social em Saneamento (SEPURB)	0,0	0,0	239,8	235,5	397,3	397,3
II. Ministério da Agricultura	4,9	3,3	20,6	15,4	271,8	110,8
1. PRONAF – Prog. Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (SDR)	0,0	0,0	10,0	9,5	168,7	70,8
2. PRODEA – Programa de Distribuição de Alimentos (CONAB)	4,9	3,3	10,6	5,9	103,1	40,0
III. Ministério da Educação e do Desporto	787,1	731,3	779,5	562,8	875,4	833,8
1. Aquisição, Produção e Distribuição de Material Escolar (FNDE)	33,8	29,9	55,3	40,7	0,0	0,0
2. PMDE/Repasse Direto às Escolas (FNDE)	0,0	0,0	0,0	0,0	127,9	106,7
3. Aquisição de Veículos Escolares (FNDE)	26,7	26,7	47,6	38,7	27,2	16,0
4. Saúde Escolar – Cesta da Saúde do Escolar (FNDE)	11,0	10,6	22,3	16,4	15,0	15,0
5. Alimentação Escolar (FNDE)	686,0	655,3	630,7	454,1	676,5	672,8
6. Educação Infantil (SEF/FNDE)	29,6	8,8	23,6	12,9	28,8	23,3
IV. Ministério da Saúde – PRMI	236,9	199,1	117,3	104,6	430,1	416,8
1. Combate à Desnutrição Materno-Infantil (MS)	162,2	139,6	29,2	29,2	99,9	98,2
2. Ações de Saneamento Básico no Âmbito do PRMI (FNS)	74,7	59,5	66,2	54,4	159,8	155,8
3. Ações de Normatização e Coordenação das Ações de Imunização (FNS)	0,0	0,0	21,9	21,0	49,6	46,5
4. Aquisição e Distribuição de Medicamentos e Vacinas (FNS)	0,0	0,0	0,0	0,0	120,8	116,3
V. Ministério do Trabalho	160,1	49,5	442,0	284,8	498,8	387,4
1. Apoio Operacional ao Programa de Geração de Emprego e Renda	37,4	4,4	49,9	1,8	11,4	1,7
2. PLANFOR – Programa Nacional de Formação Profissional	22,2	17,1	290,1	257,2	368,7	352,1
3. Intermediação de Emprego	100,5	28,0	102,0	25,8	118,7	33,6
Total	1 189,0	983,2	1 800,9	1 402,3	2 775,0	2 447,6

Fonte: DICOD/IPEA, a partir de dados das Subsecretarias de Planejamento e Orçamento dos Ministérios.

Nota: ¹Crédito Líquido + Restos a Pagar.

A tabela 3, a seguir, apresenta a execução orçamentária por área de atuação da Estratégia Comunidade Solidária.

TABELA 3
Comunidade Solidária: Execução Orçamentária 1995/1997,
por Área de Atuação

(Em R\$ milhões correntes)

Áreas/Programas	Orçamento					
	1995		1996		1997	
	Dotação	Recursos Aplicados ¹	Dotação	Recursos Aplicados ¹	Dotação	Recursos Aplicados ¹
I. Redução da Mortalidade na Infância	236,9	199,1	117,3	104,6	430,1	416,8
1. Combate à Desnutrição Materno-Infantil (MS)	162,2	139,6	29,2	29,2	99,9	98,2
2. Ações de Saneamento Básico no Âmbito do PRMI (MS/FNS)	74,7	59,5	66,2	54,4	159,8	155,8
3. Ações de Normatização e Coordenação das Ações de Imunização (MS/FNS)	0,0	0,0	21,9	21,0	49,6	46,5
4. Aquisição e Distribuição de Medicamentos e Vacinas (MEC/FNDE)	0,0	0,0	0,0	0,0	120,8	116,3
II. Apoio ao Ensino Fundamental	101,1	76,0	148,8	108,7	198,9	161,0
1. Aquisição, Produção e Distribuição de Material Escolar (FNDE)	33,8	29,9	55,3	40,7	0,0	0,0
2. PMDE/Repasse Direto às Escolas (FNDE)	0,0	0,0	0,0	0,0	128,0	106,7
3. Aquisição de Veículos Escolares (FNDE)	26,7	26,7	47,6	38,7	27,2	16,0
4. Saúde Escolar – Cesta da Saúde do Escolar (FNDE)	11,0	10,6	22,3	16,4	15,0	15,0
5. Educação Infantil (SEF/FNDE)	29,6	8,8	23,6	12,9	28,8	23,3
III. Alimentação	690,9	658,6	641,3	460,0	779,6	712,8
1. Alimentação Escolar (FNDE)	686,0	655,3	630,7	454,1	676,5	672,8
2. PRODEA – Programa de Distribuição de Alimentos (MAA/CONAB)	4,9	3,3	10,6	5,9	103,1	40,0
IV. Geração de Ocupação e Renda e Educação Profissional	160,1	49,5	442,0	284,8	498,8	387,4
1. Apoio Operacional ao Programa de Geração de Emprego e Renda	37,4	4,4	49,9	1,8	11,4	1,7
2. PLANFOR – Programa Nacional de Formação Profissional	22,2	17,1	290,1	257,2	368,7	352,1
3. Intermediação de Emprego	100,5	28,0	102,0	25,8	118,7	33,6
V. Desenvolvimento Urbano	0,0	0,0	441,5	434,7	698,9	698,8
1. Habitar-Brasil (MPO/SEPURB)	0,0	0,0	201,7	199,2	301,6	301,5
2. PASS - Ação Social em Saneamento (MPO/SEPURB)	0,0	0,0	239,8	235,5	397,3	397,3
VI. Fortalecimento da Agricultura Familiar	0,0	0,0	10,0	9,5	168,7	70,8
1. PRONAF – Prog. Nac. de Fortalecimento da Agricultura Familiar (MAA/SDR)	0,0	0,0	10,0	9,5	168,7	70,8
Total	1 189,0	983,2	1 800,9	1 402,3	2 775,0	2 447,6

Fonte: DICOD/IPEA, a partir de dados das Subsecretarias de Planejamento e Orçamento dos Ministérios.

Nota: ¹Crédito Líquido + Restos a Pagar.

Por sua vez, o quadro a seguir apresenta a participação dos recursos conveniados e contratados em relação à receita arrecadada pelos 40 municípios avaliados pelo

IBAM. Comprova, em primeiro lugar, a relevância para os municípios dos recursos conveniados e contratados e, em segundo, um forte equilíbrio no repasse de recursos pelo governo federal. Excetuando-se a região Sudeste, com uma participação de 12%, as demais regiões encontram-se em situação idêntica, com repasse da União, por meio de mecanismos convencionais, do equivalente a 18% do que esses mesmos municípios arrecadaram no período 1995/1997.

QUADRO 1

Região	Receita Arrecadada em R\$ ¹	Convênios e Contratos em R\$	Participação em (%)
Norte	10 943 794,70	1 987 662,74	18
Nordeste	43 911 123,15	7 972 991,08	18
Sudeste	27 817 820,23	3 361 788,06	12
Sul	38 686 092,50	7 072 845,42	18
Centro-Oeste	15 324 149,69	2 682 739,74	18
Brasil	136 682 980,26	23 078 027,05	17

Fonte: Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e da Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária.

Nota: ¹Representa a média dos valores arrecadados no período 1995/1997, deflacionados pelo IGP-DI médio da Fundação Getúlio Vargas, a preços de dezembro de 1997.

Levando em conta o universo de 40 municípios integrantes da segunda etapa da avaliação do IBAM, é apresentado aqui o total dos recursos repassados para aqueles municípios por área de atuação, no período 1995/1997:

QUADRO 2

Área	Em (R\$)	Em %
Redução da Mortalidade na Infância	2 888 946,14	13
Suplementação Alimentar	3 356 901,35	15
Apoio ao Ensino Fundamental	3 495 347,27	15
Apoio à Agricultura Familiar	4 075 934,00	17
Geração Emprego e Renda e Qualif. Profissional	4 852 162,32	21
Desenvolvimento Urbano	4 409 035,97	19
Total	23 078 027,05	100

Fonte: Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM).

5 SISTEMAS DE ACOMPANHAMENTO

O Decreto nº 1 366, de 12 de janeiro de 1995, que criou a Comunidade Solidária, estabelece em seu artigo 9 que sua Secretaria-Executiva contaria com apoio técnico do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO). Foi então desenvolvido pelo

IPEA o Sistema de Monitoramento e de Informações Gerenciais sobre os programas que integravam a Estratégia Comunidade Solidária. Adicionalmente a este Sistema, eram elaborados Informes Técnicos que subsidiavam as reuniões do Conselho da Comunidade Solidária, além de uma avaliação externa dos níveis de eficiência e eficácia da Estratégia.

5.1 Sistema de Monitoramento e de Informações Gerenciais

O Sistema, desenvolvido no âmbito da Diretoria de Cooperação e Desenvolvimento do IPEA (DICOD), era composto

por quatro subsistemas, a saber:

- informações gerenciais relativas aos valores repassados, desagregados por estado, por município e por programa; continha a estimativa da Oferta Pública Federal dos programas que integravam a Estratégia Comunidade Solidária, sendo desagregado por áreas, programas, especificações técnico-financeiras, metas previstas para os municípios selecionados, metas previstas por estado e resultados (repasses efetivados), elaborado em bases anuais;
- acompanhamento do nível de implementação física nos municípios integrantes da Estratégia, elaborado a partir de questionários enviados aos municípios, também em bases anuais;
- acompanhamento físico-orçamentário por programa e por ministério, desenvolvido a partir de informações encaminhadas pelos interlocutores ministeriais, em bases mensais; e
- acompanhamento das inadimplências municipais.

5.2 Informes Técnicos

Nas reuniões do Conselho, a Secretaria-Executiva apresentava informações sobre o andamento da Estratégia, baseadas no Sistema de Acompanhamento e de Informações Gerenciais. Além dos objetivos e metas de cada programa, eram analisadas as parcerias institucionais, a operacionalização da Estratégia como um todo, as fontes de recursos, a situação do programa naquele momento – inclusive os recursos efetivamente repassados – e, também, as dificuldades verificadas.

As dificuldades levantadas pelos Informes Técnicos em muito se assemelhavam às constatadas pela avaliação realizada pelo IBAM, o que revela a importância do Sistema de Monitoramento e de Informações Gerenciais para a adequada implementação da Estratégia Comunidade Solidária, permitindo prever, com a possível antecedência, eventuais problemas operacionais no âmbito dos programas integrantes da Agenda Básica. Tais dificuldades, em geral, eram as seguintes:

- atrasos na liberação de recursos financeiros;

- excesso de burocracia, em particular tempo elevado de tramitação da documentação necessária para celebração de convênios, envolvendo as três esferas de governo (federal, estadual e municipal);
- instituições públicas desaparelhadas, e/ou equipes pequenas ou desqualificadas para atender às necessidades dos programas, também nas três esferas governamentais;
- inadimplência de estados e municípios, impedindo-os de serem beneficiados por parcela considerável dos programas constantes da Agenda Básica, em particular os financiamentos;
 - atrasos na prestação de contas por parte dos estados e dos municípios;
 - inadequação dos programas à realidade estadual e/ou municipal, como por exemplo as exigências, pelo próprio governo federal, de funcionamento dos conselhos estaduais e/ou municipais que, em muitos casos, eram inoperantes;
 - despreparo técnico municipal na elaboração de projetos;
 - insuficiência e/ou fragilidade das informações, como por exemplo inexistência de indicadores de execução e de resultados;
 - desatualização de bases estatísticas relevantes para o dimensionamento dos programas;
 - pouca divulgação dos programas, com conseqüente desconhecimento, por parte dos municípios, do que efetivamente consistia a Estratégia Comunidade Solidária;
 - inexistência de recursos de contrapartida municipal e/ou estadual; e
 - demanda superior à oferta dos programas.

Ressalte-se que as dificuldades assinaladas constituíam-se nos principais entraves gerais apresentados, o que não significa que todos os programas constantes da Agenda Básica sofressem dos mesmos problemas.

Adicionalmente às informações apresentadas programa a programa, os Informes Técnicos elaborados pelo IPEA também ofereciam análises mais detalhadas sobre questões específicas, ou mesmo a proposição de novos programas e/ou estratégias de ação. Além dos dados gerais sobre os programas constantes da Agenda Básica, são mencionados aqui, a título ilustrativo, alguns dos temas tratados nos Informes Técnicos:

- propostas de novas estratégias governamentais, como o Sistema Bancos do Povo, que terminou por servir de base para a formulação, pelo BNDES, do Programa de Crédito Produtivo Popular: BNDES Trabalhador e BNDES Solidário (Informe à IV Reunião do Conselho, realizada em julho de 1995);
-

- avaliação do processo de articulação com os estados e ministérios setoriais (Informe à V Reunião do Conselho, realizada em setembro de 1995);
- análises detalhadas sobre programas específicos, como por exemplo a realizada sobre o PROGER (Informe à VI Reunião do Conselho, realizada em novembro de 1995);
- análise sobre o impacto da estratégia Comunidade Solidária nos Assentamentos de Trabalhadores Rurais no Estado de Mato Grosso do Sul (Informe à IX Reunião do Conselho, realizada em agosto de 1996);
- relato anual das ações da Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária (Informe à XII Reunião do Conselho, realizada em fevereiro de 1997);
- critérios de seleção e caracterização dos municípios prioritários (Informe à XV Reunião do Conselho, realizada em junho de 1997); e
- questões conceituais, como a avaliação da focalização e da convergência das ações nos municípios prioritários (Informe à XXI Reunião do Conselho, realizada em agosto de 1998).

Verifica-se, dessa forma, que os Informes Técnicos ao Conselho, além de oferecerem a seus integrantes um relato sobre o andamento dos programas constantes da Estratégia Comunidade Solidária, procuravam também melhor posicioná-los – e qualificá-los – sobre a complexidade inerente à execução de políticas de combate à fome e à miséria no Brasil. Buscavam, dessa forma, aprimorar, tanto no nível conceitual como programático, a implementação de políticas públicas adequadas à realidade social do país.

5.3 O Processo de Avaliação

Foi realizada, em duas fases, uma avaliação externa, conduzida pelo IBAM, que contou com apoio técnico do IPEA e, também, do UNICEF. O Banco Mundial, na primeira etapa, e o BID e o PNUD, na segunda, contribuíram financeiramente para sua viabilização.

É importante ressaltar que qualquer processo de avaliação das atividades da Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária era, necessariamente, complexo, uma vez que não se tratava de avaliar individualmente os 16 programas da Agenda Básica,²⁶ mas sim de avaliá-los em seu conjunto, sob uma ótica convergente, tendo por base o município.

A primeira etapa da avaliação realizada pelo IBAM, como experiência piloto, deu-se entre janeiro de 1997 e abril de 1998, e incluiu 10 municípios, um em cada estado, que apresentavam uma cobertura mínima de 10 programas da Agenda Básica. Já a segunda etapa, realizada entre setembro e dezembro de 1998, contou com uma amostra de 40 municípios, representativa do universo dos municípios da Estratégia

²⁶ Alguns desses programas, como o PLANFOR e o PROGER, sofreram avaliações externas, porém não sob a ótica da convergência de ações.

Comunidade Solidária que, em 1997, já haviam implementado, no mínimo, dez programas (676 municípios), excluindo-se as capitais (27) e regiões metropolitanas (4). [IBAM, IPEA, PNUD, BID e UNICEF, 1999]. A segunda fase da avaliação procurou, adicionalmente, identificar variáveis que possibilitassem a generalização dos resultados alcançados na implementação da estratégia.

O principal objetivo da referida avaliação era o de verificar como os programas constantes da Agenda Básica estavam chegando aos municípios e quais suas condições de gestão (processos de implementação dos programas). Como assinala o próprio IBAM, a referida avaliação apresentou dificuldades metodológicas consideráveis, devido à complexidade inerente à Estratégia Comunidade Solidária.

Ainda de acordo com o IBAM, a avaliação, centrada na eficiência e eficácia dos programas da Agenda Básica, procurou responder às seguintes questões:

Quanto à eficiência:

- os recursos do programa estão chegando?
- como os programas estão sendo operacionalizados?
- como acontece a participação dos três níveis de Governo na concretização da estratégia no Município?
- existe participação da sociedade civil por meio de conselhos ou de outros mecanismos?
- verifica-se alguma integração entre os programas?

Quanto à eficácia:

- os programas da Agenda Básica atendem às necessidades mínimas daquela população?
- existem avaliações locais de impacto para alguns dos programas? Quais são os resultados?" [IBAM, IPEA e PNUD, 1998, p. 7].

Considerando essas questões, a avaliação desenvolveu-se com base em dados secundários disponíveis no próprio IBAM, no IPEA e no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), bem como por meio de entrevistas com os seguintes atores:

a) *interlocutores estaduais da Comunidade Solidária*, objetivando a compreensão das articulações mantidas no âmbito estadual, do nível de interação da rede de organizações envolvidas, do funcionamento de sistemas de gestão e acompanhamento dos programas, a identificação de políticas estaduais similares e/ou complementares às ofertadas pela Agenda Básica, e, ainda, o conhecimento das possibilidades locais para alteração das condições econômicas e sociais dos municípios;

b) *prefeitos, ex-prefeitos e interlocutores municipais*, procurando captar a importância e o impacto da Estratégia Comunidade Solidária no município, identificar o nível de

continuidade das ações, o envolvimento da administração local com a proposta, as ações engendradas e possíveis caminhos para a alteração do quadro social vigente;

c) *gestores e/ou responsáveis pela execução das ações no âmbito municipal*, utilizando-se questionários específicos sobre a operacionalização dos programas, seus resultados e o grau de convergência das ações no município; e

d) *grupo de representantes dos usuários*, no intuito de saber seu nível de conhecimento e comprometimento com as ações, no exercício do controle social, por meio da participação efetiva nos conselhos e comissões qualificados pelos programas.

Os resultados do processo avaliativo encontram-se em várias partes deste documento, valendo destacar o que foi considerado como pontos fortes e pontos fracos e/ou passíveis de melhorias.

Pontos fortes (op. cit., 1998, p. 7):

a) ampliação da capacidade de atuação governamental, mobilizando e otimizando recursos dispersos na sociedade e nos órgãos governamentais;

b) potencialização dos resultados, pelo aumento da convergência de programas de combate à fome e à miséria, via implementação simultânea e integrada nos municípios mais pobres; e

c) maior agilidade na implementação das ações, devido ao fato de não estar engessada em estruturas administrativas rígidas.

Também podem ser considerados como avanços da Comunidade Solidária: a rede de interlocutores estabelecida; as parcerias realizadas com instituições diversas; a flexibilização e desburocratização dos programas governamentais com impacto efetivo no combate à fome e à miséria; os estudos e documentos elaborados no intuito de difundir informações de interesse dos diversos atores/agentes de alguma forma envolvidos com a Estratégia implementada; e, ainda, o processo de capacitação desses mesmos atores/agentes, em particular na esfera municipal.

Pontos fracos e/ou passíveis de melhorias [IBAM, IPEA, PNUD, BID E UNICEF, 1999]:

a) dependência de unidades gerenciais autônomas, embora participantes da Rede (i.e., ministérios, secretarias estaduais e municipais);

b) promoção e regularização da transferência de recursos;

c) estímulo à efetiva participação social;

d) promoção da capacidade da rede de interlocutores e gestores para a coordenação e a convergência das ações em nível local;

e) realização de diagnósticos para adequar os programas às realidades locais e dimensionar as demandas;

f) sistematização de instrumentos e métodos para ampliar e reforçar a convergência e a integração das ações;

g) estabelecimento de critérios para a associação dos programas, enfatizando a articulação entre as ações de caráter emergencial e as ações de geração de trabalho, renda e qualificação profissional;

h) reforço da institucionalização da Estratégia Comunidade Solidária para a consolidação da rede de organizações envolvidas; e

i) articulação de outras ações que favoreçam a implementação dos programas da Agenda Básica, como as de manutenção e conservação das estradas vicinais e de geração de energia nos municípios.

Ademais, podem ser consideradas como dificuldades aquelas mencionadas na capítulo 4 do presente estudo, a saber: mudança na instituição em que a Comunidade Solidária se subordinaria (da Secretaria de Planejamento para a Casa Civil da Presidência da República); problemas diversos de comunicação; redefinição do papel da Secretaria-Executiva pouco mais de um ano após o início de implementação da Estratégia, necessariamente de maturação de longo prazo; e, especialmente, dificuldades em *carimbar* os recursos a ela destinados (selo de prioridade).

6 PELA REINTRODUÇÃO DE UMA POLÍTICA DE COMBATE À FOME E À MISÉRIA

A presente análise demonstra que, atualmente, já existem instrumentos disponíveis para subsidiar o delineamento de uma estratégia articulada de combate à fome e à miséria. Sua implementação, entretanto, é de grande complexidade, uma vez que exige forte comprometimento de toda a sociedade e, em particular, do governo, em suas três esferas.

Os resultados apresentados não permitem dúvidas sobre os avanços ocorridos no período 1993/1998. A descontinuidade verificada a partir de janeiro de 1999, quando a Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária deixa de atuar tendo como eixo central o combate à fome e à miséria, e sim uma proposta de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DELIS), interrompeu um processo inovador de articulação nacional para o enfrentamento da exclusão social.²⁷

Sobre esse ponto, ressalte-se que “o desencadeamento de ações de desenvolvimento local integrado e sustentável não se contrapõe, nem se opõe, a uma estratégia mais abrangente de ações de combate à fome e à miséria em municípios pobres.

²⁷ Na ocasião, uma argumentação seguidamente utilizada para justificar a mudança de enfoque da Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária, de uma estratégia de combate à fome e à miséria para uma de DELIS, era a de que “não adianta apenas dar o peixe, também tem que ensinar a pescar”. Tratava-se, na realidade, de um falso dilema, uma vez que não apenas é necessário “que haja o peixe para aprender a pescar”, mas ambas as coisas – “dar o peixe” e “aprender a pescar” – podem ocorrer simultaneamente.

Muito pelo contrário, essas iniciativas se somam e se potencializam porque podem – e devem – desfrutar dos mesmos recursos disponíveis (i.e., humanos, organizacionais, administrativos, financeiros). Ou seja, se por um lado, no curto prazo, busca-se contribuir para melhorar a qualidade de vida dos mais pobres, fazendo com que alguns serviços sociais básicos já existentes cheguem efetivamente ao seu público-alvo, pelo outro procura-se criar condições para que, no longo prazo, as comunidades se organizem e viabilizem seu desenvolvimento de forma sustentável, cada vez mais estimulando a expansão de uma teia virtuosa que promova a inclusão dos excluídos” [Resende, 1999].

Tanto é que, na proposta da Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária para o novo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, denominada Brasil Solidário, o DELIS era visto como um desdobramento natural da estratégia até então implementada. A referida proposta destacava que “o aperfeiçoamento da Agenda Básica deve ser entendido como o reforço de um tratamento preferencial para um elenco mínimo de programas que, se implementados de modo eficiente, produzem um forte impacto de redução da pobreza. Integrar melhor as ações de combate à pobreza e de promoção do desenvolvimento local é um objetivo que pode ser alcançado mediante a ampliação dos programas de formação e qualificação profissional e de apoio à melhoria da administração municipal, em particular no que diz respeito à tributação. Quanto a práticas inovadoras, busca-se trabalhar no sentido de ampliar inovações na gestão em parceria com a sociedade civil” [Comunidade Solidária, 1998].

Com relação à alternativa de se criar um fundo específico de combate à fome e à pobreza, vale retomar mais uma vez o depoimento realizado em 21 de setembro de 1999 pela ex-secretária-executiva da Comunidade Solidária no Congresso Nacional:

“Partindo da constatação real de que o funcionamento dos programas governamentais são muitas vezes prejudicados pela incapacidade e lentidão da máquina administrativa, pelo excesso de trâmites burocráticos, pela inadequação das normas federais às realidades locais, a tentativa apresentada tem sido a de criar uma estrutura paralela às demais estruturas existentes, ou criar um fundo específico para o combate à pobreza, supostamente mais ágil e mais flexível.

Essa alternativa não é nova. No Brasil, nós já temos várias experiências de criação de fundos. Nós temos o Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS), que foi criado para apoiar o trabalhador desempregado e financiar o setor habitacional, que começou sendo gerenciado pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), hoje na Caixa Econômica Federal (CEF). Temos o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e tivemos o FINSOCIAL, hoje COFINS, destinado especificamente para beneficiar a área social.

O FINSOCIAL é o mais parecido com o que se poderia chamar de fundo para combater a pobreza, porque foi criado em 1982, com recursos no BNDES, para financiar ações nas áreas de saúde, educação, alimentação, moradia popular e pequeno agricultor. Observou-se que ele foi gradativamente sendo transferido para os minis-

térios setoriais. Também existiu a Secretaria Especial de Ação Comunitária (SEAC), uma estrutura paralela às demais estruturas do governo federal, para financiar diretamente programas sociais. A SEAC começou na Presidência da República, passou por vários ministérios e acabou no Ministério do Bem-Estar Social, sendo depois extinta.

Se analisarmos em termos de agilidade e eficiência na alocação dos recursos, não se observam grandes êxitos nesses fundos, porque o gerenciamento desses recursos exige, de qualquer forma, uma estrutura administrativa que tem que se subordinar às exigências legais de gestão dos recursos públicos. Isso aconteceu, por exemplo, na SEAC, que começou com uma pequena estrutura e foi crescendo administrativamente, tornando-se uma grande estrutura, atuando de forma paralela, com custos superpostos e, pode-se dizer, ampliados em termos de custos administrativos, sofrendo das mesmas dificuldades dos demais órgãos gerenciais.

Se considerado que não cabe à União executar diretamente programas, e sim transferir os recursos federais, observando na sua repartição as desigualdades regionais e sociais, definir prioridades, sintonizar a alocação desses recursos em função das distintas demandas econômicas e sociais e indicar as diretrizes gerais para a aplicação desses recursos, não se justifica uma estrutura específica para a administração de apenas uma fração dos recursos destinados ao combate à pobreza, mantendo-se as mesmas dificuldades já identificadas nos demais órgãos da administração federal que gerenciam a maior parcela dos recursos da área social. Ou seja, o desafio é desburocratizar, simplificar e flexibilizar a aplicação dos recursos no âmbito de todos os órgãos da administração federal. E já existem alguns avanços nessa área. Por exemplo: o Ministério da Saúde com a transferência automática dos recursos do Piso de Atenção Básica de Saúde (PAB), e o Ministério da Educação com a transferência direta de recursos às escolas, com a descentralização da merenda. Mas teríamos muito que avançar nessa direção. Flexibilizar, agilizar cada uma das ações, garantir prioridade dos programas, analisar, aprimorar programas que têm impacto direto no combate à pobreza”.

Dessa forma, a maior lição que permanece dos primeiros quatro anos de atuação da Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária, assim como de seu antecessor – o CONSEA – é a de que o combate à exclusão social não é, nem deve ser, atribuição de uma instituição – ou fundo – específico, mas sim uma ação integrada de todo o governo, em suas três esferas, em parceria com a sociedade civil. A experiência adquirida durante os quatro anos iniciais de atuação da Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária deveria ser devidamente aproveitada no delineamento de uma nova estratégia ou, idealmente, no aprimoramento de um processo iniciado em 1993, que perdurou até dezembro de 1998, seja em seus pontos mais fortes – i.e., estabelecimento de uma rede de “interlocutores” federais, estaduais e municipais responsáveis pela coordenação, em suas respectivas esferas governamentais, dos principais programas com impacto efetivo no combate à fome e à miséria –, seja nos mais fracos – i.e., incapa-

cidade em garantir, no devido tempo, a adequada alocação dos recursos necessários para a boa implementação desses mesmos programas.

Ou, nas palavras de Luiz Inácio Lula da Silva, dirigente nacional do PT, em artigo publicado no jornal Folha de São Paulo:²⁸ “Daí a necessidade de ousarmos, sim, mais uma vez, sem receios e sem preconceitos, propor ao Brasil um novo momento de sacudida. Em vez de antecipar irracionalmente um debate sobre a sucessão de 2002, é hora de oferecer alternativas concretas e confrontar caminhos para enfrentar a fome e a miséria aqui e agora, uma vez que nosso compromisso é combatê-las seja como governantes, seja na oposição.

A mobilização que propomos não pode se confinar a um partido só, ou à oposição de esquerda e centro-esquerda. É preciso retomar o espírito da campanha contra a fome, liderada por Betinho, que começou a nascer em março de 1993, quando entreguei ao presidente Itamar Franco nossa proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar, incluindo a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar. Um bom começo nessa retomada pode ser a proposta preparada pela Senadora Marina Silva (PT-AC), presidente da comissão especial que examinou os 54 projetos em tramitação no Legislativo sobre o tema, dos quais 25 são coincidentemente de parlamentares petistas.

Nessa proposta é lançado o conceito de orçamento social já para o próximo ano, aglutinando os recursos destinados à garantia de renda mínima, bolsa-escola, reforma agrária atendendo 115 mil famílias e outros itens, atingindo um público-alvo estimado entre 64 milhões e 70 milhões de pobres.”

O diagrama disposto adiante, elaborado para subsidiar o depoimento da ex-secretária-executiva da Comunidade Solidária no Congresso Nacional,²⁹ apresenta, ainda de forma primária, o que poderia constituir-se no embrião de um orçamento social ou, mais precisamente, no *Orçamento da Pobreza*.

²⁸ Folha de São Paulo, 24 de outubro de 1999, Caderno 1, p. 3.

²⁹ Encontra-se no Anexo II quadro em que são listados os programas referidos no diagrama, com os recursos a eles destinados na proposta de Orçamento Geral da União – OGU –, remetida pelo governo federal ao Congresso em setembro de 1997.

6.1 Mecanismos Alternativos de Combate à Fome e à Miséria

À mudança de diretrizes da Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária, a partir de janeiro de 1999, seguiu-se a adoção da Rede de Proteção Social, integrante do Programa de Reforma e Proteção Social, objeto de contrato firmado em 1999 entre a União e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e o início do processo de criação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, apresentado pelo próprio presidente do Senado Federal, senador Antônio Carlos Magalhães (Proposta de Emenda Constitucional nº 67), aprimorado no âmbito da Comissão Mista Destinada a Estudar as Causas Estruturais e Conjunturais das Desigualdades Sociais e Apresentar Soluções Legislativas para Erradicar a Pobreza e a Marginalização e Reduzir as Desigualdades Sociais e Regionais (Proposta de Emenda Constitucional nº 96), e objeto de substitutivo em discussão no âmbito da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal.

Para facilitar uma melhor compreensão sobre as semelhanças e diferenças existentes entre as várias terminologias utilizadas em estratégias e políticas destinadas ao enfrentamento da pobreza, convém ressaltar algumas das principais características do que se tem denominado, genericamente, de Redes de Proteção do Social (RPS), inclusive os fundos sociais criados em diversos países em desenvolvimento desde a década de 80, a RPS implementada no Brasil a partir de 1999 e, finalmente, o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, ainda em fase de tramitação no Congresso Nacional. A experiência adquirida com a implementação da Estratégia Comunidade Solidária entre 1995 e 1998 em muito poderia contribuir para o surgimento de um amplo movimento que resulte na erradicação definitiva da fome e da miséria existentes no Brasil.

6.1.1 As Redes de Proteção Social (RPS)

A partir dos anos 80, diversos países em desenvolvimento, em particular na América Latina, passaram a implementar ações que, de alguma forma, inseriam-se em um processo de articulação e financiamento de programas e projetos sociais denominado usualmente de Rede de Proteção Social (RPS). Uma RPS consistiria de um conjunto de instituições e práticas que tem por objetivo evitar que indivíduos permaneçam – ou caiam – abaixo de padrões de vida considerados como minimamente aceitáveis.³⁰ Na realidade, a terminologia RPS não apresenta uma definição precisa: dependendo do modelo adotado, entidades como a própria Previdência Social, por meio do pagamento de pensões e outros benefícios continuados, assim como programas de geração de ocupação e renda, ou mesmo de distribuição de alimentos, podem, ou não, ser considerados como integrantes de uma RPS.

³⁰ São diversas as metodologias utilizadas para definir “padrões de vida minimamente aceitáveis”, como por exemplo o montante de recursos necessários para adquirir uma cesta básica que corresponda a 2 242 kcal e 53 gramas de proteínas *per capita*/dia (estimativa nutricional mínima estabelecida pela Organização Mundial de Agricultura (FAO)).

Verifica-se, dessa forma, que o termo Rede de Proteção Social permite diversas categorizações. Assim, as RPS podem ser divididas, por exemplo, entre formais e informais; públicas e privadas; preventivas e promocionais; setoriais e multissetoriais; direcionadas pela demanda e direcionadas pela oferta; focalizadas e universais.

Apesar de existirem há várias décadas – o *New Deal*, implementado nos Estados Unidos nos anos 30, pode ser considerado um exemplo de sucesso de uma estratégia que hoje seria chamada de RPS –, as RPS somente passaram a incorporar-se às políticas sociais de abrangência nacional em fins dos anos 80 e início da década de 90.³¹ Pressões dos organismos internacionais de financiamento, que viam nas RPS um instrumento potencialmente eficiente e eficaz de implementação de políticas públicas – bem como o desencanto então existente com os mecanismos tradicionais de proteção social – foram relevantes na popularização dessa nova modalidade de implementação de programas e projetos sociais. De acordo com Sanjay Reddy (1998), são três as tipologias de RPS mais em voga nos últimos anos, conforme sumariado a seguir.

a) Fundos Sociais de Emergência (FSE): são instituições intermediárias, que têm por objetivo transferir, de forma ágil, recursos do governo para a implementação de projetos apresentados por entidades públicas e privadas. Têm como principais características a multissetorialidade (financiam uma ampla variedade de projetos, em áreas como geração de emprego, desenvolvimento de infra-estrutura e oferta de serviços sociais); o direcionamento pela demanda (liberam recursos tomando por base propostas apresentadas por instituições locais, municipalidades e organizações não-governamentais); a perspectiva *preventiva* (evitar que indivíduos permaneçam ou caiam abaixo de padrões de vida preestabelecidos) e *compensatória* (recompensar a população de menor renda pelos custos inerentes a processos de ajuste econômico); a *transitoriedade* (têm por objetivo alcançar objetivos políticos e/ou sociais específicos em um prazo determinado); a *atuação de forma autônoma* ou *semi-autônoma* (administradas por entidades criadas especificamente com a finalidade de gerir o “fundo”, possuindo considerável nível de independência financeira e gerencial); e, na maior parte dos casos, uma *forte captação de recursos externos* (oriundos de bancos e agências de cooperação técnica e financeira internacional).

b) Fundos Sociais de Investimento (FSI): assim como os FSE, são instituições intermediárias, com o mesmo objetivo de transferir, de forma ágil, recursos do governo para a implementação de projetos apresentados por entidades públicas e privadas. Também são multissetoriais, direcionados pela demanda e dependem de uma estrutura administrativa autônoma ou semi-autônoma. Diferenciam-se dos FSE por serem promocionais, mais orientados para a redução da pobreza no médio e longo prazos. Tendem a não ser transitórios, no sentido de que não possuem um prazo específico para o cumprimento de suas atribuições, e a não apoiar projetos de desenvolvimento

³¹ O estudo realizado por Alfredo Costa-Filho demonstra que o ápice de criação dos *fundos* foi a virada entre as décadas de 80 e 90.

de infra-estrutura física e de geração de emprego no curto prazo (i.e., frentes de trabalho). Investem em projetos de maturação mais longa, com ênfase no desenvolvimento de infra-estrutura social, na prestação de serviços sociais e na capacitação e desenvolvimento da comunidade, além de possuírem menor dependência de recursos externos.

c) Programas de Ação Social (PAS): não possuem uma definição precisa como os FSE e os FSI. É um termo genérico, utilizado em programas de financiamento multisetorial que têm por objetivo oferecer alguma proteção social aos mais necessitados. Diferentemente das duas outras tipologias, não costumam ser direcionados pela demanda. Pelo contrário, são criados para implementar planos de ação social pré-formulados. Ademais, não são administrados por entidades independentes, mas sim por ministérios setoriais, muitas vezes por meio de um comitê de coordenação ou instrumento similar.

S. Reddy, a partir de ampla resenha e análise dessas três modalidades de RPS, chega às conclusões resumidas adiante.

1) Fundos Sociais de Emergência, Fundos Sociais de Investimento e Programas de Ação Social têm sido implementados, ou estão sendo planejados, em um grande número de países em desenvolvimento (perto de cinquenta). Apesar da maior parte dessas RPS encontrarem-se na América Latina e no Caribe, estão cada vez mais disseminadas na Ásia e na África.

2) Em uma amostragem de países, os gastos das RPS foram estimados em aproximadamente 10,3% do total dos gastos públicos sociais, e em 32,6% dos gastos em serviços sociais básicos. As RPS tornam-se, assim, alternativas para a definição de prioridades e para a alocação de recursos em programas sociais.

3) A maior parte das rps atuais são multisetoriais, no sentido de que financiam atividades que de outra forma estariam sob a jurisdição de uma variedade de ministérios. Programas multisetoriais têm vantagens e desvantagens, não devendo ser completamente evitados, mas talvez confinados a uma escala administrável, e operados de acordo com princípios apropriados.

4) Várias RPS têm sido direcionadas pela demanda, no sentido de que projetos por elas financiados são selecionados em resposta a propostas de entidades externas, como Organizações Não-Governamentais (ONG), municipalidades e organizações comunitárias. Em contraste, nas RPS direcionadas pela oferta, sua própria administração formula os projetos. Programas direcionados pela demanda apresentam vantagens, mas oferecem dificuldades adicionais de gestão, inclusive em beneficiar, efetivamente, os mais pobres. Devem ser acompanhados de medidas que aumentem a capacidade da população beneficiária para formular e apresentar propostas, e pela seleção de atividades que discriminem em benefício dessa população.

5) Uma característica comum a várias RPS é o fato de que são administradas por entidades que possuem relativa autonomia dos ministérios sociais existentes e de outras estruturas governamentais. Em países onde os ministérios sociais são fortes e bem-estruturados, as RPS autônomas podem apresentar desvantagens e ineficiências gerenciais, ao passo que em nações onde os ministérios sociais são ineficientes, as RPS autônomas podem representar ganhos relevantes no curto prazo, e até mesmo servir como modelo para a fundação de novas instituições, ou reestruturação das já existentes.

6) As RPS atuais utilizam um número considerável de inovações gerenciais, incluindo salários substancialmente mais elevados que os do serviço público civil, métodos mais flexíveis de recrutamento, uso extensivo de tecnologia da informação, e estimativas padronizadas de custo unitário dos bens e serviços adquiridos.

7) Há razões que permitem questionar até que ponto os atuais modelos de RPS são consistentes com o alcance sustentável dos objetivos sociais a que se propõem. Também causam preocupação eventuais implicações que elas possam vir a ter na eficácia da atuação de longo prazo dos ministérios sociais existentes.

8) Um cuidado que deve predominar quando da formulação, implementação e avaliação das RPS é a equidade existente no acesso aos benefícios delas derivados. Nesse sentido, sua trajetória não é unívoca. Várias RPS têm demonstrado vieses no que diz respeito às regiões beneficiárias, ao gênero do público-alvo e, mesmo, às classes sociais (i.e., população urbana e rural). As RPS enfrentam sérias dificuldades em chegar aos mais pobres, o que poderia ser minimizado pelo uso de instrumentos como *mapas de pobreza*, em conjunto com procedimentos formais de seleção de projetos que beneficiem efetivamente os mais pobres.

9) As RPS dirigidas pela demanda recorrem a uma variedade de organizações intermediárias para formular, apresentar, negociar e implementar projetos, bem como para distribuir os benefícios gerados. Tais entidades podem ser organizações comunitárias, de voluntários, não-governamentais, municipalidades e, até mesmo, empresas privadas com fins lucrativos. Apesar de o modelo oferecer alguns sucessos, existem razões para cautela: a participação comunitária nem sempre é genuína ou, necessariamente, equitativa. As RPS direcionadas pela demanda deveriam, assim, ser contínuas e sistematicamente monitoradas por mecanismos apropriados, além de possuir instrumentos que garantam o aumento da capacidade de gestão das entidades intermediárias.

10) As RPS mais recentes têm obtido resultados desiguais no que diz respeito às mulheres. Alcançar a equidade de gênero na formulação e implementação de programas e projetos sociais requer atenção para diversos fatores, como a forma dos benefícios (i.e., recursos *in cash vis-à-vis in kind*, geração de emprego *vis-à-vis* oferta de

serviços, e a própria natureza das agências executoras, como ONG e/ou empresas privadas).

11) A dimensão política das RPS possui relevância considerável. Várias são formuladas especificamente em resposta a objetivos políticos, como o apoio a interesses dominantes e/ou à necessidade de mitigar a oposição a programas de ajuste econômico. Na prática, podem ser encontrados exemplos de RPS implementadas em conjunturas altamente politizadas e, outras, em situações menos politizadas.

12) As relações entre a macroeconomia e as RPS devem ser consideradas na sua formulação e implementação. Há, em geral, necessidade de se garantir que o cumprimento dos objetivos sociais seja incorporado ao centro do processo de planejamento e de gestão econômica, evitando assim que as RPS tornem-se apenas um mero instrumento *compensatório*.

S. Reddy (1998), com essas colocações, ressalta que a formulação e a implementação de RPS que possuam reais condições de alcançar seus objetivos de eficácia, eficiência e equidade constituem um exercício difícil e de alta complexidade. O autor considera que os modelos atuais de RPS não têm sido nem um sucesso universal, tampouco um fracasso retumbante. Se, por um lado, não possuem a amplitude e a eficácia necessárias para tornarem-se a *resposta governamental* aos custos sociais de ajustes ou crises econômicas, por outro, contribuem para o repertório de inovações em políticas sociais que podem agregar benefícios quando utilizadas adequadamente, como parte integrante de um programa socioeconômico mais abrangente, destinado a fomentar a equidade social.

6.1.2 A RPS Brasileira e o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza As definições de RPS apresentadas por S. Reddy em muito distanciam-se do modelo de RPS adotado em 1999 pelo Brasil, que se situa muito mais próximo da estratégia utilizada pela Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária no período 1995/1998. À semelhança da Estratégia Comunidade Solidária, a RPS do BID consiste de uma seleção de 22 ações³² destinadas à prestação de serviços sociais básicos para grupos de baixa renda. De acordo

³² São os seguintes os programas da RPS do BID: Distribuição de Livros para Alunos e Bibliotecas; Saúde do Estudante; Alimentação Escolar; Escolas Públicas de Gestão Eficiente; Complemento ao FUNDEF; Fundo de Fortalecimento da Escola; Combate a Carências Nutricionais; Farmácia Básica do SUS; Programa Nacional de Imunização; Piso Assistencial Básico do SUS; Saúde da Família; Atenção Integral à Saúde da Mulher; Manutenção do Seguro Desemprego; Abono Salarial; Qualificação Profissional; Apoio a Crianças Carentes; Apoio a Portadores de Deficiências e suas Famílias; Apoio a Pessoas Idosas; Benefícios Assistenciais a Pessoas Idosas e a Portadores de Deficiências; Apoio à Erradicação do Trabalho Infantil e Juvenil; Assistência Integral a Crianças e Adolescentes e Programa de Garantia de Renda Mínima. Vale notar que boa parte deles integrava a Estratégia Comunidade Solidária.

com documento do Ministério do Orçamento e Gestão, a referida Rede tem por objetivo:³³

- 1) “garantir a oferta programada de serviços sociais básicos voltados para grupos e áreas mais carentes, proporcionando adequada proteção social para tais segmentos na atual conjuntura de crise fiscal;
- 2) assegurar a dotação orçamentária programada para a despesa pública nestes serviços sociais básicos, buscando a melhoria de sua eficácia;
- 3) aprofundar as reformas em curso nos setores da Educação, da Previdência e Assistência Social, da Saúde e do Trabalho; e
- 4) assegurar a concessão de recursos de rápido desembolso para apoiar as medidas de estabilização da situação macroeconômica”.

A RPS brasileira consiste, assim, de um esforço para garantir que, em um momento de séria crise fiscal, recursos sejam disponibilizados com regularidade para a implementação de políticas e programas voltados para a população de menor renda. A meta contratual assinada com o BID previa, para 1999, alocação de R\$ 11 365,3 milhões para as 22 ações integrantes da RPS. Ao final de 1999, a RPS já havia contabilizado investimentos de R\$ 11 815,2 milhões, ou seja, 104% da meta prevista para todo o ano, de R\$ 11 3365,3 milhões.

Interessante notar que as condicionalidades estabelecidas no âmbito do empréstimo Programa de Reforma e Proteção Social, assinado entre a União e o BID, terminaram por representar uma alternativa ao que foi talvez a maior dificuldade da Estratégia Comunidade Solidária no período 1995/1998: a viabilização do seu *selo de prioridade* (ver item 4.1 do presente documento), ou seja, como *carimbar* os recursos destinados a programas de combate à fome e à miséria, de forma que os mesmos fossem alocados e disponibilizados nos montantes e tempo previstos. Por outro lado, a RPS do BID restringiu sua atuação à esfera federal, de forma semelhante aos *interlocutores ministeriais* da Estratégia Comunidade Solidária, não atuando diretamente na articulação e na coordenação dos programas nos níveis estaduais e municipais.

Sobre o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, pouco se pode dizer, uma vez que o mesmo ainda se encontra em análise no Congresso Nacional. Adicionalmente, a Emenda nº 1 da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (Substitutivo) remete a operacionalização do referido Fundo para lei complementar, a ser votada apenas após a aprovação do Fundo, que prevê uma alocação de no mínimo R\$ 4 bilhões ao ano, por período de 10 anos. Sua principal fonte, nos primeiros dois anos de funcionamento (18 de junho de 2000 a 18 de junho de 2002), será o equivalente a 0,08% da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) e, a partir de então, recursos equivalentes à economia de juros que se vier a obter com

³³ Rede de Proteção Social – Relatório de Avaliação Física e Financeira, junho de 1999, p.3.

as receitas de privatização, que serão destinados à políticas e programas voltados para a erradicação da fome e da miséria.³⁴ Nesse sentido, aproxima-se mais dos fundos setoriais já existentes no Brasil, como o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), ou o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), só que com destinação de recursos especificamente para ações de combate à pobreza.

O relatório que substancia o referido Substitutivo sugere, porém, que os recursos a serem alocados ao Fundo não deverão levar à criação de entidades autônomas dos ministérios sociais existentes e de outras estruturas governamentais, evitando assim a superposição de ações e, conseqüentemente, o desperdício de recursos. O estabelecimento de instituições específicas para gerir programas implementados com recursos oriundos de fundos tem sido considerado o *calcanhar de Aquiles* dessa modalidade de fundos sociais, uma vez que, ao invés de imprimir maior eficiência e eficácia a *tudo* o aparato estatal, termina por concorrer com ele, acarretando muitas vezes o próprio enfraquecimento da ação governamental. Ou, nas palavras do relator, Senador Lúcio Alcântara, “no que respeita às políticas concretas de governo, há a considerar, de um lado, o montante dos gastos do país com a chamada área social, assim como sua distribuição entre a União, os Estados e os Municípios. De outro, no interior do agregado genérico do social, as políticas com impacto direto sobre a quantidade e intensidade da pobreza. Entre estas últimas, três conjuntos de ações destacam-se, nos últimos anos: aquelas desenvolvidas no bojo do Programa Comunidade Solidária; as mudanças implementadas após a vigência da nova regra constitucional, na Previdência Rural; e, finalmente, a gama de iniciativas que combinam a entrega de um montante mínimo de renda às famílias pobres com a exigência de manutenção dos filhos na rede escolar.”

Considera-se, dessa forma, que apesar do pouco tempo de duração – quatro anos – e da grave crise fiscal que tem restringido a alocação de recursos para a área social e, particularmente, para políticas de combate à fome e à miséria, a estratégia adotada pela Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária contribuiu significativamente para o aprimoramento das ações voltadas para os segmentos mais pobres da população brasileira. Um ponto relevante no delineamento da Estratégia Comunidade Solidária foi precisamente o esforço, intencional, de buscar alternativas que minimizassem as dificuldades já então verificadas no estabelecimento de fundos sociais, seja no Brasil, seja em outros países.

Enquanto a maior parte dos fundos apoiavam – ou apóiam – programas e/ou projetos por eles mesmos implementados, com o objetivo de minimizar os custos sociais decorrentes de processos de reestruturação econômica, com ações que vão da oferta de serviços básicos a mecanismos de geração de ocupação e renda, os esforços da Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária direcionaram-se para o au-

³⁴ O Ministério da Fazenda, em *press release* de 09 de fevereiro de 2000, estima que o Fundo de Erradicação da Pobreza deverá receber aportes de aproximadamente R\$ 4 bilhões ao ano.

mento da eficiência e da eficácia de programas governamentais que, mesmo com objetivos gerais similares aos dos fundos, eram de responsabilidade dos próprios ministérios setoriais, ou de instituições a eles vinculadas.

Espera-se, assim, que a experiência acumulada pela Estratégia Comunidade Solidária sirva para o aprimoramento dos novos instrumentos de combate à fome e à miséria que ora se delineiam: a RPS brasileira e o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza poderão, assim, tornar-se valiosos diferenciais no longo processo necessário para erradicar a pobreza de nosso país.

7 CONCLUSÕES

É de se ressaltar, porém, que não existem panacéias. Ainda mais nos esforços para erradicar a fome e a miséria, fenômeno dinâmico que perpassa diversas áreas do conhecimento e, por conseguinte, das políticas públicas. “*O retrato do pobre será sempre desfochado*. Ele tem baixa renda, precárias condições de trabalho, de moradia, baixa escolaridade, dificuldade de acesso a serviços de saúde, etc. Mesmo assim, a soma dessas características não reflete, de forma precisa, a complexidade do fenômeno da pobreza e da miséria. Não é possível comparar os pobres seringueiros da Amazônia com os flagelados do Nordeste, com os desempregados da periferia de São Paulo, com os assentados em Mato Grosso do Sul ou com os pescadores do Rio Grande do Sul. Carências diferenciadas exigem políticas diferenciadas e precondições de atendimento totalmente diferenciadas. Não se trata de desenhar um único programa ou um conjunto de programas setoriais para acabar com a pobreza ou com a exclusão social na sua complexidade, nem identificar uma área específica de atuação e concertar todo o esforço em uma única área”.³⁵

Mais razoável é utilizar-se da experiência adquirida para aprimorar estratégias de combate à exclusão social. Para tanto, deve-se *admitir* as inúmeras limitações existentes em qualquer rede de atores que venha a assumir tarefa de tamanha envergadura, procurando, sempre que possível, eliminá-las ou, ao menos, reduzi-las. Assim, aos quatro princípios norteadores da Estratégia Comunidade Solidária *parceria, solidariedade, descentralização e integração e convergência das ações* – poderiam ser agregados mais quatro:

1) COMPROMETIMENTO de todos, governo e sociedade civil, com a estratégia de combate à fome e à miséria a ser implementada, sobrepondo-se a quaisquer interesses específicos;

³⁵ Anna Maria Medeiros Peliano, em depoimento prestado dia 21 de setembro de 1999 na Comissão Mista Destinada a Estudar as Causas Estruturais e Conjunturais das Desigualdades Sociais e Apresentar Soluções Legislativas para Erradicar a Pobreza e Marginalização e Reduzir as Desigualdades Sociais e Regionais.

2) **PERSEVERANÇA** qualquer estratégia de combate à fome e à miséria não apresentará resultados no curto e médio prazos, independentemente de sua eficiência e eficácia, como bem o demonstra o processo iniciado pelo CONSEA, ainda em 1993;

3) **GRADUALISMO** o processo de implementação de políticas de combate à fome e à miséria deve ser continuamente aprimorado e ampliado, utilizando-se, sempre que possível, os ensinamentos obtidos com experiências adquiridas; e

4) **MULTIPLICIDADE** não existirá, jamais, um fundo, um programa, ou mesmo uma política que, isoladamente, permita romper com o círculo vicioso da exclusão social; isso somente se dará com a compreensão de todos de que inúmeras ações devem ser implementadas concomitantemente.

ANEXO 1

MAPA DAS AÇÕES DE COMBATE À FOME E À MISÉRIA

- 1) POLÍTICA ECONÔMICA
 - a) Ministério da Fazenda (MF)
 - i) garantia de liberação regular dos recursos para os programas prioritários;
 - ii) retomada do desenvolvimento;
 - iii) captação de recursos adicionais; e
 - iv) apoio dos bancos oficiais aos projetos de investimentos selecionados.
 - b) Ministério do Trabalho (MTB)
 - i) ação estratégica para geração de empregos;
 - ii) ação emergencial para a crise do desemprego;
 - iii) aumento do poder aquisitivo dos salários;
 - iv) redimensionamento do seguro-desemprego e do abono salarial; e
 - v) ampliação do programa de alimentação do trabalhador.
 - c) Ministério da Agricultura e Reforma Agrária (MARA)
 - i) estímulo à produção de alimentos (i.e., preços mínimos, pesquisa, extensão rural);
 - ii) utilização de estoques públicos para regular preços e para programas alimentares;
 - iii) ações de combate ao desperdício agrícola;
 - iv) assentamento de trabalhadores rurais de baixa renda;
 - v) assistência aos pequenos produtores rurais; e
 - vi) programas de abastecimento para populações pobres.
 - d) Secretaria de Planejamento e Orçamento da Presidência da República (SEPLAN/PR)
 - i) coordenação das ações a cargo do governo; e
 - ii) reavaliação do orçamento de 1993 e proposta para 1994.
 - e) Ministério da Indústria e do Comércio (MI)
-

i) acordos nas Câmaras Setoriais (agroindústria, construção civil, construção naval, automotiva); e

ii) apoio a micro e pequenas empresas.

f) Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT)

i) desenvolvimento de tecnologia na área de comercialização de alimentos.

2) POLÍTICA SOCIAL

a) Ministério da Saúde (MS)

i) Programa de Atenção Integrada ao Desnutrido (Leite é Saúde); e

ii) ampliação do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN).

b) Ministério do Bem-Estar Social – MBES

i) programas de habitação para a população de baixa renda (Morar Município e Habitar-Brasil);

ii) programas de saneamento básico (PROSIM e PROSEGE);

iii) assistência às crianças, adolescentes, idosos e portadores de deficiência carentes; e

iv) distribuição de excedentes de estoques governamentais de alimentos.

c) Ministério da Educação (MEC)

i) descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar; e

ii) engajamento das universidades na Ação da Cidadania Contra a Miséria e Pela Vida.

d) Ministério da Cultura (MINC)

i) movimento de conscientização nacional; e

ii) campanhas de arrecadação de recursos.

3) POLÍTICA DE INFRA-ESTRUTURA

a) Ministério dos Transportes

i) recuperação de rodovias para movimentação da safra agrícola; e

ii) prioridades nas obras intensivas em mão-de-obra.

b) Ministério das Minas e Energia (MME)

i) subsídio ao gás de cozinha;

ii) programas de sistemas integrados de energia/alimentos; e

iii) tarifas elétricas diferenciadas.

c) Ministério das Comunicações (MC)

- i) apoio à mobilização da sociedade e campanhas de arrecadação de recursos; e
- ii) expansão da infra-estrutura de comunicação na área de comercialização agrícola.

4) ORDENAMENTO TERRITORIAL

a) Ministério do Meio Ambiente (MMA)

- i) apoio às atividades pesqueiras;
- ii) preservação do meio ambiente; e
- iii) prioridade aos programas ambientais intensivos em mão-de-obra.

b) Ministério da Integração Regional (MIR)

- i) Programa de Irrigação para Produção de Alimentos Básicos (PBASE);
- ii) Programa de Apoio à Pequenas Comunidades Rurais (PAC/FUMAC); e
- iii) frentes de trabalho no Nordeste.

5) FUNÇÕES CLÁSSICAS DO GOVERNO

a) Ministério da Justiça – MJ

- i) combate ao abuso do poder econômico.

b) Ministério das Relações Exteriores (MRE)

- i) mobilização de ajuda internacional; e
- ii) intercâmbio de experiências com outros países.

c) Ministérios Militares – da Marinha, do Exército, da Aeronáutica e Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA)

- i) cooperação em programas de transportes e distribuição de alimentos; e
- ii) criação de *tiros de guerra* em áreas carentes.

d) Secretaria de Administração Federal da Presidência da República – SAF/PR

- i) capacitação e treinamento de servidores públicos.
-

ANEXO 2

PROPOSTA PRELIMINAR DE ORÇAMENTO DA POBREZA¹

Proposta de Orçamento Geral da União (OGU/2000) – Programas que Beneficiam Diretamente a População de Menor Renda, por Ministério² Presidência da República

Programa	Nome	Valor (R\$)
0071	Comunidade Ativa	2 500 000,00
0121	Nosso Bairro ³	24 340 880,00
0122	Saneamento é Vida	15 516 244,00
0128	Morar Melhor	219 825 000,00
Total		262 182 124,00

Ministério da Educação

Programa	Nome	Valor (R\$)
0040	Aceleração da Aprendizagem ⁴	1 956 760 282,00
0041	Crédito Educativo	948 000 000,00
0042	Escola de Qualidade para Todos	380 129 849,00
0044	Desenvolvimento da Educação Profissional	552 288 710,00
0047	Educação de Jovens e Adultos	26 883 989,00
0668	Paz nas Escolas	1 000 000,00
Total		3 865 062 830,00

¹ A elaboração da proposta de Orçamento da Pobreza contou com a contribuição de Paulo Roberto Paiva.

² Em alguns dos programas listados não foram incluídos os valores, uma vez que esses programas não se destinam, exclusivamente, a ações que tenham por objetivo beneficiar as camadas de menor renda da população.

³ Ações de habitação e saneamento para famílias que tenham renda de até três salários mínimos.

⁴ Objetivos: assegurar a equidade nas condições de acesso, permanência e êxito escolar do aluno no ensino fundamental. Principais ações: merenda escolar; transporte escolar; assistência médica; distribuição de bibliotecas; ações de rádio e TV; livro didático; equipamento de informática, dentre outras.

Ministério da Agricultura e do Abastecimento

Programa	Nome	Valor (R\$)
0069	Cesta de Alimentos	100 616 000,00
0351	Agricultura Familiar (PRONAF)	48 677 000,00
Total		149 293 000,00

Ministério da Ciência e Tecnologia

Programa	Nome	Valor (R\$)
0012	Pesquisa e Desenvolvimento em Saúde	—
Total		

Ministério da Fazenda

Programa	Nome	Valor (R\$)
0351	Agricultura Familiar ⁵	—
0774	Desenv. Administ. Fiscal de Estados e Munic.	—

Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

Programa	Nome	Valor (R\$)
0419	Desenv. de Micro, Peq. e Med. Empresas ⁶	20 157 000,00
Total		20 157 000,00

Ministério da Justiça

Programa	Nome	Valor (R\$)
0073	Combate Abuso e Explor. Sexual de Cr. e Adol.	148 500,00
0152	Reinserção Social do Adol. Conflito com a Lei	11 531 156,00
0153	Defesa dos Direitos da Criança e do Adol.	5 109 921,00
0668	Paz nas Escolas ⁷	1 170 000,00
0699	Defesa Jurídica Gratuita	838 000,00
Total		18 797 577,00

⁵ Recursos de Operações Especiais de Crédito – Banco do Brasil.

⁶ Objetivos: promover o fortalecimento da micro, pequena e média empresa via ampliação das linhas de crédito, acesso a novas tecnologias, capacitação e oferta de aval.

⁷ Possui ainda R\$ 1 000 000,00 alocados no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Ministério de Minas e Energia

Programa	Nome	Valor (R\$)
0273	Energia das Pequenas Comunidades	30 000 000,00
Total		30 000 000,00

Ministério da Previdência e Assistência Social

Programa	Nome	Valor (R\$)
0042	Escola de Qualidade para Todos	100 000 000,00
0065	Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência	2 250 574 381,00
0066	Valorização e Saúde do Idoso ⁸	1 054 925 037,00
0067	Atenção à Criança	247 865 061,00
0068	Erradicação do Trabalho Infantil	113 399 200,00
0070	Centros de Juventude	13 144 800,00
0073	Combate Abuso e Explor. Sexual Cr. e Adol.	5 100 000,00
Total		3 785 008 479,00

Ministério das Relações Exteriores

Programa	Nome	Valor (R\$)
0684	Cooperação Científica e Tecnológica Internacional	—

Ministério da Saúde

Programa	Nome	Valor (R\$)
0001	Saúde da Família ⁹	2 469 049 491,00
0008	Alimentação Saudável ¹⁰	176 000 000,00
0012	Pesquisa e Desenvolvimento em Saúde	—
0021	Saúde da Mulher ¹¹	9 677 100,00
0027	Saúde da Criança e Aleitamento Materno	14 216 474,00
0065	Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência	4 442 400,00
0066	Valorização e Saúde do Idoso ¹²	53 450 000,00
0119	Saneamento Básico	196 030 000,00
Total		2 922 865 465,00

⁸ Pagamento de renda vitalícia por idade (R\$ 542 512 000,00) e pagamento de benefícios de prestação continuada à pessoa idosa (R\$ 469 724 840,00).

⁹ Programa Agentes Comunitários de Saúde (PACS).

¹⁰ Combate à desnutrição e micronutrientes.

¹¹ Pré-natal.

¹² Adicionar aos recursos alocados no MPAS.

Ministério do Trabalho e do Emprego

Programa	Nome	Valor (R\$)
0044	Desenvolvimento da Educação Profissional	30 000 000,00
0068	Erradicação do Trabalho Infantil ¹³	1 849 200,00
0101	Qualificação Profissional do Trabalhador	497 485 045,00
0103	Geração de Emprego e Renda	26 677 000,00
0107	Errad. Trabalho Escravizador e Degradante	925 000,00
Total		556 936 245,00

Ministério dos Transportes

Programa	Nome	Valor (R\$)
0222	Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros	360 688 367,00
Total		360 688 367,00

Ministério das Comunicações

Programa	Nome	Valor (R\$)
0253	Serviços de Comunicação de Massa	—
0254	Telefonia Fixa	—

Ministério da Cultura

Programa	Nome	Valor (R\$)
0168	Livro Aberto	14 534 425,00
Total		14 534 425,00

Ministério do Meio Ambiente

Programa	Nome	Valor (R\$)
0495	Pro-Água/Gestão	—
0502	Amazônia Sustentável (Solidária) ¹⁴	50 000,00
Total		50 000,00

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Programa	Nome	Valor (R\$)
0071	Comunidade Ativa	8 000 000,00
Total		8 000 000,00

¹³ Adicionar aos recursos alocados no MPAS.

¹⁴ Promoção do desenvolvimento da Amazônia com uso sustentável dos seus recursos naturais.

Ministério Extraordinário de Política Fundiária

Programa	Nome	Valor (R\$)
0135	Novo Mundo Rural ¹⁵	931 264 000,00
0137	Emancipação de Assentamentos Rurais	90 482 000,00
0351	Agricultura Familiar (PRONAF)	193 285 000,00
Total		1 215 031 000,00

Ministério dos Esportes e do Turismo

Programa	Nome	Valor (R\$)
0073	Combate ao Abuso e Explor. Sexual da Cr. e Adol.	760 000,00
0180	Esporte Solidário (10 a 24 anos)	18 987 025,00
0182	Esporte Direito de Todos ¹⁶	38 011 034,00
Total		57 758 059,00

Ministério da Defesa

Programa	Nome	Valor (R\$)
0120	Desenvolvimento Social Faixa de Fronteira	1 000 000,00
0643	Calha Norte ¹⁷	3 763 000,00
0645	Assist. e Coop. Marinha à Sociedade Civil	500 000,00
0646	Assist. e Coop. Aeronáutica à Socied. Civil	160 044,00
Total		5 423 044,00

Ministério da Integração Nacional

Programa	Nome	Valor (R\$)
0071	Comunidade Ativa	2 887 000,00
0379	Irrigação e Drenagem	—
0800	Desenvolvimento da Região Nordeste ¹⁸	21 182 924,00
Total		24 069 924,00

¹⁵ Inclui o Programa 0136 – Novo Mundo Rural – Consolid. de Assent. (R\$ 188 750 000,00).

¹⁶ O total compreende tanto os recursos do Ministério (R\$ 9 344 034,00) como os de “Transferência para Estados e Municípios” (R\$ 28 667 000,00).

¹⁷ Fixar o homem no campo, apoio a comunidades carentes, etc.

¹⁸ Programa de Apoio ao Pequeno Produtor (PAPP).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BEGHIN, Nathalie. Uma Avaliação da Focalização e da Convergência das Ações nos Municípios Prioritários – 1997 (Informe à XXI Reunião do Conselho). IPEA. – Brasília: ago. 1998.
- BUSINESSWEEK. – Estados Unidos, jun. 15. 1992.
- BUSTELO, E.S. e ISUANI, Aldo. *El Ajuste en su Labirinto: Fondos Sociales y Política Social en América Latina*. UNICEF, Documento de Trabajo no. 5. – Buenos Aires, Argentina: nov. 1995.
- COMUNIDADE SOLIDÁRIA. Secretaria-Executiva. Uma Estratégia de Ação para o Combate à Fome e à Miséria: Um Relato Preliminar das Ações de Governo em 1995. – Brasília: fev. 1996.
- _____. Sistema de Acompanhamento: Levantamento Realizado Junto aos Municípios. – Brasília: set. 1997.
- _____. As Ações de Governo da Comunidade Solidária – Brasil Solidário: Uma Proposta para Discussão. – Brasília: dez. 1998.
- _____. Notas e Documentos Diversos Referentes ao Processo de Implantação da Estratégia Comunidade Solidária. – Brasília: 1995-98.
- _____. Programa de Apoio ao Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável: Estratégia de Parceria na Luta Contra a Pobreza e a Exclusão Social. – Brasília: fev. 1999.
- COMUNIDADE SOLIDÁRIA e IPEA. *Cursos de Capacitação, Volumes 1, 2 e 3*. – Brasília: 1998.
- COMUNIDADE SOLIDÁRIA, IPEA e IBAM. *Conselhos Municipais e Políticas Sociais*. – Rio de Janeiro: 1997.
- CORREIO BRAZILIENSE. – Brasília: 27 jul. 1996.
- COSTA-FILHO, Alfredo. *Política de Redução da Pobreza na América Latina: Avaliação de Algumas Experiências*. PNUD e UNICEF. – Brasília, set. 1999.
- CRUSIUS, Yeda R., SOUZA, Herbert de, MORELLI, D. Mauro, PELIANO, Anna M.T.M., PAIVA, Denise M.F. e BRANT, Josenilda A.C. *Plano de Combate à Fome e à Miséria: Princípios, Prioridades e Mapa das Ações de Governo*. IPEA. Brasília: abr. 1993.
- DRAIBE, Sônia M., MACEDO, Sandra, VIANNA, Ana L., SILVA, Tarsila L., RIBEIRO, Vanda. *Análise Qualitativa de Programas Inovadores da Comunidade Solidária*. – São Paulo: jul. 1998.
- FRENTE PARLAMENTAR DE AÇÃO PELA CIDADANIA. Documento de Criação da Frente Parlamentar de Ação pela Cidadania. – Brasília: 1993.
-

- GLAESSNER, Philip J., LEE, Kye W., SANT'ANNA, Anna M., ST. ANTOINE, J.-J. *Poverty Alleviation and Social Investment Funds – The Latin American Experiences*. World Bank Discussion Papers, no. 261. – Washington, D.C., Estados Unidos: 1994.
- IBAM, IPEA e PNUD. Avaliação da Estratégia Comunidade Solidária, Volume 1: Síntese da Avaliação. Rio de Janeiro: mai. 1998.
- IBAM, IPEA, PNUD, BID E UNICEF. Avaliação da Estratégia Comunidade Solidária – 2ª Fase, Volume 8: Síntese da Avaliação. Rio de Janeiro: set. 1999.
- IPEA. Programa de Combate à Fome e à Pobreza: A Comunidade Solidária. – Brasília: dez. 1994.
- _____. Comunidade Solidária: Informe à IV Reunião do Conselho. – Brasília: 1995a.
- _____. Comunidade Solidária: Informe à V Reunião do Conselho. – Brasília: 1995b.
- _____. Comunidade Solidária: Informe à VI Reunião do Conselho. – Brasília: 1995c.
- _____. Comunidade Solidária: Informe à IX Reunião do Conselho. – Brasília: ago. 1996.
- _____. Comunidade Solidária: Informe à XII Reunião do Conselho. – Brasília: 1997a.
- _____. Comunidade Solidária: Informe à XV Reunião do Conselho. – Brasília: 1997b.
- _____. Comunidade Solidária: Informe à XVI Reunião do Conselho. – Brasília: 1997c.
- _____. Comunidade Solidária: Informe à XIX Reunião do Conselho – Relatório das Ações Governamentais 1997. – Brasília: 1998a.
- _____. Comunidade Solidária: Informe à XXI Reunião do Conselho. – Brasília: 1998b.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA. Como será o Fundo de Combate à Pobreza. Press Release. – Brasília: fev. 2000.
- MINISTÉRIO DO ORÇAMENTO E GESTÃO – MOG. Secretaria de Planejamento e Avaliação. *Rede de Proteção Social – Relatório de Avaliação Física e Financeira*. – Brasília: dez. 1999.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E DO ORÇAMENTO – MPO. *Orçamento Geral da União – OGU/2000*. – Brasília: set. 1999.
- PELIANO, Anna M.T.M., coord. *O Mapa da Fome: Subsídios à Formulação de uma Política de Segurança Alimentar*. IPEA (Documento de Política no. 14). – Brasília: mar. 1993.
- _____. coord. *O Mapa da Fome II: Informações sobre a Indigência por Municípios da Federação*. IPEA (Documento de Política no. 15). – Brasília: mai. 1993.
- _____. coord. *Um Balanço das Ações de Governo no Combate à Fome e à Miséria*. IPEA. – Brasília: 1993.
- _____. coord. *II Balanço das Ações de Governo no Combate à Fome e à Miséria*. IPEA. – Brasília: dez. 1994.
- PELIANO, Anna M.T.M., RESENDE, L.F. de Lara e BEGHIN, Nathalie. *O Comunidade Solidária: Uma Estratégia de Combate à Fome e à Miséria*. IPEA, Planejamento e Políticas Públicas – PPP, Volume 12. Brasília: jun/dez. 1995.

- REDDY, Sanjay. *Social Funds in Developing Countries: Recent Experiences and Lessons*. UNICEF Staff Papers – Evaluation, Policy and Planning Series. – Nova Iorque, Estados Unidos: jun. 1998.
- RESENDE, L.F. de Lara. coord. *Sistema Bancos do Povo: Uma Proposta*. IPEA e SECRETARIA-EXECUTIVA DA COMUNIDADE SOLIDÁRIA. – Brasília: set. 1995.
- _____. *Comunidade Solidária: Uma (Nova) Estratégia de Combate à Fome e à Miséria?* Interface: Políticas Sociais & Desenvolvimento. NAPP/UNICEF, Vol. 1. – Rio de Janeiro: jun. 1999.
- TOMICH, Frederico A., MAGALHÃES, Luís C.G., GUEDES, Eduardo M. e CARVALHO, Alexandre X.Y.. *Desoneração do ICMS da Cesta Básica*. IPEA. Planejamento e Políticas Públicas, Vol. 17 – Brasília: jun. 1998.
- SENADO FEDERAL. Mensagem nº 98, de 1999. – Brasília: abr. 1999.
- _____. Parecer nº 51, de 2000, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. – Brasília: fev. 2000.
- _____. Secretaria-Geral da Mesa. Subsecretaria de Taquigrafia. Serviço de Comissões. Notas Taquigráficas da Comissão Mista Especial Destinada a Estudar as Causas Estruturais e Conjunturais das Desigualdades Sociais e Apresentar Soluções Legislativas para Erradicar a Pobreza e Marginalização e Reduzir as Desigualdades Sociais e Regionais. – Brasília: set. 1999.
- SILVA, Enid R.A. e Cruz, Johil A.C. A Comunidade Solidária nos Assentamentos de Trabalhadores Rurais no Estado de Mato Grosso do Sul (Subsídios para a IX Reunião do Conselho). – Brasília: ago. 1996.
- SILVA, Luiz Inácio Lula da. *Urgência no Combate à Miséria*. Folha de São Paulo, Caderno 1, pag. 3. – São Paulo: 24 out. 1999.
- SIRI, Gabriel. *Los Fondos de Inversión Social en America Latina*. Revista de La CEPAL 59. – Santiago, Chile: ago. 1996.
- UNDP. *Human Development Report 1999*. – Nova Iorque, Estados Unidos, 1999.
- UNICEF e IBGE. Municípios Brasileiros – Crianças e suas Condições de Sobrevivência. – Rio de Janeiro: 1994.
-