



UFRJ

POLÍTICAS DE COMBATE À POBREZA NO BRASIL: UMA ANÁLISE DAS
ESTRATÉGIAS DO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Helenice Vieira de Andrade

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Isabel de Assis Ribeiro de Oliveira

Rio de Janeiro
Dezembro de 2004

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

POLÍTICAS DE COMBATE À POBREZA NO BRASIL: UMA ANÁLISE DAS ESTRATÉGIAS
DO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Helenice Vieira de Andrade

Orientadora: Isabel de Assis Ribeiro de Oliveira

Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-graduação em
Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, da Universidade Federal do
Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título
de Mestre em Ciência Política.

Aprovada por:

Presidente, Prof^a. Isabel de Assis Ribeiro de Oliveira

Prof^a. Célia de Andrade Lessa Kerstenetzky

Prof^a. Maria Lúcia Teixeira Werneck Vianna

Rio de Janeiro
Dezembro de 2004

Andrade, Helenice Vieira de.

Políticas de combate à pobreza no Brasil: Uma análise das estratégias do governo Fernando Henrique Cardoso/ Helenice Vieira de Andrade. - Rio de Janeiro: UFRJ/ IFCS, 2004.

xi, 182f.: 30 cm.

Orientadora: Isabel de Assis Ribeiro de Oliveira

Dissertação (mestrado) – UFRJ/ IFCS/ Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, 2004.

Referências Bibliográficas: f. 138-141.

1. Políticas públicas. 2. Políticas sociais. 3. Pobreza. 4. Focalização. 5. Burocracia. I. Oliveira, Isabel de Assis Ribeiro de. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Programa de Pós-graduação em Ciência Política. III. Políticas de combate à pobreza no Brasil: Uma análise das estratégias do governo Fernando Henrique Cardoso.

RESUMO

POLÍTICAS DE COMBATE À POBREZA NO BRASIL: UMA ANÁLISE DAS ESTRATÉGIAS DO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Helenice Vieira de Andrade

Orientadora: Isabel de Assis Ribeiro de Oliveira

Resumo da Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

O estudo aqui apresentado buscou estabelecer, em caráter exploratório, fatores de ordem político-institucional que limitam a eficácia das políticas de combate à pobreza no Brasil, empreendidas pelo governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Para tanto, fez-se um recorte das três estratégias implementadas nessa administração com vistas à redução da fome, da pobreza e da desigualdade social no país: a Comunidade Solidária, a Comunidade Ativa e o Projeto Alvorada, enfocando-se especialmente os processos de formulação e implementação das políticas. O estudo, além de descrever e oferecer uma primeira análise das três políticas selecionadas, procura estimar também as possibilidades de superação dos entraves aqui diagnosticados, quanto ao tempo e condições necessárias para essa superação.

Palavras-chave: políticas públicas, políticas sociais, pobreza, focalização, burocracia.

Rio de Janeiro
Dezembro de 2004

ABSTRACT**POLÍTICAS DE COMBATE À POBREZA NO BRASIL: UMA ANÁLISE DAS ESTRATÉGIAS
DO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO**

Helenice Vieira de Andrade

Orientadora: Isabel de Assis Ribeiro de Oliveira

Abstract da Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

This dissertation, of an exploratory character, aims to establish those political/institutional factors that limited the effectiveness of the poverty policies undertaken by the Brazilian government of Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). In order to accomplish this intent, three strategies implemented in this administration oriented to the reduction of hunger, poverty and social inequality in the country were analysed: Comunidade Solidária, Comunidade Ativa and Projeto Alvorada. The main focus was directed to formulation and implementation processes. The main hypothesis is that strategies implemented by the Cardoso administration presented only punctual alterations in the format of existing social policies. Efforts to reduce poverty took as their base existing social programs, and a net of governamental agencies and institutions of civil society was created in order to obtain the required institutional interaction to reduce poverty. There is no evidence that new mechanisms for increased effectiveness in institutional cooperation were developed. An institutional imbroglio seems to express what did occur in this period, due to the difficult pattern of interaction among main political actors. Besides describing and briefly analyzing the three selected programs, this research also estimates, in terms of timing and required conditions, the possibility of overcoming main limits to a more effective policy.

Key words: *public policies, social policies, poverty, bureaucracy, focalization.*

Rio de Janeiro
Dezembro de 2004

AGRADECIMENTOS

Expresso aqui minha gratidão a todos aqueles que me acompanharam nesta jornada e que, direta ou indireta, contribuíram para a realização deste estudo:

À minha orientadora, Isabel de Assis Ribeiro de Oliveira, pela dedicação na orientação e condução precisa deste trabalho.

A Edson de Oliveira Nunes, pela oportunidade de integrar sua equipe de pesquisadores do Instituto Databrasil – Ensino e Pesquisa (Universidade Candido Mendes-RJ) e cujo apoio financeiro e institucional me permitiu, além de cursar o mestrado, realizar grande parte da investigação empírica aqui apresentada.

À Maria Antonieta Parahyba Leopoldi pelo estímulo dado, ainda na graduação em Ciências Sociais na Universidade Federal Fluminense, para enfrentar este desafio.

A todos os companheiros e amigos do Instituto Databrasil – Ensino e Pesquisa, em especial a André Nogueira, Cátia Costa, David Moraes, Enrico Martignoni, Fabiana Coutinho, Leandro Molhano, Márcia Marques e Pedro Paulo Nascimento pelo estímulo, compreensão e todo apoio recebido ao longo deste trabalho.

Ao amigo Luiz Carlos pelo carinho, inestimável compartilhar de idéias e estímulo constante para seguir sempre em frente nesta jornada.

À minha família, por compreender minhas constantes ausências, o atropelo dos últimos anos e as horas roubadas do seu convívio para dedicar a elaboração deste estudo.

Aos amigos Jaciara, Nébia, Iêsa, Sandro, Carlos, Sandra Paula, Cláudio, Andréia Tereza, Bruno, Reginaldo, Alexandre, Verônica e Fábio Augusto, entre tantos outros, que, apesar das minhas ausências e do convívio precário, ainda são grandes e fiéis amigos.

Não pouparemos esforços para libertar os nossos semelhantes, homens, mulheres e crianças, das condições abjetas e desumanas da pobreza extrema, à qual estão submetidos atualmente mais de 1 bilhão de seres humanos. Estamos empenhados em fazer do direito ao desenvolvimento uma realidade para todos e em libertar toda a humanidade da carência.

ONU, Declaração do Milênio, Nações Unidas, Nova York, 8 de setembro de 2000

Aos meus pais,
Dedico este trabalho pelo exemplo de força e coragem
na superação dos obstáculos e adversidades da vida.

SUMÁRIO

Introdução	1
Capítulo 1. Políticas públicas, políticas sociais e pobreza: alguns conceitos	18
Políticas públicas	
Políticas sociais	
A pobreza no final do século XX: um problema a ser enfrentado	
Capítulo 2. Política Social no Brasil: avanços e retrocessos a partir da Constituição Federal de 1988	36
As restrições do padrão de proteção social brasileiro nos anos 1990	
Os resultados da política de ajuste econômico do governo Collor de Melo e o seu legado para a administração Fernando Henrique Cardoso	
A retomada das políticas sociais no Brasil: principais eixos, diretrizes e objetivos do governo Fernando Henrique Cardoso	
<i>O processo de descentralização das políticas sociais de caráter universal</i>	
<i>O embate entre a universalização e a focalização das políticas sociais no Brasil</i>	
Capítulo 3. As estratégias de combate à pobreza do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)	56
O arcabouço institucional da política de combate à pobreza no Brasil	
A gênese da estratégia da Comunidade Solidária (1995-1998)	
<i>O desenho institucional da Comunidade Solidária, seus princípios e objetivos</i>	
<i>Objetivos específicos e áreas de atuação da Comunidade Solidária</i>	
<i>Metodologia para a seleção dos municípios prioritários da Comunidade Solidária</i>	

<i>Sistemas de acompanhamento gerencial</i>	
Identificação das restrições ao funcionamento da Comunidade Solidária	
<i>Restrições oriundas da esfera institucional</i>	
<i>As restrições oriundas da esfera orçamentária</i>	
Os resultados da avaliação do Ibam	
A ascensão da Comunidade Ativa (1999): redefinição do papel, da estrutura e dos eixos de atuação da Comunidade Solidária	
O Projeto Alvorada (2000-2002): A busca por uma nova estratégia de combate à pobreza no Brasil	
<i>A missão, os objetivos e a seleção dos programas do Projeto Alvorada</i>	
<i>O modelo de gestão e os recursos orçamentários do Projeto Alvorada</i>	
<i>A estratégia de implementação do Projeto Alvorada</i>	
<i>Algumas observações sobre o Projeto Alvorada</i>	
Considerações finais	128
Referências bibliográficas	138
Anexo I. Comunidade Solidária - Mapa das Ações de Combate à Fome e à Miséria	142
Anexo II. Projeto Alvorada - Ações da Seas por Ministério	146
Anexo III. Decreto de criação do Programa Comunidade Solidária	151
Anexo IV. Decreto que introduziu alterações no Conselho da Comunidade Solidária	157
Anexo V. Decreto de criação do Projeto Alvorada	162
Anexo VI. Metodologia, dados técnicos e roteiros das entrevistas realizadas	165

Introdução

É possível tornar a política social brasileira mais eficaz, no sentido de que todo cidadão brasileiro, independente do seu nível de renda e de sua inserção na estrutura produtiva do país, tenha acesso real, e não apenas formal, ao aparato institucional de programas e ações sociais existentes no âmbito federal, executados ou não pelo governo central?

Em 1988 o Congresso Nacional promulgou uma nova Carta Constitucional para o Brasil, pela qual a sociedade brasileira optou pela universalização dos direitos sociais, alguns deles essenciais para o desenvolvimento, não apenas da população brasileira, mas do país enquanto nação, como o acesso à educação, à saúde, à previdência e à assistência social. No entanto, após dezesseis anos de vigência da Constituição de 1988, persiste ainda um enorme déficit no acesso aos serviços sociais que, minimamente, o Estado brasileiro deveria estar garantindo a cada um dos seus cidadãos.

Ainda nos deparamos, diariamente, com milhões de brasileiros à margem do desenvolvimento econômico, à margem da economia de *mercado*, sobrevivendo em situação de completo abandono por parte do Estado. Vagueiam pelas cidades e pelos campos do país milhares de brasileiros em busca de abrigo, trabalho, alimento, saúde e educação. O que fazer ao nos depararmos com uma situação que, em tese, não deveria mais existir?

O nível de pobreza da população brasileira, nossa profunda desigualdade social¹ e a precariedade dos serviços sociais que nos é ofertado, frente às potencialidades do país, me impulsionaram a empreender esta investigação. Afinal, que fatores emperram nossas políticas sociais, em especial aquelas destinadas à

¹ De acordo com o Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil, publicado em 2003, nosso Índice de Gini em 2000 era de 0,65. O Índice de Gini é usado para identificar o nível de desigualdade social de um país. Quanto mais próximo de 0 menor é a desigualdade e quanto mais próximo de 1 maior é a desigualdade social verificada. O Atlas se encontra disponível para download em <http://www.undp.org.br>.

redução da pobreza, impedindo que os recursos despendidos pelo governo federal cheguem de forma mais eficaz a todos, mas, em especial, até aqueles segmentos mais marginalizados da população? Será que o problema reside em um *baixo nível de recursos* aplicados pelo Estado? Será que as políticas são realmente *mal direcionadas e mal desenhadas*, daí não atingirem o público ao qual se destinam? Haveria ainda algum aspecto que, isolado ou aliado aos que acabo de citar, reduz a eficácia e o escopo das políticas de combate à pobreza no Brasil?

Num primeiro momento desta investigação, influenciada por uma corrente que defende uma maior focalização das políticas sociais nos segmentos mais carentes da população, busquei identificar se o uso de indicadores sociais no mapeamento do público alvo e das carências da população seria um instrumento capaz de tornar mais racional o gasto social do governo.² Meu objetivo era verificar se um adequado mapeamento da população brasileira mais carente, contemplando sua distribuição territorial, os tipos de carência mais comuns e características como idade, gênero, cor, grau de instrução, nível de renda e condições de saúde poderia tornar mais eficaz o aparato de política social do governo, fazendo com que cada política ou ação governamental chegasse efetivamente até o público para o qual fosse originalmente formulado. Alguns analistas sustentam que um dos problemas das políticas sociais brasileiras é de que, apesar da escassez de recursos, as verbas públicas destinadas para a área social são direcionadas para segmentos sociais menos vulneráveis (em outras palavras, não-pobres). Outro problema é que não se tem um quadro exato da pobreza no país, não havendo uma identificação muito precisa da população que se encontra em situação de carência extrema. Assim, de acordo com alguns especialistas, as políticas sociais brasileiras deveriam ser reformuladas no sentido de se buscar atender especificamente a população mais

² Ao usar a expressão *tornar mais racional o gasto social do governo* meu objetivo não é o de propor um viés mais focalizador das políticas sociais e sim de que os recursos orçamentários do governo destinados à política social sejam, efetivamente, gastos com ações na área social que minimizem as carências de grande parte da população brasileira e que não sejam desviados para outras áreas de atuação governamental.

carente do país, a partir de uma identificação precisa de suas necessidades. Com isso se estaria gastando melhor os recursos públicos, reduzindo a pobreza e a desigualdade social no país. Portanto, a questão básica que guiou esta pesquisa no primeiro momento foi: o uso de indicadores sociais pode tornar mais eficaz³ a política social e mais racional o gasto público?

Elegi, para fazer essa primeira aproximação do meu objeto de estudo, que naquele momento era a baixa eficácia das políticas sociais no Brasil, o Índice de Desenvolvimento Humano - IDH e o seu uso em programas de combate à pobreza no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Inicialmente o estudo se limitaria a identificar alguns programas em que esse índice estivesse presente no momento de sua formulação, de modo a estabelecer a importância do IDH para a delimitação da ação do Estado no combate à pobreza (ou seja, para a melhor focalização das carências da população) e verificar as possibilidades reais de que um programa formulado nessas bases fosse mais eficaz, atingindo a população e as demandas para a qual foi originariamente proposto.

Com base nesses objetivos a investigação foi direcionada para a análise do Projeto Alvorada, programa do governo federal implementado entre 2000 e 2002 com o objetivo de reduzir as desigualdades sociais e regionais do Brasil e cujo critério de seleção de municípios para participarem do programa era terem baixos índices de desenvolvimento humano. Por sua vez os programas selecionados para combater a pobreza e a desigualdade social e regional foram aqueles que, nas dimensões aferidas pelo IDH (saúde, educação e renda) atuam diretamente na elevação do índice.⁴

³ Pode-se dizer que eficácia, eficiência e efetividade social são termos complementares quando se pensa em políticas públicas. Entendo por eficaz aquele programa ou política que atinge os objetivos previamente definidos. Por eficiência pode-se entender a melhor forma de se realizar uma atividade com os recursos disponíveis e por efetividade social a capacidade do programa ou política de atender às expectativas da sociedade ao qual se destina. Assim, será com esta percepção que estes termos serão usados ao longo do trabalho aqui apresentado.

⁴ De acordo com o Pnud, o principal critério para a classificação dos países no ranking de desenvolvimento humano é o IDH. Estes são classificados em três

Tendo no horizonte da pesquisa o uso do Índice de Desenvolvimento Humano como instrumento para delimitar áreas de ação prioritária do Estado no combate à pobreza, me vi instigada a estudar e melhor compreender o IDH em si mesmo, suas origens, sua conformação e sua utilização enquanto instrumento de aferição e mensuração das condições de vida de uma população e de apoio à formulação de políticas públicas.

Da pesquisa bibliográfica realizada foi possível concluir que a necessidade de ampliação do conceito de pobreza e de desenvolvimento humano é o que se encontra na base da construção teórica do IDH. Os estudos voltados para esse fim remontam aos anos 1970 e 1980, centrados nos trabalhos desenvolvidos por Sen⁵ em busca de novos conceitos sobre pobreza e desigualdade social, e pelos técnicos do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - Pnud, que buscaram elaborar, a partir de estudos que já haviam sido feitos nos anos 1960 pelo Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento Social das Nações Unidas - UNRISD,⁶ um indicador social que abrangesse diversos aspectos do desenvolvimento humano. Dessa forma seria possível substituir o PIB *per capita* como indicador do nível de desenvolvimento sócio-econômico e de bem estar social de uma população.

Conforme indica Januzzi,⁷ a necessidade de substituição do PIB *per capita* por um indicador, ou um conjunto de indicadores mais abrangente, surge também das crescentes evidências, nos anos 1960, de descompasso entre crescimento econômico e melhoria das condições de vida da população nos países do Terceiro

grupos: países de desenvolvimento humano elevado, com valores de IDH iguais ou superiores a 0,800; países de desenvolvimento humano médio, com valores entre 0,500 e 0,799; e países de desenvolvimento humano baixo, com valores inferiores a 0,500. PNUD. *Relatório do Desenvolvimento Humano - 1997*: 145.

⁵ Nos anos 1970 e 1980, o economista indiano Amartya Sen publicou vários artigos sobre pobreza e desigualdade em revistas especializadas ou para organismos internacionais como: *Poverty, inequality and unemployment: some conceptual issues in measurement*, Economic and Political Weekly, vol. 8, 1973 e *Levels of Poverty: policy and change*, World Bank, 1980.

⁶ JANNUZZI, P. de M. *Indicadores sociais no Brasil*: 120.

⁷ JANNUZZI, P. de M. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais.

Mundo. Ou seja, a aferição das condições de vida em países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, a partir do PIB e da renda *per capita*, se distanciava muito da realidade, tendo em vista principalmente os problemas de concentração de renda em determinados segmentos da população.

Para o Pnud, o conceito de desenvolvimento humano deve ser entendido como um processo dinâmico e permanente de ampliação das oportunidades dos indivíduos:

O processo de alargamento das escolhas das pessoas e o grau de bem-estar que atingiram estão na essência do conceito de desenvolvimento humano. Tais escolhas não são finitas nem estáticas. Mas independentemente do nível de renda, as três escolhas essenciais se resumem à capacidade para ter uma vida longa e saudável, adquirir conhecimentos e ter acesso aos recursos necessários a um padrão de vida adequado. O desenvolvimento humano, contudo, não acaba aí. As pessoas dão grande valor à liberdade política, econômica e social, à oportunidade de ser criativo e produtivo, ao respeito próprio e aos direitos humanos garantidos. A renda é um meio, tendo como fim o desenvolvimento humano.⁸

Vários autores⁹ indicam, há algum tempo, que na aferição do bem estar social devem ser levados em conta diversos aspectos das condições de vida e não apenas a renda auferida pelo indivíduo ou pela família. Indicadores de acesso a serviços sociais como encanamento de água e esgotamento sanitário, transporte adequado, nutrição e educação básica são aspectos que, aliados ao nível de renda local, podem traçar mais adequadamente as condições de vida de uma comunidade.

Pode-se dizer que, como um indicador síntese, o IDH busca superar as limitações de se aferir as condições de vida de uma população unicamente através do PIB e da renda *per capita* nacional e, para tanto, agrega em sua composição as dimensões de educação, saúde e renda, estabelecidas conceitualmente pelo Pnud, como as três dimensões essenciais do desenvolvimento humano.

⁸ Glossário da Pobreza e Desenvolvimento Humano in PNUD. *Relatório do Desenvolvimento Humano – 1997*.

⁹ JANNUZZI, P. de M. *Indicadores sociais no Brasil*; ROCHA, Sonia. *Pobreza no Brasil: afinal do que se trata?*

No entanto, indicadores sociais, não são recursos metodológicos isentos de valor. De acordo com Carley os conceitos e teorias que orientam a construção de indicadores sociais ajudam a expor os valores e visões de pesquisadores, teóricos e gestores públicos acerca do fenômeno social estudado (pobreza, desemprego, violência, participação política, etc.).¹⁰ Portanto, indicadores sociais são também instrumentos valorativos e que podem, através do seu uso, ajudar a disseminar diferentes visões sobre questões sociais, econômicas, políticas e culturais. Nesse sentido, a disseminação de um indicador social como o IDH, cuja composição torna possível a comparação do nível de desenvolvimento humano entre os diversos países de um ranking mundial, pode também ser vista como uma forma de influência externa sobre as políticas públicas de cada país e de imposição de certos parâmetros de *desenvolvimento humano* por parte de instituições supranacionais.

Na segunda metade dos anos 1990 foram produzidos pelo menos dois grandes estudos sobre desenvolvimento humano e condições de vida a partir de dados da realidade brasileira: o *Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil – 1996*, elaborado através de uma parceria entre o Pnud e o Ipea com base em dados do início dos anos 1990 e o estudo *Desenvolvimento Humano e Condições de Vida: Indicadores Brasileiros*, produzido a partir de indicadores sociais das décadas de 1970, 1980 e 1990, através de outra parceria entre o Ipea, o IBGE, a Fundação João Pinheiro e o Pnud (Projeto BRA/97/007), publicado em 1998. O *Atlas do Desenvolvimento Humano*, resultante também do Projeto BRA/97/007 representava, até 2003, quando foi lançado um novo Atlas, a maior base de dados calculada em escala municipal no Brasil, sendo composto por inúmeros mapas, perfis, relatórios e gráficos que mostram a situação de todos os municípios existentes em 1991.

Em todos os estudos a proposta é mais do que simplesmente apresentar o quadro social do Brasil nas últimas décadas. É também o de serem instrumentos

¹⁰ CARLEY, M. *Indicadores sociais: Teoria e Prática*.

que ajudem os formuladores e gestores de políticas públicas na difícil tarefa de melhorar as condições de vida da população brasileira.¹¹ São instrumentos que podem ser usados como norteadores das políticas sociais, indicando os bolsões de pobreza do país e os diferentes tipos de carências enfrentados pela população.

A literatura sobre o uso de indicadores sociais em políticas públicas no Brasil ainda não está muito difundida. Boa parte dos estudos produzidos sobre políticas sociais utiliza o IDH apenas como instrumento de avaliação dos resultados das políticas empreendidas pelo Estado, não havendo uma preocupação clara quanto à incidência de indicadores sociais, mais precisamente do IDH, na formulação das políticas sociais no Brasil e sobre o uso político que deles se possa fazer. A busca por uma literatura que clarificasse esse campo me levou a análise do estudo realizado por Oliveira,¹² cujo foco principal é o paradoxo existente entre a progressão do IDH brasileiro na última década e a regressão dos aspectos sociais mais visados pelos Relatórios de Desenvolvimento Humano - a longevidade, a educação e a renda.

Neste estudo a autora revela preocupações com a forma como os resultados do IDH podem ser interpretados pelo governo brasileiro, às voltas desde os anos 1990 com a redução do déficit público e com o corte de despesas em todas as áreas, incluindo as áreas sociais. Reportando-se ao Relatório de Desenvolvimento Humano de 1998, no qual o Brasil foi classificado no grupo de alto desenvolvimento humano, com um índice de 0,809 (dados referentes a 1995), a autora alerta para a possibilidade de uma precarização das políticas sociais por parte do Estado no

¹¹ Conforme é possível verificar no Preâmbulo do estudo publicado pelo Pnud e instituições parceiras em 1998: *Ao editar, em parceria com o Ipea e a Fundação João Pinheiro, este Desenvolvimento Humano e Condições de Vida: Indicadores Brasileiros, o Pnud visa contribuir para o acompanhamento, a análise e a avaliação das políticas públicas brasileiras, em todos os níveis da Federação. Governantes, líderes comunitários, políticos, técnicos, pesquisadores, a imprensa e a sociedade civil, em geral, encontrarão neste trabalho informações relevantes para balizarem suas análises e ações.* PNUD, IPEA, FJP & IBGE. *Desenvolvimento Humano e Condições de Vida: Indicadores Brasileiros: Preâmbulo.*

¹² OLIVEIRA, A. R. V. *Medida e Desmedida: progressão no IDH e regressão social no Brasil.*

Brasil, em vista de índices considerados razoáveis nas dimensões aferidas pelo IDH. A questão para Oliveira é o risco dos governos usarem o IDH como instrumento de legitimação para uma maior seletividade e focalização das políticas sociais, em detrimento de uma política de universalização do acesso aos serviços sociais.

Além de uma melhor compreensão dos aspectos norteadores do IDH e dos seus possíveis usos, fazia-se necessário também adentrar o campo específico das políticas sociais no Brasil recente e identificar a proposta do governo Fernando Henrique Cardoso para o enfrentamento dos problemas sociais. Delimitar o cenário pós-Constituição de 1988 e o breve governo Collor de Melo (1990-1992) foi o passo inicial para entender a configuração da política social do governo Fernando Henrique Cardoso.

Em função do desmonte dos serviços sociais promovido na administração Collor de Melo, o cenário de praticamente todas as áreas sociais era caótico, com baixos níveis de acesso aos serviços sociais ainda vigentes, desestruturação das instituições responsáveis pela prestação dos serviços e redução do gasto social federal.¹³ No âmbito das políticas sociais fazia-se necessário agir urgentemente para melhorar as condições de vida no país, ou de nada adiantaria o esforço em favor de uma política de estabilização econômica que se vinha experimentando desde 1994. De acordo com estudos do Ipea de 1993 sobre a fome no Brasil, o país contava com aproximadamente 32 milhões de indigentes (ou o equivalente a 20% da população total nessa época).

A literatura sobre as políticas sociais e, especificamente, sobre as políticas de combate à pobreza do governo Fernando Henrique Cardoso, indica que a estratégia desta administração foi a de trabalhar em duas frentes: uma estrutural e uma emergencial. Por um lado procurou-se implementar uma política de universalização do acesso aos serviços básicos de educação e saúde e aos

¹³ DRAIBE, S. M. O sistema brasileiro de proteção social: o legado desenvolvimentista e a agenda de reformas.

benefícios da previdência e da assistência social, através da descentralização da oferta de serviços e constituição de fundos específicos para sua manutenção.¹⁴ Por outro lado tentou-se estabelecer uma política emergencial direcionada para a redução da pobreza e da exclusão social, visando atender as comunidades em situação de carência extrema e pautada pela seletividade do público alvo, focalização das ações e gerenciamento intensivo, além de parcerias com as administrações estaduais e municipais e com a sociedade civil.¹⁵

O Projeto Alvorada, programa selecionado em função do uso do IDH em sua formulação, se inseria no âmbito das ações de combate à pobreza e restava saber se as ações que haviam sido desenvolvidas através dele apresentavam uma maior eficácia. Afinal, como demandavam atores inseridos no governo Cardoso ou com influência sobre esta administração, o programa havia sido desenhado com base em um critério técnico para seleção do público alvo (municípios e comunidades com baixo IDH) e das ações a serem empreendidas. No entanto, a documentação disponível sobre o Projeto Alvorada mostrou-se insuficiente para que se fizesse um diagnóstico preciso sobre a influência do uso de indicadores sociais na eficácia de políticas sociais. Esta mesma documentação, porém, indicava que o Projeto Alvorada poderia representar um refinamento da focalização das políticas sociais no governo Fernando Henrique Cardoso, quando comparado com a estratégia de combate à pobreza que esse mesmo governo havia implementado entre 1995 e 1998, a Comunidade Solidária.

A identificação das semelhanças e diferenças entre os dois programas, assim como a confirmação ou não de um viés mais focalizador no Projeto Alvorada constituiu-se uma nova etapa da pesquisa. O que teria levado o governo Cardoso a alterar sua estratégia de enfrentamento da pobreza na passagem de um mandato

¹⁴ ARRETCHE, Marta. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais.

¹⁵ DRAIBE, S. M. A construção institucional da política brasileira de combate à pobreza: perfis, processos e agenda; PELIANO, A. O Comunidade Solidária: uma estratégia de combate à pobreza.

para o outro? Estaria buscando atender pressões da área econômica, reduzindo ainda mais o escopo de atuação do Estado? Ou estaria sendo pressionado por organismos internacionais de financiamento e pesquisa no sentido de adotar instrumentos de aferição e mensuração da pobreza que fossem internacionalmente reconhecidos, daí a adoção do IDH?

Para tentar responder a estas questões foi empreendida uma nova pesquisa documental acerca da estratégia da Comunidade Solidária. O primeiro contato com a política implementada através da Comunidade Solidária foi feito através do estudo realizado por Mauriel,¹⁶ onde a autora empreende uma detalhada análise do programa, buscando identificar as especificadas desta estratégia no combate à pobreza no Brasil, seus limites e pressupostos. O segundo momento de aproximação da Comunidade Solidária ocorreu através de entrevistas realizadas com técnicos do governo federal que atuaram direta ou indiretamente na constituição e implementação da Comunidade Solidária e do Projeto Alvorada. Nesta fase da pesquisa um novo elemento surgiu, a partir dos depoimentos dos atores entrevistados, clarificando um ponto ainda não considerado, mas que introduz um aspecto essencial e até, em certo sentido, definidor do alcance das políticas implementadas pelo governo federal entre 1995 e 2002: as dificuldades de interação da burocracia governamental brasileira para a promoção de uma política articulada de combate à pobreza, independente do viés universalista ou focalizador da política em si. Em outras palavras, a questão que emergiu nessa etapa da pesquisa foi: até que ponto os interesses das diferentes instâncias burocráticas – ministérios, secretarias executivas, Conselhos de Estado e assessorias técnicas das diversas esferas de governo (federal, estadual e municipal) se contrapõem, dificultando uma efetiva articulação das ações de governo no combate à pobreza? Por sua vez, até que ponto os interesses de organizações da sociedade civil,

¹⁶ MAURIEL, A. P. O. Sonho e realidade na política social do governo FHC: um estudo sobre a Comunidade Solidária.

voltadas para a questão social, conseguem se integrar aos interesses e objetivos propostos pelo Estado?

Assim, o imbróglio institucional¹⁷ existente na administração pública brasileira tornou-se um elemento essencial para a compreensão dos fatores que obstaculizam e reduzem a eficácia das políticas sociais no Brasil, em especial as políticas de enfrentamento da pobreza propostas nesse período.

A partir da identificação dos problemas oriundos das relações entre diferentes burocracias na implementação de políticas de combate à pobreza no Brasil foi feita uma nova e necessária redefinição do objeto de estudo desta pesquisa. Tendo em vista os dados empíricos coletados, ficou claro que o impacto do uso de um indicador social na eficácia das políticas sociais e em uma maior ou menor racionalidade na alocação de recursos públicos é muito reduzido frente às disputas de poder e as prioridades que o governo e os demais atores venham a dar a determinado aspecto da política social. Nesse sentido, é pertinente a observação de Jannuzzi acerca da influência de indicadores sociais no planejamento e implementação de políticas públicas:

Por fim, a implementação das políticas está sujeita ao papel crucial desempenhado pelos agentes encarregados de colocá-la em ação, que podem potencializar ou criar barreiras adicionais à sua efetivação. Como tem mostrado a experiência histórica, a resistência às mudanças – legítima ou não – pelos agentes implementadores e os embates corporativos ou político-partidários entre as diferentes esferas de poder público são elementos que não podem ser desprezados no processo de formulação e implementação de políticas públicas no Brasil.¹⁸

Enfim, faz-se necessário considerar também, conforme ressaltam Silva e Melo,¹⁹ que o próprio processo de implementação de uma política pública é um momento de aprendizagem, onde novas políticas podem ser desenhadas e novas

¹⁷ Do italiano *imbroglio*, já registrada no Aurélio e no Houaiss com o significado de trapalhada, confusão, mixórdia, embrulhada.

¹⁸ JANNUZZI, P. de M. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais: 70.

¹⁹ SILVA & MELO. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos.

decisões tomadas, sendo também um momento de barganha entre os diversos atores envolvidos.

Assim, o objeto e a linha final desta investigação, como vistas a responder a questão inicial sobre os fatores que dificultam a eficácia das políticas sociais no Brasil, em especial aquelas destinadas à redução da pobreza, definiu-se a partir desta última etapa da pesquisa empírica: trata-se de uma análise de diferentes modelos institucionais de política social de combate à pobreza no Brasil, a partir do estudo dos programas *Comunidade Solidária*, *Comunidade Ativa* e *Projeto Alvorada*, implementados pelo governo Fernando Henrique Cardoso entre 1995-2002, com ênfase no imbróglgio institucional existente, que se revela nas restrições de ordem política e orçamentárias que permearam os três programas, afetando a eficácia dos mesmos.²⁰

A pesquisa empírica realizada para este estudo confirma, assim, a tese de que no Brasil as políticas públicas que envolvem um número elevado de atores, vinculados à diferentes instituições (públicas ou privadas, governamentais ou não governamentais) são, com uma certa frequência, afetadas pelos interesses específicos de cada ator envolvido, interesses que podem levar a um maior ou menor comprometimento com a política que se tenta estabelecer. Um dos objetivos aqui é demonstrar a especificidade desse comprometimento nas políticas de combate à pobreza estabelecidas durante o governo Fernando Henrique Cardoso.

No estudo de caso em pauta foi possível identificar que, embora mobilizados em torno de uma proposta aparentemente consensual de combate à pobreza através da articulação e parceria entre o governo e a sociedade civil, os principais atores responsáveis pela implementação de tal política (o Conselho da Comunidade Solidária, a Secretaria Executiva, os ministérios setoriais e a Secretaria de Estado de Assistência Social) não conseguiram se articular plenamente em vista dos

²⁰ Os caminhos transcorridos ao longo da pesquisa levaram à priorização da Comunidade Solidária e do Projeto Alvorada, com menor detalhamento do programa Comunidade Ativa.

diferentes interesses que permeavam sua atuação. No primeiro caso analisado, diferentes percepções acerca de modelos mais adequados de intervenção social para o combate à pobreza levaram ao abandono da abordagem inicialmente proposta, a Comunidade Solidária, e ao estabelecimento de um modelo mais complexo, a Comunidade Ativa, a qual, por ser uma proposta de desenvolvimento local integrado e sustentável - DLIS, demanda um tempo maior para amadurecimento, uma vez que um dos eixos de sustentação é a organização da comunidade em torno de interesses e potenciais locais. No segundo caso analisado, o Projeto Alvorada (desenhado para suprir a ausência do esforço de combate à pobreza que era feito pela Comunidade Solidária), a disputa por recursos orçamentários e a baixa legitimidade da Secretaria de Estado de Assistência Social - Seas-MPAS para coordenar o projeto parecem ter sido responsáveis pela precária interação entre os órgãos da administração pública federal.

Para um melhor entendimento acerca dos limites das políticas de combate à pobreza implementadas no Brasil pelo governo Fernando Henrique Cardoso, a difícil interação entre os atores públicos e privados e o impacto desse *imbróglia institucional* na eficácia dessas políticas, adota-se aqui algumas abordagens para a análise de políticas públicas, como as de Lindblom,²¹ Meny e Thoenig²² e Silva e Melo.²³

No modelo incremental de Lindblom, os tomadores de decisão tendem a buscar soluções parciais para as demandas que surgem, de forma a não provocar grandes modificações ou rupturas nas situações existentes, ou seja, as mudanças introduzidas num dado cenário são graduais e não tem em vista mudanças de *status quo*.

²¹ LINDBLUM, C. E. *O processo de decisão política*.

²² MENY & THOENIG. *Las Políticas Públicas*.

²³ SILVA E MELO. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos.

Tal abordagem nos ajuda a explicar o caráter mais incremental das políticas de combate à pobreza privilegiado no governo Cardoso, que pode ser simbolizado pela inclusão de programas sociais já existentes no âmbito do governo federal em uma estratégia que se pretendia inovadora frente às outras estratégias de enfrentamento da pobreza, mas que não dispunha de meios para alterar profundamente, por exemplo, a situação de má distribuição de renda no país, considerada um dos pontos chaves para a redução da desigualdade social e da pobreza. Também podem ser vistos como fazendo parte da estratégia incrementalista do governo a baixa prioridade conferida ao combate à pobreza através da manutenção dos recursos orçamentários abaixo da demanda e pela focalização das ações de governo em um público alvo inferior ao universo total de pessoas que dependem da ajuda governamental para minimizar o nível de carência material em que vivem.

No campo da implementação, a abordagem proposta por Lindblom reforça a tese aqui defendida, do decisivo papel da burocracia estatal na produção de políticas públicas. Como afirma o autor em seu estudo sobre o processo de decisão política, embora os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário estabeleçam algumas das políticas mais importantes, é a burocracia das agências e órgãos executores que determina como elas vão ser implementadas, inclusive as políticas mais importantes. A política decorre, assim, especificamente das interações burocráticas.²⁴

Tal evidência é também corroborada por Meny e Thoenig.²⁵ Para os autores, nove em cada dez vezes os executores das decisões governamentais são as burocracias públicas ou semipúblicas e tais burocracias não são atores inertes, ao contrário, pela qualidade de suas organizações, expressam uma considerável liberdade de manobra. Os autores sugerem que o resultado das atividades

²⁴ LINDBLOM, C. E. *O processo de decisão política*.

²⁵ MENY & THOENIG. *Las Políticas Públicas*.

burocráticas não é o reflexo exato das orientações fixadas pelos decisores, uma vez que estão em jogo diferentes fenômenos de contingências que operam ao largo do caminho desenhado pelos formuladores das políticas. Tais contingências afetam a eficácia da ação administrativa, a relação entre custos e meios mobilizados, além do nível concreto dos resultados. Enfim, afetam a eficácia, a eficiência e a efetividade da política pública (a solução dos problemas e a satisfação dos objetivos prescritos pelo decisor).

Em uma linha semelhante à de Meny e Thoenig, Silva e Melo²⁶ defendem uma abordagem mais dinâmica dos processos que envolvem o ciclo da política (*policy cycle*), resgatando de Bardach a percepção do processo de implementação de políticas públicas como um jogo, pois as análises de situações concretas revelam um padrão onde prevalece a troca, a negociação e a barganha, o dissenso e a contradição quanto aos objetivos.²⁷ Tendo em vista que as políticas analisadas neste estudo foram formuladas e implementadas com vistas à formação de parcerias e redes de interação entre atores governamentais e não governamentais, esta abordagem, que contempla este último setor, parece bastante apropriada para explicar a política em pauta.

Este é, portanto, o fio condutor de minha pesquisa. Introduzir no debate acerca da eficácia das políticas sociais no Brasil a questão do *imbróglio institucional*, enquanto um elemento que permeia as relações institucionais e dificulta a adequada implementação das políticas. O material proveniente da pesquisa realizada está apresentado em quatro capítulos. No primeiro são apresentados alguns conceitos que nortearam o trabalho, como o conceito de políticas públicas, de políticas sociais e de pobreza no final do século XX. A idéia principal é explicitar as principais concepções de pobreza vigentes e que, da perspectiva desta pesquisa,

²⁶ SILVA & MELO. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos.

²⁷ De acordo com os autores, o conceito de redes de implementação é particularmente apropriado para capturar o fato de que as políticas públicas são implementadas fundamentalmente através de redes de agentes públicos e, cada vez mais frequentemente, também por agentes não governamentais. Idem: 12.

conformaram as políticas de enfrentamento da pobreza do governo Fernando Henrique Cardoso.

O segundo capítulo é uma exposição sucinta do quadro social do Brasil no período que antecede o primeiro governo Cardoso e dos eixos em que esta administração procurou estabelecer sua política social: a descentralização das políticas sociais de caráter universal, tendo sido dado ênfase ao processo de descentralização das políticas de saúde e de educação e a institucionalização de uma política de combate à pobreza focalizada nas dimensões saúde, educação e renda, conforme prioridade definida no programa de governo vitorioso em 1994 e em conformidade com diagnósticos feitos pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - Pnud no início dos anos 1990 para a redução da pobreza na América Latina.

O foco é direcionado, no terceiro capítulo, aos três programas formulados para combater a fome e a pobreza no país entre 1995 e 2000: a *Comunidade Solidária*, a *Comunidade Ativa* e o *Projeto Alvorada*. A partir do levantamento da documentação disponível e de entrevistas com técnicos do governo federal que participaram da gênese dos programas é feita uma descrição do arcabouço institucional, dos objetivos de cada programa, suas metas, público alvo e obstáculos presentes. As conclusões resultantes do material empírico analisado estão apresentadas na última parte. O principal resultado é a identificação de fatores político-institucionais que limitaram a eficácia das políticas propostas, como uma baixa interação e cooperação entre as burocracias responsáveis pela implementação das políticas e divergências entre representantes da sociedade civil e da burocracia governamental quanto à forma mais adequada de intervenção do Estado, com vistas à redução da pobreza no país. Uma vez que tais fatores não parecem ser aspectos isolados das políticas aqui analisadas, espera-se que os dados apresentados neste estudo possam contribuir para análises mais profundas e cuidadosas sobre os inúmeros fatores que dificultam a eficácia e a eficiência das

políticas de combate à pobreza no Brasil e para propostas que visem superar tais obstáculos.

Políticas públicas, políticas sociais e pobreza: alguns conceitos

Um breve levantamento na literatura pertinente à área de políticas públicas identificará uma vasta gama de conceituações sobre o que vem a ser uma política pública.

Políticas Públicas

De acordo com Dye política pública é tudo aquilo que os governos escolhem fazer ou não fazer, podendo estas políticas ser regulativas, distributivas, organizacionais, extrativas ou todas estas ao mesmo tempo.²⁸ Para Dye, os governos fazem muitas coisas: regulam conflitos dentro da sociedade, organizam a sociedade para entrar em conflito com outras sociedades, distribuem grande variedade de recompensas simbólicas e serviços materiais para membros da sociedade e extraem dinheiro da sociedade, mais freqüentemente sob a forma de impostos. No entanto, segundo este autor, até mesmo a ausência de ação do poder público deve ser considerada como uma forma de política pública, tendo em vista que a inação governamental pode ter um impacto social tão grande quanto teria uma ação.

Outro conceito de políticas públicas, este de Easton, é o de que elas resultam do processamento, pelo sistema político, dos *inputs* (demandas provenientes do meio ambiente) e dos *withinputs* (demandas provenientes do interior do sistema político - judiciário, burocracia, legislativo).²⁹ De acordo com Easton, os *inputs* e os *withinputs* podem expressar demandas e suportes, sendo demandas as aspirações e necessidades, expressas de maneira organizada ou não, que dizem respeito à inúmeras questões, tais como: reivindicações relativas à saúde, educação e meio-ambiente, segurança, maior participação no sistema político, controle da corrupção, etc. Os suportes ou apoios são geralmente

²⁸ DYE, T. Análise de Políticas: a resposta do homem pensante a demandas por relevância.

²⁹ EASTON, D. Uma tentativa de análise dos sistemas políticos.

direcionados para o sistema político ou para a classe governante e se relacionam com a obediência, o cumprimento de regulamentos e o respeito aos símbolos e autoridades nacionais, entre outros. O interessante nessa distinção é que ela nos ajuda a entender o peso da burocracia, cujas demandas e suportes podem ir ao encontro ou impedirem o atendimento das demandas e o acolhimento dos apoios do público.

Em praticamente todas as definições de políticas públicas está presente a noção de publicidade, ou seja, políticas públicas são políticas que possuem como caráter central o fato de que as decisões tomadas e as ações implementadas são revestidas da autoridade soberana do poder público, não podendo assim ser produzidas por atores privados, mas somente por atores públicos (parlamentares, gestores e técnicos do Executivo, etc.) que detém a autoridade para tal.³⁰ Entretanto os atores privados (ONGs, empresários, sindicatos, agências de financiamento, etc.) são dotados de grande capacidade de influir nas políticas públicas, embora não possam formulá-las ou buscar implementá-las isoladamente, haja visto que, como dito anteriormente, esta é uma função específica do Estado. No entanto, pode-se dizer que atualmente atores políticos privados vêm desempenhando um papel maior na implementação de políticas públicas, através de parcerias firmadas com órgãos do Estado (secretarias, ministérios, conselhos, etc.). Conforme lembram Silva e Melo, o desenho estratégico das políticas deve incluir a identificação dos atores que dão sustentação à política e mecanismos de concertação e negociação entre tais atores.³¹ Os convênios e as parcerias firmadas no Brasil durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) para a implementação de diversas políticas sociais voltadas para o combate à pobreza e à exclusão social, como programas na área de geração de emprego e renda e para a

³⁰ RUA, M. das G. Análise de políticas públicas: conceitos básicos.

³¹ SILVA & MELLO. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos: 13.

redução do analfabetismo no país,³² podem ser vistos como exemplos desse tipo de negociação.

É possível afirmar que nesse período emerge decisivamente uma nova forma de relação entre o Estado e as organizações não governamentais - ONGs, que inicialmente se estabeleceram no cenário político brasileiro em oposição ao Estado durante o regime militar nos anos 1970 e que, a partir dos anos 1990, firmam-se como importantes parceiras do Estado na implementação de ações e programas sociais. A visão mais difundida, principalmente na segunda metade dos anos 1990, é a de que as parcerias entre o Estado e organizações da sociedade civil tornariam a implementação das ações mais ágeis e transparentes e seus resultados mais eficazes em função do maior controle exercido pela sociedade através de comissões e conselhos consultivos e/ou deliberativos constituídos com essa finalidade.

Além de parcerias firmadas com o poder público para a implementação de políticas sociais, há ainda uma diversidade de mecanismos através dos quais atores privados influenciam as políticas governamentais. Não podemos deixar de lembrar a influência que pode ser exercida pelas agências internacionais de financiamento, como o Banco Mundial, o FMI e o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID na orientação de políticas macroeconômicas e de bem-estar social, não desconsiderando, é claro, que os governos detêm autonomia, em maior ou menor escala, dependendo do cenário político de cada país, para adotarem ou não sugestões oriundas dessas agências. Uma terceira forma de influência sobre a adoção de determinadas políticas públicas é feita através do apoio técnico-científico de instituições de pesquisa e desenvolvimento, como, por exemplo, a OMS, a OIT e o Pnud, órgãos da ONU que visam apoiar tecnicamente os governos na melhoria

³² Nesse sentido ver o projeto Alfabetização Solidária, estabelecido pelo Conselho Consultivo da Comunidade Solidária, através de parcerias entre instituições do Estado e da sociedade civil e o Planfor, projeto de requalificação de trabalhadores promovido pelo Ministério do Trabalho e Emprego - MTE e que contava com o apoio de instituições da sociedade civil (ONGs, sindicatos, sistema S) para sua implementação.

das condições de vida da população, através da produção de dados e estatísticas em suas áreas de atuação.

Para a análise de uma política pública é importante distinguir as etapas pela qual se processa. Conforme indica Vianna estas etapas podem ser identificadas como: a construção da agenda, a formulação da política, a implementação da política e a avaliação da política.³³ Em função do escopo desse trabalho interessa destacar aqui, pois serão etapas importantes da política a ser analisada, as etapas de formulação e implementação de políticas públicas.

Na etapa de formulação pode-se dizer que entram em jogo os diferentes interesses dos atores envolvidos, os recursos de poder de que dispõem, as normas organizacionais vigentes, tendências ideológicas e vinculações políticas. De acordo com Viana, se reportando à análise de Hoppe, Van de Graaf e Van Dijk, o processo de formação de políticas pode ser visto como um diálogo entre intenções e ações, isto é, um processo contínuo de reflexão para dentro e ação para fora.³⁴ Para Rua, uma vez que um problema tenha se tornado prioridade governamental é iniciado o processo de formulação de alternativas e as formas de se *pensar* a solução de um problema podem ser agrupadas em cinco modelos: o modelo incremental, o modelo racional-compreensivo, o modelo *mixed-scanning*, o modelo organizacional e o modelo da política burocrática.³⁵

Em tese de 1974, relativa ao incrementalismo na política orçamentária brasileira, Souza analisa detalhadamente as diversas teorias explicativas sobre o processo decisório e de implementação de políticas públicas. Dentre as várias abordagens analisadas pela autora interessa ressaltar aqui, para a etapa de formulação das políticas públicas analisadas, a abordagem incrementalista desenvolvida por Lindblom em função dos resultados da análise empírica. Uma

³³ VIANA, A. L. Abordagens metodológicas em políticas públicas.

³⁴ Idem.

³⁵ RUA, M. das G. Análise de políticas públicas: conceitos básicos.

outra abordagem, também destacada especificamente para a etapa de implementação das políticas, é a abordagem de Bardach, para quem a implementação é um processo de interação estratégica entre numerosos atores, os quais defendem seus próprios interesses. Esta última forma de análise, também conhecida como o jogo da implementação, é sugerida por Silva e Melo³⁶ como uma abordagem teórica mais adequada para a análise de políticas públicas implementadas através de redes de atores institucionais (governamentais e não governamentais), como as políticas que são aqui analisadas.

No modelo incremental, defendido por Lindblom,³⁷ a idéia é que a solução para o problema deve ser uma solução gradual, que não introduza grandes modificações na situação vigente e que não provoque rupturas. Nesse modelo a alternativa adotada será aquela que, considerando as disputas de poder entre os atores envolvidos, assegure um acordo que satisfaça seus interesses e valores, ainda que, conforme ressalta Souza,³⁸ nem todos os interesses sociais estejam representados na arena decisória. Nesse modelo existe a convicção de que o conhecimento da realidade é sempre limitado e que as decisões envolvem conflitos de poder. Esta abordagem leva em consideração, portanto, a estrutura de poder que se apresenta no cenário em questão.

De acordo com Souza,³⁹ as seguintes etapas constituem a estrutura básica do processo decisório de políticas públicas proposto por Lindblom:

1. A situação real é definida de forma restrita, simplificada e incompleta;
2. O número de políticas alternativas a serem comparadas se limita às que diferem, em pequeno grau, de políticas já implementadas;

³⁶ SILVA & MELLO. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos.

³⁷ LINDBLOM, Charles E. The science of the muddling through.

³⁸ SOUZA, I. R. de O. G. de. O Incrementalismo e a política orçamentária brasileira.

³⁹ Idem: 21.

3. O processo decisório consta de comparações sucessivas das políticas, o que permite um movimento contínuo de correção;
4. A estrutura do processo decisório é fragmentada, com vários centros relativamente autônomos, isto é, sem caráter centralizado;
5. Esta fragmentação possibilita a sensibilidade a pressões de grupos diversos, o que viabiliza a consideração de todos os valores relevantes;
6. A política escolhida é aquela sobre a qual existe mais consenso entre os decisores (o que não implica em ser a mais apropriada para a consecução do objetivo).

A autora ressalta ainda dois importantes aspectos para a compreensão da abordagem incrementalista de uma política pública. O primeiro deles é que o conhecimento dos resultados de políticas passadas informa a nova política, pois permite prever efeitos prováveis de políticas semelhantes no presente e de que o *output* deste processo se apresenta, então, sob a forma de políticas que variam incrementalmente ao longo do tempo, isto é, que se mantêm estáveis, apresentando variações apenas marginais.⁴⁰ O segundo aspecto é a questão da racionalidade no modelo de Lindblom. De acordo com Souza, a posição de Lindblom parece ser a de que uma decisão racional é aquela que incorpora todos os interesses dos membros de uma comunidade política dada, um momento de maximização de oportunidade política. No entanto, a autora sugere uma outra interpretação para o conceito de racionalidade, onde uma decisão pode ser considerada racional quando é eficiente e eficaz, independente do número e do tipo de interesses considerados.⁴¹ Assim, Souza estabelece três aspectos através dos quais pode-se entender o processo incrementalista na produção de políticas públicas:

1. O processo incrementalista de tomada de decisão produz políticas eficientes e eficazes;
2. A maximização de oportunidades para intervir nas decisões não é pré-requisito necessário à racionalidade do processo;
3. A fragmentação e sensibilidade a pressões levam à consideração de todos os valores relevantes dos atores políticos que estão efetivamente envolvidos na decisão (o que não implica que todos os interesses sociais estejam aí representados).

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ Idem: 31.

A fase de implementação de uma política pública diz respeito às ações necessárias para que a política saia do papel. De acordo com RUA essa fase pode ser compreendida como o conjunto de ações realizadas por grupos ou indivíduos de natureza pública ou privada, com vistas à obtenção de objetivos estabelecidos antes ou durante a execução das políticas.⁴²

Silva e Melo chamam a atenção para o fato de que as abordagens tradicionais de análise de políticas públicas, em especial as abordagens relativas à etapa de implementação, tendem a ser muito simplistas, por considerar as políticas públicas ou o ciclo da política (*policy cycle*) como processos lineares, como ações de governo (expressas em programas e projetos de intervenção) implementadas de cima para baixo (*top down*). Tais explicações, segundo os autores, vinculam-se a uma visão hierárquica da burocracia que corresponde ao ideal weberiano, conforme ressaltam:

Essa visão hierárquica da burocracia pública como correspondente ao ideal weberiano é francamente idealizada. Ela está ancorada em um *policy environment* caracterizado por informação perfeita, recursos ilimitados, coordenação perfeita, controle, hierarquia, clareza de objetivos, *enforcement* de regras perfeitas e uniformes, linhas únicas de comando e autoridade, além de legitimidade política e consenso quanto ao programa ou política.⁴³

A fase de implementação, em geral, apresenta problemas não antecipados na fase de formulação que a antecedeu, o que em alguns casos se credita a problemas de desconexão entre os níveis de conhecimento de formuladores e implementadores e o público-alvo. Viana destaca que o bom entrosamento entre formuladores e implementadores, o conhecimento destes sobre as atividades pertinentes a cada fase e sobre o projeto são fundamentais para o êxito da política.⁴⁴ Uma outra visão acerca dos problemas que interferem na implementação das políticas públicas sugerida por Viana é a de Grindle, que discute a influência do contexto político na implementação de uma política pública, a partir de uma

⁴² RUA, M. das G. Análise de políticas públicas: conceitos básicos: 252.

⁴³ SILVA & MELLO. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos: 8.

⁴⁴ VIANA, A. L. Abordagens metodológicas em políticas públicas.

abordagem em que os limites e condicionantes do processo ocorreriam em função do conteúdo da política, do contexto político da implementação e do espaço administrativo em que se desenvolve a política. Os atores são analisados segundo a capacidade de poder, de interesses, das estratégias e das características do regime com o qual interagem.

Políticas Sociais

Assim como no amplo campo das políticas públicas, o campo mais restrito das políticas sociais também apresenta inúmeras abordagens teóricas, uma vez que se trata de uma temática recorrente nas ciências sociais desde o início do século XX.

De acordo com Oliveira há, pelo menos, três grandes modelos explicativos sobre o que leva os governos a formularem políticas sociais.⁴⁵ A primeira explicação, de cunho econômico, privilegia a necessidade do sistema capitalista de qualificação da força de trabalho e de sua recuperação, em função das características da exploração da força de trabalho no capitalismo e das consequências dessa exploração nas condições de vida do trabalhador. A segunda, de base funcionalista, aponta para a substituição, pelas ações do governo, dos antigos mecanismos de solidariedade que, em função de aspectos desagregativos da sociedade moderna, se tornaram inoperantes. Finalmente, políticas sociais podem ser explicadas enquanto modos de atendimento ao requisito de legitimação do poder, levando à constituição de uma base valorativa comum na sociedade, assim como ao atendimento de demandas consideradas universais. Uma quarta abordagem citada pela autora, porém menos recorrente, é aquela que explica a intervenção do Estado através de políticas sociais como uma forma de normatização da vida social e domesticação das camadas sociais periféricas através da disseminação de um modo de vida considerado apropriado pelas classes dirigentes.

⁴⁵ OLIVEIRA, I. de A. R. de. Referencial teórico para a análise da política social: 320-321.

Oliveira discorda claramente das abordagens que propõem a existência de certas necessidades básicas a serem atendidas pelo Estado, procurando introduzir neste debate a dimensão política que dele foi retirada. De acordo com a leitura feita pela autora, a história das políticas sociais deve ser vista como:

Um relato de disputas entre concepções alternativas da pobreza, das obrigações do Estado e da Sociedade, onde em momentos determinados, determinadas versões tornam-se dominantes, se transformam em políticas (no sentido de *policies*), se institucionalizam e passam a conformar de modo importante o próprio campo da disputa subsequente.⁴⁶

A partir desta leitura, pode-se concluir que, embora a construção do *welfare state* tenha ocorrido quase que simultaneamente em diversos países europeus e americanos, nas primeiras décadas do século XX, diferentes arranjos de proteção social foram criados em cada sociedade, a partir de configurações políticas, econômicas e culturais determinadas. Assim, a intervenção do Estado em cada nação e a cada momento da história depende de como cada sociedade ou segmentos sociais específicos encaram a questão social e formulam suas demandas, tornando-as alvos da atenção do Estado ou excluindo-as da agenda de governo, não havendo, portanto, algo que possa determinar, previamente, os motivos e modos de intervenção do Estado na sociedade. Conforme assinala a autora:

A política social passa a ser entendida como uma intervenção deliberada do Estado, decidida a partir de uma concepção determinada do que seja a questão social e de uma definição específica de seu legítimo papel, levando em conta a influência de demandas da sociedade e da burocracia, o peso da rotina e da tradição e os requisitos do processo acumulativo.⁴⁷

A conclusão de que o formato de intervenção do Estado na sociedade, pela via das políticas sociais, depende basicamente de como cada sociedade define o que é ou não um problema social, como e em que momento ele deverá ser enfrentado nos leva ao terceiro tópico deste capítulo, que é a emergência da pobreza enquanto questão social a ser enfrentada pelo Estado e, a partir de um

⁴⁶ Idem: 332.

⁴⁷ Idem: 333.

dados momento, através de parcerias entre o Estado, agências financeiras internacionais e organizações da sociedade civil dos mais diversos matizes e orientações político-ideológicas.

A pobreza no final do século XX: um problema a ser enfrentado

É de conhecimento geral e consenso entre aqueles que estudam a temática social que, embora presente ao longo de praticamente toda a história humana, a pobreza enquanto questão social renasce mais fortemente no século XIX, resultante dos processos de expansão do sistema capitalista e tornando-se alvo de políticas estatais específicas. Conforme assinala Castel (1995, apud MAGALHÃES, 2001):

A história social do século XIX revelará a emergência de uma problemática radicalmente nova: a despeito do progresso e da riqueza alcançados com a dinâmica de produção capitalista industrial, surge uma *vulnerabilidade de massa*. A incerteza, a precariedade e as novas formas de instabilidade social continuam a crescer pari passu ao processo de industrialização. Ou seja, desafiando o *otimismo liberal*, uma grande parcela da população é continuamente lançada na indigência. A *questão social* emerge, assim, revelando a miséria não como algo acidental, mas como uma face da civilização moderna industrial.⁴⁸

Com a pobreza sendo vista não mais como uma questão individual, mas como um problema de massas, a necessidade de proteção social contra situações de vida adversas foi se transformando até conformar-se como um direito social no século XX. Conforme assinalado anteriormente, a instituição dos *welfare states* ocorreu de forma mais ou menos simultânea em vários países, mas com características próprias de acordo com a configuração de cada sociedade e, nesse sentido, o escopo da proteção social promovida pelo Estado⁴⁹ também variou bastante. Atualmente existem países onde o cidadão encontra-se amplamente protegido contra as adversidades oriundas, por exemplo, do desemprego, do envelhecimento, de doenças e de outros fatores de risco social previsíveis e países onde a proteção social é muito residual e precária, deixando amplas parcelas da

⁴⁸ Castel apud MAGALHÃES, R. Integração, exclusão e solidariedade no debate contemporâneo sobre as políticas sociais: 570.

⁴⁹ Sobre as diversas configurações de *welfare states* ao longo do século XX ver, entre outros, VIANNA, M. L. T. W. *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: Estratégias de bem-estar e políticas públicas*.

população em situação de exclusão social, sem acesso a serviços e benefícios sociais essenciais à manutenção de uma existência digna, de acordo com os parâmetros atuais da maioria das sociedades contemporâneas.

No final do século XX a pobreza parece ser, ao menos no discurso oficial de autoridades governamentais e de organismos internacionais, uma questão que deve ser urgentemente incorporada à agenda dos governos e introduzida no debate político e econômico. De acordo com Ivo, a erradicação da pobreza tornou-se um objetivo da ação internacional e um desafio a ser assumido pelos governos e sociedades de todos os países, especialmente a partir da década de 1990.⁵⁰ Na *Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social de Copenhague* (1995), assinala a autora, representantes de 185 governos comprometeram-se com ações voltadas para o enfrentamento da pobreza absoluta, como um imperativo ético, social, político e moral da espécie humana. Assim, pode-se dizer que no final deste século a pobreza adentrou efetivamente a agenda dos governos e, em função das consequências negativas que dela podem advir, a grande maioria dos governantes tem-se comprometido a estabelecer políticas e programas para o combate e a erradicação da pobreza, da fome e da exclusão social em um curto espaço de tempo. As *Metas de Desenvolvimento do Milênio*, propostas pela ONU em 2000, através da *Declaração do Milênio das Nações Unidas*, estabelecem, por exemplo, oito metas a serem atingidas até 2015, englobando a erradicação da fome e da pobreza extrema, a universalização do ensino básico e a redução da mortalidade infantil.

Os motivos pelos quais o combate à pobreza se tornou uma bandeira a ser defendida por governos, instituições da sociedade civil e agências internacionais não parecem, pelo lado da política, muito claros. Algumas hipóteses possíveis são: evitar o rompimento do tecido social, com a emergência de uma anomia social, impedir que a pobreza extrema implique em obstáculos para o crescimento e

⁵⁰ IVO, A. B. L. Políticas sociais de combate à pobreza nos anos 1990: novas teses, novos paradigmas.

desenvolvimento econômico das nações e impedir a emergência de modelos societários alternativos ao sistema capitalista. Estas explicações possíveis nos remetem à conclusão de Oliveira sobre as motivações do Estado para intervir na sociedade através de políticas sociais.⁵¹

No entanto, considerando os limites deste trabalho, não é meu objetivo analisar aqui os motivos que tornaram a pobreza uma questão prioritária, um problema, a ser encarado pelo Estado e pela sociedade de uma forma geral e sim verificar que estratégias vêm sendo implementadas, pelo Estado brasileiro, com vistas à redução dos altos níveis de pobreza e de exclusão social ainda vigentes no país, procurando delimitar quais são os obstáculos político-institucionais que tem impacto sobre a eficácia das mesmas. Nesse sentido, faz-se necessário explicitar, minimamente, algumas abordagens atuais relativas à pobreza e que, em alguma medida, conformaram a concepção de pobreza e exclusão social, além do escopo da política social implementada no Brasil durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

O referencial mais comum para caracterizar situações de pobreza origina-se na economia, onde as três abordagens mais usadas para caracterizar ou conceituar a pobreza são aquelas que consideram a pobreza pelos seguintes aspectos:

- a) Pobreza como insuficiência de renda;
- b) Pobreza pelo não atendimento das necessidades básicas (*basic needs*), através da análise de indicadores sociais; e
- c) Pobreza como um resultado de ambos os critérios – insuficiência de renda e baixos níveis dos indicadores sociais.

Além destas formas de mensuração dos níveis de pobreza de uma população, as noções de pobreza absoluta *versus* pobreza relativa também conformam as discussões em torno desse fenômeno atualmente. De acordo com Rocha, o conceito de pobreza absoluta está estreitamente vinculado às questões de sobrevivência física, portanto ao não atendimento das necessidades vitais do

⁵¹ OLIVEIRA, I. de A. R. de. Referencial teórico para a análise da política social.

indivíduo.⁵² A pobreza absoluta é uma forte característica dos países cuja renda nacional é insuficiente para garantir o mínimo indispensável a cada um de seus cidadãos.

Já a noção de pobreza relativa se define pelas necessidades a serem satisfeitas em função do modo de vida predominante na sociedade em questão.⁵³ Ou seja, um indivíduo é considerado pobre em relação aos demais membros da comunidade em que vive em função dos parâmetros de vida que esta comunidade estabelece para seus membros. Esta é uma situação observada principalmente nos países desenvolvidos, cuja produção e distribuição da renda nacional é suficiente para satisfazer as necessidades fundamentais de todos os cidadãos e nos quais as diferenças nas condições de vida são minimizadas através de políticas de transferência de renda e pelo acesso universal a serviços públicos de qualidade.

Há países, porém, que apresentam situações de pobreza absoluta apesar de já terem atingido altos níveis de renda nacional. Nesses casos o fator predominante é a má distribuição de renda entre os diversos extratos sociais. De acordo com Rocha, o Brasil se classifica neste terceiro grupo, pois, apesar de ter uma renda *per capita* alta (R\$ 3.500,00 em 2000), bem acima dos valores que possam ser associados às linhas de pobreza no país, é profunda a desigualdade na distribuição da riqueza aqui produzida, havendo assim uma grande incidência de pobreza absoluta, com amplos segmentos da população vivendo abaixo da linha de pobreza, em condições de vida extremamente precárias.

A pobreza, portanto, não é um fenômeno de fácil conceituação. Ao contrário, a própria plasticidade do fenômeno levou a questionamentos, nas últimas décadas, sobre as abordagens rígidas calcadas apenas na distribuição da renda nacional entre os extratos sociais. Nesse sentido, Rocha considera que:

⁵² ROCHA, S. *Pobreza no Brasil: afinal do que se trata?*

⁵³ *Idem.*

Pobreza é um fenômeno complexo, podendo ser definido de forma genérica como a situação na qual as necessidades não são atendidas de forma adequada. Para operacionalizar essa noção ampla e vaga, é essencial especificar que necessidades são essas e qual nível de atendimento pode ser considerado adequado. A definição relevante depende basicamente do padrão de vida e da forma como as diferentes necessidades são atendidas em determinado contexto socioeconômico. Em última instância, ser pobre significa não dispor dos meios para operar adequadamente no grupo social em que se vive.⁵⁴

Nessa linha, de buscar uma conceituação alternativa de pobreza, dada sua insatisfação com a análise da pobreza baseada unicamente na renda, Sen empreendeu estudos nos anos 1970 sobre pobreza e desigualdade social, com o objetivo de aprofundar e ampliar os conceitos e formas de aferição da pobreza. Para o autor indivíduos com uma mesma renda podem ter condições diferentes de usufruí-la, de acordo com as capacidades de cada um:

Um problema importante e freqüentemente encontrado surge da concentração da discussão na desigualdade de rendas como o foco primário de atenção na análise da desigualdade. A extensão da desigualdade real de oportunidades com que as pessoas se defrontam não pode ser prontamente deduzida da magnitude da desigualdade de rendas, pois o que podemos ou não fazer, podemos ou não realizar, não depende somente das nossas rendas, mas também da variedade de características físicas e sociais que afetam nossas vidas e fazem de nós o que somos. Para ilustrar de modo simples, a extensão da privação comparativa de uma pessoa fisicamente deficiente frente a outras não pode ser adequadamente julgada considerando-se sua renda, pois a pessoa pode estar em grande desvantagem para converter a renda em realizações que valoriza.⁵⁵

Para Sen, a estratégia de medição da desigualdade baseada no índice de renda incorpora o traço restritivo de tratar as rendas de todas as pessoas simetricamente, não importando quais dificuldades algumas pessoas têm, em comparação com outras, para converter a renda em bem-estar e liberdade. O ponto principal da abordagem de Sen é, portanto, o de que o bem-estar de uma pessoa deve ser concebido em termos de qualidade do *estado* da pessoa. Viver pode ser visto como consistindo num conjunto de *funcionamentos* inter-relacionados, que compreendem estados e ações. Os funcionamentos relevantes para o bem-estar de

⁵⁴ Idem: 9.

⁵⁵ SEN, A. K. *Desigualdade reexaminada*: 60.

uma pessoa podem variar desde coisas elementares como estar nutrido adequadamente, estar em boa saúde e livre de doenças até realizações mais complexas, como ter respeito próprio e poder tomar parte da vida da comunidade. Aliada à noção de funcionamentos, está a noção de *capacidade* para realizar estes funcionamentos. Conforme assinala o autor:

Relacionada intimamente com a noção de funcionamentos, está a noção de capacidade para realizar funcionamentos [*capability to function*]. Ela representa as várias combinações de funcionamentos (estados e ações) que uma pessoa pode realizar. A capacidade é, portanto, um conjunto de vetores de funcionamentos, refletindo a liberdade da pessoa para levar um tipo de vida ou outro. Tal como o assim chamado *conjunto orçamentário* no espaço de mercadorias representa a liberdade de uma pessoa comprar pacotes de mercadorias, o *conjunto capacitário* [*capability set*] reflete, no espaço de funcionamentos, a liberdade da pessoa para escolher dentre vidas possíveis.⁵⁶

De acordo com Dupas,⁵⁷ o enfoque de pobreza sugerido por Sen, baseado nas capacidades, é complementar e mais profundo do que aquele que analisa a pobreza segundo a perspectiva da baixa renda ou da posse escassa de bens primários e recursos. Segundo Dupas pode-se dizer que a pobreza não é uma questão de escassez de bem-estar, mas de incapacidade para conseguir bem-estar precisamente pela ausência de meios.

Partindo dessa premissa, de que a pobreza e a desigualdade social implicam em mais do que simplesmente insuficiência de renda, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - Pnud, agência de cooperação multilateral das Nações Unidas e que desde o início dos anos 1990 também vem realizando estudos com o objetivo de promover o desenvolvimento humano, combater e reduzir a pobreza desenvolveu sua própria concepção de pobreza, a qual trouxe à público através do Relatório de Desenvolvimento Humano de 1997,⁵⁸ onde a temática central era a pobreza e a exclusão social. De acordo com o Pnud:

⁵⁶ Idem: 80.

⁵⁷ DUPAS, G. As várias dimensões da exclusão social e da pobreza.

⁵⁸ O Pnud começou a publicar o *Relatório de Desenvolvimento Humano* em 1990, a partir de dados estatísticos fornecidos por centros e institutos de pesquisa de vários países. A cada ano é eleito um tema específico, que é

A pobreza humana é mais do que privação de rendimento – é a negação de escolhas e de oportunidades para viver uma vida aceitável.⁵⁹

De acordo com este relatório,⁶⁰ o século XX teve grande sucesso na redução da pobreza, mas um balanço do final do século mostra que ainda persiste uma série de deficiências nas condições de vida de uma parte razoável da população em diversos cantos do mundo, como o analfabetismo, altos índices de mortalidade materno-infantil, discriminações de gênero, racismo, etc. Deficiências essas que devem ser urgentemente reduzidas e, se possível, eliminadas do âmbito das sociedades atuais.

Neste Relatório o Pnud introduziu um novo indicador, o qual denominou de Índice de Pobreza Humana - IPH. Este indicador utiliza como variáveis de aferição do nível de privação alguns dos bens considerados mais elementares para a vida humana dentro do atual modelo societário: a esperança de vida, o acesso à educação básica e o acesso aos recursos públicos e privados.

No entanto, o Pnud reconhecia a dificuldade de definir claramente a pobreza humana,⁶¹ que pode se apresentar em várias dimensões, desde a privação de renda até a privação dos direitos básicos de cidadania. O caminho a ser usado para se conceituar pobreza humana era uma preocupação presente nesse relatório e propunha-se que os padrões a serem utilizados nessa delimitação não fossem

abordado pelo relatório, contendo análises de especialistas de diversas áreas do conhecimento humano (economia, política, sociologia, meio ambiente, demografia, etc.). Além das análises, também é apresentado o ranking de desenvolvimento humano no mundo, que considera basicamente as dimensões saúde, educação e renda na comparação das condições de vida da população dos países analisados.

⁵⁹ PNUD. *Relatório do Desenvolvimento Humano - 1997*: 2.

⁶⁰ No Relatório sobre pobreza publicado em 1997 foram salientados os seguintes aspectos: Mais de um quarto da população do mundo em desenvolvimento vivia ainda em situação de pobreza, tal como é medida pelo índice de pobreza humana - IPH, introduzido neste Relatório. Cerca de um terço – 1,3 milhões de pessoas – tinham rendimentos inferiores a um dólar por dia; Cerca de dois milhões de pessoas eram analfabetas; Bem mais de 1 bilhão de pessoas não tinham acesso à água potável e cerca de 840 milhões passavam fome ou enfrentavam insegurança alimentar; Perto de um terço das pessoas dos países menos desenvolvidos – a maior parte dos quais se situa na África Subsaariana – tinham esperança de vida inferior a 40 anos.

⁶¹ PNUD. *Relatório do Desenvolvimento Humano - 1997*: 16.

impostos de cima para baixo, mas fossem resultados de um processo mais aberto, mais democrático e participativo.⁶²

A agência reconhecia assim, que a pobreza humana é mais vasta que qualquer medida particular, incluindo o IPH proposto e inclui muitos aspectos que não podem se mensurados - ou que não tem sido mensurados, sendo difícil refletir esses aspectos em uma medida composta da pobreza, como a falta de liberdade política, a incapacidade de participação na tomada de decisão e a falta de segurança pessoal, entre outros. Assim, a instituição considerava também, na sua justificação sobre a construção desse índice, que a pobreza depende do contexto em que se encontra e a escolha dos indicadores tem, necessariamente, que ser sensível ao contexto social do país.

Em função das diferentes situações de pobreza existentes nos países ricos e nos países pobres e a impossibilidade real de se construir um índice de pobreza humana que fosse igualmente relevante nos diferentes tipos de países e, dada ainda a profundidade da pobreza nos países pobres, o Pnud optou por desenvolver, inicialmente, um indicador voltado especificamente para a mensuração das privações mais profundas encontradas nos países pobres, considerando que a natureza da pobreza em países ricos merece um estudo especializado.⁶³ Assim, foram definidas as seguintes dimensões para aferição da pobreza humana ou de privação dos meios básicos necessários à sobrevivência:

⁶² Busca-se entender a proposta do Pnud sobre *um processo democrático e participado* como a ampliação da participação de técnicos e especialistas das áreas de desenvolvimento humano e pobreza com inserção em vários segmentos sociais, em oposição a definição dos parâmetros de pobreza humana por burocracias governamentais pouco afeitas ao processo de debate democrático.

⁶³ PNUD. *Relatório do Desenvolvimento Humano – 1997*: 18. Posteriormente o Pnud desdobrou o Índice de Pobreza Humana em dois: o IPH1 valendo para a aferição da pobreza humana nos países subdesenvolvidos e o IPH2 devendo ser utilizado para os países desenvolvidos. Neste desdobramento do Índice de Pobreza Humana, através do IPH2, propõe-se algumas alterações nas variáveis que compõem o índice: na dimensão longevidade, deve-se verificar o percentual de pessoas que não sobreviverão após os 60 anos; na dimensão educação e cultura a variável usada deve ser a taxa de analfabetismo funcional de pessoas na faixa etária entre 15 e 65 anos e na dimensão recursos de sobrevivência verifica-se o percentual de pessoas com renda inferior a 50% da média e a taxa de pessoas desempregadas há mais de um ano.

- a) a Longevidade: Refere-se à sobrevivência - a vulnerabilidade à morte numa idade relativamente jovem - e é representada pelo percentual de pessoas que não vão sobreviver após os 40 anos;
- b) b Educação e Cultura: Refere-se ao conhecimento - a exclusão do mundo da leitura e da comunicação - e é medida pelo percentual de adultos analfabetos;
- c) c Recursos de Sobrevivência: Refere-se ao nível de vida adequado, em particular ao nível global de aprovisionamento econômico. É representado por um composto de três variáveis - percentual de pessoas com acesso a serviços de saúde e água potável e o percentual de crianças subnutridas menores de cinco anos.

O que se pode inferir a partir da explicitação de algumas concepções de pobreza é que os aspectos que configuram essas noções de pobreza são aqueles que perpassam a maioria das sociedades urbanas e industrializadas de hoje: o acesso à comunicação escrita, daí a necessidade de alfabetizar/educar o indivíduo, no sentido de inseri-lo no mundo da escrita; à ampliação da sobrevivência do indivíduo em termos de longevidade, reduzindo-se a morte prematura e por doenças previsíveis e de fácil controle e o acesso a recursos monetários, meios através dos quais o indivíduo pode obter bens e serviços no mercado e tornar-se um cidadão-consumidor.

Com isso, foi dado o primeiro passo, que visou situar em um contexto conceitual abrangente a análise da concepção de pobreza presente nas proposições políticas do governo Fernando Henrique Cardoso para dar conta desta questão no Brasil. No entanto, como essa concepção depende do cenário em que se insere e das opções políticas feitas pelo governo naquele momento, ela será explicitada no capítulo seguinte sobre o combate à pobreza no Brasil implementado nos anos 1990.

Capítulo 2

Política Social no Brasil: avanços e retrocessos a partir da Constituição Federal de 1988

É consenso entre os especialistas em política social no Brasil que o padrão de proteção social brasileiro começou a sofrer transformações a partir da Constituição de 1988, quando o conjunto de idéias que favoreceriam o resgate da cidadania através da ampliação e melhoria das políticas sociais tomou corpo com a determinação constitucional de que o acesso a bens e serviços nas áreas de saúde, educação, previdência e assistência social, entre outras, deveriam ser vistos e implementados como direitos de cidadania para todos os brasileiros, independente da inserção social de cada um na estrutura produtiva do país. Buscava-se, assim, superar o padrão restritivo de proteção social até então promovido pelo Estado brasileiro, fosse em períodos democráticos ou autoritários.⁶⁴

As restrições do padrão de proteção social brasileiro nos anos 1990

Além da superação dos aspectos restritivos do padrão de proteção social anterior, também esteve no cenário a discussão sobre como tornar mais eficaz o gasto público em programas sociais, tradicionalmente conhecidos como áreas de forte influência clientelista e de desvio de verbas públicas. Discutia-se, naquele momento, as formas possíveis de melhorar a eficácia e a eficiência dessas políticas, objetivando-se a redução do desperdício de dinheiro público, uma melhor gestão dos recursos humanos, melhor atendimento aos beneficiários e maior participação da sociedade civil no controle das políticas e ações governamentais implementadas.

Segundo análise de Draibe, o conjunto de políticas sociais existentes nos anos 1980 no Brasil já se constituía em decisiva área de ação do Estado em função do esforço financeiro que resultava em um gasto social da ordem de 15% a 18% do

⁶⁴ Estudos detalhados sobre o padrão de proteção social brasileiro podem ser encontrados nos trabalhos de VIANNA, M. L. W. *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas*; e de DRAIBE, S. *O sistema brasileiro de proteção social: o legado desenvolvimentista e a agenda recente de reformas*.

PIB, da presença de programas de transferências monetárias e de prestação de serviços básicos, do atendimento às enormes clientelas dos programas sociais em vigência, dos graus de diferenciação institucional, expressos nos pesos e tamanhos dos organismos, redes de serviços, das burocracias profissionais envolvidas e de suas culturas institucionais específicas.⁶⁵ Pode-se dizer, assim, que no início dos anos 1990 já se encontrava montado no Brasil todo um aparato de política social. Apesar destas características e de algumas tentativas do governo federal, no final do período autoritário, de implementação de programas de redução da pobreza através de ações emergenciais focalizadas, o sistema de proteção social brasileiro mostrava-se muito aquém de suas possibilidades e das necessidades da população, havendo fraca capacidade de incorporação social, o que contribuía para a manutenção da ampla exclusão social vigente e mesmo os programas mais universais pouco contribuía para a redução das acentuadas desigualdades sociais nos anos 1990.

Alguns dos aspectos responsáveis pelo fraco desempenho do sistema de proteção social brasileiro, assinalados por Draibe, eram o modelo institucional adotado no período de sua construção (que remonta aos anos 1930) e o padrão de financiamento do sistema. O modelo, construído ao longo de tantas décadas, era altamente centralizado no Executivo Federal, onde residia o poder de decisão sobre as políticas sociais e sobre os recursos a serem gastos, havendo ainda uma acentuada fragmentação institucional, presidida por frágeis mecanismos de coordenação e vulneráveis ao clientelismo, assim como o padrão de financiamento do gasto público era altamente dependente de contribuições e de fundos sociais específicos. Tais características acabavam por contribuir para a manutenção e acentuação das desigualdades sociais e regionais do país, residindo o desejo, expresso na Carta Constitucional de 1988, de superação dos entraves a uma maior eficácia das políticas sociais e a busca por mecanismos institucionais e de um novo

⁶⁵ DRAIBE, S. O sistema brasileiro de proteção social: o legado desenvolvimentista e a agenda recente de reformas.

padrão de financiamento que auxiliassem nessa superação. No entanto, assinala Draibe, o problema da eficácia das políticas sociais no Brasil reside em características estruturais da sociedade brasileira, e não em problemas conjunturais, daí a imensa dificuldade em superá-lo.

Para além das limitações impostas pelo seu próprio formato e mecanismo institucionais, os limites e ineficiências do nosso sistema de proteção social forjado sob a égide do Estado Desenvolvimentista enraizavam-se na tessitura de base da sociedade, que os retroalimentava sistematicamente. Ou seja, as raízes históricas da exclusão têm natureza estrutural e derivam, em última instância, das mesmas clivagens e desigualdades prevaescentes na estrutura social do país: as de renda, as urbano-rurais, as regionais e intra-regionais, além das de raça e gênero.⁶⁶

Draibe considera ainda que um dos mais sérios entraves à eficácia das políticas sociais no Brasil é a estrutura das receitas destinadas a financiar o gasto social, que se apóia decisivamente em contribuições sociais de trabalhadores e empregadores participantes do mercado formal de trabalho, sendo proporcionalmente menor e menos dinâmica a fatia do gasto financiada por recursos fiscais. Nesse sentido, as características do mercado de trabalho brasileiro, com predominância de baixos salários e alta informalidade, acabam por reduzir o sistema de financiamento de políticas sociais a uma base muito estreita, comprometendo a quantidade e qualidade dos serviços prestados à população em função dos recursos insuficientes que são canalizados para as áreas sociais. O resultado é uma reiterada sobrecarga das políticas sociais, tanto as universais quanto as assistenciais. Uma demanda por benefícios e serviços maior do que aquela que as políticas sociais vigentes são capazes de atender.

Estudo realizado por Vianna sobre o estabelecimento do *welfare state* no Brasil apresenta uma outra visão acerca das vicissitudes do sistema de proteção social brasileiro no início dos anos 1990. De acordo com a autora, o cenário que se delineou a partir da Constituição de 1988 é um cenário de *americanização da proteção social no Brasil*, pois:

⁶⁶ Idem: 7.

Ainda que formalmente universais e imaginadas como indutoras de cidadania, as provisões se resumem a poucos benefícios para os pobres, enquanto ao mercado cabe a oferta de proteção àqueles cuja situação permite a obtenção de planos e seguros privados.⁶⁷

Ao cunhar a expressão *americanização da proteção social* a autora se refere ao fato de que a formalização da universalização das políticas sociais de educação, saúde, previdência e assistência social, via Constituição Federal, acabou por expulsar do sistema, em função da precariedade dos serviços e benefícios oferecidos pelo Estado,⁶⁸ as parcelas da população mais favorecidas, que passaram a buscar no mercado privado de educação, saúde e previdência, serviços e benefícios com qualidade e valores superiores aos que poderiam ser obtidos no sistema estatal. Com isso, e no limite, as camadas da população que permanecem dependentes da prestação de serviços pelo Estado (nas áreas acima citadas), são aquelas mais empobrecidas, sem poder de organização e sem voz para cobrar do Estado a melhoria na prestação dos serviços. O termo *americanização*, usado por Vianna, é também uma referência ao modelo residual de *welfare state* vigente nos Estados Unidos, onde ao Estado cabe cuidar apenas daquela parcela da população mais pobre e excluída do mercado de bens e serviços privados.

Também em uma perspectiva de que a proteção social brasileira nos anos 1990 vem se constituindo de forma dual estão os trabalhos de Cohn, que considera a dualidade como um traço característico do nosso sistema atual:

Na atualidade configura-se uma dupla rede de sistema de proteção social no país: aquela própria dos segmentos com acesso ao mercado, e aquela destinada aos pobres, e portanto àqueles segmentos que, por não possuírem recursos para acessarem a

⁶⁷ VIANNA, M. L. W. *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas*: 130.

⁶⁸ Conforme muito bem ressaltado pela autora, o sistema de proteção social no Brasil, desde os seus primórdios no primeiro governo Vargas se expandiu de forma fragmentada, passando por uma série de mudanças no período militar e chegando ao seu desenho atual, quando a necessidade de reforma do sistema se aprofundou nos anos 1980 e o projeto de universalização da seguridade social brasileira se consolidou através da Constituição de 1988. Para maiores detalhes desse processo, ver VIANNA, M. L. W. *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas*, em especial o capítulo 4.

primeira, transformam-se em dependentes da provisão dos serviços pelo Estado.⁶⁹

Além dos aspectos estruturais internos, o Brasil (assim como os demais países em desenvolvimento) sofre desde o final dos anos 1980, constrangimentos oriundos dos organismos multilaterais de financiamento para ajustar sua economia às necessidades do mercado internacional. Ou seja, as proposições neoliberais de ajuste das contas públicas, com corte nos gastos dos governos (inclusive nas áreas sociais), redução do papel do Estado, desregulamentação da economia, abertura dos mercados internos e privatização das estatais fazem-se cada vez mais presentes no cenário mundial, influenciando os governos que, dependendo das alianças e orientações políticas por que se pautam, tendem a adotar em maior ou menor escala as sugestões propostas pelas agências multilaterais de financiamento. No entanto, tendo em vista os limites deste trabalho não será possível aprofundar aqui esta questão, não se desconsiderando, é claro, a importância de pressões externas sobre o volume de gastos do governo na área social e de como o governo Fernando Henrique Cardoso respondeu a tais pressões (com maior ou menor adesão às propostas dos organismos financeiros).⁷⁰

Os resultados da política de ajuste econômico do governo Collor de Melo e o seu legado para a administração Fernando Henrique Cardoso

A nova Carta Constitucional brasileira rompeu, no plano formal, com a concentração de poder na esfera federal imposta pela via autoritária e consagrou amplos direitos sociais, definindo dispositivos que apontam para a descentralização do poder e para a autonomia político-administrativa dos municípios, que passaram a ser considerados como esfera autônoma entre as que compõem a federação. No

⁶⁹ COHN, A. Gastos sociais e políticas sociais nos anos 90: a persistência do padrão histórico de proteção social brasileiro: 6.

⁷⁰ Muito se tem estudado e discutido os resultados das influências e das propostas destas agências na redução do gasto público no Brasil e em outros países da América Latina, não sendo este um tema novo ou desconhecido entre a maioria dos especialistas em políticas sociais no Brasil. Como exemplo de estudos recentes ver a tese de doutorado pelo em economia (IE/Unicamp) de SOARES, L. T. R. *Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina*.

plano tributário foram atribuídos novos recursos aos estados e municípios e instituídas formas de transferências mais automáticas. Com o repasse de novos recursos e por determinação constitucional, a atribuição de oferta e gestão de determinadas políticas sociais, de interesse local, passou a ser de competência dos estados e municípios.⁷¹ Estudos recentes demonstram,⁷² no entanto, que os municípios mais pobres tem dificuldades para implementar e gerir tais políticas, seja por falta de recursos humanos e infraestrutura adequados, seja pela ausência de experiência administrativa ou ainda pelo volume de recursos inferior ao necessário para a implementação dos serviços, como programas de atendimento básico à saúde a ao ensino fundamental, estando ainda muito sujeitos à ação centralizadora das demais esferas administrativas, além de ainda se poder identificar a presença de políticas clientelistas.

Apesar das transformações progressistas propostas pela Constituição de 1988, o Brasil viveu no curto período do governo Collor de Melo (1990-1992) um retrocesso e aprofundamento da crise nas políticas sociais tendo em vista a adoção da agenda de ajuste estrutural (neoliberal) por este governo e, paradoxalmente, o aprofundamento do clientelismo, principalmente na área de assistência social, fortemente dominada pela Legião Brasileira de Assistência - LBA. Além das ações clientelistas na assistência social, os cortes nas verbas da saúde pública auxiliaram na precarização das condições de vida da população mais pobre nesse período.

De acordo com Draibe é possível distinguir no período do governo Collor de Melo dois planos dinâmicos e contraditórios das políticas sociais no Brasil.⁷³ No primeiro plano, observa-se no Congresso Nacional uma acentuada produção legislativa complementar aos dispositivos da Constituição de 1988. No segundo

⁷¹ CASTRO, M. H. G. de. Descentralização e política social no Brasil: as perspectivas dos anos 90: 84.

⁷² SOUZA, C. Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização.

⁷³ DRAIBE, S. M. O sistema brasileiro de proteção social: o legado desenvolvimentista e a agenda de reformas.

plano, no qual o Executivo é o centro dinâmico, implementa-se uma gestão estagnacionista e, em boa medida, destrutiva, do sistema de políticas sociais até então vigente. Não se processa, nesse período, nenhuma reforma substantiva dos programas sociais que fosse além das alterações administrativas com que o novo governo iniciou o mandato. Nesse sentido, três aspectos da política social do governo Collor de Melo devem ser ressaltados, conforme assinala Draibe:⁷⁴

- A forte redução do gasto social federal, sob impacto do programa de ajustamento econômico e das restrições fiscais que dele decorreram;
- A desarticulação das redes de serviços sociais, resultante indiretamente da desastrosa reforma administrativa e diretamente do corte de programas sociais, principalmente os de natureza assistencial: por exemplo, foram extintos todos os programas de alimentação e nutrição em vigência até 1990, com exceção do programa da merenda escolar e do Programa de Alimentação do Trabalhador - PAT;
- O estilo clientelista e patrimonialista de administrar a política social, com visíveis resultados de (re) centralização das decisões no Executivo Federal (acompanhada do reforço das relações políticas diretas com as prefeituras municipais) e de assistencialização da política social (priorização dos programas assistenciais e reforço dos mecanismos arbitrários de concessão dos benefícios).

Considerando-se os efeitos negativos das restrições promovidas pelo governo Collor de Melo, pode-se perceber a situação paradoxal vivida pelo Brasil nesse período. Se, por um lado, buscava-se implementar as reformas generosas do sistema de proteção social, legitimadas pela Constituição de 1988, por outro lado o país experimentava uma forte estagnação dos programas sociais e a mais séria deterioração das redes públicas de serviços de sua história contemporânea, com os segmentos mais pobres da população adentrando os anos 1990 excluídos dos mais básicos programas assistenciais.

Os resultados dessa estagnação dos programas sociais no Brasil podem ser resumidos na tabela 1, elaborada a partir de dados oficiais publicados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG, com o objetivo de clarificar o cenário de pobreza e exclusão social vigentes no país na metade dos

⁷⁴ Idem: 20.

anos 1990. Nesse quadro sintético é possível identificar, por exemplo, a forte desigualdade na distribuição de renda entre a população, os indicadores de educação, saúde e renda e os números relativos à população pobre e indigente, além dos valores relativos aos gastos sociais do governo em 1994. Os índices e números desse quadro são também aqueles com os quais o governo Fernando Henrique Cardoso teve que trabalhar, a partir de 1995, com vistas ao redesenho das políticas sociais no Brasil, tendo em seu horizonte também:

- 1) A demanda pela retomada das políticas de caráter universal;
- 2) A necessidade de implementação de estratégias com resultados imediatos na redução da fome, da pobreza e da exclusão social;
- 3) A adoção explícita de uma política macroeconômica centrada na contenção da inflação e na redução do déficit público.

Tabela 1. Indicadores Sociais do Brasil em 1994/1995

Indicador	Valor ou Percentual	Fontes e Observações
Distribuição de renda entre os habitantes (por faixa).	- 50% da População mais pobre = 10% da renda nacional. - 40% da população dos extratos médios = 40% da renda nacional. - 10% da população mais rica = 50% da renda nacional.	Ipea, com base na Pnad, IBGE.
Renda domiciliar <i>per capita</i> mensal.	R\$ 245,00	Ipea, com base na Pnad, IBGE. Ano: 1994. Valor em Reais de 1999.
Proporção de pobres.	42%	Indicador estimado pela Diretoria de Estudos Sociais do Ipea. Patamar médio entre 1990 e 1994.
Proporção de indigentes.	20%	Indicador estimado pela Diretoria de Estudos Sociais do Ipea. Patamar médio entre 1990 e 1994.
Número absoluto de pobres.	63 milhões de pessoas	Indicador estimado pela Diretoria de Estudos Sociais do Ipea. Média entre 1990 e 1994
Número absoluto de indigentes.	30 milhões de pessoas	Indicador estimado pela Diretoria de Estudos Sociais do Ipea. Média entre 1990 e 1994.
Gasto social total do governo	R\$ 99 bilhões	Ipea/Disoc, com base nos dados mensais dos sistemas

federal.		Siafi/Sidor. Ano: 1994. Valor em bilhões de reais em 1999.
Gasto social do governo federal por habitante.	R\$ 643,00 ao ano	Ipea/Disoc, com base nos dados mensais dos sistemas Siafi/Sidor. Ano: 1994 Valor em bilhões de reais em 1999.
Equipes do programa Saúde da Família.	328 equipes	Ministério da Saúde. Ano: 1994.
Agentes comunitários de saúde.	29.098 agentes	Ministério da Saúde. Ano: 1994.
Taxa de mortalidade infantil.	39,6%	Ipea. Por mil nascidos vivos.
Esperança de vida ao nascer.	67,2 anos	IBGE, Indicadores Demográficos. Ano: 1995.
Índice de trabalho precoce. Porcentagem de crianças de 10 a 14 anos que trabalham.	16,5%	Ipea, com base na Pnad, IBGE. Ano: 1995.
Taxa de analfabetismo da população com 15 anos ou mais.	15,6 %	Ipea, com base na Pnad, IBGE. Ano: 1995.
Taxa de analfabetismo da população entre 7 e 14 anos.	17,2 %	Ipea, com base na Pnad, IBGE. Ano: 1995.
Porcentagem da população de 7 a 14 anos na escola.	90,2%	Ipea, com base na Pnad, IBGE. Ano: 1995.
Porcentagem da população de 15 a 17 anos na escola.	66,4%	Ipea, com base na Pnad, IBGE. Ano: 1995
Porcentagem da população de 18 a 25 anos na escola.	24,8%	Ipea, com base na Pnad, IBGE. Ano: 1995
Índice de Gini (indicador de desigualdade social).	0,632	Ipea, com base na Pnad, IBGE. Ano: 1994.
Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).	0,734	Pnud, Relatório de Desenvolvimento Humano. Ano: 1995.

Fonte: Evolução Recente das Condições e das Políticas Sociais no Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Ipea, Brasília, outubro de 2001; IBGE, Dados Demográficos, In: <http://www.ibge.gov.br>

Observações sobre a tabela 1:

- A população brasileira nesse período estava em torno de 157 milhões de habitantes. IBGE, Dados Demográficos.
- Verifica-se no documento do MPOG a ausência de dados relativos ao abastecimento de água e de esgotamento sanitário nos domicílios, dados imprescindíveis para avaliação das condições de saúde da população.
- Da mesma forma não foram incluídos no documento oficial do governo os dados relativos ao desemprego no período. O IBGE indica para 1994 uma taxa geral de desemprego aberto de 5,1%. Em 1995, com uma taxa um pouco menor, de 4,6%, o número estimado de desempregados no país era de 4,5 milhões de pessoas. OLIVEIRA, Ana Rosa Vieira. Medida e Desmedida: progressão no IDH e regressão social no Brasil: 100-102.
- O Ipea usa linhas de pobreza regionalizadas, no mínimo R\$ 68,00 e no máximo R\$ 126,00 por pessoa ao mês. Indivíduos com renda abaixo do valor mínimo se encontram no segmento *indigente*.

A retomada das políticas sociais no Brasil: principais eixos, diretrizes e objetivos do governo Fernando Henrique Cardoso

A engenharia institucional efetivada pelo governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) para a retomada das políticas sociais no Brasil, em um cenário de restrições orçamentárias e foco na estabilidade econômica, pode ser considerada bastante complexa, uma vez que envolveu diferentes instituições e atores sociais durante o período em que vigorou. Lado a lado com a estabilização econômica, esteve a elaboração e implementação de uma agenda para a reestruturação do conjunto das políticas sociais no Brasil. Explicitada em princípios de 1995, a estratégia de desenvolvimento social do governo Fernando Henrique Cardoso reafirmava, como condições necessárias, a estabilidade macroeconômica, a reforma do Estado e a retomada do crescimento econômico. No âmbito das políticas sociais a proposta repousava em alguns eixos básicos, relacionados por Draibe e dos quais destacam-se:⁷⁵

- Serviços sociais básicos, de caráter universal, envolvendo os programas de previdência social, saúde, educação, assistência social, habitação e saneamento;
- Programas de trabalho, emprego e renda, voltados para gerar novas oportunidades de trabalho e eliminar formas socialmente discriminatórias ainda prevalentes no mercado de trabalho;
- Programas prioritários voltados para o combate à pobreza;
- Identificação, apuração e classificação de níveis de necessidade através de critérios técnicos de medição;
- Introdução de sistemas de monitoramento e avaliação rotineira nos programas implementados.

⁷⁵ DRAIBE, S. M. A construção institucional da política brasileira de combate à pobreza: perfis, processos e agenda.

Pode-se dizer que o modelo de política social adotado pelo governo nesse momento teve duas faces: em uma delas o governo federal buscou atender às determinações constitucionais de descentralização e universalização das políticas de atendimento à saúde, educação, previdência e assistência social, habitação e saneamento, como assinalado por Draibe. Essa era a face que se pode chamar de universalista.

A universalização de políticas sociais pode ser entendida como aquele conjunto de ações do governo que visam expandir a oferta de serviços e benefícios sociais para toda a população em quantidade e qualidade adequadas à demanda social vigente, assim como facilitar e promover o acesso a estes programas. De acordo com Theodoro e Delgado o sentido proposto pela Constituição Federal de 1988 era de que as políticas sociais de caráter universal fossem instrumentos de inclusão social e de extensão de direitos sociais às camadas mais pobres da população.⁷⁶ No entanto, a universalização das políticas sociais no Brasil ainda encontra sérias barreiras para ser efetivada, principalmente pelo alto volume de recursos que demanda, frente à profunda desigualdade social do país.

A outra face da política social do governo Cardoso voltava-se para o atendimento a determinados segmentos sociais, mais carentes de recursos econômicos e de organização política. Eram as políticas focalizadas no combate à pobreza, ao trabalho infantil e ao desemprego.

O termo focalização é usado comumente para caracterizar uma estratégia onde o governo procura estabelecer políticas ou programas sociais direcionadas para grupos específicos da população que se encontram em situação de carência ou risco social (crianças e adolescentes, idosos, trabalhadores com baixa qualificação profissional, mulheres chefes de família, etc.), buscando atender as demandas específicas desses segmentos de forma emergencial, ou seja, são políticas que, não

⁷⁶ TEODORO & DELGADO. Política Social: universalização ou focalização – subsídios para o debate.

estando ancoradas em direitos sociais e garantias constitucionais, são implementadas para dar respostas imediatas a situações de carência vividas por esses segmentos, podendo ser substituídas por outras ou até extintas em função de alterações das preferências ou necessidades dos governos.

Embora considerada por alguns analistas⁷⁷ como uma estratégia necessária para elevar de forma mais imediata as condições de vida das parcelas mais pobres da população, em função do maior direcionamento dos recursos para essa população, a focalização das políticas sociais também é bastante criticada pela oscilação à qual estas políticas estão sujeitas, já que as ações que o governo empreende não se constituem enquanto direitos sociais, além de se pautarem por critérios de seletividade que podem contrapor segmentos sociais considerados *mais pobres* a outros segmentos, considerados *menos pobres*, de acordo com os parâmetros usados pelo governo.

Para cada uma dessas faces da política social do governo Fernando Henrique Cardoso foi necessário estabelecer uma diferente estratégia de implementação dos programas. Se a primeira encontraria na própria Constituição de 1988 a determinação de quais esferas da federação deveriam assumir responsabilidades pela política social e como deveriam ocorrer as transferências de recursos da União para os estados e municípios, na segunda face, a do combate focalizado à pobreza, o governo federal optou por promover a articulação dos programas sociais básicos através da institucionalização de parcerias com entidades da sociedade civil, como empresas privadas, universidades, ONGs e organizações do sistema S (Senai, Sesc, Senat, Senac), para que pudessem ser implementados. O governo federal buscava assim formar redes de interação entre os órgãos públicos das três esferas de governo e instituições da sociedade civil para a implementação de uma estratégia de combate a pobreza. Aqui se considera que os constrangimentos para este tipo

⁷⁷ CAMARGO, J. M. *Gastos Sociais: focalizar versus universalizar. Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise*; PINHEIRO, A. C. Uma agenda pós-liberal de desenvolvimento para o Brasil.

de atuação por parte do governo Fernando Henrique Cardoso foram de três ordens: o primeiro constrangimento devia-se à pressão interna de áreas do próprio governo, mais especificamente da área econômica, para a manutenção da estabilidade obtida com o plano real, o que acabava por restringir os recursos públicos disponíveis para ações e programas de redução da pobreza e desigualdade social no país; a segunda limitação para o governo federal arcar sozinho com os programas sociais focalizados era a ausência de determinações constitucionais que pudessem garantir fontes de recursos estáveis e, por último, porém não menos importante, acredita-se que, assim como no âmbito das políticas universais, também no âmbito das políticas focalizadas estaria havendo pressão por parte de instituições da sociedade civil, particularmente envolvidas com ações e estratégias de combate à pobreza no Brasil, para que houvesse maior participação destas instituições na formatação, implementação e controle destas políticas específicas. O objetivo seria dar maior eficiência e transparência a estas políticas, de forma a evitar-se a perpetuação de práticas clientelistas e a ineficácia dos programas.

Nesse sentido, a opção por uma estratégia de parceria entre agências governamentais e instituições da sociedade civil para o combate à pobreza se coaduna com a abordagem de Silva e Melo acerca do processo de implementação de políticas públicas. Para os autores, no formato mais atual de implementação de políticas públicas em rede, o desenho estratégico das políticas deve incluir a identificação de atores que dão sustentação à política de concertação e negociação entre tais atores, pois:

Sem tais atores as políticas públicas de caráter redistributivo, como os programas na área social, tendem a se sustentar apenas na adesão fortuita e muitas vezes oportunista de setores das burocracias especializadas, o que lhes confere pouca legitimidade social e baixa sustentabilidade.⁷⁸

⁷⁸ SILVA & MELO. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos: 13.

O processo de descentralização das políticas sociais de caráter universal

Se a Constituição de 1988 colocou formalmente o acesso aos serviços de saúde, educação, saneamento básico, previdência e assistência social como direitos de todos e dever do Estado,⁷⁹ assegurar esses direitos não é um processo fácil, nem se encontra finalizado, tendo sido necessário a elaboração de legislação própria para algumas áreas e a institucionalização de fundos específicos de financiamento em outras.

Como o escopo deste trabalho impede uma análise mais detalhada de cada um dos processos de descentralização das políticas sociais ocorridos ao longo dos últimos quinze anos no Brasil, serão descritas aqui, resumidamente, apenas as estratégias do governo Fernando Henrique Cardoso para a concretização da universalização das políticas de saúde e educação, uma vez que estas são áreas consideradas estratégicas para a melhoria das condições de vida da população brasileira, notadamente para os segmentos mais carentes.

A descentralização da política de saúde é considerada por alguns autores⁸⁰ como a mais bem sucedida dentre as estratégias de descentralização de política social implementadas no Brasil, apesar do reconhecimento de que a qualidade e a quantidade dos serviços ofertados à população ainda deixam muito a desejar. A descentralização da saúde já vinha sendo implementada desde o início dos anos 1990, porém em ritmo muito lento. A idéia era proceder à constituição de um Sistema Único de Saúde - SUS através da realocação de capacidade decisória, de recursos e funções nos municípios. O SUS foi regulamentado pelas leis nº 8080/90 e 8142/90, estando o novo modelo assentado na separação entre financiamento e provisão dos serviços, ficando o financiamento a cargo das três esferas de governo

⁷⁹ CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988: art. Capítulo II, da Seguridade Social, seção I - Disposições Gerais; seção II – Da Saúde; seção III – Da Previdência Social; seção IV – Da Assistência Social e Capítulo III – Da Educação, Cultura e do Desporto, seção I – Da Educação.

⁸⁰ ALMEIDA, M. H. T. de. Federalismo e políticas sociais; ARRETCHE, M. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais.

(União, estados e municípios) e a provisão dos serviços sob a responsabilidade dos municípios. No entanto o processo efetivo de descentralização do SUS ocorreu somente através das Normas Operacionais Básicas - NOBs, editadas pelo Ministério da Saúde entre 1991 e 1996.⁸¹

Além da institucionalização do SUS, durante o governo Fernando Henrique Cardoso foi implantado o Piso de Atenção Básica - PAB, através do qual os municípios se habilitam a receber um montante por habitante e se encarregam das ações de saúde locais. De acordo com Singer,⁸² no contexto da transferência de responsabilidades para os municípios, dois programas ganharam destaque: o Programa Saúde da Família - PSF e o Programa Agentes Comunitários de Saúde Pacs. A ampliação destes programas, criados em governos anteriores, mas pouco difundidos, visava atender à proposta feita durante a candidatura de Cardoso à presidência da República em 1994, de mudar o modelo de atenção à saúde. Em lugar de curar, prevenir, atuando na promoção da saúde. Tal promoção deveria dar-se, não somente pelo tratamento médico das doenças, mas buscando-se ampliar o conceito de saúde como expressão de qualidade de vida da população.

Assim como na saúde, o processo de descentralização e universalização da educação nos níveis fundamental e médio já vinha se processando desde o início dos anos 1990, motivado também por determinações da Constituição Federal de 1988. Porém, diferentemente da saúde, na área da educação a descentralização das atribuições do governo federal não recebeu atenção especial, não havendo uma política nacional voltada para esse processo, tendo em vista também que a

⁸¹ As Normas Operacionais Básicas - NOBs, definiam como os municípios poderiam aderir à política federal de descentralização, subordinando-se às regras federais e capacitando-se a receber as transferências oriundas dessa esfera de governo e, embora tenham começado a ser editadas em 1991, somente no período 1996-1998 houve completa adesão ao sistema. De acordo com Arretche, a motivação para uma maior adesão nesse período seria uma maior confiança dos administradores locais no Ministério da Saúde, no sentido de que as transferências de recursos seriam efetivadas, além do acréscimo de recursos, proporcionado pela NOB/96, aos cofres de 66% dos municípios atendidos. ARRETCHÉ, M. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais.

⁸² SINGER, A. Saúde.

educação já apresentava em sua origem uma estrutura descentralizada, tendo municípios e estados diferentes níveis de participação na oferta de ensino primário e secundário, principalmente. O que parece ter existido naqueles primeiros anos de tentativas de descentralização foram dois processos distintos:⁸³ um de municipalização e um de desconcentração, sendo que no primeiro caso, houve transferência de competências, atribuições, instalações e equipamentos da esfera estadual para a esfera municipal e, no segundo, ocorreu uma delegação limitada de atribuições, dentro do mesmo nível de governo, para unidades administrativas regionais ou locais, escolas ou instituições privadas e comunitárias.

Estudo de Arretche mostra que no governo Fernando Henrique Cardoso, o impulso maior para a descentralização e universalização da educação do ensino fundamental deveu-se a uma minirreforma tributária de âmbito estadual, produzida pela emenda constitucional que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - Fundef.⁸⁴ A criação do Fundef implicou em que 15% das receitas de impostos estaduais e municipais deveriam ser automaticamente retidas, contabilizadas e redistribuídas no interior de cada estado, entre as administrações estaduais e municipais, proporcionalmente ao número de matrículas oferecidas anualmente. A emenda, aprovada e regulamentada em 1996, começou a ser implementada em 1998. A expansão da oferta de matrículas no ensino fundamental, a partir desse período se explica, então, não apenas em função das regras constitucionais, mas também pelo interesse dos governos locais em aumentar suas receitas através do Fundef.⁸⁵

⁸³ NEUBAUER SILVA & CRUZ apud ALMEIDA, M. H. T. de. Federalismo e políticas sociais.

⁸⁴ ARRETCHÉ, M. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais.

⁸⁵ A proposta de emenda constitucional para a criação de um fundo específico para a educação teria sido a estratégia encontrada pelo então ministro da educação, Paulo Renato Souza, para garantir recursos financeiros para o setor e buscar ampliar o acesso às escolas de todas as crianças na faixa etária de 7 a 14 anos. CAIXETA, Neli. Educação.

O embate entre a universalização e a focalização das políticas sociais no Brasil

O debate sobre o fracasso e o sucesso das políticas de combate à pobreza e à exclusão social implementadas no Brasil nos anos 1990 tem girado, basicamente, em torno de dois pólos: o pólo que defende o acesso universal às políticas sociais garantidas pela Constituição Federal de 1988 e o pólo que defende a focalização das políticas sociais nas camadas mais pobres da população e em torno de programas sociais estritamente básicos, na esfera da saúde, da educação, da renda e da assistência social.

De acordo com a primeira abordagem, a Constituição de 1988 trouxe à tona a idéia de política social como instrumento de inclusão social, através de políticas universalistas e de extensão de direitos sociais às camadas mais pobres da população.⁸⁶ A título de exemplo, conforme definido no capítulo II, referido à Seguridade Social e no capítulo III, referido à Educação, Cultura e Desporto, da Constituição de 1988, temos que, no art. 196, da Seção II, a saúde foi definida como:

A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem a redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.⁸⁷

E no art. 205, da Seção I, referido à educação:

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.⁸⁸

A crítica fundamental ao processo contínuo de focalização das políticas sociais no Brasil se pautava por ser este tipo de política contrária às determinações constitucionais. De acordo com Ivo:

⁸⁶ TEODORO & DELGADO. Política Social: universalização ou focalização – subsídios para o debate: 123.

⁸⁷ CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: Título VIII – Da ordem Social.

⁸⁸ Idem: Título VIII – Da Ordem Social.

A focalização como princípio ordenador das políticas sociais é um conceito que se situa numa instância principalmente instrumental e operativa, assimilada à seletividade do gasto social. Focalizar é estabelecer mecanismos idôneos para delimitar *quem* tem direito de aceder aos serviços básicos que se outorgam com subsídio público. (...) As ações focalizadas constituem-se em programas e em acompanhamentos de políticas que não se constituem em direitos, sendo constantemente afetadas segundo critérios de contingenciamento financeiro ou demandas políticas.⁸⁹

Para essa analista, as políticas focalizadas não se constituem enquanto direitos de cidadania, ficando ao sabor das preferências políticas de cada governo e, de forma perversa, podem contrapor os segmentos mais pobres e desprotegidos da sociedade àqueles que, justamente por terem acesso aos direitos sociais básicos, tem garantida uma posição social e econômica menos precária. Conforme assinalam Teodoro e Delgado:

A eleição dos grupos mais pobres em detrimento de outros um pouco menos pobres pode, inclusive, encobrir uma perversa troca de posições entre segmentos sociais menos protegidos.⁹⁰

Assim, a opção pela focalização das políticas sociais no Brasil pode ter, como resultado, a consolidação e o engessamento das desigualdades sociais, além de representar o abandono da perspectiva universalista proposta na Constituição Federal de 1988.

Já o principal argumento da abordagem focalizadora aponta para a escassez de recursos orçamentários para a implementação de políticas sociais universais, o que impõe aos governos, em suas diversas instâncias, promover a focalização do gasto público nos segmentos da população considerados os mais pobres e vulneráveis (mulheres chefes de família, trabalhadores pouco qualificados, adolescentes e crianças em situação de risco social, idosos e portadores de necessidades especiais sem renda, etc.), de acordo com critérios técnicos e políticos previamente estabelecidos.

⁸⁹ IVO, Anete B. Leal. Políticas sociais de combate à pobreza nos anos 1990: novas teses, novos paradigmas: 22 e 23.

⁹⁰ TEODORO & DELGADO. Política Social: universalização ou focalização – subsídios para o debate: 124.

Como os recursos são escassos, a determinação do grau de universalização ou focalização está diretamente relacionada à definição de prioridades por parte do Estado. Dado o volume de recursos, quanto mais universal for o sistema, menor a parcela de recursos destinada aos grupos mais pobres da população. (...) Em outras palavras, dado o volume de recursos, quanto mais focalizados forem os gastos sociais do governo, quanto mais direcionados para os grupos de renda mais baixa, maior o efeito desses gastos na redução do grau de desigualdade na distribuição da renda e na diminuição da pobreza no país.⁹¹

Outra argumentação, recorrentemente usada pelos defensores de estratégias focalizadoras em políticas sociais, é a de que o Brasil investe muitos recursos, quando comparado com outros países, em áreas que não atendem especificamente à população mais pobre do país, como na educação pública universitária, conforme assinalado por Pinheiro:

Assim, o gasto por aluno no ensino básico no Brasil é metade daquele do Chile, 1/3 do da Coreia e 1/5 da média dos países da OCDE, o que faz com que o ensino público no ciclo básico seja pior no Brasil do que nesses países. Isso, naturalmente, dá uma enorme vantagem no vestibular e, portanto, no acesso ao ensino universitário público e depois ao mercado de trabalho, aos alunos que frequentam as escolas privadas onde o gasto por aluno e a qualidade do ensino são mais elevados. Já no ensino universitário, porém, o gasto público por aluno no Brasil é semelhante ao dos países da OCDE e superior ao do Chile e da Coreia do Sul. E no Brasil o ensino universitário público é inteiramente gratuito, ao passo que até em países comunistas, como a China, o governo cobra dos alunos universitários parte do custo de sua educação. Assim, o gasto público em educação no Brasil, que deveria ser um instrumento de redução das desigualdades sociais, é de fato um instrumento que em grande medida ajuda a acentuar essas desigualdades.⁹²

Estes dois argumentos, a escassez de recursos do Estado para a promoção de políticas sociais de cunho universal e o uso inadequado dos recursos disponíveis, notadamente em áreas que não alcançam a população mais pobre, tem sido usados constantemente para justificar uma maior focalização das ações do Estado, especificamente aquelas que procuram reduzir a pobreza e a exclusão social. Nesse sentido o argumento é de que políticas focalizadas, além de necessárias, tendo em vista a escassez de recursos, tem maior impacto e são mais eficazes.

⁹¹ CAMARGO, José Márcio. *Gastos Sociais: focalizar versus universalizar. Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise*: 118.

⁹² PINHEIRO, Armando Castelar. *Uma agenda pós-liberal de desenvolvimento para o Brasil*: 43.

Esse debate entre a focalização e a universalização das políticas sociais no Brasil perpassará todo o governo Fernando Henrique Cardoso e, sendo a questão dos empecilhos a uma maior eficácia e eficiência das políticas sociais no Brasil (no sentido de torná-las instrumentos capazes de auxiliar na redução da pobreza no país) o fio condutor deste estudo, o capítulo seguinte procura traçar um panorama de como foi pensada, desenhada e implementada a política de combate à pobreza no Brasil no período em questão (1995-2002), sob o comando do governo federal, através da análise de três programas específicos: a *Comunidade Solidária*, a *Comunidade Ativa* e o *Projeto Alvorada*. A análise destes programas visa identificar:

- 1) O modelo institucional proposto;
- 2) Os objetivos e metas a serem alcançados;
- 3) As restrições de ordem política e orçamentária que tenham tido impacto relevante nas políticas;
- 4) O impacto da burocracia estatal na formulação e implementação das políticas.

As estratégias de combate à pobreza do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)

O arcabouço institucional estabelecido pelo governo Fernando Henrique Cardoso partia da premissa do necessário envolvimento da sociedade civil na formulação e implementação dos programas e ações governamentais de combate à pobreza e à desigualdade social no país. Pressupunha também, a partir de recomendações feitas por diferentes organismos nacionais e internacionais (financeiros, de pesquisa, de desenvolvimento econômico e social, etc.) e da visão de uma determinada corrente de especialistas em política social brasileira, a necessidade de melhor identificação dos segmentos sociais mais carentes do país, de suas necessidades e localização geográfica, assim como da focalização das ações de governo e do gasto público nestes segmentos.

O arcabouço institucional da política de combate à pobreza no Brasil

De acordo com Draibe,⁹³ o governo federal introduziu nesse período algumas inovações na condução das políticas e programas de enfrentamento da pobreza.

Dentre estas inovações cabe destacar:

- O conceito de focalização apoiado em critérios mais amplos e complexos que o mero critério de renda individual, expressando também o objetivo de se detectar, com instrumentos mais sensíveis, as formas heterogêneas da pobreza e o caráter múltiplo das carências;
- A redução do *estatismo* com preservação do caráter público e gratuito da prestação do serviço. A fórmula se traduz no esforço das parcerias entre o Estado, os setores privados não-lucrativos (ONGs e entidade filantrópicas em geral) e lucrativos (mobilização de recursos empresariais para o financiamento);
- A maior aceitação, adesão e apoio a programas de transferência monetária (tais como a Renda Mensal do Idoso e do Deficiente ou programas de renda mínima);
- A institucionalização da presença de conselhos de representação social na estrutura decisória e na dinâmica operacional dos programas.

⁹³ DRAIBE, S. M. A construção institucional da política brasileira de combate à pobreza: perfis, processos e agenda.

As inovações acima referidas por Draibe e os eixos básicos descritos no capítulo 2 incitam duas observações que considero pertinentes ao estudo em pauta. A primeira delas refere-se ao discurso de maior articulação e parceria das esferas de governo entre si e destas com entidades da sociedade civil.

O discurso de ampliação das articulações e de parcerias entre as diversas esferas de governo e entre os órgãos de governo de uma mesma esfera e ainda da articulação destes com instituições da sociedade civil, para que o combate à pobreza fosse mais efetivo, foi recorrente durante todo o governo Fernando Henrique Cardoso, principalmente na área social. Na prática, porém, a articulação entre as distintas áreas do governo, a área econômica, representada principalmente pelo Ministério da Fazenda e a área social, representada pelos ministérios setoriais, era muito complexa, tendo em vista os objetivos e metas distintas a serem alcançadas, além da extensa rede burocrática envolvida. Enquanto o Ministério da Fazenda tinha por metas a redução do gasto público e a manutenção do equilíbrio fiscal, atendendo assim, às pressões externas de organismos financeiros e à própria estratégia macroeconômica do governo, os ministérios setoriais, responsáveis por implementar as políticas sociais demandavam, naturalmente, mais recursos com vistas ao atendimento das demandas de suas clientelas específicas por mais e melhores serviços sociais.

Um aspecto importante nessa relação entre a ala econômica do governo e os ministérios setoriais, mas que devido ao escopo deste trabalho não será aprofundado, é o papel do Ministério da Fazenda como um relevante núcleo de poder do governo Fernando Henrique Cardoso e os possíveis impactos que as decisões desse Ministério podem ter causado na formatação das políticas sociais nesse período. Nesse sentido, Loureiro e Abrúcio defendem a tese de que o Ministério da Fazenda tornou-se o principal núcleo de poder do gabinete presidencial brasileiro, especialmente no primeiro governo Cardoso e que seus

integrantes tornaram-se um dos mais importantes *policy-makers* do Executivo federal.

Em seus vínculos externos, a Fazenda estabelece relações formais e informais de controle. O poder formal mais importante é, claramente, o de liberar e contingenciar recursos por intermédio da Secretaria do Tesouro. Através deste poder, a Fazenda não apenas se autonomiza em relação ao restante do gabinete, ganhando um status ministerial diferenciado; ela também se torna um órgão crucial para o Presidente da República controlar a delegação de funções nos outros ministérios. Assim, a barganha política necessária para conquistar maioria tem um contrapeso no poder de manipular o Orçamento por meio do Ministério da Fazenda.⁹⁴

A pesquisa empírica realizada para este trabalho indica que a ausência de instrumentos legais que obriguem órgãos da administração pública (ministérios, secretarias, agências) de um mesmo patamar decisório a realizar um trabalho conjunto e articulado, assim como a ausência de uma visão comum quanto à prioridade do combate à pobreza, aliada à própria dinâmica de poder dentro das estruturas de governo foram fatores que, no seu conjunto, implicaram em uma redução da eficácia das estratégias de combate à pobreza implementadas no governo Fernando Henrique Cardoso.

De acordo com a abordagem de Lindblom acerca dos problemas de implementação de políticas públicas, nas estruturas administrativas há uma dificuldade clássica relativa a autoridade do decisor e, por outro lado, os executores das políticas vivenciam problemas de controle sobre os recursos necessários para a implementação das políticas.

Os incentivos administrativos para agir como o requerem as políticas são normalmente pouco adequados, o que expõe uma dificuldade clássica de autoridade. Num sistema de autoridade, os comandados obedecem mas só parcialmente, sujeitos a um certo desvio, devido a incentivos pessoais que conflitam com a regra da obediência. (...) Por vezes os administradores não têm autoridade e outros controles necessários (inclusive recursos e pessoal) para executar uma política explícita. O Congresso algumas vezes autoriza programas sem prover os recursos necessários; em outros casos a disponibilidade de fundos é insuficiente porque o

⁹⁴ LOUREIRO & ABRÚCIO. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso: 84.

orçamento foi mal calculado. Em todos os casos, os administradores acabam por decidir as políticas efetivamente seguidas, escolhendo as atividades prioritárias, tendo em vista os recursos e pessoal disponível e a partir de cada programa que deve receber ênfase especial.⁹⁵

A segunda consideração refere-se ao recorte da pobreza privilegiado pela política do governo Cardoso. Chama a atenção o enfoque dado às áreas de educação (através de programas voltados para a elevação da escolaridade de jovens e alfabetização de adultos), à saúde (através de programas de nutrição e suplementação alimentar, com vistas à redução da mortalidade infantil e de programas de saneamento urbano) e à renda (através de programas de formação/qualificação profissional, microcrédito urbano e rural e geração de emprego e renda). Tal enfoque se coaduna com o diagnóstico feito pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - Pnud para a América Latina em 1993 e especificamente para o Brasil em 1996.

De acordo com estudo realizado por Tapia,⁹⁶ o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - Pnud e o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID publicaram em 1993 um documento contendo suas análises e propostas para a redução da pobreza e dos problemas sociais, agravados nos anos 1980 e início dos anos 1990 em função das políticas de ajuste estrutural. O documento, chamado *Pobreza e Reforma Social*, trazia em seu bojo uma proposta de reforma social como eixo da transformação distributiva, com enfoque na questão das necessidades básicas. Segundo Tapia, o cerne da estratégia de transformação distributiva é pensar o social e o econômico como dimensões de um programa amplo de mudança, no qual:

⁹⁵ LINDBLOM, C. *O processo de decisão política*: 62.

⁹⁶ Sobre as propostas das agências multilaterais de financiamento (Banco Mundial, FMI) e de apoio técnico-científico (Cepal, Pnud) para as políticas sociais latino-americanas nos anos 1990, ver TAPIA, J. R. B. Políticas sociais na América Latina: diagnósticos e recomendações das agências multilaterais no início dos anos 90. Para propostas mais específicas sobre educação e saúde ver, entre outros, MATTOS, R. A. de. As agências internacionais e as políticas de saúde nos anos 90: um panorama geral de idéias; ALTMANN, H. Influências do Banco Mundial no projeto educacional brasileiro; e COSTA, N. do R. Política social e ajuste macroeconômico.

A reforma social e a reforma econômica se complementem e se reforcem numa mesma lógica de eficiência e equidade, superando-se a limitação de considerar-se o social como objeto de políticas setoriais ou assistenciais, que foi uma das contradições do velho padrão no qual houve crescimento sem a eliminação da pobreza.⁹⁷

A redução da pobreza estrutural aparece nesta proposta como objetivo e requisito da estratégia de desenvolvimento implícita no processo de reformas, sendo que no médio e no longo prazo, a redução da pobreza seria o ponto de partida para o alcance da equidade, na medida em que o reforço da igualdade de oportunidades e o desenvolvimento de capacidades permitem interromper a transmissão inter-geracional da pobreza. Para a América Latina a proposta do Pnud/BID incluía o enfrentamento de vários desafios, conforme assinala Tapia:⁹⁸

- Modificar os padrões históricos de distribuição desigual do excedente econômico, o que exigiria aumentar consideravelmente o ritmo de geração de empregos de boa qualidade, ou seja, aqueles com níveis aceitáveis de produtividade e remuneração;
- Assegurar a existência de condições de satisfação das necessidades básicas para a totalidade da população sem exclusões, com implicações sobre o gasto social público e a participação de entidades privadas prestadoras de serviços com fins lucrativos;
- Desenvolvimento de uma idoneidade crescente por parte do Estado para o desenho e administração de políticas adequadas para conduzir o processo de reformas, com a adaptação às circunstâncias mutantes da economia mundial e às dos diversos países;
- Conseguir e sustentar a recuperação da capacidade de crescimento e a transformação produtiva das sociedades.

Dessa forma a agenda da Reforma Social estaria composta dos seguintes temas:

- a) Geração de empregos;
- b) Revisão das prioridades e reorientação do gasto público;
- c) Aumento da eficiência e da equidade no financiamento e operação das transferências, serviços e programas sociais;

⁹⁷ PNUD 1993 apud TAPIA, J. R. B. Políticas sociais na América Latina: diagnósticos e recomendações das agências multilaterais no início dos anos 90: 22.

⁹⁸ Idem: 24.

d) Reforma e fortalecimento das instituições públicas e das organizações da sociedade civil, incluindo o setor privado, para obter maior eficiência na prestação de serviços.

Para o Pnud/BID a reestruturação dos programas sociais deveria ser guiada por um conjunto de medidas que recuperassem a capacidade do Estado de formular e implementar políticas, a capacidade de gasto social público e de novas formas de cooperação entre entidades públicas e privadas. Era preciso, em primeiro lugar, determinar os níveis do gasto público social e do seu financiamento, dada sua importância para combater a pobreza e impedir, em outros casos, que famílias deslizassem para abaixo da linha de pobreza.⁹⁹ Em segundo lugar, fazia-se necessário a definição dos modelos de prestação de serviços, abrangendo aqueles a serem executados pelo Estado diretamente, aqueles oferecidos pela sociedade civil, incluindo o setor privado - com financiamento público, e aqueles que não receberiam financiamento do Estado. Em terceiro lugar, era preciso determinar as condições em que se fariam as transferências da prestação de serviços para organizações não-públicas e os critérios para fixar as normas e os padrões mínimos de cobertura e qualidade dos mesmos. Em quarto lugar estaria a reforma do Estado, a nível central e em níveis descentralizados, para o cumprimento das funções redesenhadas, envolvendo a capacitação dos recursos humanos necessários para a administração das políticas e programas que comporiam o gasto público social e, por último, habilitar as organizações da sociedade civil, incluindo o fortalecimento da gestão e a capacitação dos recursos humanos necessários para o

⁹⁹ Para comparação internacional uma linha de pobreza é estabelecida em 1 dólar (dólares PPC de 1985) por dia, é utilizada pelo Banco Mundial para comparações internacionais e baseia-se no consumo. É sugerida para a América Latina e Caraíbas uma linha de pobreza de 2 dólares por dia. Para a Europa do leste e países da Comunidade Européia, tem sido usada uma linha de pobreza de 4 dólares por dia (dólares PPC de 1990). Já os países em desenvolvimento podem estabelecer linhas de pobreza nacionais, utilizando, de forma geral, o método da pobreza quanto à alimentação. Estas linhas indicam a insuficiência de recursos econômicos para satisfazer as necessidades básicas mínimas em alimentação. PNUD. *Relatório do Desenvolvimento Humano - 1997*: 13.

cumprimento das funções de execução e para a correta administração dos recursos públicos.¹⁰⁰

Especificamente quanto à política de gasto público social, a Reforma Social proposta pelo Pnud/BID implicava a expansão das oportunidades associadas ao *desenvolvimento humano* para a realização plena dos indivíduos. As necessidades básicas insatisfeitas se expressariam, na abordagem do Pnud/BID, em termos de um acesso insuficiente aos serviços gratuitos e ao consumo. Havendo situações de insatisfação aguda, com riscos à sobrevivência ou de queda abrupta dos níveis de satisfação, se impõe a necessidade de medidas de curto-prazo e pontuais na alimentação e saúde básica. Assim, a transformação social deveria apontar para a solução da brecha entre a oferta de transferências e serviços disponíveis e a demanda, através de ações simultâneas para aumentar a primeira e eliminar as restrições que afetam a segunda. Para o Pnud/BID os gastos públicos sociais deveriam obedecer a prioridades que favorecessem o atendimento das necessidades básicas. Nesse sentido, uma sugestão das agências é evitar a alocação de recursos em atividades como *gasto militar* ou em atividades empresarias *pesadas* para o Estado, as quais deveriam ser transferidas para o setor privado. Ou seja, esta proposta englobava a conversão dos recursos investidos em armamentos, tecnologia militar e segurança em investimento em saúde, nutrição, educação, qualificação de recursos humanos, etc. Por outro lado sugeria a privatização de setores muito pesados para o Estado reduzindo assim a demanda sobre o Estado por mais e mais recursos públicos para a manutenção das empresas estatais. A obtenção de níveis mais eficientes de cobertura e qualidade dos serviços prestados estaria diretamente ligada à eficácia e equidade do gasto público social. Assim, a proposta do Pnud/BID sugeria as seguintes medidas:¹⁰¹

¹⁰⁰ PNUD/BID apud TAPIA, J. R. B. Políticas sociais na América Latina: diagnósticos e recomendações das agências multilaterais no início dos anos 90: 27-28.

¹⁰¹ Idem: 29.

- Integração de enfoques e coordenação do gasto entre os setores;
- Utilização racional da infra-estrutura física e equipamentos e a compatibilização dos modelos de gestão;
- Melhor distribuição geográfica do gasto a partir da identificação mais precisa de necessidades;
- Adequada qualificação dos recursos humanos;
- Transferência de responsabilidades de administração direta de recursos públicos e sobre o controle de gestão de organizações da sociedade civil;
- Mobilização de recursos e potencialidades da sociedade civil para complementar os gastos públicos.

Uma outra aproximação que se pode fazer entre o recorte da política de combate à pobreza do governo Fernando Henrique Cardoso e a proposta do Pnud resulta da análise do Relatório de Desenvolvimento Humano no Brasil publicado em 1996 e cujo diagnóstico das áreas de pobreza no país e do tipo de política social a ser implementada pelo Estado era muito semelhante à proposta desenvolvida pelo governo federal naquele momento. Antes, porém, de destacar algumas das diversas considerações feitas sobre o Brasil neste relatório, para maior compreensão do seu diagnóstico faz-se necessário uma breve descrição das variáveis que compõem o IDH e, portanto, através das quais as condições de vida no Brasil foram avaliadas:

O IDH é um indicador sintético (ou composto), construído a partir da aglutinação de três indicadores simples, referidos às áreas da realidade social representativas das três dimensões consideradas inerentes ao conceito de desenvolvimento humano proposto pelo Pnud: a longevidade (possibilidade de ter uma vida longa e saudável), a educação (possibilidade de acesso ao conhecimento) e a renda (possibilidade de manter um padrão de vida decente). A composição do índice é também resultante de se dispor, com maior regularidade e na maior parte dos países, de dados relativos à educação, saúde e renda. A composição específica de cada indicador simples é a seguinte:¹⁰²

¹⁰² JANNUZZI, P. de M. *Indicadores sociais no Brasil*: 120.

- a) Educação: compõe-se o indicador a partir da taxa de alfabetização de adultos e da taxa de escolarização;
- b) Longevidade (saúde): a esperança de vida é uma medida síntese das condições de saúde e riscos à morbi-mortalidade;
- c) Renda: o PIB de cada país é ajustado através de cálculos específicos, de forma a refletir a necessidade de recursos monetários para a aquisição de bens e serviços em cada país.

Não se trata aqui de usar o PIB *per capita* tradicional, pois os valores de renda auferidos em cada país são muito díspares, não podendo ser comparados entre si. Para que a renda auferida pela população de cada país avaliado pudesse ser comparada construiu-se uma metodologia denominada Paridade do Poder de Compra - PPC tendo o dólar como moeda base para indicação do poder de compra nos países analisados. Assim, as necessidades monetárias para a aquisição de bens e serviços em cada país são mensuradas em dólares PPC (PPC\$), a partir do ajuste do PIB *per capita* de cada país, de acordo com o custo de vida local.

De acordo com o Relatório publicado em 1996,¹⁰³ no início da década de 1990 (1991 foi o ano base dos dados estatísticos) o Brasil apresentava um IDH de 0,797. Este índice situava o Brasil entre os países de nível intermediário de desenvolvimento humano, mas próximo do patamar mínimo dos países de alto desenvolvimento humano (0,800). Um índice comparável, por exemplo, ao de alguns países do leste europeu, segundo a classificação do RDH internacional daquele período, onde os países de alto desenvolvimento humano tiveram em 1991 um índice médio de 0,888; os de médio desenvolvimento humano, 0,632 e os de baixo desenvolvimento humano, 0,403.

O RDH brasileiro mostrava que o Brasil, devido a grande desigualdade regional, era composto por três sub-países, se considerada a inserção de cada estado da federação em um dos níveis de desenvolvimento humano. Pela ordem de classificação se encontravam, no primeiro nível, com um IDH mais alto, os estados do Rio Grande do Sul, Distrito Federal, São Paulo, Santa Catarina, Rio de Janeiro, Paraná, Mato Grosso do Sul e Espírito Santo. No segundo nível, com médio IDH,

¹⁰³ PNUD & IPEA. *Relatório sobre o desenvolvimento humano no Brasil - 1996*.

estavam os estados do Amazonas, Amapá, Minas Gerais, Mato Grosso, Goiás, Roraima e Rondônia. No terceiro nível, com baixo IDH, se encontravam os estados do Pará, Acre, Sergipe, Bahia, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Maranhão, Ceará, Piauí, Alagoas e Paraíba.¹⁰⁴

O Relatório de 1996, descrevendo o que aconteceu no Brasil nas últimas duas décadas (1970-1990), mostrava uma melhora nas três variáveis que compõem o IDH (escolaridade, esperança de vida e renda). No entanto, a interrupção da trajetória de crescimento econômico nos anos 1980 acarretou o aumento da desigualdade e da pobreza no país, acentuando a tendência histórica de concentração de renda. Com isso o Brasil registrava, no início dos anos 1990, um dos maiores índices de desigualdade social do mundo, com uma alta concentração da renda no estrato superior da distribuição. De acordo com o RDH Brasil-1996, os 20% mais ricos da população detinham 65% da renda total e os 50% mais pobres ficavam com apenas 12% da renda total.

O Relatório mostrava também onde se situava geograficamente a população brasileira mais pobre, em torno de 42 milhões de pessoas em 1990, ou 30% da população do país. No Relatório uma família era considerada pobre quando sua renda *per capita* se situava abaixo da linha de pobreza, isto é, não possuía recursos suficientes para adquirir os bens necessários à sobrevivência adequada de seus membros.¹⁰⁵ Assim, de acordo com o RDH Brasil 1996: 5% dos pobres estavam no Norte, 45% no Nordeste, 34% no Sudeste, 10% no Sul e 6% no Centro-Oeste.

Uma nova característica da pobreza no Brasil ressaltada pelo Relatório é que ela deixava de ser predominantemente rural, havendo uma distribuição mais

¹⁰⁴ Na época o estado de Tocantins não foi classificado por falta de estatísticas.

¹⁰⁵ As linhas de pobreza adotadas neste Relatório foram estimadas por unidade da Federação e estratos de residência, a partir de escolhas médias de consumo observadas em famílias de baixa renda e dos preços ao consumidor praticados em 1990, para levar em conta as diferenças locais quanto ao custo de vida dos pobres, sendo classificados como pobres as pessoas com renda familiar *per capita* inferior à linha de pobreza. PNUD & IPEA. *Relatório sobre o desenvolvimento humano no Brasil - 1996*: 22.

uniforme desta pelo país. As metrópoles urbanas já apresentavam uma elevação no número de pobres, com a proporção passando de 26% em 1981 para 29% em 1990. A região nordeste apresentava as condições de precariedade mais alarmantes. De acordo com as conclusões do Relatório, a pobreza rural nordestina é essencialmente a pobreza típica das sociedades tradicionais à margem do crescimento urbano-industrial.

No nordeste o tamanho médio das famílias é maior e as crianças mais numerosas do que nas metrópoles do Rio de Janeiro e de São Paulo, por exemplo. A maioria dos chefes de família (68%) era analfabeta e 90% da população apresentava escolaridade abaixo de quatro anos. 45% das crianças entre sete e quatorze anos estavam fora da escola, 55% dos domicílios não possuíam água encanada, 98% não dispunham de esgotamento sanitário e mais de 75% dos pobres da área rural do nordeste viviam em domicílios sem eletricidade.

O RDH do Brasil - 1996, além de indicar as condições de vida da população brasileira no início dos anos 1990, com foco nas dimensões educação, saúde e renda, consideradas pelo Pnud como essenciais para o desenvolvimento humano, também avaliou os desafios estratégicos para o desenvolvimento no Brasil. Lembrando a emergência de um novo padrão de desenvolvimento, que reflete o reconhecimento das tendências contemporâneas à globalização dos mercados, à liberalização econômica e à formação de blocos regionais de comércio, este Relatório afirmava a necessidade do país enfrentar um conjunto de desafios para que o novo modelo de crescimento econômico pudesse se traduzir efetivamente em maior desenvolvimento humano. Este conjunto de desafios incluía: melhor distribuição interpessoal e inter-regional dos frutos do crescimento (em outras palavras, redução da desigualdade social e regional), redução da pobreza, busca de padrões de vida mais elevados, aperfeiçoamento das instituições e das práticas democráticas, simultaneamente à reforma do Estado e a preocupação com a

preservação ambiental. Para o Pnud tal processo pressupunha a interação entre Estado e iniciativa privada, pluralismo econômico, social e político.

Dentre as áreas-chave de atuação do Estado a proposta explicitada no RDH do Brasil - 1996 era de que as prioridades deveriam ser, no âmbito das políticas sociais, a educação básica, a qualificação da mão de obra e o combate à pobreza e, no âmbito da política econômica, a expansão do emprego.

Embora a importância da educação já fosse unanimemente reconhecida, eram ainda pouco satisfatórios os resultados do esforço educacional realizado nos últimos anos, o que ficava evidente nas altas taxas de repetência e nos baixos níveis de qualidade do ensino. A questão para o Pnud, no entanto, não era a ausência de recursos para a educação e sim a baixa eficiência do sistema educacional. Nesse sentido, o enfrentamento dos problemas na educação deveria se dar através de ações coordenadas do governo federal com as administrações estaduais e municipais, conferindo prioridade à educação fundamental, à elevação do nível de escolaridade da população de baixa renda e a melhoria da qualidade do ensino. Dada a relação entre pobreza, analfabetismo, repetência e evasão escolar, fazia-se necessário a formulação de políticas dirigidas aos contingentes populacionais mais pobres.

Considera-se aqui que, embora não se possa identificar laços formais entre as propostas do Pnud para a redução da pobreza no Brasil e as políticas efetivamente implementadas pelo governo federal a partir de 1995, não se pode deixar de considerar as semelhanças entre estas duas propostas de intervenção social.

A concepção de pobreza, tendo em vista o modelo de intervenção social adotado no governo Fernando Henrique Cardoso para combatê-la, pode ser definida como uma visão de que no Brasil a pobreza atingia mais fortemente segmentos específicos da população (crianças, mulheres, negros e idosos), ligava-se, fundamentalmente, à má distribuição de renda e aos baixos indicadores de saúde e

nutrição, educação, saneamento básico e emprego. Dessa forma, pode-se dizer que esta visão se coaduna com a concepção de pobreza, explicitada no capítulo 1 deste estudo, em que os dois principais aspectos através dos quais se busca estabelecer níveis de pobreza e carências de uma população são a insuficiência de renda para aquisição de bens e serviços considerados essenciais para aquela população ou grupo social e os baixos níveis de indicadores sociais, principalmente aqueles vinculados à mortalidade materno-infantil, às taxas de saneamento básico e aos níveis de escolaridade e de renda, entre outros.

Assim, as condições para a erradicação da miséria e da pobreza seriam alcançadas através da atuação do Estado em duas frentes complementares: em primeiro lugar, através da promoção da retomada do desenvolvimento econômico, ou seja, através de um conjunto de políticas macroeconômicas que, por si mesmas, permitiriam a redistribuição de renda, a geração de empregos e o controle da inflação. Em segundo lugar, através da atuação do Estado na implementação de programas de cunho emergencial, voltados para as necessidades urgentes e específicas demandadas pelos segmentos mais destituídos da sociedade e direcionados aos bolsões de miséria existentes em muitos estados brasileiros, ou seja, para as áreas de pobreza crônica. Operacionalmente tais programas, de caráter emergencial, seriam estabelecidos a partir do princípio de parceria entre o Estado e a sociedade civil, seguindo uma visão corrente de que as instituições comunitárias e filantrópicas são mais flexíveis e criativas na prestação de serviços assistenciais do que as instituições burocráticas do Estado.¹⁰⁶

A seção seguinte tem por objetivo apresentar, a partir da pesquisa empírica realizada, as três principais estratégias implementadas pelo governo Fernando Henrique Cardoso para combater a pobreza no Brasil entre 1995-2002.

A gênese da estratégia da Comunidade Solidária (1995-1998)

¹⁰⁶ CARDOSO, F. H. *Mãos à Obra, Brasil: Proposta de Governo*: 223.

Em 01 de janeiro de 1995, em Mensagem ao Congresso Nacional, o Presidente Fernando Henrique Cardoso, reafirmava aquilo que, de longa data, vem sendo debatido e explicitado por estatísticas e estudos no campo das políticas sociais:

O Brasil é um país marcado pela extrema desigualdade na distribuição da renda nacional e no acesso aos serviços básicos e tal quadro é agravado pela incapacidade do sistema econômico, mesmo em períodos de crescimento, de gerar empregos de qualidade em número suficiente para reverter a condição de extrema pobreza de quase um terço da população.¹⁰⁷

O Presidente da República reconhecia, no decorrer desta Mensagem, a precariedade dos serviços sociais básicos ofertados à população, do âmbito da saúde ao da educação e da geração de emprego e renda. Reconhecia também a necessidade de universalizar alguns serviços essenciais, como o saneamento básico e uma melhora na focalização de programas de alimentação e nutrição. Havia, portanto, o reconhecimento do chefe do Executivo, de que, no campo social, o Brasil necessitava com urgência de um amplo programa de combate à pobreza e à exclusão social.

A proposta de enfrentamento da pobreza durante o primeiro mandato de governo de Fernando Henrique Cardoso chamou-se, inicialmente, Programa Comunidade Solidária, e configurou-se como um conjunto de atividades a serem desenvolvidas pelos ministérios e instituições públicas, selecionadas em função da capacidade de promover, de imediato, transformações nas condições de vida das populações mais pobres. Nas palavras do próprio Presidente da República:

O Programa Comunidade Solidária é uma prioridade do conjunto do Governo. Todos os ministérios e órgãos da Administração Pública Federal estarão empenhados em contribuir para aquele que é o objetivo maior do país: erradicar a fome, a miséria e a pobreza. A busca da eficiência, de eficácia e da equidade, a descentralização, a parceria e a participação são as grandes diretrizes para todo o Governo Federal.¹⁰⁸

¹⁰⁷ BRASIL. Mensagem ao Congresso Nacional – 1995 (Governo Fernando Henrique Cardoso).

¹⁰⁸ Idem.

O modelo de intervenção social da Comunidade Solidária¹⁰⁹ para a redução da pobreza no país encontra-se no trabalho desenvolvido pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar – Consea¹¹⁰ que, em 1993 durante o governo de transição de Itamar Franco, levou para a agenda do governo federal a questão da fome no Brasil. O objetivo do Consea era, através de parcerias entre o governo e a sociedade civil, combater a fome e a miséria no país, buscando a promoção de uma política de segurança alimentar para as camadas mais pobres da população,¹¹¹ em função do quadro desolador da área de alimentação e nutrição naquele momento, tendo em vista o desmantelamento dos programas que atendiam a população mais pobre durante o governo Collor de Melo.

A idéia de implementar um programa de combate à pobreza no Brasil já se encontrava presente na proposta de governo do então candidato à Presidência da República em 1994, Fernando Henrique Cardoso, tendo sido divulgada em seu programa de governo:

Este programa, a ser implementado no Governo Fernando Henrique, será financiado com recursos geridos por um órgão semelhante ao atual Consea, com funções ampliadas. Terá como princípios a mobilização e a participação da comunidade, a

¹⁰⁹ Neste trabalho adotarei o termo Comunidade Solidária no gênero feminino, pois, de acordo com Resende: *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.* RESENDE, L. F. de L. Comunidade Solidária: uma alternativa aos fundos sociais: 6.

¹¹⁰ O Consea surgiu da necessidade de enfrentar uma triste realidade apresentada em estudos produzidos pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea. De acordo como o documento *Mapa da Fome: Subsídios à Formulação de uma Política de Segurança Alimentar*, apresentado ao governo federal em março de 1993, o Brasil teria 32 milhões de indigentes. O Consea foi instituído em 1993, através do Decreto nº 807, tendo como metas especificamente: *Traçar a diretrizes do combate à fome, conceber estratégias apropriadas para sua execução e mobilizar os recursos necessários para o atendimento dos objetivos pretendidos.* PELIANO et alli apud RESENDE, L. F. de L. Comunidade Solidária: uma alternativa aos fundos sociais.

¹¹¹ PELIANO, RESENDE & BEGHIN. O Comunidade Solidária: uma estratégia de combate à pobreza; MAURIEL, A. P. O. Sonho e realidade na política social do governo FHC: um estudo sobre a Comunidade Solidária.

articulação de instituições, agentes e recursos e a descentralização das ações. O Programa Comunidade Solidária contará com recursos orçamentários, recursos provenientes dos fundos regionais e sociais e de financiamentos internacionais. (...) O Governo Fernando Henrique destinará R\$ 4 bilhões por ano para financiar as atividades do Programa Comunidade Solidária, sem contar com possíveis financiamentos internacionais e recursos privados que também poderão ser canalizados. O programa vai priorizar as ações de natureza suplementar em educação, saúde, habitação e saneamento, infra-estrutura e alimentação, de forma a compatibilizar as ações permanentes do governo com uma atuação de cunho assistencial emergencial. Para garantir sua eficácia, será estabelecido um sistema de avaliação dos programas apoiados, a partir de indicadores de desempenho que permitam a auditoria e o controle social das ações em desenvolvimento.¹¹²

De acordo com técnicos governamentais, por mim entrevistados, estava muito presente, na equipe de coordenação da campanha presidencial, a experiência do Programa Nacional de Solidariedade - Pronasol do México, implementado em 1992 com o objetivo de combater a pobreza naquele país e centralizado na Secretaria de Desenvolvimento Social. O modelo mexicano, que poderia servir como espelho para um programa de combate à pobreza no Brasil, diferenciava-se, na forma e na essência, das experiências recentes que vinham sendo realizadas no Brasil. Na avaliação de especialistas e técnicos governamentais, a criação de um ministério ou a centralização do combate à pobreza em um único órgão de governo, mesmo que dotado de recursos orçamentários próprios, gera um paralelismo de ações que acaba por enfraquecer os demais ministérios setoriais, que também tem a função de atuar no combate à pobreza, em suas áreas específicas. Normalmente ocorre uma competição entre os ministérios já existentes e o novo ministério ou secretaria responsável, seja por poder dentro da estrutura governamental, seja pelos escassos recursos orçamentários da área social. Portanto, de acordo com os referidos técnicos, tudo o que não podia ser feito no Brasil era a instituição de um programa de combate à fome centralizado e com fundos específicos, nos moldes do Pronasol.

O combate à fome é multisetorial, devendo ser enfrentado por todos os setores do governo e não por uma única instituição.

¹¹² CARDOSO, F. H. *Mãos à Obra, Brasil: Proposta de Governo*: 224-225.

Todos tinham uma contribuição a dar, sendo essa a estratégia mais adequada para quebrar a estrutura da fome no país.¹¹³

A mudança na estratégia de combate à pobreza pela equipe do novo governo surge a partir de consulta realizada ao Ipea, em novembro de 1994, mais especificamente à diretoria de Políticas Sociais do Instituto - Dipos/Ipea, sobre as possibilidades de implementação de uma política de redução de pobreza no Brasil. A equipe do IPEA acabava de sair da recente experiência do Consea no combate à fome, tendo sido também responsável pela elaboração dos mapeamentos para a identificação das famílias indigentes e sua distribuição pelo território nacional através de três estudos que nortearam a ação do Consea: *O Mapa da Fome: Subsídios à Formulação de uma Política de Segurança Alimentar*; *O Mapa da Fome II: Informações sobre a Indigência por Município da Federação* e *O Mapa da Fome III: Indicadores sobre a Indigência no Brasil (classificação absoluta e relativa por municípios)*.

Contrários a criação de mais uma estrutura governamental que viesse subtrair recursos dos demais ministérios e promover uma competição intersetorial nada saudável, a proposta do Ipea foi a de se construir, não um programa setorial de combate à pobreza, *um ministério da pobreza*, mas uma estratégia que articulasse todos os ministérios setoriais, pois consideravam que o combate à pobreza e à fome não poderia ser feito por ações isoladas nos ministérios tipicamente voltados para essas questões, mas, ao contrário, deveria ser uma estratégia em que cada órgão do governo se comprometesse a articular suas ações com as ações dos demais órgãos e ministérios, além da parceria com a sociedade civil, com os estados e com os municípios.

De acordo com Peliano, Resende e Beghin:

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

¹¹³ Técnico governamental. Brasília, DF, maio de 2004.

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.¹¹⁴

Com a formatação proposta pelo Ipea a Comunidade Solidária seria mais do que um simples Conselho de Estado, como era o Consea, mas não chegaria a ser mais um órgão governamental, nem mesmo um departamento vinculado a qualquer dos ministérios setoriais. Seria o que se pode denominar de *instância de articulação e coordenação*, aliando, ao mesmo tempo, a estrutura governamental vigente com entidades e representantes da sociedade civil. Em outras palavras, formando uma rede de interlocução entre as instâncias de governo e deste com a sociedade civil.

Além de promover essa articulação entre as ações de governo, era preciso também fazer com que os programas que efetivamente tivessem impacto na redução da pobreza chegassem de forma conjunta a todos os municípios brasileiros, mas em especial até aqueles municípios mais pobres e destituídos de todo tipo de recurso (financeiro, humano, político, organizacional, etc.). A proposta da equipe da Comunidade Solidária era a de garantir a implementação de programas sociais básicos em todos os municípios brasileiros, começando pelos mais pobres e gradativamente estendendo os programas aos demais, de forma a universalizar o acesso.

Pode-se dizer que, apesar da perspectiva universalista de seus formuladores, uma vez que alguns membros do corpo técnico haviam militado na constituinte de 1987/1988 em prol de uma abordagem universalista de política social, a Comunidade Solidária era uma proposta de combate à pobreza permeada por vários aspectos de focalização, já que se restringiria, inicialmente, a levar para as camadas mais pobres da população um conjunto de programas sociais básicos nas esferas da saúde, da educação fundamental, da renda e da habitação. Não se

¹¹⁴ PELIANO, RESENDE & BEGHIN. O Comunidade Solidária: uma estratégia de combate à pobreza: 21.

pode desconsiderar que, se as restrições técnicas e orçamentárias levaram a esse desenho, a própria concepção política de pobreza adotada pelo governo Fernando Henrique Cardoso impunha restrições ao escopo da política de combate à pobreza no Brasil.

A proposta colocada, portanto, pela equipe do Ipea e adotada publicamente pelo governo Cardoso,¹¹⁵ era de que o combate à pobreza se daria através de uma interação entre os atores governamentais e não governamentais, sendo responsabilidade de todos contribuir para o sucesso da estratégia – cujo produto final deveria ser a melhoria das condições de vida da parcela mais pobre da população brasileira, a universalização do acesso aos serviços sociais garantidos constitucionalmente e a redução da exclusão social. Além desta interação, a estratégia deveria promover uma convergência das ações ou dos programas de governo que tivessem impacto decisivo na redução da pobreza. A idéia subjacente era de que o impacto das ações realizadas em conjunto nos campos da saúde, da educação, da geração de renda, da habitação e do saneamento básico é maior do que o impacto das ações implementadas isoladamente em cada uma dessas esferas.

A concretização de tal proposta requeria, portanto, duas condições básicas para o funcionamento da estratégia nos moldes desenhados: a primeira, a elaboração de um modelo logístico que possibilitasse a interação entre os atores e a convergência das ações. Pode-se dizer que esse modelo logístico se materializava na articulação de uma rede de atores (federais, estaduais e municipais) que já atuavam ou se dispunham a atuar no combate à fome e à pobreza. Naquele

¹¹⁵ A adoção da proposta da Ipea pelo governo federal demonstra a importância e o peso da burocracia estatal na formulação das políticas sociais no início do primeiro governo Cardoso. No entanto, em função de divergências políticas e de dificuldades na implementação da proposta original da Comunidade Solidária, esse setor do governo perdeu um pouco de sua força no início do segundo mandato, o que se pode verificar através da substituição da Comunidade Solidária pelo programa Comunidade Ativa, onde representantes da sociedade civil tiveram um peso maior na formulação das políticas de combate à pobreza do que a área técnica do governo.

momento, a visão presente entre os formuladores da estratégia era de que esse tipo de articulação promovia uma maior eficácia e eficiência dos programas sociais frente à criação de uma estrutura operacional autônoma. Nesse sentido, foram designados, no âmbito federal, interlocutores federais para cada programa da Agenda Básica e interlocutores estaduais, designados pelos governos estaduais para garantir a articulação dos programas no nível estadual.¹¹⁶ Essa logística foi trabalhada pela Secretaria Executiva da Comunidade Solidária, que era o braço governamental da estratégia, tendo apresentado, de acordo com avaliação realizada pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal - Ibam em 1998, um relativo sucesso, pois conseguiu, por exemplo, que alguns programas da Agenda Básica chegassem de forma convergente aos municípios muito pobres que apresentavam altos níveis de inadimplência junto ao governo federal.

A segunda condição era o comprometimento efetivo das instâncias envolvidas, uma convergência de interesses dos atores e instituições mobilizadas em torno do combate à fome e à pobreza no Brasil. Esta segunda condição é, na perspectiva deste trabalho, aquela que, pelas deficiências apresentadas e pela falta de comprometimento de uma parcela dos atores envolvidos, teve impacto mais negativo do que positivo nesse modelo de intervenção social do Estado para o combate à pobreza no Brasil. Este aspecto, que abordaremos no tópico relativo às restrições de ordem política para o funcionamento da Comunidade Solidária, se revelou nos diferentes caminhos seguidos pelos dois principais eixos da estratégia – a Secretaria Executiva e o Conselho da Comunidade Solidária e na difícil articulação de interesses entre os demais atores da rede (ministérios, secretarias estaduais e municipais).

a) O desenho institucional da Comunidade Solidária, seus princípios e objetivos

¹¹⁶ RESENDE, L. F. de L. Comunidade Solidária: uma alternativa aos fundos sociais.

A Comunidade Solidária foi instituída através do Decreto nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995 (anexo III). De acordo com seus formuladores, em especial a equipe do Ipea, que dava apoio técnico ao projeto, a estratégia de ação da Comunidade Solidária, sendo uma proposta de articulação e coordenação das ações do governo no combate à fome, à pobreza e a exclusão social, articulava-se em torno de quatro grandes princípios:

- a) **Parceria:** Na luta contra a fome e a miséria, o entendimento era de que as diversas instâncias do governo e da sociedade civil não poderiam atuar de forma isolada e desarticulada. Para haver parceria necessita-se de um razoável nível de consenso entre os agentes envolvidos sobre o tratamento a ser dado a cada assunto específico;
- b) **Solidariedade:** Como engajamento ético de quem desejava acabar definitivamente com a situação de fome e miséria existente no Brasil;
- c) **Descentralização das Ações:** Como forma de estimular a participação da sociedade e melhorar a eficiência e eficácia das ações;
- d) **Integração e Convergência das Ações:** No sentido de potencializar os resultados. A idéia subjacente era de que o impacto global da implementação simultânea das ações seria muito mais potente que o somatório dos efeitos isolados dessas mesmas ações.

Tendo em vista estes princípios, seus formuladores definiram os seguintes objetivos gerais a serem alcançados:¹¹⁷

- Otimizar o gerenciamento de programas federais que se caracterizassem 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, no limite dos recursos disponíveis, programas, experiências, projetos e iniciativas do governo e da sociedade em áreas de concentração de pobreza que permitissem 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;
- Identificar novas prioridades e elaborar propostas de ação para o governo e a sociedade em relação a temas emergenciais e grupos particularmente vulneráveis, como crianças, jovens e trabalhadores desempregados, cujas necessidades e direitos não

¹¹⁷ PELIANO, RESENDE & BEGHIN. O Comunidade Solidária: uma estratégia de combate à pobreza: 23.

estivessem contemplados de forma adequada nos programas em curso.

A estrutura institucional proposta foi a configuração de um sistema (ou rede) composta por quatro atores em interação permanente: o Conselho Consultivo, a Secretaria Executiva, os ministérios setoriais e os interlocutores estaduais, cujas principais atribuições eram:

I - O Conselho da Comunidade Solidária:

O Conselho da Comunidade Solidária era um Conselho Consultivo da Presidência da República, nomeado pelo Presidente e vinculado à Casa Civil. O Conselho era integrado por dez ministros de Estado: Agricultura, Casa Civil, Educação, Esportes, Fazenda, Justiça, Planejamento e Orçamento, Previdência e Assistência Social, Saúde e Trabalho, tendo sido incorporado posteriormente o Ministério Extraordinário da Política Fundiária; pela Secretaria Executiva da Comunidade Solidária e por 21 personalidades da sociedade civil, que eram também nomeados pelo Presidente da República.¹¹⁸ Para a presidência do Conselho da Comunidade Solidária foi nomeada a primeira-dama, Ruth Cardoso. O Conselho tinha por atribuições básicas:

- a) Propor e opinar sobre as ações de combate à fome e à miséria;
- b) Incentivar na sociedade o desenvolvimento de organizações e ações que atuassem no combate à pobreza e à fome;
- c) Estimular a parceria e a integração entre os órgãos públicos federais, estaduais e municipais, visando à complementaridade das ações desenvolvidas; e
- d) Promover campanhas de conscientização da opinião pública para o combate à pobreza e à fome objetivando integração de esforços do governo e da sociedade.

As atribuições do Conselho eram, portanto, fomentar o debate em torno do combate à pobreza e à exclusão social no país, atraindo para este debate as mais

¹¹⁸ Os membros do Conselho que representariam a sociedade civil também eram designados pelo Presidente da República e, de acordo com o Decreto nº 1366, de 12/01/10995, poderiam ou não estar vinculados a entidades representativas da sociedade civil. No estudo realizado por Mauriel, podemos identificar, dentre os vários membros do Conselho da Comunidade Solidária, artistas, intelectuais, líderes religiosos, lideranças de comunidades, ONGs e sindicatos, industriais e banqueiros. MAURIEL, A. P. O. Sonho e realidade na política social do governo FHC: um estudo sobre a Comunidade Solidária.

diversas organizações da sociedade civil e municiar o governo federal, em especial a Presidência da República, de novos instrumentos e novas parcerias para uma efetiva redução da pobreza no Brasil. O Conselho era o braço da sociedade civil na estratégia da Comunidade Solidária, um importante complemento para o bom desempenho do braço governamental do programa, representado pela Secretaria Executiva. No entanto, ao longo dos quatro primeiros anos de funcionamento da Comunidade Solidária ocorreram mudanças na atuação do Conselho que dificultaram sua interação com a Secretaria Executiva. Este aspecto será detalhado no item três deste capítulo.

II - Secretaria Executiva da Comunidade Solidária:

A interlocução entre o Conselho e o governo — nos seus três níveis: federal, estadual e municipal — era a tarefa da Secretaria Executiva da Comunidade Solidária. Não dispondo de recursos próprios, a Secretaria Executiva não executava programas ou projetos na área social, porém, estando diretamente vinculada à Casa Civil da Presidência da República, que era, naquele momento, a instância máxima responsável pela coordenação das ações de governo, a Secretaria Executiva contava com o apoio técnico do Ministério do Planejamento e Orçamento - MPO, especialmente por meio do Ipea e constituiu-se em uma instância de articulação entre os demais atores, tendo como principais missões:

- a) Encaminhar as recomendações do Conselho aos ministros de Estado;
- b) Coordenar e articular as ações de governo no âmbito da Comunidade Solidária; e
- c) Secretariar o Conselho da Comunidade Solidária.

Como instrumento de viabilização dessas missões, a Secretaria Executiva atuaria em três frentes interligadas: ¹¹⁹

- 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

¹¹⁹ RESENDE, L. F. de L. Comunidade Solidária: uma alternativa aos fundos sociais: 28.

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;

- 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 parceria intra e intergoverno e com a sociedade civil, na percepção de 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 federais, fosse pelo estímulo à conformação de instâncias estaduais de articulação com a sociedade civil.

A atuação da Secretaria Executiva era, portanto, bastante complexa e requeria no entender dos próprios técnicos que atuaram na estratégia, a dotação de instrumentos de autoridade que lhe permitissem, de forma legal e legítima, atuar no sentido do melhor desempenho de suas atribuições. Esse instrumental, melhor dizendo, esse recurso de poder junto aos ministérios e outros órgãos governamentais era, no entanto, muito precário, o que sem dúvida gerou dificuldades na sua atuação enquanto instância de articulação das ações de governo.

Os instrumentos formais de que a Secretaria Executiva dispôs durante os quatro anos em que atuou para melhorar a focalização e a convergência das ações de governo nos municípios prioritários da Comunidade Solidária e para promover a celebração de parcerias com a sociedade civil, foram:

- a) A utilização de critérios técnicos e transparentes para a seleção dos municípios salvo da atenção especial da Comunidade Solidária;
- b) A implementação de instrumentos legais que viabilizassem o acesso dos municípios inadimplentes com a União aos programas da Agenda Básica;¹²⁰

¹²⁰ Dentre esses instrumentos legais devem ser destacados: a introdução de dispositivos nas Leis de Diretrizes Orçamentárias que isentavam, a partir de 1996, de contrapartidas financeiras os municípios prioritários da Comunidade Solidária, a publicação da Medida Provisória nº 1.542-22 que suspendeu, para todos os municípios do país, o impedimento de repasse de verbas federais para aqueles municípios e estados que apresentassem inadimplência, salvo os débitos

c) A promoção de reuniões de Interlocutores da Comunidade Solidária – ministeriais e estaduais – que objetivavam debater, conjuntamente, o andamento do Programa. Esse mesmo mecanismo se reproduzia em nível estadual, onde o Interlocutor de cada Unidade da Federação reunia-se, periodicamente, com os representantes das prefeituras municipais selecionadas como prioritárias pela Comunidade Solidária;

d) A participação dos Interlocutores Estaduais nos conselhos e nas comissões estaduais dos programas sociais (Pronaf, Desenvolvimento Urbano, Emprego etc.), o que possibilitava articular a prioridade e a convergência dos programas nas áreas espacialmente definidas como prioritárias;

e) A implementação de um sistema de informação sobre o desempenho dos programas da Agenda Básica que era utilizado pelos Interlocutores, nos diversos níveis do governo, como instrumento de acompanhamento e monitoramento das ações da Comunidade Solidária;

f) A celebração de um diálogo permanente com organizações da sociedade civil, tanto por parte do Conselho como da Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária.

III - Os Ministérios Setoriais:

A responsabilidade pela alocação dos recursos e pela viabilização de cada uma das ações prioritárias era dos respectivos ministérios setoriais, razão pela qual, os ministérios das áreas mais diretamente envolvidas no combate à fome e à miséria tinham assento no Conselho da Comunidade Solidária. Tendo em vista a articulação das ações do governo federal, foram identificadas nos ministérios equipes responsáveis pelo gerenciamento das atividades em sua órbita de atuação — aprovação dos pleitos, estabelecimento dos convênios, repasse de recursos, acompanhamento, etc., as quais trabalhavam sob a supervisão do ministro e em parceria com a Secretaria Executiva e com os interlocutores estaduais.

IV - Os Interlocutores Estaduais da Comunidade Solidária:

Os governos estaduais desempenhavam um papel essencial na Comunidade Solidária: eram os agentes fundamentais que expressariam 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,

para com o INSS e a publicação do Decreto nº 2.220/97, que regulamentava a suspensão da inadimplência, em parceria com a Secretaria Federal de Controle.

um titular de pasta para interlocutor oficial da Comunidade Solidária. Com isso, buscava-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 era secretário de Planejamento ou de Trabalho e Ação Social em seus estados de origem.

Um aspecto interessante a ser ressaltado sobre o modelo institucional da Comunidade Solidária é a presença do Ipea, através de seus especialistas em política social, em todas as etapas da condução da política de combate à pobreza no primeiro governo Cardoso. Desde o processo decisório de formulação da política, até a avaliação dos resultados iniciais e identificação dos obstáculos, passando pelo acompanhamento da implementação das ações nos municípios, esta equipe revelou-se um importante *policy maker* na condução da política e no controle dos seus resultados. Uma possível justificativa para a presença maciça do IPEA na promoção da política de combate à pobreza nesse período pode ser uma opção do governo federal de tentar tornar essa política social específica mais eficaz no atendimento das demandas sociais, através de uma gestão tecnicamente mais competente e menos permeável às demandas de ordem política e clientelista.

b) Objetivos específicos e áreas de atuação da Comunidade Solidária

Uma vez estabelecidos os princípios e objetivos norteadores da estratégia e delimitado o modelo institucional, passou-se a definição dos objetivos específicos e das áreas de atuação da Comunidade Solidária. Foram definidas, inicialmente, seis áreas de atuação, para que o combate à pobreza ocorresse de forma convergente e mais eficaz, do ponto de vista do governo naquele momento. As seis áreas de atuação consideradas para ação da Comunidade Solidária foram:

- 1) Redução da Mortalidade na Infância;
- 2) Alimentação;
- 3) Apoio ao Ensino Fundamental e Pré-Escolar;
- 4) Habitação e Saneamento;
- 5) Geração de Renda e Ocupação e Qualificação Profissional;

6) Fortalecimento da Agricultura Familiar.

E a atuação nessas áreas visava alcançar os seguintes objetivos:

- 1) Reduzir a mortalidade infantil;
- 2) Melhorar as condições de alimentação dos escolares, dos trabalhadores e das famílias carentes;
- 3) Melhorar as condições de moradia e saneamento básico;
- 4) Melhorar as condições de vida no meio rural;
- 5) Gerar emprego e renda, além de promover a qualificação profissional;
- 6) Apoiar o desenvolvimento da educação infantil e do ensino fundamental;
- 7) Defender os direitos e promover socialmente crianças e adolescentes.

Com base nesses objetivos, foram selecionados 16 programas a serem executados pelos Ministérios da Saúde, Educação, Planejamento e Orçamento e Trabalho. Os 16 programas selecionados passaram a compor a chamada *Agenda Básica da Comunidade Solidária*, ficando credenciados para receberem o *Selo de Prioridade Comunidade Solidária*, o que os colocaria 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. De acordo com as áreas de atuação os seguintes programas receberam o Selo de Prioridade:

- 1) Para a Redução da Mortalidade Infantil (Ministério da Saúde):
 - Programa de Combate à Desnutrição Infantil (Programa do Leite);
 - Programa de Saúde Integral da Mulher e da Criança;
 - Saneamento Básico da Fundação Nacional de Saúde;
 - Programa Nacional de Imunização (PNI);
 - Programa dos Agentes Comunitários de Saúde (Pacs).
- 2) De Suplementação Alimentar (Ministério da Educação e Ministério da Agricultura):
 - Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae);
 - Programa de Distribuição de Alimentos (Prodea).
- 3) De Apoio ao Ensino Pré-Escolar e Fundamental (Ministério da Educação):
 - Programa de Educação Infantil;
 - Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE);
 - Programa de Cesta de Saúde do Escolar (PCSE);

- Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental.

4) De desenvolvimento urbano (Ministério do Planejamento e Orçamento):

- Programa de Ação Social em Saneamento (Pass);
- Programa Habitar – Brasil.

5) Para a geração de ocupação e renda e qualificação profissional (Ministério do Trabalho):

- Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger Urbano e Rural);
- Plano Nacional de Formação Profissional (Planfor).

6) Apoio à Agricultura Familiar (Ministério da Agricultura):

- Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

Diferentemente do que se pretendia, somente os ministérios mais próximos da esfera social tiveram programas selecionados para fazer parte da Agenda Básica, embora, conforme se pode ver no Anexo 1 – *Mapa de Ações de Combate à Fome e à Miséria* e, de acordo com a proposta original de unir todos os setores do governo numa missão prioritária de combate à pobreza no Brasil, cada ministério setorial teria, no entender dos formuladores da estratégia, meios de auxiliar nesse combate. De acordo com técnicos governamentais, em entrevista para este estudo:

Mas a nossa idéia, tudo o que se defendeu no plano de combate à fome, tudo o que a gente tentou implementar no Consea e que conseguia defender era isso. Era que o problema tinha que ser enfrentado por todos, todos tinham a ver com isso, do ministério da administração que na época era a Erundina, passando pelo Exército, passando por todos os ministérios sociais, econômicos, enfim, todos tinham uma contribuição a dar e que se esse esforço não fosse comum, a gente não quebraria a reprodução da estrutura da fome. Era essa a nossa visão, que tem esse famoso desenho.¹²¹

Embora a seleção dos programas acima citados tenha sido realizada tendo em vista os objetivos a serem atingidos e se relacione diretamente com as áreas em que a Comunidade Solidária se propunha atuar, a ausência de programas existentes nos demais ministérios parece demonstrar, já de início, as dificuldades para a implementação, na prática, de uma estratégia de combate à pobreza que envolvesse todos os setores do governo.

¹²¹ Técnico governamental. Brasília, DF, maio de 2004.

c) Metodologia para a seleção dos municípios prioritários da Comunidade Solidária

Com relação ao público alvo e aos municípios a serem atendidos, a equipe da Secretaria Executiva trabalhou entre 1995 e 1998 com duas logísticas diferenciadas: uma, que priorizava a focalização das ações nos municípios considerados os mais pobres do país e outra, que era levar os programas da Agenda Básica a todos os municípios brasileiros, independente do grau de pobreza, com vistas a universalizar o acesso, em território nacional, aos programas sociais básicos ofertados pelo governo federal.

Uma questão relevante, e que deve ser ressaltada, é que para a equipe da Secretaria Executiva, embora a experiência com os municípios prioritários fosse importante, pois seria a partir dela que se estaria pensando novas formas e mecanismos para melhorar a convergência e a articulação das ações de governo no combate à fome e à pobreza no Brasil, essa experiência não se configurava como prioritária para a equipe. Entrevistas para esse estudo revelam que a equipe técnica apresentava uma visão universalista do acesso aos programas sociais, sendo sua prioridade levar todos os programas da Agenda Básica ao maior número possível de municípios brasileiros. Nesse sentido, apenas alguns programas da Agenda Básica eram direcionados somente para os municípios prioritários. A maioria era destinada a cobrir o território nacional, como o programa de merenda escolar - Pnae e o programa de capacitação profissional de trabalhadores - Planfor.

A base de dados para a identificação dos municípios prioritários e que teriam atenção especial da Comunidade Solidária, no sentido de que não ocorressem interrupções na liberação de recursos ou impedimentos legais para os mesmos, foi o estudo produzido pelo IBGE, *Identificação de Áreas de Pobreza no Brasil*, publicado em fevereiro de 1995. Esse estudo resultou da análise de dois mapeamentos realizados anteriormente sobre a pobreza no Brasil:

1. *Mapa da Fome. IPEA, 1993.* Através de uma parceria com a Cepal e com base na Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar - Pnad de 1990, o Ipea delimitou linhas de pobreza e de indigência para a população brasileira, de forma a melhor localizar os grupos populacionais que se encontravam nessas situações em cada município do país. Para definir os graus ou níveis de pobreza e identificar essa população o Ipea adotou a metodologia da Cepal, que se baseava no custo de uma cesta básica de alimentos cuja composição atendesse aos requerimentos nutricionais recomendados pela FAO/OMS/ONU. Estabeleceu-se então uma linha de indigência em função do gasto *per capita* de uma família típica intermediária para satisfazer o conjunto de suas necessidades alimentares. Assim, foram consideradas indigentes as famílias cujos rendimentos mensais lhes permitissem, no máximo, a aquisição desta cesta básica de alimentos, auferindo renda de até dois salários mínimos, dentro de cada município. A linha de indigência ficava em torno de $\frac{1}{4}$ de salário mínimo *per capita*, enquanto que a linha de pobreza ficava em torno de $\frac{1}{2}$ salário mínimo *per capita*.

2. *Municípios Brasileiros – crianças e suas condições de sobrevivência. IBGE/Unicef, 1994.* Nesse estudo foi desenvolvido o Índice de Condições de Sobrevivência - ICS, composto por três variáveis: renda e nível educacional do chefe de família, percentual de crianças em domicílios com chefia feminina e percentual de crianças em domicílios com abastecimento de água inadequado.

A partir do ICS, foi feita a classificação dos municípios em um dos três grupos abaixo:

- ICS entre 1,00 e 0,50 = condições precárias ou baixas de sobrevivência.
- ICS entre 0,49 e 0,30 = condições intermediárias de sobrevivência.
- ICS entre 0,29 e 0,00 = condições adequadas de sobrevivência.

No estudo *Identificação de Áreas de Pobreza no Brasil*, o IBGE relacionou os municípios brasileiros a partir dos seguintes critérios:¹²²

- 1) Municípios pertencentes ao primeiro ou ao segundo decil de população indigente estimada (calculada pela proporção de famílias indigentes de cada município sobre o total da população residente no município, segundo o Censo Domiciliar de 1991), ordenados pelo Índice de Condições de Sobrevivência - ICS;
- 2) Municípios pertencentes ao primeiro ou segundo decil de população indigente estimada pela proporção de famílias indigentes (ou seja, com base nos dados do Mapa da Fome);
- 3) Municípios que atendessem aos dois critérios anteriores.

¹²² Nos dois métodos foram considerados, para a população total do município, os dados do Censo demográfico de 1991 e consideraram-se apenas os municípios instalados até setembro de 1991, num total de 4.491 municípios existentes. Em 1995 o Brasil já totalizava 4.974 municípios instalados. IBGE. *Identificação de Áreas de Pobreza no Brasil*.

O problema identificado pela equipe da Secretaria Executiva, e explicitado na declaração de um membro desta equipe, estava em como realizar a articulação e a convergência das ações, ou seja, dos programas da Agenda Básica, em todo o território nacional, levando-se em conta as diferentes estruturas burocráticas vigentes nas três esferas de governo e seus interesses específicos. Quais seriam, por exemplo, as atribuições de cada esfera de governo na implementação das ações, como fazer o acompanhamento dos programas na ponta, em cada um dos mais de cinco mil municípios brasileiros que, em tese, seriam o alvo da política de combate à pobreza, como driblar os baixos orçamentos da área social e como suplantar os entraves burocráticos presentes no emaranhando de leis e normas do Estado brasileiro?

Nesse sentido, a declaração abaixo traduz o dilema em que se encontrava a equipe da Secretaria Executiva da Comunidade Solidária em princípios de 1995:

Mas com a idéia de fazer a convergência e integração, que esse é que era o nosso eterno dilema: como é que você enfrenta um problema complexo, que é a pobreza, com intervenções federais setorializadas e num país extremamente centralizado em termos de política pública? Essa é que era a pergunta a fazer. Qual é o papel do governo federal no combate à pobreza? Como é que ele pode intervir quando ele é organizado de forma setorial, como são os estados e como são os municípios, em termos governamentais? Qual é a logística que a gente vai ter que aprender a montar para poder chegar na ponta de forma integrada? Porque a gente sabe que se não chegar de forma integrada não adianta. Se você não enfrentar o problema com a vertente saúde, com a vertente educação, com a vertente saneamento e com a vertente emprego e renda ao mesmo tempo, você não quebra a lógica. Esse é que era o mistério isso que a gente queria aprender, a montar essa logística sem montar um ministério para isso. O negócio dos municípios, como é experimental, vamos começar muito pequeno, vamos começar, por exemplo, com uns 10 municípios por estado no primeiro ano. Porque, como a gente estava atrás dessa logística, de como montar esse esquema, como achar os caminhos da convergência e da integração das ações para o combate à pobreza, toda a federação tem que estar envolvida. Se você rankeia os municípios pelos mais pobres você pega só o nordeste. Como a gente queria pensar a federação, uma forma de trabalhar conjuntamente, todo mundo tinha que participar.¹²³

¹²³ Técnico governamental. Brasília, DF, maio de 2004.

Aqui o problema da universalização das políticas sociais no Brasil se revela, não mais no dilema focalização *versus* universalização, mas nos obstáculos burocráticos que é preciso enfrentar para dar conta desse processo de universalização. Tendo-se no horizonte o direito constitucionalmente garantido a determinados serviços e benefícios sociais, ou seja, há quase duas décadas a sociedade brasileira fez a opção política por uma rede de proteção social pública e gratuita, o problema reside então em como superar os entraves burocráticos, os interesses particularistas, o desvio e o constante contingenciamento de verbas que dificultam essa universalização e restringem a oferta de programas sociais em quantidade e qualidade adequados para toda a população.

Para a equipe da Secretaria Executiva, responsável por viabilizar a chegada dos programas da Agenda Básica aos municípios, a resposta a esse dilema veio na forma de uma experiência a ser realizada em um conjunto pequeno de municípios (302 em 1995), a partir da identificação dos níveis de pobreza nos municípios feita com base na compilação de dados do IBGE, que indicava a existência de 1.072 municípios com populações vivendo em situação de extrema carência.¹²⁴ De acordo com Peliano, o que caracterizava a precariedade de vida nesses municípios, levando-os a se tornarem alvo de atenção por parte da Secretaria Executiva da Comunidade Solidária eram os seguintes aspectos:¹²⁵

- Uma proporção de famílias indigentes nos municípios da ordem de 35% (excetuando as capitais). Esse percentual era superior a proporção de famílias indigentes no Brasil, que era da ordem de 24%. Nas capitais a proporção estava em torno de 12%;
- Uma proporção elevada de chefes de família com renda mensal inferior a dois salários mínimos (78%);
- A existência de uma população rural na faixa de 46%, superior a proporção nos demais municípios do país, que estava em 24,4%;
- Uma proporção de analfabetos na faixa de 15 a 19 anos em 20,4%, contra a média nacional de 12%.

¹²⁴ Neste estudo é apresentado, em detalhe, a população residente em cada município e o percentual de população considerada pobre ou indigente em cada município, pelos critérios previamente definidos.

¹²⁵ PELIANO, ROCHA, & BEGHIN. O Programa Comunidade Solidária: 353.

A tabela 2 sintetiza as características que pautaram a seleção de municípios feita pela Secretaria Executiva.

Tabela 2. Características dos Municípios da Comunidade Solidária em Relação ao Brasil

(Em %)		
Indicação	Municípios Prioritários da Comunidade Solidária*	Brasil
Proporção de Famílias Indigentes	35,0	24,0
Pessoas por Família	4,5	4,2
Chefes com Renda Mensal Inferior a 2 salários mínimos	78,0	60,0
Proporção da População Rural	46,0	24,4
Proporção de Analfabetos de 15 a 19 anos	20,4	12,0

Fonte: IBGE, Censo Demográfico, 1991; Ipea, Mapa da Fome III. Elaboração: Ipea/Dicod.¹²⁶

* Exclusive capitais.

De forma gradativa os municípios listados no estudo do IBGE foram sendo incorporados à estratégia da Comunidade Solidária: em 1995 eram 302 municípios, em 1996 a estratégia atingia 1.111 e em 1997 chegou a 1.368 municípios brasileiros. A idéia era de que, havendo sucesso na superação dos entraves burocráticos e/ou institucionais nesses primeiros municípios selecionados, a experiência se tornaria norma e poderia então ser implementada nos demais municípios brasileiros, atingindo-se o objetivo original de tornar acessível a toda população um conjunto mínimo de programas federais na área social, ou seja, buscando a universalização das políticas sociais básicas ofertadas pelo governo federal em parceria com as administrações estaduais e municipais.

d) Sistemas de acompanhamento gerencial

¹²⁶ Ibidem.

Durante a fase de implementação da estratégia da Comunidade Solidária, foi desenvolvido um sistema de gerenciamento das informações relativas às ações que eram acompanhadas pela Secretaria Executiva, onde se destacam:

a) A criação de um sistema de acompanhamento dos programas da Agenda Básica e de informações ao Conselho da Comunidade Solidária. Para o controle da implementação da estratégia foi desenvolvido no âmbito da Divisão de Cooperação e Desenvolvimento do Ipea - Dicod um sistema de monitoramento e acompanhamento das informações gerenciais;¹²⁷

b) A produção de relatórios e informes técnicos. As informações obtidas, a partir deste monitoramento, eram trabalhadas pela Secretaria Executiva em dois sentidos. Primeiro, no sentido de buscar eliminar possíveis entraves burocráticos e/ou orçamentários ao melhor desempenho das ações de governo e, segundo, no sentido de oferecer análises mais detalhadas sobre questões específicas, além de propor novos programas e ou estratégias de ação.

Conforme ressalta Resende,¹²⁸ devido à atuação constante para desembaraçar os entraves burocráticos que impediam a extensão da Agenda Básica aos municípios prioritários, os integrantes da Secretaria Executiva chegaram a ser chamados de *lobbistas de pobre*. As dificuldades burocráticas existentes, porém, os levaram a atuar mais como *despachantes de pobre*. Além do trabalho direto com as secretarias e com os ministérios setoriais, uma outra forma de atuação da Secretaria Executiva se fazia através da apresentação de informes técnicos nas reuniões do Conselho da Comunidade Solidária.¹²⁹ Entre 1995 e 1998 foram

¹²⁷ De acordo com Resende, esse sistema de monitoramento se dividia em quatro subsistemas: a) Informações gerenciais relativas aos valores repassados, desagregados por estado, por município e por programa, o qual 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; b) Acompanhamento do nível de implementação física nos municípios integrantes da Estratégia, elaborado a partir de questionários enviados aos municípios, também em bases anuais; c) Acompanhamento físico-orçamentário por programa e por ministério, desenvolvido a partir de informações encaminhadas pelos interlocutores ministeriais, em bases mensais; d) Acompanhamento das inadimplências municipais. RESENDE, L. F. de L. Comunidade Solidária: uma alternativa aos fundos sociais: 51.

¹²⁸ Idem: 41.

¹²⁹ Entre 1995 e 1998 foram apresentados vários informes técnicos com o objetivo de difundir os resultados da estratégia. A título de ilustração podem ser destacados: Manual de Orientação às Prefeituras Municipais. Secretaria Executiva e Ipea, Brasília, Janeiro de 1997; Informe à XII Reunião do Conselho da Comunidade Solidária: Um Relato das Ações de Governo em 1996. Secretaria

apresentados vários informes técnicos com o objetivo de difundir os resultados da estratégia.

De acordo com a abordagem relativa ao comportamento das burocracias públicas de Meny e Thoenig,¹³⁰ a atuação da Secretaria Executiva na agilização da liberação de recursos para os municípios prioritários pode ser vista como o exercício de uma dada autoridade (a autoridade burocrática) para a suavização da rigidez de que se revestem, em geral, os contextos burocráticos, buscando com essa postura soluções para os problemas que atingiam sua clientela mais imediata: as administrações municipais mais pobres. Esse papel de *suavizador* da rigidez uniforme dos contextos burocrático se explica, segundo os autores, quando uma dada burocracia depende, para atingir seus objetivos, de grupos exteriores a ela. Pode-se dizer que, aqui o ciclo de dependência se dava entre a equipe da Secretaria Executiva e as instâncias dos ministérios setoriais responsáveis pela liberação de verbas ou implementação das ações de combate à pobreza.¹³¹

A construção de um sistema de acompanhamento gerencial e de publicização das informações demonstra haver entre os membros da Secretaria Executiva uma preocupação com a manutenção do programa, com o necessário controle dos recursos públicos e o atendimento das demandas sociais que ali se expressavam. Destoa um pouco das afirmativas correntes de que os programas sociais no Brasil, em geral, não são monitorados e avaliados. Nesta pesquisa foi

Executiva e Dicod/Ipea, Brasília, Fevereiro de 1997; Informe à XIX Reunião do Conselho da Comunidade Solidária: Relatório das Ações Governamentais Desenvolvidas no Exercício de 1997. Secretaria Executiva e Dicod/Ipea, Brasília, Março de 1998; Informe à XXI Reunião do Conselho da Comunidade Solidária: Uma Avaliação da Focalização e da Convergência das Ações nos Municípios Prioritários – 1997. Secretaria Executiva e Dicod/Ipea, Brasília, Agosto de 1998; Avaliação da Estratégia Comunidade Solidária. Instituto Brasileiro de Administração Municipal Ibam, 1998.

¹³⁰ MENY & THOENIG. *Las Políticas Públicas*.

¹³¹ Além deste gerenciamento, voltado para a sistematização e publicização das informações, entre 1995 e 1998 a Secretaria Executiva atuou também na promoção de fóruns com os interlocutores estaduais e municipais e no desenvolvimento de parcerias com organizações da sociedade civil, conforme detalham MAURIEL, A. P. O. Sonho e realidade na política social do governo FHC: um estudo sobre a Comunidade Solidária; e RESENDE, L. F. de L. Comunidade Solidária: uma alternativa aos fundos sociais.

possível constatar que o acompanhamento de programas sociais é plenamente viável, além de necessário para a identificação da maior ou menor eficácia dos mesmos. Esse acompanhamento, porém não é um processo simples, principalmente se envolve instituições estatais e não estatais em sua implementação. Esse monitoramento demanda, além de toda uma tecnologia apropriada, especificidades como conhecimento de gestão de política social, orçamento público, legislação setorial e comprometimento com a eficácia dos programas que se está monitorando.

3. Identificação das restrições ao funcionamento da Comunidade Solidária

Tendo em vista a proposta inicial deste trabalho, que é a análise dos modelos institucionais de políticas de combate à pobreza implementados no Brasil nos anos 1990, a seção seguinte visa demonstrar, através de avaliações já realizadas sobre a Comunidade Solidária, em especial pelo Ibam, por Resende¹³² e também por alguns relatórios de acompanhamento produzidos pela Secretaria Executiva/Ipea, as principais restrições que estiveram presentes durante a implementação da Comunidade Solidária e que dificultaram seu funcionamento, considerando sua proposta original, já detalhada nas seções anteriores deste capítulo. Vale ressaltar, assim, que não serão analisados aqui os números que resultaram da implementação dessa estratégia, no que diz respeito à redução da pobreza nos municípios alvos da ação da Comunidade Solidária. Análise que, apesar de essencial para um melhor entendimento dos impactos das políticas sociais de combate à pobreza no Brasil, foge ao escopo deste trabalho e deve ser realizada com cautela, tendo em vista que determinadas políticas públicas necessitam de um certo tempo de maturação para apresentarem resultados efetivos e também em função dos inúmeros fatores internos e externos que nelas podem influir. Para melhor

¹³² IBAM. *Avaliação da Estratégia Comunidade Solidária, volume 1, Síntese da Avaliação*; RESENDE, L. F. de L. *Comunidade Solidária: uma alternativa aos fundos sociais*.

compreensão, as restrições serão agrupadas em duas esferas: restrições oriundas da esfera institucional e restrições oriundas da esfera orçamentária.

a) Restrições oriundas da esfera institucional

As restrições ou os fatores que obstaculizaram de alguma forma o funcionamento da Comunidade Solidária e que considero como originadas no âmbito institucional ou da esfera das relações de poder entre os atores da rede Comunidade Solidária são:

1. Redefinição do papel do Conselho resultando na falta de apoio à Secretaria Executiva

No primeiro semestre de 1996, um ano após o início das atividades da rede, foi apresentada uma proposta de reorientação das atividades do Conselho da Comunidade Solidária. Havia uma insatisfação dos conselheiros com a atuação do governo federal no combate à pobreza e ocorreu o afastamento de dois membros do Conselho – Herbert de Souza, presidente do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas - Ibase e Jorge Saavedra Durão, presidente da Federação dos Órgãos de Assistência Social - Fase. Esse afastamento ocorreu por descontentamento desses conselheiros com a baixa prioridade que o governo Fernando Henrique Cardoso vinha dando ao combate à pobreza no Brasil e, de acordo com Mauriel,¹³³ nessa mesma época os demais membros do Conselho se mobilizaram em torno de uma proposta de retomada do desenvolvimento social quando, liderados pelo conselheiro Augusto de Franco, teriam apresentado uma proposta ao Presidente da República fixando prioridades para o governo na área social e solicitando que a política social se tornasse autônoma em relação à política econômica.

A partir de meados de 1996 o Conselho da Comunidade Solidária adotou uma postura mais ativa em relação ao combate à pobreza e passou a atuar mais

¹³³ MAURIEL, A. P. O. Sonho e realidade na política social do governo FHC: um estudo sobre a Comunidade Solidária.

voltado para a sociedade civil. De acordo com o estudo empreendido por Mauriel, os conselheiros teriam tomado consciência de que não estavam sendo ouvidos pelo governo, mas que detinham muita capacidade propositiva e assim decidiram deflagrar uma série de ações de combate à pobreza que não se vinculavam necessariamente com as ações empreendidas pelo governo federal. Voltaram-se então para uma articulação mais efetiva com várias ONGs, organizações internacionais de fomento e procuraram incentivar uma maior participação do Terceiro Setor¹³⁴ na implementação de ações de cunho social. Passaram a receber atenção dos conselheiros projetos como a *Rede de Informações do Terceiro Setor - Rits*, o *Programa Voluntariado*, a construção de uma legislação própria para a área, que resultou na Lei nº 9.970/99,¹³⁵ a Lei das Oscips, e o desenvolvimento, em escala piloto, dos chamados programas inovadores – *Universidade Solidária*, *Alfabetização Solidária* e *Capacitação Solidária*. Também era uma prioridade do Conselho o estabelecimento das Rodadas de Interlocação Política, com vistas a obter consenso entre os diversos atores sociais sobre temas relevantes para o combate à pobreza no Brasil.

Alguns desses temas, analisados em detalhe por Mauriel,¹³⁶ foram: políticas para crianças e adolescentes, reforma agrária, geração de emprego e renda e revisão do marco legal do Terceiro Setor. Não era prioridade do Conselho, como instância política que ele representava, apoiar a Secretaria Executiva no desempenho de suas atividades junto ao governo federal. De acordo com entrevistas realizadas para esse estudo:

O Conselho nunca quis fazer esse papel. Foi assim que nós entendemos, assim que nós criamos o Conselho, assim que nós acabamos achando interessante que fosse a Primeira-Dama do

¹³⁴ O Terceiro setor é constituído por organizações sem fins lucrativos e não governamentais, que tem como objetivo gerar serviços de caráter público.

¹³⁵ A Lei 9.970/99 qualifica a pessoas jurídicas de direito público, sem fins lucrativas, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, mais conhecidas como Oscips.

¹³⁶ MAURIEL, A. P. O. Sonho e realidade na política social do governo FHC: um estudo sobre a Comunidade Solidária.

país a Presidente do Conselho, porque ela ia ajudar a fazer o lobby, seria a porta-voz da pobreza junto ao Presidente. Mas ela resolveu não fazer esse papel. A Ruth Cardoso resolveu ir por outro caminho, completamente diferente e nós ficamos com uma relação muito distante do Conselho. Quer dizer, uma relação muito formal, mas muito distante.¹³⁷

Ficou, no fundo, uma espécie de competição. Tinha as ações dos ministérios, coordenadas pela Secretaria Executiva da Comunidade Solidária, que era uma coisa provocada um pouco, por que a D. Ruth Cardoso costumava dizer: *Eu não sou governo. Governo é a Secretaria Executiva*. A Secretaria Executiva é quem tem que dar conta das ações do governo.¹³⁸

A ausência de apoio do Conselho à coordenação das ações de governo pela Secretaria Executiva resultou, naturalmente, em menor poder de pressão política por parte desta última. Sem esse apoio a Secretaria Executiva da Comunidade Solidária tornou-se mais uma instância burocrática do governo federal a demandar recursos para a área social, mas sem ter um canal direto com a Presidência da República que pudesse utilizar para pressionar o governo a dar prioridade efetiva ao combate à pobreza no Brasil, conforme o compromisso público assumido pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso na adoção da estratégia em 1995.

A ausência de interação real entre os dois eixos principais de mobilização da Comunidade Solidária se confirma ainda através dos informes técnicos preparados pela Secretaria Executiva onde não constam dados relativos aos programas inovadores implementados pelo Conselho.¹³⁹

2. Baixo comprometimento dos ministérios para com a política de combate à pobreza

A avaliação realizada pelo Ibam em 1998 sobre um conjunto de dez municípios integrados à estratégia e os dados apresentados nos informes técnicos da Secretaria Executiva mostram que o contingenciamento de recursos para os

¹³⁷ Técnico governamental. Brasília, DF, maio de 2004

¹³⁸ Técnico governamental. Brasília, DF, março de 2004.

¹³⁹ Com relação a estes programas foi feita uma avaliação entre outubro de 1998 e junho de 1999 através do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Unicamp. A parte relativa à metodologia de avaliação encontra-se publicada no documento NEPP. Análise Qualitativa dos Programas Inovadores da Comunidade Solidária.

programas da Agenda Básica e para os municípios prioritários foi uma constante durante os quatro anos em que a Secretaria Executiva esteve monitorando o repasse de recursos. Esse contingenciamento indica, além de um descomprometimento dos ministérios para com a política de redução da pobreza no Brasil, uma submissão desta política à política macroeconômica de redução do gasto público, priorizada pela área econômica do governo.

Como afirma Resende,¹⁴⁰ a evolução do processo de elaboração do orçamento federal apontava, já naquela ocasião, para o rápido crescimento da dívida pública e tal endividamento, por sua vez, impunha limites para políticas que implicassem aumento dos gastos públicos. A aceitação de que o cobertor era curto demais se tornou, assim, imperativa: qualquer aumento de despesa em um setor implicava, obrigatoriamente, na redução de despesas em outras áreas.

Outro problema verificado na mesma linha de descomprometimento dos ministérios era que muitos programas da Agenda Básica chegavam aos municípios sem associação com a marca *Comunidade Solidária*, dificultando a percepção da estratégia de integração das ações de governo que a Comunidade Solidária estaria representando. Novamente me reporto à declarações de técnicos governamentais sobre a falta de interação entre os ministérios e a Secretaria Executiva da Comunidade Solidária:

Porque os ministérios são feudos. Então, por mais que a gente se esforçasse para articular, acabava que cada um era dono do seu pedaço. Então, a única coisa que ficava visível eram os municípios prioritários da Comunidade Solidária. O resto, todas as outras conquistas que a gente teve nos programas universais, foram atribuídas aos ministérios. Esse é que é o nó que ninguém está resolvendo ainda hoje e nem o Alvorada conseguiu resolver também. Você não tem um programa de governo, você tem ministérios que são donos de propostas. Você não consegue ter uma estratégia articulada e integrada em nível federal, cada um é dono do seu pedaço. [...] Enfim, cada ministério ficava com o seu e a gente não conseguia dar uma organicidade. O que ficou visível

¹⁴⁰ RESENDE, L. F. de L. *Comunidade Solidária: uma alternativa aos fundos sociais*.

foi o trabalho com os municípios, mas isso era vinte e tantos por cento do nosso trabalho.¹⁴¹

Faltou respaldo, principalmente daqui, da Casa Civil. Porque, o quê que acontecia na Casa Civil? Quando um ministério estava desenvolvendo alguma ação e havia atritos entre eles, como um não tinha ascendência sobre o outro, recorria à Casa Civil e até nós, que tínhamos algum nível de coordenação, tínhamos condições de puxar isso e dar um andamento para a coisa. Mas, se na Secretaria Executiva da Comunidade não se tinha o reconhecimento e a delegação, ficava difícil e foi de fato esvaziando. Juntou-se a isso, na segunda gestão de Fernando Henrique, o desenvolvimento da Comunidade Ativa, que se dizia ser um braço da Comunidade Solidária, mas de fato era um braço do Conselho.¹⁴²

Assim, apesar da mobilização da Secretaria Executiva, no sentido de propor e conseguir aprovar medidas legais que permitissem o repasse de recursos e o acesso dos municípios selecionados aos programas da Agenda Básica (mesmo daqueles municípios que estivessem inadimplentes para com o governo federal), no âmbito específico da política a Secretaria Executiva carecia de instrumentos efetivos que pudesse utilizar para fazer frente aos contingenciamentos de recursos e à falta de cooperação política entre os atores da rede. A ausência de instrumentos de promoção para uma maior cooperação entre os atores da rede Comunidade Solidária é identificada também na avaliação do Ibam, conforme assinalado abaixo:

Sedimentada no eixo central do processo decisório governamental, na Casa Civil, a Comunidade Solidária, através de sua Secretaria Executiva, exerce a coordenação de sua rede institucional. Todavia, como uma estratégia de ação, ao mesmo tempo em que ganha agilidade por não estar engessada em estruturas administrativas rígidas, a Comunidade Solidária se torna vulnerável na medida em que sua ação depende de insumos pertencentes a unidades gerenciais autônomas, embora participantes do sistema, a exemplo dos Ministérios e das Secretarias Estaduais e Municipais. Portanto, para realizar sua missão, a Comunidade Solidária necessita estabelecer relações institucionais horizontalizadas, despendendo esforços para impulsionar energias de mudanças, notadamente as relacionadas à mobilização de parceiros que, mesmo participantes do seu ambiente, são conduzidos por uma lógica própria de comando e, conseqüentemente, comprometidos com suas metas e interesses organizacionais.¹⁴³

¹⁴¹ Técnico governamental. Brasília, DF, maio de 2004.

¹⁴² Técnico governamental. Brasília, DF, março de 2004.

¹⁴³ IBAM. *Avaliação da Estratégia Comunidade Solidária, volume 1, Síntese da Avaliação*: 12.

De acordo com Lindblom este seria um exemplo de como o processo de execução faz ou altera as políticas de algum modo. O autor lembra que, mesmo quando uma política é definida de forma ostensiva, através de leis e decretos, ela é alterada de forma significativa nas mãos dos administradores, estando a determinação concreta das políticas sob controle dos que a executam, por vezes diferindo muito do seu enunciado público. Outro importante aspecto do processo de implementação de políticas públicas, ressaltado por Lindblom, é o limite da autoridade do formulador para impor a execução da política tal qual ela foi desenhada.

Cada uma dessas autoridades pode ter sua própria política e impedir a execução de outras políticas. Se não cooperam entre si, só a inação é possível. Em casos como esses, não há ação do governo federal ou de qualquer outro participante que possa impor uma política – é necessário que a política a seguir se desenvolva mediante ajuste mútuo de todos os participantes e muito mais dos administradores do que dos formuladores nominais.¹⁴⁴

3. Despreparo das administrações municipais para atuar como parte da rede Comunidade Solidária

De acordo com o Informe Técnico da Secretaria Executiva, de agosto de 1998, existia um grande despreparo técnico nos municípios prioritários (os mais carentes de recursos). Estes municípios, apesar de receberem atenção especial da Comunidade Solidária, enfrentavam dificuldades nas áreas técnica, administrativa e organizacional, havendo também baixa participação da sociedade civil e dos conselhos locais.

Assim, uma das tarefas desempenhadas pela Secretaria Executiva na esfera municipal era o acompanhamento sistemático da situação de inadimplência dos municípios-alvo da ação prioritária junto aos órgãos federais e orientações aos gestores municipais sobre a aplicação dos recursos e prestação de contas, com o objetivo de retirá-los da situação de inadimplência.

¹⁴⁴ LINDBLOM, C. E. *O processo de decisão política*: 62.

Houve também, em 1997, por iniciativa da Secretaria Executiva, um programa de capacitação das equipes de interlocutores estaduais e municipais, com o objetivo de tornar mais compreensível o que era exatamente a Estratégia Comunidade Solidária e como deveria se dar a interação entre os diferentes atores da rede.

Deste fato, conclui-se que, nesta estratégia de combate à pobreza, cujo foco central de atuação eram os municípios mais pobres do país, não se estabeleceram, de imediato, esquemas de capacitação dos gestores locais que, no final das contas, são aqueles que administram os recursos oriundos do governo federal ou do governo estadual e são responsáveis pela implementação da maioria das ações de combate à pobreza no país.

Capacitar e preparar as administrações locais para melhorar o seu desempenho dentro da rede de articulação que se pretendia implementar era, e ainda é, desejável e necessário, tendo em vista a precariedade de inúmeras administrações municipais, seja em vista da baixa qualificação técnica e organizacional, infelizmente muito comum nos municípios mais pobres, seja em vista da ausência de recursos financeiros das prefeituras para a qualificação do seu funcionalismo.

Nesse sentido, considera-se importante o trabalho de identificação das limitações de cada administração local no âmbito da gestão de programas sociais e a promoção, por parte da Secretaria Executiva, de programas de capacitação dos gestores locais em 1997.

b) As restrições oriundas da esfera orçamentária

No âmbito orçamentário elenco dois obstáculos que considero essenciais no desempenho da estratégia de combate à pobreza da Comunidade Solidária e que foram também identificados em outras avaliações realizadas sobre a Comunidade Solidária: uma dotação de recursos inferior à demanda e o contingenciamento constante dos recursos orçamentários autorizados.

As informações consolidadas pelos relatórios de acompanhamento publicados em 1997 e 1998 mostram a evolução dos recursos aplicados entre 1995 e 1997, conforme demonstra a tabela 3, lembrando que para o ano de 1998 não há dados confiáveis de avaliação, tendo em vista as mudanças ocorridas na estratégia no início de 1999.

Tabela 3. Comunidade Solidária: Execução Orçamentária – 1995/1997, por Ministérios

(Em R\$ milhões correntes)

Ministérios	Orçamento					
	1995 Dotação		1996 Dotação		1997 Dotação	
	Final	Recursos Aplicados*	Final	Recursos Aplicados*	Final	Recursos Aplicados*
I. Ministério do Planejamento e Orçamento	0,0	0,0	441,5	434,7	698,9	698,8
II. Ministério da Agricultura	4,9	3,3	20,6	15,4	271,8	110,8
III. Ministério da Educação e do Desporto	787,1	731,3	779,5	562,8	875,4	833,8
IV. Ministério da Saúde	236,9	199,1	117,3	104,6	430,1	416,8
V. Ministério do Trabalho	160,1	49,5	442,0	284,8	498,8	387,4
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.¹⁴⁵

(*): Crédito Líquido + Restos à pagar.

Verifica-se, de imediato, a diferença entre a dotação orçamentária autorizada e os recursos efetivamente aplicados nos programas de combate à pobreza articulados pela Comunidade Solidária, lembrando que os valores informados foram aqueles disponibilizados para o conjunto de programas dos cinco

¹⁴⁵ RESENDE, L. F. de L. Comunidade Solidária: uma alternativa aos fundos sociais: 48.

ministérios setoriais envolvidos na estratégia. É importante também ressaltar a diferença entre essa dotação oficial e os R\$ 4 bilhões anuais anunciados no programa de governo de Fernando Henrique Cardoso em 1994. Somente no final do triênio 1995/1997 é que se chegou a uma dotação acumulada de R\$ 4,8 bilhões.

Na tabela 3 chama a atenção o fato de que, ano a ano, todos os ministérios contingenciaram os recursos autorizados, sendo menor o valor efetivamente aplicado no final de cada exercício. Não foi possível, em função do escopo deste trabalho, identificar as motivações do governo federal para contingenciar, através dos ministérios, os recursos para as ações de combate à fome e à pobreza no país, mas, pode-se dizer que a opção dos ministérios setoriais de reduzir o volume desses recursos, no mínimo, contradiz a afirmação e o compromisso público assumido pelo Presidente da República, no início de sua administração, de tornar esse combate uma prioridade do seu governo.

De acordo com Lindblom os executores de políticas muitas vezes recebem instruções conflitantes, de mais de uma fonte de comando. Tal assertiva implica dizer, referindo-se ao caso aqui em pauta, que outras orientações, além daquela explicitada pelo chefe do Executivo no início do governo, podem ter influenciado os ministérios setoriais na redução ou contingenciamento dos recursos destinados aos programas de combate à pobreza, alterando assim o atendimento das metas e objetivos estabelecidos para cada programa. Conforme ressalta Lindblom:

Em boa medida, a determinação concreta das políticas está sob controle dos que a executam, diferindo do seu enunciado público. (...) Se pudéssemos contar todos os atos de decisão política dos formuladores de políticas em qualquer sistema – tentativas de persuasão, acordos alcançados, ameaças e promessas feitas, instruções dadas e recebidas, etc. – verificaríamos que o processo decisório político está predominantemente nas mãos da burocracia, deixando uma área pequena para a decisão por outros participantes.¹⁴⁶

A análise de Resende apresenta alguns dos fatores que, segundo o autor, contribuíram para o baixo desembolso dos recursos orçamentários, pelo menos em

¹⁴⁶ LINDBLOM, C. E. *O processo de decisão política*: 61-62.

1997.¹⁴⁷ Considerando que o eixo governamental da estratégia contava unicamente com esse tipo de recurso, ou seja, com os recursos financeiros que estivessem disponíveis nos ministérios, atrasos na aprovação de convênios e liberação de créditos teriam, logicamente, impactos decisivos na implementação das ações de combate à pobreza articulada pela Secretaria Executiva. Dito de outra forma, a Secretaria Executiva não poderia, no exercício de suas atribuições institucionais, cobrar dos ministérios a liberação de recursos tendo em vista os seguintes entraves burocráticos:

- Atraso na 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;
- 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.¹⁴⁸
- Demora na definição das normas operacionais para a transferência de recursos federais para os municípios, o que implicava em atraso na liberação das verbas.¹⁴⁹

Os resultados da avaliação do Ibam

A avaliação realizada pelo Ibam entre janeiro de 1997 e abril de 1998, através de um convênio firmado entre o Ibam, o Ipea e o Pnud, deve ser ressaltada porque, apesar de não ter sido feita no universo total dos municípios atendidos pela Comunidade Solidária, mas apenas em uma amostra de 10 municípios de pequeno porte e onde pelo menos 10 programas da Agenda Básica haviam sido

¹⁴⁷ RESENDE, L. F. de L. Comunidade Solidária: uma alternativa aos fundos sociais: 46.

¹⁴⁸ Este problema foi resolvido 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.

¹⁴⁹ 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 somente a partir de maio de 1997. Um outro obstáculo ainda no âmbito da celebração dos convênios entre as administrações municipais e o governo federal estava na 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 disciplinava a execução dos convênios.

implementados, fez emergir, desse pequeno universo, as dificuldades reais que a política governamental de combate à pobreza no Brasil, que tinha a Comunidade Solidária como seu principal instrumento, enfrentava naquele momento. Dificuldades estas que iam desde o desaparecimento das administrações locais em matéria de recursos humanos, financeiros e organizacionais, já mencionadas, até a irregularidade dos recursos federais disponibilizados para os programas da Agenda Básica.

O objetivo proposto nessa avaliação era verificar o processo de implementação dos programas da Agenda Básica nos municípios atendidos pela estratégia. Mas, considerando que os resultados alcançados pelas ações nem sempre são congruentes com os objetivos pretendidos nas políticas, a equipe de avaliação optou por adotar uma modalidade de análise que enfatizava a investigação nos processos de implementação dos programas e não apenas nos resultados propriamente ditos. Os objetivos específicos da avaliação realizada pelo Ibam foram:

- a) Verificar se os recursos estavam chegando aos municípios;
- b) Verificar de que forma os programas estavam sendo operacionalizados e se havia identificação dos programas com a marca *Comunidade Solidária*;
- c) Caracterizar a participação dos três níveis de governo na concretização da estratégia no município;
- d) Identificar a existência de participação da sociedade civil por meio de conselhos ou outros mecanismos;
- e) Verificar a integração entre os programas;
- f) Verificar se os programas da Agenda Básica atendiam as necessidades mínimas daquela população;
- g) Identificar a existência de avaliações locais de impacto para alguns dos programas e quais os seus resultados.

Os resultados dessa primeira avaliação realizada pelo Ibam¹⁵⁰ podem ser assim resumidos:

a) Recursos inferiores à demanda:

Em praticamente todos os programas e todas as áreas de atuação foi diagnosticado que o volume de recursos liberados pelo governo federal para o combate à pobreza era inferior ao necessário para fazer frente às necessidades locais. Embora reconhecendo a relevância das ações da Comunidade Solidária para minimizar a situação de fome e pobreza nos municípios avaliados, a avaliação do Ibam ressalta que seus efeitos acabavam sendo restringidos pelos freqüentes atrasos na liberação e no repasse de recursos, o que dificultava o planejamento e a execução das ações. Nesse sentido, em todas as áreas houve a identificação de que era preciso ampliar as verbas destinadas ao combate à pobreza naquelas localidades.

b) Pouca visibilidade dos programas federais com a Comunidade Solidária:

Nem todos os programas apresentavam boa visibilidade quanto à sua vinculação com a Comunidade Solidária. A explicação para essa pouca visibilidade dos programas da Agenda Básica com a Comunidade Solidária era que os programas eram, em sua maioria, executados pelas secretarias municipais e atendiam a normas ministeriais de implementação dos programas. Outra justificativa para essa pouca vinculação entre os ministérios e a marca *Comunidade Solidária*, e que já foi ressaltada nas entrevistas, era a resistência dos ministérios em associarem sua imagem a imagem da Comunidade Solidária procurando, assim, manter os seus nichos de atuação (ou os seus feudos). Dos vários programas, o

¹⁵⁰ Posteriormente foi realizada uma outra avaliação, entre setembro e dezembro de 1998 com uma amostra de 40 municípios que já haviam implementado pelo menos 10 programas da Agenda Básica. De acordo com Resende essa segunda avaliação procurou, adicionalmente, identificar variáveis que possibilitassem a generalização dos resultados alcançados na implementação da estratégia. RESENDE, L. F. de L. Comunidade Solidária: uma alternativa aos fundos sociais.

Programa de Distribuição de Alimentos - Prodea era o que possuía maior visibilidade junto à população, relativamente à sua inserção dentro da Comunidade Solidária. Os programas de saneamento básico, transporte escolar e de habitação, entre outros, tinham visibilidade apenas parcial entre a população atendida.

c) Dificuldades de acesso local, ausência de recursos físicos para a implementação de alguns programas e falta de diagnósticos locais:

Em quase todos os municípios foram identificados obstáculos a implementação de alguns programas, como a ausência de locais adequados para armazenamento de vacinas, pessoal despreparado para a aplicação destes medicamentos, estradas vicinais precárias, ausência de transporte para áreas rurais e quantidade de veículos insuficientes para o transporte escolar. Muitos gestores municipais queixaram-se também da falta de diagnóstico sobre as demandas e cenários locais, gerando inadequação de alguns programas e recursos disponibilizados.

d) Participação baixa ou residual da sociedade local nos conselhos:

Apesar dos programas apresentarem como pré-requisitos a instalação de conselhos ou comissões setoriais nos municípios, a avaliação realizada pelo IBAM identificou uma baixa participação dos beneficiários nessas instâncias e, passados praticamente dois anos de implementação da estratégia, alguns municípios avaliados ainda estavam instalando conselhos e/ou comissões. Tal situação demonstra as dificuldades reais das autoridades locais desses municípios de atrair representantes da sociedade civil e dos beneficiários com capacidade e interesse para atuar nos conselhos e comissões para o controle das políticas sociais.

e) Impactos positivos no combate à pobreza:

Como impactos positivos das ações coordenadas pela Comunidade Solidária, o diagnóstico da avaliação realizada pelo IBAM ressaltava a integração de alguns programas da Agenda Básica, como apresentação da carteira de vacinação para

aquisição da cesta básica, o aumento da cobertura vacinal, a redução da mortalidade e da desnutrição infantil, maior conhecimento do quadro sanitário da população nos diferentes municípios, redução da evasão escolar em função dos programas de apoio ao ensino fundamental, ampliação do número de cestas básicas distribuídas e aumento dos projetos de geração de renda financiados pelo Proger e pelo Pronaf.

A ascensão da Comunidade Ativa (1999): redefinição do papel, da estrutura e dos eixos de atuação da Comunidade Solidária

Em 1999, ao iniciar o segundo mandato, o governo Fernando Henrique Cardoso adotou uma nova modalidade de política de combate à pobreza no Brasil: promover o desenvolvimento local integrado e sustentável (Dlis),¹⁵¹ estratégia esta que deveria igualmente envolver as três esferas de governo e instituições da sociedade civil e que demandou um rearranjo institucional da Secretaria Executiva e do Conselho da Comunidade Solidária. Tendo em vista que a Comunidade Ativa representava uma modalidade de política pública distinta das abordagens tradicionais de combate à pobreza, pois não se articulava em torno da oferta de programas sociais básicos, mas em torno de uma outra concepção de pobreza, buscando um maior envolvimento das comunidades carentes no diagnóstico e resolução dos problemas vivenciados, uma detalhada análise dos seus pressupostos, objetivos e estratégias de ação se faz necessária. No entanto, dado o reduzido material empírico obtido durante a pesquisa e também em função da ausência de tempo necessário para uma análise mais cuidadosa, farei aqui apenas

¹⁵¹ De acordo com Cavalcante e Ferraro, o conceito de sustentabilidade, que vem sendo desenvolvido nos últimos 30 anos, só começou a se consolidar como proposta objetiva de transformação das sociedades a partir do encontro da *Rio 92*, e do relatório da Comissão Brundtland, para a qual o *Desenvolvimento sustentável procura satisfazer as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras alcançarem suas próprias necessidades*. CAVALCANTE & FERRARO. Planejamento participativo: uma estratégia política e educacional para o desenvolvimento local sustentável (Relato de experiência do programa Comunidade Ativa): 165.

uma exposição sucinta do modelo institucional e dos pressupostos que conformaram a constituição da Comunidade Ativa.

Oficialmente lançado em julho de 1999,¹⁵² o Programa Comunidade Ativa propunha-se a ser uma estratégia inovadora de combate à pobreza e de promoção do desenvolvimento social no país, apostando no desenvolvimento local, integrado e sustentável como alternativa para reduzir os problemas sociais e econômicos de localidades mais pobres.¹⁵³

A emergência da Comunidade Ativa é resultado de um jogo de forças no interior da Comunidade Solidária onde, desde 1996, percebia-se um embate político e um desconforto entre a Secretaria Executiva e o Conselho da Comunidade Solidária. Como já foi ressaltado, o Conselho da Comunidade Solidária, embora formalmente fosse uma instância de orientação da Presidência da República para a definição de prioridades na política de combate à pobreza, não atuou dessa forma. Optou por articular-se diretamente com a sociedade civil, deixando a cargo da Secretaria Executiva todo o trabalho de promoção das ações de governo. O problema parece residir nas diferentes percepções sobre a melhor forma de combater a pobreza que os dois eixos estruturantes da Comunidade Solidária tinham. Para a Secretaria Executiva o importante era fazer chegar a cada município brasileiro um conjunto de programas sociais que atendesse as necessidades mais emergenciais da população. Para o Conselho o combate à pobreza seria mais eficaz se deixado a cargo das entidades da sociedade civil organizados com esse objetivo. Nesse sentido, a declaração abaixo traduz bem as dificuldades de interação entre estes dois eixos e o que dele resultou:

O Conselho da Comunidade, pelo que eu entendi, não gostava de governo e a Secretaria Executiva era governo e queria levar

¹⁵² O Decreto nº 2.999, de 25 de março de 1999 estabelece as alterações no papel da Comunidade Solidária. Embora neste decreto não conste referência explícita ao programa Comunidade Ativa, este decreto estabelece formalmente o momento de ruptura com o modelo de intervenção social até então implementado através da Comunidade Solidária.

¹⁵³ http://www.planalto.gov.br/estr_02/SecExec/OqueCA.htm

adiante uma série de questões para combater a pobreza. Se o governo estava cobrando que tinha que tirar a criança do trabalho infantil ela (a Secretaria) acompanhava aquelas metas, via o que estava acontecendo, passo a passo, cobrava dos secretários executivos e dos ministros. O Conselho, ao que parece, não queria agir assim, porque não acreditava em governo. E aí chegou um ponto que a Secretaria teve dificuldades para saber o que estava acontecendo na ponta. Porque é muito difícil em um país desse tamanho, com 5.507 municípios, saber se o prefeito estava usando a verba do leite das crianças desnutridas e a primeira-dama distribuindo em praça pública. A presidente do Conselho encontrava uma situação dessas e ficava enraivecida. Aí, houve um desgaste grande na relação entre a equipe da Secretaria Executiva e o Conselho, que acabou por gerar o afastamento dessa equipe no segundo governo de Fernando Henrique. Como se criava uma situação constrangedora, para justificar esse afastamento o Conselho decidiu impulsionar o Comunidade Ativa, que já vinha sendo discutido há algum tempo.¹⁵⁴

Outro momento relevante na *gênese* do programa Comunidade Ativa ocorreu em 1997, quando o tema Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável entrou na pauta das rodadas de interlocução política promovidas pelo Conselho da Comunidade Solidária. Foram três os momentos em que o tema esteve presente nos debates do Conselho e onde, pode-se dizer, a Comunidade Ativa começou a ser gestada: na sexta rodada de interlocução política, em agosto de 1997, quando o tema central era *Alternativas de Ocupação e Renda*, foram feitas as primeiras discussões sobre como a promoção do desenvolvimento local poderia contribuir para a geração de ocupação e renda. A questão do desenvolvimento local atraiu muito o interesse dos conselheiros e em março de 1998 ocorreu a primeira rodada de interlocução política especificamente sobre esse tema. Em maio de 1999, após a publicação do Decreto 2.999, que alterava as atribuições do Conselho da Comunidade Solidária, ocorreu a terceira discussão sobre o tema, já tendo em vista o estabelecimento da nova estratégia.¹⁵⁵

A estratégia de combate à pobreza proposta pelo Programa Comunidade Ativa, embora guardasse aspectos semelhantes com a Comunidade Solidária, por

¹⁵⁴ Técnico governamental. Brasília, DF, maio de 2004

¹⁵⁵ Ver os detalhes sobre as rodadas de interlocução política promovidas pelo Conselho da Comunidade Solidária em MAURIEL, A. P. O. Sonho e realidade na política social do governo FHC: um estudo sobre a Comunidade Solidária.

se pautar também na implementação de políticas governamentais em parceria com a sociedade civil, diferenciava-se desta quanto à forma de atendimento das demandas sociais. Enquanto na Comunidade Solidária a estratégia era levar aos municípios mais carentes um conjunto de programas pré-definidos como sendo aqueles que causariam maior impacto na redução da pobreza, na proposta de desenvolvimento local integrado e sustentável (Dlis), carro-chefe da Comunidade Ativa, a idéia era que os municípios estabelecessem suas necessidades e seus potenciais de crescimento formulando então suas demandas ao poder público. Seria, a partir das demandas específicas de cada município, que se estaria atuando na promoção do desenvolvimento local. Eram, portanto, duas modalidades distintas de promoção de política social para o Brasil, resultantes do embate de diferentes visões políticas acerca da superação da pobreza.¹⁵⁶ Conforme ressaltado por Mauriel:

Após esse longo processo de discussão, o desenvolvimento local integrado e sustentável passou a ser visto como um novo modo de promover o desenvolvimento, possibilitando o surgimento de comunidades mais sustentáveis, a partir da descoberta de vocações locais e desenvolvimento de suas potencialidades específicas, fomentando o intercâmbio externo. Isso ocorre por meio de parcerias entre Estado e sociedade, onde ocorrem ações multissetoriais integradas, baseadas numa metodologia que prevê capacitação para gestão: diagnóstico e planejamento participativos; articulação da oferta pública de programas com a demanda social da localidade; monitoramento e avaliação; fomento à vocação empreendedora e criação de uma nova institucionalidade participativa.¹⁵⁷

Portanto, pode-se dizer que, entre 1999 e 2000, o governo federal iniciou uma experiência de combate à pobreza no Brasil, deixando de lado a proposta de articulação dos programas sociais já existentes na esfera federal (via atuação da Secretaria Executiva) e adotou um modelo de intervenção bem mais complexo, o qual envolveria atores ainda ausentes da estrutura da política de combate à

¹⁵⁶ As diferenças entre intervenções sociais a partir de demandas locais e a partir da oferta de bens e serviços sociais padronizados ou em função dos recursos governamentais encontram-se no estudo de RESENDE, L. F. de L. Comunidade Solidária: uma alternativa aos fundos sociais.

¹⁵⁷ MAURIEL, A. P. O. Sonho e realidade na política social do governo FHC: um estudo sobre a Comunidade Solidária: 92.

pobreza do governo federal e a necessidade de dar resposta para as mais distintas demandas locais, uma vez que cada localidade integrante da Comunidade Ativa apresentaria suas próprias especificidades.¹⁵⁸

As principais mudanças ocorridas na Comunidade Solidária em vista da ascensão do programa Comunidade Ativa podem ser assim resumidas:

a) Criação de novas instâncias de articulação:

Além da manutenção da Secretaria Executiva (cujo papel sofreu profundas alterações, conforme pode ser visto no anexo IV), foram constituídos para fazerem parte do programa um comitê facilitador nacional, uma equipe interlocutora estadual, uma equipe facilitadora estadual, conselhos ou fóruns de desenvolvimento local e equipes gestoras locais. Algumas dessas instâncias atuavam como interlocutores entre os estados e a esfera federal de governo e outras tinham um caráter mais operativo e local.

b) Alterações no Conselho:

De acordo com o art. 1º do Decreto 2.999, o Conselho da Comunidade Solidária passa a ter como finalidade *promover o diálogo político e parcerias entre governo e sociedade para o enfrentamento da pobreza e da exclusão, por intermédio de iniciativas inovadoras de desenvolvimento social*. Na prática, a principal atividade do Conselho era a de respaldar o estabelecimento de programas considerados inovadores, que pudessem ser estabelecidos dentro das expectativas do *desenvolvimento local integrado e sustentável*. Uma breve descrição dos programas selecionados para fazerem parte da Comunidade Ativa mostra a incorporação dos antigos programas desenvolvidos pelo Conselho no âmbito da Comunidade Solidária, como os programas Alfabetização Solidária, Capacitação Solidária e Voluntários e de programas novos, ainda em elaboração, como o Rede

¹⁵⁸ Toda a configuração institucional e a visão que se tinha em relação ao programa Comunidade Ativa encontra-se no estudo de Mauriel, assim como um detalhado organograma dos atores envolvidos.

Jovem e o Sucesso Escolar, com o mesmo viés *inovador* dos seus antecessores. Uma alteração importante, que mostra o fortalecimento das instituições da sociedade civil em detrimento das instâncias de governo, é a nova composição do Conselho, que passa a contar com vinte e oito membros da sociedade civil e apenas quatro Ministros de Estado.

c) Mudança nas atribuições da Secretaria Executiva:

A Secretaria Executiva passou a ter como atribuições não mais a promoção da articulação e integração dos programas da Agenda Básica nos municípios, e sim, de acordo com Mauriel,¹⁵⁹ a articulação da implantação de processos de desenvolvimento com os ministérios e demais instituições do governo federal, dos governos estaduais e municipais, organismos internacionais, organizações da sociedade civil e empresas privadas; a criação de um comitê facilitador nacional e a coordenação de suas atividades; a celebração de termos de parceria com estados e municípios, estabelecendo metas e prazos; promover, através de parcerias, a capacitação para gestão – de processos de desenvolvimento local integrado e sustentável - do comitê facilitador nacional e das equipes envolvidas; compatibilizar a oferta de programas setoriais federais com as demandas identificadas nas localidades-alvo da Comunidade Ativa e fazer o acompanhamento e avaliação das equipes interlocutoras e gestoras. Tendo em vista esse elenco de atribuições, pode-se dizer que a Secretaria Executiva deixou efetivamente de ser uma instância de articulação e de promoção de políticas sociais para se tornar um departamento burocrático, responsável por viabilizar tecnicamente os projetos oriundos do Conselho, sem maior conotação política.

d) Redução do número de municípios atendidos:

Enquanto em 1998 o número de municípios atendidos pela política de combate à pobreza articulada pela Comunidade Solidária estava em 1.368, em 1999 somente 127 municípios foram selecionados para fazer parte do Programa

¹⁵⁹ Idem.

Comunidade Ativa. Essa redução nos municípios atendidos não surpreende, tendo em vista, como salientado antes, que a proposta de implantar uma política de desenvolvimento sustentado e integrado é muito complexa, distinta das modalidades de intervenção social existentes no Brasil e, seguindo a linha dos projetos inovadores desenvolvidos pelo Conselho, seria implantada gradativamente, como um experimento, dependendo inclusive das respostas dos municípios que, considerando-se os níveis de carências locais, não poderiam ser muito rápidas. A própria identificação da vocação e do potencial do município para uma dada atividade econômica, ponto de partida para a implantação de um projeto de Dlis, demanda um certo tempo para ser gestada e estruturada. Pode-se dizer que a constituição da Comunidade Ativa foi um processo de maior focalização dos recursos públicos e privados no combate à pobreza, resultando no abandono de uma abordagem universalista de ampliação das políticas sociais nesse período.

A ascensão do programa Comunidade Ativa pode assim ser vista como resultante de dois conflitos que estiveram latentes durante a primeira fase da Comunidade Solidária: os interesses específicos dos conselheiros e da própria presidente do Conselho, Ruth Cardoso, cuja atuação foi sempre mais voltada para o estabelecimento de programas experimentais e inovadores, que envolvessem principalmente entidades da sociedade civil e, de acordo com dados obtidos em entrevistas e confirmados por Resende,¹⁶⁰ a constante demanda por recursos orçamentários oriunda da Secretaria Executiva ao longo dos primeiros quatro anos de atuação (1995-1998) e que se colocava em direção oposta à da equipe econômica do governo federal, que propunha o rígido controle do gasto público em função da manutenção da estabilidade econômica.

O que se pode inferir de tudo o que foi dito até aqui é que a Comunidade Ativa, tendo como base a promoção de uma estratégia de desenvolvimento local integrado e sustentável, acabou por relegar a segundo plano as ações mais

¹⁶⁰ RESENDE, L. F. de L. Comunidade Solidária: uma alternativa aos fundos sociais.

imediatas de combate à fome e à pobreza no Brasil implementadas pelo governo federal. Se, na primeira fase da Comunidade Solidária, a estratégia de combate à pobreza foi comprometida pela ausência de mecanismos ou recursos políticos na Secretaria Executiva para fazer frente às demandas sociais, na segunda fase volta-se ao ponto de partida de 1995, quando os ministérios e seus órgãos específicos (fundações, departamentos e secretarias) eram os principais responsáveis pela implementação dos programas da área social. A Comunidade Ativa pode ser vista, assim, como um hiato nas políticas públicas de combate à pobreza no Brasil e o resultado da interrupção da estratégia da Comunidade Solidária em 1999 será uma nova demanda junto ao governo federal, a partir de 2000, pela retomada do modelo anterior de intervenção social para redução da pobreza, que resultará na elaboração e implementação de um novo programa, o Projeto Alvorada, cujo objetivo era basicamente o mesmo proposto pela Comunidade Solidária em sua primeira fase, mas que será implementado de forma diferenciada no que diz respeito a estrutura institucional e orçamentária.

O Projeto Alvorada (2000-2002): A busca por uma nova estratégia de combate à pobreza no Brasil

De acordo com o que foi descrito anteriormente, após quatro anos de existência o carro-chefe da política de combate à pobreza do governo Fernando Henrique Cardoso, a estratégia da Comunidade Solidária, se encontrava bastante desvirtuado, se olharmos para o seu desenho inicial. Em sua estrutura institucional coexistiam duas frentes de atuação: a Secretaria Executiva, com pouca ou nenhuma força política para promover a articulação e o fortalecimento das ações ministeriais (sua principal atribuição) e o Conselho Consultivo que, fugindo às suas atribuições formais, adentrava o campo da Secretaria Executiva, atuando como formulador e implementador de ações e programas sociais em áreas de maior interesse dos membros do Conselho. Associado a estes fatores, a baixa prioridade dada pelo governo federal à área social nesse período, gerando pressões políticas

por liberação de verbas, deu origem a mais um projeto do governo com vistas ao enfrentamento da pobreza no país, ainda dentro da ótica focalizadora e seletiva que norteou a política social brasileira nesse período.

Oficialmente, o Projeto Alvorada, lançado em 28 de julho de 2000, foi uma proposta da Presidência da República com o objetivo de reduzir as desigualdades regionais, por meio da melhoria das condições de vida das áreas mais carentes do Brasil.¹⁶¹ Nesta pesquisa foi possível identificar duas demandas políticas que, articuladas entre si, resultaram na formulação do Projeto Alvorada. Uma demanda interna, resultante da insatisfação de assessores da Presidência da República com os caminhos tomados pela Comunidade Solidária e uma demanda externa, resultante de pressão exercida por governadores dos estados do nordeste por liberação de recursos federais para seus estados.

A demanda interna do governo federal tem início com as mudanças verificadas na Comunidade Solidária e com o seu contínuo esvaziamento. De acordo com um assessor governamental que atuou na formulação do Projeto Alvorada, as ações de combate à pobreza, já existentes nos ministérios, não tiveram nenhum reforço pelo fato de passarem a integrar a estratégia Comunidade Solidária, embora esse fosse um pressuposto essencial no seu desenho. Já a criação do programa Comunidade Ativa, que visava a promoção do desenvolvimento local, foi outro fator de esvaziamento da Comunidade Solidária, uma vez que a Comunidade Ativa passou a ser o principal alvo de atenção do Conselho da Comunidade Solidária. Os constantes programas lançados pelo Conselho, que não se encontravam sob a coordenação da Secretaria Executiva, provocavam também certa confusão junto aos ministérios setoriais, deixando claro haver uma certa duplicidade de comando, dentro de um programa desenhado previamente para dar maior coordenação às ações já existentes.

¹⁶¹ <http://www.assistenciasocial.gov.br/relcys/alvorada/apresentação.htm>. Ver também o endereço eletrônico <http://www.planalto.gov.br/projetoalvorada>

No âmbito da Presidência da República assessores do governo federal, vinculados à área social demonstravam insatisfação com os rumos da Comunidade Solidária.¹⁶² Insatisfeitos com o contínuo enfraquecimento e desvios de atuação da Comunidade Solidária, estes teriam tentado resgatar o projeto inicial de combate à pobreza através de uma coordenação efetiva das ações, do fortalecimento de parcerias e do diálogo com a sociedade civil. Paralelamente, na mesma época, o Presidente Fernando Henrique Cardoso, em reunião com governadores do nordeste, foi pressionado para promover uma política social diferenciada para aquela região, leia-se maior liberação de recursos. Para estes governadores, as diferenças existentes entre as regiões brasileiras são gritantes, necessitando o nordeste de um apoio maior por parte do governo federal em função da precariedade das condições de vida nos estados da região.

E coincidiu nessa época uma reunião em que o Presidente da República atendeu os governadores do nordeste. E os governadores do nordeste disseram: Não é possível, o governo federal tem que nos ajudar, porque existe sim diferença entre o sul, o sudeste e o nordeste. Sozinhos a gente não consegue resolver. Temos que ter apoio diferenciado do governo federal, que não pode ser o mesmo para o Brasil inteiro.¹⁶³

Frente à pressão dos governadores, a Presidência da República se propõe a elaborar um programa específico de combate à pobreza e à desigualdade naquela região. Por temer a vinculação do projeto ao típico toma lá, da cá da política brasileira, solicitou à área de apoio técnico do governo, o Ipea, que o projeto fosse elaborado e implementado com base em critérios técnicos e não meramente políticos. A busca por um critério técnico viável, em condições de ser trabalhado em áreas carentes, como é o nordeste brasileiro, levou os técnicos do governo a optar pelo uso do Índice de Desenvolvimento Humano - IDH, como critério para a aferição das condições de vida no nordeste e para a seleção dos programas e ações já existentes nos ministérios setoriais.

¹⁶² Um assessor que parece ter tipo papel importante na retomada de uma política mais efetiva de combate à pobreza no Brasil foi Vilmar Evangelista Faria (1942-2001), sociólogo e assessor especial da Presidência da República, considerado na época uma referência para os ministérios na área social.

¹⁶³ Técnico governamental. Brasília, DF, março de 2004.

Diferentemente do início dos anos 1990, quando os mapeamentos das condições de vida no Brasil ainda não utilizavam o Índice de Desenvolvimento Humano - IDH como instrumento técnico de mensuração, a partir de 1996 relatórios e estudos produzidos com base no IDH se tornaram mais freqüentes, inclusive, com o desenvolvimento de indicadores que são desdobramentos do indicador matriz, como o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDH-M e o Índice de Condições de Vida - ICV, desenvolvidos através de parcerias firmadas entre o Ipea, o IBGE, a Fundação João Pinheiro - FJP-MG e o Pnud.

De acordo com as orientações da Presidência da República, o projeto foi elaborado para atender especificamente os estados onde as carências fossem maiores. Com base nos dados do Relatório de Desenvolvimento Humano no Brasil de 1998, feito a partir das informações da Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar - Pnad de 1996, o grupo de trabalho responsável pelo projeto identificou os 14 estados brasileiros cujos Índices de Desenvolvimento Humano em 1996 estavam abaixo da mediana do país, cujo índice era de 0,830.¹⁶⁴ Os estados selecionados foram: Acre (AC), Alagoas (AL), Bahia (BA), Ceará (CE), Maranhão (MA), Pará (PA), Paraíba (PB), Pernambuco (PE), Piauí (PI), Rio Grande do Norte (RN), Rondônia (RO), Roraima (RR), Sergipe (SE) e Tocantins (TO).

Inicialmente denominado Projeto IDH 14, uma referência ao número de estados que seriam atendidos, o projeto teve que ser ampliado, antes mesmo de vir a público, devido às pressões políticas dos prefeitos de municípios carentes que, por pertencerem aos estados com IDH acima da mediana nacional, ficaram fora do programa.

A pressão política dos prefeitos engajados em ampliar os recursos oriundos do governo federal foi suficiente para que se desenvolvesse um plano de apoio específico para as microrregiões mais carentes dos estados cujos índices de

¹⁶⁴ PNUD, IPEA, IBGE & FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Desenvolvimento Humano e Condições de Vida: Indicadores Brasileiros*: Apêndice Estatístico - Tabela A 2.1, Índice de Desenvolvimento Humano – 1996.

desenvolvimento humano estavam entre 0,500 e 0,800, índices considerados médios pela conceituação do Pnud.

Os prefeitos reclamavam que não haviam sido atendidos e que estavam em situação pior do que Recife, do que Salvador. Se a gente for ver, as capitais do nordeste com baixo IDH são: Teresina, Maceió e São Luiz. As demais tem IDH mais elevado do que muitos outros municípios pobres do Brasil. Então, de novo, como é que se atende a uma pressão política sem ser de forma política? Era preciso buscar algo para respaldar isso, sem fugir do controle. A pressão política dos prefeitos é um negócio impressionante.¹⁶⁵

Dessa forma o plano inicial de apoio aos estados nordestinos foi reformulado, passou a se chamar Projeto Alvorada e foi desenvolvido para ser aplicado em duas etapas. A primeira etapa, lançada em 28 de julho de 2000 foi denominada *Plano de Apoio aos Estados de Menor Desenvolvimento Humano* e deveria desenvolver ações especificamente no norte e nordeste do país e a segunda etapa, lançada em 14 de setembro de 2000, foi destinada à identificação dos municípios e microrregiões mais vulneráveis inseridas nos demais estados da federação, com o objetivo de promover ações focalizadas nos bolsões de pobreza desses estados. Esta segunda etapa foi denominada *Infra-Estrutura Social Básica para Microrregiões e Municípios Carentes*, e atingiria os Estados do Amapá (AP), Amazonas (AM), Espírito Santo (ES), Goiás (GO), Minas Gerais (MG), Mato Grosso (MT), Paraná (PR), Rio Grande do Sul (RS) e São Paulo (SP).¹⁶⁶ Ficaram fora do projeto os estados de Santa Catarina (SC), Rio de Janeiro (RJ), Mato Grosso do Sul (MS) e o Distrito Federal (DF), por não terem apresentado nenhum município ou microrregião que se enquadrasse nos critérios de baixo desenvolvimento humano.

a) A missão, os objetivos e a seleção dos programas do Projeto Alvorada

¹⁶⁵ Técnico governamental. Brasília, DF, março de 2004.

¹⁶⁶ Através do estudo da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais - Dipos do Ipea, *Uma nota sobre os critérios de identificação das microrregiões mais carentes*, publicado em agosto de 2000, foi feita a identificação das microrregiões mais carentes dos 23 estados selecionados para o Projeto Alvorada, com base nos índices do Censo de 1991, uma vez que o grau de desagregação necessário para identificar os níveis de carências de municípios e microrregiões no Brasil somente é possível através dos dados censitários.

Na formulação do Projeto Alvorada, ao definirem o IDH como critério técnico de direcionamento de recursos federais para áreas carentes do Brasil (fossem nos estados do nordeste, fossem nas microrregiões de outros estados), uma preocupação norteou o processo de seleção dos programas: era preciso que as ações fortalecidas e implementadas pelo projeto tivessem impacto nos índices que compõem o IDH – os índices de escolaridade, de expectativa de vida e de renda – de forma que, efetivamente, se pudesse mover esses índices. Para identificar os programas mais adequados o primeiro passo foi, dentro das áreas de mensuração do IDH, definir os objetivos do projeto, de acordo com a proposta conceitual do Pnud para desenvolvimento humano.

As linhas básicas do Projeto Alvorada visavam, propiciar as condições necessárias para que crianças e adolescentes pudessem frequentar e concluir o ensino fundamental e médio, assegurar assistência médica, em especial de caráter preventivo, melhorar as condições de saneamento básico e ampliar as oportunidades de trabalho e renda. Os objetivos gerais do Projeto Alvorada eram garantir, até o final de 2002:

- a) Todas as crianças na escola;
- b) Toda escola com água e luz;
- c) Todos os municípios com equipes do Programa Saúde da Família;
- d) Todos os egressos do ensino fundamental absorvidos pelo ensino médio;
- e) Todos os estados com cobertura de saneamento básico equivalente à média do País;
- f) Todas as formas penosas de trabalho infantil erradicadas;
- g) Multiplicar por dez o volume de recursos dos programas de renda mínima associados à Educação.

Sob a ótica governamental o impacto se daria através de ações focalizadas nas seguintes áreas.¹⁶⁷

1. Educação: com ações voltadas para o ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos. A elevação da

¹⁶⁷ Projeto Alvorada – Diretrizes para implementação de projetos voltados para a área social. Anexo ao Decreto nº 3769, de 8 de março de 2001.

escolaridade é um dos indicadores mensurados pelo Pnud para o cálculo da dimensão educação do IDH;

2. Saúde e saneamento básico. Políticas públicas nessas áreas têm, em geral, impacto na elevação da esperança de vida, item considerado pelo Pnud para o cálculo da dimensão saúde do IDH;

3. Desenvolvimento sócio-econômico, com ênfase nos programas de renda familiar e de infra-estrutura básica. O nível de renda *per capita*, ajustado de acordo com o poder de compra de cada país, é o indicador usado pelo Pnud para o cálculo da dimensão renda do IDH;

4. Comunicações, esporte, turismo, agricultura e do desenvolvimento da indústria e comércio que concorram para o fortalecimento das ações acima definidas.

Assim como no princípio da Comunidade Solidária, a orientação governamental era a de fortalecimento dos programas já existentes no âmbito federal. A seleção dos programas para compor o Projeto Alvorada respondia, dessa forma, a duas determinações: uma de ordem política e outra de ordem técnica.

A primeira determinação, de ordem política, era a de que não se criasse nenhum novo programa ou ação de combate à pobreza e confirma o caráter incremental dessa política. A seleção deveria se dar dentro do leque de ações já existentes, o que, segundo avaliações técnicas, já eram suficientes para atingir os objetivos anunciados pelo governo. De acordo com alguns técnicos governamentais, o problema do combate à pobreza no Brasil não se encontra na ausência de ações ou programas sociais e sim em dificuldades e entraves na sua execução, que podem variar de cortes orçamentários até interferências políticas, passando por erros no desenho das políticas. As alterações marginais que se verificam nessa política em relação aquela que a antecedeu, a Comunidade Solidária, mas que também não garantiram uma maior eficácia da política, foram a centralização administrativa na Secretaria de Estado de Assistência Social - Seas/Mpas e uma maior delimitação de recursos orçamentários, inclusive com a vinculação do fundo de combate à pobreza aos programas que compunham o Projeto Alvorada.

O segundo fator, este de ordem técnica, era de que as ações tivessem a capacidade de elevar os índices de educação, saúde e renda, que compõem o IDH,

uma vez que esse era o critério técnico a partir do qual o projeto foi desenhado. A metodologia de seleção dos programas ocorreu, portanto, a partir da identificação de quais ações e programas específicos dos ministérios envolvidos (Saúde, Educação, Reforma Agrária, Integração Nacional, Esporte e Turismo, Minas e Energia, Planejamento, Orçamento e Gestão, Fazenda, Desenvolvimento Agrário, Previdência e Assistência Social) poderiam contribuir para a elevação dos índices de educação, saúde e renda nos municípios e microrregiões que seriam atendidos. Essa identificação foi feita após esclarecimentos aos ministérios sobre o novo critério técnico que passaria a nortear as ações do governo no campo social.

Um problema levantado nesse momento para uma seleção mais técnica dos programas foi a ausência de avaliações dos seus resultados em determinado período de tempo. Segundo declaração de um membro da equipe que formulou o Projeto Alvorada, é recorrente nas políticas sociais brasileiras a ausência de mecanismos de monitoramento e avaliação, o que torna difícil, senão impossível, saber se um dado programa atingiu ou não as metas e os objetivos previamente definidos. A opção da equipe de trabalho foi, na falta de outros parâmetros, selecionar os programas de cada ministério em função dos objetivos que cada programa se propunha a atingir e não, como seria mais adequado, pelos resultados apresentados por cada programa nos últimos anos.

No entanto é de se estranhar que, embora tendo sido selecionados muitos dos programas da Agenda Básica da Comunidade Solidária, os quais a Secretaria Executiva havia acompanhado por quatro anos, não se tenha levado em consideração, no momento da seleção dos programas, o acompanhamento realizado através do sistema de gerenciamento instalado no Ipea para monitorar a integração e a convergência das ações do governo. Embora essa questão não vá ser aqui aprofundada, pode-se considerar a hipótese de que tenha faltado diálogo entre a primeira equipe da Secretaria Executiva da Comunidade Solidária (que atuou entre 1995 e 1998) e a equipe que formulou o Projeto Alvorada em 2000, no

sentido de trocar informações e experiências acerca das recentes intervenções sociais do governo muito embora, em ambos os casos, os membros das equipes fossem técnicos de carreira, vinculados ao governo federal através do Ipea e, pode-se dizer, com um forte vínculo institucional que poderia ter auxiliado nessa troca de experiências.

Uma vez estabelecidos os objetivos gerais e específicos do Projeto, foi feita a seleção dos programas e foram definidas as metas a serem atingidas, conforme relação abaixo:

1 - Na área de educação:

- Alfabetização Solidária. Meta: alfabetizar 1,35 milhão de pessoas entre 15 e 29 anos;
- Apoio ao Ensino Fundamental. Meta: atender 525 mil alunos em curso supletivo e mais 77 mil com o desenvolvimento de ações de apoio pedagógico;
- Apoio ao Ensino Médio. Meta: melhorar o atendimento a 1,5 milhão de alunos das redes estaduais, absorver nas redes estaduais 180 mil alunos da rede municipal e criar condições para o atendimento de 1 milhão de novos alunos;
- Bolsa-Escola. Meta: garantir que todas as famílias carentes mantivessem seus filhos de 6 a 15 anos na escola;
- Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - Peti. Meta: atender 717 mil crianças e adolescentes que trabalhavam em condições desfavoráveis;
- Água na Escola. Meta: atender 17.508 escolas sem água ou sistema sanitário;
- Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano. Meta: atender mais de 9.000 jovens em condições de vulnerabilidade e risco social.

2 - Na área de saúde:

- Saneamento Básico/Redução da Mortalidade Infantil. Meta: atender 1,35 milhão de famílias com abastecimento de água e esgoto e melhorias sanitárias;
- Saúde da Família/Agentes Comunitários de Saúde. Meta: implantar 9,8 mil novas equipes de saúde para atender 36 milhões de pessoas;
- Redução da Mortalidade Materna e Neonatal. Meta: prestar assistência a 2,3 milhões de gestantes e recém-nascidos.

3 - Na área de geração de renda:

- Desenvolvimento da Infra-Estrutura Turística do Nordeste - Prodetur II. Meta: complementar a infra-estrutura turística do Nordeste com empréstimo do BID de US\$ 300 milhões e contrapartida de US\$ 200 milhões;
- Combate à Pobreza Rural nos Estados do Nordeste - PCPR. Meta: financiar programas de combate à pobreza com empréstimos do BIRD de US\$ 400 milhões e US\$ 100 milhões de contrapartida dos Estados;
- Infra-Estrutura -Agricultura Familiar - Pronaf. Meta: atender mais 571 municípios, elevando para 1.092 o número de municípios atendidos nos 23 estados;
- Energia das Pequenas Comunidades. Meta: instalar 18,4 mil kits de eletrificação, especialmente em escolas e postos de saúde;
- Geração de Emprego e Renda - Pronager. Meta: implantar 5 Laboratórios Organizacionais de Curso - LOC e 310 empreendimentos produtivos (Laboratórios Organizacionais de Terrenos - LOT), para alocação no mercado de trabalho de cem mil capacitados;
- Apoio ao Desenvolvimento do Estado do Tocantins. Meta: utilizar recursos repassados pelo governo federal, por determinação constitucional (criação do estado do Tocantins), para financiar projetos sociais, de infra-estrutura e meio-ambiente voltados à melhoria das condições de vida da população.

Causa um certo estranhamento a presença de ações em áreas de comunicação e esporte e programas de incentivo ao turismo, como o Prodetur II, no elenco de programas do Projeto Alvorada. No caso do Prodetur II sua presença justificava-se pela necessidade dos governos estaduais de cumprirem compromissos assumidos com o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID de investirem recursos em infra-estrutura turística, conforme fica explícito na declaração abaixo:

O Prodetur tinha um problema sério, porque o Prodetur era direto com os estados e como nós íamos atender principalmente o nordeste, o problema era a relação com o BID. Os governos diziam: *Vou fazer aeroportos para incentivar o turismo nas minhas cidades*. Aí o BID lançava dinheiro para o nordeste fazer aeroporto. O Prodetur II dependia dos resultados do Prodetur I. No Prodetur I o compromisso era construir aeroportos, mas o estado tinha a responsabilidade de garantir o saneamento básico para a hotelaria crescer e ter saneamento adequado, pavimentação de ruas e estradas, tudo vinculado ao turismo. Só que muitos estados não cumpriram com a sua parte e o dinheiro do Prodetur II não saía, e muitos não saíram até hoje, porque eles fizeram aeroportos, aumentou estupidamente o turismo, mas não tinha infra-estrutura para atender esse turismo que era a contrapartida dos estados,

garantir o saneamento, porque o estado tem dinheiro para isso, tem próprio e tem da União.¹⁶⁸

A lógica de inserção de alguns programas ou áreas de atuação governamental em um programa que visava prioritariamente reduzir as desigualdades regionais e sociais do país, através da elevação do Índice de Desenvolvimento Humano, parece expressar, assim, as necessidades do governo federal de atender demandas específicas, como liberação de recursos para o desenvolvimento do estado de Tocantins ou contrapartida de recursos para fins de convênios com agências internacionais, mais do que efetivamente promover uma política de redução de desigualdades regionais e sociais no país.

b) O modelo de gestão e os recursos orçamentários do Projeto Alvorada

Com relação ao modelo de gestão, o Projeto Alvorada era, formalmente, norteado pelos princípios básicos de gerenciamento intensivo, focalização dos programas, priorização dos municípios e compromisso com resultados. A introdução desses princípios parece demonstrar uma preocupação da equipe que elaborou o projeto com os constantes desvios de rota que os programas sociais no Brasil enfrentam, entendendo-se por desvios de rota a alteração de público alvo, a pulverização das ações em áreas territoriais não delimitadas previamente, o desvio de recursos públicos por parte de gestores municipais e/ou estaduais, etc. O compromisso com resultados indica também o desejo, pelo menos da equipe formuladora, de que o programa atingisse as metas e objetivos previstos e não se tornasse mais um programa governamental com reduzido impacto social.

Mas, consideramos também que, além de refletir a intenção dos formuladores, no sentido de tornar o projeto mais eficaz no combate à pobreza, o modelo reflete ainda o viés de seletividade que limita a ação do Estado, no campo das políticas sociais, ao propor socorro apenas para aquelas camadas da população mais desassistidas pelo poder público ou que mais carências apresentam em comparação à outras camadas sociais. Nesse sentido, o de determinar os limites da

¹⁶⁸ Técnico governamental. Brasília, DF, março de 2004.

ação governamental, o uso do IDH como instrumento técnico para a identificação das áreas mais carentes do país se apresenta, por um lado, um retrato das condições de saúde, educação e renda em todo os municípios brasileiros, por outro lado pode ser usado como um instrumento de legitimação ou refinamento da focalização das políticas sociais no Brasil nos últimos anos, resultando numa possível redução de recursos para a área social, conforme ressalta Oliveira:

Com todos esses aspectos negativos que estão presentes na sociedade brasileira, existe um paradoxo no fato do IDH se apresentar em progressão, enquanto que os aspectos sociais estão em regressão. Sendo assim, pode ser que a melhoria no IDH não esteja significando a melhoria de componentes importantes para a população. E isso se torna ainda mais crítico quando se coloca em pauta um dos principais objetivos do IDH, que é o de ajudar a definir políticas e ações voltadas para a redução das desigualdades e disparidades, ou seja, ajudar a determinar prioridades para as políticas públicas. Isso é um aspecto que pode caminhar para um terreno bastante perigoso, pois, neste sentido, poder-se-ia dizer que, se o país alcançou o nível de alto Desenvolvimento Humano, as políticas sociais não seriam mais tão necessárias. Ou, pelo menos, este fato serviria para sustentar uma precarização nas políticas sociais do governo.¹⁶⁹

O projeto baseava-se também na instituição de parcerias com organizações da sociedade civil, modelo já implementado pelo Programa Comunidade Solidária, além da articulação com os governos estaduais e municipais. A coordenação das ações específicas integrantes do Projeto foi conferida à Secretaria de Estado de Assistência Social - Seas, do Ministério da Previdência e Assistência Social, que contaria com o necessário apoio dos Ministros de Estado, Secretários-Executivos e dirigentes dos demais órgãos de governo envolvidos nessa nova política.

Através do Decreto nº 3.769, de 8 de março de 2001, o governo federal determinava que os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal deveriam observar as diretrizes relativas ao Projeto Alvorada, em fase de implantação nos estados, microrregiões e municípios com baixo índice de desenvolvimento

¹⁶⁹ OLIVEIRA, A. R. V. Medida e Desmedida: progressão no IDH e regressão social no Brasil: 128.

humano¹⁷⁰ e criava um Comitê de Gestão e Acompanhamento do projeto, com a finalidade de exercer a coordenação geral das ações do diversos órgãos executores de projetos voltados para a área social. Este comitê teve a seguinte composição:¹⁷¹

- I - Chefe da Casa Civil da Presidência da República;
- II - Chefe da Secretaria de Comunicação de Governo da Presidência da República;
- III - Secretário de Estado de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social;
- IV - Secretários-Executivos dos Ministérios da Educação, da Saúde e da Previdência e Assistência Social.

A centralização do comando do Projeto Alvorada na Secretaria de Estado de Assistência Social - Seas e a delimitação precisa das atribuições de cada ministério e órgão federal (Anexo II) indicam uma opção técnica e uma tentativa de dar um comando maior na promoção da política de combate à pobreza no Brasil. Esta opção, porém, teve resultados que podem ser considerados insatisfatórios do ponto de vista político, no sentido de se configurar um compromisso de toda a administração federal com as políticas de combate à pobreza do governo Cardoso, conforme declaração abaixo:

O Projeto Alvorada foi para a Assistência Social, para a Seas, que era a instância responsável pela coordenação do programa, pelo que o Presidente dizia. Mas os ministros não se sentiam coordenados por ela. É assim que é a lógica, quando não existem recursos suficientes e aí os problemas começam a aumentar. E aí, porque alguém ia pegar o dinheiro que estava distribuído lá do Fundo de Pobreza, tanto para saneamento, tanto para merenda, etc. e deixar que a Seas decidisse onde aplicar? Lógico que não. Então, quando a Seas anunciava que ia tomar alguma coisa, os ministérios se articulavam rapidinho, definiam os municípios e fechavam os projetos para a Secretaria não dar pitaco. Porque o Ministério da Assistência não era visto como legítimo para coordenar as ações da saúde, da educação, do saneamento, etc.¹⁷²

Portanto, apesar de uma orientação expressa do Presidente da República no sentido de que todos os ministérios colaborassem com a Secretaria de Estado de Assistência Social - Seas na implementação das ações do Projeto Alvorada,

¹⁷⁰ As ações específicas a cargo da Seas, por ministério, encontram-se no anexo II deste trabalho.

¹⁷¹ Decreto nº 3.769, art. 3º.

¹⁷² Técnico governamental. Brasília, DF, maio de 2004.

problemas de legitimidade do Ministério de Assistência Social e de disputas de poder se fizeram presentes, impactando negativamente (mais uma vez) na eficácia da política de combate à pobreza. Esta questão, os obstáculos oriundos de disputas interburocráticas no governo Cardoso, será objeto de reflexão nas conclusões finais deste estudo.

Os recursos para a implementação e manutenção do Projeto Alvorada foram bastante diversificados. Calculados, previamente, em torno de R\$ 11,6 bilhões, a rubrica compunha-se de recursos do Orçamento Geral da União, do Orçamento do Plano Plurianual, do Programa de Combate à Pobreza Rural, do Fundo de Combate à Pobreza, aprovado pelo Congresso em dezembro de 2000, de empréstimos externos do BID para o Prodetur II e de contrapartidas dos estados.¹⁷³

Constituiu novidade no Projeto Alvorada, em comparação com a estratégia da Comunidade Solidária, uma definição clara dos recursos a serem disponibilizados para as ações, através de rubricas próprias no orçamento do governo federal. Exemplo dessa definição foi a ampliação de recursos do programa Alfabetização Solidária, agora vinculado ao MEC. Contando inicialmente com um orçamento de R\$ 100 milhões, o Alfabetização Solidária passou a dispor, em função de pressão da área técnica e de emendas parlamentares, de um orçamento de R\$ 1,7 milhões.¹⁷⁴ Outra inovação do Projeto Alvorada foi a vinculação de recursos do Fundo de Combate a Pobreza, contrariando a visão presente nos debates durante a fase de formulação da Comunidade Solidária de que a instituição de fundos especiais pode causar duplicidade de ações do governo. Nesse momento optou-se pela vinculação

¹⁷³ De um total de R\$ 11,6 bilhões, R\$ 4,1 bilhões eram do Plano Plurianual - PPA, R\$ 2,3 bilhões do Orçamento Geral da União, R\$ 4,2 bilhões direcionados do Fundo de Combate à Pobreza e R\$ 1,0 bilhão de empréstimos do BID, além de contrapartidas dos estados para o Prodetur II e o Programa de Combate à Pobreza Rural, que deveriam investir em obras de infraestrutura, principalmente com vistas ao desenvolvimento do turismo no nordeste. O Fundo de Combate à Pobreza, instituído através da Emenda Constitucional nº 31, em 14/12/2000, teria seus recursos destinados a ações específicas de transferência de renda associadas à educação e a créditos para saneamento básico, áreas com reconhecido impacto na redução da pobreza.

¹⁷⁴ Declaração de técnico governamental concedida em entrevista para esse trabalho. Brasília, março de 2004.

de recursos do fundo ao programa com o objetivo de garantir um efetivo fortalecimento das ações, ou seja, uma garantia, pelo menos em termos formais, do montante de recursos orçamentários que seriam destinados para as ações de combate à pobreza através do Projeto Alvorada.

c) A estratégia de implementação do Projeto Alvorada

Para fazer chegar o Projeto Alvorada até o público-alvo dos municípios e microrregiões selecionadas a estratégia desenvolvida foi a criação de postos de cadastramento, triagem, orientação e encaminhamento da população para os programas mais adequados em cada município, de acordo com o perfil e as necessidades apresentadas. Estes postos receberam o nome de Portais do Alvorada. Em cada município foram criadas equipes formadas por um coordenador, dois assistentes e cinco agentes jovens de desenvolvimento social e humano, todos oriundos da comunidade/município onde o portal seria implantado. Para a implantação de cada portal, os seguintes órgãos seriam mobilizados:

- Secretaria de Estado de Assistência Social/MPAS;
- Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene);
- Governos estaduais;
- Prefeituras municipais;
- Conselhos Municipais de Assistência Social;
- Organizações Não Governamentais.

Nos portais, as equipes deveriam desenvolver as seguintes atividades:¹⁷⁵

- a) Prestar serviços de informação à população em nível sócio-cultural;
- b) Cadastrar e identificar famílias em situação de vulnerabilidade social e encaminhar para os serviços disponíveis na comunidade;
- c) Desenvolver atividades sócio-educativas destinadas às famílias em situação de vulnerabilidade;
- d) Viabilizar para as famílias, em situação de vulnerabilidade social, atendimento prioritário em todos os serviços existentes;
- e) Articular os diversos setores governamentais e não governamentais, e segmentos sociais organizados.

¹⁷⁵ Projeto Alvorada. <http://www.assistenciasocial.gov.br/relocrys/alvorada/apresentacao.htm>

A partir do diagnóstico das necessidades das famílias, algumas das atividades a serem desenvolvidas eram:

- a) Encaminhamento a serviços sociais básicos, como educação, saúde, habitação, programas de qualificação profissional e geração de trabalho e renda, entre outros;
- b) Mobilização de serviços comunitários, de apoio psicossocial, cultural, bem como atendimento de demandas no âmbito da justiça;
- c) Oferta de espaço comunitário de socialização e agregação, de ajuda mútua e de fortalecimento das estruturas familiares;
- d) Fortalecimento de cooperativas e de outras formas de associativismo que visem à geração de renda e à participação comunitária;
- e) Desenvolvimento de programas socioeducativos por intermédio de reuniões mensais com grupos de famílias.

d) Algumas observações sobre o Projeto Alvorada

O Projeto Alvorada teve vida mais curta que seus antecessores e enfrentou obstáculos muito semelhantes as políticas de combate à pobreza que o antecederam. No entanto, as informações disponíveis sobre o projeto, os recursos investidos e as ações implementadas limitam-se aos anos de 2001 e 2002 e não se encontram plenamente sistematizadas. Tendo em vista a escassez de informações sobre este último programa de enfrentamento da pobreza do governo Fernando Henrique Cardoso qualquer avaliação acerca do seu funcionamento efetivo é, no mínimo, prematura. Assim, em face da ausência de documentação substantiva e mesmo de depoimentos que permitam conhecer melhor o projeto, não serão feitas aqui análises mais detalhadas relativas ao funcionamento do Alvorada. De qualquer modo, a descrição do programa aqui efetivada, aliada à descrição mais substantiva da estratégia da Comunidade Solidária me permite tecer algumas considerações acerca dos fatores que considero como obstáculos político-institucionais à eficácia das políticas de combate à pobreza no Brasil nesse período e que apresento em minhas considerações finais.

Considerações Finais

Retomando a questão inicialmente proposta neste estudo sobre a possibilidade de se tornar mais eficaz o aparato institucional de políticas sociais no Brasil, em especial as políticas destinadas a reduzir ou eliminar situações de pobreza extrema, pergunto-me se ela foi plenamente respondida. Embora esta seja uma temática comum entre analistas de políticas públicas, não é uma temática simples, uma vez que envolve abordagens e conceitos os mais diversos para delimitar questões essenciais para a análise da pobreza, desigualdade social, exclusão, distribuição de renda e, mais recentemente, do desenvolvimento humano. Dada a extensão da questão, mas sem pretender reduzir o combate à fome e à pobreza no Brasil a um conjunto de ações e programas empreendidos pelo governo federal, uma vez que esta questão não se resolve apenas através de políticas sociais compensatórias e focalizadas, mas depende, em grande medida, de mudanças estruturais na economia e na sociedade brasileira, inclusive com medidas reais e viáveis de desconcentração da renda no país, foi necessário fazer um recorte de políticas específicas que permitissem uma análise mais crítica, com o objetivo de identificar a existência de fatores político-institucionais que, além dos fatores de ordem estrutural, afetam a eficácia das políticas sociais no Brasil. Nesse sentido, o estudo aqui apresentado tem um caráter exploratório e espera-se que os dados disponibilizados possam contribuir para análises mais profundas e cuidadosas acerca dos fatores que dificultam a redução da pobreza no país.

Inicialmente procurei explicitar brevemente algumas conceituações atuais sobre a questão da pobreza no mundo contemporâneo e apontar para a necessidade urgente do enfrentamento de suas causas, com vistas à sua redução e, se possível, eliminação. A pesquisa empírica realizada através da coleta de dados estatísticos, de entrevistas com técnicos governamentais e revisão da literatura teve como objeto central as políticas sociais no Brasil recente, especialmente no período do governo Fernando Henrique Cardoso. Para chegar até as propostas

desse governo e ao modelo institucional adotado em 1995 foi necessário descrever, ainda que de forma resumida, o quadro social que o antecedeu. Neste, verifica-se, conforme descrito no capítulo 2, um cenário de precariedade na oferta de benefícios e serviços sociais por parte do governo federal e um contingente populacional em condições de extrema pobreza que, de acordo com dados do Ipea, chegava a 32 milhões de pessoas em 1993.

Nessa etapa de identificação dos principais aspectos norteadores das políticas sociais no Brasil foi importante verificar que, em virtude da desarticulação dos programas sociais, empreendida no breve governo Collor de Melo, a retomada e a redefinição da intervenção do Estado no campo social ocorreu em dois eixos: um eixo universal e um eixo focalizador. No eixo das políticas universais o governo Fernando Henrique Cardoso procurou estabelecer as condições para a universalização dos serviços básicos de saúde e educação, em caráter descentralizado, transferindo para estados e municípios a responsabilidade pela oferta dos serviços e pela gestão dos recursos. No eixo focalizador, dada a profunda concentração de renda e os níveis de pobreza extrema vigentes no país, o governo Cardoso optou por estabelecer políticas de caráter emergencial, através de estratégias que envolvessem as três esferas de governo e a sociedade civil, num esforço concentrado em programas nas áreas de saúde, educação, nutrição, habitação e saneamento básico, geração de emprego e renda e qualificação profissional.

Na etapa seguinte de pesquisa, o trabalho centrou-se na descrição das estratégias de combate à pobreza implementadas pelo governo Cardoso durante oito anos de governo. A análise das três principais estratégias, a Comunidade Solidária, a Comunidade Ativa e o Projeto Alvorada, permitiu a identificação de alguns fatores no âmbito político-institucional que reduzem a eficácia das políticas sociais no Brasil, sejam elas implementadas através de uma rede articulada de atores públicos e privados, como tentou-se estabelecer via Comunidade Solidária,

ou através do comando centralizado em um único órgão governamental, conforme proposto no Projeto Alvorada. Por outro lado, a questão de uma política baseada em desenvolvimento local integrado e sustentável - Dlis, conforme proposta do programa Comunidade Ativa, também encontra dificuldades para se estabelecer no Brasil e ser instrumento de redução da pobreza em um curto espaço de tempo, dada a precariedade organizacional, técnica e financeira dos municípios mais pobres do país.

Retomo aqui algumas das considerações já delineadas no capítulo 3, que acredito serem pertinentes ao estudo realizado e que vem sendo corroboradas por avaliações das políticas sociais do governo Fernando Henrique Cardoso realizadas por núcleos de pesquisa em políticas públicas amplamente reconhecidos, como o Instituto Brasileiro de Administração Municipal - Ibam e o Núcleo de Estudos de Políticas Públicas - Nepp/Unicamp.¹⁷⁶

Os dados apresentados na pesquisa indicam que, além de fatores estruturais como a concentração de renda e a desigualdade social, no Brasil as políticas sociais são permeadas por obstáculos institucionais que dificultam a obtenção dos resultados pretendidos. Por melhor que seja o desenho da política, com um público-alvo bem delimitado e os diferentes tipos de carência aferidos por indicadores sociais sofisticados, estes são aspectos que, embora necessários para um maior controle das ações de governo e do investimento público realizado na área social, não são suficientes para romper as barreiras político-institucionais, orçamentárias e organizacionais que influenciam negativamente o processo de implementação das políticas públicas no Brasil.

¹⁷⁶ Alguns dos entraves político-institucionais aqui estabelecidos e reconhecidos também nas avaliações realizadas por núcleos de pesquisa especializados em políticas públicas. Além da avaliação do Ibam sobre os programas da agenda básica da Comunidade Solidária (1998), a avaliação realizada em 1999 pelo Nepp/Unicamp sobre um conjunto de programas sociais do governo federal identificou basicamente os mesmos obstáculos ao pleno estabelecimento dos programas. Para maiores detalhes ver NEPP. Avaliação qualitativa de programas sociais prioritários.

A partir da análise das principais estratégias de combate à pobreza estabelecidas pelo governo Cardoso foi possível identificar os seguintes obstáculos à eficácia das políticas sociais implementadas nesse governo: 1) dificuldades de interação entre os conselhos consultivos e as burocracias governamentais e destas burocracias entre si, onde, apesar do reconhecimento da necessidade de articulação de todas as esferas de governo no combate à pobreza, alguns atores procuraram manter seus nichos (ou feudos) de poder, tornando o nível de cooperação bastante reduzido; 2) ausência de instrumentos voltados para a escuta das instâncias formalmente encarregadas de articular o combate à pobreza ou para lhes conferir essa legitimidade frente aos demais órgãos da administração pública; 3) baixa capacidade de gestão e de organização dos municípios mais pobres (ausência de infra-estrutura adequada e de profissionais capacitados, no âmbito municipal, para a implementação de determinados programas sociais) e 4) redução, contingenciamento e irregularidade no repasse de verbas federais para os programas administrados pelos municípios. Este conjunto de fatores, que emperram e dificultam o estabelecimento mais adequado e eficaz das políticas sociais no Brasil, configura-se como um imbróglio institucional de difícil resolução quando visto em seu conjunto, porém, quando os fatores que o compõem são analisados individualmente é possível estabelecer o peso de cada um e estimar as possibilidades de superação desses entraves em curto, médio e longo prazo.

Os fatores que são passíveis de serem superados no curto prazo são aqueles que se referem mais especificamente à questão orçamentária. Uma vez que a origem e o montante dos recursos financeiros a serem investidos em programas sociais são previamente determinados (em alguns casos constitucionalmente), o contingenciamento, a irregularidade e o atraso no repasse dos recursos da União para os estados e municípios, configura-se como uma manobra política e inconstitucional por parte de administradores federais, não sendo legítimo alegar falta de recursos para a prestação de serviços sociais básicos para a população mais carente do país. Assim, para que a liberação de recursos para os programas

sociais ocorra dentro dos prazos e patamares adequados faz-se necessário que os administradores federais cumpram as normas e determinações legais, não utilizando o contingenciamento destes recursos como instrumento de barganha política ou ainda como estratégia de redução do gasto público.

A falta de infra-estrutura adequada e de profissionais capacitados para a gestão e execução dos programas sociais são problemas passíveis de solução apenas à médio prazo, uma vez que exigem a qualificação dos profissionais envolvidos e a realização de obras nos municípios. O processo de qualificação do funcionalismo municipal demanda um certo tempo, ocorrendo geralmente a partir da oferta de cursos de capacitação e treinamento por parte das administrações estaduais e/ou do governo federal. Já as obras de infra-estrutura, dependendo do nível de precariedade local, além de demandar tempo para sua realização, exigem também recursos financeiros como contrapartida dos próprios municípios. A participação direta do governo federal ou do governo estadual em alguns municípios (principalmente aqueles com baixa arrecadação de recursos fiscais) pode ser decisiva para superar esse tipo de entrave ao desenvolvimento local.

A baixa capacidade organizacional dos municípios mais pobres também pode ser considerada como um problema a ser resolvido no médio ou no longo prazo, dependendo das características de cada município ou região. No sudeste e no sul do Brasil, por exemplo, e nos municípios mais urbanizados, a participação política e a formação de comissões e conselhos com representantes da sociedade civil para o controle e fiscalização das políticas sociais são estimuladas e parecem estar se intensificando. Já nos estados do nordeste e do norte do país e em áreas rurais, esta participação é mais precária, seja em função do domínio que as elites locais ainda exercem sobre a política municipal, seja em função do baixo nível de escolaridade e do desconhecimento por parte do cidadão da importância da sua participação nos conselhos locais que devem buscar melhorar as condições de vida nos municípios.

Submetidos a uma resolução de longo prazo, encontram-se aqueles fatores que são tipicamente oriundos de disputas e interesses políticos e burocráticos. A ausência de interação efetiva entre as diferentes burocracias governamentais, cuja atuação é pautada por interesses, normas e culturas organizacionais próprias é, possivelmente, o maior problema a ser enfrentado na consecução de uma política pública de combate à pobreza, principalmente se esta envolver burocracias das três esferas de governo e ainda a participação da sociedade civil, na forma de conselhos, comissões ou entidades executoras de programas sociais. No mesmo nível de dificuldade encontra-se o estabelecimento de instrumentos concretos de autoridade e legitimidade para órgãos ou agências responsáveis pela coordenação das ações obterem a cooperação das outras instâncias de governo.

Os dados apresentados neste trabalho, principalmente através das declarações obtidas em entrevistas, mostram que as instâncias burocráticas no Brasil são profundamente afetadas por interesses particularistas, configurando-se como verdadeiros feudos de poder. Este é um obstáculo para o qual parece não existir uma solução simples. Não basta haver um compromisso público do Presidente da República no sentido de estabelecer um trabalho conjunto dos vários ministérios setoriais, tampouco parece bastar a delimitação, em decreto, das atribuições de cada órgão público nas políticas que se tenta estabelecer. No entanto, este é um dos fatores mais importantes na composição desse imbróglio institucional que freqüentemente emperra a eficácia das políticas sociais no Brasil e, como tal, merece um estudo mais aprofundado e a busca de soluções que possam reduzir o seu peso, se não for possível superá-lo em caráter definitivo.

É preciso esclarecer que o sentido de longo prazo aqui proposto não se refere estritamente a um tempo cronologicamente definido, mas à necessidade de amadurecimento das instituições democráticas no país, que incluem o comprometimento dos gestores públicos com o cumprimento de metas, o atendimento dos objetivos previstos em cada política pública e a responsabilização

por suas falhas perante os órgãos de controle do governo e perante a sociedade, assim como o afastamento de comportamentos que promovam o interesse individual ou particular em detrimento do interesse público e coletivo. Tal amadurecimento ou aprimoramento, no entanto, não acontece de um momento para o outro, daí a proposição, aqui defendida, de que a resolução deste impasse implica em um processo de transformação institucional de longo prazo.

Conforme indicam Silva e Melo,¹⁷⁷ uma vez que o *policy cycle* ocorre em ambientes organizacionais em que agentes de mercado, atores estatais e instituições não-governamentais interagem fortemente, as noções de hierarquia e controle fazem pouco sentido nesse ambiente, dando lugar à negociação, barganha e troca enquanto princípios organizadores da implementação. No caso aqui analisado, a observação de Silva e Melo é bastante pertinente, dado que em sociedades democráticas e pluralistas não há como impor uma visão e uma solução única para os problemas que afligem a sociedade e passam a fazer parte da agenda do governo. A questão que deve ser ressaltada, no entanto, é que nas políticas aqui estudadas estes princípios levaram a comportamentos particularistas e em defesa de interesses muito específicos dos atores envolvidos nas políticas de combate à pobreza, em detrimento do interesse coletivo e da ação coordenada.

Por outro lado, as falhas de coordenação institucional identificadas através deste estudo não devem ser vistas como resultados localizados em uma ou outra estratégia política de algum governo específico, mas como um aspecto importante que permeia a implementação das políticas públicas no Brasil em geral e que reduz a eficácia e a eficiência das políticas sociais. Nesse sentido, é necessário compreender como estas falhas podem vir a ser consideradas pelos formuladores de políticas públicas ao estimarem os obstáculos que os executores das políticas terão que enfrentar em seu processo de implementação, aspecto que, infelizmente, foge ao escopo dessa pesquisa.

¹⁷⁷ SILVA & MELO. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos.

Além da identificação dos obstáculos político-institucionais à eficácia das políticas sociais no Brasil, o estudo aqui apresentado permite caracterizar, de forma geral, a política de combate à pobreza adotada pelo governo Fernando Henrique Cardoso como um modelo incremental de política pública, pois, conforme a abordagem proposta por Lindblom,¹⁷⁸ o processo de decisão de uma política pública é incremental quando os decisores buscam estabelecer a política a partir de alternativas que pouco diferem de políticas já implementadas, de forma a não causar grandes conflitos. Nesse sentido, o governo federal, ciente dos inúmeros interesses que permeiam as políticas sociais no Brasil, optou por estabelecer alterações apenas graduais nas políticas já vigentes no país, enfocando especificamente a articulação institucional e a formalização de parcerias com a sociedade civil e não procurou estabelecer alterações drásticas que afetassem, por exemplo, o volume e a forma de repasse de recursos federais para estados e municípios ou o escopo dos programas sociais, pois a rejeição à alterações substanciais nas políticas sociais já estabelecidas poderia inviabilizar completamente a proposta governamental.

O que deve ser ressaltado aqui é que, mesmo tendo-se optado por um modelo incremental para a política de combate à pobreza, não foram poucos os obstáculos que permearam as estratégias do governo Cardoso, conforme já assinalado anteriormente, e o que se verifica ao final do período analisado são medidas apenas pontuais na redução da pobreza no Brasil, o que destoava bastante do discurso de prioridade que seria dada à política social pelo governo federal a partir de 1995.

Por último, outra importante questão verificada no processo de formalização das políticas de combate à pobreza nesse período foi o embate entre a abordagem focalizadora e a abordagem universalista de política social. Neste embate, presente durante todo o governo Fernando Henrique Cardoso, a idéia de focalização e de

¹⁷⁸ LINDBLOM, C. E. The science of the muddling through.

seletividade parece ter se fortalecido no segundo governo (1999-2002), através do Projeto Alvorada, quando buscou-se delimitar constitucionalmente um fundo para o combate à pobreza, com recursos formalmente maiores do que aqueles que haviam sido investidos na Comunidade Solidária entre 1995 e 1998, ao mesmo tempo em que critérios mais precisos de seleção dos municípios alvo da ação governamental eram estabelecidos. Ao contrário da estratégia da Comunidade Solidária, que pressupunha universalizar gradualmente o acesso de todos os municípios a um conjunto básico de programas sociais do governo federal, a proposta do Alvorada era atender estritamente os municípios com baixos níveis de IDH e, através da oferta de programas sociais que afetassem diretamente as dimensões educação, saúde e renda, elevar o índice de desenvolvimento humano nesses municípios.

A argumentação de que as restrições orçamentárias impõem aos governos a implementação de estratégias que focalizem prioritariamente os municípios e as camadas mais pobres da população, conforme se defendia no Projeto Alvorada, necessita ser revista e nos reporta ao argumento, já enfocado pelos que combatem esse tipo de política, de que a concentração do esforço governamental na parcela da população que se encontra abaixo da linha de pobreza pode contrapor esta camada da população àqueles segmentos um pouco menos pobres, ou seja, que não se encontram necessariamente abaixo da linha de pobreza, mas que também podem ser lançados em situações de privação e carência caso lhes seja negado ou reduzido o acesso ao conjunto de programas sociais do governo. Basicamente, os limites entre os que se encontram abaixo da linha de pobreza e os que se encontram muito próximos dela são extremamente tênues e não podem ser desconsiderados no momento de definição das prioridades do governo no combate à pobreza e a desigualdade social no país.

Além disso, não se pode esquecer a opção feita pela sociedade brasileira, através da Constituição de 1988, de que educação, saúde, previdência e assistência social são direitos de todo cidadão brasileiro, não podendo haver, portanto,

restrições na oferta desses benefícios ou serviços sob argumentos de falta de recursos financeiros. Ao contrário, dada ainda a situação de fome e pobreza extrema em que se encontram milhões de brasileiros, faz-se necessário discutir, com a profundidade necessária, quais mecanismos são possíveis e viáveis para que se ampliem as fontes e o volume de recursos necessários para dar conta da demanda social hoje existente.

Referências bibliográficas

- ALMEIDA, Maria H. Tavares de. Federalismo e políticas sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 28, nº 10, 1995: 88-108.
- ALTMANN, Helena. Influências do Banco Mundial no projeto educacional brasileiro. *Educação e Pesquisa*, vol. 28, nº 1, jan-jun. 2002: 77-89.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, vol. 45, nº 3, 2002: 431-457.
- BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *Evolução recente das condições e das políticas sociais no Brasil*. Brasília: Ipea, 2001, 33 p.
- BRASIL. DECRETO nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995. Diário Oficial da União, pág. 665, 13/01/1995.
- BRASIL. DECRETO nº 2.999, de 25 de março de 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2999.htm
- BRASIL. DECRETO Nº 3.769, de 08 de março de 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3769.htm
- BRASIL. Constituição (1988) Emenda Constitucional nº 31, de 14 de dezembro de 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc31.htm
- BRASIL. Projeto Alvorada. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/projetoalvorada/>
- BRASIL. Mensagem ao Congresso Nacional – 1995 (Governo Fernando Henrique Cardoso). *Coleção de Documentos da Presidência da República*. Brasília, jan. 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>
- BRASIL. O que é o Programa Comunidade Ativa. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/estr_02/SecExec/OqueCA.htm
- CAIXETA, Neli. Educação. In: LAMOUNIER, Bolívar e FIGUEIREDO, Rubens (Org.). *A era FHC: um balanço*. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2002: 537-567.
- CAMARGO, José Márcio. *Gastos Sociais: focalizar versus universalizar. Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise*. Brasília: Ipea, nº 7, ago. 2003: 117-112.
- CARDOSO, Fernando Henrique. *Mãos à Obra, Brasil: Proposta de Governo*. Brasília: s/ ed., 1994, 300 p.
- CARLEY, Michael. *Indicadores sociais: Teoria e Prática*. Rio de Janeiro: Zahar, 1985, 216 p.
- CASTRO, Maria H. Guimarães de. Descentralização e política social no Brasil: as perspectivas dos anos 90. *Revista Espaço e Debates*, nº 32, abr. 1991: 80-87.
- CAVALCANTE, Ludmila O. Holanda e FERRARO Jr., Luiz Antônio. Planejamento participativo: uma estratégia política e educacional para o desenvolvimento local sustentável (Relato de experiência do programa Comunidade Ativa). *Educação e Sociedade*, vol. 23, nº 81, dez. 2002: 161-190.
- COHN, Amélia. Políticas sociais e pobreza no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas. *Ipea*, nº 12, jun-dez. 1995: 1-17.
- _____. Gastos sociais e políticas sociais nos anos 90: a persistência do padrão histórico de proteção social brasileiro. *XXIV Encontro Anual da Anpocs, GT 03 - Estrutura Social e Desigualdade*. Petrópolis, out. 2000, 15 p.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Rio de Janeiro: Saraiva, 11^o Edição, 1995.

COSTA, Nilson do Rosário. Política social e ajuste macroeconômico. *Cadernos de Saúde Pública*, n^o 18 (Suplemento), 2002: 13-21.

DRAIBE, Sônia Miriam. O sistema brasileiro de proteção social: o legado desenvolvimentista e a agenda de reformas. *Caderno de Pesquisa*, n^o 32, 1998a, 29 p.

_____. A construção institucional da política brasileira de combate à pobreza: perfis, processos e agenda. *Caderno de Pesquisa*, n^o 34, 1998b, 29 p.

DUPAS, Gilberto. As várias dimensões da exclusão social e da pobreza. In: DUPAS, Gilberto. *Economia global e exclusão social: pobreza, emprego, Estado e o futuro do capitalismo*. São Paulo: Paz e Terra, 1999: 13-38.

DYE, Thomas. Análise de Políticas: a resposta do homem pensante a demandas por relevância. In: SOUZA, Isabel Gómez de. *Formulação e avaliação de políticas públicas*. Rio de Janeiro: Ebap/FGV/Cipad, 1981: 1-52 (mimeo).

EASTON, David. Uma tentativa de análise dos sistemas políticos. *Sociologia Política II*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

IBAM, IPEA, PNUD. *Avaliação da Estratégia Comunidade Solidária: 1 - Síntese da Avaliação*. Rio de Janeiro, Brasília: Ibam, Ipea, Pnud, 1998, 41 p.

IBAM. *Avaliação da Estratégia Comunidade Solidária, volume 1, Síntese da Avaliação*. S/ ref., 1998.

IBGE. *Identificação de Áreas de Pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, fev. 1995, 142 p.

IPEA. O Mapa da Fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar. *Documento de Política*, n^o 14, mar. 1993, 25 p.

_____. O Mapa da Fome II: informações sobre a indigência por municípios da federação. *Documento de Política*, n^o 15, maio 1993, 69 p.

_____. O Mapa da Fome III: indicadores sobre a indigência no Brasil (classificação absoluta e relativa por municípios). *Documento de Política*, n^o 17, ago. 1993, 105 p.

_____. Comunidade Solidária: Informe à XII Reunião do Conselho. Um relato das ações de governo em 1996. Brasília: Secretaria Executiva da Comunidade Solidária, Ipea, fev. 1997, 32 p.

_____. Comunidade Solidária: Informe à XIX Reunião do Conselho. Relatório das ações governamentais em 1997. Brasília: Secretaria Executiva da Comunidade Solidária, Ipea, mar. 1998, 92 p.

_____. Comunidade Solidária: Informe à XXI Reunião do Conselho. Uma avaliação da focalização e da convergência das ações nos municípios prioritário em 1997. Brasília: Secretaria Executiva da Comunidade Solidária, Ipea, ago. 1998, 44 p.

_____. Uma Nota Sobre os Critérios de Identificação das Microrregiões mais Carentes. Rio de Janeiro: Ipea, ago. 2000, 122 p.

IVO, Anete B. Leal. Políticas sociais de combate à pobreza nos anos 1990: novas teses, novos paradigmas. *Pobreza e Desigualdades Sociais. Série Estudos e Pesquisas - SEI*, n^o 63, 2003: 7-28.

JANNUZZI, Paulo de Martino. *Indicadores sociais no Brasil*. Campinas: Editora Alínea, 2001, 141 p.

_____. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. *Revista de Administração Pública*, FGV, vol. 1, nº 36, jan-fev. 2002: 51-71.

LINDBLOM, Charles E. The science of the muddling through. *Public Administration Review*, nº 19, 1959.

_____. *O processo de decisão política*. Brasília: Universidade de Brasília, Coleção Pensamento Político, nº 33, 1981, 124 p.

LOUREIRO, Maria Rita e ABRÚCIO, Fernando Luiz. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 14, nº 41, out. 1999: 69-89.

MAGALHÃES, Rosana. Integração, exclusão e solidariedade no debate contemporâneo sobre as políticas sociais. *Cadernos de Saúde Pública*, Fiocruz, nº 17 (3), maio-jun. 2001: 569-579.

MATTOS, Rubem A. de. As agências internacionais e as políticas de saúde nos anos 90: um panorama geral de idéias. *Ciência e Saúde Coletiva*, Abrasco, nº 6 (2), 2001: 377-389.

MAURIEL, Ana Paula Ornellas. Sonho e realidade na política social do governo FHC: um estudo sobre a Comunidade Solidária. Dissertação de Mestrado em Serviço Social. UFRJ, Rio de Janeiro, 2000, 229 f. (mimeo).

MENY, Ives e THOENIG, Jean-Claude. *Las Políticas Públicas*. Barcelona: Editorial Ariel, 1992, 271 p.

NEPP. Avaliação qualitativa de programas sociais prioritários. *Caderno de Pesquisa*, NEPP/Unicamp, nº 40, 1999, 189 p.

_____. Análise Qualitativa dos Programas Inovadores da Comunidade Solidária. *Cadernos de Pesquisa*, NEPP/Unicamp, nº 42, agosto de 1999.

OLIVEIRA, Ana Rosa Vieira. Medida e Desmedida: progressão no IDH e regressão social no Brasil. Dissertação de Mestrado em Saúde Coletiva. UERJ, Rio de Janeiro, 2000, 142 f. (mimeo).

OLIVEIRA, Isabel de Assis Ribeiro de. Referencial teórico para a análise da política social. *Ciências Sociais Hoje (Anuário de Antropologia, Política e Sociologia)*. São Paulo: Edições Vértice e Anpocs, 1987: 320-335.

PELIANO, Anna, RESENDE, Luiz F. de Lara e BEGHIN, Nathalie. O Comunidade Solidária: uma estratégia de combate à pobreza. *Planejamento e Políticas Públicas*, Ipea, nº 12, jun-dez. 1995: 19-28.

_____. ROCHA, Enid e BEGHIN, Nathalie. O Programa Comunidade Solidária. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (Coord.). *O Brasil e o mundo no limiar do novo século*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1998: 348-361.

PINHEIRO, Armando Castelar. Uma agenda pós-liberal de desenvolvimento para o Brasil. *Texto para Discussão/Ipea*, nº 989, out. 2003, 54 p.

PNUD. *Relatório do Desenvolvimento Humano - 1997*. Lisboa: Trinova Editora, 1997, 245 p.

_____. e IPEA. *Relatório sobre o desenvolvimento humano no Brasil - 1996*. Brasília: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento; Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1996, 185 p.

_____, IPEA, IBGE E FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Desenvolvimento Humano e Condições de Vida: Indicadores Brasileiros*. Brasília: Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento; Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa

Econômica Aplicada e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1998, 139 p.

RESENDE, Luiz F. de Lara. Comunidade Solidária: uma alternativa aos fundos sociais. *Texto para Discussão/Ipea*, nº 725, maio. 2000, 80 p.

_____. Comunidade Solidária: uma (nova) estratégia de combate à fome e à miséria? *Interface – Políticas Sociais e Desenvolvimento*, Napp/Unicef, nº 1, jul. 1999: 49-55.

ROCHA, Sonia. *Pobreza no Brasil: afinal do que se trata?* Rio de Janeiro: FGV, 2003, 244 p.

RUA, Maria das Graças. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: RUA, Maria das Graças e CARVALHO, Maria Izabel Valladão de (Org.). *O estudo da política: tópicos selecionados*. Brasília: Paralelo 15, 1998: 231-260.

SEN, Amartya K. *Desigualdade reexaminada*. Rio de Janeiro: Record, 2001, 301 p.

SILVA, Pedro L. Barros e MELO, Marcus A. Barreto de. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. *Caderno de Pesquisa*, Nepp/Unicamp, nº 48, 2000, 16 p.

SINGER, André. Saúde. In: LAMOUNIER, Bolívar e FIGUEIREDO, Rubens (Org.). *A era FHC: um balanço*. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2002: 501-521.

SOARES, Laura Tavares R. *Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina*. Rio de Janeiro: Ana Nery/UFRJ, 1999: 365 p.

SOUZA, Celina. Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. *São Paulo em Perspectiva*, Seade, vol. 10, nº 3, 1996: 103-112.

SOUZA, Isabel R. de Oliveira Gómez de. O Incrementalismo e a política orçamentária brasileira. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Iuperj/Ucam, Rio de Janeiro, 1974, 87 f. (mimeo).

TAPIA, Jorge R. B. Políticas sociais na América Latina: diagnósticos e recomendações das agências multilaterais no início dos anos 90 (1993). *Caderno de Pesquisa*, NEPP/Unicamp, nº 28, 1996, 39 p.

TEODORO, Mário e DELGADO, Guilherme. Política Social: universalização ou focalização – subsídios para o debate. *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise*, Ipea, nº 7, ago. 2003: 122-126.

VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, FGV, vol. 30, nº 2, mar-abr. 1996: 5-43.

VIANNA, Maria Lúcia T. Werneck. *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: Estratégias de bem-estar e políticas públicas*. Rio de Janeiro: Revan: Ucam, Iuperj, 1998, 272 p.

Anexo I

**Comunidade Solidária - Mapa das
Ações de Combate à Fome e à Miséria**

Anexo I

Comunidade Solidária - Mapa das Ações de Combate à Fome e à Miséria

POLÍTICA ECONÔMICA

a) Ministério da Fazenda:

- i) garantia de liberação regular dos recursos para os programas prioritários;
- ii) retomada do desenvolvimento;
- iii) captação de recursos adicionais;
- iv) apoio dos bancos oficiais aos projetos de investimentos selecionados.

b) Ministério do Trabalho:

- 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;
- v) ampliação do programa de alimentação do trabalhador.

c) Ministério da Agricultura e Reforma Agrária:

- 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;
- vi) programas de abastecimento para populações pobres.

d) Secretaria de Planejamento e Orçamento da Presidência da República:

- i) coordenação das ações a cargo do governo;
- ii) reavaliação do orçamento de 1993 e proposta para 1994.

e) Ministério da Indústria e do Comércio:

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

ii) apoio à micro e pequenas empresas.¹⁷⁹

f) Ministério da Ciência e Tecnologia:

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

POLÍTICA SOCIAL

a) Ministério da Saúde:

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

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

b) Ministério do Bem-Estar Social:

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;

iv) distribuição de excedentes de estoques governamentais de alimentos.

c) Ministério da Educação:

i) descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar;

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

d) Ministério da Cultura:

i) movimento de conscientização nacional;

ii) campanhas de arrecadação de recursos.

POLÍTICA DE INFRA-ESTRUTURA

a) Ministério dos Transportes:

i) recuperação de rodovias para movimentação da safra agrícola;

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

b) Ministério das Minas e Energia:

¹⁷⁹ RESENDE, L. F. de L. Comunidade Solidária: uma alternativa aos fundos sociais: anexo I.

- i) subsídio ao gás de cozinha;
- ii) programas de sistemas integrados de energia/alimentos;
- iii) tarifas elétricas diferenciadas.

c) Ministério das Comunicações:

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

ORDENAMENTO TERRITORIAL

a) Ministério do Meio Ambiente:

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

b) Ministério da Integração Regional:

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

FUNÇÕES CLÁSSICAS DO GOVERNO

a) Ministério da Justiça:

- i) combate ao abuso do poder econômico.

b) Ministério das Relações Exteriores:

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

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

- i) cooperação em programas de transportes e distribuição de alimentos;
- 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 II

Projeto Alvorada - Ações da Seas por Ministério

Projeto Alvorada - Ações da Seas por Ministério¹

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO:

- Fortalecer o apoio financeiro prestado à associação que desenvolve o Programa de alfabetização Solidária, com vistas a reduzir os índices de analfabetismo;
- Promover a universalização do ensino fundamental, especialmente quanto ao atendimento dos egressos do Programa de Alfabetização Solidária;
- Apoiar projetos estaduais de melhoria do Ensino Médio, de forma a garantir o atendimento aos egressos do Ensino Fundamental;
- Redesenhar o atual Programa de Garantia de Renda Mínima (Lei 9.533, de 10 de dezembro de 1997), com vistas a aumentar a sua abrangência e o valor do benefício.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL:

- Atender, até o ano 2002, a todas as crianças e adolescentes que exerçam trabalho penoso, insalubre ou degradante;
- Priorizar a implantação de postos de atendimento, em todos os municípios selecionados, como estratégia de integração e focalização dos programas sociais;
- Priorizar as ações relacionadas com o atendimento à criança, ao jovem, ao portador de deficiência e ao idoso.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL:

- Promover o abastecimento de água potável às escolas e, quando possível, estender o atendimento à comunidade circunvizinha;
- Ampliar o Programa Nacional de Geração de Emprego e Renda – Pronager;
- Priorizar as ações relacionadas com o desenvolvimento da região nordeste e da Amazônia Legal.

MINISTÉRIO DA SAÚDE:

- Elevar a cobertura dos serviços de água, esgoto e condições sanitárias, ao atual nível médio nacional, nas áreas geográficas contempladas, visando reduzir a

¹ Anexo ao Decreto nº 3.769, de 8 de março de 2001.

morbidade e a mortalidade infantil provocadas por doenças associadas à falta ou deficiência de saneamento;

- Priorizar as ações de prevenção, promoção e recuperação da saúde dos indivíduos e da família, de forma integral e contínua, com vistas a atender todos os municípios selecionados com equipes de Saúde da Família;
- Priorizar as ações de promoção e assistência à saúde de gestantes e recém-nascidos;
- Priorizar as ações relacionadas com alimentação, assistência farmacêutica, atendimento ambulatorial, emergencial e hospitalar; prevenção e controle de doenças, e saúde da criança, da mulher e do jovem.

MINISTÉRIO DO ESPORTE E TURISMO:

- Fortalecer os Programas de Esporte Solidário e Esporte Direito de Todos, junto às populações menos favorecidas das áreas selecionadas, como instrumento de educação e de política social;
- Viabilizar os recursos necessários à implantação, execução e consolidação do programa Prodetur NE, em conjunto com os estados do Nordeste;
- Priorizar, no âmbito da Política Regional de Desenvolvimento do Turismo, as ações do Prodetur NE, de forma a dar sustentabilidade ao produto turístico do Nordeste.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO:

- Estender o atendimento do Pronaf - Infra-Estrutura a todos os municípios que se enquadram nos seus critérios;
- Acelerar o processo de emancipação e consolidação dos assentamentos rurais.

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA:

- Atender com energia elétrica as escolas, postos de saúde e sistemas comunitários de bombeamento d'água situados nas localidades isoladas não supridas pela rede convencional;
- Priorizar as ações relacionadas com eletrificação rural e energia dos eixos norte e nordeste.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO:

- Garantir o fluxo adequado dos recursos financeiros necessários à realização tempestiva das ações, observadas as dotações constantes da Lei Orçamentária Anual, em coordenação com o Ministério da Fazenda;
- Apoiar tecnicamente a gestão do Projeto Alvorada na adoção de modelos de gerenciamento, na capacitação dos gestores e na implementação de sistemas de monitoração e avaliação;
- Apoiar a identificação e preparação dos projetos de combate à pobreza rural (PCPR) e de turismo (Prodetur) junto aos organismos financeiros internacionais, bem como coordenar a negociação dos respectivos contratos de financiamento.

MINISTÉRIO DA FAZENDA:

- Garantir o fluxo adequado dos recursos financeiros necessários à realização tempestiva das ações, observadas as dotações constantes da Lei Orçamentária Anual, em coordenação com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- Priorizar as ações relacionadas com micro-crédito, desenvolvimento da infraestrutura turística (Prodetur) e programas de combate à pobreza rural (PCPR).
- Firmar convênio com o Estado do Tocantins para repasse dos recursos relativos ao programa de incentivo ao desenvolvimento do Estado, conforme art. 13, § 6º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da Constituição Federal de 1988, e Parecer AGU nº GM-006 de 11 de fevereiro de 2000, publicado em 3/8/2000.

SECRETARIA DE ESTADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL:

- Adotar mecanismos específicos para o acompanhamento das ações a serem implantadas pelos vários Ministérios;
- Monitorar o fluxo de recursos para as ações envolvidas e adotar os procedimentos operacionais necessários à sua liberação pela Secretaria do Tesouro Nacional;
- Tomar todas as demais medidas necessárias para o fiel cumprimento da Missão definida nesta Diretriz.

DEMAIS MINISTÉRIOS E ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL:

- Priorizar a execução dos programas que possam contribuir para os objetivos do Projeto Alvorada, observando os critérios de focalização e as fases de implantação;

- Prestar, nas suas respectivas áreas de atuação, todo o apoio necessário ao pleno atendimento dos objetivos definidos nesta Diretriz.

Anexo III

Decreto de criação do Programa Comunidade Solidária

Anexo III

Decreto de criação do Programa Comunidade Solidária

DECRETO nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995.

Dispõe sobre o Programa Comunidade Solidária e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, da Constituição, e no disposto no art. 2º, inciso I, da Medida Provisória nº 813, de 1º de janeiro de 1995,

DECRETA:

Art. 1º O Programa Comunidade Solidária, vinculado à Presidência da República, tem por objeto coordenar as ações governamentais voltadas para o atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas e, em especial, o combate à fome e à pobreza.

Parágrafo único. Receberão atenção preferencial na implementação do Programa as ações governamentais nas áreas de alimentação e nutrição, serviços urbanos, desenvolvimento rural, geração de emprego e renda, defesa de direitos e promoção social.

Art. 2º O Programa terá um Conselho, com finalidade consultiva, integrado:

I – pelos Ministros de Estado:

- a. Chefe da Casa Civil da Presidência da República;
- b. da agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária;
- c. da Educação e do Desporto;
- d. Extraordinário dos Esportes;

- e. da Fazenda;
- f. da Justiça;
- g. do Planejamento e Orçamento;
- h. da Previdência e Assistência Social;
- i. da saúde;
- j. do trabalho.

II – pelo Secretário-Executivo do Programa Comunidade Solidária;

III – por 21 membros da sociedade, vinculados ou não a entidades representativas da sociedade civil, designados pelo Presidente da República.

§ 1º Os Conselheiros a que se refere o inciso III terão mandato coincidentes, de dois anos, admitida uma recondução. No caso de vacância, o substituto completará o mandato do substituído.

§ 2º Na hipótese da impossibilidade de comparecimento à reunião do Conselho, o Ministro de Estado designará um servidor para representá-lo.

§ 3º Os trabalhos do Conselho serão considerados relevantes e o exercício da função de Conselheiro não será remunerado, observando-se o disposto no art. 11, do Decreto nº 843, de 11 de novembro de 1991.

§ 4º Ficam absorvidos pelo Conselho as atribuições do Conselho criado pelo Decreto nº 807, de 29 de abril de 1993.

Art. 3º Compete ao Conselho do Programa Comunidade Solidária:

- I – propor e opinar sobre ações prioritárias na área social;

II – incentivar na sociedade o desenvolvimento de organizações que realizem, em parceria com o governo, o combate à pobreza e à fome;

III – incentivar a parceria e a integração entre os órgãos públicos federais, estaduais e municipais, visando a complementaridade das ações desenvolvidas;

IV – promover campanhas de conscientização da opinião pública para o combate à pobreza e à fome, visando à integração de esforços do governo e da sociedade;

V – estimular e apoiar a criação de conselhos estaduais e municipais de combate à fome e à pobreza;

VI – elaborar seu regimento interno.

Art. 4º O Presidente da República designará, entre os membros representantes da sociedade, o Presidente do Conselho, para um mandato de dois anos, admitida uma recondução.

Art. 5º O Secretário-Executivo do Programa Comunidade Solidária será de livre nomeação do Presidente da República.

Art. 6º O Programa terá uma Secretaria Executiva vinculada à Casa Civil, da Presidência da República, que será responsável pela sua coordenação no âmbito da Administração Pública Federal.

Parágrafo único. Compete ao Secretário-Executivo do Programa:

- a. participar das audiências concedidas pelo Presidente da República ao Presidente do Conselho;
- b. encaminhar as recomendações do Conselho aos Ministros de Estados;
- c. articular com os Ministérios responsáveis pela execução das ações, as estratégias para a implementação das recomendações do Conselho;

- d. articular a ação dos Ministérios responsáveis pela gestão do programas setoriais de combate à fome e à pobreza;
- e. Coordenar as ações de governo da alçada do Programa Comunidade Solidária;
- f. Secretariar o Conselho do Programa.

Art. 7º Em cada um dos Ministérios representados no Conselho será criado, por portaria ministerial, Grupo-Executivo Setorial, sob supervisão direta do respectivo Ministro de Estado.

Parágrafo único: São atribuições dos Grupos-Executivos Setoriais:

- a. supervisionar as atividades do Programa Comunidade Solidária em sua área de atuação;
- b. propor a assinatura de convênios para a execução descentralizada destas atividades;
- c. manifestar-se sobre o repasse de recursos públicos para a execução das atividades do Programa no âmbito do Ministério;
- d. atuar em estreito relacionamento e articulação com a Secretaria-Executiva do Programa Comunidade Solidária.

Art. 8º A Secretaria-Executiva do Programa poderá credenciar órgãos da Administração Pública Federal e Estadual para análise e avaliação das solicitações de recursos apresentados ao Programa Comunidade Solidária.

Art. 9º A Secretaria-Executiva do Programa terá apoio técnico do Ministério do Planejamento e Orçamento, podendo, quando necessário, requisita-lo dos demais Ministérios.

Art. 10º Ficam revogados os Decretos nº 807, de 29 de abril de 1993, 859 de 06 de junho e 1.098, de 25 de março de 1994.

Art. 11º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 12 de janeiro de 1995; 174º da Independência e 107º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Presidente da República

CLÓVIS DE BARROS CARVALHO

Ministro-Chefe do Gabinete Civil/PR

Anexo IV

**Decreto que introduziu alterações no
Conselho da Comunidade Solidária**

Anexo IV

Decreto que introduziu alterações no Conselho da Comunidade Solidária

DECRETO nº 2.999, de 25 de março de 1999.

Dispõe sobre o Conselho da Comunidade Solidária e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 12 da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998,

DECRETA:

Art. 1º O Conselho da Comunidade Solidária tem por finalidade promover o diálogo político e parcerias entre governo e sociedade para o enfrentamento da pobreza e da exclusão, por intermédio de iniciativas inovadoras de desenvolvimento social.

Art. 2º O Conselho da Comunidade Solidária, vinculado a Presidência da República, é integrado:

I - pelos Ministros de Estado:

- a. Chefe da Casa Civil da Presidência da República;
- b. da Educação;
- c. do Trabalho e Emprego;
- d. da Saúde; e II - por vinte e oito membros da sociedade, designados pelo Presidente da República.

§ 1º O Presidente do Conselho será designado pelo Presidente da República, dentre os membros de que trata o inciso II, para mandato de dois anos.

§ 2º Os Conselheiros de que trata o inciso II terão mandatos coincidentes de dois anos.

§ 3º Em caso de vacância, será designado pelo Presidente da República um substituto, que completará o mandato do substituído.

§ 4º O Conselheiro exerce trabalho considerado de relevante interesse público e o respectivo exercício da função não será remunerado.

§ 5º As despesas de alimentação e pousada dos Conselheiros serão indenizadas mediante a concessão de diárias, correndo à conta da Casa Civil da Presidência da República, e imputando-se a elas a dotação consignada sob a classificação de serviços, nos termos do que dispõe o art. 4º da Lei nº 8.162, de 08 de janeiro de 1991.

Art. 3º Compete ao Conselho da Comunidade Solidária:

- I. promover o diálogo político com pessoas e representantes de instituições governamentais e não-governamentais sobre temas de uma estratégia de desenvolvimento social para o País, visando identificar prioridades e realizar ações que materializem sua consecução;
- II. desenvolver, articular e implantar programas inovadores de desenvolvimento social, baseados na parceria Estado-Sociedade e voltados a grupos populacionais vulneráveis e excluídos;
- III. desenvolver iniciativas de fortalecimento da sociedade civil;
- IV. empreender, em parceria com outras instituições governamentais e não-governamentais, ações de mobilização voltadas para o atendimento de demandas não-atendidas de desenvolvimento social;
- V. apoiar iniciativas de desenvolvimento local integrado e sustentável empreendidas por Instituições governamentais e não-governamentais, sobretudo as coordenadas pela Secretaria-Executiva do Programa Comunidade Solidária; e

VI. elaborar e aprovar seu regimento interno.

Art. 4º O Conselho disporá de um Comitê-Executivo, escolhido na reunião de instalação, composto pelo Presidente do Conselho e por dois Conselheiros por ele indicados, dentre os membros de que trata o inciso II do art. 2º.

Art. 5º Será criado um Comitê Conjunto composto pelos membros do Comitê-Executivo e por representantes designados pelos Ministros de Estado que integram o Conselho.

Parágrafo único. Caberá ao Comitê Conjunto adotar as medidas necessárias para o encaminhamento das deliberações do Conselho.

Art. 6º Serão criadas Comissões de Encaminhamento compostas por Conselheiros e por outros membros governamentais e não-governamentais que não integrem o Conselho.

§ 1º O Conselho designará, dentre seus membros, os responsáveis pelos trabalhos desenvolvidos pelas Comissões de Encaminhamento.

§ 2º São atribuições das Comissões de Encaminhamento:

- I. acompanhar o encaminhamento das iniciativas e medidas propostas pelo Conselho;
- II. preparar, juntamente com o Comitê-Executivo, a sistemática de abordagem dos temas submetidos à apreciação do Conselho;
- III. promover estudos prévios sobre propostas de medidas a serem submetidas a apreciação do Conselho; e
- IV. articular com pessoas e representantes de instituições governamentais e não-governamentais a proposição de iniciativas e medidas de desenvolvimento social, observadas a finalidade e a competência do Conselho.

Art. 7º O Presidente do Conselho poderá convidar outros Ministros de Estado para participar de trabalhos do colegiado.

Art. 8º O Conselho terá apoio logístico da Casa Civil da Presidência da República.

Art. 9º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 10º Revoga-se o Decreto nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995.

Brasília, 25 de março de 1999; 178º da Independência e 111º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Presidente da República

CLÓVIS DE BARROS CARVALHO

Ministro-Chefe do Gabinete Civil/PR

Anexo V

Decreto de criação do Projeto Alvorada

Anexo V

Decreto de criação do Projeto Alvorada

DECRETO Nº 3.769, de 08 de março de 2001.

Estabelece diretrizes para execução de projetos voltados para a área social e cria o Comitê de Gestão e Acompanhamento do Projeto Alvorada.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VI, da Constituição,

DECRETA:

Art. 1º Os órgãos e as entidades do Poder Executivo Federal deverão observar as diretrizes estabelecidas no Anexo a este Decreto, pertinentes ao "Projeto Alvorada Diretrizes para Implementação de Projetos Voltados para a Área Social", em fase de implantação nos estados, microrregiões e municípios com baixo Índice de Desenvolvimento Urbano.

Art. 2º Fica criado o Comitê de Gestão e Acompanhamento do Projeto Alvorada, com a finalidade de exercer a coordenação geral das ações dos diversos órgãos executores de projetos voltados para a área social.

Parágrafo único. O Comitê estabelecerá os procedimentos necessários ao cumprimento das diretrizes referidas no artigo anterior.

Art. 3º O Comitê terá a seguinte composição:

- I - Chefe da Casa Civil da Presidência da República, que o coordenará;
- II - Chefe da Secretaria de Comunicação de Governo da Presidência da República;

III - Secretário de Estado de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social; e

IV - Secretários-Executivos dos Ministérios da Educação, da Saúde e da Previdência e Assistência Social.

Art. 4º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 08 de março de 2001; 180º da Independência e 113da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Presidente da República

PEDRO PARENTE

Ministro-Chefe do Gabinete Civil/PR

Anexo VI

Metodologia, dados técnicos e roteiros das entrevistas realizadas

Metodologia, dados técnicos e roteiros das entrevistas realizadas

Na investigação de campo empreendida para esta pesquisa foram realizadas três entrevistas com técnicos do governo federal selecionados em função da inserção que tiveram no processo de formulação e acompanhamento dos programas de combate à pobreza aqui analisados. Dois técnicos foram selecionados por terem participado diretamente do desenho do Programa Comunidade Solidária e do Projeto Alvorada, além de terem acompanhado sua implementação pelas demais agências governamentais. O terceiro técnico, embora não tendo participado diretamente dos programas acima citados, foi selecionado por fazer parte do corpo técnico que, no âmbito do Ministério do Planejamento, acompanhava a execução dos programas sociais do governo federal.

Os objetivos das entrevistas, cujos roteiros encontram-se nesse anexo, foram os de obter através destes técnicos dados sobre os principais aspectos que nortearam o desenho das políticas sociais do governo Fernando Henrique Cardoso, identificar as demandas ou pressões políticas existentes e os possíveis embates entre as diferentes agências governamentais responsáveis pela implementação e coordenação dos programas. As entrevistas visavam também identificar a importância do IDH no processo de seleção dos programas e áreas prioritárias de atenção governamental e a percepção da área técnica deste governo em relação às propostas de combate à pobreza no Brasil naquele período.

Entrevista nº 1: Realizada em 19/03/2004, Brasília, DF.

Entrevistado: Técnico do governo federal, vinculado ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea e à Casa Civil (Presidência da República), com participação efetiva na formulação e acompanhamento do Projeto Alvorada (2000-2002) no governo Fernando Henrique Cardoso.

Duração da entrevista: 1 hora e 36 min.

Pauta de Entrevista:

1. Considerando que desde de 1995 já se encontrava em funcionamento o Programa Comunidade Solidária, implementado pelo governo federal com o objetivo de combater a pobreza no Brasil, o que levou a Presidência da República a implementar uma nova política social com características similares?
2. Porquê, na elaboração do Projeto Alvorada, optou-se por usar o IDH como indicador para a identificação das populações e regiões mais carentes e não mais os mapeamentos do Ipea e do IBGE, anteriormente utilizados pelo Programa Comunidade Solidária? O IDH mostrou-se um indicador mais confiável em termos estatísticos? Houve algum tipo de pressão externa para que fosse mais utilizado pelo governo federal no desenho das políticas de combate à pobreza?
3. Qual foi a base de dados usada? O mapeamento do IDH dos estados e municípios disponível em 2000 referia-se ao ano de 1991, conforme o Relatório de Desenvolvimento Humano no Brasil de 1996. Essa defasagem de tempo (aproximadamente nove anos) não gerou problemas na identificação mais precisa do público alvo?
4. O Projeto Alvorada foi implementado em duas etapas. A primeira lançada em julho de 2000, para os estados com mais os baixos índices de desenvolvimento humano - IDH da federação e a segunda em setembro de 2000 para os estados e microrregiões com IDH abaixo de 0,500. O que motivou essa diferença de tempo na divulgação das etapas? Alguma pressão política ou descontentamento por parte dos governadores dos estados não incluídos na primeira etapa ou questões técnicas?
5. A escolha dos programas para a composição do Projeto Alvorada ocorreu em função dos resultados que estes apresentaram anteriormente ou por eles já fazerem parte de um programa previamente estabelecido (o Comunidade Solidária) e terem assim algum tipo de sustentação política entre os atores envolvidos

(estados, municípios, órgãos do governo e da sociedade civil, etc.)? Ou seja, quais foram os critérios usados para nortear essa seleção?

6. O que se entendia por *bons resultados* naquele momento? No processo de seleção dos programas foi realizada alguma avaliação dos mesmos ou feita uma comparação dos programas selecionados com outros também implementados pelo governo federal?

7. Além do critério técnico para a seleção dos programas, houve alguma demanda política ou pressão de agências internacionais no sentido de se priorizar um determinado programa ou área de atuação em detrimento de outra?

8. A adoção, pelo Projeto Alvorada, de alguns programas capitaneados pelo Comunidade Solidária mudou alguma coisa na execução e nos resultados desses programas?

Entrevista nº 2: Realizada em 25/05/2004, Brasília, DF.

Entrevistado: Técnico do governo federal, vinculado à Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com experiência em acompanhamento de programas federais de combate à pobreza no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

Duração da entrevista: 56 min.

Pauta de Entrevista:

1. No Programa Comunidade Solidária, parte dos recursos eram oriundos de contribuições de agências internacionais e de empresas privadas brasileiras. Você acredita que esse tipo de financiamento implica em mudanças de foco dos programas ou áreas de atuação pré-definidas pelo governo federal para combater a pobreza?

2. Nem no ICS, nem no IDH existem variáveis que indiquem as condições de participação na vida política do país. Porquê?
3. A substituição do ICS (um indicador nacional) pelo IDH (um indicador internacional) nos programas de combate à pobreza revela uma influência das agências internacionais sobre a formulação das políticas sociais no Brasil ou é apenas uma questão técnica?
4. Qual a relação entre os programas Brasil em Ação, Avança Brasil, Comunidade Solidária, Comunidade Ativa e Projeto Alvorada? Como ocorre a relação institucional destes programas no governo Fernando Henrique Cardoso?
5. Em documento oficial, os programas Comunidade Ativa e Projeto Alvorada aparecem como estratégias de combate à pobreza complementares no governo Fernando Henrique Cardoso. Isso é correto? Como ocorria essa complementaridade?
6. Oficialmente a coordenação do Projeto Alvorada foi dada para a Secretaria de Estado de Assistência Social. Essa secretaria teve ou não sucesso junto aos ministérios setoriais para realizar a coordenação do Alvorada?
7. Diferentemente do Comunidade Solidária, no Projeto Alvorada foram definidos recursos orçamentários próprios para o programa. Isso garantiu maior eficácia do Alvorada no atendimento às demandas?
8. A estratégia de aproximação do Projeto Alvorada com a população alvo foi a construção de postos de atendimento, os *Portais do Alvorada*, através dos quais a população seria cadastrada e encaminhada para os programas adequados. Isso funcionou? Era assim mesmo?
9. Você considera que o Portal apresentava aspectos eleitoreiros?

Entrevista nº 3: Realizada em 26/05/2004, Brasília, DF.

Entrevistado: Técnico do governo federal, vinculado ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea, com participação efetiva na formulação e acompanhamento da primeira fase do Programa Comunidade Solidária (1995-1998) no governo Fernando Henrique Cardoso.

Duração da entrevista: 1 hora e 27 min.

Pauta de Entrevista:

1. Qual era a conceituação de pobreza usada pelos técnicos do governo para desenhar o Programa Comunidade Solidária? Nos últimos anos houve alguma mudança nessa visão ao longo do governo FHC? Se sim, em que sentido e devido a que tipo de influência?

A seleção de municípios carentes para o Programa Comunidade Solidária em 1995 baseou-se em um mapeamento feito com base no estudo do IBGE (1994) e no Mapa da Fome do Ipea (1993). O indicador usado (pelo IBGE ou pelo Mapa da fome?) foi o Índice de Condições de Sobrevivência - ICS e o nível de população indigente dos municípios. As dimensões consideradas na elaboração do ICS estão descritas, no estudo *Identificação de Áreas de Pobreza no Brasil*, do IBGE, e não está claro no documento como as dimensões eram mensuradas e como o indicador era composto. Assim:

2. Porque o ICS, um indicador relativamente complexo, foi substituído pelo IDH em 2000, no Projeto Alvorada? O uso de um indicador internacional permitiria um maior controle sobre as políticas sociais brasileiras por parte de agências financiadoras internacionais? Ou o IDH era, de qualquer modo, tecnicamente superior ao ICS?

3. Nem no ICS, nem no IDH existem variáveis que indiquem as condições de participação na vida política do país. Você considera isso uma lacuna importante? Porquê?

4. No Programa Comunidade Solidária, parte dos recursos eram oriundos de contribuições de agências internacionais e de empresas privadas brasileiras. É possível estabelecer o peso relativo dessas contribuições, para saber o quanto tais agentes externos ao Governo afetavam suas políticas? Esse financiamento parcial implicava em mudanças no foco dos programas ou áreas de atuação pré-definidas pelo governo federal para combater a pobreza?
5. Quais foram os principais critérios para seleção dos programas para compor a Agenda Básica do programa Comunidade Solidária entre os vários programas operados pelos ministérios setoriais?
6. Segundo dados que obtive a Secretaria Executiva do Comunidade Solidária teve problemas para fazer a coordenação das ações junto aos ministérios devido a ausência de força política. Como era essa relação?
7. Como se dava a relação da Secretaria Executiva com o Conselho do Comunidade Solidária?
8. Qual sua percepção de focalização e universalização de políticas sociais? O Comunidade Solidária era uma estratégia de focalização das políticas sociais no governo Fernando Henrique Cardoso?
9. Na formulação do Projeto Alvorada, a experiência do Comunidade Solidária foi relevante em algum momento?

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)