

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS – UNICAMP
INSTITUTO DE ECONOMIA - IE**

A TRAJETÓRIA DO PROGRAMA COMUNIDADE SOLIDÁRIA 1995-2002

ERICK BRIGANTE DEL PORTO

DISSERTAÇÃO DE Mestrado apresentada
ao Instituto de Economia da
Universidade Estadual de Campinas –
UNICAMP, como requisito para
obtenção do título de Mestre em
Economia Social e do Trabalho, sob a
orientação da Prof^a Dr^a Wilnês
Henrique.

CAMPINAS, JANEIRO DE 2006.

UNIDADE BC
 Nº CHAMADA UNICAMP
D386t
 V _____ EX _____
 TOMBO BC/ 70291
 PROC 16.123-06
 C _____ D X
 PREÇO 11,00
 DATA 05/10/06
 Nº CPD Bib. Id. 388230

**Ficha catalográfica elaborada pela biblioteca
 do Instituto de Economia/UNICAMP**

D386t Del Porto, Erick Brigante.
 A trajetoria do Programa Comunidade Solidaria 1995-2002 / Erick Brigante
 Del Porto. — Campinas, SP: [s.n.], 2006.

Orientador : Wilnes Henrique.
 Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de
 Economia.

1. Pobreza. 2. Políticas publicas. I. Henrique, Wilnes. II Universidade
 Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Titulo.

06-056-BIE

Título em Inglês: The trajectory of the Program Solidary Community 1995-2002

Keywords: Poverty, public policy

Área de concentração: Economia Social e do Trabalho

Titulação: Mestre em Desenvolvimento Economico

Banca examinadora: Profa. Dra. Wilnes Henrique

Prof. Dr. Eduardo Fagnani

Profa. Dra. Sonia Miriam Draibe

Data da defesa: 16-02-2006

Programa de Pós-Graduação: Desenvolvimento Economico

Para
Adriana,
Beatriz,
Fabíola
e Luísa, que acabou de chegar.
Em memória de
Antônio Inácio Del Porto e
Miguel Brigante

Roda Viva (Chico Buarque – 1967, trecho)

Tem dias que a gente se sente
Como quem partiu ou morreu
A gente estancou de repente
Ou foi o mundo então que cresceu
A gente quer ter voz ativa
No nosso destino mandar
Mas eis que chega a roda-viva
E carrega o destino pra lá
Roda mundo, roda-gigante
Roda-moinho, roda pião
O tempo rodou num instante
Nas voltas do meu coração.
(...)

O samba, a viola, a roseira
Um dia a fogueira queimou
Foi tudo ilusão passageira
Que a brisa primeira levou
No peito a saudade cativa
Faz força pro tempo parar
Mas eis que chega a roda-viva
E carrega a saudade pra lá
Roda mundo, roda-gigante
Roda-moinho, roda pião
O tempo rodou num instante
Nas voltas do meu coração.

AGRADECIMENTOS

São poucos e importantes os agradecimentos devidos e registros necessários.

Fui aluno da primeira turma do Mestrado em Economia Social e do Trabalho do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas. Cumpri os créditos devidos entre os anos de 1997 e 1998, mas, por trabalhar e, posteriormente, mudar-me para Brasília – por conta de aprovação em concurso federal – acabei por não cumprir o passo final, qual seja, escrever e defender a dissertação de mestrado. Confesso que isso sempre me frustrou um pouco, ainda mais que eu era o único dos alunos daquela turma, que não havia concluído o curso. Além da insatisfação pessoal, havia, de minha parte, a cobrança por concluir aquilo que me foi proporcionado pela Universidade pública.

Há alguns anos, depois de diversos recomeços, encontrava-me disposto a abandonar tudo, desistir. Foi André Martins, querido amigo de Campinas e do Recife, quem me deu uma pequena e valorosa sugestão. Ela foi fundamental para que tudo fosse recolocado em seus devidos lugares e que, mesmo com dificuldades – minhas próprias e outras fora do meu alcance – eu pudesse retomar, de maneira totalmente reformulada, a dissertação. Lamento, apenas, que os encontros com esse querido amigo estejam – desde minha mudança para Brasília - cada vez mais escassos.

Das pessoas que viveram profundamente a história do Programa Comunidade Solidária, e que me auxiliaram a dirimir algumas dúvidas ou aprofundar minhas angústias e questionamentos, devo agradecimentos a Ana Maria Pelliano, do IPEA, pela entrevista concedida; a Nathalie Beghin, também do IPEA, pelas inúmeras mensagens eletrônicas e pelo material concedido para a dissertação; a Maria Franca e Leite Velloso, pelo relato de sua experiência em avaliações dos Programas Comunidade Solidária e Comunidade Ativa.

Aos professores Eduardo Fagnani, Cláudio Dedecca e José Graziano da Silva, agradeço a leitura parcial prévia, comentários e sugestões que enriqueceram a reflexão.

À Professora Wilnês Henrique, orientadora dessa dissertação, devo agradecimentos por sua dedicação, seriedade, respeito, competência e paciência. O resultado desse trabalho – excluídos os eventuais erros de minha exclusiva responsabilidade – deve muitíssimo a ela, que me cobrou, sempre, por maior rigor, reflexão e compromisso. A ela meu maior agradecimento e profundo respeito.

Finalmente, à minha querida família devo o carinho recebido, ela que suportou, como sempre, minhas angústias e questionamentos por todo esse tempo.

SUMÁRIO

RESUMO.....	IX
INTRODUÇÃO.....	1
CAPÍTULO I: O PROGRAMA COMUNIDADE SOLIDÁRIA: O PERÍODO 1995/1998.....	7
1.1. O PROGRAMA COMUNIDADE SOLIDÁRIA E A AGENDA BÁSICA.....	17
1.1.1. AS CARACTERÍSTICAS.....	17
1.1.2. OS RECURSOS FINANCEIROS.....	27
1.1.3. RESULTADOS.....	33
1.1.3.1. AVALIAÇÕES.....	33
1.1.4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	43
1.2. O CONSELHO DO PROGRAMA COMUNIDADE SOLIDÁRIA.....	45
1.2.1. OS PROGRAMAS INOVADORES.....	51
1.2.2. AS RODADAS DE INTERLOCUÇÃO POLÍTICA.....	59
1.3. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	63
CAPÍTULO II: A REORIENTAÇÃO DO PROGRAMA COMUNIDADE SOLIDÁRIA: O PERÍODO 1999/2002.....	73
2.1. O CONTEXTO GERAL DA REORIENTAÇÃO.....	74
2.2. A CONCEPÇÃO DA REORIENTAÇÃO.....	78
2.3. O PROGRAMA COMUNIDADE ATIVA: UMA ESTRATÉGIA DE INDUÇÃO AO DESENVOLVIMENTO LOCAL INTEGRADO E SUSTENTÁVEL.....	92
2.3.1. A CONCEPÇÃO DO PROGRAMA COMUNIDADE ATIVA.....	92
2.3.2. A POBREZA E SEU ENFRENTAMENTO.....	95
2.3.3. A EXPERIÊNCIA DO PROGRAMA COMUNIDADE ATIVA.....	99
2.4. O PROGRAMA COMUNIDADE ATIVA: AS MUDANÇAS.....	114
2.4.1. O NOVO MODELO DE GESTÃO.....	118
2.4.2. A METODOLOGIA DE IMPLEMENTAÇÃO.....	121
2.4.3. A EXPERIÊNCIA DA 2ª FASE DO PROGRAMA COMUNIDADE ATIVA.....	131
2.5. O PROGRAMA COMUNIDADE ATIVA: AVALIAÇÕES.....	135
2.6. O CONSELHO DO PROGRAMA COMUNIDADE SOLIDÁRIA.....	148
2.7. O PROJETO ALVORADA: RETOMADA DA AGENDA BÁSICA?.....	151
CONCLUSÃO.....	165
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	179
SÍTIOS PESQUISADOS.....	185
RELAÇÃO DE GRÁFICOS, QUADROS E DIAGRAMAS.....	187
ANEXO I – MUNICÍPIOS DO PROGRAMA COMUNIDADE SOLIDÁRIA: SELEÇÃO (1995), EXPANSÃO (1996) E INCORPORAÇÃO (1997).....	189
ANEXO II - MUNICÍPIOS DO PROGRAMA COMUNIDADE ATIVA: PROJETO PILOTO E EXPANSÃO.....	215

RESUMO

Trata-se da reconstituição da trajetória do Programa Comunidade Solidária de combate à pobreza extrema. Este programa teve, basicamente, duas grandes linhas de ação: uma, a busca pelo melhor gestão, coordenação e integração de um conjunto de programas considerados prioritários para o enfrentamento de situações críticas de pobreza; outra, o desenvolvimento de novas formas de parceria entre o Estado e a sociedade. No período 1995-1998, tratou-se do principal referencial para a ação do governo federal no combate à pobreza extrema. A partir de meados de 1998, ano de grave crise econômica, e, especialmente, no período 1999-2002, o Programa Comunidade Solidária deixa de ser esse principal referencial: ele foi em parte reformulado e surgem o Programa Comunidade Ativa (1999); o Projeto Alvorada (2000), além da criação da chamada Rede de Proteção Social.

INTRODUÇÃO

O debate acerca da conceituação e das formas de enfrentamento da pobreza tem tomado novos caminhos nas últimas décadas. De uma certa forma, esta mudança toma corpo com as transformações no mundo capitalista que ocorrem desde meados dos anos 70, até os quais o crescimento econômico era o fator considerado central no debate sobre a superação da pobreza. Nesta perspectiva, a renda era o termômetro que poderia dizer se determinada nação e seu povo eram “ricos” ou “pobres”. A renda per capita ou o Produto Interno Bruto (PIB), denominados em unidades monetárias, eram os principais indicadores para a medição da riqueza e, por contraponto, da pobreza.

A contradição desse raciocínio foi explicitada quando observou-se que muitos países, a despeito de elevado crescimento de sua economia, continuavam ostentando índices terríveis de pobreza e indigência. O Brasil é um exemplo típico. País cujas taxas de crescimento do PIB foram as maiores no conjunto do último século, continuou caracterizado não só pelo grande número de pobres e indigentes, como pelo fosso que os separa dos ricos.

O Brasil, em pouco mais de vinte anos, grosso modo dos anos 50 aos 70, industrializou-se, implantando, ainda que de maneira incompleta, o núcleo da indústria de bens de capital, e, de maneira bem sucedida, o setor de bens de consumo duráveis, os eletrodomésticos e o automóvel, além da grande empresa do petróleo, da química e da siderurgia pesada, símbolos da 2ª Revolução Industrial. Invertemos a relação campo X cidade: deixamos de ser um país eminentemente rural para sermos um país urbano, de grandes e inchadas cidades e metrópoles. Incorporamos padrões de consumo ditados pelos países centrais e de uma certa forma, enquanto crescíamos economicamente, amortecíamos os conflitos sociais existentes, pois o crescimento econômico ocultava as desigualdades existentes entre os ganhos das diversas classes sociais e categorias de trabalhadores. As grandes conseqüências destas

transformações brutais da sociedade brasileira da metade do século XX em diante ficariam mais evidentes nos anos seguintes.

Durante os anos 80, foi ficando claro que havíamos construído uma sociedade cuja enorme pujança econômica, contrastava com a incorporação restrita das massas aos benefícios do crescimento, ainda que a mobilidade social tenha sido vertiginosa. Ficava clara a influência das decisões políticas ou da Política sobre os caminhos tomados por nossa sociedade: a construção de uma sociedade capitalista industrial, que opõe setores extremamente modernos e crianças abandonadas, no interior do país e nas grandes cidades brasileiras. Das chamadas “reformas clássicas”, as realizadas foram feitas de forma conservadora, o que representou uma opção de sociedade capitalista no Brasil tomada em 1964, por meio do golpe militar.

Segundo Mello e Novais (1998):

“O que estava em jogo, isto sim, eram dois estilos de desenvolvimento econômico, dois modelos de sociedade urbana de massas: de um lado, um capitalismo selvagem e plutocrático; de outro, um capitalismo domesticado pelos valores modernos da igualdade social e da participação democrática dos cidadãos, cidadãos conscientes de seus direitos, educados, verdadeiramente autônomos, politicamente ativos. Portanto, 1964 representou a imposição, pela força, de uma das formas possíveis de sociedade capitalista no Brasil”. (Cardoso de Mello e Novais, 1998:618).

Nesta perspectiva, compreende-se a manutenção e reprodução da pobreza e desigualdade no Brasil, em meio ao crescimento econômico, como consequência da escolha de um modelo de desenvolvimento político-econômico, que permitiu a permanência da dominância da grande propriedade no campo, a expulsão sem precedentes da população rural com a violenta modernização do campo, a chegada dessas pessoas a cidades que não as podiam absorver senão de maneira precária, refletida no subemprego, no “bico”, no mercado informal, e, também, com baixos salários, mesmo quando absorvidas pelo mercado formal de assalariamento moderno.

Mesmo tendo construído ao longo desse período um sistema de proteção social, este era (é), segundo Draibe (2002), *“incompleto, frágil, incapaz de afetar positiva e significativamente os indicadores de desigualdade e exclusão social”*.

Relembra Celso Furtado (1999):

“O Brasil conheceu um período de excepcional crescimento econômico, mas a progressiva concentração da renda e da riqueza tem feito que a proporção dos excluídos desse crescimento também seja progressiva, o que fragiliza sua estrutura social”.

Construímos, portanto, uma sociedade muito desigual, heterogênea e violenta, como hoje constatamos muito bem.

As origens históricas, sociais e econômicas de nossa pobreza e desigualdade mais o caminho percorrido a partir de 1964 levaram a um quadro social complexo de difícil enfrentamento. Ademais, lembremos que, a partir dos anos 80, o esgotamento daquele ciclo de crescimento econômico, aliado à aceleração inflacionária, ampliou e explicitou ainda mais os problemas existentes, cujos efeitos se estendem pelos anos 90 e se agravam até hoje.

Destaque-se que, justamente essas décadas, marcadas inicialmente pelo processo de redemocratização política do país, foram pródigas em matéria de experimentação na área das políticas sociais nos vários níveis de governo. Os anos 90 também foram marcados pela mobilização da sociedade civil em torno da questão da fome e da miséria, cuja expressão maior foi o Movimento da Ação da Cidadania contra a Fome e a Miséria e pela Vida, comandado pelo sociólogo Herbert de Souza, o Betinho. Nesse contexto, em 1993, criou-se o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) no governo Itamar Franco e elaborou-se o Plano de Combate à Fome e à Miséria.

Em 1995, já no governo Fernando Henrique Cardoso, o CONSEA foi extinto e criou-se, em seu lugar, o Programa Comunidade Solidária, como o principal programa federal de enfrentamento da pobreza extrema.

Draibe (1998) recorda que desde meados dos anos 70 sucederam-se programas voltados especialmente à questão da pobreza, tal como a Estratégia de Desenvolvimento Social do Governo Geisel e os Planos de Prioridades Sociais da Nova República. No entanto, segundo Draibe *“será apenas com o Programa de Combate à Miséria e à Fome e pela Vida de 1993 e o Programa Comunidade Solidária, de 1995 em diante, que a política adquirirá identidade institucional”* (Draibe, 1998b:6).

É a trajetória do Programa Comunidade Solidária que buscamos reconstituir nessa dissertação com a preocupação de verificar se o Programa contribuiu para gestar uma estratégia consistente e continuada de enfrentamento da pobreza aguda. Por certo, isto significava superar ou ao menos apontar soluções adequadas a um conjunto de problemas que, de acordo com diversos analistas brasileiros, seriam traços característicos das políticas sociais, em especial na área assistencial: descontinuidade, desarticulação, fragmentação e pouca efetividade. Estes problemas eram apontados nos próprios documentos oficiais do governo que implantou o Programa Comunidade Solidária, como pontos a serem superados.

No período 1995-1998, o Programa Comunidade Solidária constituiu-se, de fato, no principal referencial governamental das ações do governo federal voltadas para o enfrentamento das situações agudas de pobreza. Mas, não só o programa passou por modificações expressivas, como outras opções (de) políticas de enfrentamento da pobreza foram se sucedendo após 1998, ano da grave crise macroeconômica, cujos efeitos fizeram com que o governo brasileiro, dentre outras medidas, buscasse ajuda junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI).

O período 1999-2002 foi, assim, marcado pelo surgimento de novas iniciativas, programas e estratégias. Em 1999, foi criado, no âmbito do Programa Comunidade

Solidária, o Programa Comunidade Ativa, uma estratégia de indução ao Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS). Nesse mesmo período, como decorrência dos acordos firmados com o FMI em 1998, foi sendo constituída a chamada Rede de Proteção Social, formada por diversos (velhos e novos) programas de transferência de renda de diferentes naturezas. Em 2000, foi criado o Projeto Alvorada, abarcando um conjunto de programas federais de infra-estrutura social e econômica básicas.

Será que foi construída, efetivamente, nessa trajetória, uma ação governamental coordenada, articulada, estável e com resultados concretos no enfrentamento da pobreza extrema? Caminhamos para aprimorar a ação governamental nessa direção?

Procuramos, assim, ao reconstituir essa trajetória do Programa Comunidade Solidária, reunir elementos para responder essas questões. Partindo da perspectiva de que a política social tem sim um papel a desempenhar no enfrentamento de situações críticas de pobreza, essas respostas poderão nos auxiliar a compreender as razões pelas quais não conseguimos superar a pobreza no país, que continua a ostentar tantos pobres e miseráveis.

CAPÍTULO I – O PROGRAMA COMUNIDADE SOLIDÁRIA: O PERÍODO 1995-1998

O governo federal eleito em 1994 assumiu um país que, a despeito da trajetória passada de forte crescimento econômico e de expansão das políticas sociais, continuava a ostentar milhões e milhões de pessoas pobres e miseráveis, tanto nas grandes como nas pequenas cidades, nas regiões mais desenvolvidas ou nos grotões. Os indicadores disponíveis para os anos 80 mostravam que em meio à desaceleração do crescimento econômico e à aceleração inflacionária, aumentaram a pobreza e a desigualdade de renda, ainda que, em certos e curtos períodos, como o do Plano Cruzado (1986), essa tendência tenha sido estancada, sem, no entanto, sustentar-se.

O programa do então candidato Fernando Henrique Cardoso pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) à Presidência da República em 1994, “Mãos à obra, Brasil – Projeto de Governo” (Cardoso, 1994), apontava quais seriam os caminhos a serem tomados para tornar o país socialmente mais justo e democrático: a criação de novos canais de participação e de controle público, a multiplicação de espaços de negociação de conflitos, a definição e o apoio a formas novas de parceria entre os níveis governamentais e também com a sociedade. A parceria era a palavra de ordem.

“O Governo Fernando Henrique fará da parceria Estado e Sociedade uma das suas características marcantes, aprofundando e consolidando o processo de democratização, aumentando a eficácia do gasto governamental e dando transparência às ações públicas”. (Cardoso, 1994: 209).

A prioridade máxima do governo, de acordo com o “Mãos à Obra”, era a retomada do crescimento econômico conjugada à ampliação do número de empregos adequados e permanentes e da renda. Nesse contexto, cinco metas prioritárias, quais sejam a agricultura, a educação, o emprego, a saúde e a segurança, conformavam as ações que pretendiam:

“(…) transformar as estruturas que resultaram no quadro de miséria e desigualdades, que é vergonhoso em um país que já tem tanta riqueza” (Cardoso, 1994:91).

No que diz respeito especificamente ao combate à fome e à pobreza, o programa de governo previa a implantação do Programa Comunidade Solidária, com um Conselho aos moldes do então Conselho de Segurança Alimentar (CONSEA), criado no governo Itamar Franco, cujas funções deveriam ser ampliadas. Seus recursos viriam do orçamento da União, de recursos provenientes dos fundos regionais e sociais e de financiamentos internacionais. Os recursos seriam reorientados de acordo com os critérios do Programa Comunidade Solidária, para evitar dispersão e pulverização. Conforme o programa de governo:

“De acordo com as execuções orçamentárias de 1993 e 1994, a reunião desses recursos vem alcançando cerca de R\$ 8 bilhões. Considerando que uma parte deles deverá continuar a ser administrada em nível setorial ou regional, 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”. (Cardoso, 1994:225).

Destaque-se que, diferentemente das cinco metas prioritárias, que constituíam capítulo específico do programa, a previsão do programa de combate à fome e à pobreza encontrava-se no Capítulo V do “Mãos à Obra”, intitulado “A Parceria Estado-Sociedade” e era tratado como um dos:

“(…) programas sociais de natureza assistencial do Governo Fernando Henrique (*os quais*) serão estabelecidos a partir do princípio da parceria entre Estado e sociedade”. (Cardoso, 1994:224).

De acordo com esse documento, as experiências melhor sucedidas nessa área eram aquelas em que havia parceria entre os diversos níveis governamentais com entidades da sociedade civil, uma vez que estas seriam:

“... mais flexíveis e criativas do que as instituições burocráticas prestadoras de serviços assistenciais”. (Cardoso, 1994:223).

O Programa Comunidade Solidária, portanto, previsto como programa assistencial baseado na parceria com a sociedade civil, conciliaria ações permanentes e emergenciais/assistenciais nas áreas de educação, saúde, habitação, saneamento, infra-estrutura e alimentação. Contaria, também, com um sistema de avaliação para garantir sua eficácia e permitir a auditoria e o controle social.

O candidato Fernando Henrique Cardoso foi eleito Presidente da República no primeiro turno das eleições presidenciais de outubro de 1994. Empossado em 1º de janeiro do ano seguinte, criou, nesse mesmo dia, por meio da Medida Provisória nº 813, de 01/01/1995 - que dispunha sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios - o Programa Comunidade Solidária. E, por meio do Decreto Presidencial nº 1.366, de 12/01/1995, estabeleceu sua composição e competências.

O Programa, vinculado à Presidência da República, era composto por um Conselho Consultivo, formado por 10 ministros de Estado e 21 personalidades da sociedade civil, escolhidas pelo Presidente da República, e por uma Secretaria-Executiva. De acordo com o Artigo 1º do referido Decreto o programa tinha por objeto e atenção preferencial:

“(...) 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 (...) 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” (Presidência da República, 1995).

As atribuições básicas do Conselho, de caráter consultivo, eram, segundo o Decreto nº 1.366¹:

- “I - Propor e opinar sobre ações prioritárias na área social;

¹ Ver também Peliano e outros (1995).

- 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 à 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.”“(Presidência da República, 1995).

Ao Secretário-Executivo do Programa Comunidade Solidária cabia basicamente:

- “a) participar das audiências concedidas pelo Presidente da República ao Presidente do Conselho;
- b) Encaminhar as recomendações do Conselho aos ministros de Estado;
- 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 dos 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”“(Presidência da República, 1995).

O referido Decreto também previa a criação, em cada Ministério representado no Conselho do Programa Comunidade Solidária, de um Grupo-Executivo Setorial, o qual tinha por atribuições:

- “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”. (Presidência da República, 1995).

A atuação proposta pelo Programa Comunidade Solidária pretendia, na área de combate à pobreza, superar características das políticas sociais no Brasil, em particular da política de assistência social, quais sejam: i) descontinuidade, ii) descoordenação, iii) centralização, iv) clientelismo, v) superposição e vi) pulverização de recursos e fragmentação das ações, apontadas nos próprios documentos governamentais como problemas a serem superados.

Cohn apontava as características decorrentes da “*herança de um sistema de proteção social no país*” (Cohn, 1996:2):

“(…) um alto grau de centralização, com definição de prioridades e diretrizes ditadas pelo nível federal, oneroso, pela superposição de programas, clientela e serviços intra e entre as esferas federal, estadual e municipal; acentuadamente privatizado, com parcela significativa dos serviços sendo prestada pelo setor privado – lucrativo e/ou filantrópico; discriminatório e injusto, porque nível de renda e/ou inserção no mercado de trabalho acabam por se transformarem, na prática, no principal critério de acesso aos benefícios e serviços prestados; com fontes instáveis de financiamento, provenientes de recursos fiscais e tributários complementares por outros de variada natureza compondo um conjunto desarticulado e fragmentado, além da variável quanto à sua vinculação ou não a gastos específicos; entre outros”. (Cohn, 1996:2-3).

Especialmente quanto aos programas de combate à pobreza, Cohn apontava que seu “*perfil tradicional de intervenção estatal*” (Cohn, 1996:7) caracterizava-se pela:

“(…) *descontinuidade* dos programas e políticas sociais de cunho compensatório das desigualdades sociais, pela sua *diversidade e superposição*, pela *instabilidade* de suas fontes de receita, mas sobretudo pelo fato de, no geral, *serem exatamente os menos pobres, dentre os pobres, aqueles que, proporcionalmente, mais se apropriam dos serviços e benefícios prestados*, fazendo com que esse conjunto de ações acabe por reproduzir, quando não por vezes aprofundar, as desigualdades sociais”. (Cohn, 1996:7)

Nesse contexto, foram definidos como princípios norteadores do programa: a parceria, a solidariedade, a descentralização, a integração e convergência das ações. Esses princípios nortearam a definição dos objetivos centrais do Comunidade Solidária. De acordo com Peliano e outros (1996):

- “Otimizar o gerenciamento de programas sociais federais que se caracterizem por trazer benefícios imediatos para as populações mais carentes do país, promovendo a participação da sociedade no controle da execução, com vistas a ampliar seu alcance, eficácia e transparência;
- Acolher, potencializar e apoiar, nos limites dos recursos disponíveis, programas, experiências, projetos e iniciativas do governo e da sociedade em áreas de concentração de pobreza que permitam o desenvolvimento de novos mecanismos de implementação de ações – articulados, convergentes, descentralizados e em parceria com a sociedade – com vistas à sua expansão e multiplicação nos anos subseqüentes; e,
- Identificar novas prioridades e elaborar propostas de ação para governo e sociedade em relação a temas emergenciais e grupos particularmente vulneráveis, como crianças, jovens e desempregados, cujas necessidades e direitos não estejam contemplados de forma adequada nos programas em curso.” (Peliano e outros, 1996:25-26)

Dessa forma, eram contemplados os seguintes objetivos específicos:

- A coordenação e a melhoria da gestão de programas governamentais;
- A articulação entre os diferentes níveis de governo;
- A focalização das ações em áreas e populações mais necessitadas;
- O incentivo a novas formas de parceria entre governo e as diversas organizações da sociedade.

Estava proposta, portanto, uma estratégia diferenciada de gerenciamento e articulação de programas sociais prioritários, para garantir o acesso das camadas mais pobres da população no processo de desenvolvimento econômico e social. A proposta buscava ampliar o grau de eficácia do gasto público, sua priorização e avaliação de resultados. No entanto, não há referências quanto à mudança de *status* da política social governamental, a não ser pelo seu lado “gerencial”, como vimos.

Além do aspecto de gestão estatal, a garantia de participação efetiva por parte da comunidade local no desenvolvimento dos programas sociais constituiria um dos fatores de êxito no combate à exclusão social.

Em 1996, já durante o governo Fernando Henrique Cardoso, divulgou-se o documento intitulado “Uma Estratégia de Desenvolvimento Social”, que explicitava a atuação governamental na área social, além de destacar o papel atribuído ao Programa Comunidade Solidária no conjunto da política social.

Os dois grandes fenômenos que, em conjunto, norteariam a ação da economia e do setor público daquele governo, de acordo com o documento, seriam o crescimento econômico e a prioridade à área social.

A avaliação da política social do documento era que, em linhas gerais, o Brasil possuía um sistema de proteção social grande e complexo, em perspectiva com países de perfil semelhante e cujos gastos não seriam desprezíveis: algo em torno de 18% do PIB. Ainda assim, esse sistema teria como características: grande centralização administrativa, escasso controle democrático, ineficiência e regressividade, críticas estas já feitas à época do programa de governo.

Ainda que o sistema de proteção social tivesse contribuído para amortecer os efeitos da crise dos anos 80, segundo o documento era necessário reestruturá-lo da seguinte forma: “*a) descentralizar a execução; b) elevar a participação e o controle públicos; c) racionalizar gastos; d) aumentar a eficiência alocativa; e) eliminar desperdícios; f) melhorar a qualidade dos serviços prestados; g) ampliar a cobertura universalizando os serviços, h) aumentar o seu impacto redistributivo*” (Presidência da República, 1996a:16).

Esses pontos - propostos para a reestruturação do sistema brasileiro de proteção social - constituíam “o cerne da política social do Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso” (Presidência da República, 1996a:16). Essa proposta tinha:

“(…) inspiração nitidamente social-democrata – e em que pesem os modismos contemporâneos – a política social proposta pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso tem como objetivo caminhar tanto quanto possível, na direção dos ideais de uma sociedade de bem estar”. (Presidência da República, 1996a:16).

Nessa perspectiva, a política social do governo Fernando Henrique era, de acordo com o documento, “um conjunto amplo, heterogêneo e complexo de políticas específicas, ações e iniciativas” (Presidência da República, 1996a:21). Esse conjunto se baseava em 4 pontos fundamentais para o seu êxito:

- I) “Criar e garantir as condições necessárias (estabilidade macroeconômica e Reforma do Estado basicamente);
- II) Reestruturar e reformar os serviços sociais básicos e promover políticas de emprego e geração de oportunidades de trabalho e renda;
- III) Implementar ações prioritárias;
- IV) Desenvolver um novo mecanismo de coordenação de políticas focalizadas de combate à fome e à miséria e de mobilização, participação e parcerias com a sociedade civil”. (Presidência da República, 1996a:21).

As proposições apresentadas no item III e IV anteriores referem-se, basicamente, ao Programa Comunidade Solidária. Ao explicitar a estratégia de desenvolvimento social, além de alusões à estabilidade macroeconômica e retomada do crescimento e aos programas básicos, que fazem referência às cinco metas prioritárias do “Mãos à Obra” (Cardoso, 1994), colocava-se como compromisso inadiável do governo federal o:

“(…) fortalecimento e a ampliação do Programa Comunidade Solidária (...) É compromisso (...) dar continuidade a essa estratégia, aprimorando esse mecanismo de coordenação, corrigindo eventuais distorções, aprendendo com a experiência e garantindo os recursos possíveis para a expansão das áreas e

segmentos sociais que possam vir a se beneficiar da implementação integrada e focalizada destes programas.

O aprendizado adquirido com as experiências realizadas ao longo do ano de 1995, tanto no âmbito do Conselho quanto no âmbito da Secretaria Executiva, permitirá que no futuro estas iniciativas sejam expandidas e se intensifiquem, buscando desenvolver e aprimorar mecanismos ágeis e eficazes de combate às situações agudas de pobreza, à indigência e à fome; fortalecer as atividades voltadas para a extensão dos serviços públicos e para o fornecimento de proteção social adequada aos segmentos e grupos sociais em situações e áreas mais vulneráveis; desenvolver formas inovadoras de articulação entre os diferentes níveis de governo na luta contra a fome e a miséria; consolidar e apoiar as atividades voltadas para fortalecer o controle público, aumentar a participação, desenvolver novas parcerias com a sociedade civil e realizar experiências inovadoras". (Presidência da República, 1996a:108).

O documento explicita que o Programa Comunidade Solidária tinha na verdade duas frentes de trabalho: por um lado, a criação de um novo mecanismo de coordenação das políticas e ações, de articulação entre os níveis de governo, de focalização de programas pertinentes em áreas e populações necessitadas. De outro lado, incentivo e desenvolvimento de novas formas de parceria entre governo e organizações da sociedade civil, especialmente nas áreas de combate à fome e à miséria e situações agudas de carência.

Essas duas instâncias já estavam, de certa forma, contempladas no Decreto que estabeleceu as linhas gerais programa, basicamente em torno das competências da Secretaria-Executiva e do Conselho do Programa Comunidade Solidária. Ainda que essas instâncias pudessem atuar de forma articulada, elas possuíam papéis distintos, como vimos, sendo, portanto, independentes. Draibe corrobora:

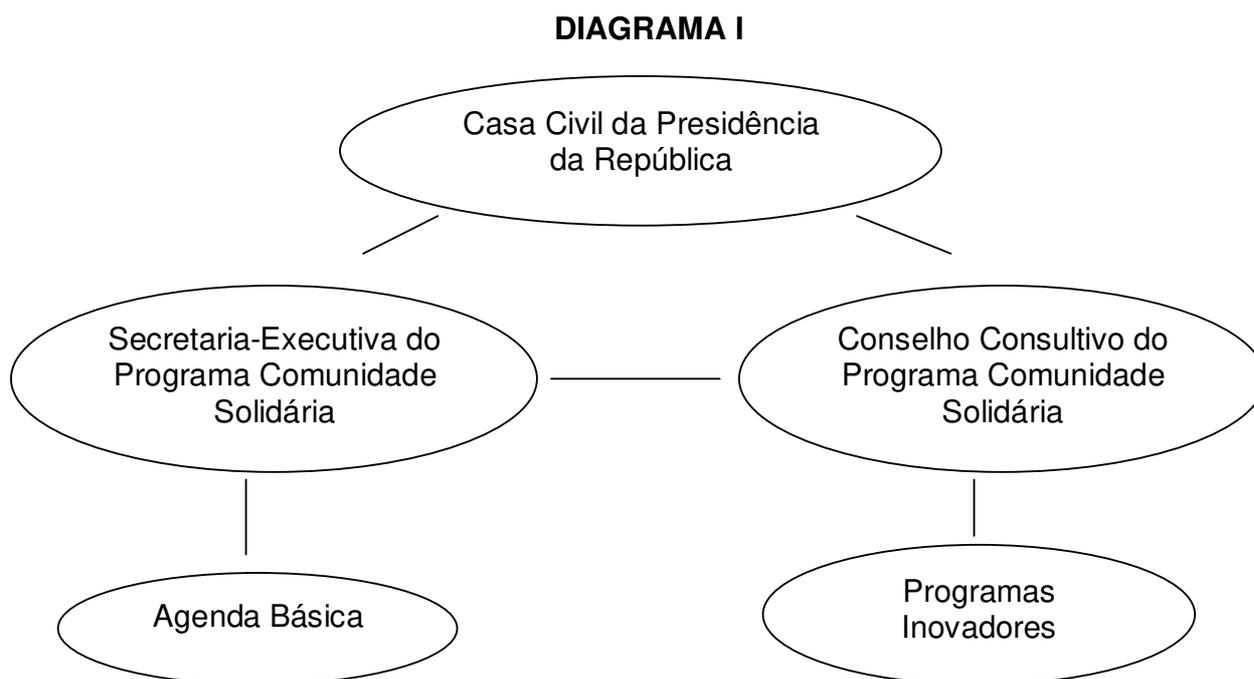
"(...) atua igualmente em duas frentes, a *governamental* sob responsabilidade da sua Secretaria-Executiva e a da *interlocução e parceria* com a sociedade civil, de responsabilidade do Conselho" (Draibe, 1998b:7).

À Secretaria-Executiva coube o papel de coordenar as ações e programas considerados prioritários, ainda que estes permanecessem na órbita dos seus

respectivos órgãos de origem. Ao Conselho coube a criação de mecanismos de articulação e parceria entre governos e sociedade civil, não possuindo, assim como a Secretaria-Executiva, recursos próprios.

Portanto, o Programa Comunidade Solidária era parte do conjunto da política social do governo Fernando Henrique, mas já estava explícito que, sob seu nome, estavam abrangidas distintas formas de atuação.

A Secretaria-Executiva desenvolveu uma estratégia de articulação e seletividade de programas federais, por meio da Agenda Básica; por outro lado, o Conselho Consultivo concebeu os chamados Programas Inovadores, em parceria com a sociedade civil, tal como vemos no diagrama abaixo.



Para tal organização, buscou-se a construção de uma rede de parcerias constituídas, idealmente, sem hierarquia², pelos seguintes atores: o próprio Conselho e

² Ou seja, assumindo um modelo matricial de organização.

a Secretaria Executiva, o governo federal através dos ministérios envolvidos, os Interlocutores Estaduais, os Interlocutores Municipais, instituições da sociedade civil e organismos internacionais.

Vejamos como foi a atuação dessas duas instâncias.

1.1. O PROGRAMA COMUNIDADE SOLIDÁRIA E A AGENDA BÁSICA

1.1.1. AS CARACTERÍSTICAS

O Programa Comunidade Solidária, em sua atuação específica de coordenação e focalização de programas e ações governamentais por meio da Secretaria-Executiva, configurava-se mais propriamente como uma estratégia de ação na área social, e não como um programa social estrito senso.

Tratava-se, de fato, de uma instância, uma “agência” de coordenação política das ações de governo na área social, que não eram executadas diretamente por ela e sim pelos órgãos setoriais federais, basicamente os Ministérios.

Esses órgãos passaram a contar com “pontos de apoio” do programa, conforme estabelecia o Decreto nº 1.366/1995. Portanto, a Secretaria-Executiva exercia o papel de coordenadora dos órgãos aos quais vinculavam-se programas públicos já existentes e também os criados a partir do governo Fernando Henrique Cardoso, direcionando-os nos municípios-alvo (prioritários).

A Secretaria-Executiva também exerceu o papel de articuladora entre os diferentes níveis de governo. Nos Estados, foram escolhidos pelos governadores Interlocutores Estaduais que seriam o canal de comunicação entre a esfera federal e os municípios, além de coordenarem ações em âmbito estadual. Também nos municípios foram definidos Interlocutores Municipais.

Destaque-se que, nessa dimensão, o Programa Comunidade Solidária não possuía recursos próprios para o desenvolvimento de programas.

A Secretaria-Executiva do Programa Comunidade Solidária identificou e escolheu os municípios pobres considerados prioritários para o direcionamento dos programas escolhidos.

Um dos referenciais fundamentais utilizados para a seleção dos municípios foi o trabalho “Identificação das Áreas de Pobreza no Brasil” (IBGE, 1995), produzido, basicamente, a partir de outros dois estudos. Um deles apoiava-se no Índice de Condições de Sobrevivência das Crianças de 0 a 6 anos (UNICEF/IBGE), construído a partir dos indicadores de renda e nível educacional do chefe da família, percentual de crianças em domicílios com chefia feminina e percentual de crianças em domicílios com abastecimento de água inadequado. O outro deles foi o “Mapa da Fome” do IPEA³, elaborado a partir do Censo de 1991 e da PNAD de 1990, cujos indicadores classificavam os municípios de acordo com a respectiva proporção de famílias indigentes. Foram selecionados aqueles municípios que abrigavam o primeiro decil da população mais pobre de cada Estado.

A partir desses estudos, a definição dos municípios contemplou, na prática, 3 momentos sucessivos: em 1995, como seleção (302 municípios, inclusive todas as capitais); em 1996, como expansão (809 municípios); e em 1997, como incorporação (258 municípios)⁴. No decorrer desse período foram definidos, portanto, como municípios alvo de ação prioritária do Programa Comunidade Solidária, um total de 1.369 municípios, tal como observamos no quadro e no gráfico a seguir.

³ Foram utilizados dados dos Mapas da Fome I, II e III (IPEA), construídos em março, maio e agosto de 1993, respectivamente.

⁴ Basicamente municípios criados a partir do desmembramento de municípios prioritários do programa, não se tratando, dessa forma, de expansão estrita de cobertura.

QUADRO 1 – MUNICÍPIOS PRIORITÁRIOS DA COMUNIDADE SOLIDÁRIA POR ESTADO E REGIÃO

Região Norte	Número de Municípios			Total Prioritários por Estado	Total de Municípios por Estado	% prioritários em relação ao Estado	% prioritários em relação à Região	% prioritários em relação ao País
	1995	1996	1997					
AC	12	10		22	22	100,00	12,57%	1,61%
AM	14	7		21	62	33,87	12,00%	1,53%
AP	10	5	1	16	16	100,00	9,14%	1,17%
PA	10	19	11	40	143	27,97	22,86%	2,92%
RO	10	6	15	31	52	59,62	17,71%	2,26%
RR	4	4	7	15	15	100,00	8,57%	1,10%
TO	12	6	12	30	139	21,58	17,14%	2,19%
Total	72	57	46	175	449	38,98	100,00%	12,78%
Região Nordeste	Número de Municípios			Total Prioritários por Estado	Total de Municípios por Estado	% prioritários em relação ao Estado	% prioritários em relação à Região	% prioritários em relação ao País
	1995	1996	1997					
AL	13	15		28	102	27,45	5,48%	2,05%
BA	10	86		96	417	23,02	18,79%	7,01%
CE	9	40		49	184	26,63	9,59%	3,58%
MA	12	21	13	46	217	21,20	9,00%	3,36%
PB	12	44	13	69	223	30,94	13,50%	5,04%
PE	11	40	6	57	185	30,81	11,15%	4,16%
PI	13	26	39	78	222	35,14	15,26%	5,70%
RN	12	44	3	59	167	35,33	11,55%	4,31%
SE	11	18		29	75	38,67	5,68%	2,12%
Total	103	334	74	511	1792	28,52	100,00%	37,33%
Região Centro-Oeste	Número de Municípios			Total Prioritários por Estado	Total de Municípios por Estado	% prioritários em relação ao Estado	% prioritários em relação à Região	% prioritários em relação ao País
	1995	1996	1997					
DF	1			1	1	100,00	0,81%	0,07%
GO	15	38	8	61	246	24,80	49,19%	4,46%
MS	18	15		33	77	42,86	26,61%	2,41%
MT	10	11	8	29	139	20,86	23,39%	2,12%
Total	44	64	16	124	463	26,78	100,00%	9,06%
Região Sul	Número de Municípios			Total Prioritários por Estado	Total de Municípios por Estado	% prioritários em relação ao Estado	% prioritários em relação à Região	% prioritários em relação ao País
	1995	1996	1997					
PR	15	52	15	82	399	20,55	35,34%	5,99%
RS	10	57	18	85	496	17,14	36,64%	6,21%
SC	11	28	26	65	293	22,18	28,02%	4,75%
Total	36	137	59	232	1188	19,53	100,00%	16,95%
Região Sudeste	Número de Municípios			Total Prioritários por Estado	Total de Municípios por Estado	% prioritários em relação ao Estado	% prioritários em relação à Região	% prioritários em relação ao País
	1995	1996	1997					
ES	9	13	2	24	78	30,77	7,34%	1,75%
MG	15	86	44	145	853	17,00	44,34%	10,59%
RJ	9	28	7	44	92	47,83	13,46%	3,21%
SP	14	90	10	114	645	17,67	34,86%	8,33%
Total	47	217	63	327	1668	19,60	100,00%	23,89%
Total Geral	302	809	258	1369	5560			100%

Fonte: Secretaria-Executiva do Programa Comunidade Solidária/Relações percentuais feitas pelo autor.

GRÁFICO 1 – EVOLUÇÃO DOS MUNICÍPIOS-ALVO DA COMUNIDADE SOLIDÁRIA



A opção pela escolha de municípios, e não áreas ou famílias pobres e miseráveis, espelhava de acordo com Resende (2000) que:

- “a) Não cabe ao governo federal e, na maior parte dos casos, aos estaduais, implementar programas, mas sim ao próprio município (...);
- b) A alternativa do governo federal oferecer diretamente ao excluído uma *cesta* de programas era instrumental e politicamente inviável. Não é por outra razão que há os que defendem a substituição de programas voltados para os mais pobres por uma renda mínima, seja qual for sua variante. (...);
- c) O instrumental estatístico existente – o referido Mapa da Fome e estudo do UNICEF –15 foram elaborados utilizando dados municipalizados, o que permitia o uso de um critério eminentemente técnico para selecionar os municípios que seriam gradualmente incorporados à Estratégia Comunidade Solidária: aqueles que, em cada estado, possuíam maiores índices de pobreza e indigência e que apresentavam maiores riscos de sobrevivência para crianças de 0 a 6 anos”. (Resende, 2000:20).

Do total de 1.369 municípios, 511 pertenciam à região Nordeste, o que representa cerca de 1/3 do total. 1.110 tinham população igual ou menor que 20 mil habitantes (81% do total), sendo que 413 municípios ficavam na região Nordeste, o que representava, também, cerca de 1/3 desses municípios.

Ao mesmo tempo em que eram definidos os municípios prioritários, buscou-se articular no âmbito do governo federal, um conjunto de programas sociais, identificados a partir da definição de seis linhas de ação que foram definidas como fundamentais no enfrentamento da fome e da pobreza. Essas linhas eram:

- Linha 1 - Redução da mortalidade na infância;
- Linha 2 - Suplementação Alimentar;
- Linha 3 - Apoio ao Ensino Fundamental;
- Linha 4 - Apoio à Agricultura Familiar;
- Linha 5 - Geração de Emprego e Renda e Qualificação Profissional;
- Linha 6 - Desenvolvimento Urbano

Essas linhas de ação guardavam referência com o que o Decreto nº 1.366/1995 determinou como prioridade de ação do programa, conforme já apontamos anteriormente: ações nas áreas da geração de emprego e renda e desenvolvimento agrário, alimentação, nutrição e saúde, além de educação, habitação e promoção de direitos.

De acordo com o Documento-Síntese de Avaliação da Estratégia Comunidade Solidária (1998), a Linha 1 atuava *“objetivando a mudança no perfil de morbidade, privilegia os grupos mais vulneráveis da população, com foco na população materno-infantil”*; os programas da Linha 2 *“atuam diretamente no combate à fome da população carente”* por meio, basicamente, de *“duas políticas distintas e complementares”*, qual sejam, o PRODEA e o PNAE; a Linha 3 *“congrega uma série de políticas públicas que se propõem a dar suporte ao desenvolvimento do ensino”*; a Linha 4 visa *“a melhoria das condições de produção nos Municípios, focalizando o pequeno agricultor, com a dotação de infra-estrutura e energia não convencional às áreas carentes”*. A Linha 5 *“se volta para a promoção do desenvolvimento local, investindo em setores produtivos que, se corretamente estimulados, podem contribuir par alavancar a economia do Município”*; por fim, os programas da Linha 6 *“destinam-se a elevar os padrões de habitabilidade e*

qualidade de vida da população mais pobre, residente em localidades desprovidas de serviços de esgotamento sanitário e abastecimento de água". (IBAM e outros, 1998).

QUADRO 2 – LINHAS DE AÇÃO DA COMUNIDADE SOLIDÁRIA E RESPECTIVOS PROGRAMAS

Áreas Temáticas	Ações Programáticas
1. Redução da Mortalidade na Infância	Programa de Combate à Desnutrição Infantil (Programa do Leite) - Ministério da Saúde
	Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS) - Ministério da Saúde
	Programa Nacional de Imunização (PNI) - Ministério da Saúde
	Programa de Saneamento Básico da Fundação Nacional de Saúde - FNS/Ministério da Saúde
2. Suplementação Alimentar	Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) - Ministério da Educação e do Desporto/Ministério da Agricultura
	Programa de Distribuição de Alimentos (PRODEA) - CONAB/Ministério da Agricultura
3. Apoio ao Ensino Fundamental	Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE) - FNDE/Ministério da Educação e do Desporto
	Programa de Cesta de Saúde do Escolar (PCSE) - FNDE/Ministério da Educação e do Desporto
	Programa de Cesta de Material Escolar (PCME)* - FNDE/Ministério da Educação e do Desporto
	Programa de Educação Infantil - FNDE/Ministério da Educação e do Desporto
4. Apoio à Agricultura Familiar	Programa TV Escola** - FNDE/Ministério da Educação e do Desporto
	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) - SDR/Ministério da Agricultura
5. Geração de Emprego e Renda e Qualificação Profissional	Programa de Desenvolvimento de Energia nos Estados e Municípios (PRODEEM)** - DNDE/Ministério de Minas e Energia
	Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER) - Ministério do Trabalho/Bancos Oficiais
6. Desenvolvimento Urbano	Programa Nacional de Educação Profissional (PLANFOR) - SEFOR/Ministério do Trabalho
	Programa Habitar-Brasil - SEPURB/Ministério do Planejamento
	Programa de Ação Social em Saneamento (PASS) - SEPURB/Ministério do Planejamento

* O Programa de Cesta de Material Escolar (PCME) foi substituído, em 1997, por um adicional de 30% no valor dos repasses do Programa Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PDME), mais conhecido como "Dinheiro na Escola".

** O TV Escola e o PRODEEM são programas complementares à Agenda Básica.

A seleção, a articulação e a coordenação desses programas, alinhados de acordo com suas respectivas linhas de ação, a despeito de serem executados por outros órgãos que não a Secretaria-Executiva do Programa Comunidade Solidária, foi conhecida como Agenda Básica⁵.

Além da garantia do direcionamento desses programas prioritariamente aos municípios selecionados, havia um benefício adicional a estes municípios por serem parte do universo de atuação do Programa: a garantia de isenção de contrapartida em repasses voluntários de recursos da União, a partir de julho de 1995.⁶

A Agenda Básica e a isenção de contrapartida no repasse voluntário de recursos federais constituíram-se, assim, nos principais instrumentos de atuação da Secretaria-Executiva do Programa Comunidade Solidária junto aos municípios prioritários selecionados. Foram ainda negociados alguns mecanismos facilitadores para esses municípios, a saber:

- Suspensão da restrição para a transferência de recursos federais aos Estados, Distrito Federal e Municípios, mesmo quando inadimplentes junto ao CADIN e ao SIAFI, excetuando-se os débitos com o INSS⁷;

⁵ A Secretaria-Executiva também implementou um sistema de informação de acompanhamento e monitoramento do desempenho dos programas da Agenda Básica, com acesso dos interlocutores do programa – em todos os níveis de governo. (Presidência da República, 1998).

⁶ Tal incentivo ficou prejudicado posteriormente pela Lei Complementar n.º 101, de 04/05/2000, que ficou conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a qual passou a não permitir a isenção de contrapartida em transferências voluntárias da União. Entretanto, após negociações entre a Secretaria-Executiva do Programa Comunidade Solidária e o Ministério da Fazenda, foi estabelecido pelo Decreto Presidencial n.º 3.794, de 19/04/2001, que municípios do Programa Comunidade Solidária anteriormente e do Programa Comunidade Ativa (1999) teriam direito à redução de contrapartida, os valores variando em função do seu número de habitantes e da região em que se encontram. Os municípios beneficiados pelo Decreto foram definidos por meio da Portaria n.º 01, de 20/06/2001, e os requisitos que teriam ser obedecidos por eles foram definidos pela Resolução n.º 01, de 20/06/2001, ambos instrumentos da Secretaria-Executiva do Programa Comunidade Solidária. Ver notas 64 e 65.

⁷ Por meio da Medida Provisória n.º 1.490, de 07/06/1996. De acordo com o documento “Comunidade Solidária: Informe à XII Reunião do Conselho” (Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária, 1997a:5-6), de elaboração conjunta da Secretaria-Executiva e da Diretoria de Cooperação e Desenvolvimento (DICOD) do IPEA: “(...) em média, aproximadamente 50% dos municípios selecionados prioritariamente no âmbito do Programa apresentam inadimplência. Com a aplicação da medida provisória, esse número caiu para menos de 3% (ou seja, aqueles inadimplentes com o INSS, conforme exigência constitucional)”. A Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 1997 previu esse mecanismo de isenção de contrapartidas às transferências federais, excetuando-se, mais uma vez, os débitos com o INSS. Para estes débitos, o Poder Executivo editou a Medida Provisória n.º 1.571, de 01/04/1997, a qual facilitava a regularização, por parte de estados, Distrito Federal e municípios, além de entidades e hospitais integrantes do Sistema Único de Saúde, de valores devidos ao INSS. Os municípios prioritários do Programa Comunidade Solidária receberam, nessa perspectiva, tratamento diferenciado.

- Dispensa de apresentação de certidões exigidas em lei;
- Renegociação da dívida junto ao INSS.

Além disso, dentre os municípios selecionados, os mais pobres de cada região receberiam prioritariamente outras parcerias governamentais e, também, a suplementação de recursos em alguns programas, como é o caso do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF)⁸. No caso do PNAE, o repasse por criança de recursos federais era de R\$ 0,20 para esses municípios mais pobres, um adicional de R\$ 0,07 sobre os R\$ 0,13 repassados aos demais municípios.

Observemos que, no contexto mais amplo de forte deterioração das finanças estaduais e municipais, por conta dos ajustes decorrentes do Plano Real (1994), esses mecanismos facilitadores destinados aos municípios selecionados do Programa Comunidade Solidária - assim como a prioridade em transferências de recursos dos programas da Agenda Básica - acabaram por funcionar como um certo alívio da situação dos governos locais.

Uma vez que a maioria dos programas tinha execução descentralizada, algumas importantes medidas foram negociadas, no âmbito dos três níveis de governo, para a implementação desses programas: a garantia da existência e repasse dos recursos orçamentários, a liberação destes recursos em momentos oportunos, a simplificação das exigências burocráticas e a orientação do atendimento no âmbito local em benefício das populações mais necessitadas do município.

O objetivo fundamental dessas medidas negociadas era criar condições que permitissem que os governos locais dessem atenção especial e efetiva priorização de atendimento aos programas executados. É importante salientar que, em princípio, essas medidas respondiam aos objetivos de priorizar e

⁸ Criado pela Lei n.º 9.424, de 24/12/1996, a qual dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério.

articular os programas, garantindo que o financiamento destes não estivesse sujeito a restrições e interrupções.

Registre-se, por fim, que o Programa Comunidade Solidária, em sua parte conduzida pela Secretaria-Executiva, tinha, em seu desenho inicial, como uma de suas linhas de ação, o trabalho com a população local, para a elaboração de projetos locais. Entendia-se que a estratégia do programa tinha de trabalhar em “via de duas mãos”. Por um lado, a oferta garantida de programas públicos melhor geridos e, por outro, a organização comunitária expressando suas demandas locais por meio de projetos. De acordo com Resende (2000:21) *“projetos apresentados pelos próprios municípios, elaborados em articulação com a sociedade civil, a serem co-financiados pelo governo federal”*.

Segundo o autor, no entanto, dificuldades orçamentárias, além de uma possível “captura” dos projetos pelos grupos políticos dominantes locais, fizeram com que essa perspectiva fosse abandonada ao longo do período 1995-1998. Enfatizou-se, então, a idéia da “cesta” de programas públicos que, se melhor geridos, poderiam aproximar-se mais das necessidades dos mais pobres.

Podemos afirmar que, certas características acima descritas, representam mudanças na “lógica convencional” da política social brasileira, em especial das políticas assistenciais e de combate à pobreza. Rompe-se a prática do “balcão”, quando a seleção dos municípios prioritários passa a ser feita baseada em indicadores e critérios técnicos. Outra novidade é a criação de uma instância articuladora e coordenadora afastada da tradicional máquina de assistência social, no caso a Secretaria-Executiva, ligada diretamente à Casa Civil da Presidência da República. Os órgãos que executavam programas considerados prioritários pela Secretaria-Executiva tinham que obedecer a ela, em seus critérios de priorização de municípios e de cronograma de atendimento, o que limitava a atuação discricionária do órgão em nome de uma ação coordenada de governo. Além disso, essa instância funcionava como mecanismo de pressão junto à área econômica pela disponibilização, repasse

oportuno e garantia da continuidade de recursos financeiros para a execução dos programas. Ao mesmo tempo, a Secretaria-Executiva pressionava os municípios para que operassem os programas em nível local adequadamente.

1.1.2. OS RECURSOS FINANCEIROS

Considerando a dimensão dos recursos financeiros referentes aos programas da Agenda Básica, no período 1995-1998, temos os seguintes números:

QUADRO 3 – TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS A FUNDO PERDIDO DOS PROGRAMAS DA AGENDA BÁSICA AOS GOVERNOS ESTADUAIS E MUNICÍPIOS

Ano	Valor Nominal (em R\$ milhões)	Varição Real (IGP-DI em R\$ milhões 1998)	Varição Real (% IGP-DI)
1995	980	1.167	
1996	1.400	1.527	30,80%
1997	2.500	2.545	66,72%
subtotal	4.880	5.239	7,30%
1998	2.700	2.700	6,05%
Total	7.580	7.940	

Fonte: Secretaria-Executiva do Programa Comunidade Solidária (atualizações percentuais feitas pelo autor).

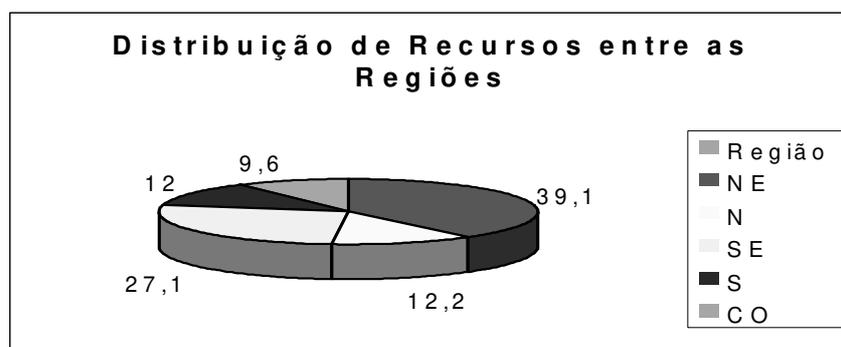
GRÁFICO 2 – EVOLUÇÃO DOS RECURSOS DOS PROGRAMAS DA AGENDA BÁSICA⁹ (EM R\$ BILHÕES CORRENTES)



⁹ De acordo com o documento "Comunidade Solidária: Três anos de trabalho" (Presidência da República, 1998:10): "(...) mediante transferências a fundo perdido, pelos ministérios e órgãos federais, aos governos estaduais e municipais (...)".

Do total de recursos de aproximadamente R\$ 4,8 bilhões no período 1995-1997, as regiões Norte e Nordeste ficaram com 51,3%, enquanto a região Sudeste contou com 27,1% dos recursos.

GRÁFICO 3 – RECURSOS DA AGENDA BÁSICA – DISTRIBUIÇÃO ENTRE AS REGIÕES NO TRIÊNIO 1995-1997



Fonte: Secretaria-Executiva do Programa Comunidade Solidária

Atentemos que os recursos acima apontados representam o conjunto dos programas que compunham a Agenda Básica para os municípios selecionados. No entanto, esses programas não eram executados exclusivamente nos municípios considerados prioritários do Programa Comunidade Solidária. De acordo com o documento de balanço de seus três anos de trabalho, pouco mais de 1/3 desses recursos foram destinados àqueles municípios. Mesmo assim, o documento destaca que o volume de recursos era significativo quando comparado aos repasses do Fundo de Participação dos Municípios (FPM):

“Foram aplicados R\$ 4,8 bilhões no âmbito da Agenda Básica da Comunidade Solidária em todo o país, no triênio 1995/1997. Cerca de 38% deste total, equivalentes a R\$ 1,8 bilhão, foram direcionados para os municípios prioritários. O último levantamento feito pela Secretaria-Executiva aponta que, em 1996, o repasse médio por município alvo da ação prioritária – exclusive as capitais – foi de aproximadamente R\$ 400,0 mil, correspondente a um adicional de 25% dos repasses realizados pelo FPM – Fundo de Participação dos Municípios para esse conjunto de prefeituras”. (Presidência da República, 1998:12-13).

Destaquemos que, o total de recursos aplicados no conjunto dos programas da Agenda Básica no triênio 1995-1997, R\$ 4,8 bilhões, ficou muito

abaixo dos R\$ 4,0 bilhões ao ano previstos no Programa de Governo “Mãos à Obra” (Cardoso, 1994), o qual previa, ainda, potenciais recursos adicionais oriundos de financiamentos internacionais e da iniciativa privada.

É necessário observar que a disponibilidade de recursos financeiros para os programas componentes da Agenda Básica, apesar das intenções, nem sempre ficou livre de restrições. Ademais, a própria ampliação do número de municípios selecionados, observada no triênio 1995-1997 e o objetivo de levar o maior número de programas a eles representou, por si mesmo, uma maior demanda por recursos orçamentários, em um contexto de deterioração das contas públicas.

No próprio documento governamental de balanço de 3 anos de atuação, o cumprimento de prazos de repasses era apontado como um dos principais requisitos para o enfrentamento dos desafios:

“Para enfrentar os desafios, é preciso:

- o efetivo cumprimento pelos Ministérios das metas previstas e dos cronogramas de repasse financeiro dos programas da Agenda Básica.

Esse é um esforço federal “ (Presidência da República, 1998:28).

Não temos disponíveis os dados e informações necessárias para a realização de uma comparação mais sistemática acerca do comportamento do gasto dos programas que compunham a Agenda Básica, frente aos gastos dos demais programas sociais.

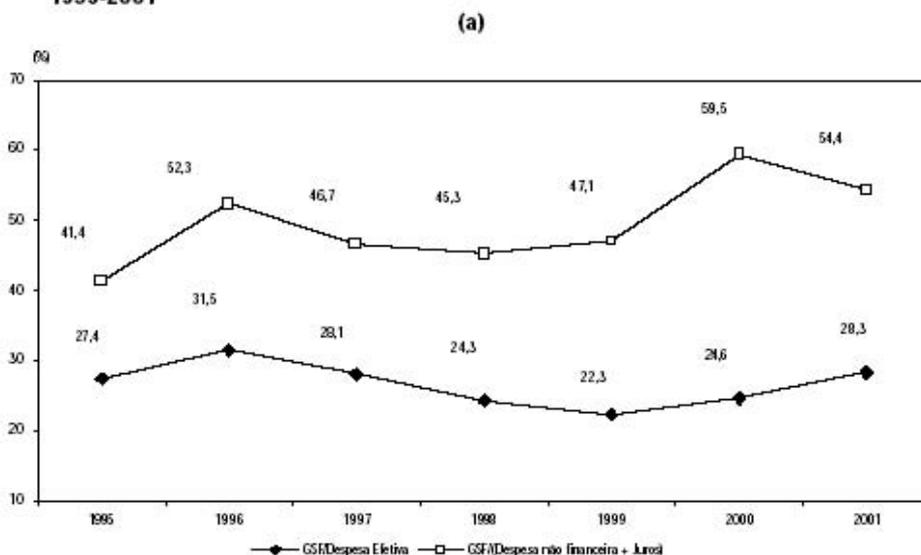
De qualquer forma, não é crível que os gastos com a Agenda Básica do Programa Comunidade Solidária não estivessem sujeitos às restrições advindos da política econômica, em um contexto de ajustes decorrentes do Plano Real.

Nessa perspectiva, vejamos o comportamento do conjunto do gasto social.

Castro e outros (2003) do IPEA observam que a relação entre o gasto social total em relação ao gasto efetivo total do governo federal apresenta oscilações no período 1995-2001. Até 1996, cresce o gasto social em relação ao gasto total. No entanto, entre 1997 e 1999, essa relação cai de forma sistemática.

GRÁFICO 4

**Gasto Social Federal relacionado às Despesas do Governo Federal (em %)
1995-2001**



Fonte: Castro e outros, 2003: 38

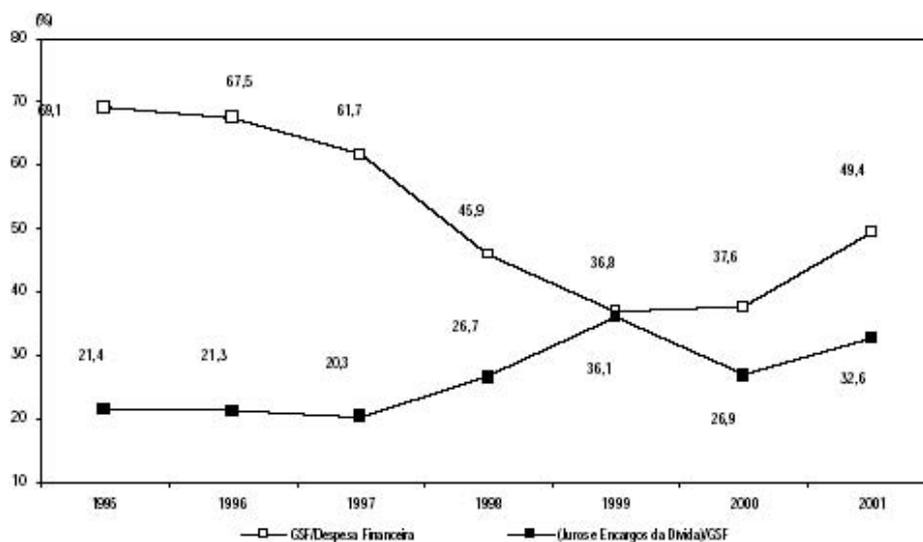
Os autores apontam a razão dessa inversão:

“Esse movimento é explicado, em grande parte, pelo crescimento dos encargos financeiros da União”. (Castro e outros, 2003:37).

Analisando a relação entre o gasto social total e a despesa financeira, no período 1995-2001, os autores concluem que, até 1999, seu decréscimo deu-se pelo maior crescimento da dívida pública em relação ao aumento do gasto social federal, conforme ilustra o gráfico abaixo reproduzido.

GRÁFICO 5

**Gasto Social Federal relacionado às Despesas do Governo Federal (em %)
1995-2001**



Fonte: IBGE. Elaboração dos autores.

Fonte: Castro e outros, 2003: 38.

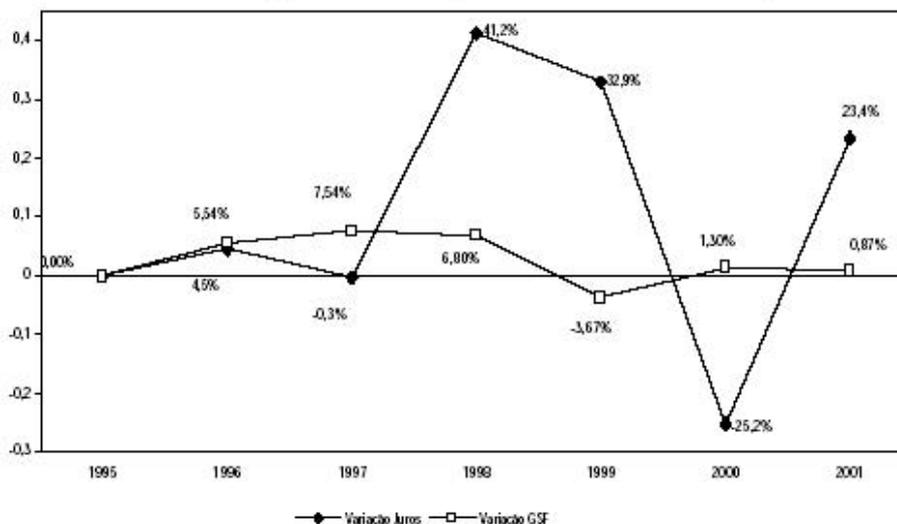
A comparação do gasto social federal em relação à evolução da despesa com juros demonstra que:

“Toda a vez que a despesa com juros aumenta, o gasto social tende a diminuir – e vice-versa, com exceção de 1999, em que as duas grandes caem, embora a despesa com juros neste período ainda seja bem elevada”. (Castro e outros, 2003:39).

Os dados do gráfico abaixo ilustram as constatações dos autores.

GRÁFICO 6

Evolução real anual dos juros e do GSF a partir de valores deflacionados para dez./2001



Fonte: Sidor/SOF.

Fonte: Castro e outros, 2003: 39.

Silva (1998) avaliou que as limitações impostas à área social pela política econômica no período 1995-1998 eram responsáveis por comprometer o desempenho de sua política social e de sua estratégia de implantação, dificultando as formas de coordenação e integração entre os diferentes níveis de governo e entre os próprios órgãos do governo federal.

Cohn (1996), ao discutir a redefinição da articulação entre política econômica e política social, apontava que:

“(...) talvez o maior desafio que se apresenta hoje para a reversão da lógica que vem regendo as políticas sociais no país resida em superar o raciocínio contábil – de ‘caixa’ – como critério exclusivo de formulação e implementação de políticas sociais (...) Em resumo, o desafio presente consiste em romper os grilhões do que vem sendo denominado de *ditadura dos economistas* (vale dizer, de um modelo econômico específico de acumulação), buscando compatibilizar desenvolvimento e crescimento econômico com democracia social”. (Cohn, 1996:4).

1.1.3. RESULTADOS

1.1.3.1. AVALIAÇÕES

O documento governamental de balanço “Comunidade Solidária: três anos de trabalho” afirmava que o Programa “*Comunidade Solidária vem desenvolvendo novas formas de coordenação dos programas sociais com resultados muito expressivos*” (Presidência da República, 1998:28). Suas ações estavam dando bons resultados no combate à pobreza, principalmente, por meio de três fatores:

I – a coordenação da implantação de um conjunto de programas, chamado de Agenda Básica, selecionados segundo sua capacidade de impactar favoravelmente nas condições de vida dos mais pobres de todo o país;

II – a promoção de uma ação concentrada nos municípios mais carentes de cada estado – os bolsões de pobreza -, alvos da ação prioritária da Comunidade Solidária;

III – a construção de parcerias envolvendo os diferentes níveis de governo e a sociedade visando a potencializar os resultados e aportar recursos adicionais ao esforço nacional de enfrentamento da miséria”. (Presidência da República, 1998:5).

E prossegue:

“Essa nova forma de atuação institucional, à qual se adequou a proposta da Comunidade Solidária, em processo permanente de construção, está decisivamente à frente de seu tempo e apresenta resultados efetivos que serão magnificados no médio e longo prazos. Desde já, é possível verificar resultados concretos da atuação governamental conseguidos sobre a égide da Comunidade Solidária”. (Presidência da República, 1998:6)

Segundo o balanço do governo, teria ocorrido, portanto, um avanço no atendimento dos municípios mais carentes, por meio do amplo envolvimento do governo e da sociedade no programa e mesmo na lógica dos programas sociais no País. De acordo com o documento:

“O trabalho desenvolvido pela Comunidade Solidária é parte importante da ação social do Governo. Rompe com a tradição do assistencialismo, ao promover uma relação de parceria entre Estado e Sociedade. A Comunidade Solidária vem desenvolvendo novas formas de coordenação dos programas sociais com resultados muito expressivos”. (Presidência da República, 1998:28).

Foram enumerados alguns indicadores que atestariam avanços obtidos pelo País por meio do conjunto da política social brasileira, da qual fazia parte o Programa Comunidade Solidária, os quais reproduzo a seguir.

- “Índices de desnutrição dos menores de cinco anos: redução do nível de 32,9% em 74 para 10,4% em 1996¹⁰;
- Mortalidade infantil: redução de 43% em 1997, em comparação com 1994, nas áreas acompanhadas pelo Programa de Agentes Comunitários de Saúde;
- Internações hospitalares e óbitos em crianças menores de cinco anos nos municípios de risco do PRMI: quedas de 25% e 35%, respectivamente, no triênio 1995/1997;
- Proporção de crianças fora da escola: redução de 13,4% em 1992 para 8,8% em 1996; e, taxa de analfabetismo das pessoas de 10 anos ou mais: redução do nível de 16,5% em 1992 para 13,8% em 1996”. (Presidência da República, 1998: 28).

Os dados apontam também que, em 1996, alcançou-se a média de 8 programas da Agenda Básica implementados por município prioritário. 92% desses municípios possuíam 5 ou mais programas, enquanto 20% já tinham cobertura de dez programas da Agenda Básica. Esses resultados seriam, de acordo com o governo:

“(…) estimulantes por dois motivos: de um lado, porque, em 1996, 73% dos municípios prioritários tinham ingressado há menos de um ano na Comunidade Solidária; de outro lado, em função da legislação eleitoral, os convênios tiveram que ser celebrados até junho de 1996. Isto ilustra o esforço da rede Comunidade Solidária para a obtenção do desempenho mencionado”. (Presidência da República, 1998:13).

Em relação aos programas da Agenda Básica, seu desempenho e resultados, destacamos, brevemente, três:

- O Programa Nacional do Transporte Escolar – PNTE do Ministério da Educação chegou a todos os municípios prioritários da Comunidade Solidária no período 1995-1998;
- O Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, do mesmo ministério, universalizou-se, atingindo em 1998 cerca de 33,3 milhões de crianças;
- O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF atingiu até 1998, 486 municípios da Comunidade Solidária, com a apresentação de planos de desenvolvimento rural, elaborados pelos conselhos compostos por membros da sociedade local.

Mas, perguntamos, essa avaliação da atuação da Agenda Básica no período 1995-1998, permitia, de fato, afirmar que certos avanços apontados tinham como uma de suas causas os possíveis impactos decorrentes do Programa Comunidade Solidária? O conjunto dos objetivos e desafios propostos, quais sejam, o da priorização nos municípios mais pobres, da coordenação e articulação dos programas e dos recursos realmente contribuiu para a melhora daqueles indicadores?

Não há elementos e análises disponíveis suficientes, entretanto, que permitam uma avaliação abrangente e consistente dos resultados da Agenda Básica e seus impactos no conjunto dos indicadores sociais dos municípios de sua atuação. Uma avaliação sistematizada da evolução dos indicadores sociais nos municípios abrangidos pelo Programa Comunidade Solidária, portanto, está por ser feita.

Vejamos alguns dos estudos e avaliações disponíveis pesquisados, mais detidos, mas que, no entanto, não abrangeram o universo dos municípios prioritários.

¹⁰ Para melhor comparação, em 1989 o índice de desnutrição dos menores de cinco anos estava em 15,7%.

A Secretaria-Executiva do Programa Comunidade Solidária, além dos seus documentos de balanço de atuação, realizou uma avaliação em 1998, em parceria com o Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, intitulada “Avaliação da Estratégia Comunidade Solidária”.¹¹

Por conta da natureza de sua estratégia - coordenação de uma rede de organizações - optou-se por realizar uma avaliação qualitativa dos impactos da Agenda Básica. De acordo com a Síntese da Avaliação:

“Considerando que os resultados alcançados pelas ações nem sempre são congruentes com os objetivos pretendidos nas políticas, para o desenvolvimento desse estudo recorreu-se a uma modalidade de análise que enfatiza a investigação nos **processos de implementação dos programas** e não apenas nos resultados propriamente ditos. Assim sendo, a avaliação apontou questões que podem servir muito mais para o controle da execução das ações do que para medir seus impactos. Esta modalidade de avaliação insere-se nos conceitos de gestão estratégica. Tem como pressuposto o corte momentâneo da realidade, favorecendo, numa visão pró-ativa, a identificação de problemas e conflitos que, se devidamente monitorados, podem ser revertidos para o alcance dos objetivos pretendidos pelos programas (...) a ênfase deste trabalho pautou-se na **avaliação da implementação como um processo de interação entre objetivos de programas e ações empreendidas para alcançá-los**” (IBAM e outros, 1998:10).

Foram selecionados 10 municípios prioritários: Alvorada d’Oeste-RO; Ponta de Pedras-PA; Saúde-BA; Pirapemas-MA; Capela-SE; Padre Bernardo-GO; Anastácio-MS nos assentamentos rurais de São Manoel e Monjolinho; Novo Cruzeiro-MG; Palmital-PR; Sobradinho-RS. De acordo com essa avaliação, a seleção desses municípios deveu-se a sua “*elevada incidência de pobreza e convergência de pelo menos 10 programas da Agenda Básica*” (IBAM e outros, 1998:7). O objetivo era verificar “*se os programas estavam efetivamente chegando aos Municípios, bem como suas condições de gestão*”.

¹¹ Avaliação realizada com recursos do Banco Mundial e operacionalizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em maio de 1998.

Cada um desses municípios possuía, à época da avaliação, em média, 14 programas da Agenda Básica.

A avaliação foi orientada, essencialmente, pelas seguintes questões:

- “Quanto à eficiência:
 - Os recursos dos programas estão chegando?
 - Como os programas estão sendo operacionalizados?
 - Como acontece a participação dos três níveis de governo na concretização da estratégia no município?
 - Existe participação da sociedade civil por meio de conselhos ou outros mecanismos?
 - Verifica-se alguma integração entre os programas?

- Quanto à eficácia:
 - Os programas da Agenda Básica atendem às necessidades mínimas daquela população?
 - Existem avaliações locais de impacto para alguns dos programas? Quais são os resultados?”. (IBAM e outros, 1998:7)

A avaliação buscava responder, portanto, às perguntas: os programas são executados adequadamente, isto é, são eficientes? Os programas apresentam resultados, ou seja, são eficazes? Não havia, propriamente, uma avaliação quanto à efetividade do Programa Comunidade Solidária, buscava-se apreendê-la a partir da identificação de avaliações locais e de seus resultados.

Foram entrevistados interlocutores estaduais e municipais do Programa Comunidade Solidária, prefeitos, ex-prefeitos, gestores e profissionais que operavam os programas no município e usuários e/ou conselhos relacionados.

Os principais resultados obtidos pela avaliação encontram-se no quadro a seguir, no formato de “pontos fortes” e “oportunidades de melhorias” da implementação. Por pontos fortes, a avaliação considerava que eram aqueles que *“devem ser reforçados e expandidos, garantindo a consolidação da Estratégia Comunidade Solidária”*, e, por pontos fracos, aqueles que precisariam ser *“melhor trabalhados, gerando oportunidades de melhorias para a eficiência das ações e dos programas”* (IBAM e outros, 1998:29).

QUADRO 4 – PONTOS FORTES E OPORTUNIDADES DE MELHORIAS

PONTOS FORTES
<ul style="list-style-type: none"> Os programas estão sendo efetivamente operacionalizados, favorecidos pela simplificação dos mecanismos de gestão garantida pelo “selo de prioridade”;
<ul style="list-style-type: none"> Os programas selecionados para compor a Agenda Básica são indispensáveis para minimizar a situação de fome e pobreza;
<ul style="list-style-type: none"> A rede articulada de organizações para a implementação das ações está em processo de construção, apoiada pela realização de reuniões sistemáticas com órgãos ministeriais, parceiros e interlocutores;
<ul style="list-style-type: none"> Os programas são executados pelas diversas secretarias setoriais existentes, não havendo duplicação de estruturas organizacionais nas esferas estaduais e municipais;
<ul style="list-style-type: none"> Por suas características, os programas permitem a integração das ações no âmbito local, favorecendo a potencialização mútua de resultados;
<ul style="list-style-type: none"> As ações são descentralizadas, pois, a maioria dos programas é executada pelas Prefeituras;
<ul style="list-style-type: none"> Os sistemas para acompanhamento e monitoramento das ações estão sendo implementados;
<ul style="list-style-type: none"> Os conselhos municipais do PRODEA, criados pela Comunidade Solidária, são bastante atuantes na execução das ações do programa.
OPORTUNIDADES DE MELHORIAS
<ul style="list-style-type: none"> Promover a regularização das transferências de recursos financeiros;
<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer a efetiva participação social;
<ul style="list-style-type: none"> Promover a capacitação da rede de interlocutores e gestores municipais para a coordenação das ações em nível local;
<ul style="list-style-type: none"> Realizar diagnósticos para adequar os programas às realidades locais e dimensionar as

demandas;
<ul style="list-style-type: none"> • Sistematizar instrumentos e métodos para ampliar e reforçar a convergência e a integração das ações;
<ul style="list-style-type: none"> • Estabelecer critérios de integração dos programas, enfatizando a articulação entre as ações de caráter emergencial e as ações de geração de trabalho, renda e qualificação profissional;
<ul style="list-style-type: none"> • Reforçar a institucionalização da Estratégia Comunidade Solidária, para a consolidação da rede de organizações envolvidas;
<ul style="list-style-type: none"> • Articular outras ações que favoreçam a implementação dos programas da Agenda Básica, como as de manutenção e conservação das estradas vicinais e de geração de energia.

Fonte: IBAM e outros, 1998: 29-30

Basicamente, a avaliação nos revelava o seguinte quadro: os programas estavam sendo efetivamente operacionalizados, sendo muito importantes no combate à pobreza. Existiria uma articulação em curso, evitando duplicações e sobreposições de estruturas, sobretudo nas ações executadas de forma descentralizada. Haveria, também, potencial de integração dessas ações descentralizadas no âmbito do município. Finalmente, nos chama a atenção para o importante papel da construção dos sistemas de monitoramento e para o papel dos conselhos no exercício do controle social, ilustrando com o caso dos atuantes Conselhos do PRODEA.

Por outro lado, de acordo com a avaliação, os efeitos da atuação da estratégia desenvolvida ainda seriam limitados, sendo necessário avançar em muitos aspectos. Mesmo com melhorias na gestão dos programas, como colocamos acima, a avaliação apontava que os programas ainda não atendiam plenamente seu público-alvo. Além disso, não existiriam bons diagnósticos das necessidades locais e ainda haveria pouca flexibilidade no sentido de buscar uma melhor coordenação e integração do conjunto de ações e programas da Agenda Básica. O controle social e a participação comunitária, de acordo com

a avaliação, seriam ainda “residuais”, fragilizando suas funções de acompanhamento e fiscalização.¹²

Além disso, dois aspectos chamam a atenção para o caminho ainda a percorrer, quais sejam: a **necessidade de institucionalização** da estratégia para que houvesse uma efetiva rede coordenada de ações, assim como a regularização das transferências de recursos financeiros, evitando, assim, percalços e descontinuidade de ação. Acreditava-se que:

“(...) a proposta da Comunidade Solidária tem potencial para provocar impactos em duas direções. Na primeira, ao se articular para alterar e/ou propor normas e regulamentos aos órgãos ministeriais e aos pertencentes aos Governos Estaduais e Municipais, pode afetar o próprio sistema governamental, remodelando o padrão tradicional de trabalho das agências públicas. Na segunda, pode impactar o sistema social vigente em função do volume de recursos canalizados para a implantação de um conjunto de programas de combate à fome e à miséria em áreas preestabelecidas”. (IBAM e outros, 1998:12).

As considerações finais dessa avaliação destacavam que

“(...) é conveniente ter presente que os programas oferecidos pela Agenda Básica tiveram origem em instituições e épocas diversas, possuem objetivos diferenciados e foram formulados sem a preocupação de articulação e coordenação de ações interinstitucionais. Portanto, sua integração em um conjunto de programas é posterior a sua formulação e, apesar de implantados em municípios que guardam características similares, devem gerar resultados diferenciados em realidades não uniformes” (IBAM e outros, 1998:29).

Portanto, ainda que com a existência de problemas e limitadores, os resultados gerais apontavam que a estratégia de atuação do Programa Comunidade Solidária da Secretaria-Executiva era adequada e devia-se persistir nela.

¹² Exceção feita à atuação da Comissão do PRODEA que “por seu caráter executivo, tem contado com ativa participação da população”. (IBAM e outros, 1998:30).

“(...) a Agenda Básica é **relevante** para minimizar a situação de fome e pobreza local (...) os programas oferecidos pela Agenda Básica devem ser **potencializados** os que permitem maior investimento na geração de emprego, trabalho, renda e qualificação profissional. Os demais programas, como ações emergenciais e/ou complementares, podem **propiciar a estabilidade social e a infra-estrutura necessárias** para a eficácia de qualquer processo de desenvolvimento local”. (IBAM e outros, 1998:30-31, grifos nossos).

Alguns autores destacam outros aspectos problemáticos que deveriam ser superados, que, de certa forma, estavam presentes na avaliação descrita acima.

Resende (2000) afirma que quando do planejamento inicial para a criação do Programa Comunidade Solidária, decidiu-se que ele seria alocado junto à Secretaria de Planejamento da Presidência da República - SEPLAN, a qual cabia o planejamento do conjunto da ação governamental e seu acompanhamento, além da elaboração do Orçamento Geral da União¹³. Porém, segundo Resende:

“Alterações ocorridas quando da montagem do primeiro ministério do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso fizeram com que a SEPLAN se transformasse em ministério (Ministério do Planejamento e Orçamento – MPO), perdendo suas funções de coordenação da ação governamental, transferidas para a Casa Civil da Presidência da República, assim como a própria Comunidade Solidária. É importante ter em mente que – excetuando-se o governo do presidente Fernando Collor de Melo – a Casa Civil nunca teve funções de coordenação e acompanhamento da ação governamental, sendo seu principal papel, historicamente, o de articulação política e administrativa entre o Poder Executivo e os poderes Legislativo e Judiciário” (Resende, 2000:31).

O autor sugere que a mudança acima apontada pode ter implicado em limitações à atuação do Programa Comunidade Solidária. Embora tenha permanecido numa estrutura vinculada diretamente à Presidência da República, a Casa Civil teve sua estrutura alterada assumindo funções de articulação e coordenação das políticas setoriais, das quais não tinha tradição,

¹³ O acompanhamento da execução do Orçamento Geral da União (OGU) era feito pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) da antiga SEPLAN transformada em Ministério do Planejamento (MPO).

além do que não elaborava e acompanhava diretamente a execução orçamentária.

Cohn (1996) sintetizou alguns pontos problemáticos já comentados na avaliação do IPEA/IBAM/PNUD. Para ela, o Programa Comunidade Solidária precisava superar o:

“(...) mal crônico das políticas e programas sociais no Brasil: insuficiência e instabilidade de recursos disponíveis, uma vez que continuam a prevalecer os ditames econômicos sobre os sociais. Enquanto for assim, os programas e as políticas de combate à pobreza, por mais que pensadas como políticas compensatórias das desigualdades geradas pelo mercado, estarão condenados a uma reduzida efetividade, quando não à reprodução da desigualdade que se propõem a combater”. (Cohn, 1996:15).

1.1.4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A despeito da identificação de problemas a serem superados, problemas de certa forma “naturais” dado que o programa era novo e o que ele pretendia fazer também, as avaliações governamentais consideravam o Programa Comunidade Solidária conduzido pela Secretaria-Executiva - e sua atuação por meio da Agenda Básica - uma experiência extremamente positiva e adequada em suas linhas gerais.

O documento de balanço de 3 anos de atuação do Programa Comunidade Solidária, de 1998, identificava os desafios a serem superados. Além do esforço por parte do governo federal em cumprir efetivamente as metas e a programação orçamentária previstas, eram necessários esforços nos âmbitos estaduais e locais. Segundo o documento:

- “Maior engajamento das unidades da Federação destacando-se o fortalecimento das interlocuções estaduais da Comunidade Solidária.

Esse é um esforço estadual

- Maior comprometimento das comunidades locais no combate à fome e à exclusão social.

Esse é um esforço que exige o envolvimento de toda a rede Comunidade Solidária e do conjunto da sociedade requerendo, dentre outras ações, a capacitação técnica e administrativa dos gestores dos municípios mais pobres”. (Presidência da República, 1998:28-29).

O enfrentamento desses desafios era necessário para responder aos problemas identificados nas avaliações governamentais, como aqueles de execução orçamentária dos programas e as dificuldades encontradas em sua implementação, seja no âmbito estadual ou local, por conta de insuficiente capacidade técnica/administrativa, como pela pouca integração dos agentes e atores interessados.

Além disso, havia uma pressão por maior alocação de recursos financeiros, uma vez que um dos objetivos da Secretaria-Executiva era ampliar

a cobertura da Agenda Básica, tanto em relação ao número de municípios cobertos, como ao número de programas neles implementados.

Entretanto, para o governo a existência de tais problemas, como vimos, não desqualificava a estratégia seguida, nem apontava a necessidade de sua alteração ou reordenamento. Ao contrário. A opção do governo federal era pelo aprofundamento da estratégia, inclusive com a pretensão de elevar o nível de cobertura dos programas que compunham a Agenda Básica, ampliando também o número de municípios cobertos por ela. Portanto, não havia quaisquer sinais de que fossem cogitadas alterações na condução da parte governamental do Programa Comunidade Solidária.

1.2. O CONSELHO DO PROGRAMA COMUNIDADE SOLIDÁRIA

Ao atuar no âmbito da parceria e da interlocução política, o Conselho do Programa Comunidade Solidária, de acordo com o seu Relatório de Atividades 1995-1996: “(1) procura meios de integrar as ações governamentais e as de iniciativa da sociedade civil, “não pretendendo substituir a ação governamental na área social”; (2) não é órgão do governo, nem da sociedade civil, situando-se em sua “fronteira”; (3) “não é tampouco um repassador de verbas públicas, nem um financiador de iniciativas pulverizadas”. (Conselho da Comunidade Solidária, 1996).

Segundo Cardoso e outros (2000), a atuação do Conselho era norteada pelo entendimento que a sociedade civil contemporânea era parceira fundamental e indispensável para o enfrentamento da pobreza e exclusão social. Buscava-se, também, um novo modelo de gestão de programas sociais e identificava-se a “ineficiência e obsolescência de políticas centralizadoras”. De acordo com uma entrevista de Ruth Cardoso:

“Passamos, então, a atuar em três grandes linhas: adotando medidas para o fortalecimento da mesma sociedade civil, desenvolvendo a interlocução política sobre temas sociais com diversos atores e criando programas inovadores. Esses programas, marcados por um novo modelo de gestão, oferecem-se como alternativa viável ao mero assistencialismo, caracterizado pela ineficiência e obsolescência de políticas centralizadoras”.¹⁴

Além disso, o Conselho contemplava a dimensão de monitoramento, avaliação e sistematização das lições de experiências de parceria e complementaridade entre ações governamentais e ações da sociedade civil, balizados por novas formas de gestão e princípios.

Registramos, no entanto, que alguns autores divergem quanto às origens e ao papel do Conselho do Programa Comunidade Solidária.

¹⁴ Extraído do artigo publicado na Folha de São Paulo de 26 de setembro de 1999. Ver: http://www.comunitas.org.br/docs/Uma_acao_social_inov.pdf

Observemos que o Programa Comunidade Solidária - enquanto sua dimensão de articulação política e articulação de parcerias - sofreu várias críticas, que resultaram em um início de trabalho marcado por uma profunda crise.

Segundo avaliação do Instituto Cidadania (2001), embora o Conselho guardasse alguma semelhança de forma com o extinto Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA)¹⁵, suas características eram completamente distintas:

“É interessante ressaltar que, como uma de suas primeiras medidas, o novo governo extinguiu o CONSEA criando um outro conselho com estrutura semelhante, mas com caráter e objetivos totalmente diferentes (...) O novo conselho significou a manutenção da forma, mas a alteração do conteúdo. Deixou de haver o esforço de parceria entre atores com interesses claramente diferentes e constituiu-se um organismo de consulta à sociedade civil, com parceiros cuidadosamente escolhidos”. (Instituto Cidadania, 2001:24).

Apontava-se que havia sido desmontada uma iniciativa de articulação e coordenação de diversas áreas sociais construídas sobre o eixo da segurança alimentar em torno do CONSEA. O novo conselho – do Programa Comunidade Solidária - teria fragmentado os temas, impedindo a discussão e a construção de uma política nacional de combate à pobreza (então sob a ótica da segurança alimentar), constituindo-se em um organismo de consulta à sociedade civil. Assim, até certo ponto, o Conselho do Programa Comunidade Solidária teria passado a atuar à parte da discussão maior sobre a orientação da política social do governo, a qual seria pautada por um projeto de Reforma do Estado, de orientação privatista e de supressão de direitos sociais.

No documento “Seis anos de Interlocução Política”, de 2002, o próprio Conselho avaliava que não era continuidade do CONSEA e sim ruptura com sua representatividade:

¹⁵ Criado em 1993 pelo Presidente Itamar Franco por meio do Decreto n° 807, de 24/04/1993.

“Embora no início tenha mantido formalmente a estrutura do CONSEA – 10 ministros de Estado e 21 membros da sociedade, com a novidade da introdução de uma Secretaria-Executiva do chamado Programa Comunidade Solidária – o Conselho significou uma ruptura com as concepções representacionistas anteriores, na medida em que, no que concerne aos membros da sociedade, foram nomeadas pessoas representativas pela sua expressividade e visibilidade, com destacada atuação em diversos setores da vida nacional, porém sem atender a indicações de listas de nomes que pudessem configurar algum processo de representação mais formal” (Conselho da Comunidade Solidária, 2002b:9).

Lembremos que o CONSEA surgiu em meio a alguns movimentos organizados da sociedade civil, igreja e forças políticas, dentre os quais destacava-se o Movimento da Ação e Cidadania contra a Fome e a Miséria, liderado por Betinho. Esses movimentos não eram totalmente identificados com as forças políticas e sociais apoiadoras do governo FHC, com divergências quanto a objetivos de focalização, flexibilização e reforma do marco legal da área social¹⁶.

Resende (2000) afirma que o Conselho do Programa Comunidade Solidária era, de certa forma, um “aprimoramento” do CONSEA. Para ele, o Conselho assumiu um papel mais propositivo:

“A atuação do CONSEA e da equipe do IPEA responsável pelo seu apoio técnico-administrativo terminou por ter forte influência no surgimento, em janeiro de 1995 – primeiro mês do governo Fernando Henrique Cardoso – de uma nova estratégia, denominada Comunidade Solidária. As dificuldades encontradas na implementação do Programa de Combate à Fome e à Miséria, a continuidade de alguns dos programas nele constantes, e a experiência adquirida nos quase dois anos de existência do próprio CONSEA definiram o desenho dessa nova estratégia de articulação. No caso específico da representação-legitimidade, a estratégia formulada para a Comunidade Solidária procurava minimizar as dificuldades encontradas, atribuindo funções específicas de governo (formulação, articulação, acompanhamento e coordenação) a uma Secretaria-Executiva, cabendo ao Conselho papel mais propositivo”. (Resende, 2000:17).

¹⁶ Até onde pudemos pesquisar, o Conselho do Programa Comunidade Solidária, ao contrário do CONSEA, optou por não ser um instrumento de pressão junto ao governo questionando as orientações gerais, cobrando e monitorando ações na área social. A opção foi pelo debate e pela execução de “ações próprias”.

É importante ressaltar que, já em 1996, por conta desse conflito, há uma mudança de rumos do Conselho do Programa Comunidade Solidária. Propôs-se uma redefinição do papel do Conselho, que, de consultivo, passaria a ter ações próprias – entre elas a execução dos chamados Programas Inovadores – em parceria com a sociedade civil e a discutir em suas Rodadas de Interlocação Política o papel desses atores nas ações e programas sociais, incentivando e modelando a participação do chamado Terceiro Setor. Essa mudança foi fundamental para a atuação do Conselho, uma vez que foi dada ênfase – o que já estava previsto no Decreto nº 1.366/1995 – ao incentivo para a criação de organizações que, em parceria entre governo e sociedade, empreendessem ações de combate à fome e à pobreza.

Nesse contexto, pelas discordâncias quanto aos rumos tomados pelo Conselho e aos rumos gerais da política social e econômica do governo Fernando Henrique, é que, também em 1996, no mês de maio, ocorre a saída de dois conselheiros, um deles o sociólogo Herbert de Souza, o Betinho, destacado ator da sociedade civil na luta contra a fome e a miséria. Betinho havia sido um dos mais destacados membros do CONSEA e não concordava com o que identificava como uma perda do espírito combativo por parte do Conselho do Programa Comunidade Solidária, de cobrança e pressão junto ao governo, além das prioridades do governo em relação à área social. Resende (2000) aponta que a prioridade dada ao combate à pobreza teria sido a razão da saída:

“(…) dois destacados conselheiros da Comunidade Solidária – Herbert de Souza, o Betinho, presidente do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), e Jorge Eduardo Saavedra Durão, presidente da Federação dos Órgãos de Assistência Social e Educacional (FASE) – desligam-se do Conselho, questionando a prioridade dada pelo governo federal ao combate à pobreza”. (Resende, 2000:30).

Segundo a OSCIP Comunitas esses conselheiros:

“(…) tinham suas próprias críticas ao governo, (...) Na carta em que comunicou sua decisão de deixar a Comunidade Solidária, Betinho

reivindicava que o Conselho se tornasse o lugar principal da política social do governo e que esta se sobrepujasse ou, pelo menos, compensasse os efeitos julgados nefastos da política econômica”.¹⁷

Esse momento foi destacado no documento “Seis anos de Interlocação Política” (2002) do Conselho do Programa Comunidade Solidária:

“Durante o primeiro ano de existência, tanto os responsáveis governamentais pela área social quanto aqueles setores da sociedade que se envolveram com a Comunidade Solidária permaneceram imersos na confusão advinda de uma proposta inovadora, conflitante com a cultura burocrática do Estado e com as culturas reivindicativas e denunciativas dos movimentos sociais, e com um formato institucional adequado. Tal confusão só induziu ao equívoco, não permitindo nem mesmo a aplicação de uma estratégia de comunicação social que corrigisse a informação generalizada sobre a natureza e o papel do Conselho, que se diferenciava, inclusive, de sua própria Secretaria-Executiva. Sem conseguir dar respostas convincentes a tais confusões, o Conselho caminhou para uma crise, que culminou com a saída de dois importantes membros, representativos da sociedade civil, em maio de 1996. Àquela altura, ainda faltavam ao Conselho da Comunidade Solidária as condições mínimas necessárias para fazer frente às críticas de que foi alvo. No entanto, o mais relevante é que, durante seu primeiro ano de vida e, principalmente, ao longo da crise pela qual passou, o Conselho foi construindo os elementos constituidores de um perfil e de uma agenda próprios, que não haviam sido previstos na sua concepção original (...)”. (Conselho da Comunidade Solidária, 2002b:10-11).

Assim, a crise por que passou o Conselho do Programa Comunidade Solidária indicou que não havia consenso sobre seu papel. A saída de Betinho, já muito doente, demonstrava que, ao contrário do que afirmavam os documentos que sustentaram a criação do Programa Comunidade Solidária, seu Conselho não seria uma continuidade da experiência do CONSEA do governo anterior.

Nesse contexto de crise e questionamentos sobre o papel do Conselho do Programa Comunidade Solidária e sobre as ações gerais do governo na área social, o Conselho redigiu um documento endereçado ao Presidente da

¹⁷Ver:

http://www.comunitas.org.br/historia.php?pagina=pg_historia/primer_a_grande_virada.php&menu=pg_historia/principal_menu.php

República que, dentre outras coisas, “*reivindicava para as questões sociais a mesma prioridade estratégica então atribuída às questões econômicas*”.¹⁸ Além disso, esse documento solicitava a revisão do papel do Conselho e seu “*lugar estratégico*”. No entanto, a resposta a essas solicitações não teria sido satisfatória, mas:

“Serviu, porém, para que o Conselho enxergasse que, se não era capaz de fazer o governo mudar de opinião, era, sim, capaz de assumir responsabilidades e investir em realizações próprias”.¹⁹

Assim, esse momento marcou para o Conselho a sua “*hora da virada*” e foi decisivo para definir o caráter de sua atuação.

“A crise de maio de 1996 marcou a hora da virada. O Conselho definiu estratégias próprias, cada vez mais voltadas para a sociedade, ao reinventar a maneira de influir na ação governamental. **Foi se afastando, assim, daquele molde que não lhe servia, que já tinha nascido velho.**

É ao abandonar o **modelo antigo** que o Conselho estabelece as três grandes linhas de ação que orientaram o trabalho da Comunidade Solidária desde então (...) abertura de novos canais de diálogo com o governo, fortalecimento da sociedade civil, programas inovadores de desenvolvimento social executados em parceria”.²⁰ (grifos nossos).

Passada a crise, em sua nova fase, o Conselho do Programa Comunidade Solidária - composto por membros da sociedade civil, ministros e outros ocupantes de cargos na administração federal – passou a atuar, portanto, em realizações próprias: criou e passou a ter vinculado a si os chamados Programas Inovadores e realizou um ciclo de debates conhecido como Rodadas de Interlocação Política. Vejamos como foi essa atuação.

¹⁸ Ver www.comunitas.org.br/historia

¹⁹ Ver

http://www.comunitas.org.br/historia.php?pagina=pg_historia/primera_grande_virada.php&menu=pg_historia/principal_menu.php

1.2.1. OS PROGRAMAS INOVADORES

Os chamados Programas Inovadores, criados pelo Conselho do Programa Comunidade Solidária, foram:

- Programa Universidade Solidária (UNISOL), criado em 1995²¹;
- Programa Alfabetização Solidária (PAS), criado em 1997;
- Programa Capacitação Solidária (PCS), criado em 1996²²;
- Programa Voluntários, criado em 1997²³;
- Projeto de Apoio ao Artesanato²⁴.

Em linhas gerais, eram essas as características dos três primeiros programas acima apontados.

²⁰ Idem 18.

²¹ De acordo com o sítio www.unisol.org.br: “A participação das universidades foi incluída na pauta das reuniões do conselho em junho de 1995, seu terceiro encontro. Na mesma ocasião, o conselho segmentou sua atuação com a criação de grupos de trabalho, dentre eles o Grupo das Universidades. Em agosto de 1995, o Grupo das Universidades apresentou o modelo do Projeto Verão, que consistia na mobilização do universitário com responsabilidade comunitária, em parceria com as prefeituras e as universidades. O Grupo enfocava a necessidade de um kit de capacitação que apresentasse as linhas básicas de trabalho, bem como papéis delineados para universidades e prefeituras. Na quarta reunião do conselho, em dezembro de 1995, o Programa Universidade Solidária foi apresentado como iniciativa de mobilização de estudantes e professores que buscava contribuir para a melhoria da qualidade de vida de 100 municípios do Nordeste e do Vale do Jequitinhonha (MG). Em janeiro de 1996 o trabalho foi concretizado, dando início à Universidade Solidária - UniSol.” O projeto piloto Universidade Solidária ocorreu em janeiro, durante as férias de verão dos estudantes, com o primeiro Programa Nacional. A logística de transporte foi realizada em parceria com as Forças Armadas, que disponibilizaram setores militares e quartéis para o pernoite das equipes.

²² De acordo com o sítio www.pcs.org.br: “O PCS é viabilizado pela Associação de Apoio ao Programa Capacitação Solidária (AAPCS), uma organização sem fins lucrativos, que capta recursos junto à iniciativa pública e privada e instituições nacionais e internacionais para o desenvolvimento de projetos de capacitação de jovens para o trabalho, propostos e executados por organizações da sociedade civil. De 1996 a 2002, o PCS capacitou cerca de 126 mil jovens para o mundo do trabalho, em parceria com mais de 3.000 organizações da sociedade civil que atuam em nove regiões metropolitanas, contribuindo para o fortalecimento de uma grande rede solidária que começa a se estender por todo o país. Em 2003 já se encontram em processo de capacitação mais 3.690 jovens residentes nas regiões metropolitanas de Recife e Fortaleza. Os cursos oferecidos revelam a riqueza e a diversidade das formas de organização da sociedade brasileira, seus múltiplos interesses, expectativas e criatividade na luta para vencer a exclusão social”.

²³ De acordo com o sítio www.comunitas.org.br: “O Programa Voluntários surgiu em 1997, por iniciativa do Conselho da Comunidade Solidária. Os focos de intervenção eram dirigidos para a criação de Centros de Voluntariado no país e a capacitação de indivíduos e organizações. O programa apoiou e orientou a implantação de 32 centros, bem como promoveu cursos de gestão e de capacitação de voluntários para cerca de 800 profissionais. A partir daí, a rede de cooperação se multiplicou de modo autônomo, sem o desembolso de recursos adicionais. Hoje existem cerca de 150 Centros de Voluntariado no país”. De acordo com a Mensagem Presidencial encaminhada ao Congresso Nacional (Presidência da República, 2002a:52) “dentro desse esforço, o **Programa Amigos da Escola**, em parceria com uma rede de televisão, levou colaboradores voluntários a 30 mil escolas em todo o País”.

²⁴ De acordo com a Mensagem Presidencial encaminhada ao Congresso Nacional (Presidência da República, 2002a:51) esse programa “*cuida de revitalizar formas de artesanato tradicional como alternativa de renda*”.

QUADRO 5 – CARACTERÍSTICAS GERAIS DOS PROGRAMAS INOVADORES DO CONSELHO DO PROGRAMA COMUNIDADE SOLIDÁRIA

Universidade Solidária
<p><u>Objetivos do programa</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Ampliação das oportunidades culturais, da informação e da participação social da população carente. • Ampliação das oportunidades culturais e formativas de estudantes universitários. <p><u>Público-alvo</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Populações carentes – crianças, jovens e adultos. • Estudantes universitários de todo o país. <p><u>Áreas Preferenciais de Ação</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Municípios pequenos e pobres – Regiões Norte e Nordeste. <p><u>Parceiros Financiadores</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Governo Federal (MEC, FFAA, MCT). <p><u>Parceiros Colaboradores</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Crub, empresas, voluntários. <p><u>Parceiros Implementadores</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Universidades e prefeituras municipais.
Alfabetização Solidária
<p><u>Objetivos do programa</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Redução do índice de analfabetismo entre jovens de 12 a 18 anos. • Mobilização e fortalecimento das lideranças jovens locais. • Reforço das capacidades institucionais das prefeituras municipais. <p><u>Público-Alvo</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Populações carentes – crianças, jovens e adultos. • Estudantes universitários de todo o país. <p><u>Áreas Preferenciais de Ação</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Municípios pequenos e pobres – Regiões Norte e Nordeste. <p><u>Parceiros Financiadores</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Governo Federal (MEC, FFAA, MCT). <p><u>Parceiros Colaboradores</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Crub, empresas, voluntários. <p><u>Parceiros Implementadores</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Universidades e prefeituras municipais.
Capacitação Solidária
<p><u>Objetivos do programa</u></p>

Propiciar aos jovens:

- Domínio de habilidades específicas;
- Desenvolvimento de sociabilidade, comunicação, auto-estima e cidadania;
- Estímulos à ampliação dos conhecimentos e reforço da relação com a escolaridade formal;
- Oportunidades inovadoras de geração de renda e identificação de novos nichos no mercado de trabalho;

Propiciar às organizações não-governamentais:

- Reforço institucional;
- Capacitação.

Público-Alvo

- Jovens carentes de 14 a 21 anos.

Áreas Preferenciais

- Regiões metropolitanas.

Parceiros Financiadores

- Empresas (100%)

Parceiros Implementadores

- ONGs – Organizações Capacitadoras (Ocs).

Fonte: NEPP, 1999.

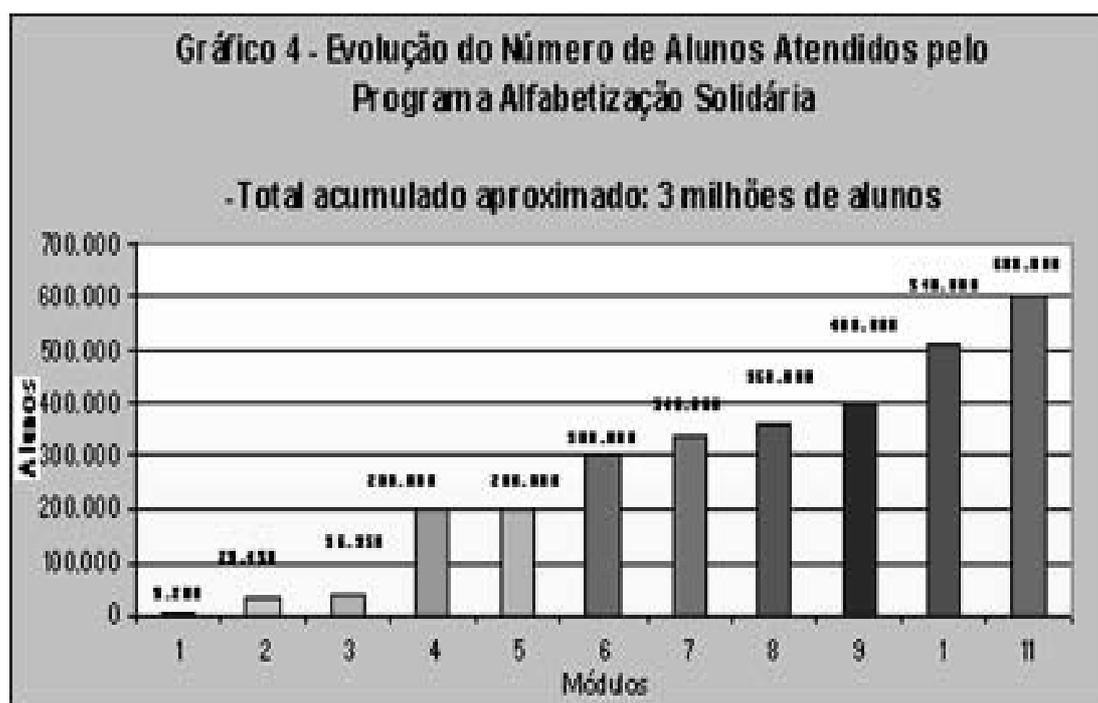
Vejamos com mais detalhes o Programa Alfabetização Solidária, que mais se destacou no âmbito dos Programas Inovadores do Conselho do Programa Comunidade Solidária, seja pela extensão de suas ações, seja pelas avaliações a seu respeito.

O **Programa Alfabetização Solidária – PAS** foi criado a partir do diagnóstico de que os esforços de alfabetização no país ocorriam de forma lenta e desigual em termos regionais. Indicadores apontavam que o analfabetismo entre jovens de 15 a 17 anos era de 3,7% na região Sul, enquanto no Nordeste era de 26,1% (Conselho da Comunidade Solidária, 1996:9). Baseado na liberdade de concepções e metodologias para alfabetização, o programa operava a partir de três princípios, quais sejam: **1) Incentivo a parcerias**, basicamente divisão do custo do programa de alfabetização entre o Ministério da Educação e empresas participantes; **2) Mobilização juvenil**, jovens das próprias comunidades que cursavam o ensino médio poderiam atuar como alfabetizadores e **3) Operacionalização e avaliação inovadoras**.

O projeto-piloto desse programa iniciou-se em 1996 com a articulação dos parceiros. Em 1997, foi executado em 38 municípios das regiões Norte e Nordeste, com atuação de 38 universidades e 11 empresas, a utilização de 361 salas de aula, e a participação de 488 alfabetizadores selecionados e de 9.150 jovens alfabetizandos.

De acordo com a OSCIP Alfabetização Solidária, de janeiro de 1997 até dezembro de 2003, foram atendidos cerca de 4 milhões de pessoas, em mais de 2 mil municípios de 21 Estados. Foram capacitados 170 mil alfabetizadores e foram parceiros 135 empresas, organizações, instituições e governos, além de 219 instituições de ensino superior.

GRÁFICO 7



Fonte: Alfabetização Solidária (www.alfabetizacao.org.br)

De acordo com relatório da pesquisa de Avaliação de Impacto do Programa Alfabetização Solidária feito pelo Núcleo de Estudos em Políticas

Públicas (NEPP)²⁵, o programa impactou significativamente as comunidades, as instituições de ensino envolvidas, os alfabetizadores e alfabetizandos.

De 62 instituições de ensino pesquisadas, 47% alteraram suas formas de trabalho comunitário após participarem do Programa Alfabetização Solidária, incorporando novas práticas e ampliando sua atuação social. 99% dos 213 municípios pesquisados, além de diminuição do analfabetismo e conseqüente aumento de escolaridade, apontaram outros benefícios da passagem do programa: 94% apontaram melhorias no entorno das escolas ou prédios que abrigavam salas de alfabetização e ofertas de serviços públicos, como iluminação, transporte e saneamento²⁶. 87% dos municípios pesquisados apontaram que melhorou a atenção familiar à educação dos mais jovens.

Segundo coordenadores de universidades entrevistados, o apoio do poder público local, a competência do coordenador municipal e a articulação com a Secretaria de Educação eram os principais fatores facilitadores. No entanto, esses coordenadores apontaram como obstáculos ao programa a heterogeneidade dos alfabetizadores e os curtos prazos para a execução dos módulos. Os alfabetizadores entrevistados, assim como o coordenador municipal do programa, também apontaram como obstáculos a baixa assiduidade dos alunos e a falta de transporte para deslocamento.

A auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União - TCU no Programa Alfabetização Solidária, já em 2003, encontrou alguns problemas. O primeiro deles foi que o Alfabetização Solidária atuava de forma não-coordenada com o Programa Educação de Jovens e Adultos, do Ministério da Educação. O relatório do TCU apontava a ausência de mecanismos para tal, dificultando que alunos egressos da alfabetização continuassem seus estudos em programas governamentais e, também, que os mecanismos de controle referentes aos procedimentos de seleção, capacitação, supervisão e avaliação, de alfabetizadores e alfabetizandos, apresentavam deficiências que comprometiam seus resultados.

²⁵ Citado em <http://www.alfabetizacao.org.br/pt/resultados/impacto.asp>

²⁶ Ver www.alfabetizacao.org.br - resultados

Segundo o relatório:

“(...) a Ação Alfabetização Solidária não está devidamente articulada com a política pública de educação de jovens e adultos, que, segundo a Constituição Federal, está prioritariamente a cargo dos governos municipais (arts. 30, VI, 208 e 211, §§ 2º e 4º da CF). Embora o modelo funcione por meio de parcerias que incluem os municípios como um dos atores relevantes, na prática não há ligação direta entre o Programa auditado e a oferta de ensino fundamental para jovens e adultos egressos do Alfabetização Solidária” (TCU, 2003:15).

O relatório do TCU apontava, portanto, a **descoordenação** entre o programa Alfabetização Solidária e a política pública de Educação de Jovens e Adultos - EJA, indicando um problema a ser superado. Isto significava que, ao saírem do módulo de alfabetização, muitos alunos, por vários motivos, não seguiam estudando no âmbito da EJA, antigo supletivo, nível fundamental e nível médio, etapas da educação básica.

Além disso, constatou-se que os resultados obtidos pelos alunos em suas avaliações após passarem pelos módulos de alfabetização não eram satisfatórios. Cada módulo tinha duração de 5 meses, com 4 aulas por semana, cada aula com média de 3 horas/dia. De acordo com os dados da Avaliação do Módulo VIII – Julho/Dezembro 2000, de elaboração da Associação de Apoio ao Programa Alfabetização Solidária – AAPAS, após o módulo, 12,49% dos alunos não escrevem, 33,37% apenas escrevem palavras reproduzindo a fala e 30,37% produzem frases isoladas. Apenas 24,05% dos alunos saem do módulo escrevendo textos (TCU, 2003:16).

Mais ainda, o TCU apontava que o conceito de analfabetismo tem sido alterado ao longo do tempo, destacando-se o aspecto do “analfabetismo funcional”. Em poucas palavras, a pessoa alfabetizada tem que ser capaz de utilizar a leitura e a escrita para inserir-se em seu contexto social.

A rotatividade de alfabetizadores e o tempo dedicado à sua capacitação, assim como o tempo dedicado ao módulo de alfabetização propriamente dito,

eram considerados insuficientes pelo TCU para fazer frente aos desafios colocados pelo processo de alfabetização no contexto atual.

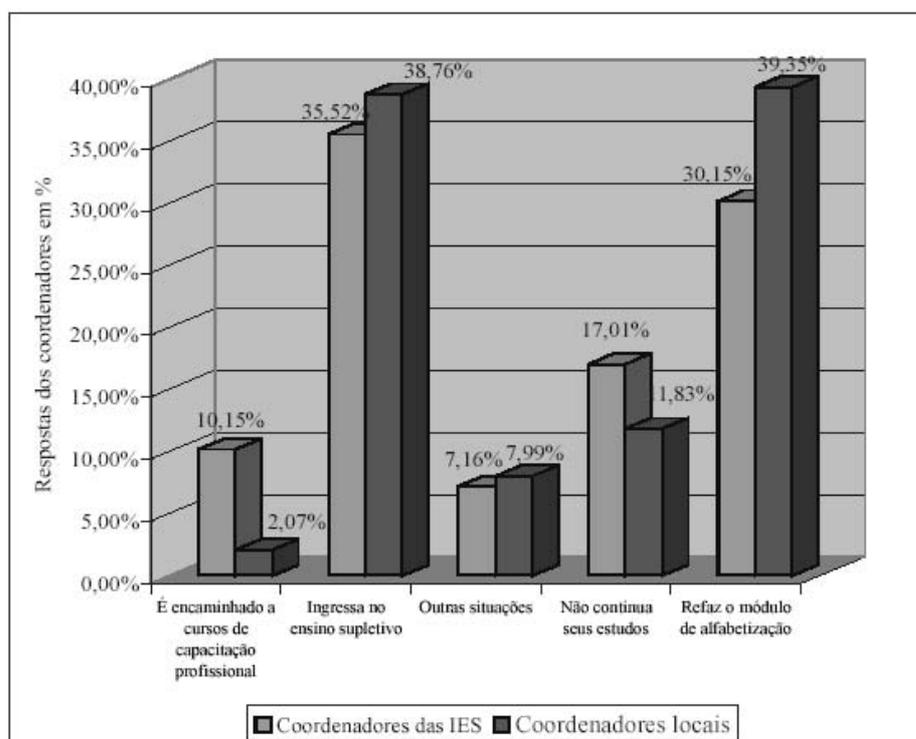
O Alfabetização Solidária, segundo o TCU,

“(...) poderia obter maior efetividade mediante a adoção de medidas (...) tais como: otimizar os procedimentos internos de recebimento e guarda de documentos e dos meios de comunicação; melhor aproveitar a capacidade dos alfabetizadores; e aumentar o tempo de duração dos módulos”. (TCU, 2003:28).

Abaixo reproduzimos um gráfico do relatório de avaliação do programa, demonstrando que mais de 30% dos alunos refaziam o módulo de alfabetização (resposta dos coordenadores das Instituições de Ensino Superior – IES ou dos Coordenadores Locais do programa).

GRÁFICO 8

Situação do aluno ao terminar o módulo



In: TCU, 2003:20.

O TCU, em seu relatório, ainda considerava o fato de que a maioria dos municípios que eram priorizados pelo programa, por critérios de maiores índices de analfabetismo, não era dos mesmos estados das IES, o que implicava em elevados custos de deslocamento. Dessa forma, o relatório apontava que havia “ausência de critérios de economicidade e eficiência para a designação dos municípios às Instituições de Ensino Superior que participam do programa” (TCU, 2003:20).

Assim, o TCU apontava, dentre outros pontos, os seguintes problemas do Programa Alfabetização Solidária: **falta de coordenação** com a política pública de EJA; **descontinuidade na educação** uma vez que apenas 1/3 dos alunos prosseguia estudando; **baixa efetividade**, pois seus resultados não eram satisfatórios uma vez que muitos tinham que refazer o módulo de alfabetização conforme apontam os dados, além de **problemas de eficiência e economicidade**.

Mesmo assim, os idealizadores do programa Alfabetização Solidária, consideravam que o programa rompia com práticas “antigas”, quando:

“(...) abriu um novo caminho para a organização de ações sociais. Firmou-se em franca oposição às antigas fórmulas adotadas no país, historicamente caracterizadas pelo assistencialismo e pela ineficiência de políticas centralizadoras”.²⁷

Mas, não encontramos nos documentos pesquisados, referência a uma possível integração entre o Alfabetização Solidária e os programas de educação da Agenda Básica, apontando que, não havia, na verdade, efetiva articulação e coordenação entre a parte estritamente governamental coordenada pela Secretaria-Executiva e a parte que atuava por meio da parceria, refletindo, possivelmente, diferentes concepções de trabalho.

²⁷ Ver www.alfabetizacao.org.br

1.2.2. AS RODADAS DE INTERLOCUÇÃO POLÍTICA

As Rodadas de Interlocação Política surgiram após a crise de maio de 1996, vivida pelo Conselho do Programa Comunidade Solidária. Como vimos, essa crise implicou em um redirecionamento dos seus objetivos centrais. Uma de suas principais diretrizes – estabelecidas pelo seu redirecionamento - era a de “*promover o fortalecimento da sociedade civil e incentivar a parceria entre Estado e sociedade*”. (Conselho da Comunidade Solidária, 2002b:11) e desenvolver ações próprias. Mais que isso, tratava-se da busca por inovação no desenho das políticas sociais, transformando-as em políticas públicas baseadas na parceria entre governo e sociedade. Foi nessa perspectiva que surgiram os Programas Inovadores e as Rodadas de Interlocação Política.

As Rodadas de Interlocação Política procuravam criar um ambiente de discussão sistemática em torno de temas considerados fundamentais, para a elaboração de uma agenda social para o Brasil.

“O objetivo político geral da Interlocação Política é contribuir para a construção de um acordo ou entendimento estratégico em torno de uma agenda mínima de prioridades, medidas, instrumentos e procedimentos de ação social do Estado e da sociedade para o enfrentamento da pobreza e da exclusão social e para a promoção do desenvolvimento humano e social sustentável. Tem como objetivos específicos estimular soluções, acompanhar e tornar mais ágil a implementação de providências, contribuir para remover obstáculos e superar impasses que comprometem, delongam ou tiram a eficácia das ações a ser empreendidas”. (Conselho da Comunidade Solidária, 2002b:11-12)

Nessas rodadas – cujos participantes eram tanto atores governamentais como representantes da sociedade civil - buscava-se a construção de consensos em torno daqueles temas, orientados pelo interesse público. Esses consensos procuravam dar respostas a problemas antes relegados exclusivamente à esfera estatal.

O protagonismo da sociedade civil, a ampliação do conceito, do espaço e do debate público acerca das políticas públicas eram fatores fundamentais para o fortalecimento da democracia.

Foram envolvidas nesses debates centenas de pessoas, especialistas nos temas discutidos, abrangendo representantes do setor público e do setor privado. Ao todo, foram realizadas 14 Rodadas de Interlocução Política, conforme o quadro abaixo sistematiza.

QUADRO 6 – RODADAS DE INTERLOCUÇÃO POLÍTICA DO CONSELHO DO PROGRAMA COMUNIDADE SOLIDÁRIA

Data	Tema	Nº da Rodada	Gestão
5/8/96	Reforma Agrária	Primeira	1995-1996
26/8/96	Renda Mínima e Educação Fundamental	Segunda	
29/10/96	Segurança Alimentar e Nutricional	Terceira	
12/5/97	Criança e Adolescente	Quarta	1997-1998
25/8/97	Alternativas de Ocupação e Renda	Quinta	
6/10/97	Marco Legal do Terceiro Setor	Sexta	
8/12/97	Síntese Preliminar da Agenda Social	Sétima	
16/3/98	Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável	Oitava	
4/5/98	Continuação da Sexta Rodada de Interlocação Política - Marco Legal do Terceiro Setor		
31/5/99	Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável	Nona	1999-2000
30/8/99	Por uma Estratégia em Prol do Segmento Jovem	Décima	
29/11/99	A Cúpula Mundial de Copenhague e a Exclusão Social no Brasil - Estratégias Inovadoras de Inclusão no Campo da Educação: A Parceria entre Estado e Sociedade para a Redução do Insucesso Escolar	Décima Primeira	
25/9/00	Um Novo Referencial para a Ação Social do Estado e da Sociedade - Sete Lições da Experiência da Comunidade Solidária	Décima Segunda	
5/3/01 a 4/10/01	A Expansão do Microcrédito no Brasil	Décima Terceira	2001-2002
24/6/02	A Reforma do Marco Legal do Terceiro Setor	Décima Quarta	

In: Comunidade Solidária, 2000:26.

Segundo o Conselho, a rede de relações institucionais criada em torno dos debates deu legitimidade às suas ações e promoveu “*um novo padrão de relacionamento entre Estado e Sociedade*”²⁸. Dessa forma, poder-se-ia influir nas políticas públicas por meio do fortalecimento da sociedade civil “*como agente da democracia e do desenvolvimento*”.²⁹

²⁸Ver:

http://www.comunitas.org.br/historia.php?pagina=pg_historia/interlocucao.php&menu=pg_historia/principal_menu.php

²⁹ Idem 28.

1.3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como vimos, o Programa Comunidade Solidária, nesses quatro anos de existência (1995-1998), foi implementado em suas duas vertentes: por um lado, a Secretaria-Executiva e a Agenda Básica, coordenando e articulando programas públicos de enfrentamento da pobreza. O Conselho do Programa Comunidade Solidária, por sua vez, atuou por meio dos chamados Programas Inovadores e proporcionou arenas de discussão que ficaram conhecidas como Rodadas de Interlocação Política.

As avaliações existentes da trajetória do Programa Comunidade Solidária nesse período indicavam que, ainda que houvesse problemas e limites a serem superados, sua estratégia era considerada adequada e deveria ter continuidade. Em particular, em relação à atuação da Secretaria-Executiva, por meio da Agenda Básica, as avaliações existentes apontavam, além de potenciais problemas a serem equacionados, os avanços decorrentes dessa atuação.

Estudos mais abrangentes sobre a política social de combate à pobreza apontavam que o Programa Comunidade Solidária, como um todo, apresentava novos aspectos introduzidos nessa política.

Draibe (1998b) refaz brevemente a trajetória da política social brasileira de combate à pobreza das décadas de 1980 e 1990, procurando realizar um breve balanço, ainda que provisório, do que havia e do que não havia mudado nessa política nos últimos anos. O legado herdado do período anterior a esse se caracterizava por ser

“(...) um conjunto descoordenado de programas, marcados pelo menos por quatro daquelas características gerais: a forte centralização no governo federal, em especial na agência de triste memória, a LBA; o caráter fragmentado e descontínuo das ações; grande ineficácia, em termos dos seus resultados e impactos junto aos grupos necessitados e, mais que tudo, o acentuado grau de clientelismo com que eram operados. Traços e estilo de gestão que fizeram da assistência social a área por excelência do favor, da barganha, do assistencialismo inócuo, do desperdício do gasto público, enfim, da negação da cidadania”. (Draibe, 1998b:4-5).

A autora identificou os eixos de mudanças e os principais conteúdos das alterações das políticas e programas dirigidos à população pobre.

QUADRO 7 – POLÍTICAS ASSISTENCIAIS E PROGRAMAS DE ENFRENTAMENTO DA POBREZA: PRINCIPAIS EIXOS E CONTEÚDOS DAS MUDANÇAS – EIXOS DE MUDANÇAS E PRINCIPAIS CONTEÚDOS DAS ALTERAÇÕES

Eixos de Mudanças	Principais Conteúdos das Alterações
Na Concepção <ul style="list-style-type: none"> • No fundamento da política • No equilíbrio universalismo/seletividade • No estilo de política 	Direito Social como fundamento da política Reforço da seletividade Ampliação dos critérios de focalização Redução do clientelismo
Na Relação público X privado <ul style="list-style-type: none"> • No financiamento • Na provisão 	Introdução da participação do setor privado e empresarial Reforço das parcerias com o Terceiro Setor
Na natureza dos programas implementados	Introdução e/ou reforço de programas de transferências monetárias Introdução de programas de tipo “produtivo” – capacitação e crédito popular
Na armação institucional das políticas <ul style="list-style-type: none"> • No sistema de financiamento • No sistema decisório • No sistema de supervisão e controles 	Descentralização do poder decisório e de recursos Delegação federativa de funções Ampliação e Institucionalização da participação social

In: Draibe, 1998b:13.

As principais mudanças e os conteúdos das alterações nas políticas assistenciais e programas de enfrentamento da pobreza ao longo daqueles anos indicavam, segundo a autora, a existência de inovações institucionais relevantes decorrentes de uma saudável continuidade, ainda que os resultados daquelas políticas de combate à pobreza fossem “*modestos e insuficientes*” (Draibe, 1998b:9). Draibe afirma que:

“(…) a continuidade de orientações, práticas e distorções tradicionais tendem a reduzir a visibilidade das mudanças, mas apenas o conservadorismo arraigado poderá ignorar ter sido essa uma das áreas de política social que mais inovações vem registrando” (Draibe, 1998b:9)

Segundo ela, desde meados dos anos 80, desencadeou-se um “*processo de formação de uma política nacional de assistência social e de enfrentamento da pobreza*” (Draibe, 1998b:5) e é nesse contexto que o Programa Comunidade Solidária seria uma “*saudável inovação*” (Ibid: 8) e teria introduzido “*inovações importantes na experiência brasileira de combate à pobreza*” (Ibid: 8).

“Em certa medida, o Programa da Comunidade Solidária, iniciado em 1995, dá continuidade ao PCFM³⁰ – o que não deixa de constituir uma saudável inovação, entre programas marcados tradicionalmente por fortes descontinuidades. Na mesma linha inaugurada pelos PPS³¹, não se trata, aqui também, de um novo programa, mas sim de uma estratégia de articulação, coordenação e potencialização de programas federais já existentes (...) E como o PCFM, apoia-se na parceria com as forças organizadas da sociedade civil”. (Draibe, 1998b:7).

“Desde logo, de modo a evitar os tradicionais impasses e obstáculos e, ainda, ganhar efetividade na eliminação da pobreza, atingindo-a na sua heterogeneidade e diferenciação, o **novo programa**, além de concentrar-se em formas inovadoras de ação e controle, privilegia *ações sociais integradas* – de caráter universal e emergencial -, mas também contínuas, flexíveis e descentralizadas. Inovou também ao introduzir a delimitação territorial – municípios com maior incidência de pobreza – como um dos critérios que, aliado ao de renda, focalizam os beneficiários. Sendo um programa federal, assenta-se entretanto na parceria e articulação das três esferas de governo. E sendo um programa público, organizou-se também com o setor privado, tanto empresarial quanto filantrópico.

Em termos de concepção e desenho, o programa definiu uma linha de ação tratando de distanciar-se tanto da tradição clientelista quanto das alternativas meramente compensatórias e assistencialistas de combate à pobreza. Por outro lado, a fim de evitar paralelismos na organização do Estado, exerce uma coordenação *sui generis*, já que não concentra nem programas nem recursos, tendo seus formuladores optado pela não criação de nenhum fundo especial para o programa.

O movimento institucional descrito corresponde, para esta política, ao seu processo de formação – etapa constitutiva que será de vital importância para os acertos, reformas e consolidação posteriores”. (Draibe, 1998b:8).

³⁰ PCFM - Programa de Combate à Fome e à Miséria.

³¹ PPS – Plano de Prioridades Sociais.

Em termos gerais, Draibe colocava que, se essas inovações pudessem sustentar uma efetiva reestruturação dos programas de enfrentamento da pobreza, então, o desafio seria institucionalizá-las.

“(...) o desafio, hoje, é menos o de identificar idéias e soluções inovadoras, antes o de fortalecer e institucionalizar as melhores, mais eficientes e socialmente eficazes alternativas de políticas e programas destinados a melhorar o perfil da igualdade e reduzir os níveis de pobreza do país”. (Draibe, 1998b:25).

Cohn (1996) apontava limitadores da atuação do Programa Comunidade Solidária, ao mesmo tempo em que questionava qual o seu papel efetivo no âmbito da política social governamental:

“(...) o recentemente instituído Programa Comunidade Solidária, que vem enfrentando sérios problemas na sua efetivação, derivados não só das restrições orçamentárias e da falta de agilidade dos aparatos institucionais governamentais, mas, sobretudo da falta de definição clara e precisa do papel que cabe ao nível central e do lugar que o próprio programa ocupa no conjunto das políticas sociais do atual governo”. (Cohn, 1996:15).

Ademais, Cohn apontava que os problemas que limitavam os resultados dos programas de combate à pobreza, tal como à época o Programa Comunidade Solidária, estavam inseridos em um contexto de impasses “*dada a dificuldade do atual governo para mudar o perfil tradicional de intervenção do Estado na área social*”. (Cohn, 1996:7).

Evidentemente que havia sinais da existência de alguns pontos de tensão, especialmente decorrentes do trabalho da Secretaria-Executiva. Primeiro, havia demanda por ampliar a abrangência dos municípios cobertos pela Agenda Básica. De acordo com entrevistas realizadas, ao contrário do que se afirmava, o objetivo era universalizar o atendimento da Agenda Básica, ou seja, levar efetivamente um certo número de programas públicos aos municípios de forma coordenada e integrada. Como havia dificuldades para a ampliação da cobertura da Agenda Básica, optou-se por focalizá-la nos

municípios com piores indicadores, conforme vimos, mas, sem perder de vista o objetivo de universalizá-la.

A estratégia “focalizar para universalizar” implicava, portanto, em uma constante pressão pela ampliação dos recursos financeiros para os programas da Agenda Básica, o que, dada a política econômica vigente, tinha claras limitações. Como vimos brevemente, ainda que o gasto social tenha aumentado no período, ele não fazia frente ao elevado crescimento que houve no gasto com os encargos da dívida pública.

Outro ponto de tensão identificado era resultado do papel de coordenação e articulação exercido pela Secretaria-Executiva do Programa Comunidade Solidária. Ao determinar gastos de programas (“carimbar” os recursos) e ao definir municípios prioritários para sua implementação, criaram-se tensões com os órgãos setoriais, responsáveis por esses programas. Esses órgãos – tal como diagnosticado anteriormente – eram tradicionalmente ocupados por representações político-partidárias avessas ao trabalho coordenado e articulado, que não constituíam uma ação conjunta do governo. Assim, encaravam como desprestígio e perda de “poder”, a limitação de sua margem de definição do quanto, onde e como aplicar os recursos de seus programas. Portanto, ao estabelecer critérios para alocação e gasto de parte dos recursos dos programas, a Secretaria-Executiva do Programa Comunidade Solidária criou indisposições em uma máquina governamental que, tradicionalmente, operava de maneira fragmentada.

De qualquer forma, ainda que houvesse esses pontos de tensão, de acordo com os próprios documentos e avaliações oficiais, tratava-se de uma experiência bem sucedida e, até então, não havia sinais de reformulação de fundo presentes, nem no âmbito da Secretaria-Executiva, nem no âmbito do Conselho do Programa Comunidade Solidária.

Ainda em 1996, na “Estratégia de Desenvolvimento Social” (Presidência da República, 1996a), estava explícito que:

“É compromisso do Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso dar continuidade a essa estratégia, aprimorando esse mecanismo de coordenação, corrigindo eventuais distorções, aprendendo com a experiência e garantindo os recursos disponíveis para a expansão das áreas e segmentos sociais que possam a vir se beneficiar da implementação integrada e focalizada destes programas”. (Presidência da República, 1996a:108).

Na proposta de governo do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) "Avança Brasil - Mais quatro anos de desenvolvimento para todos" (Cardoso, 1998), documento elaborado para a disputa das eleições presidenciais de 1998, havia menção ao trabalho do Programa Comunidade Solidária, ainda que não especificamente à experiência da Agenda Básica. Havia, sim, claro destaque para o trabalho desenvolvido no âmbito de seu Conselho e a intenção de fortalecê-lo, conforme vemos abaixo:

“Inovadora, de parte a parte, é também a experiência de participar de parcerias Estado-Sociedade, além de representar um aprendizado para todos os envolvidos. Nesse sentido, o êxito das numerosas parcerias incentivadas pelo Programa Comunidade Solidária demonstra que administradores públicos e cidadãos dos mais diferentes estratos podem pensar e agir juntos, identificando o que cada qual faz melhor e somando esforços pelo progresso social”.

“(…) apoiar o trabalho de interlocução política do **Conselho da Comunidade Solidária** com o fim de elaborar uma agenda social básica para o Brasil”

“(…) fortalecer os programas sociais desenvolvidos no âmbito do **Conselho da Comunidade Solidária** e que representam novas formas de execução focalizada, descentralizada e participativa” (Cardoso, 1998:152).

“(…) aumentar a cooperação com o programa Comunidade Solidária para a alfabetização de jovens nos municípios com altos índices de analfabetismo”. (Cardoso, 1998:81).

Como dissemos há pouco, ainda que não houvesse indícios claros de que haveria mudanças substanciais no Programa Comunidade Solidária, havia temores de que isso pudesse ocorrer. O documento Brasil Solidário de 1998 – da Secretaria-Executiva do Programa Comunidade Solidária – explicitava, em

meio a uma proposta de institucionalização e ampliação da abrangência do programa, esses temores.

Esse documento - de dezembro de 1998, portanto, após o acordo com o FMI em decorrência da crise de balanço de pagamentos – apontava para a necessidade de proteger-se os programas sociais – especialmente aqueles da Agenda Básica - da crise fiscal que se avizinhava. Para isso, era preciso “*fortalecer e ampliar essa experiência*” (Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária, 1998b:2), a experiência da Agenda Básica.

Defendia-se a idéia de que - frente às limitações impostas pelas restrições econômicas – era necessário aprofundar as ações da Secretaria-Executiva do Programa Comunidade Solidária em busca de melhor gerenciamento, coordenação e articulação dos programas sociais. Assim, ao que tudo indica, a questão fundamental naquele momento dizia respeito à continuidade de sua atuação. A Secretaria-Executiva insistia que, ainda que os resultados de suas ações pudessem não ser claramente observados em curto prazo, dever-se-ia persistir naquela direção.

“Durante os últimos quatro anos, o braço governamental do Comunidade Solidária, representado por sua Secretaria-Executiva realizou um silencioso trabalho. (...) O avanço é importante mas o processo ainda não está consolidado. O que leva tempo para construir é facilmente desmontado se não houver continuidade”. (Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária, 1998b:4).

A continuidade de sua ação exigia que fossem ampliados diversos esforços, em especial em relação à gestão orçamentária. A principal tarefa da Secretaria-Executiva nesse aspecto – enquanto ator central da rede construída pelo Programa Comunidade Solidária - era a da vigilância.

“Vigiar a gestão orçamentária buscando fazer com que a liberação dos recursos ocorra tempestivamente, que haja maior sincronia nas ações complementares, que aumente a convergência das ações federais, estaduais e municipais nos espaços prioritários de atuação do Comunidade Solidária – os bolsões de pobreza do país”. (Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária, 1998b:4).

A questão dos recursos financeiros acima destacada representava, como já vimos, um dos pontos de tensão criados pela Secretaria-Executiva, especialmente quando havia pressões pela ampliação da abrangência da Agenda Básica. Naquele contexto – ano de 1998 – de agravamento das restrições impostas pela área econômica, ficaram muito claras as limitações colocadas por conta dessa questão.

“Em que pese o baixo custo de admissão de novos municípios ao programa, a expansão vem sendo afetada pelo agravamento da crise fiscal e as dificuldades orçamentárias daí decorrentes” (Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária, 1998b:7).

Nessa direção, a Secretaria-Executiva argumentava que sua ação era condizente com o esforço fiscal do governo federal, uma vez que o melhor gerenciamento daqueles programas sociais traduzia-se em maior eficiência da aplicação de seus recursos. Assim, *“o fortalecimento do programa também é um importante meio de apoio à consolidação do ajuste fiscal”*. (Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária, 1998b:10).

Seguindo a construção de sua argumentação, o Brasil Solidário destacava também que, a despeito da previsão de interação de suas ações, foram muito diferentes os caminhos percorridos pela Secretaria-Executiva (o braço governamental) e pelo Conselho do Comunidade Solidária.

“(…) a prática revelou que dois caminhos foram percorridos. No âmbito da Secretaria-Executiva concentraram-se as ações de governo, bem como aquelas parcerias com entidades privadas que ofereciam reforço aos programas governamentais. Ao mesmo tempo, o Conselho voltou-se para desenvolver programas próprios e buscar, junto à sociedade, modos e meios para levar a cabo essas iniciativas” (Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária, 1998b:10).

Portanto, as demandas pela ampliação da abrangência de sua atuação, o agravamento das restrições financeiras impostas aos programas sociais em razão da crise de 1998 e os diferentes caminhos percorridos pela Secretaria-

Executiva e pelo Conselho do Programa Comunidade Solidária eram os principais fatores que embasavam a proposta de “*rever a inserção da Secretaria-Executiva do Comunidade Solidária na estrutura governamental, sem rebaixar o seu “status”*”. (Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária, 1998b:11).

A proposta baseava-se, primeiramente, na manutenção – vital – da posição privilegiada que a Secretaria-Executiva ocupava no âmbito da Presidência da República. Essa era uma condição “*indispensável para sua sustentação*”. (Ibid:11). Além disso, o Brasil Solidário abrigaria a agenda governamental básica – ou seja, a Agenda Básica e sua possível ampliação – representando claramente o *locus* central da ação governamental na área social de enfrentamento da pobreza extrema.

E, finalmente, sua estrutura contaria com um Conselho de Ministros, cujos órgãos fossem responsáveis pelas ações previstas na agenda social governamental. Portanto, foi proposto desvincular – formalmente - a Secretaria-Executiva do Conselho do Programa Comunidade Solidária, buscando dar “*mais nitidez aos dois caminhos trilhados pelo Comunidade Solidária nos últimos quatro anos*”. (Ibid:13)

A proposta apresentada – que não chegou a ser discutida formalmente no âmbito do governo – concluía que, não fossem claramente distinguidos esses dois caminhos, poderia haver retrocesso. O alerta foi feito sob o título “*Evitar o Retrocesso*”:

“Distintas experiências realizadas no passado para aplicar métodos inovadores na gestão de políticas sociais se perderam por **falta de continuidade**. O que diferencia a experiência de agora das anteriores é o seu alcance e duração. Aplicada em escala nacional e por quatro anos consecutivos, a experiência em questão já teve a oportunidade de revelar o potencial de sucesso que poderá ser aproveitado se perseverarmos com maior velocidade ainda no caminho a ser agora pavimentado. A proposta aqui contemplada dará mais nitidez aos dois caminhos trilhados pelo Comunidade Solidária nos últimos quatro anos. Importa levar em conta que, em assim fazendo, ela **não provoque qualquer risco de retrocesso**”. (Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária, 1998b:13).

CAPÍTULO II – A REORIENTAÇÃO DO PROGRAMA COMUNIDADE SOLIDÁRIA: O PERÍODO 1999-2002

O Programa Comunidade Solidária, no primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), tal como vimos, contemplava a atuação da Secretaria-Executiva, especialmente por meio de sua Agenda Básica, e a atuação do Conselho, por meio de seus Programas Inovadores, suas Rodadas de Interlocução Política e suas parcerias com o Terceiro Setor.

Em relação à ação da Secretaria-Executiva e da Agenda Básica, observamos no capítulo anterior que, a despeito da necessidade de ajustes e correções apontadas por algumas avaliações, a estratégia era considerada, técnica e politicamente, adequada e correta. Não havia, como afirmamos, sinais evidentes de uma mudança de rumo da atuação da Secretaria-Executiva. Ao contrário, podia-se pressupor que ela tivesse prosseguimento.

O governo federal considerava que o Programa Comunidade Solidária, como um todo havia sido exitoso no período 1995-1998, avançando no tratamento da política de assistência como direito, combatendo-se práticas clientelistas e fisiológicas e realizando experiências bem sucedidas de parcerias. Seria natural considerarmos, portanto, que com a reeleição do Presidente FHC, em seu segundo mandato seria mantido e reforçado o Programa Comunidade Solidária, uma vez que ele vinha “*produzindo os efeitos pretendidos*” (Presidência da República, 1999).

De fato, na Mensagem ao Congresso Nacional de 1999, o Presidente da República afirmava que:

“(…) o Comunidade Solidária vem produzindo os efeitos pretendidos (…)

(…) Em relação à articulação dos órgãos governamentais envolvidos na execução dos programas da Agenda Básica, verifica-se que o Comunidade Solidária vem cumprindo o objetivo de promover a focalização e a convergência desses programas nos Municípios mais pobres do País”. (Presidência da República, 1999)³².

³² Ver, opcionalmente, https://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/99MENS1B.HTM

No entanto, em meados de 1999, já no primeiro ano do segundo mandato, a direção e a equipe técnica da Secretaria-Executiva do Programa Comunidade Solidária foram substituídas. Passou-se a desenvolver, no âmbito desta Secretaria, uma estratégia de Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável, conhecida como DLIS, por meio da criação de um novo programa chamado Programa Comunidade Ativa, em substituição à Agenda Básica. Quanto à atuação do Conselho do Comunidade Solidária, inclusive de seus Programas Inovadores, não houve alterações.

2.1. O CONTEXTO GERAL DA REORIENTAÇÃO

O programa de estabilização macroeconômica conhecido como Plano Real (1994) havia proporcionado, após sucessivas tentativas não exitosas nos anos 80 e início dos anos 90³³, a estabilização dos preços, refletida por diversos índices de inflação disponíveis. A taxa de inflação³⁴ que estava ao redor de 50% ao mês, por ocasião de seu lançamento, em julho de 1994, reduziu-se para algo em torno de 2% ao mês, cerca de um ano depois.

No entanto, no período 1995-1998, houve uma grave deterioração dos principais indicadores macroeconômicos: a taxa de câmbio real foi mantida bastante apreciada e o governo não cogitava mudá-la; o déficit em conta corrente era crescente por conta da combinação da valorização da taxa de câmbio real e da política monetária restritiva que mantinha elevadas taxas de juros básicos (SELIC); o resultado primário das contas públicas era insuficiente para fazer frente ao crescente serviço da dívida pública; e, havia ainda o elevado crescimento da relação dívida pública/PIB, grande parte dela “dolarizada”. Em 4 anos, por conta da fragilidade destes indicadores e por conta de um contexto internacional ruim, o país sofreu os efeitos de três crises cambiais: a do México (1995), a da Ásia (1997) e a da Rússia (1998), inclusive com grave fuga de capitais.

³³ Plano Cruzado (1986), Cruzado II (1987), Plano Verão (1989), Plano Collor (1990), Plano Collor II (1991).

³⁴ Informações disponíveis em www.fazenda.gov.br/portugues/real

Também na área social, houve piora em alguns importantes indicadores. Destacamos a questão do emprego e da renda do trabalhador que nesse período conheceu: elevado aumento da taxa de desemprego, especialmente nas áreas metropolitanas; queda continuada da renda real do trabalhador; crescimento do emprego informal e precário; e flexibilização dos direitos trabalhistas. Para Salm (2004), o desemprego foi “a verdadeira âncora da estabilização dos preços”.

“A utilização de elevadas taxas de juros como instrumento singular para coibir a ameaça de recrudescimento da inflação, além de conspirar contra a diminuição da dívida pública, acabou fazendo do desemprego a verdadeira âncora da estabilização dos preços” (Salm, 2004).

Na verdade, a deterioração da questão do emprego no Brasil, especialmente nos anos 90, seria um dos reflexos do baixo crescimento econômico do período. Gimenez e outros (2003) apontam os demais resultados desse pífio crescimento econômico:

“Precarização, desintegração do tecido social, desemprego, queda de rendimentos, violência generalizada, ampliação dos bolsões de pobreza nos grandes centros urbanos, explosão da informalidade, trabalho escravo, multiplicação dos trabalhadores por conta-própria, numa busca desesperada por alternativas de sobrevivência” (Gimenez e outros, 2003:24).

Nesse contexto, em novembro de 1998, com uma grave crise de balanço de pagamentos no horizonte decorrente da Crise da Rússia em agosto daquele ano, o governo federal recorreu ao Fundo Monetário Internacional (FMI). O acordo para um pacote de ajuda foi fechado nesse mesmo ano e veio impor ao país um forte ajuste econômico baseado, principalmente, na obtenção de superávits primários³⁵ e corte de gastos em diversas áreas, entre elas a área social.

³⁵ Superávit Primário - diferença entre receitas e despesas do governo, excluindo-se as despesas com os juros da dívida pública.

Por imposição do acordo, o projeto orçamentário para o ano de 1999, que já havia sido encaminhado ao Congresso Nacional, foi alterado, incorporando cortes de gastos em diversas áreas. O compromisso assumido pelo governo brasileiro junto ao FMI era para a geração de superávit primário - já em 1999 - da ordem de 2,6% do PIB.

O governo brasileiro, no entanto, comprometia-se a minimizar os efeitos dos cortes orçamentários sobre os programas sociais. De acordo com o Memorando de Política Econômica de 13/11/1998:

“Programas sociais com metas claras e bem definidas desempenham um papel vital na redução da pobreza e no desenvolvimento do capital humano. À parte do sistema previdenciário a maior parte dos programas sociais estão no domínio dos estados, mas o governo federal é responsável pelo financiamento de uma parte de suas despesas e tem seus próprios programas. A meta básica do governo federal será a de aumentar a parcela do orçamento destinados aos níveis primários de ensino e à assistência médica; para promover o uso mais eficiente e o financiamento da saúde e do ensino particularmente nos níveis mais elevados; e para melhor direcionar as despesas sociais para os pobres. Para tanto o governo federal minimizará os cortes orçamentários nos programas sociais que beneficiem os pobres esforçando-se para melhorar seu objetivo e eficiência. Estes esforços devem receber o apoio do Banco Mundial e do BID”.³⁶

Como parte do acordo com o FMI, foi proposta a criação de uma Rede de Proteção Social para que pudessem ser compensadas as conseqüências do ajuste econômico.

A Rede de Proteção Social era um conjunto de programas que, segundo a Mensagem do Presidente da República ao Congresso Nacional de 2002, “*ampara os mais vulneráveis entre os pobres: as crianças, desde a gestação; as mulheres gestantes e com filhos em amamentação; os idosos; os portadores de deficiência; os desempregados e os pequenos agricultores atingidos pela seca no Nordeste*”. (Presidência da República, 2002a:47). Em 2002, eram 12 os programas – essencialmente programas de transferência de renda - que compuseram essa rede que era considerada pelo governo “*a mais significativa*

e abrangente redistribuição de renda em favor dos mais pobres jamais realizada pelo Estado brasileiro”. (Ibid: 47).

QUADRO 8 – PROGRAMAS DA REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL

	Público-alvo	Benefício	Nº de beneficiários	R\$ milhões ³
Bolsa-Alimentação ¹	Crianças até 6 anos, gestantes e nutrizes, em famílias com até ½ salário mínimo per capita	R\$ 15,00 por criança até 3 crianças	1.623.000	300
Erradicação do Trabalho Infantil - PETT ¹	Crianças de 7 a 14 anos com trabalho insalubre, penoso ou degradante, em famílias com até ½ salário mínimo per capita	R\$ 25,00 por criança na área rural e R\$ 40,00 na área urbana	813.000	411
Bolsa-Escola ¹	Crianças de 6 a 15 anos em famílias com até ½ salário mínimo per capita	R\$ 15,00 por criança até o 3 crianças	10.195.000	1.835
Brasil Jovem - Agente Jovem de Desenvolvimento ¹	Jovens de 15 a 17 anos residentes em comunidades de baixa renda cuja renda familiar per capita seja de até ½ salário mínimo	R\$ 65,00/mês	51.900	52
Abono Salarial PIS/PASEP ²	Trabalhador que recebeu em média até 2 salários mínimos mensais no ano anterior, e que estiver cadastrado no PIS/PASEP há pelo menos 5 anos, e que tenha trabalhado no ano anterior (com vínculo empregatício por pelo menos 30 dias)	1 salário mínimo	5.185.016	884
Bolsa Qualificação ²	Trabalhador com contrato suspenso, devidamente matriculado em curso ou programa de qualificação profissional oferecido pelo empregador	A ser calculado com base nos 3 últimos salários apresentados pelo trabalhador	10.471	12
Seguro-Desemprego ²	Trabalhador dispensado sem justa causa (inclusive o doméstico), e o pescador artesanal durante o período de proibição da pesca	1 salário mínimo para o trabalhador doméstico...	133.530	5.166
		... e para o pescador artesanal	75.844	
		1 salário mínimo a R\$ 336,78 para outros trabalhadores	4.155.147	
Seguro-Safra (começando em 2002) ²	Famílias em situação de risco na área da seca	R\$ 100,00 /parcela (máximo de 6 parcelas)	998.148	253
Aposentadoria e pensões Rurais ¹	Trabalhadores rurais	1 salário mínimo	6.370.547	15.562
Benefício de Prestação Continuada - BPC/LOAS ¹	Idosos a partir de 67 anos e portadores de deficiência com renda per capita até 1/4 de salário mínimo	1 salário mínimo	1.450.660	3.284
Renda Mensal Vitalícia ¹	Idosos com mais de 70 anos ou inválidos sem meios de subsistência nem amparo da família	1 salário mínimo	724.124	1.687
TOTAL			31.732.496	29.446

Fonte: Ministérios setoriais. ¹Transferências sem contribuição do beneficiário. ²Transferências com alguma contribuição do beneficiário. ³Projeto de Lei do Orçamento da União.

In: Presidência da República (2002).

³⁶ Ver <http://www.fazenda.gov.br/portugues/fmi/fmimpe01.asp>

Segundo o governo, em 2002, a Rede teria por volta de 31 milhões de beneficiários e transferiria quase R\$ 29,5 bilhões, “o que equivale, aproximadamente, à parcela da União na arrecadação do Imposto de Renda de pessoas físicas e jurídicas”. (Ibid: 47). É importante destacar que estava prevista para 2002 a implantação - por parte do governo federal em parceria com Estados e Municípios - do Cadastro Único das famílias, o que possibilitaria o repasse dos recursos previstos em cada programa da rede “*diretamente aos beneficiários por meio de um cartão social*”. (Ibid: 49).

No entanto, a articulação da rede teria sido incapaz, segundo avaliações existentes, de amenizar os efeitos sociais dos cortes orçamentários³⁷.

O período 1999-2002, portanto, inicia-se sob a égide do acordo com o FMI e suas conseqüências sobre a gestão da política econômica e da política social. É possível compreender que, dada a “impossibilidade” de mudanças na política econômica, pautada pelo acordo com o FMI, a área social direcionasse seus esforços para a melhor gestão, focalização e maior eficiência e coordenação dos recursos disponíveis e dos programas existentes.

2.2. A CONCEPÇÃO DA REORIENTAÇÃO

Como vimos anteriormente, o Programa Comunidade Solidária contemplava duas frentes de atuação: uma propriamente governamental, qual seja, a executada por sua Secretaria-Executiva, que pautou sua atuação por meio de uma estratégia de gestão denominada Agenda Básica. Por outro lado, o Conselho do Programa Comunidade Solidária, uma instância que procurou estabelecer parcerias entre o governo e a sociedade civil e concebeu e executou os chamados Programas Inovadores.

³⁷ Segundo a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 1999:10: “A Rede de Proteção Social delineada foi insuficiente para preservar as áreas educacionais mais vulneráveis dos efeitos perversos do ajuste decorrente do Acordo. A vinculação constitucional de recursos para a educação, conquista histórica da sociedade brasileira, mostrou-se muito mais eficiente na proteção de verbas para o setor. (...) As condições macroeconômicas fixadas pelo Acordo também tiveram suas conseqüências no plano social, agravando uma situação já muito precária e fragilizada. Ainda que tenha sido negociada uma Rede de Proteção Social para atenuar os efeitos adversos do Acordo com o FMI, verifica-se seu caráter secundário e sua ineficácia. Se o FMI quer, como afirma, “corrigir desajustes na balança de pagamentos sem recorrer a medidas destrutivas à prosperidade nacional”, a preocupação com a área social precisa estar presente

Apesar da existência de uma clara delimitação na prática de papéis entre o Conselho Consultivo e a Secretaria-Executiva do Programa Comunidade Solidária, a pesquisa realizada indicou que a reorientação da atuação da Secretaria-Executiva foi gestada a partir dos debates e das Rodadas de Interlocação Política do Conselho do Comunidade Solidária.

Apesar de avaliações positivas sobre a atuação da Secretaria-Executiva e de sua Agenda Básica por parte do próprio governo, o Conselho do Programa Comunidade Solidária, em suas Rodadas de Interlocação Política, vinha discutindo alternativas de programas que poderiam ser capazes de melhor promover o desenvolvimento sustentável e combater a pobreza a partir da emancipação das pessoas pobres, para que elas pudessem prescindir cada vez mais dos tradicionais programas públicos assistenciais.

Em sua Quinta Rodada de Interlocação Política, em 25/08/1997, o Conselho discutiu o tema “Alternativas de Ocupação e Renda”. Dentre os diversos assuntos abordados, destacou-se a metodologia/estratégia do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS). Essa estratégia mereceria, posteriormente, por parte do Conselho, duas rodadas exclusivas de discussão: a 8ª Rodada de Interlocação, realizada em 16/03/1998, última realizada na gestão 1997-1998 do Conselho, e a 1ª Rodada da gestão 1999-2000 do Conselho (ou 9ª Rodada geral), realizada em 31/05/1999.

Essas rodadas resultaram em dois documentos que refletiam consensos obtidos sobre o assunto. Transcrevo abaixo os dez consensos³⁸ obtidos sobre o DLIS na 8ª rodada de Interlocação Política do Conselho do Programa Comunidade Solidária:

“10 Consensos sobre o DLIS

1. **Conceituação** – Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável é um novo modo de promover o desenvolvimento que possibilita o surgimento de comunidades mais sustentáveis, capazes de:

desde a concepção de Acordos, e não de maneira residual e *a posteriori*, anexando Redes de Proteção para minimizar os efeitos colaterais de medidas amargas”.

³⁸ Para maiores informações sobre DLIS, ver sítio www.dlis.org.br

suprir suas necessidades imediatas; descobrir ou despertar suas vocações locais e desenvolver suas potencialidades específicas; e fomentar o intercâmbio externo aproveitando-se de suas vantagens locais.

2. **Objetivos** – o Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável é uma via possível para melhoria da qualidade de vida das populações e para a conquista de modos-de-vida mais sustentáveis.
3. **Condições Políticas e Institucionais** – Para que as múltiplas experiências de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável possam vir a compor, no seu conjunto, uma alternativa complementar global de desenvolvimento do País, é necessário que existam: uma estratégia nacional de desenvolvimento que compreenda a sua necessidade e uma política pública conseqüente.
4. **Participação do Poder Local** – a participação do poder local é condição necessária, embora não suficiente, para o êxito de projetos de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável.
5. **Participação da Sociedade** – O Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável requer para sua viabilização a parceria entre Estado, Mercado e Sociedade Civil.
6. **Nova dinâmica econômica** – O Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável pressupõe uma nova dinâmica econômica integrada de base local, na qual sejam estimuladas a diversidade econômica e a complementaridade de empreendimentos, de sorte a gerar uma cadeia sustentável de iniciativas.
7. **Financiamento** – o Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável exige a transferência de recursos exógenos e a mobilização de recursos endógenos, públicos e privados.
8. **Capacitação** – o Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável requer a presença de agentes de desenvolvimento governamentais, empresariais e da sociedade civil, voluntários e remunerados, colocando, por um lado, as questões da mobilização e da contratação e, por outro, a questão da capacitação desses agentes.
9. **Informação** – o Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável exige uma nova base de informação desagregada que permita uma análise mais apurada da economia e da realidade social local, bem como novos indicadores locais de desenvolvimento, que incorporem índices capazes de aferir os níveis de qualidade de vida e de sustentabilidade alcançados nos diversos momentos do processo.
10. **Comunicação Social** – um dos principais fatores do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável, sem o qual torna-se muito difícil realizá-lo é a população despertada para as possibilidades e as vantagens de um processo mais solidário de desenvolvimento, o que coloca a necessidade de desenvolver e aplicar estratégias de comunicação social e marketing compatíveis”. (Conselho da Comunidade Solidária, 1998).

O Conselho do Programa Comunidade Solidária continuou aprimorando seus entendimentos do marco conceitual e metodológico do DLIS, especialmente em sua nona rodada de interlocução, tal como transcrevo abaixo³⁹.

1. “O Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável é um processo de promoção do desenvolvimento, por meio de parcerias entre Estado e Sociedade, no qual ocorrem ações multissetoriais integradas de desenvolvimento, convergentes em uma dada localidade, segundo uma metodologia que prevê, no mínimo: capacitação para a gestão local; diagnóstico e planejamento participativo; articulação da oferta pública de programas com a demanda social da localidade; monitoramento e avaliação; fomento ao empreendedorismo e criação de uma nova institucionalidade participativa.
2. As políticas públicas de combate à pobreza e à exclusão social no Brasil, devem ser, simultânea e fundamentalmente, políticas que promovam o desenvolvimento social.
3. As políticas de desenvolvimento sustentável estão baseadas em pressupostos de um novo paradigma de políticas públicas que poderiam ser resumidos nas três orientações seguintes: a parceria com a sociedade, a articulação inter e intragovernamental e a convergência e integração das ações.
 - 3.1. Parceria com a sociedade: a chamada questão social não será resolvida unicamente pelo Estado. A ação do Estado nessa área, conquanto necessária, imprescindível mesmo, é insuficiente. Portanto, os principais problemas sociais do País não poderão ser enfrentados sem a parceria com a sociedade.
 - 3.2. Articulação inter e intragovernamental: uma intervenção eficiente do Estado na área social exige articulação entre as diversas ações que são empreendidas. Sem essa articulação, intra-estatal, dos diversos órgãos governamentais, nos – e entre os – três níveis de governo, o Estado não conseguirá adotar uma nova racionalidade que evite o mau aproveitamento dos recursos.
 - 3.3. Convergência e integração das ações: o enfrentamento da pobreza requer convergência e integração das ações. Nenhum resultado ponderável, em termos de melhoria efetiva das condições de vida das populações marginalizadas, poderá ser obtido apenas por decisão e no plano abstrato da União e dos estados federados, sem que se faça convergir as ações para promover o desenvolvimento integrado local.” (Conselho da Comunidade Solidária, 1999).

De acordo com o transcrito acima, o Conselho considerava importante apostar em processos de DLIS como alternativas de ocupação e renda

³⁹ Idem 38.

capazes de construir as condições para o surgimento de comunidades mais sustentáveis. Isso seria obtido por meio de políticas de desenvolvimento sustentáveis baseadas em parcerias e em uma nova relação Estado-Sociedade, como também na articulação inter e intragovernamental e na convergência e integração de ações. Bem, essas duas últimas dimensões eram, justamente, as que vinham sendo tratadas, de uma certa perspectiva, pela Secretaria-Executiva do Programa Comunidade Solidária, por meio da Agenda Básica.

Destaque-se que, apesar disso, no Documento-Final da 8ª Rodada de Interlocução Política do Conselho do Comunidade Solidária, realizada em 16/03/1998, na Granja do Torto em Brasília, dentre as propostas apresentadas pelos Interlocutores, constava uma proposta (de nº 21) para *“ampliar a Agenda Básica da Comunidade Solidária de modo que a União possa contribuir mais efetivamente para a remoção dos entraves que impedem o Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável”*. (Conselho da Comunidade Solidária, 1998:22). Portanto, nessa perspectiva, não haveria incompatibilidade entre Agenda Básica e programas de indução ao DLIS.

Destaque-se, também, que foram aprovadas 11 recomendações por parte dos Interlocutores. A recomendação nº 4 era a de *“estabelecer uma estratégia, no nível federal, de incentivo ao Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável, direcionando programas e ações para impulsionar a integração das políticas com os outros níveis de governo e com a sociedade, essencial ao sucesso e sustentabilidade dos processos”* (Ibid: 28). Decidiu-se encaminhar essa recomendação por meio da constituição de uma Comissão – situada na Câmara de Política Social do Governo Federal – para a apresentação de *“uma proposta de estratégia”*. (Ibid: 28). Dentre as recomendações para o cumprimento da recomendação, havia a de *“não criar uma nova burocracia federal e sim integrar o que já existe”*. (Ibid: 29).

As discussões realizadas no âmbito do Conselho do Programa Comunidade Solidária, no entanto, indicam que se passou ao largo da avaliação dessa experiência da Secretaria-Executiva – a Agenda Básica,

focando sua atenção nas questões da inovação e das parcerias. É importante salientar que o Conselho, até onde foi possível apreender, não fez uma avaliação própria e específica da atuação da Agenda Básica.

O Conselho do Programa Comunidade Solidária também não considerou as avaliações e estudos do próprio governo que, tal como vimos no capítulo anterior, apontavam que, embora a Secretaria-Executiva, por meio da Agenda Básica, não tivesse logrado pleno êxito em melhorar a coordenação e a gestão dos programas existentes, ela estaria na direção correta. De acordo com a avaliação realizada pelo IBAM, PNUD e IPEA, já comentada, os programas continuavam a chegar aos municípios de forma descoordenada e sem integração, mas tinham potencial para integrarem suas ações nos municípios, eliminando-se estruturas duplicadas de atuação nos três níveis de governo. A restrição orçamentária dos programas sociais, subordinados à área econômica do governo federal, mesmo que fosse um dos principais entraves ao seu pleno desenvolvimento, constituía-se em um desafio a ser enfrentado, como vimos. Portanto, ainda que com problemas e desafios, a ação da Secretaria-Executiva, de acordo com as avaliações do próprio governo atestavam a adequação da estratégia e a qualidade de sua intervenção.

A discussão no âmbito do Conselho de um novo programa de enfrentamento da pobreza e de indução ao desenvolvimento ocorreu, de fato, à luz dos elementos essenciais que norteariam as ações de uma nova política de desenvolvimento social. “Nova” pois o Conselho avaliava que eram os chamados Programas Inovadores, ao seu cargo, que tinham realmente criado fatos novos e positivos na área social. Em sua 12ª Rodada de Interlocação Política – ocorrida em 25/09/2000⁴⁰, tratou-se dessa nova política de desenvolvimento social. Como produto dessa Rodada, foi elaborado o documento “Um Novo Referencial para a Ação Social do Estado e da Sociedade – Sete Lições da Experiência da Comunidade Solidária” (Cardoso e outros, 2000).

⁴⁰ 12ª Rodada no geral e 4ª Rodada da Gestão 1999-2000 do Conselho do Programa Comunidade Solidária.

Embora não fosse de cunho governamental, o documento era de autoria de importantes membros do Conselho do Programa Comunidade Solidária: Augusto de Franco, Miguel Darcy de Oliveira e Ruth Cardoso, esta Presidente do Conselho.

Esse documento foi estruturado na forma implícita de respostas a questões básicas de um embate de concepções e estratégias de atuação na área social. Ao meu ver, que questões eram essas? As principais questões abordavam: o papel do Estado e da sociedade civil, focalização X universalização, assistência e desenvolvimento social X assistencialismo, e emancipação X dependência (papel do cidadão).

Vejamos as sete teses desse novo referencial, contidas nesse documento.

A primeira tese era “**1. Não há contradição entre dever do Estado e responsabilidade do cidadão**”. Esta tese apoiava-se na avaliação de que a sociedade brasileira transformou-se, tal como expresso no surgimento/crescimento do chamado “terceiro setor” ou sociedade civil organizada (os termos são variados). O enfrentamento da questão social antes relegada exclusivamente ao Estado e até ao Mercado (por meio de iniciativas próprias) deveria agora incorporar a figura da iniciativa privada com fins públicos. Vejamos o que coloca o documento:

“O crescente protagonismo dos cidadãos e de suas organizações na esfera pública é um fenômeno recente e global, contemporâneo da emergência do que vários autores qualificam como uma sociedade mais reflexiva, energizada, inteligente. Não porque seus integrantes sejam pessoas intelectualmente mais bem dotadas e sim porque são constantemente desafiadas a produzir juízos de valor e formular escolhas onde antes havia apenas conformação a um destino pré-estabelecido (Giddens); personalidades flexíveis capazes de se reinventarem e se reconstruírem para fazer frente a novos desafios (Castells); cidadãos capazes de transformar o espaço público num campo argumentativo em que valores e interesses são objeto de deliberação coletiva (Habermas)”. (Cardoso e outros, 2000:8-9)

O Brasil estaria vivendo, também, a emergência de outra sociedade cujo perfil democrático implicava na transformação dos padrões de atuação do Estado. Criticando os que permaneciam avessos a esta nova concepção, alerta:

“Resistências e preconceitos, desconfiança mútua e concepções ultrapassadas estão, no entanto, sendo superadas na medida em que os envolvidos nas ações em parceria se dão conta das vantagens da cooperação. (...) sem que isso implique confusão de papéis nem renúncia a suas identidades próprias” (Cardoso e outros, 2000:9-10).

Embora essa tese envolva questões variadas e complexas, gostaria de destacar que ela englobava a perspectiva de que a sociedade civil, por meio das parcerias com o poder público, poderia assumir uma série de funções sociais, inclusive a prestação direta de atendimento básico às populações demandantes.

A segundo tese dizia **“2. Não há contradição entre políticas públicas e dinâmicas comunitárias, entre oferta de serviços e fortalecimento do capital social local”**. Basicamente, reforçava-se a idéia do caráter complementar necessário do papel da comunidade local no desenvolvimento econômico e social. Foi destacado, primeiramente, o conceito de capital social que envolve a inversão da “passividade receptora” de programas estatais pelo estímulo ao desenvolvimento de capacidades das pessoas e comunidades para atuarem na melhoria da qualidade de suas próprias vidas. Dessa forma, as iniciativas governamentais teriam de atuar, também, para fortalecer as “capacidades locais”, refletidas em seus níveis de capital humano e associativismo. Daí a mudança apontada, por exemplo, na figura do voluntariado: a transformação de seu papel de filantropia para o de indutor do desenvolvimento social.

A terceira tese dizia que **“3. Não há contradição entre políticas de alcance universal e políticas focalizadas”**. O texto faz referência à polarização entre defensores de políticas universais por um lado e de políticas

focalizadas por outro, e conclui que a discussão estaria colocada em termos incorretos, defendendo a utilização de uma combinação de políticas universais e focalizadas no enfrentamento da questão social.

A próxima tese afirmava que **“4. Não há contradição entre políticas assistenciais e políticas de indução ao desenvolvimento”**. Considerava-se que políticas que compensassem defasagens de inserção no processo de desenvolvimento, ainda que necessárias, são insuficientes. Essas políticas deveriam ser aplicadas buscando a promoção do capital humano e social, para que possibilitassem a emancipação das pessoas em “situação de desvantagem”. Na verdade, fazia-se a contraposição entre uma nova assistência social, de caráter emancipatória em um contexto de desenvolvimento social, e políticas assistencialistas, cujas ações não seriam capazes de romper com os determinantes das condições de exclusão social.

A quinta tese dizia que **“5. Não deve haver contradição entre política econômica e política social”**. O destaque nesse ponto era a não existência de uma relação direta entre crescimento econômico e desenvolvimento social, já que, segundo os autores, o Brasil mesmo apresentando o maior crescimento econômico entre todos os países no século passado, não desenvolveu seu capital humano e social. Isso corroboraria a tese de que crescimento econômico por si só não garantia a melhoria da qualidade de vida da população como um todo e nem reduzia as desigualdades entre as camadas sociais. O texto alertava ainda que a existência de um “ambiente macroeconômico favorável” era fator imprescindível para que políticas sociais de enfrentamento da pobreza pudessem ser bem sucedidas⁴¹, e que, em princípio, não deveria haver uma incompatibilidade entre a política econômica e a política social. O pano de fundo dessa tese traz os conflitos entre os objetivos

⁴¹ Segundo o documento: “Inflação elevada e estagnação econômica agravam a pobreza e a desigualdade social. Por exemplo, no período de 1981 a 1989, segundo dados das PNADs e adotando-se os critérios de pobreza da CEPAL, o número de pobres cresceu 51,9 milhões para 62,7 milhões e a concentração de renda medida pelo Índice de Gini, considerados os rendimentos totais, passou de 0,583 para 0,647”. Mais à frente, o documento pondera que, com o programa de estabilização econômica, o Plano Real, “(...) no período de 1993 a 1998, correspondentemente, a pobreza também caiu de 59,4 milhões (41,7%) para 50,1 milhões (32,7%)” Porém “(...) o Índice de Gini ficou quase estacionário: entre 0,603 (1993) e 0,601 (1998). Aliás, tal indicador permanece praticamente inalterado nas últimas duas décadas”, Cardoso e outros, 2000:21.

de estabilidade e de crescimento econômico, e sobre o “tipo” de crescimento econômico desejado.

A tese seguinte dizia que **“6. Não há caminho único nem receita infalível para superar a pobreza no Brasil”**. Segundo os autores, dada a complexidade da realidade social brasileira, não existiam “plano mágico” nem “medida milagrosa” para o equacionamento da questão da pobreza. As críticas eram dirigidas aos programas de transferência de renda às pessoas e às tradicionais “cestas de ofertas”. Programas com esse perfil, baseados meramente na transferência de recursos, não incorporariam outras dimensões do combate à pobreza, não sendo, portanto, sustentáveis. Transferir renda sem contrapartidas de elevação de capital humano e social, incorporação e capacitação dos seus principais operadores e beneficiários em sua gestão *“têm, em geral, levado a impasses e gerado novos problemas”* (Cardoso e outros, 2000:25). Vejamos o que dizem os autores:

“(…) É necessário entender que questões de tal magnitude e complexidade, como a da recalcitrância da pobreza e da desigualdade em sociedades contemporâneas como a brasileira, não podem ser resolvidas com velhas fórmulas. Propostas centralizadas, baseadas em planos de transferência direta de recursos têm, em geral, levado a impasses e gerado novos problemas. Não nos referimos apenas à idéia, equivocada ao nosso ver no caso do Brasil e talvez mesmo em todos os casos, mas de resto sempre discutível, de que é possível erradicar a pobreza por via da distribuição de renda, por intermédio de medidas compensatórias e unicamente a partir do Estado, com a transferência direta de recursos financeiros públicos para pessoas e instituições públicas e privadas, e sim ao próprio conceito mesmo de erradicação da pobreza a partir da transferência direta de recursos, **sem exigir contrapartidas de elevação de capital humano e social, sem incorporar os seus principais operadores e beneficiários na sua gestão, nem os capacitar para tanto** (...) Programas do tipo ‘cesta de ofertas’, de cima para baixo, que não ensejam a formação de capacidades permanentes por meio das quais os mais pobres consigam reunir condições de andar com suas próprias pernas, não podem levar a nenhum tipo de desenvolvimento humano e social sustentável”. (Cardoso e outros, 2000:25-26).

A última tese, a partir da experiência do Conselho do Programa Comunidade Solidária, afirmava que **“7. Compartilhar com a sociedade as**

tarefas de formulação e implementação de uma estratégia de desenvolvimento social não é apenas uma possibilidade, mas uma necessidade, na sociedade contemporânea". Fechando as teses anteriores, afirmava-se a necessidade de criar e desenvolver novas instâncias institucionais para as novas relações de parceria entre Estado, Mercado e Sociedade.

"A incorporação de organizações da sociedade em novas instâncias de diálogo e participação condiz com seu papel estratégico no novo tipo de sociedade que está surgindo, no qual Estado, Mercado e Sociedade Civil compõem três esferas autônomas (porém interligadas e que se influenciam mutuamente) da realidade social, cujas relações devem ser regidas por novas normas". (Cardoso e outros, 2000:29).

Segundo o texto, havia determinados ambientes e questões nas quais não caberia a intervenção do Estado. Desta forma, é bom que se esclareça, o documento alertava para que não cometêssemos o erro de que o papel do chamado Terceiro Setor seja o de complementar a ação em áreas atendidas pelo Estado. O que se requeria era que o Terceiro Setor ocupasse o papel do público não estatal em áreas que, como dizem os autores, não caberia a participação exclusiva do Estado nessa nova sociedade. Esta atuação da sociedade civil seria indispensável para que novos recursos fossem mobilizados na busca do desenvolvimento econômico e social. Isto porque:

"A ação pública da Sociedade Civil é capaz de mobilizar recursos, sinergizar iniciativas, promover parcerias em prol do desenvolvimento humano e social sustentável, de uma forma que o Estado jamais pôde ou poderá fazer". (Cardoso e outros, 2000:29-30).

A sociedade civil, portanto, seria capaz de mobilizar mais recursos, financeiros, humanos e sociais, e aplicá-los melhor, de forma a potencializar, inclusive, a ação estatal⁴².

⁴² De acordo com os autores: "(...) se não fosse, por exemplo, o olhar das organizações da Sociedade Civil que trabalham com os portadores do vírus HIV, o Estado brasileiro não teria hoje uma das melhores políticas do mundo de enfrentamento da AIDS", Cardoso e outros, 2000:31.

O documento concluía:

“Por todas essas razões, acreditamos que existem motivos objetivos muito fortes, que favorecem o estabelecimento desse novo referencial para a ação social, inspirado pela experiência do Conselho da Comunidade Solidária e de muitos outros atores, públicos e privados.

No plano global: a emergência da chamada sociedade-rede, a expansão de uma nova esfera pública não-estatal, a mudança do padrão de relação Estado-Sociedade, a crise do Estado-nação e a falência do estatismo como ideologia capaz de servir de referencial para a ação o século XXI

No plano nacional: a rápida transformação da sociedade brasileira, com o surgimento de novos atores sociais que são, ao mesmo tempo, sujeitos políticos, nos marcos de um regime democrático que, apesar de todos os percalços, se aprofunda e se consolida no Brasil”.
(Cardoso e outros, 2000:35).

As discussões sobre DLIS - nas Rodadas de Interlocação Política no âmbito do Conselho - foram orientadas pelos princípios explicitados e sistematizados no documento acima exposto, o qual consolidava uma nova concepção de enfrentamento da questão social, em especial da pobreza. Esta nova concepção esteve presente e ganhou densidade no programa que passou a ser executado pela Secretaria-Executiva do Programa Comunidade Solidária. Essa mudança representou, portanto, mais que a mera substituição de estratégias de enfrentamento da pobreza: representou a mudança de sua concepção, seu estilo e seu tipo de intervenção.

Em meados de 1999, a Secretaria-Executiva deixou de atuar baseada na estratégia da Agenda Básica – de coordenação e articulação dos programas públicos - passando a executar um programa de indução ao desenvolvimento local, o Programa Comunidade Ativa, com ênfase na parceria entre Estado e sociedade. De acordo com a Rede DLIS:

“(...) foi necessário dar um salto qualitativo, de modo que ela deixasse de ser um instrumento de apoio ao município, priorizado pela sua condição de pobreza, para ser uma instância indutora e parceira do município, na alavancagem do seu desenvolvimento, fortalecendo sua gestão para que a própria localidade, com maior autonomia, pudesse responder aos desafios de superação da pobreza. A nova estratégia consistia, basicamente, em implementar o DLIS por meio de um programa federal de indução ao

desenvolvimento local, que foi chamado de Comunidade Ativa, a ser operado em parceria com os governos estaduais, com os governos municipais e com o Sebrae”.⁴³

A Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) Comunitas, “herdeira” da rede de Programas Inovadores do Conselho do Programa Comunidade Solidária⁴⁴, afirmava que:

“A Comunidade Solidária promove, no início do segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, uma verdadeira **‘refundação’**. Com a legitimidade de quem já havia mostrado a que veio, com a experiência de quem já tinha resultados concretos para mostrar e com o respeito da opinião pública, era o momento de **se livrar de velhas heranças**, de avançar ainda mais nas inovações. A primeira providência foi corrigir os **equivocos institucionais** do início e redesenhar o perfil institucional da Comunidade Solidária. Na nova etapa, **por iniciativa do conselho**, o Programa Comunidade Solidária vai passar por uma **completa reformulação**. Como resultado do debate em três rodadas de interlocução nasce o Programa Comunidade Ativa: uma estratégia de indução ao Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável (o chamado DLIS) em localidades pobres do interior do país por meio da convergência e da integração das ações de governo em todos os níveis, e da *parceria* com a sociedade. Na Comunidade Ativa, o mais importante passa a ser **fortalecer as capacidades de pessoas e comunidades**, para atuar como agentes de processos sustentáveis de desenvolvimento de dentro para fora e de baixo para cima. São introduzidas também alterações na composição do Conselho. Coerente com a ênfase na mobilização dos cidadãos, a sociedade civil ganha mais espaço – de 21 representantes, passa a 27 – e diminui a presença dos Ministros de Estado – de 10, passam a apenas quatro. O **Conselho abandona de vez o papel de instância de apoio a um programa governamental e investe no fortalecimento de suas próprias estratégias de ação**”. (grifos nossos).⁴⁵

Para o governo, tratava-se de um “passo adiante”:

⁴³ Ver www.dlis.org.br

⁴⁴ Em 2000, preocupados com a possibilidade de descontinuidade dos Programas Inovadores devido a uma futura mudança de governo, e preocupados também com sua sustentabilidade e autonomia, optou-se por criar-se, no Rio de Janeiro, a OSCIP Comunitas, para implantar e animar a RedeSol dos Programas Inovadores com “a determinação de investir na implantação e consolidação de uma rede interligando os projetos e programas promovidos e apoiados pela Comunidade Solidária – RedeSol”. Ver www.comunitas.org.br

⁴⁵ Ver: <http://www.comunitas.org.br>

“O programa Comunidade Ativa é uma estratégia inovadora de combate à pobreza e de promoção do desenvolvimento no país, um passo adiante na política social já desenvolvida pelo Comunidade Solidária. Lançado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso em julho de 1.999, o programa aposta no desenvolvimento local, integrado e sustentável como alternativa para reduzir os problemas sociais e econômicos de localidades mais pobres. A novidade do Programa Comunidade Ativa é que as ações de desenvolvimento são decididas pela própria população, rompendo com as práticas assistencialistas e programas impostos de redução da pobreza. A partir de uma ampla mobilização popular, os próprios municípios identificam suas vocações, necessidades e montam sua lista de prioridades. Num esforço coletivo inédito, todos (governo federal, governos estaduais, prefeituras, iniciativa privada e entidades não governamentais) executam as ações respeitando a realidade de cada município”.⁴⁶

Nas passagens anteriores, destacamos que houve uma profunda reformulação na ação da Secretaria-Executiva do Programa Comunidade Solidária. Se, por um lado, falou-se em refundação, correção de equívocos e passo adiante, por outro havia também uma perspectiva de complementaridade presente nas discussões. Em princípio, adotar uma estratégia de DLIS deveria complementar o esforço de articulação e coordenação dos programas em nível federal – Agenda Básica, tal como destacamos em uma das propostas apresentadas pelos Interlocutores das Rodadas de Interlocação Política que discutiram o DLIS.

No entanto, desde o lançamento do Programa Comunidade Ativa, em julho de 1999, essa perspectiva foi abandonada. Da complementaridade, restou apenas a estratégia de DLIS. Ainda que, como vimos, não tenha havido um esforço de avaliação da Agenda Básica por parte do Conselho, nada indicava que promover uma estratégia de DLIS fosse incompatível com a manutenção daquela. Mas, já na sua criação, o Programa Comunidade Ativa

⁴⁶ Ver: http://www.presidencia.gov.br/estr_02/SecExec/OqueCA.htm. Também o “Avança Brasil” já apontava que uma das ações necessárias para que se avançasse no combate à pobreza, fome e exclusão social, era ampliar as experiências de desenvolvimento local realizadas no período 1995-1998, ainda que, para tal, não cogitasse a reformulação da Agenda Básica: “multiplicar as diversas experiências de desenvolvimento local integrado e sustentado, tais como a do programa Comunidade Solidária - que focaliza um conjunto básico de programas sociais nas áreas geográficas e grupos sociais mais carentes – as do Banco do Nordeste do Brasil e da Agenda 21 Local. Aproveitar as potencialidades locais para aumentar as oportunidades de trabalho e de obtenção de renda da população, mediante ações integradas de desenvolvimento” (Cardoso, 1998:13).

promoveu uma radical mudança na ação e na estrutura⁴⁷ da Secretaria-Executiva para sua implementação. Vejamos o que foi o Programa Comunidade Ativa.

2.3. O PROGRAMA COMUNIDADE ATIVA: UMA ESTRATÉGIA DE INDUÇÃO AO DESENVOLVIMENTO LOCAL, INTEGRADO E SUSTENTÁVEL

É importante esclarecer que a visão e os conceitos aqui apresentados do Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável (DLIS) e do Programa Comunidade Ativa (PCA) foram construídos a partir do trabalho de alguns conselheiros que se propuseram a formalizar o seu embasamento teórico, em especial por parte do Conselheiro Augusto de Franco.

2.3.1. A CONCEPÇÃO DO PROGRAMA COMUNIDADE ATIVA

O Programa Comunidade Ativa era entendido como uma estratégia de indução ao Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável. Vejamos suas concepções gerais e sua compreensão do enfrentamento da pobreza.

Em primeiro lugar, compreendia-se por local a delimitação do espaço em que se daria o processo de desenvolvimento: poderia ser uma cidade, um bairro, uma vila, um conjunto de cidades, uma microrregião. Este tipo de identificação não necessariamente remetia à idéia de “grande” ou “pequeno” e, sim, à delimitação, em primeiro lugar, do da atuação de projetos de DLIS. Em segundo lugar, no entendimento de Franco (1995), o local também remetia à idéia de comunidade, pois o desenvolvimento local:

“(...) troca a generalidade abstrata de uma sociedade global configurada à semelhança ou como suporte do Estado (como é o caso das chamadas sociedades de massa) pelas particularidades

⁴⁷ A Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária, de 1995 até final de 1998, teve à frente Ana Maria Peliano, técnica do IPEA. Sua saída ficou marcada pela mudança de orientação da atuação da Secretaria-Executiva, que migrou da “Agenda Básica” para o Programa Comunidade Ativa. A discussão em torno desta mudança nos interessa na razão do surgimento, no nível federal, da estratégia do Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável e sua implementação através de projeto-piloto a partir de 1999 e sua expansão em 2001. Não cabe aqui, a questão político-partidária, se existente, que motivou esta mudança.

concretas das múltiplas minorias sociais orgânicas que podem projetar...(endogenamente) futuros alternativos para a coletividade e, sobretudo, antecipar estes futuros alternativos para a coletividade e, sobretudo, antecipar estes futuros em experiências presentes". (Franco, 1995).

O local, portanto, nos remete à idéia de particularidade, de potencialidade e de identidade. Em suma, era a delimitação geográfica e comunitária, não necessariamente a delimitação política tradicional das esferas administrativas de governo, para o desenvolvimento de projetos de DLIS.

As estratégias de DLIS, em sua maior parte, buscariam identificar as "múltiplas dimensões do desenvolvimento". De acordo com essa concepção, as atividades econômicas, centro do paradigma de desenvolvimento até alguns anos atrás, eram uma dimensão importante, porém não única.

Qualquer estratégia de desenvolvimento em uma localidade pobre tinha de levar em conta todas as dimensões que estavam envolvidas naquela sociedade: não havia como tratar das questões econômicas sem tratar das questões sociais, ambientais, culturais, mesmo porque elas eram interligadas e interdependentes. Desenvolver economicamente o local implicava em desenvolver as pessoas, suas organizações e qualidade de vida, dimensões sem as quais, o desenvolvimento não se sustentava, pois era feito de "fora para dentro" e eram as pessoas, suas associações, seu amadurecimento social que poderiam conduzir todo e qualquer processo de desenvolvimento nesta localidade.

A integração das dimensões envolvidas em um processo de desenvolvimento requeria que a comunidade fosse capaz de identificar potencialidades e, assim, desenvolver uma organização de trabalho, construir parcerias internas e externas, fiscalizar e debater com o Estado que conhecia, no caso as prefeituras. Ser, portanto, o principal ator condutor deste processo.

Assim, somente com o trabalho voltado para todas as dimensões da vida social, poder-se-ia falar em geração de sustentabilidade do desenvolvimento local.

O que seria, afinal, Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável? Segundo o Documento de Referência do Programa Comunidade Ativa (1999), parafraseando o documento do Conselho, já citado, DLIS era o:

“(...) processo de promoção do desenvolvimento através de parcerias entre Estado e sociedade, no qual ocorrem ações multissetoriais integradas, convergentes numa dada localidade, segundo uma metodologia que prevê, no mínimo: capacitação para a gestão; diagnóstico e planejamento participativos; articulação da oferta pública de programas com a demanda social da localidade; monitoramento e avaliação; fomento ao empreendedorismo e criação de uma nova institucionalidade participativa”. (Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária, 1999:1).

Segundo Franco (2000b), as definições de DLIS são variadas. Mas, o que importava, fundamentalmente, era que se tratava de uma metodologia, *lato sensu* e, portanto, era possível identificar processos de indução ao DLIS por meio de um “cardápio” que contemplasse as ações necessárias para o desenvolvimento. Segundo o autor:

“Do nosso ponto de vista este cardápio deveria contemplar: a capacitação para a gestão local; a criação de uma nova institucionalidade participativa (conselho, fórum, agência ou órgão similar, de caráter multissetorial, plural e democrático, encarregado de coordenar o processo de desenvolvimento na localidade); diagnóstico e planejamento participativos; a construção negociada de uma demanda pública da localidade (em geral materializada na forma de uma agenda local de prioridades de desenvolvimento); a articulação da oferta estatal e não-estatal de programas e ações com a demanda pública da localidade; a celebração de um pacto de desenvolvimento na localidade (ou similar, tendo por base a agenda local pactuada); o fortalecimento da sociedade civil (por meio do estímulo à ação cidadã, do apoio a construção de organizações sem fins lucrativos, sobretudo de caráter público, da celebração de parcerias entre os poderes constituídos e tais organizações e da promoção do voluntariado); o fomento ao empreendedorismo (por meio da capacitação, do crédito e do aval para impulsionar e apoiar a criação e o desenvolvimento de novos negócios sustentáveis, com fins lucrativos mesmo); e, a instalação de sistemas de monitoramento e avaliação”.(Franco, 2000b:160-161).

Este “cardápio” constituiu-se, de fato, nas bases da metodologia do Programa Comunidade Ativa, reafirmando as teses do novo referencial de ação para a área social.

2.3.2. A POBREZA E SEU ENFRENTAMENTO

De acordo com essa concepção de DLIS, a pobreza era expressão da insuficiência do desenvolvimento de três formas de capital: o capital humano, o capital social e o capital empreendedor. Franco (2000a e 2000b) afirmava que a pobreza tinha que ser compreendida nesse sentido, ampliando-se seu conceito para além da dimensão da renda.

Franco (2000a) afirma que:

“O desenvolvimento local é um modo de promover o desenvolvimento que leva em conta o papel de todos esses fatores para tornar dinâmicas potencialidades que podem ser identificadas quando olhamos para uma unidade socioterritorial delimitada”. (Franco, 2000a: 31).

Para o autor (Franco, 2000b), baixo nível de capital humano:

“(…) significa pouco desenvolvimento humano, pouca possibilidade e pouca capacidade de os indivíduos compreenderem e se engajarem em processos políticos, econômicos e sociais por meio dos quais possam transformar a realidade em que estão inseridos, contribuindo para a sustentação do crescimento dos outros fatores de desenvolvimento” (Franco, 2000b: 41).

O capital social refletiria o grau de organização de uma comunidade: a boa relação de associativismo, cooperação e confiança constituiriam um dos fatores imprescindíveis para o bom andamento de processos de DLIS.

Franco (2000a) apontava que *“baixos níveis de capital social indicam baixos níveis de desenvolvimento social. Faz diferença se temos uma sociedade, como a italiana, entrelaçada na sua base por miríades de instituições de opinião e interesse, ou se temos uma sociedade, como a*

romena, incipiente do pontos de vista organizacional. Esta diferença é de capital social". (Franco, 2000a: 38).

O quadro a seguir sistematiza as definições das formas de capital e os indicadores que as expressam.

QUADRO 9 – CAPITAL HUMANO, SOCIAL E EMPREENDEDOR PARA O COMUNIDADE ATIVA

Capital	Descrição	Indicadores
Capital Humano	Relacionado com o conhecimento, o <i>know-how</i> e a capacidade de criar e recriar. Envolve dimensões como a saúde, a instrução, a cultura, a pesquisa	Expectativa de vida, mortalidade infantil, taxa de analfabetismo, média de anos de escolaridade, etc.
Capital Social	Refere-se aos níveis de organização da sociedade	Envolvimento da população com as organizações sociais e os recursos alocados por elas.
Capital Empreendedor	Relaciona-se com a riqueza monetária e o acesso à propriedade e à renda	Número de pequenas empresas, pessoas envolvidas e os recursos alocados por ela.

Baseado em FRANCO (2000b).

Segundo Franco (2000b), programas que não contemplassem ações nessas dimensões do desenvolvimento, estariam destinados ao fracasso. Contemplar apenas a dimensão da insuficiência de renda em programas de enfrentamento da pobreza seria equivocado:

“A renda não deve ser um fim, mas um meio - um dos meios – para que as pessoas possam desenvolver plenamente suas potencialidades, como capacidades atuais. **As pessoas são pobres na medida da sua incapacidade de fazer isso.**

Essa incapacidade se deve a vários fatores, dentre os quais são cada vez mais importantes os níveis de distribuição do conhecimento e do poder existentes numa sociedade. O enfrentamento da pobreza é, nesse sentido, um **problema de capacitação *latu sensu***.

Mas capacitar as pessoas para que elas possam converter renda e outros recursos em capacidades não significa, apenas, ampliar a oferta de educação regular e supletiva e ministrar cursos de treinamento. Significa ensejar a formação de ambientes sociais adequados a uma melhor distribuição do conhecimento e do poder disponíveis “. (Franco, 2000b:234-235).

Mais adiante, continua Franco:

“Enquanto o conhecimento e o poder não forem melhor distribuídos o Brasil permanecerá um país pobre, se entendermos a pobreza como insuficiência de desenvolvimento. Essa distribuição do conhecimento e do poder é condição necessária para a redução das desigualdades sociais e regionais de renda e riqueza que marcam a sociedade brasileira”. (Franco, 2000b:241).

Assim, nessa perspectiva, mais que uma estratégia de enfrentamento da pobreza, ou como parte fundamental dessa estratégia, tratava-se de promover mudanças culturais em busca da emancipação política das comunidades pobres. A lógica da oferta de programas públicos – chamada de práticas tradicionais – era considerada, portanto, equivocada.

A crítica centrava-se nos programas estatais que buscavam responder a problemas que seus formuladores e implementadores - em tese - desconheciam. Mais que isso, tais programas não incorporavam a perspectiva de emancipação local, ou seja, a promoção daquelas formas de capital – humano, social e empreendedor – tal como colocamos anteriormente.

Promover no local capacidades permanentes seria, em princípio, a perspectiva a ser incorporada na lógica dos programas de enfrentamento da pobreza. Por esse prisma, Agenda Básica e Comunidade Ativa eram compatíveis e, mais que isso, esforços que, juntos buscariam, em tese, compatibilizar a oferta pública com a demanda local.

Como vimos, a avaliação do IBAM acerca da Agenda Básica apontava – entre outras coisas - que faltavam diagnósticos locais e que, em termos de controle social especialmente, a comunidade ainda não estava incorporada à sua gestão e acompanhamento. Assim, reforçava-se a convicção de que seria possível incorporar a dimensão que tratava da promoção de capacidades permanentes no local, seja por meio de estratégias de DLIS ou outras formas. Possibilitar o encontro da oferta estatal com a demanda pública local poderia ser um esforço a ser feito, mas, uma vez que aqueles que defendiam o DLIS

consideravam a oferta estatal – tal como feita - equivocada, não foi esse o caminho seguido. Como não houve, até onde foi possível pesquisar, por parte do Conselho do Programa Comunidade Solidária, avaliação específica da Agenda Básica – o esforço de coordenação e articulação dos programas federais – podemos somente supor que, mesmo esse esforço era considerado inadequado ou insuficiente, uma vez que essa perspectiva foi abandonada, como vimos.

Augusto de Franco, em entrevista, afirmou que a lógica da oferta daqueles programas chamados tradicionais seria perversa, uma vez que ela criaria demanda indefinidamente. E isto era equivocado.

“(...) tínhamos que inverter uma lógica: em vez de ser a lógica da oferta, que fosse a lógica do encontro da oferta com a demanda. Cada lugar tem uma demanda e o governo federal manda as coisas de cima, como se fosse oferta. Este estilo de programa é uma coisa que está fadada ao fracasso, ao insucesso. E quanto mais dinheiro você coloca nele, mais você cria demanda porque a lógica da oferta é uma lógica perversa”.⁴⁸

Mas, o que era chamado de lógica da oferta era um componente fundamental da estratégia de DLIS.

“Trata-se de uma estratégia complexa de **convergência e integração de ações**, que só pode ser implementada em parceria com múltiplos atores governamentais e não-governamentais, com **articulação intra e inter-governamental** (dentro de cada nível e nos três níveis de governo) e no longo prazo”. (Franco, 2000b:206) grifos nossos.

Assim, uma vez que se trata de uma estratégia que busca a convergência e a integração de ações no enfrentamento da pobreza – mesmo que estas exijam parcerias entre órgãos públicos e entidades não-governamentais – o aprimoramento dessa articulação intra e inter-governamental era fundamental para seu êxito. E, portanto, a desarticulação e fragmentação das ações de enfrentamento da pobreza – em qualquer âmbito –

seria um limitador de seus efeitos. Assim, neste contexto, como entender o simples fim da Agenda Básica, uma vez que esta tinha justamente esses objetivos?

2.3.3. A EXPERIÊNCIA DO PROGRAMA COMUNIDADE ATIVA

O Programa Comunidade Ativa foi lançado pelo Presidente da República em 02/07/1999, com o objetivo de promover o desenvolvimento social por meio da indução ao DLIS, da capacitação das comunidades carentes para a descoberta de suas vocações e potencialidades e para a elaboração participativa de suas agendas de prioridades, da articulação e da convergência de ações de governo e da celebração de parcerias com a sociedade civil.

À Secretaria-Executiva do Programa Comunidade Solidária coube o papel de ser a instância articuladora para a indução do DLIS nos municípios. Estados e municípios foram sensibilizados para aderirem ao programa por meio de um Termo de Parceria.

Basicamente, podemos estabelecer duas fases do Programa Comunidade Ativa: a primeira fase – ou projeto-piloto – que foi do lançamento do programa em 1999 até o final de 2000; e a segunda fase – ou expansão – que vigorou de 2001 até o final de 2002. A segunda fase foi marcada por uma reformulação do programa, tal como veremos adiante.

Trataremos, a seguir, em suas duas fases, de algumas dimensões do programa tais como o modelo de gestão e seus atores principais, a seleção dos municípios, o funcionamento e os recursos.

O modelo de gestão construído na primeira fase do Programa Comunidade Ativa foi definido, de acordo com o Documento de Referência (1999) do programa, de forma a:

⁴⁸ Entrevista de Augusto de Franco, ver em www.comunitas.org.br

- i. “Favorecer a criação e a manutenção de um ambiente de integração e de contínua troca entre os diversos parceiros”;
- ii. Proporcionar uma maior agilidade na execução das ações;
- iii. Permitir o contínuo monitoramento das ações e a constante avaliação dos resultados; e;
- iv. Facilitar a realização dos ajustes necessários à otimização do processo”. (Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária, 1999:7).

Esse modelo de gestão do Programa Comunidade Ativa contemplava uma rede de articulação em torno de seis atores principais: a Secretaria-Executiva do Programa Comunidade Solidária, o Comitê Facilitador Nacional, a Equipe Interlocutora Estadual, a Equipe Facilitadora Estadual, o Conselho ou Fórum de Desenvolvimento Local e a Equipe Gestora Local.

O quadro a seguir sistematiza o papel de cada uma dessas instâncias.

**QUADRO 10 – O PAPEL DE CADA INSTÂNCIA NO PROGRAMA
COMUNIDADE ATIVA**

INSTÂNCIA	PAPEL
<p align="center">1. SECRETARIA-EXECUTIVA DA COMUNIDADE SOLIDÁRIA</p>	<p>Responsável pela Coordenação Nacional da Comunidade Ativa, articulando com os Ministérios e demais instituições dos governos federal, estaduais e municipais, organismos internacionais, organizações da sociedade civil e empresas privadas que executam ações voltadas ao combate à miséria e à pobreza e à promoção do desenvolvimento a implantação de processos de desenvolvimento local integrado e sustentável.</p>
<p align="center">2. COMITÊ FACILITADOR NACIONAL</p>	<p>Composto pela Secretaria-Executiva e pelo Conselho da Comunidade Solidária, pelos representantes dos programas, ações, projetos e campanhas do governo federal, por representantes de instituições da sociedade parceiras, é uma instância de integração e de construção conjunta do Programa. Tem como responsabilidade articular os diversos parceiros do processo com o intuito de:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Promover a capacitação das autoridades locais e da sociedade local para uma nova forma de gestão do desenvolvimento, acompanhando e avaliando os resultados obtidos e propondo os ajustes necessários; ◆ Buscar a compatibilização das diversas iniciativas de capacitação, promovidas pelo governo federal, em curso nas localidades-alvo; ◆ Integrar a atuação de programas federais em curso, que possuem agentes executores nos Estados e, sobretudo, nas localidades-alvo, constituindo um grupo para este fim; ◆ Integrar a oferta de programas e ações governamentais e não governamentais, de modo a atender a demanda pública priorizada nas Agendas Locais; ◆ Acompanhar e avaliar a implantação da Comunidade Ativa.
	<p>Instância executiva da Comunidade Ativa nas unidades da federação. Coordenada pelo Interlocutor Estadual e composta pelo seu suplente e por um corpo técnico com dedicação exclusiva, esta equipe tem a responsabilidade de animar o processo de implantação do desenvolvimento local, articular as instâncias governamentais e não governamentais e monitorar,</p>

<p>3. EQUIPE INTERLOCUTORA ESTADUAL</p>	<p>continuamente, as ações implementadas. A seu cargo fica definir a estrutura gerencial que melhor atenda à demanda do programa, estabelecendo os elos relacionais entre a Equipe Interlocutora Estadual e a Equipe Facilitadora Estadual. Cabe à equipe:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Criar e coordenar a Equipe Facilitadora Estadual; ◆ Elaborar o portfólio (listagem) de programas e projetos governamentais e não governamentais de nível estadual dirigidos aos municípios; ◆ Fazer um levantamento dos recursos e das ações em curso nas localidades-alvo que tenham relação direta com o processo de DLIS; ◆ Identificar se já existem e quais são os planos de desenvolvimento existentes nas localidades-alvo; ◆ Apoiar as localidades na mobilização inicial do processo de DLIS; ◆ Apoiar e acompanhar a Instituição Capacitadora na sua atuação nas localidades-alvo; ◆ Viabilizar a troca de experiências entre as diversas localidades-alvo do estado; ◆ Integrar o Sistema de Informação Gerencial da Comunidade Ativa; ◆ Conceber e implantar um modelo de gestão estadual compatível com o modelo de gestão nacional da Comunidade Ativa; ◆ Monitorar as ações em curso nas localidades-alvo junto às Equipes Gestoras Locais; ◆ Apoiar a formação do Conselho ou Fórum de Desenvolvimento Local e da Equipe Gestora Local, mantendo estreito relacionamento com estas instâncias e respeitando e valorizando sua autonomia; ◆ Auxiliar as Equipes Gestoras Locais a montar seus Sistemas Locais de Monitoramento e Avaliação.
<p>4. EQUIPE FACILITADORA ESTADUAL</p>	<p>Composta pela Equipe Interlocutora Estadual, pelos representantes de programas, projetos, ações e campanhas dos governos estadual e federal existentes no estado, assim como por representantes de instituições da sociedade parceiras. Cabe à essa equipe:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Buscar a compatibilização das diversas iniciativas de capacitação promovidas

	<p>pele governo estadual em curso nas localidades;</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Integrar a oferta de programas e ações governamentais e não governamentais de nível estadual, de modo a atender à demanda pública priorizada nas agendas locais; ◆ Apoiar o trabalho da Equipe Interlocutora Estadual; ◆ Acompanhar a implantação da Comunidade Ativa no Estado.
<p style="text-align: center;">5. CONSELHO OU FÓRUM DE DESENVOLVIMENTO LOCAL</p>	<p>Instância de coordenação do processo de DLIS na localidade. Seus membros são escolhidos durante o processo de capacitação da Comunidade Ativa, ao final de sua etapa de sensibilização. Essa escolha deverá ser produto de um consenso construído entre as principais lideranças da localidade, participantes da etapa de sensibilização, obedecidos os parâmetros nacionais da Comunidade Ativa, com o auxílio da Instituição Capacitadora e da Equipe Interlocutora Estadual.</p> <p>Os conselhos setoriais de políticas e programas – federais, estaduais ou municipais – presentes na localidade devem participar de suas atividades.</p> <p>Fóruns, Conselhos, Câmaras, Agências ou outros tipos de instâncias colegiadas, participativas e democráticas, porventura já existentes na localidade, podem, excepcionalmente, assumir o papel da instância coordenadora do processo de DLIS, desde que: (i) sejam multissetoriais, congregando os diversos segmentos existentes; (ii) sejam compatíveis com as diretrizes gerais da Comunidade Ativa constantes do presente documento de referência; e (iii) sejam reconhecidos pela Equipe Interlocutora Estadual e pela Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária</p> <p>Cabe ao Conselho ou Fórum de Desenvolvimento Local, sempre em sintonia com o governo local:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Constituir e supervisionar a Equipe Gestora Local; ◆ Elaborar o Diagnóstico Participativo Local com o auxílio da Instituição Capacitadora e da Equipe Interlocutora Estadual;

	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Elaborar o Plano de Desenvolvimento Local com o auxílio da Instituição Capacitadora e da Equipe Interlocutora Estadual; ◆ Integrar a oferta de programas e ações governamentais e não governamentais de nível local, de modo a atender à demanda pública priorizada na Agenda Local; ◆ Elaborar a proposta de Agenda Local; ◆ Promover o Pacto de Desenvolvimento Local e firmar os Termos de Parceria decorrentes; ◆ Mobilizar a sociedade local e promover campanhas de ação cidadã para a implementação da Agenda Local; ◆ Manter a população permanentemente informada das ações do DLIS na localidade.
<p>6. EQUIPE GESTORA LOCAL</p>	<p>Instância pequena, de caráter operativo, que implementa as decisões do colegiado maior. Escolhida pelo Conselho ou Fórum de Desenvolvimento Local, durante o processo de capacitação da Comunidade Ativa na localidade, obedecidos os parâmetros nacionais, com o auxílio da Instituição Capacitadora e da Equipe Interlocutora Estadual.</p> <p>Cabe à esta equipe:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Executar as ações determinadas pelo Conselho ou Fórum de Desenvolvimento Local para a elaboração do Diagnóstico Participativo Local e do Plano de Desenvolvimento Local; ◆ Elaborar o portfólio de programas e ações governamentais e não-governamentais de nível municipal; ◆ Executar as ações determinadas pelo Conselho ou Fórum de Desenvolvimento para a implementação da Agenda Local, articulando os diversos atores, governamentais e não-governamentais, responsáveis por essas ações; ◆ Alimentar o Sistema de Informações Gerenciais da Comunidade Ativa; ◆ Criar um sistema local de monitoramento e avaliação, com o auxílio da Equipe Interlocutora Estadual.

Fonte: Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária, 1999.

Destaque-se que um dos principais parceiros do programa nessa primeira fase era o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE). Nos termos do Documento de Referência do Programa Comunidade Ativa (Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária, 1999), ele atuaria como o “vetor de sustentabilidade econômica”, por meio de um programa próprio especialmente criado para o programa, o Programa Especial de Emprego e Renda - PRODER-Especial:

“É nesse sentido que o Proder-Especial vai aparecer como o Programa do SEBRAE especialmente desenhado para atuar como um vetor de sustentabilidade econômica em processos de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável da política pública do Governo Federal. (...) Nesta nova aliança do Sebrae com o Governo Federal, o Proder-Especial busca despertar e incentivar o empreendedorismo e apoiar os micro e pequenos empreendimentos individuais e coletivos, com o fito de viabilizar novos negócios que gerem empregos ou ocupações produtivas, renda e riqueza, preferencialmente para as populações de localidades com baixo índice de desenvolvimento”. (Pires e outros, 2000).

O SEBRAE apoiaria o esforço de elaboração do Diagnóstico Participativo Local, por meio da designação de um Gestor Local do SEBRAE, especialmente contratado para a tarefa, que seria um dos componentes do Fórum de Desenvolvimento Local. O SEBRAE seria também um potencial “ofertante” para o atendimento das ações da Agenda de Desenvolvimento Local. Como veremos adiante, na segunda fase do Programa Comunidade Ativa, o SEBRAE terá novo papel, sendo alçado ao nível de gerenciamento do programa.

Foi definida uma série de ações preparatórias para a implantação do programa em sua primeira fase, listadas em seu Documento de Referência (1999) e sistematizadas no quadro abaixo.

QUADRO 11 – AÇÕES PREPARATÓRIAS

- Lançamento do Programa pelo Presidente da República;
- Criação do Comitê Facilitador Nacional;
- Entendimentos com os Governos Estaduais;
- Seleção das Localidades-Alvo iniciais;
- Constituição das Equipes Interlocutoras Estaduais
- Capacitação das Equipes Capacitadoras Estaduais

- Criação das Equipes Facilitadoras Estaduais
- Seleção das Instituições Capacitadoras
- Nivelamento das Instituições Capacitadoras
- Montagem do SIG – Sistema de Informações Gerenciais
- Definição dos Indicadores de DLIS
- Montagem do Sistema de Monitoramento e Avaliação

In: Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária, 1999.

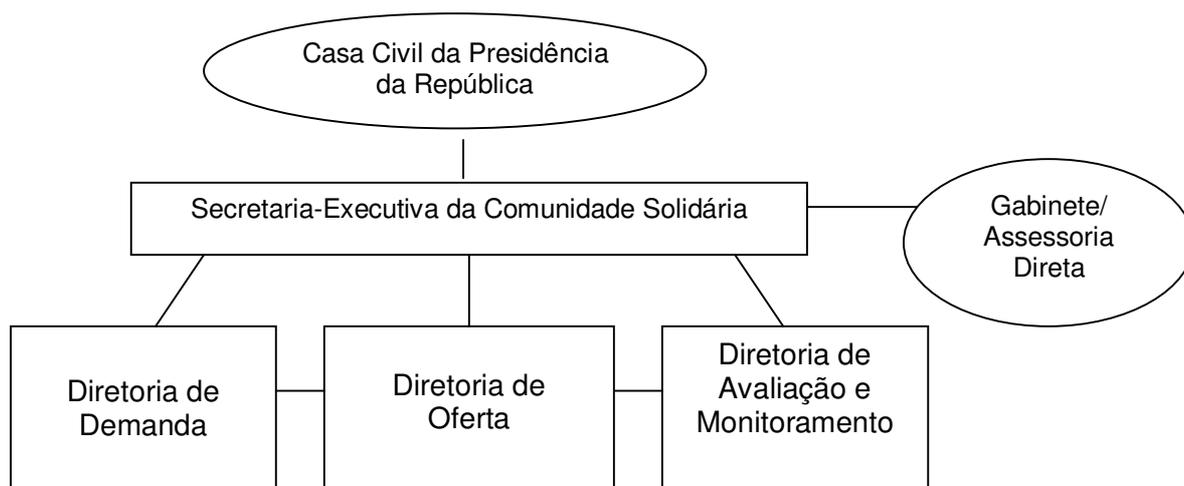
A implantação propriamente do programa contemplava 14 passos seqüenciais, sistematizados no quadro a seguir.

QUADRO 12 – 14 PASSOS DA IMPLANTAÇÃO DO COMUNIDADE ATIVA

1. Mobilização e Convocação dos Atores Locais para a Sensibilização;
2. Início da Capacitação Local com a Sensibilização;
3. Celebração do Termo de Parceria Inicial;
4. Constituição e Capacitação do Conselho ou Fórum de Desenvolvimento Local;
5. Constituição e Capacitação da Equipe Gestora Local;
6. Elaboração do Diagnóstico Participativo Local;
7. Elaboração do Plano de Desenvolvimento Local;
8. Elaboração da Agenda Local;
9. Articulação da Oferta de Programas e Ações Governamentais e Não Governamentais com a Demanda Pública Expressa na Agenda Local;
10. Celebração do Pacto de Desenvolvimento Local;
11. Implantação da Agenda Local;
12. Capacitação para Atividades Finalísticas de Implementação da Agenda Local;
13. Realização da Avaliação de Desempenho;
14. Premiação ou Descredenciamento.

In: Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária, 1999.

A Secretaria Executiva manteve seu papel de articuladora nessa implantação do Programa, em um novo modelo de gestão, como vimos. Mas, houve uma mudança no caráter dessa articulação. Essa mudança estava expressa em sua estrutura, que passou a ter duas diretorias principais: a Diretoria de Demanda, responsável pelo processo de mobilização e capacitação das comunidades, e a Diretoria de Oferta, responsável pela elaboração e manutenção de um portfólio de ações/programas dos parceiros apontados. Havia ainda a Diretoria de Monitoramento e Avaliação, cuja atividade era a produção de informações sobre os municípios e a coleta de dados primários sobre estes, mas que não chegou a desenvolver um trabalho propriamente de monitoramento e avaliação do programa.

DIAGRAMA II

A implantação do programa ocorreu, como vimos, em 158 municípios/localidades selecionadas - pela Secretaria-Executiva do Programa Comunidade Solidária - nessa primeira fase ou projeto-piloto.

Em cada Estado, foram escolhidos cinco municípios, à exceção do Acre, que teve todos os seus 22 municípios selecionados, uma vez que o governo estadual tinha iniciado um programa próprio de DLIS, de Goiás com 12 municípios e do Distrito Federal com três localidades⁴⁹.

Os critérios gerais de seleção para o projeto-piloto⁵⁰ foram o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) <0,5, a existência de, ao menos,

⁴⁹ Ver anexo I.

⁵⁰ Para a expansão do programa, a seleção dos municípios contemplou critérios gerais e adicionais:

- Gerais (obrigatórios)
 1. População total inferior a 50.000 habitantes;
 2. Índice Municipal de Desenvolvimento Humano (IDH-M) menor que o IDH-M regional;
 3. Inexistência de programas de DLIS (Comunidade Ativa, SUDENE, Faz Cidadão, Paraíso Agora e Xingó).
- Adicionais

Além de atender a todos os critérios gerais, os municípios tinham que atender pelo menos um dos critérios abaixo:

 - Existência de programas federais estruturantes: Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar (PRONAF), Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT);
 - Fazer parte Programa Comunidade Solidária (PCS);
 - Participar de iniciativas federais de desenvolvimento regional: Programa Irrigação e Drenagem, Pró-Água;
 - Participar do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI);
 - Participar do programa de Redução da Mortalidade Infantil (PRMI);
 - Estar localizado nos corredores dos Eixos de Desenvolvimento Econômico.

um programa considerado estruturante, tal como o PRONAF ou o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), e o limite populacional de até 50 mil habitantes.⁵¹.

O Programa Comunidade Ativa funcionava da seguinte forma: uma equipe, composta por técnicos da Diretoria de Demanda da Secretaria-Executiva, capacitadores contratados, e representantes da Interlocação Estadual, dirigia-se ao município selecionado e iniciava uma etapa de sensibilização da comunidade e do poder público local.

Várias reuniões eram realizadas para se discutir a estratégia e a metodologia de DLIS, até o momento em que era feita uma grande reunião pública para a constituição de um Fórum de Desenvolvimento Local.

Esse Fórum deveria ser composto pelos mais diversos segmentos existentes na comunidade, abarcando representantes do poder público local, comerciantes e empresários em geral, líderes comunitários, religiosos, estudantes, trabalhadores, dentre outros. A partir de sua constituição, era iniciada a etapa de capacitação desse Fórum para o debate e a confecção de três documentos fundamentais: 1) o Diagnóstico Participativo Local, 2) o Plano de Desenvolvimento Local e 3) a Agenda de Prioridades.

Para a elaboração do Diagnóstico Participativo Local, por meio de metodologia participativa, buscava-se reunir, quando existentes, diversos documentos já elaborados que tratavam da localidade em suas várias dimensões, sua economia e sua população, referentes tanto às suas deficiências e problemas, como às suas potencialidades. Além desses subsídios, a experiência dos membros do Fórum era fundamental para identificar as dificuldades de suas vidas e as possibilidades de melhorias.

⁵¹ Exceções de Araripina-PE, Arapiraca-AL e Rio Branco-AC. De acordo com o Censo do IBGE (2000): Araripina-PE tinha 70.592 habitantes, Arapiraca-AL tinha 251.950 habitantes e Rio Branco-AC tinha 252.800 habitantes. Não encontramos, nos documentos pesquisados, explicações para os casos excepcionais, seja no número de municípios selecionados, seja no limite populacional.

Feito o Diagnóstico Participativo Local, um grande inventário de problemas e potencialidades, era elaborado o Plano de Desenvolvimento Local. O objetivo do Plano era elencar as ações, em todas as dimensões e horizontes temporais, que seriam necessárias para o garantir um processo de desenvolvimento naquele município, incluindo aquelas de cunho econômico, social, ambiental e cultural. O Plano deveria refletir uma visão de futuro daquele município, identificando uma ou mais vocações, que seriam a base do seu desenvolvimento.

O passo seguinte era a elaboração da Agenda Local de Prioridades. A Agenda era composta por uma lista de dez ações⁵², retiradas do Plano de Desenvolvimento Local. Essas ações - constantes do Plano - eram aquelas que a comunidade acreditava serem as principais indutoras de seu desenvolvimento. Como uma ação muitas vezes dependia de ações predecessoras, era necessário apontar, dentre elas, aquelas que deveriam ser as primeiras a ser executadas. O modelo utilizado para a apresentação da Agenda de Prioridades no projeto-piloto do Programa Comunidade Ativa foi o seguinte:

QUADRO 13 – MODELO DA AGENDA LOCAL DE PRIORIDADES⁵³

Objetivo	Ação	Meta	Quantidade	Produto
1				
2				
3				
N				
10				

⁵² O número de ações da Agenda Local de Desenvolvimento foi definido pela Secretaria-Executiva do Programa Comunidade Solidária. Não encontramos nos documentos pesquisados referência aos critérios que o definiram.

⁵³ Elaboração própria. Modelo que vigorou na 1ª fase ou projeto-piloto do Programa Comunidade Ativa.

Cada ação deveria ser precedida de definição de um objetivo. Dessa forma, se o objetivo era “melhorar as condições de saúde do bairro X”, a ação poderia ser “construção do posto de saúde do bairro X”. Haveria a definição de uma meta, no caso do exemplo anterior, a construção de um posto de saúde e algumas definições formais como a identificação da quantidade e do produto final. Era também confeccionada uma Agenda chamada suplente, de igual formato, na impossibilidade de atendimento de alguma ação prioritária da Agenda chamada titular.

A Agenda Local de Prioridades, construída a partir da metodologia acima descrita, seria objeto de negociação com os potenciais parceiros capazes de realizá-la. A ação da Secretaria-Executiva, como vimos, contemplava a capacitação das comunidades para a constituição dos Fóruns e Agendas, por meio da atuação de sua Diretoria de Demanda, e a articulação dos programas/ações dos possíveis “ofertantes”, por meio da Diretoria de Oferta.

Assim, a partir da construção das Agendas Locais de Prioridades dos municípios, a Secretaria-Executiva convocava os representantes dos órgãos federais, estaduais e municipais, para a realização de uma “mesa de negociação”, em geral nas capitais dos Estados correspondentes. Não participavam diretamente das negociações – ainda que pudessem estar presentes na reunião - os membros do Fórum de Desenvolvimento Local, uma vez que sua Agenda Local de Prioridades era apresentada pela Secretaria-Executiva. Na prática, participavam dessas “mesas de negociação” representantes de órgãos federais, estaduais e o SEBRAE local.

A reunião de negociação tinha como objetivo fundamental realizar o encontro das demandas expressas nas Agendas com as potenciais ofertas de programas/ações. Previamente à realização dessas reuniões, as Agendas eram colocadas à disposição dos parceiros para conhecimento e levantamento de programas/ações correspondentes e passíveis de serem ofertados.

Cabe ressaltar que não havia mecanismo formal que obrigasse a efetivação da oferta, ou seja, o atendimento de fato das demandas expressas na Agenda.

Nas mesas de negociação, as ações que obtinham o compromisso de serem executadas por parte dos representantes dos órgãos presentes eram classificadas de “negociadas”. No projeto-piloto, o *status* de “negociada” de 10 ações (entre titulares e suplentes) possibilitava a celebração do Pacto de Desenvolvimento Local, no qual os governos, em seus três níveis, e os demais parceiros, se fosse o caso, assinavam um termo de compromisso de execução daquelas Agendas, conforme a responsabilidade assumida por cada um.

As demandas presentes nas Agendas Locais de Prioridades das 157 municípios/localidades dessa primeira fase do Programa Comunidade Ativa estão sistematizadas no quadro a seguir⁵⁴ por áreas temáticas.

⁵⁴ Não representa a totalidade das ações.

**QUADRO 14 – DEMANDAS PRESENTES NAS AGENDAS LOCAIS POR
ÁREAS TEMÁTICAS (158 PRIMEIRAS LOCALIDADES)**

Áreas	Quantidade	%
Agricultura e Reforma Agrária	846	27.51
Trabalho	285	9.27
Educação	285	9.27
Saúde	230	7.48
Saneamento	229	7.45
Turismo, Comércio e Serviços	186	6.05
Transportes	180	5.85
Meio Ambiente	161	5.24
Assistência Social	131	4.26
Habitação	99	3.22
Energia	84	2.73
Justiça	76	2.47
Outros	283	9.20
Total	3.075	100.00

Fonte: Secretaria Executiva da Comunidade Solidária, 2000, Diretoria de Monitoramento e Avaliação.

Reparemos que as cinco primeiras áreas das ações demandadas pelas Agendas de Prioridades correspondiam às linhas de ação definidas pela extinta Agenda Básica da Secretaria-Executiva do Programa Comunidade Solidária. E eram, fundamentalmente, ações de infra-estrutura social básica. Em princípio, a despeito da elevada relevância das demais áreas, essas demandas indicavam quão elevada era a ausência de aparelhos sociais públicos fundamentais, tais como escolas, postos de saúde, saneamento básico, propriedade da terra e relações de trabalho.

A oferta estatal de programas e ações sociais – ainda que não mais coordenada como nos tempos da Agenda Básica - deveria ser capaz de responder a essas demandas apresentadas pelas Agendas Locais de Prioridades. No entanto, ainda que não existam dados consistentes do monitoramento da execução das ações demandadas, a experiência demonstrou que houve pouca efetividade no cumprimento destas. Uma vez que a Secretaria-Executiva não manteve seu papel – como nos tempos da Agenda Básica - de determinar aos órgãos federais e aos programas executados por eles quais eram os municípios e regiões prioritárias, acompanhar sua execução e pressionar por recursos, dentre outras possíveis razões, podemos afirmar que, em grande parte, foi frustrada a expectativa das comunidades em terem atendidas as ações demandadas.

A frustração pela não execução de muitas ações constantes das Agendas de Prioridades e uma possível desmobilização das comunidades em torno do Fórum de Desenvolvimento Local, implicou em discussões no âmbito da Secretaria-Executiva, sobre as possíveis correções a serem feitas. As reformulações que seriam conduzidas iniciariam uma segunda fase do Programa Comunidade Ativa.

2.4. O PROGRAMA COMUNIDADE ATIVA: AS MUDANÇAS

Como vimos, houve frustração por parte das comunidades pela não execução de grande parte das ações previstas em suas Agendas de Prioridades. Mais que isso, muitas demandas – tratadas como “pedidos tradicionais” – tinham grande dificuldade em serem efetivamente atendidas, uma vez que não vinham de encontro ao que era considerado fundamental por essa estratégia de DLIS: ações e parcerias que contribuíssem para o fortalecimento das capacidades permanentes locais.

A opção por priorizar ações que fortalecessem capacidades permanentes já estava explícita em documento da Secretaria-Executiva:

“Na negociação das Agendas a Comunidade Ativa vai priorizar as articulações inter e intra-governamentais e as parcerias com a sociedade, no atendimento daquelas prioridades que signifiquem **fortalecer o capital humano, o capital social e as iniciativas de novos empreendimentos sociais e econômicos** que gerem desenvolvimento social, disponibilizando instrumentos para que a localidade possa desenvolver as suas próprias potencialidades. Isso tem uma razão muito clara: trata-se de apoiar as localidades para que elas desenvolvam **capacidades mais permanentes**, sem o que nunca conseguirão caminhar com as próprias pernas. Sem isso não pode haver sustentabilidade. Portanto, **não serão priorizadas e terão muito menos chances de serem atendidas na negociação, reivindicações de grandes obras, abertura de estradas, asfaltamento, eletrificação e saneamento “tradicionais”** (Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária, 2000a: 2) (grifos nossos).

No entanto, na primeira fase do Programa Comunidade Ativa, as ações demandadas nas Agendas Locais de Prioridades, retiradas dos Planos de Desenvolvimento Local, em sua maioria, eram justamente essas chamadas de “tradicionais”.

Nessa perspectiva, era necessário compreender o que falhara durante a implantação do Programa, uma vez que as demandas foram consideradas mal formuladas, por não estarem centradas em ações de fortalecimento de capital

humano, social e empreendedor. Tratava-se de uma reflexão importante, uma vez que estava prevista a expansão do Programa até o total de mil municípios.

Houve mudanças no Programa Comunidade Ativa essencialmente no início de 2001, mas que já vinham sendo discutidas e preparadas desde o segundo semestre de 2000. Um grupo composto por membros do Conselho do Programa Comunidade Solidária, da Secretaria-Executiva e do SEBRAE, debateu os resultados obtidos nas 157 localidades do projeto-piloto do Programa Comunidade Ativa e resolveu reorientar o programa, especialmente seu modelo de gestão e sua metodologia. Além disso, foi conferido novo *status* às Interlocações Estaduais transformadas em Coordenações Executivas Estaduais, mediante a solicitação de que fosse definido um plano de ação, designada equipe técnica e disponibilizados recursos mínimos para o acompanhamento do programa. Mas, essencialmente, as mudanças centraram-se na sua capacitação⁵⁵.

Temos poucos elementos para reconstruir o debate de avaliação do projeto-piloto ocorrido. Esse debate não envolveu o corpo técnico da Secretaria-Executiva, apenas sua alta direção. Não há registros – ao menos de nosso conhecimento – do conteúdo das discussões. Pela reformulação ocorrida posteriormente, depreendeu-se que a avaliação considerou tais dimensões: gestão, metodologia e capacitação. Nessas dimensões estão subjacentes a identificação geral desses problemas: má articulação entre os parceiros, os “14 passos” considerados insuficientes para dar conta da complexidade da estratégia de DLIS, e a capacitação centrada na construção da Agenda Local de Prioridades, quando esta deveria ser apenas parte do processo.

A Agenda de Prioridades e as demandas nela contidas, como vimos, da forma como foram encaminhadas foram consideradas listagens de

⁵⁵ No sítio www.dlis.org.br: “Em fevereiro de 2001, foi realizada a primeira avaliação do programa e as falhas observadas na primeira fase começaram a ser corrigidas. Mudou-se, sobretudo, o modelo de gestão. Foram criadas as Coordenações-Executivas Estaduais como braços operacionais do programa nas unidades da Federação”

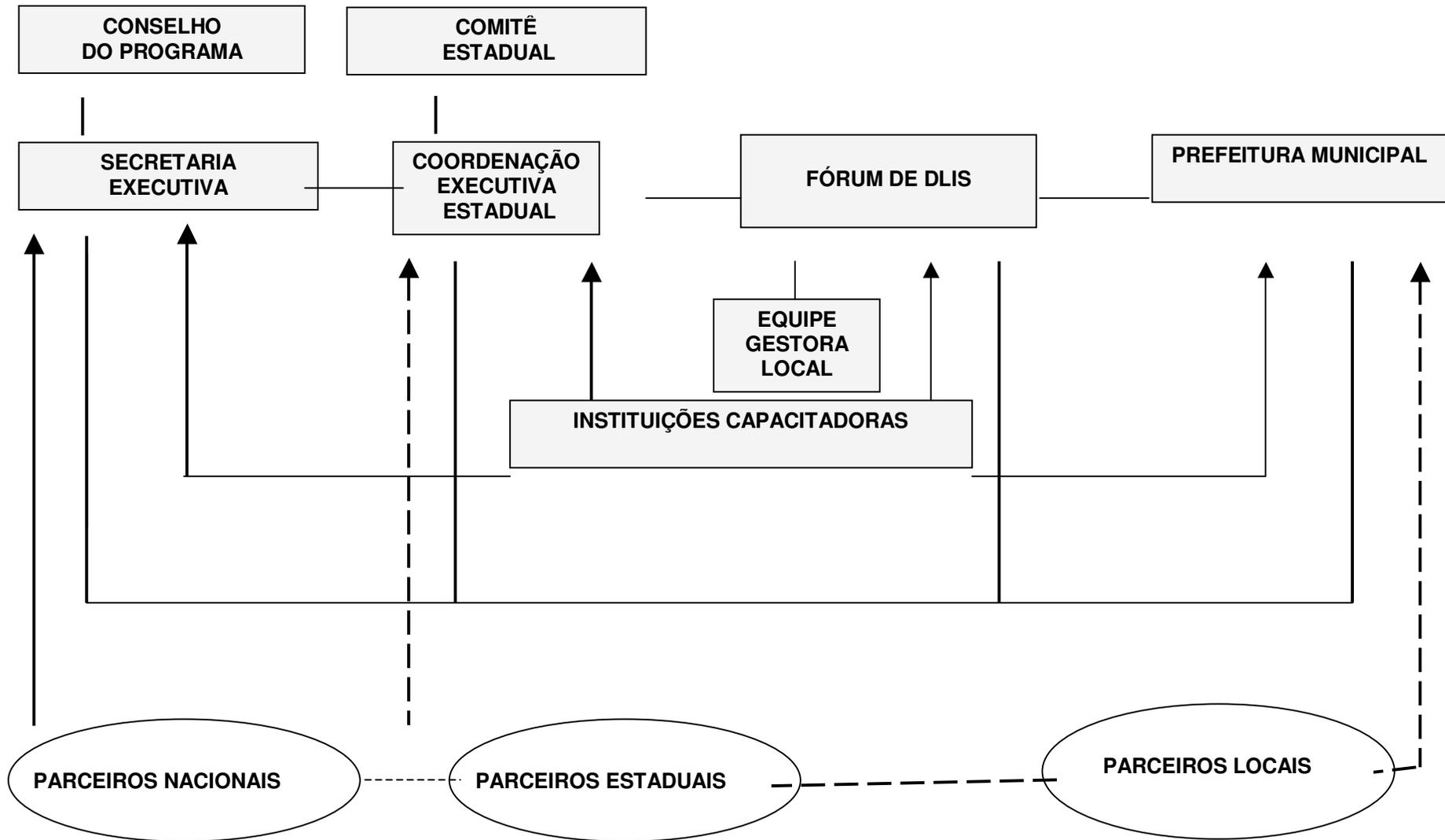
reivindicações “tradicionais”. De acordo com o Balanço do Programa Comunidade Ativa:

“Tratava-se de experiência inédita para todos os envolvidos, o que trouxe dificuldades. Em alguns municípios, durante o processo de capacitação, foram privilegiadas ações que seriam pactuadas mais tarde com os governos. Isso acabou transmitindo à população a idéia de que o **Comunidade Ativa era simplesmente uma lista de pedidos** que seria prontamente atendida pelos governos estaduais e federal.

Além disso, a realização das ações previstas nas agendas exigia um trabalho de parceria entre vários programas de governo, num esforço coletivo de articulação poucas vezes visto no Brasil. Dessa forma, realizar as agendas tornou-se um processo demorado em alguns casos.”⁵⁶

⁵⁶ Ver www.comunitas.org.br - Balanço do Programa Comunidade Ativa

Quadro 15 - Novo Modelo de Gestão do Comunidade Ativa



2.4.1. O NOVO MODELO DE GESTÃO

Em relação às alterações ocorridas na gestão do Programa, o novo modelo de gestão passou a incorporar as seguintes instâncias (Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária, 2001a):

1. Secretaria-Executiva do Comunidade Solidária
2. Serviço de Apoio à Pequena e Média Empresa (SEBRAE)
3. Agência de Educação para o Desenvolvimento (AED)
4. Conselho do Programa
5. Coordenação Executiva Estadual
6. Comitê Estadual
7. Prefeitura Municipal
8. Fórum de DLIS
9. Equipe Gestora Local

Como vemos, houve incorporação de quatro novos atores: o SEBRAE, a Agência de Educação para o Desenvolvimento (AED), o Conselho do Programa e a Prefeitura Municipal. Duas instâncias tiveram seus papéis reformulados: a Interlocução Estadual, agora Coordenação Executiva Estadual⁵⁷; e a Equipe Facilitadora Estadual, agora Comitê Estadual. A Secretaria-Executiva do Programa Comunidade Solidária, o Fórum de DLIS e a Equipe Gestora Local praticamente permaneceram com seus antigos papéis.

Das novas instâncias incorporadas, o SEBRAE tornou-se ator-chave no Programa Comunidade Ativa. Antes, como vimos, por meio do PRODER Especial, era um parceiro que seria o “vetor de sustentabilidade econômica”. Agora, o SEBRAE havia criado, em seu âmbito, a Unidade de Desenvolvimento Local e o Programa SEBRAE Desenvolvimento Local para apoiar programas de promoção de DLIS. Esse programa tinha os seguintes objetivos:

⁵⁷ Foi mantido, no entanto, a figura do Interlocutor Estadual como “*articulador político nas instâncias governamentais e não-governamentais*”. (Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária, 2001a: 18).

- “Despertar e incentivar o empreendedorismo;
- Apoiar e expandir micros e pequenos empreendimentos individuais e coletivos já existentes;
- Indicar novas oportunidades de negócio;
- Criar ambientes favoráveis ao surgimento de novos empreendimentos que gerem empregos ou ocupações produtivas, renda e riqueza para as populações de localidades com baixos índices de desenvolvimento”. (Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária, 2001a: 17).

Além do SEBRAE, outra nova instância foi criada e passou a fazer parte da gestão do Programa: a Agência de Educação para o Desenvolvimento – AED. De acordo com documentos da Rede DLIS, a criação da AED foi resultado de impulsos simultâneos por parte do SEBRAE e do governo federal. Basicamente, o diagnóstico era que haveria uma grande deficiência de ações educacionais voltadas para a melhoria do capital humano, social e empreendedor, principalmente para os habitantes de localidades muito pobres.

Em 5 de março de 2001, após um período de estudos e concepção, a AED foi constituída como programa público do SEBRAE em parceria com o Programa Comunidade Ativa, PNUD e UNESCO e contando com apoio do BID. A AED passaria a conceber e desenvolver produtos educacionais voltados para a estratégia de DLIS, abrangendo, especialmente, os temas empreendedorismo, capital humano e social, gestão e microfinanças. Na fase de expansão ou segunda fase do Programa Comunidade Ativa, as instituições capacitadoras – indicadas pelas Coordenações Executivas Estaduais e pelo SEBRAE - deveriam ser certificadas pela AED para estarem habilitadas a participarem do processo. O curso para multiplicadores de DLIS, de acordo com o reformulado Documento de Referência do Programa Comunidade Ativa, seria *“promovido pela AED em parceria com a Secretaria Executiva, o Conselho do Comunidade Solidária e o SEBRAE Desenvolvimento Local”* (Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária, 2001a: 17).

Foi reservado, assim, para a capacitação, um papel-chave.

“A capacitação é um componente fundamental para a promoção do desenvolvimento e deve ser considerada como um processo sistemático de aprendizado para a gestão local, fundamentando-se

numa relação de aprendizagem interativa entre os sujeitos sociais envolvidos, evitando, assim, uma relação tradicional de repasse de conhecimentos. (...) A capacitação tem, como peça fundamental, os novos paradigmas de políticas públicas e gestão social (...)” (Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária, 2001a: 20-21).

O Conselho do Programa, também nova instância criada e incorporada ao novo modelo de gestão, incorporou parte das funções do extinto Comitê Facilitador Nacional. Esse conselho foi composto “*pela Secretaria-Executiva do Programa Comunidade Solidária, pelo Comitê Executivo do Conselho da Comunidade Solidária, pelo Diretor-Presidente do SEBRAE e pelos demais parceiros formais e estratégicos do programa*” (Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária, 2001a:17). Sua função principal era articular as parcerias estratégicas para promover capacitação de todos os envolvidos no processo, monitorar, avaliar e propor a correção de rumos, caso necessária, do Programa Comunidade Ativa.

A Prefeitura Municipal, antes ausente do modelo de gestão, também foi incorporada. Ela agora possuía *status* próprio, ainda que, já na primeira fase, fosse uma instância fundamental, ainda que não contemplada no modelo de gestão vigente à época.

Por sua vez, os Estados passaram a contar com a Coordenação Executiva Estadual, uma instância executiva que deveria contar com corpo técnico de dedicação exclusiva incumbido do acompanhamento geral do Programa Comunidade Ativa. A Coordenação Executiva Estadual comporia o Comitê Estadual. Esse Comitê tinha como objetivos gerais apoiar a Coordenação Executiva Estadual na implantação do Programa Comunidade Ativa, articular parcerias e programas governamentais e não governamentais para atendimento às demandas das Agendas de Prioridades, assim como compatibilizar as iniciativas de capacitação de iniciativa do governo estadual.

A Secretaria-Executiva permaneceu praticamente com as suas mesmas atribuições, embora agora fosse a responsável pela criação e coordenação do Conselho do Programa e pela promoção – direta e indiretamente - da capacitação de todas as instâncias do processo, em parceria com a AED.

Nesse processo, reestruturaram-se, também, as diretorias da Secretaria-Executiva, embora seus papéis tenham permanecido, basicamente, os mesmos. Em particular, a antiga Diretoria de Demanda transformou-se em Diretoria de Articulação e Monitoramento; e a antiga Diretoria de Oferta transformou-se em Diretoria de Gestão da Agenda. A novidade foi o surgimento da Diretoria de Parcerias, com o intuito de atuar exclusivamente com as potenciais parcerias com entidades da sociedade civil e do setor privado. Foram criadas também – no âmbito da Secretaria-Executiva - a Coordenação de Desenvolvimento de Sistemas, que assumiu algumas tarefas da ex-Diretoria de Avaliação e Monitoramento, e as assessorias de orçamento e divulgação.

2.4.2. A METODOLOGIA DE IMPLEMENTAÇÃO

A metodologia de implementação do Programa Comunidade Ativa foi reformulada. Foram criados os “30 passos” a serem seguidos para tal, reproduzidos no quadro a seguir:

QUADRO 16 – OS “30 PASSOS” DO PROGRAMA COMUNIDADE ATIVA

1. Reunião de articulação dos parceiros do Programa

- Promover a articulação, no município, entre a Coordenação Executiva Estadual do Programa, o Prefeito, a Instituição Capacitadora, o Sebrae Estadual e outros parceiros.
- Apresentar a Instituição Capacitadora e conhecer sua proposta de plano de trabalho.
- Discutir o plano de trabalho e definir as responsabilidades de cada parceiro.

2. Palestras de Sensibilização

- Apresentar à comunidade local o conceito de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável – DLIS.
- Mobilizar e sensibilizar a comunidade local, suas principais lideranças, em especial os Conselhos de políticas públicas existentes, para o engajamento no processo de planejamento e gestão participativa do DLIS.
- Divulgar os objetivos e a metodologia do Programa Comunidade Ativa como uma estratégia do Governo Federal para indução de processos de DLIS em municípios com baixo índice de desenvolvimento.

3. Capacitação sobre DLIS para líderes do setor público

- Reunir as lideranças do setor público local (Prefeito, Vice-Prefeito, Vereadores, Secretários Municipais, diretores de escola, diretor de hospital, outros gestores de organismos do setor público, especialmente os Conselhos de Políticas Públicas existentes) para um aprofundamento conceitual sobre o DLIS, o protagonismo local e o papel do Estado na promoção do desenvolvimento.
- Aprofundar a compreensão sobre o Programa Comunidade Ativa como uma estratégia do Governo Federal para a indução de processos de DLIS em municípios com baixos índices de desenvolvimento.

- 4. Capacitação sobre DLIS para lideranças locais**
 - Reunir as lideranças locais que participaram das Palestras de Sensibilização para um aprofundamento conceitual sobre o DLIS e o protagonismo local na promoção do desenvolvimento.
 - Aprofundar a compreensão sobre o Programa Comunidade Ativa como uma estratégia do Governo Federal de indução aos processos de DLIS em municípios com baixos índices de desenvolvimento.
- 5. Curso “Liderar”**
 - Estimular nas lideranças locais a promoção de mudanças de valores e atitudes pessoais que favoreçam o compromisso com o processo de promoção do desenvolvimento local.
- 6. Capacitação para a formação do Fórum de DLIS**
 - Reunir as lideranças locais que participaram das Capacitações sobre DLIS para discutir e avaliar atitudes, valores e habilidades para a participação em processos e organismos de gestão compartilhada.
 - Definir compromissos, responsabilidades e critérios para escolha dos componentes do Fórum de DLIS.
 - Escolher os componentes do Fórum de DLIS.
- 7. Encontro de instalação do Fórum de DLIS**
 - Aprofundar com os componentes do Fórum a discussão sobre seus compromissos e responsabilidades na promoção do desenvolvimento local.
 - Definir regras de funcionamento, periodicidade de reuniões, estrutura de apoio, parcerias locais e outros requisitos para o funcionamento do Fórum.
 - Definir o Plano de Trabalho para as demais etapas previstas na metodologia do Programa Comunidade Ativa.
 - Definir o Plano de Comunicação para manter a comunidade local informada sobre as atividades do Fórum.
 - Definir compromissos, responsabilidades e critérios para escolha dos componentes da Equipe Gestora Local.
 - Escolher os componentes da Equipe Gestora Local.
- 8. Curso “Líder Cidadão”**
 - Desenvolver conhecimentos e habilidades requeridas pelo processo de planejamento e gestão participativa do desenvolvimento local: participação cidadã, comunicação, organização de reuniões, planejamento e negociação.
- 9. Capacitação da Equipe Gestora Local**
 - Capacitar os membros da Equipe Gestora Local para o exercício de suas atribuições.
 - Treinar os componentes da Equipe Gestora Local para a operação do InformAtiva – Sistema de Informação Gerencial do Programa Comunidade Ativa.
- 10. Realização de Entrevistas**
 - Levantar as principais potencialidades do município e os obstáculos que impedem seu desenvolvimento.
 - Levantar as principais atividades econômicas do setor primário, secundário e terciário.
- 11. Levantamento de dados secundários**
 - Levantar os dados estatísticos mais relevantes sobre o município.
- 12. Levantamento de projetos, programas e ações de outras instituições**
 - Levantar diagnósticos, planos e projetos já elaborados através de outras iniciativas.

- 13. Encontros de segmentos e grupos organizados da comunidade para levantamento de potencialidades**
 - Reunir segmentos e grupos organizados da comunidade para discutirem e identificarem as principais potencialidades do município, em todas as áreas, e os obstáculos ao seu desenvolvimento.
- 14. Oficina de elaboração do Diagnóstico Participativo Local**
 - Reunir e sistematizar as informações levantadas.
 - Organizar um quadro demonstrativo da situação atual do município.
 - Identificar as principais potencialidades do município.
 - Identificar os obstáculos que impedem o desenvolvimento dessas potencialidades.
- 15. Seminário de apresentação do Diagnóstico Participativo Local**
 - Apresentar, discutir e validar, com a comunidade local, o resultado do Diagnóstico Participativo Local elaborado e apresentado pelo Fórum de DLIS.
- 16. Seminário de elaboração da “Visão de Futuro”**
 - Elaborar uma visão compartilhada sobre o futuro desejável para o município.
 - Identificar as vocações do município.
 - Escolher, dentre as vocações, aquela que possa funcionar como eixo ou vetor de orientação do desenvolvimento local.
- 17. Seminário de elaboração do Plano de Desenvolvimento Local**
 - Relacionar, a partir da vocação escolhida como eixo ou vetor de orientação do desenvolvimento local, todas as ações necessárias para a realização da referida vocação.
 - Constituir comitês temáticos ou setoriais de interessados nas ações incluídas no Plano.
- 18. Seminário de apresentação do Plano de Desenvolvimento Local**
 - Apresentar, discutir e validar, com a comunidade local, o resultado do Plano de Desenvolvimento Local elaborado e apresentado pelo Fórum de DLIS.
- 19. Curso “Saber Empreender”**
 - Aprofundar, com os componentes dos comitês temáticos e setoriais, a discussão sobre o perfil e as características do empreendedor.
 - Iniciar o desenvolvimento de habilidades e competências para a elaboração e execução de planos de negócios.
- 20. Seminário de Elaboração da Agenda Local**
 - Escolher, dentre as ações incluídas no Plano de Desenvolvimento Local, aquelas prioritárias para execução pela própria comunidade local, independentemente de parcerias externas (Agenda de Ação Local).
 - Escolher, dentre as ações incluídas no Plano de Desenvolvimento Local, aquelas prioritárias para negociação e pactuação com os parceiros externos mobilizados pelo Programa Comunidade Ativa (Agenda Local).
 - Divulgar a Agenda Local e a Agenda de Ação Local para a comunidade.
- 21. Planejamento e Realização da Primeira Ação da Agenda Local**
 - Capacitar o Fórum de DLIS para o planejamento e execução das ações incluídas na Agenda Local que não dependem de parcerias externas.
 - Estabelecer uma ação que funcione como “Marco Simbólico” e que represente a capacidade da comunidade local de planejar e gerir seu próprio desenvolvimento.
- 22. Preparação para o funcionamento autônomo do Fórum**
 - Preparar o Fórum de DLIS para a negociação e o monitoramento da execução da Agenda Local.
 - Preparar o Fórum para coordenação do processo de DLIS.

- Preparação da saída da Instituição Capacitadora.
- 23. Seminário Regional**
- Reunir representantes de Fóruns de DLIS de municípios de uma mesma micro-região para apresentação de suas Agendas Locais.
 - Criar oportunidades de articulação regional (consórcios de municípios, agências regionais de desenvolvimento, integração de cadeias produtivas etc.).
- 24. Pré-Negociação das Agendas Locais com parceiros do Programa Comunidade Ativa**
- Informar os parceiros do Programa Comunidade Ativa sobre as demandas incluídas nas Agendas Locais.
 - Recolher e sistematizar as ofertas dos parceiros do Programa Comunidade Ativa.
- 25. Realização das Rodadas de Negociação**
- Reunir representantes dos Fóruns de DLIS com representantes dos parceiros do Programa Comunidade Ativa para negociar as ações incluídas nas Agendas Locais.
- 26. Reunião do Fórum de DLIS para apresentação dos resultados da Negociação da Agenda Local**
- Possibilitar aos representantes do Fórum de DLIS que participaram da Rodada de Negociação, informar aos demais componentes sobre o resultado da negociação da Agenda Local para fins de referendo.
 - Elaborar ata de referendo das ações da Agenda Local.
- 27. Solenidade de assinatura do Pacto de Desenvolvimento Local**
- Formalizar o compromisso dos parceiros do Programa Comunidade Ativa com a realização das ações da Agenda Local negociadas e pactuadas.
 - Divulgar para a comunidade a Agenda Local negociada e pactuada.
- 28. Monitoramento da implementação das Agendas Locais**
- Acompanhar a situação de cada item das Agendas Locais.
 - Instruir os Fóruns de DLIS sobre os procedimentos a serem adotados para o acompanhamento das ações negociadas e pactuadas com parceiros do programa.
 - Cobrar dos Fóruns de DLIS a implementação das ações que independem de parcerias externas (Agenda de Ação Local).
- 29. Acompanhamento dos Fóruns de DLIS e dos Comitês Temáticos e Setoriais**
- Oferecer oportunidades de capacitação continuada.
 - Fortalecer o empreendedorismo local.
- 30. Avaliação e Premiação dos municípios com melhor desempenho na promoção do desenvolvimento local.**
- Dar reconhecimento público aos municípios com experiências de êxito na promoção do seu próprio desenvolvimento.
 - Aportar novas ofertas de parceiros externos para fortalecer o processo de desenvolvimento local”

In: Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária, 2001a.

Esses 30 passos representavam, em termos gerais, um desdobramento dos 14 passos da metodologia da experiência piloto. A etapa de sensibilização, por exemplo, incorporou atividades prévias à constituição do Fórum de DLIS,

abarcando, separadamente, líderes do poder público e lideranças comunitárias. Além disso, a elaboração do Diagnóstico Local e do Plano de Desenvolvimento Local também ganharam etapas preparatórias.

Das novidades, destacamos as principais: a primeira era a introdução de três cursos do SEBRAE: o “Liderar”, o “Líder Cidadão” e o “Saber Empreender”. A introdução desses cursos indicava que o SEBRAE teria papel ainda maior na implantação do programa e que, além de vetor de sustentabilidade econômica, contribuiria para a formação política dos membros do Fórum de Desenvolvimento Local.

A reformulação da metodologia por meio da adoção daqueles 30 passos apontava para um reforço - e uma profunda ênfase - no processo de capacitação e formação política. Além disso, tratava-se de elevar o grau de participação dos Fóruns de DLIS e criar as condições para sua sustentação, principalmente após a saída da Instituição Capacitadora da localidade.

A segunda novidade que também destacamos é a introdução da Agenda de Ação Local. Diferente da Agenda de Prioridades – que permaneceu – a Agenda de Ação Local deveria conter aquelas ações que não dependessem de parcerias externas para sua execução, ou seja, aquelas que poderiam ser executadas no âmbito do município pelas próprias capacidades locais. A introdução dessa Agenda de Ação Local refletia o diagnóstico de que o DLIS deveria ensejar o desenvolvimento de capacidades locais e não só buscar junto a parceiros externos as condições para induzir seu processo de desenvolvimento.

Reformulou-se, também, o modelo da Agenda Local de Prioridades. Como vimos, essa Agenda elencava as ações – até o limite de 10 ações chamadas titulares e 10 ações chamadas suplentes – extraídas do Plano de Desenvolvimento Local. Considerou-se que esse modelo não propiciava que as ações formassem, em seu conjunto, um todo coerente. Ou seja, muitas ações que fossem isoladamente executadas não seriam suficientes para que fosse atingido o objetivo traçado.

Foi elaborado, então, um novo modelo de Agenda Local de Prioridades, no qual, reduziu de 10 para 5 as prioridades que poderiam ser definidas. A cada uma dessas cinco prioridades, deveriam ser vinculadas até cinco ações que contribuíssem para o cumprimento dessa prioridade. Portanto, cada Agenda Local de Prioridades – nesse novo modelo – poderia contar com até 25 ações para serem negociadas. Se antes o compromisso era com a execução de dez ações, agora passava a ser com o cumprimento de, ao menos, duas a três prioridades, portanto, um conjunto de ações que variavam entre 10 e 15 ações⁵⁸.

Como exemplo, abaixo reproduzimos, um extrato da Agenda Local e da Agenda de Ação Local do município de Atalaia/AL, cujo Fórum de DLIS definiu o agronegócio como vocação local.

QUADRO 17 – EXTRATO DA AGENDA LOCAL – MUNICÍPIO: ATALAIA/AL

Prioridade	Objetivo	Ação	Unid. Medida	Meta
01 - Fortalecimento da cadeia produtiva da fruta	Fortalecer a cadeia produtiva da fruta (manga, jaca, mamão, acerola, caju, abacate, banana, graviola e goiaba) nos assentamentos Boa fé e São Luís	01 - Qualificação de 200 produtores rurais dos assentamentos Boa Fé e São Luís em implementação de cultivo de frutas.	Produtores qualificados	200
		02 - Capacitação para as associações existentes dos produtores rurais dos assentamentos Boa Fé e São Luís em cooperativismo.	Associações capacitadas	10
		03 - Pavimentação das estradas vicinais para escoamento da produção de frutas e raízes dos Povoados: Ouricuri a Canto e São Pedro, Branca a Boa Fé, Gavião a Brasileiro, Porangaba a São Luis e Timbozinho.	Km Pavimentados	100
		04 - Implantação de 01 micro indústria de beneficiamento da fruta.	Micro-indústria implantada	1

⁵⁸ Ou melhor, até 10 ou até 15 ações, uma vez que cada prioridade poderia conter até 5 ações.

		05 - Aquisição de máquinas e equipamentos (4 tratores de esteira, 4 tratores de arado e sucador, 4 tratores, pá mecânica e 4 carrocerias).	Máquinas Adquiridas	16
--	--	---	---------------------	----

Fonte: InformAtiva (www.comunidadeativa.planalto.gov.br)

QUADRO 18 – EXTRATO DA AGENDA DE AÇÃO LOCAL – MUNICÍPIO: ATALAIA/AL

Prioridade	Objetivo	Ação	Unid. Medida	Meta
01 – Implantação da gráfica e editoração do Jornal FA	Implantar gráfica e editoração do antigo jornal Folha Atalaiense para divulgação da história e notícias da cidade.	01 - Montagem de gráfica específica para o jornal na casa da cultura;	Gráfica	1
		02 - Aquisição de máquinas e equipamentos em artes gráficas: impressora, multilít, guilhotina, chapas, gravadora, computador, gravador de chapas, reparador de chapas, dioxidador, gasolina, querosene, tinta e papel.	Máquinas	10
		03 - Capacitação de 50 jovens do ensino médio para trabalhos profissionais específicos direcionados à implantação da gráfica.	Jovens	50
		04 - Capacitação de 50 jovens do ensino médio em computação	Jovens Capacitados	50
		05 - Capacitação de 50 jovens em atendimento ao cliente.	Jovens Capacitados	50

Fonte: InformAtiva (www.comunidadeativa.planalto.gov.br)

Uma terceira novidade era a busca pela coordenação e articulação de planos e ações presentes nas Agendas em âmbito microregional. O objetivo

era que fossem criadas as condições para que essas ações pudessem ser executadas por meio de consórcios municipais, agências regionais ou integração de cadeias produtivas.

Além disso, o Fórum assumiu explicitamente seu papel de ator relevante nos processos de negociação das Agendas de Prioridades. Além de participar efetivamente dessas rodadas, havia um passo específico, o qual explicitava que os possíveis acordos firmados em torno da execução da Agenda Local de Prioridades teriam de ser apresentados, discutidos e referendados ou não pelo plenário do Fórum de Desenvolvimento Local⁵⁹.

Além das mudanças nos aspectos de gestão e metodologia, concluiu-se a criação, no âmbito da Secretaria-Executiva⁶⁰, de um amplo sistema de informações do Programa Comunidade Ativa, batizado de Informativa, o qual vinha sendo desenvolvido desde a execução da etapa piloto do programa. Esse sistema, que contava com diversos módulos e com diferentes perfis de acesso e gestão, foi uma ferramenta desenhada para ser utilizada pelas três esferas governamentais, demais parceiros e pelos próprios Fóruns de Desenvolvimento Local. Seu objetivo geral era gerar informações gerenciais e indicadores que auxiliassem no monitoramento e avaliação do Programa Comunidade Ativa.

Nele, seria possível, dentre outras coisas, cadastrar os membros componentes do Fórum de DLIS, registrar e consultar as ações constantes de sua Agenda Local, inclusive as ofertas levantadas, negociadas e executadas. As ações poderiam ser cadastradas, validadas e acompanhadas em sua execução, além de analisadas e classificadas, segundo uma divisão por “temas”.

Uma preocupação fundamental dessa reformatação do programa - para evitar a frustração gerada nos municípios do projeto-piloto pela pouca efetividade do cumprimento das ações da Agenda de Prioridades - era com a

⁵⁹ Na primeira etapa do Programa Comunidade Ativa, esse passo existia de fato, ainda que não estivesse contemplado nos 14 passos de implementação do programa.

sua expansão, cuja meta era atingir um total de mil municípios/localidades⁶¹, a partir de 2001, até o final de 2002.

Dada essa preocupação, além da reformatação para a expansão do Programa Comunidade Ativa, elaborou-se, para os 157 primeiros municípios/localidades da primeira fase, um cronograma de recapacitação que pudesse corrigir os erros diagnosticados e dar condições de sustentação a esses Fóruns de DLIS, que poderiam estar desmobilizados com a frustração decorrente do frágil processo de execução das ações previstas na Agenda Local.

Cabe destacar aqui que, em abril e maio de 2001, um grupo de trabalho informal, formado por iniciativa do corpo técnico⁶², procurou encaminhar junto à direção da Secretaria-Executiva do Programa Comunidade Solidária, um processo de avaliação da experiência-piloto do Comunidade Ativa em 157 municípios/localidades que constituíram seus Fóruns de Desenvolvimento Local e produziram seus diagnósticos, planos e agendas. Assumiu-se a seguinte proposta metodológica⁶³:

- “Avaliação individual dos técnicos envolvidos tomando-se como referencial um roteiro padronizado e sistematizado pelo grupo de trabalho;
- Seminário interno baseado no relatório consolidado pelo grupo de trabalho;
- Seminário com parceiros federais a partir de roteiro-padrão;
- Consolidação preliminar dos resultados do processo de avaliação”.

A avaliação individual foi realizada por parte dos técnicos da Secretaria-Executiva a partir de um roteiro padronizado. Mas, quando do passo seguinte - a realização de seminário interno para discussão dos resultados obtidos - a

⁶⁰ O sistema foi construído pelo SERPRO, com a participação de técnicos da Secretaria-Executiva.

⁶¹ Incluídos os municípios/localidades do projeto-piloto. Depois, redefiniu-se a meta para um total de 600 municípios.

⁶² Dentre eles, servidores públicos pertencentes à carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) do Ministério do Planejamento, em exercício na Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária.

⁶³ Documento “Considerações preliminares ao documento *Segunda Fase da Comunidade Ativa* e quanto à atuação dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental cedidos à Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária” – 09/05/2001, elaborado por grupo de trabalho interno.

direção da Secretaria-Executiva decidiu, sem alegação de motivos, não dar prosseguimento a esse processo de avaliação iniciado pelos técnicos.

Dos dados obtidos da primeira etapa dessa avaliação, o retorno dos questionários encaminhados abrangeu quase 90% dos técnicos e gestores envolvidos no programa. Dentre as principais questões levantadas, podemos destacar que 90% dos que responderam consideraram que a articulação com os facilitadores federais não foi satisfatória, enquanto 5% consideraram que ela foi parcialmente satisfatória. Além disso, 54% consideraram que a oferta federal não foi compatível com as demandas locais, 28% consideraram que foram compatíveis e 22% apontaram que foram parcialmente compatíveis.

Quanto às questões específicas sobre os Fóruns de DLIS, observamos que 43% dos técnicos avaliou que seus membros não estavam preparados para a negociação das agendas ou foram conduzidos pelos representantes do poder municipal.

Nas questões qualitativas, listamos abaixo as cinco primeiras observações apontadas quando se questionou quais os aspectos que deveriam ser aperfeiçoados na articulação/parceria com os órgãos federais:

- “1. Ampliar o conhecimento dos técnicos da Secretaria-Executiva sobre a estrutura dos ministérios e sobre os programas de interesse da Comunidade Ativa;
2. Ampliar a participação dos parceiros federais na discussão da metodologia e operacionalização da Comunidade Ativa;
3. Definir claramente os interlocutores/parceiros dos ministérios/órgãos federais, bem como uma metodologia de trabalho;
4. Aperfeiçoar a divulgação da Comunidade Ativa junto aos parceiros federais;
5. Reforçar politicamente o Programa Comunidade Ativa”.

Diferentemente da avaliação que efetivamente resultou na reformatação do Programa Comunidade Ativa, esse processo de reflexão considerava que a articulação com os parceiros – governamentais e não governamentais – não foi exitosa na análise das demandas e, conseqüentemente, em sua execução. Mesmo que o processo de capacitação apresentasse problemas, o grupo

formado pelos técnicos da Secretaria-Executiva não acreditava ser essa a principal questão a ser reformulada.

2.4.3. A EXPERIÊNCIA DA 2ª FASE DO PROGRAMA COMUNIDADE ATIVA

A expansão do Programa Comunidade Ativa – segunda fase – começou em 2001 e, até o final de 2002, o Programa seria implementado em mais 539 municípios. Considerando-se os 157 municípios/localidades da primeira fase, o Programa atingiu um total de 696 municípios, atingindo cerca de 12 milhões de pessoas em todo o país, de acordo com o balanço realizado no documento Comunidade Ativa 1999-2002 (Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária, 2002a).

Uma questão importante na segunda fase do Programa foi a da redução de contrapartida em convênios firmados com o Governo Federal. Como vimos no primeiro capítulo, os municípios abrangidos pela Agenda Básica do Programa Comunidade Solidária tinham isenção de contrapartidas nas transferências voluntárias da União. Uma vez que esse incentivo foi impossibilitado por meio da Lei de Responsabilidade Fiscal, a Secretaria-Executiva negociou a redução dos percentuais de contrapartida, de forma a não prejudicar o conjunto desses municípios. Dos 1.369 municípios da Agenda Básica, 974 não eram participantes do Programa Comunidade Ativa. Ainda assim, a negociação realizada abrangeu o conjunto de municípios desses dois programas⁶⁴. Para os municípios da Agenda Básica, no entanto, estabeleceram-se condições para que terem direito àquela redução de contrapartida⁶⁵, principalmente que criassem programas próprios de DLIS, utilizando a metodologia do Programa Comunidade Ativa.

⁶⁴ Decreto n° 3.794, de 19 de Abril de 2001, já citado na nota 6. Os critérios negociados para os Municípios do Programa Comunidade Ativa foram: municípios com menos de 25 mil habitantes – contrapartida de 1%; municípios com população superior a 25 mil habitantes, mas pertencente às regiões de atuação da ex-SUDAM, ex-SUDENE e Centro Oeste: contrapartida de 2%; municípios com mais de 25 mil habitantes das outras regiões: contrapartida de 4%. Para os demais municípios, não participantes do Programa Comunidade Ativa ou Comunidade Solidária, as contrapartidas devidas eram tal como acima, respectivamente, de 5 a 10%; de 10% a 20%; e de 20% a 40%.

⁶⁵ Portaria n° 01, de 20 de Junho de 2001, já citada na nota 6. Critérios: I – Elaborar e implementar um Programa Municipal de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável, conforme a metodologia do Programa Comunidade Ativa; II – Realizar como parte deste programa uma Agenda Local de Ações Comunitárias, contendo atividades que deverão ser desenvolvidas pela Comunidade Local e Administração Municipal, contando com recursos de iniciativa do Município; III – A Agenda Local deverá

A expansão do Programa Comunidade Ativa ocorreu, como vimos, em 539 municípios de todos os Estados, conforme o quadro a seguir.

QUADRO 19 – MUNICÍPIOS DO PROGRAMA COMUNIDADE ATIVA: 1ª e 2ª FASES

Estado	Pilotos	Expansão	Total
Acre	22	0	22
Alagoas	5	34	39
Amapá	5	9	14
Amazonas	5	7	12
Bahia	5	100	105
Ceará	5	30	35
Distrito Federal	3	5	8
Espírito Santo	5	7	12
Goiás	12	15	27
Maranhão	5	20	25
Mato Grosso	5	11	16
Mato Grosso do Sul	5	22	27
Minas Gerais	5	14	19
Pará	5	30	35
Paraíba	5	20	25
Paraná	5	16	21
Pernambuco	5	22	27
Piauí	5	16	21
Rio de Janeiro	5	9	14
Rio Grande do Norte	5	29	34
Rio Grande do Sul	5	20	25
Rondônia	5	14	19
Roraima	5	5	10
Santa Catarina	5	22	27
São Paulo	5	43	48
Sergipe	5	10	15
Tocantins	5	9	14
TOTAL	157	539	696

In: Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária, 2002a:9.

Em 2002, do total de 539 municípios da expansão, 58% haviam elaborado suas Agendas de Prioridades; destas 28% estavam sendo analisadas. (Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária, 2002a: 26).

conter, no mínimo, os seguintes itens prioritários: a) Redução do insucesso escolar, caracterizado pelo percentual de repetência e evasão escolar; b) Redução do analfabetismo entre jovens de 14 a 24 anos; c) Garantir todas as crianças na Escola; d) Promover e garantir a regularidade do Registro Civil da população municipal; e) Promover e garantir a cobertura vacinal integral para a população de 0 a 6 anos; IV – Colaborar na atualização cadastral da população em situação de risco, atendida pelo PRODEA (Programa de Distribuição de Alimentos).

Além da implantação do Programa Comunidade Ativa – reformulado – em mais 539 municípios, foi feito um esforço de recapacitação dos 157 municípios/localidades do projeto-piloto. Capacitadores foram deslocados para essas localidades com o intuito de retomar os Fóruns de DLIS que, por conta da sensação de frustração de execução de suas Agendas de Prioridades, estavam sendo desmobilizados.

O capacitador teria realizar novas rodadas de mobilização e sensibilização, reconstituir o Fórum de DLIS e retomar os debates que culminaram na elaboração do Diagnóstico Participativo Local, do Plano de Desenvolvimento Local e da Agenda de Prioridades Local. O objetivo dessa reconstituição do processo visava discutir novamente a vocação e a visão de futuro daquela localidade e também elaborar a Agenda de Ação Local, identificando aquelas ações passíveis de execução independentemente de parcerias externas. Tratava-se assim, de focar os debates nas ações que poderiam fortalecer as capacidades permanentes locais.

Em 2002, foi criado o Projeto Comunidade Que Faz, visando dar sustentabilidade aos Fóruns de DLIS, por meio da presença de Agentes de Desenvolvimento que davam ênfase no planejamento e execução de ações locais que independam de parcerias externas. Além disso, esses agentes ensinavam também aos Fóruns de DLIS como *“montar uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), para que o Fórum firme termos de parceria com o governo, organismos internacionais e outras instituições”*. (Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária, 2002a:5).

Em relação aos recursos financeiros, os dados encontram-se sistematizados no quadro abaixo.

QUADRO 20 – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

Ações	Execução Orçamentária e Financeira				Projeto de Lei Orçamento 2003
	2000	2001	2002	Total	
Capacitação dos Gestores Locais nos Municípios-Alvo	5.614.830	5.992.470	5.832.000	17.439.300	5.000.000
Pesquisa de qualidade de vida	897.686	-	-	897.686	-
Avaliação do Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável	-	-	631.500	-	1.000.000
Apoio ao Desenvolvimento de Programas Inovadores	1.526.658	1.822.632	831.000	4.180.290	2.500.000
Apoio a Projetos para o DLIS	436.500	241.201	500.000	1.177.701	-
Formação de Consórcios de DLIS	-	-	-	-	4.000.000
TOTAL	8.475.674	8.056.303	7.794.500	23.694.977	12.500.000

In: Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária, 2002a:37.

Reparemos que, essencialmente, os recursos financeiros foram alocados na capacitação dos gestores-locais nos municípios-alvo, ou seja, na criação e capacitação dos Fóruns de DLIS. Tal como na Agenda Básica, em suas duas fases, o Programa Comunidade Ativa não tinha recursos previstos para a execução de ações próprias, as quais deveriam ser buscadas diretamente junto aos órgãos que as executavam – governamentais e não governamentais.

2.5. O PROGRAMA COMUNIDADE ATIVA: AVALIAÇÕES

Não foi feita uma avaliação oficial dos resultados do Programa Comunidade Ativa. Um esforço de avaliação, no âmbito da Secretaria-Executiva, foi realizado pelas técnicas Dilma Borba e Cleomar Manhas em 2002. Foram visitados 80 Fóruns de DLIS da expansão do Programa em 24 Estados; 8 Fóruns de DLIS da primeira fase que passavam por processos de capacitação; e 4 Fóruns de DLIS do Programa SEBRAE Xingó. Essa avaliação forneceu os insumos necessários que resultaram na dissertação de mestrado da técnica Cleomar Manhas, que vamos agora explorar.

Manhas (2002) analisou o processo de capacitação do programa. Essa avaliação apontou avanços e limitações desse processo. Avanços, ainda que limitados, na iniciativa de capacitar as comunidades para induzir seu protagonismo. Limitações, na incapacidade de induzir processos de desenvolvimento local, em localidades desprovidas de condições mínimas de infra-estrutura econômica e serviços sociais básicos. Vejamos esses aspectos.

O processo de capacitação do Comunidade Ativa foi analisado por Manhas (2002), tendo por foco o processo de educação informal, perguntando se aquela estratégia de DLIS contribuía para o fortalecimento da democracia participativa e, conseqüentemente, para ampliar a qualidade da representatividade. Para tal, Manhas percorreu, de outubro de 2001 a agosto de 2002, 80 municípios em 24 estados da expansão do Programa Comunidade Ativa⁶⁶, aplicando uma metodologia de avaliação do processo de capacitação, que considerou o capacitador, o processo e o Fórum.

Segundo Manhas (2002)

⁶⁶ A autora alega que “não foram visitados os estados do Acre, Bahia e Espírito Santo, além do Distrito Federal. O Acre já havia implantado o PCA em todos os municípios na primeira fase. A Bahia utilizou metodologia diferenciada. O Espírito Santo estava com problemas e atrasou muito a implantação, inviabilizando nossa visita. No Distrito Federal, por não acontecer em municípios e sim em locais com outras características geográficas, não caberia a avaliação com a metodologia proposta”. (Manhas, 2002: 43).

“Criamos categorias que agregam indicadores de avaliação para visualizarmos melhor o capacitador, o processo e o Fórum. Esses indicadores estão demonstrados nas tabelas que se seguem (...)

Os indicadores que compõem essas categorias foram obtidos com o trabalho de campo. O desempenho do capacitador foi avaliado por meio de um questionário e pela observação de sua empatia com os membros dos fóruns, anotados no diário de campo. Além disso, a própria avaliação do fórum quanto à percepção dos conceitos de DLIS constitui uma medida de seu desempenho.

Com relação à maturidade do processo, observamos se a metodologia estava sendo aplicada de acordo com o planejado, se o poder local trabalhava como parceiro, em relação horizontal, ou se aparelhava o Fórum para servir aos seus objetivos políticos, ou ainda, se ignorava o programa e o Fórum. Observamos se os técnicos estaduais, tanto das coordenações executivas estaduais, quanto dos Sebraes estaduais, tinham condições técnicas para realizar a supervisão e fazer monitoramento; e, o mais relevante, qual o grau de organização social dos municípios.

Por último, a tabela sobre a sustentabilidade do Fórum, avaliando a representatividade, indícios de mudanças de comportamento, capacidade de auto-sustentação e protagonismo”. (Manhas, 2002: 46).

A autora destaca a questão da sustentabilidade do Fórum e a correlação existente entre ela, a maturidade do processo e o desempenho do capacitador:

“A principal variável é a sustentabilidade do Fórum, pois nos dá a medida da eficácia da estratégia de DLIS, associada ao método Paulo Freire, além de podermos mensurar a qualidade do trabalho desempenhado pelo capacitador. Não que esses elementos, por si só, garantam fóruns sustentáveis, pois veremos que essa variável depende muito da organização social do local, que está inserida na maturidade do processo. Juntamente com a maturidade do processo e o desempenho do capacitador, formam o principal trio de indicadores para aferirmos se o processo de educação informal utilizado pelo Programa Comunidade Ativa (PCA) para sua implantação nos municípios foi eficaz. Pudemos perceber que há uma grande correlação entre eles, dando-nos segurança em relação à análise realizada”. (Manhas, 2002: 50).

No quadro que segue, Manhas sistematiza alguns indicadores pesquisados nos municípios visitados. Para a autora, a principal variável a ser analisada era a sustentabilidade do Fórum de DLIS, pois ela “*nos dá a medida da eficácia da estratégia de DLIS (...) além de podermos mensurar a qualidade do trabalho desempenhado pelo capacitador*” (Manhas, 2002: 50).

QUADRO 21 – PERFIL DOS INDICADORES PESQUISADOS PARA O CONJUNTO DOS MUNICÍPIOS

Localização do município (grande região)	Nordeste, norte e centro-oeste	65,0%
	Sudeste e sul	35,0%
	Total	100%
Sustentabilidade do Fórum	Ruim	24,7%
	Regular	37,0%
	Ótima	38,4%
	Total	100%
Maturidade do Processo	Ruim	31,1%
	Regular	25,7%
	Ótima	43,2%
	Total	100%
Desempenho do Capacitador	Ruim	18,9%
	Regular	23,0%
	Ótimo	58,1%
	Total	100%
Disposição ao protagonismo	Ausente	42,9%
	Presente	57,1%
	Total	100%
União do grupo	Ausente	47,6%
	Presente	52,4%
	Total	100%
Espírito participativo	Ausente	54,8%
	Presente	45,2%
	Total	100%
Satisfação em aprender	Ausente	35,7%
	Presente	64,3%
	Total	100%
Prospecção de futuro	Ausente	78,6%
	Presente	21,4%
	Total	100%
Importância da parceria	Ausente	90,5%
	Presente	9,5%
	Total	100%
Descrédito com políticas governamentais	Ausente	71,4%
	Presente	28,6%
	Total	100%

In: Manhas, 2002:51.

Quanto à avaliação do capacitador, a autora coloca que em uma avaliação prévia com os capacitadores certificados pela AED e, portanto, considerados aptos ao trabalho com as comunidades do programa, foi observado que muitos deles não possuíam experiência anterior com trabalhos e metodologias participativas, o que era um dos pré-requisitos exigidos para sua qualificação. Além disso, a capacitação dos municípios, prevista para durar cerca de 4 meses durou, na maioria dos casos, 6 meses, apontando para alguma falha no seu planejamento. Esses fatores eram centrais, uma vez que a autora, dados os resultados gerais de avaliação qualitativa de desempenho do capacitador, considerou que “*o desempenho do agente é fundamental para o bom andamento da implantação do PCA*”. (Manhas, 2002: 54).

Outro problema identificado era o fato de que os principais parceiros do programa, essencialmente os órgãos governamentais – em suas três esferas, não estavam sensibilizados e capacitados adequadamente para trabalhar com a metodologia do DLIS, o que se configurou uma dificuldade para o programa. Segundo a autora, ao prenderem-se aos aspectos formais do processo, esses órgãos não conseguem “*perceber os ganhos da comunidade em termos de protagonismo, participação, conhecimento, entre outros*”. (Ibid: 70).

Outro aspecto em que foram identificadas dificuldades foi o da experiência da parceria. Observou-se que, em muitos lugares, havia um ambiente de competição com ausência de uma cultura de parceria e cooperativismo.

“O grau de interação das Coordenações Executivas Estaduais, Sebraes Estaduais, Poder Local influencia a qualidade de trabalho, pois, nos locais onde esses atores não assimilaram a diferença entre o PCA e outros programas tradicionais, não se conseguiu passar uma visão crítica quanto ao trabalho do capacitador e as relações com o Fórum estabeleceram-se com base em velhas práticas paternalistas e utilitárias.

Quanto ao apoio das três esferas governamentais, em muitos lugares, houve dificuldade, por ser essa cultura da parceria, conforme aduzido anteriormente, ainda, uma novidade e muitos governantes sentiram-se ameaçados com a possibilidade de os fóruns realizarem fiscalização das ações públicas ou ampliarem o controle social. Houve receio de que a energia protagonista fragilizasse as armas que muitos utilizam nos períodos eleitorais.

Como o PCA garantia redução de contrapartida aos municípios, muitos queriam participar, mas apenas aparentemente, pois, no decorrer do processo, passaram a dificultar o amadurecimento dos fóruns". (Manhas, 2002: 70).

Quanto aos Fóruns de DLIS, a avaliação aponta que a constituição de Fóruns autônomos e sustentáveis tem muita relação com o nível de associação e organização comunitária local. A autora alerta que tal fato não é mensurável meramente pelo número de associações, cooperativas, igrejas, sindicatos existentes, dentre outros, sem considerar-se seu grau de autonomia, sua relação com o poder público e sua representatividade. De qualquer forma, o processo de constituição dos Fóruns mostrou-se mais sustentável em comunidades com melhor organização social, refletido pela avaliação de indicadores de maturidade do processo.

Manhas afirma que, a despeito dos problemas observados, a “*abordagem*” do Programa era adequada:

“(...) vários nós foram detectados ao longo da avaliação, mas percebemos, ainda, que, apesar de todos esses nós, abordagens como essa são esperadas pelas localidades, que estão abertas a mudanças, pois os modelos que não focavam no desenvolvimento humano e social estão ficando mumificados. Essa expectativa faz com que muitos problemas sejam contornados nos próprios locais” (Manhas, 2002: 72).

A autora, no entanto, avalia que ainda que a “*abordagem*” fosse adequada, não era possível fazer com que a Agenda de Prioridades fosse compreendida pelo Fórum como uma das etapas do processo de promoção de DLIS. Tal como vimos anteriormente, a execução das ações presentes nas Agendas de Prioridades era ansiosamente aguardada, constituindo-se, praticamente, em um “ponto final” desse processo. E houve frustração por sua pouca realização. Manhas avaliou que, se não fosse efetivamente executada, a Agenda de Prioridades deveria ser retirada da metodologia do processo.

“Portanto, ou essa articulação é realmente promovida, especialmente, pelo Governo Federal, ou retiram esse item da metodologia, permanecendo com a agenda de ação local, que depende dos atores locais e estimula a disposição ao protagonismo”. (Manhas, 2002: 73).

Entretanto, segundo a autora, esta seria uma opção “*não solidária*”. Ainda que fosse dada ênfase à Agenda de Ação Local - aquela que contém ações passíveis de serem realizadas pela comunidade local independente de parcerias externas, criando e fortalecendo suas capacidades permanentes – esta não seria capaz de superar por seus meios a ausência de infra-estrutura econômica e social básicas, característica de grande parte dos municípios do Programa Comunidade Ativa.

Por fim, a autora conclui que, mesmo com os problemas existentes, o processo de educação informal do Programa Comunidade Ativa “*pode contribuir para o fortalecimento da democracia (...)*” (Manhas, 2002: 73).

Fontes e outros (2003) fizeram uma avaliação da estratégia de DLIS utilizada pelo Programa Comunidade Ativa, em especial analisando a sua implantação nos municípios de Italva e Cardoso Moreira, ambos do Estado do Rio de Janeiro. Três pontos foram considerados fundamentais: i) possibilidades de adequação da metodologia à dinâmica local; ii) diferentes papéis da Instituição Capacitadora na estratégia de DLIS; e iii) sustentabilidade do DLIS.

Sobre o primeiro ponto, os autores discutem a necessidade de adequar-se a metodologia de DLIS empregada à dinâmica local. Identificar a dinâmica local com a qual se pretende interagir é fundamental para que haja efetiva mobilização da comunidade em torno do Programa e, assim, criar condições de sua sustentabilidade.

Especificamente quanto à dimensão econômica, os autores afirmam que, dado o alto nível de informalidade dos negócios e baixa tecnologia incorporada aos produtos e aos serviços, se os conteúdos e métodos pedagógicos utilizados nas capacitações não forem adequados às condições

reais de atividade dos pequenos empreendedores brasileiros, não há possibilidade de haver experiências exitosas.

“Assim, seria necessário adequar estas metodologias de forma a atender às carências como a baixa escolaridade, o reduzido acesso à informação e a precariedade das tecnologias físicas e, também, à potencialidade, tipicamente brasileira, de elaborar estratégias criativas para superar os obstáculos impostos pela escassez de recursos”. (Fontes e outros, 2003: 32).

Em relação ao segundo ponto levantado, os autores alertam para os efeitos benéficos ou não da incorporação da Instituição Capacitadora como um agente do processo de indução ao DLIS. Ao tornar-se esse agente relevante, pode haver modificações de relações locais previamente estabelecidas, seja por meio de “*rupturas ou de novas parcerias*”.

Assim, tornar a metodologia de DLIS mais flexível e, portanto, também adaptável à dinâmica local, faria com que a Instituição Capacitadora não ocupasse certos papéis que caberiam à comunidade local – no caso o Fórum de DLIS – qual seja, o de principal ator indutor ao DLIS.

“Referindo-se ao caso de Itavaia, o processo de construção da Agenda Local exemplifica esta questão. A metodologia de DLIS fez com que o real fosse adaptado à metodologia, e não o inverso. Coube à Instituição Capacitadora propor um reordenamento do planejamento para que o mesmo fosse aprovado pelos atores locais e este novo desenho de desenvolvimento do Município fosse enquadrado no método DLIS de planejamento participativo”. (Fontes e outros, 2003: 33).

As questões levantadas nos dois pontos anteriores – além de outras questões - são fundamentais em relação ao terceiro ponto levantado: a sustentabilidade do DLIS, talvez seu ponto mais importante. A preocupação fundamental era com a continuidade do processo de DLIS, a partir da saída da Instituição Capacitadora, até então a articuladora central das ações no local. As capacitações ofertadas – de acordo com os autores - não seriam adequadas para sustentar sua continuidade, uma vez que eram formatadas para o

cumprimento das etapas previstas no Programa, não possibilitando que as pessoas estivessem preparadas para lidar com as mudanças ensejadas pelo processo de implementação do DLIS.

“No momento em que o capacitador sai, invariavelmente deixa um vácuo de expectativa, com esperança, no entanto, de que este projeto venha ser diferente das experiências anteriores. Caso a função de vínculo com o exterior desempenhada primeiramente pelo capacitador não seja adequadamente preenchida pela coordenação estadual e pela própria secretaria nacional do programa, corre-se o risco de que as frustrações anteriores manifestem-se e ocorra uma desmobilização em função da ausência de possibilidades de interlocução com agentes externos”. (Fontes e outros, 2003: 34).

Outro relevante fator relacionado à sustentabilidade do DLIS diz respeito aos recursos financeiros, uma vez que *“dada a carência financeira em que se encontram estes Municípios fica difícil manter a mobilização local baseada nos discursos de articulação”* (Fontes e outros, 2003: 33).

Os autores concluem apontando que o êxito do Programa Comunidade Ativa dependeria, sobretudo, de dois fatores:

“(…) a mobilização e a autonomização da comunidade local e a manutenção de espaços de diálogo e ação com atores externos. Este segundo elemento consiste no grande diferencial entre as experiências do Comunidade Ativa e outras iniciativas de desenvolvimento local (...) o DLIS tem que ser uma oportunidade de instrumentalizar a sociedade para atuar localmente e inferir, através das parcerias constituídas, nas questões regionais e nacionais que possuam rebatimento no nível local” (Fontes e outros, 2003: 34).

Destacam, finalmente, que, se tais condições forem cumpridas, o processo resultaria em *“uma real democratização”*, tal como Manhas (2002) apontou.

A partir das questões levantadas por Manhas (2002) e Fontes e outros (2003), gostaria de ressaltar um ponto em particular: a Agenda Local de Prioridades.

As Agendas Locais de Prioridades construídas pelos Fóruns de DLIS das 158 primeiras localidades do Programa Comunidade Ativa foram consideradas “colagens de reivindicações”, lista de demandas reprimidas que não guardavam, necessariamente, coerência com a vocação ou com a visão de futuro, definidas em seu Plano de Desenvolvimento Local. Há dois problemas nessa perspectiva: o primeiro é que as Agendas refletiam, em muitos casos, o nível de insuficiência dos serviços e infra-estrutura social e econômica básicas daqueles municípios. O segundo problema relaciona-se diretamente com o primeiro. As ações constantes da Agenda Local de Prioridades deveriam guardar coerência com aquela visão de futuro ou vocação definidos pelo Fórum em seu Plano de DLIS. Uma vez que as ações previstas deveriam ser encadeadas para que aqueles objetivos fossem alcançados, nada mais natural que aquelas ações cujos produtos resultassem em serviços e infra-estrutura social e econômica básicas fossem priorizadas. Em outras palavras, em municípios muito pobres, com grande parte de sua população miserável, analfabeta e suscetível a diversas doenças, não haveria (e não há) como tratar de construir as bases de seu desenvolvimento sócio-econômico identificadas em sua vocação – baseadas em metodologias de DLIS - sem proporcionar a infra-estrutura social e econômica básicas. Esta infra-estrutura básica é, ao meu ver, ponto de partida. Nesse sentido, o abandono da Agenda Básica foi incoerente. O Programa Comunidade Ativa não era seu concorrente, muito ao contrário. Esses programas poderiam atuar de forma complementar e articulada.

De qualquer forma, mesmo com a reorientação do Programa Comunidade Ativa em sua 2ª fase, não há informações que permitam analisar a execução daquelas ações previstas nas Agendas Locais. Os indícios dão conta de que grande parte dessas ações não foi executada, fato comprovado pelo grau de frustração encontrado em muitos municípios cujos Fóruns de DLIS acabaram por desmobilizarem-se. Portanto, elevada insuficiência de infra-estrutura social e econômica básicas nos municípios do programa e frustração da execução efetiva das ações previstas nas Agendas Locais foram alguns dos fatores que contribuíram para a desmobilização política em torno do próprio Comunidade Ativa.

Quem são as pessoas que compõem os Fóruns de DLIS? Os dados disponibilizados pelo Informativa não permitem uma análise mais consistente dessa informação, mas podemos levantar alguns questionamentos.

QUADRO 22 – GRAU DE INSTRUÇÃO

UF	Grau de Instrução								
	Analfabeto	Até 4ª série incompleta do 1º grau	Com a 4ª série completa do 1º grau	Da 5ª à 8ª série incompleta do 1º grau	1º grau completo	2º grau incompleto	2º grau completo	Superior incompleto	Superior completo
AC									
AL	3%	8%	5%	10%	7%	9%	30%	8%	13%
AM	1%	9%	5%	11%	5%	7%	49%	7%	3%
AP	3%	5%	8%	9%	6%	11%	30%	1%	6%
BA	0%	0%	0%	5%	5%	10%	35%	15%	30%
CE	3%	5%	4%	3%	6%	7%	21%	6%	15%
DF	0%	2%	2%	13%	13%	6%	14%	2%	6%
ES	0%	3%	3%	9%	7%	4%	28%	11%	25%
GO	2%	2%	5%	12%	8%	17%	40%	6%	6%
MA	< 1%	12%	5%	10%	7%	6%	34%	8%	10%
MG	4%	15%	8%	4%	4%	6%	21%	4%	12%
MS	< 1%	3%	2%	6%	7%	7%	20%	7%	22%
MT	0%	10%	0%	5%	0%	5%	33%	5%	43%
PA	< 1%	5%	4%	7%	9%	7%	33%	3%	7%
PB	2%	7%	3%	8%	7%	9%	34%	8%	19%
PE	< 1%	4%	4%	9%	5%	7%	32%	4%	20%
PI	4%	11%	9%	10%	9%	12%	28%	7%	10%
PR	0%	2%	3%	4%	5%	2%	29%	13%	41%
RJ	< 1%	1%	3%	2%	10%	7%	27%	11%	33%
RN	1%	5%	2%	9%	3%	13%	35%	10%	13%
RO	< 1%	2%	2%	8%	6%	3%	22%	3%	5%
RR	0%	9%	3%	4%	9%	10%	52%	4%	9%
RS	0%	5%	4%	10%	5%	8%	24%	8%	28%
SC	< 1%	< 1%	2%	2%	1%	2%	4%	2%	3%
SE	2%	10%	4%	4%	6%	13%	24%	6%	8%
SP	< 1%	4%	7%	7%	11%	6%	33%	3%	27%
TO	2%	7%	3%	6%	7%	15%	37%	14%	8%
Nacional	1 %	6 %	4 %	7 %	7 %	8 %	28 %	6 %	15 %
Total de Membros							11500		

Fonte: Reproduzido do Sistema INFORMATIVA (www.comunidadeativa.planalto.gov.br)

TO	< 1%	< 1%	< 1%	< 1%	< 1%	0%	< 1%	0%	< 1%	< 1%	< 1%
Nacional	20%	3%	< 1%	13%	4%	< 1%	2%	< 1%	< 1%	6%	3%
Membros do Fórum de DLIS											
UF	Setores da Sociedade										
	Setor12	Setor13	Setor14	Setor15	Setor16	Setor17	Setor18	Setor19	Setor20	Outros	
AC											
AL	4%	2%	< 1%	2%	< 1%	0%	12%	4%	< 1%	17%	
AM	< 1%	< 1%	0%	3%	0%	0%	10%	8%	0%	33%	
AP	1%	1%	0%	2%	0%	0%	23%	< 1%	0%	30%	
BA	5%	5%	0%	0%	0%	0%	0%	10%	0%	20%	
CE	4%	3%	< 1%	2%	< 1%	0%	11%	3%	< 1%	12%	
DF	2%	4%	0%	0%	0%	0%	< 1%	< 1%	0%	31%	
ES	0%	< 1%	3%	2%	0%	0%	21%	2%	< 1%	32%	
GO	< 1%	6%	0%	3%	0%	0%	11%	4%	2%	18%	
MA	7%	3%	0%	2%	0%	0%	14%	3%	< 1%	21%	
MG	4%	6%	< 1%	3%	0%	0%	21%	3%	0%	12%	
MS	8%	3%	< 1%	4%	0%	0%	8%	2%	< 1%	13%	
MT	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	
PA	4%	3%	0%	2%	< 1%	0%	11%	5%	< 1%	24%	
PB	3%	3%	< 1%	3%	< 1%	0%	8%	3%	< 1%	31%	
PE	2%	2%	< 1%	4%	< 1%	0%	17%	2%	< 1%	17%	
PI	3%	4%	0%	4%	0%	0%	13%	2%	< 1%	8%	
PR	< 1%	2%	2%	2%	0%	0%	4%	< 1%	0%	17%	
RJ	3%	1%	1%	< 1%	0%	0%	7%	3%	< 1%	8%	
RN	2%	2%	< 1%	3%	0%	0%	14%	8%	< 1%	18%	
RO	6%	3%	0%	2%	0%	0%	14%	2%	< 1%	13%	
RR	6%	9%	0%	3%	0%	0%	16%	0%	1%	29%	
RS	6%	1%	3%	3%	0%	0%	9%	< 1%	< 1%	21%	
SC	4%	1%	< 1%	6%	0%	< 1%	15%	1%	< 1%	11%	
SE	4%	3%	< 1%	2%	0%	0%	17%	5%	0%	9%	
SP	4%	4%	< 1%	2%	< 1%	< 1%	13%	3%	< 1%	31%	
TO	< 1%	< 1%	0%	< 1%	0%	< 1%	< 1%	< 1%	0%	< 1%	
Nacional	4%	3%	< 1%	3%	< 1%	< 1%	12%	3%	< 1%	20%	
Total de Membros											11500
Setores da Sociedade											
Sigla	Setor					Sigla	Setor				
Setor01	Representantes do Poder Municipal					Setor11	Empresários				
Setor02	Dirigentes Sindicais dos Trabalhadores					Setor12	Representantes dos Conselhos de Políticas Públicas				
Setor03	Dirigentes Sindicais Patronais					Setor13	Agentes Comunitários de Saúde				
Setor04	Dirigentes de Associações Comunitárias					Setor14	Gerentes das Instituições Bancárias				
Setor05	Organizações não Governamentais					Setor15	Vereadores de Todos os Partidos				
Setor06	Clubes de serviços (ROTARY, LIONS CLUB, etc)					Setor16	Vereadores de Todos os Partidos				
Setor07	Associação Comercial					Setor17	Juizes				
Setor08	Sistema "S" (SEBRAE, SENAI, SENAC, SENAR, SSI, etc)					Setor18	Representantes da Zona Rural				
Setor09	Imprensa (Rádio, Jornais, Carro de Som, etc)					Setor19	Representantes de Movimentos e Organização de Jovens				
Setor10	Representantes das Igrejas e Religiões					Setor20	Representantes de Partidos de Oposição				

Fonte: Reproduzido do Sistema INFORMATIVA (www.comunidadeativa.planalto.gov.br)

Do universo de 11.500 membros de Fóruns de DLIS do Programa Comunidade Ativa registrados no Informativa⁶⁷, as maiores representações são: 20% são representantes do poder municipal, 13% representam as associações comunitárias, 12% representam a zona rural. Não há elementos que permitam afirmar se os segmentos sociais locais estão razoavelmente representados nos Fóruns de DLIS do Comunidade Ativa, mas destaque-se, a partir das experiências pessoais dos técnicos envolvidos, a forte influência do poder público local nos Fóruns, diretamente, ou por meio de outros segmentos.

⁶⁷ Última consulta realizada em 31/05/2005 (www.comunidadeativa.planalto.gov.br) .

2.6. O CONSELHO DO PROGRAMA COMUNIDADE SOLIDÁRIA

As Rodadas de Interlocação Política do Conselho do Programa da Comunidade Solidária no período 1999-2002 aprofundaram as discussões e conseguiram que importantes novidades legais fossem incorporadas à relação entre Estado e Terceiro Setor.

No mesmo período, os Programas Inovadores, ao contrário do que aconteceu com a Agenda Básica, foram mantidos e aprofundados. Basicamente, podemos falar que nesse período foram construídas as condições para a sua sustentabilidade e continuidade, após 2002.

Em 1997, o Conselho do Programa Comunidade Solidária iniciou as discussões sobre a modernização da legislação brasileira acerca da atuação da sociedade civil, especialmente junto à área social, o que ficou conhecido como Reforma do Marco Legal do Terceiro Setor.

Em dezembro daquele ano, em sua 22^a reunião ordinária, realizada em Brasília, o Conselho emitiu uma declaração na qual afirmava que:

“(…) vem trabalhando para introduzir modificações, na arcaica e inadequada legislação vigente, que predisponham favoravelmente os atores sociais e governamentais para a celebração de parcerias entre o Estado e a Sociedade. O objetivo maior deste esforço é o de mobilizar energias e recursos da Sociedade Civil, em parceria com o governo, para iniciativas de desenvolvimento social. Neste sentido, o Conselho intermediou a elaboração, negociada entre representantes do Governo Federal e de organizações do Terceiro Setor, de um Projeto de Lei (o PL 4690), ora em apreciação na Câmara dos Deputados”.

Tratava-se do projeto que seria convertido na Lei n.º 9.790⁶⁸, de 02/03/1999, que dispõe sobre a qualificação das entidades da sociedade civil como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público –OSCIP e institui o Termo de Parceria para a parceria entre Estado e sociedade civil. Esta

⁶⁸ Para íntegra do texto da Lei nº 9.790/1999, consultar legislação em www.planalto.gov.br

mudança legal possibilitou a transformação dos Programas Inovadores do Comunidade Solidária em OSCIP, possibilitando sua continuidade e relacionamento com o Estado.

Além da Lei 9.790/1999, outras medidas foram tomadas, resultado do trabalho do Conselho do Programa Comunidade Solidária por meio de suas Rodadas de Interlocução Política:

**Quadro 24 – Reforma do Marco Legal do Terceiro Setor
Os resultados mais importantes até 2002**

- **Lei 9.790/99** – que qualifica as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e cria o Termo de Parceria.
- **670** OSCIPs qualificadas até setembro de 2002.
- **Lei 9.608/98**, que regulamenta o trabalho voluntário – de iniciativa parlamentar independente, porém, apoiada pelo Conselho. Nela o serviço voluntário foi definido como o trabalho realizado por pessoas físicas, não remunerado, sem gerar nenhum tipo de vínculo empregatício, obrigações trabalhistas, previdenciárias ou afins.
- **RITS** - Rede de Informações para o Terceiro Setor (www.rits.org.br), criada pelo Conselho em 1997 com o objetivo de produzir e compartilhar informações e conhecimentos sobre o setor.
- **MP nº 2.172-32/2001**, que permite que as OSCIPs de microcrédito não incorram no limite legal da taxa de juros de doze por cento ao ano (Lei da Usura).
- **MP nº 2.158-35/2001**, que dá direito às OSCIPs à Lei nº 9.249/95, podendo ter acesso a doações dedutíveis do Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas até 2% do lucro operacional.
- **MP nº 2.216-37/2001**, que estende o prazo de acumulação da qualificação de OSCIP e outros títulos federais até março de 2004.
- **Portaria nº 256**, de 15 de agosto de 2002, do Ministério da Fazenda, que autoriza a realização de doações de mercadorias apreendidas pela Secretaria da Receita Federal a OSCIPs, como acontece atualmente com organizações portadoras da Declaração de Utilidade Pública.
- **MP nº 66**, artigo 37, de 29 de agosto de 2002, que trata de isenção fiscal para OSCIPs que remuneram dirigentes. A partir de agora, as OSCIPs que optam por remunerar seus dirigentes poderão ter isenção do Imposto de Renda e receber doações dedutíveis das empresas doadoras. Até a edição dessa MP, a entidade que remunerava seus dirigentes perdia tais benefícios, conforme determinações expressas nas Leis nº 9.532/97 e 9.249/95.

(...)

In: Conselho da Comunidade Solidária, 2002a:3-4.

Destaquemos, dentre os resultados acima, a Lei nº 9.608/1998 do voluntariado e a constituição da Rede de Informações para o Terceiro Setor (RITS). Juntos com a Lei nº 9.790/1999, representaram ações marcantes por parte do Conselho do Programa da Comunidade Solidária, em busca de novas formas de parceria para a implementação de ações pelo chamado Terceiro

Setor, no espírito daquele entendimento que embasou o novo referencial para a ação social do Estado e da sociedade⁶⁹.

Em relação aos Programas Inovadores, como vimos, estes eram Organizações Não Governamentais (ONG), como a Universidade Solidária e a Alfabetização Solidária⁷⁰. Como compreendiam que os programas eram um processo contínuo de aprendizagem, acúmulo de experiência e, mais do que isso, detentores de uma profícua relação entre Estado e Sociedade, os responsáveis pelos programas criaram as condições para a sua continuidade, assim como uma rede para sua articulação, por meio da OSCIP Comunitas.

Segundo essa OSCIP:

“Em resposta a este desafio foram tomadas duas decisões:

- a criação de uma nova organização da sociedade civil, autônoma e independente, intitulada Comunitas: parcerias para o desenvolvimento solidário; e
- a determinação de investir na implantação e consolidação de uma rede interligando os projetos e programas promovidos e apoiados pela Comunidade Solidária – RedeSol”.⁷¹

A Comunitas:

“(...) é uma organização da sociedade civil de interesse público, com escritórios no Rio de Janeiro, São Paulo e Brasília. Todas as suas iniciativas estão voltadas para o fortalecimento da sociedade civil e a promoção do desenvolvimento social no Brasil.

Criada em 2000 por iniciativa de Ruth Cardoso para garantir a continuidade dos programas gerados pela *Comunidade Solidária* entre 1995 e 2002, a Comunitas apóia este conjunto de iniciativas que têm hoje alcance e abrangência nacionais.

Estes programas passaram por um processo de reorganização institucional em 2003. Consolidaram sua autonomia, buscaram novas parcerias e diversificaram suas fontes de recursos”.⁷²

⁶⁹ O Conselho do Programa Comunidade Solidária participou, a partir de 1997, do Grupo de Trabalho para estudo de medidas de incentivo e regulamentação do microcrédito. Compunham esse grupo, além do Conselho, representantes do Ministério da Fazenda, Banco Central e BNDES. São citadas - como resultados das contribuições do Conselho - a criação em 2001, por meio da Lei nº 10.194, das Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCM), a criação do Portal do Microcrédito (www.portaldomicrocredito.org.br) e a elaboração da cartilha “Introdução ao Microcrédito”, em parceria com a Caixa Econômica Federal (CEF), Rede CEAPE e SEBRAE.

⁷⁰ Segundo o site do Programa Universidade Solidária, esta iniciativa foi criada em 1995 e “qualificada como Oscip em 2002, pela lei n.º 9.790”. O Programa Alfabetização Solidária de acordo com seu site: “é uma organização não-governamental, sem fins lucrativos e de utilidade pública”.

⁷¹ Ver www.comunitas.org.br

Segundo seu entendimento, o Programa Comunidade Solidária, em sua perspectiva de relacionamento entre Estado e sociedade, mais do que uma rede de Programas Inovadores, tinha constituído um “*novo modo de ver e agir*”, “*um novo projeto no Brasil*” e promovido a “*consolidação de novo padrão de relacionamento entre Estado e Sociedade*”.

As Rodadas de Interlocução Política continuaram sendo realizadas, tal como vimos no capítulo anterior, ainda que, como um todo, o Programa Comunidade Solidária tenha se ressentido da perda de prestígio político. De qualquer forma, nesse período 1999-2002, o Conselho buscou criar condições para a continuidade de suas ações, especialmente os Programas Inovadores. Para tal, como colocamos brevemente, tratou de articular as mudanças e novidades institucionais e legais que permitiram a criação de um marco legal do Terceiro Setor⁷³.

2.7. O PROJETO ALVORADA: RETOMADA DA AGENDA BÁSICA?

O “Projeto Alvorada” foi lançado em setembro de 2000, pelo Presidente da República, tendo como objetivo principal “*reduzir as desigualdades regionais, por meio da melhoria das condições de vida das áreas mais carentes do Brasil*” (Presidência da República, 2000b). Em princípio, era um programa que viria complementar o trabalho do Programa Comunidade Ativa e, de certa forma, fortalecer a dimensão da “oferta” das obras e serviços econômicos e sociais públicos:

“Dando um passo adiante na política social já desenvolvida pela Comunidade Solidária, foi criado, em 1999, o programa Comunidade Ativa, que busca induzir, por meio da participação social, o desenvolvimento local integrado e sustentável. De forma complementar, o Governo Federal identificou a necessidade de implementar um gerenciamento intensivo nas diversas ações e programas capazes de melhorar a condição de vida nos municípios mais carentes”. (Presidência da República, 2000b: 4).

⁷² Ver www.comunitas.org.br

⁷³ Para maiores informações, consulte o banco de dados de legislação do Terceiro Setor disponibilizado pela Rede de Informações para o Terceiro Setor (RITS) em http://www.rits.org.br/legislacao_teste/lq_testes/lq_mat01_bancoleq.cfm

No sítio do Programa Comunidade Solidária, entendia-se, também, o caráter complementar do Projeto Alvorada ao Programa Comunidade Ativa, como parte das ações integradas do Governo Federal para o combate à exclusão social:

“As ações integradas do Governo Federal – uma inovação institucional importante para tornar o gasto social mais eficiente e melhor focalizado – seguem duas grandes linhas, representadas pelo Projeto Alvorada e pelo Programa Comunidade Ativa, os dois com atuação diferente, mas com o mesmo objetivo: combater a exclusão social. O Projeto Alvorada atende à necessidade de um gerenciamento intensivo nas diversas ações e programas federais de infra-estrutura social, capazes de melhorar a condição de vida nos municípios mais carentes. Também atuando nos municípios mais pobres do país, o Comunidade Ativa tem por objetivo induzir o processo de desenvolvimento local integrado e sustentável, por meio de parcerias e a partir de uma agenda definida pela própria comunidade”.⁷⁴

Ou seja, ao menos conceitualmente, recolocava-se a necessidade da oferta e coordenação dos programas públicos estatais, reconhecendo-se quão importante era essa dimensão.

Em sua primeira etapa, foi elaborado o “Plano de Apoio aos Estados de Menor Desenvolvimento Humano”, utilizando-se o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) como indicador para a seleção dos participantes da intervenção. A opção foi pelos Estados que apresentavam os piores indicadores. Dos 27 estados brasileiros, 14 estavam abaixo da mediana do IDH país (referente a 1996), a saber: AC, AL, BA, CE, MA, PA, PB, PE, PI, RN, RO, RR, SE e TO. Para o combate à pobreza nesses estados, foi selecionado um conjunto de programas, os quais deveriam adotar a combinação das seguintes linhas de ação:

⁷⁴Trecho da Agenda de Governo Anunciada pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso no dia 08 de março de 2001. Ver: http://www.planalto.gov.br/estr_02/secexec/CAeAlvorada.htm

- i. “Propiciar as condições necessárias para que crianças e adolescentes possam freqüentar e concluir o ensino fundamental e médio;
- ii. Assegurar assistência médica, em especial de caráter preventivo, e melhorar as condições de saneamento básico;
- iii. Ampliar as oportunidades de trabalho e renda”. (Presidência da República, 2000b).

E a integração dessas linhas de ação era fundamental para potencializar seus efeitos:

“A integração das linhas de ação é fundamental para potencializar o impacto destas na melhoria das condições de vida das populações carentes (...) A execução integrada das linhas de ação possibilitará otimizar os resultados esperados, esforço que deve ser associado a outras ações desenvolvidas nas esferas estadual e municipal e nos diversos segmentos da sociedade”. (Presidência da República, 2000b: 7).

Em princípio, os municípios do Programa Comunidade Ativa teriam prioridade na implantação do Projeto Alvorada, nos 14 estados selecionados.

O quadro a seguir sistematiza as ações correspondentes, os programas selecionados, seus responsáveis e executores.

QUADRO 25 – AÇÕES E PROGRAMAS PREVISTOS NO PROJETO ALVORADA – ESTADOS COM IDH MENOR OU IGUAL À MEDIANA BRASILEIRA

<p>Ação: Alfabetização Solidária</p> <p>Programa: Escola de Qualidade para Todos</p> <p>Órgão Federal Responsável: MEC</p> <p>Órgãos Executores: Conselho da Comunidade Solidária, Associação de Apoio ao Programa Alfabetização Solidária e Prefeituras Municipais.</p>
<p>Ação: Apoio ao Desenvolvimento do Ensino Fundamental – Educação de Jovens e Adultos</p> <p>Programas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Escola de Qualidade para Todos <input type="checkbox"/> Educação de Jovens e Adultos

<p>Órgão Federal Responsável: MEC</p> <p>Órgãos Executores: Prefeituras Municipais</p>
<p>Ação: Apoio ao Ensino Médio</p> <p>Programa: Desenvolvimento do Ensino Médio</p> <p>Órgão Federal Responsável: MEC</p> <p>Órgãos Executores: Governos Estaduais</p>
<p>Ação: Garantia de Renda Mínima</p> <p>Programa: Escola de Qualidade para Todos</p> <p>Órgão Federal Responsável: MEC</p> <p>Órgãos Executores: Prefeituras Municipais</p>
<p>Ação: Erradicação do Trabalho Infantil</p> <p>Programa: Erradicação do Trabalho Infantil</p> <p>Órgão Federal Responsável: Ministério da Previdência e Assistência Social</p> <p>Órgãos Executores: Governos Estaduais e Prefeituras Municipais</p>
<p>Ação: Água na Escola</p> <p>Programa: Pró-Água Infra-Estrutura</p> <p>Órgão Federal Responsável: Ministério da Integração Nacional</p> <p>Órgãos Executores: SUDENE, Governos Estaduais e Prefeituras Municipais</p>
<p>Ação: Saneamento/Redução da Mortalidade Infantil (Abastecimento de água, melhorias sanitárias e esgoto)</p> <p>Programa: Saneamento Básico</p> <p>Órgão Federal Responsável: Ministério da Saúde</p> <p>Órgãos Executores: Prefeituras Municipais</p>
<p>Ação: Saúde da Família / Agentes Comunitários de Saúde</p> <p>Programa: Saúde da Família</p> <p>Órgão Federal Responsável: Ministério da Saúde</p> <p>Órgãos Executores: Governos Estaduais e Prefeituras Municipais</p>
<p>Ação: Redução da Mortalidade Materna e Neonatal</p> <p>Órgão Federal Responsável: Ministério da Saúde</p> <p>Órgãos Executores: Governos Estaduais e Prefeituras Municipais</p>
<p>Ação: Infra-Estrutura Turística – PRODETUR II</p> <p>Programa: Desenvolvimento da Infra-Estrutura Turística do Nordeste</p> <p>Órgão Federal Responsável: Banco do Nordeste do Brasil</p>

Órgãos Executores: Governos Estaduais
Ação: Combate à Pobreza Rural nos Estados do Nordeste Órgãos Executores: Governos Estaduais
Ação: Apoio à Agricultura Familiar – PRONAF Infra-Estrutura Programa: Agricultura Familiar Órgão Federal Responsável: Ministério do Desenvolvimento Agrário Órgãos Executores: Prefeituras Municipais
Ação: PRONAGER – Programa Nacional de Geração de Emprego e Renda em áreas de pobreza Programa: Órgão Federal Responsável: Ministério da Integração Nacional Órgãos Executores: SUDAM/SUDENE, Governos Estaduais, Prefeituras Municipais e FAO
Ação: Energia das Pequenas Comunidades Programa: Energia das Pequenas Comunidades Órgão Federal Responsável: Ministério das Minas e Energia Órgãos Executores: Prefeituras Municipais
Ação: Desenvolvimento do Estado do Tocantins Órgãos Federais Responsáveis: Diversos Ministérios Órgão Executor: Governo do Estado

In: Presidência da República, 2000b.

O modelo de gerenciamento foi elaborado de modo a permitir

“(...) a eficiente alocação de recursos; o alinhamento de parcerias entre as diversas esferas de governo; a busca de sinergia entre as ações; a integração entre os projetos de infra-estrutura e os sociais; e o estímulo à ampliação de parcerias com o setor privado”. (Presidência da República, 2000b: 17).

Buscando intensificar o gerenciamento do Projeto, sua estrutura operacional contava com os seguintes atores: Agente Local, Agente Estadual, Equipe Gerencial (Força-Tarefa em Brasília) e Gerente de Programa (Avança Brasil), cada qual com suas atribuições específicas.

Ainda que houvesse um conjunto de programas e ações prioritárias vinculadas ao Projeto Alvorada, tal como na Agenda Básica, a essa articulação da oferta pública havia o levantamento da demanda local. Esse levantamento era realizado pelo Agente Local e, posteriormente, buscava-se articular com os coordenadores do Projeto Alvorada, o seu atendimento, tal como no Programa Comunidade Ativa. O Projeto Alvorada contava, inclusive, com um módulo específico de monitoramento no Sistema de Informações Gerenciais do Avança Brasil. No entanto, este sistema não foi integrado ao Sistema Informativa - da Secretaria-Executiva do Programa Comunidade Solidária – criado exclusivamente para o Programa Comunidade Ativa.

Em um segundo momento do Projeto Alvorada, foi elaborado o Plano de Infra-Estrutura Social Básica para Microrregiões e Municípios Carentes, daqueles estados que, mesmo com IDH superior à mediana nacional, tinham microrregiões e municípios muito carentes. O indicador utilizado foi também o IDH e o critério utilizado na identificação de microrregiões e municípios foi o IDH menor ou igual a 0,500. Feito o corte, foram identificadas localidades nos estados do AM, AP, ES, GO, MG, MT, PR, RS e SP. Basicamente, feito o corte apenas para microrregiões, havia localidades nos estados de AM, GO, MG, MT e PR; quando se referia a municípios havia os seguintes estados com municípios abaixo de 0,500: AP, ES, RS e SP.⁷⁵

QUADRO 26 – ESTADOS, MICRORREGIÕES E MUNICÍPIOS

Focalização	QUANTIDADES		
	Nº De Microrregiões	Nº De Municípios	População
1. Estados Com IDH Inferior à Mediana Nacional			
AC	4	15	206.717
AL	12	91	1.704.638
BA	28	368	8.434.268
CE	32	175	4.126.362
MA	19	199	3.774.900
PA	9	71	1.857.958
PB	21	209	2.341.208
PE	15	166	4.095.477

⁷⁵ De acordo com o documento do Projeto Alvorada, “No DF e nos estados do MS, RJ e SC não foram identificados nem microrregiões nem municípios com IDH menor ou igual a 0,500 e, portanto, a execução dos programas federais destinados a esses estados devem continuar com a forma de gerenciamento atual”. (Presidência da República, 2000:23).

PI	14	213	1.824.835
RN	15	140	1.341.694
RO	2	10	112.900
RR	2	8	16.048
SE	12	71	1.006.332
TO	3	60	340.588
SUBTOTAL	188	1.796	31.183.925
2. Estados com IDH superior à mediana nacional.			
2.1. Microrregiões com IDH <= 0,500			
AM	8	38	637.494
GO	1	12	80.599
MG	13	155	2.725.644
MT	1	3	28.642
PR	1	3	30.108
Subtotal	24	211	3.502.487
2.2. Municípios com IDH <= 0,500 nas microrregiões com IDH > 0,500			
AM	4	8	126.491
AP	3	4	25.751
ES	4	6	54.313
GO	4	10	51.424
MG	25	120	982.737
MT	6	11	87.177
PR	9	16	183.494
RS	1	1	5.707
SP	1	2	7.024
Subtotal	57	178	1.524.118
TOTAL	269	2.185	36.210.530

In: Presidência da República, 2000b.

Para este segundo grupo de ação, também foi definido um conjunto de programas governamentais - com foco nas áreas de saúde, educação e renda - tal como sistematizado no quadro abaixo.

QUADRO 27 – AÇÕES E PROGRAMAS PREVISTOS NO PROJETO ALVORADA – MICRORREGIÕES E MUNICÍPIOS COM IDH MENOR OU IGUAL A 0,500 DOS ESTADOS COM IDH MAIOR QUE A MEDIANA BRASILEIRA

Educação

- Alfabetização Solidária
 - Órgão Federal Responsável: Ministério da Educação
 - Órgãos Executores: Conselho da Comunidade Solidária, Associação

de Apoio ao Programa Alfabetização Solidária e Prefeituras Municipais.

- Apoio ao Desenvolvimento do Ensino Fundamental – Educação de Jovens e Adultos
 - Órgão Federal Responsável: Ministério da Educação
 - Órgãos Executores: Prefeituras Municipais
- Garantia de Renda Mínima – Bolsa Escola
 - Órgão Federal Responsável: Ministério da Educação
 - Órgãos Executores: Prefeituras Municipais
- Erradicação do Trabalho Infantil
 - Órgão Federal Responsável: Ministério da Assistência e Previdência Social
 - Órgãos Executores: Prefeituras Municipais
- Água na Escola
 - Órgão Federal Responsável: Ministério da Integração Nacional
 - Órgãos Executores: Prefeituras Municipais e Governos Estaduais
- Agente Jovem de Desenvolvimento
 - Órgão Federal Responsável: Ministério da Assistência e Previdência Social
 - Órgãos Executores: Prefeituras Municipais

Saúde

- Saneamento/Redução da Mortalidade Infantil (Abastecimento de Água, melhorias sanitárias e esgoto)
 - Órgão Federal Responsável: Ministério da Saúde
 - Órgãos Executores: Prefeituras Municipais
- Saúde da Família
 - Órgão Federal Responsável: Ministério da Saúde
 - Órgãos Executores: Prefeituras Municipais e Governos Estaduais

Renda e Desenvolvimento Sócio-Econômico

- Agricultura Familiar – PRONAF Infra-Estrutura
 - Órgão Federal Responsável: Ministério do Desenvolvimento Agrário
 - Órgãos Executores: Prefeituras Municipais
- PRONAGER
 - Órgão Federal Responsável: Ministério da Integração Nacional
 - Órgãos Executores: SUDAM/SUDENE, Governos Estaduais e Prefeituras
- Energia das Pequenas Comunidades
 - Órgão Federal Responsável: Ministério de Minas e Energia
 - Órgãos Executores: Prefeituras Municipais
- Núcleo de Apoio à Família
 - Órgão Federal Responsável: Ministério da Assistência e Previdência Social
 - Órgãos Executores: Prefeituras Municipais

In: Presidência da República, 2000b.

O Projeto Alvorada também incorporou os recursos do - à época recém criado - Fundo de Combate à Pobreza⁷⁶, além dos programas sociais que constituíam a Rede de Proteção Social, principalmente, os programas de transferência de renda com condicionalidades como o Bolsa-Escola (Ministério da Educação) e o Bolsa-Alimentação (Ministério da Saúde). Para o período 2000-2002, os recursos previstos eram da ordem de R\$ 11,6 bilhões.

Em cada um dos municípios selecionados, criou-se, com apoio da Prefeitura Municipal, um núcleo chamado “Portal do Alvorada”. Este núcleo buscava reunir informações dos programas selecionados, identificar e cadastrar famílias (público-alvo), além de ofertar demais atividades e serviços,

⁷⁶ O Fundo de Combate à Pobreza foi criado por meio da Lei Complementar nº 111, de 06/07/2001. Franco, 2000b:93/97 criticava essa iniciativa, antes mesmo de sua aprovação: “(...) a solução da criação de um Fundo Constitucional de Combate à Pobreza é definitivamente inadequada. Em primeiro lugar porque pobreza, sobretudo a brasileira (...) não se erradica com transferência direta de dinheiro público a particulares, mesmo que tivéssemos recursos dez ou vinte vezes mais volumosos do que os que poderão estar à nossa disposição caso a proposta da Comissão seja aprovada. Pobreza se supera com desenvolvimento: humano, social e sustentável (...) a proposta (...) revela-se anacrônica. Significa um retrocesso em relação a tudo o que se fez de novo nos últimos dez anos, no Brasil e em muitos outros países do mundo. É um programa de cima para baixo, que não incorpora seus principais operadores e beneficiários na sua gestão, nem os capacita para tanto. Em outras palavras, que não enseja a formação de capacidades permanentes por meio das quais os mais pobres consigam reunir condições de andar com as próprias pernas”.

como a obtenção de documentos pessoais. Cada Portal deveria contar com um coordenador, um assistente e cinco agentes jovens de desenvolvimento humano. Até 2001, havia 1.268 portais implantados em 21 estados, representando investimentos de R\$ 21 bilhões e geração de 6.340 agentes. Em 2002, deveriam ser instalados mais 1.045 portais⁷⁷.

À primeira vista, Projeto Alvorada e Agenda Básica pareciam diferentes formatações da mesma estratégia. O sentido geral da Agenda Básica e do Projeto Alvorada era basicamente o mesmo, qual seja, coordenação e articulação de programas governamentais prioritários no âmbito do território. Os municípios também foram selecionados por critérios técnicos, no caso indicadores de pobreza como o IDH-M, tal como no Comunidade Ativa, mas diferentemente dos critérios da Agenda Básica. O Projeto Alvorada também definiu linhas de ação e buscou integrar a execução seus programas, tal como feito na Agenda Básica e, basicamente, o Projeto Alvorada reuniu os mesmos programas daquela estratégia, incluindo, porém, alguns dos programas de transferência de renda com condicionalidades.

No entanto, diferentemente da estratégia executada pela Secretaria-Executiva do Programa Comunidade Solidária, pertencente à Casa Civil da Presidência da República, o Projeto Alvorada foi alojado na Secretaria de Estado de Assistência Social (SEAS) – um órgão federal – portanto, dentro da tradicional máquina pública governamental, incapaz, ao que tudo indicou, nesse caso, de impor-se politicamente como instância de coordenação e execução de ações de enfrentamento da pobreza. Uma vez alojado no mesmo nível hierárquico dos demais órgãos federais, sem o status e força política necessários, o Projeto Alvorada seguiu sem que fossem avaliados os seus resultados. Não houve, portanto, até onde foi possível pesquisar, uma avaliação propriamente dita de sua experiência.

Em tese, o Projeto Alvorada e o Programa Comunidade Ativa eram considerados programas complementares. Grosso modo, um programa – o Projeto Alvorada - trataria de ofertar condições básicas de infra-estrutura,

⁷⁷ Segundo a Mensagem ao Congresso Nacional de 2002. (Presidência da República, 2002a).

serviços e programas públicos, retomando a articulação governamental de um conjunto de programas estatais considerados fundamentais no enfrentamento da pobreza extrema. Por outro lado, o Comunidade Ativa buscava mobilizar as comunidades dos municípios mais pobres do país e – em um processo centrado na capacitação – contribuir para a melhoria de seu capital humano, social e empreendedor, por meio de uma estratégia de indução ao DLIS.

No entanto, a prática – a despeito das intenções - indicou que os programas não foram efetivamente integrados. Primeiro, porque sua execução ficou a cargo de órgãos federais distintos: o Projeto Alvorada na Secretaria de Estado de Assistência Social – na mesma linha hierárquica dos demais ministérios, enquanto o Comunidade Ativa encontrava-se alojado na Secretaria-Executiva do Programa Comunidade Solidária, na Casa Civil da Presidência da República. Questionamentos à época indagavam por que esses programas não estavam submetidos a um mesmo órgão, com o mesmo comando e status político. E, apesar de alguns esforços de integração, não houve, de fato, ação conjunta e integrada.

Além disso, os Portais do Alvorada foram criados em desarticulação com os Fóruns de DLIS do Comunidade Ativa: não tinham, na grande parte dos municípios, a mesma sede, a mesma estrutura, os mesmos propósitos. Desarticulados também foram seus sistemas próprios de informação, o que era um contra-senso, uma vez que poderiam ser cruzadas – e quando possível atendidas - as demandas locais levantadas pelo Programa Comunidade Ativa e a oferta estatal dos programas do Projeto Alvorada.

Outro aspecto em que se diferenciavam era a relação com os entes federativos. O Programa Comunidade Ativa – por meio da Secretaria-Executiva do Programa Comunidade Solidária - privilegiou essencialmente a relação direta com seus Fóruns de DLIS, ainda que mantivesse uma relação com os interlocutores nos Estados. Lembremos que, na primeira fase do programa, o município não fazia parte nem de seu modelo formal de gestão. Por outro lado, o Projeto Alvorada privilegiou basicamente as relações com os Estados. Os Portais do Alvorada funcionavam mais como postos de atendimento que

reuniam informações dos programas, portanto, muito diferentes do caráter dos Fóruns de DLIS.

Outro claro fator de incompatibilidade real entre o Alvorada e o Comunidade Ativa eram suas distintas concepções sobre ações de enfrentamento da pobreza, na medida em que alguns não acreditavam na complementaridade dessas perspectivas. Há indicações de que a Secretaria-Executiva do Programa Comunidade Solidária – executora do Programa Comunidade Ativa de indução ao DLIS – ao que parece, não acreditava em programas ou projetos do porte do Alvorada, tal como não acreditava em estratégias como a Agenda Básica.

“O DLIS não está baseado num modelo de **transferência indiscriminada de recursos estatais. Porque o DLIS não é uma forma de compensar fracos índices de desenvolvimento com a injeção de recursos estatais adicionais** àqueles que já são transferidos pelos programas federais e estaduais regulares, universais ou focalizados por razões técnicas. **Este padrão de atuação está falido**, quer porque a transferência adicional de recursos públicos muitas vezes é feita sem qualquer transparência, sem negociação democrática e sem controle social, por meio de práticas clientelistas, quer porque são fortes as evidências de que a simples doação de recursos externos não alavanca necessariamente o desenvolvimento social das localidades. Muitas vezes isso acaba reforçando desigualdades sociais e regionais. Quando a ajuda acaba, freqüentemente a localidade volta aos estágios anteriores e insuficientes de desenvolvimento. E para o DLIS, é sempre bom repetir, não pode haver desenvolvimento econômico sustentável sem desenvolvimento social”.(Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária, 2000a: 2).

Não pesquisamos os fatores impeditivos à complementaridade entre esses programas. Mas, da mesma forma que os executores da Agenda Básica temiam por um retrocesso – no caso o fim dessa experiência – transparece que os defensores do DLIS e executores do Programa Comunidade Ativa também temiam pela retomada de ações governamentais desse cunho – articulação e coordenação de programas sociais federais em detrimento de sua estratégia de parceria com a sociedade civil.

Em 21 de junho de 2000, no Salão Leste do Palácio do Planalto, ocorreu a cerimônia de assinatura dos 10 primeiros Pactos de Desenvolvimento Local dos municípios do projeto-piloto do Programa Comunidade Ativa. Nessa ocasião, em discurso do Presidente Fernando Henrique, transpareceram possíveis recados para quem temia pela perda de status e prioridade política do Comunidade Ativa, em razão do surgimento do Projeto Alvorada. Havia, portanto, resistências.

“E esse Brasil é imenso. Tem 5.507 municípios. Mesmo quando digo: vamos fazer em 1.000 municípios, é uma quinta parte do Brasil. Então, ele não pode dispensar outros programas. E, aqui, alguns foram mencionados. São muitos, talvez até em demasia, **talvez precisássemos uma convergência deles**, coisa que faremos brevemente no que diz respeito a um certo número de **municípios das regiões mais pobres do Brasil. Não para substituir o Comunidade Ativa, porque é insubstituível, mas para complementar.**

Faremos uma série de convergências das nossas políticas sociais, sempre nas áreas mais carentes do Brasil. Mas, repito: não para substituir o Comunidade Ativa, porque este é o caminho certo. É o caminho que, realmente, vai permitir um enrijecimento da sociedade, no bom sentido, das pessoas serem capazes, elas próprias, de dizerem o que querem e ajudarem a obter o que elas querem, o que elas desejam”. (Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária, 2000b: 4-5, grifos nossos).

Estava recolocada a questão sobre a complementaridade entre programas e ações de distintas concepções, ainda que ficasse evidente a existência de resistências e conflitos. Tal como na complementaridade entre Agenda Básica e Comunidade Ativa, a questão foi recolocada entre o Projeto Alvorada e o Comunidade Ativa, ou seja, entre estratégias de articulação e coordenação dos programas públicos e as estratégias de parcerias e mobilização da sociedade civil. E, foi nesse contexto, tal como já colocamos, que há o fortalecimento de uma outra perspectiva, qual seja, a perspectiva dos programas de transferência de renda com condicionalidades.

CONCLUSÃO

O Programa Comunidade Solidária (1995-2002), como vimos, foi criado em 1995, como um dos primeiros atos do governo do Presidente Fernando Henrique. Previsto no programa de governo do então candidato - “Mãos à Obra” (Cardoso, 1994) – foi considerado o principal programa governamental voltado ao enfrentamento da pobreza, especialmente no período 1995-1998.

A reconstituição da trajetória do Programa Comunidade Solidária (1995-2002) mostrou que o programa contemplou dois momentos distintos: 1995-1998 e 1999-2002, coincidentes aos dois mandatos presidenciais de Fernando Henrique Cardoso.

O primeiro período do Programa Comunidade Solidária - 1995-1998 - foi marcado, como vimos, por duas experiências simultâneas de ações de enfrentamento da pobreza extrema: a primeira, a Agenda Básica, executada pela Secretaria-Executiva; a segunda, os Programas Inovadores e as Rodadas de Interlocução Política, executados pelo Conselho do Programa Comunidade Solidária, tal como explicitado no documento “Estratégia de Desenvolvimento Social” (Presidência da República, 1996a). Ambas eram partes da estratégia maior de desenvolvimento social do governo FHC, em particular de enfrentamento da pobreza extrema: a Agenda Básica como esforço de articulação e coordenação de programas e ações sociais públicos considerados prioritários; as ações do Conselho como produto de um novo mecanismo de coordenação política com ênfase na mobilização, participação e parceria com a sociedade civil.

A Secretaria-Executiva do Programa Comunidade Solidária – por meio da Agenda Básica - procurou articular e coordenar programas sociais estatais federais prioritários. Buscando respostas aos problemas das políticas de enfrentamento da pobreza – que espelhavam aspectos problemáticos do conjunto da política social e, em particular, da política de assistência social – tais como a descoordenação das ações governamentais, a descontinuidade das estratégias, a fragmentação dessa ação e sua ineficiência e não

efetividade, a Secretaria-Executiva estabeleceu critérios de seleção de municípios a serem atingidos, definiu prioridades e pressionou pelo aumento dos recursos financeiros dos programas – ainda que não os executasse – procurando coordenar, no território, um conjunto de programas considerados prioritários para o enfrentamento da extrema pobreza.

Seguindo por outro caminho, o Conselho do Programa Comunidade Solidária, após viver por uma grave crise cujo ápice aconteceu em maio de 1996, passou a desenvolver, como vimos, ações próprias. Buscando desenvolver novas parcerias com a sociedade civil nas ações de enfrentamento da pobreza, o Conselho atuou, nesse período em frentes simultâneas, que se entrelaçavam entre si. A primeira frente foram as Rodadas de Interlocução Política, onde os Conselheiros e interlocutores escolhidos discutiam diversos aspectos e idéias de enfrentamento da pobreza, procurando encontrar novas formas de estabelecer parcerias entre governo e sociedade civil. A segunda frente de atuação, resultado dessa reflexão das Rodadas de Interlocução Política, foi a criação e a implementação dos chamados Programas Inovadores. Estes programas – criados como Organizações Não Governamentais (ONG) – sendo que alguns posteriormente converteram-se em OSCIP – atuaram em questões sociais sensíveis como a alfabetização de jovens e adultos. Outra frente de atuação foi a discussão e a busca de apoios e consensos para o estabelecimento de novos marcos regulatórios para a ação social de entidades não-governamentais

Assim, apesar das duas vertentes – instâncias do Programa Comunidade Solidária – serem consideradas partes do conjunto da estratégia de desenvolvimento social do governo Fernando Henrique, não houve, de fato, coordenação e articulação entre elas.

Destaquemos, portanto, que a análise da trajetória do programa – no período 1995-1998 - indicou que foram construídos na prática caminhos diferentes por parte daquelas duas instâncias, apontando que havia profundas, e aparentemente inconciliáveis, concepções sobre as formas de enfrentamento da pobreza extrema, quais sejam: uma que contemplava a necessidade da

dimensão governamental estrito senso, por meio da coordenação e articulação de um conjunto de programas sociais estatais; e a outra que contemplava a necessidade e construção de uma dimensão da parceria entre Estado e sociedade em novos moldes, como: interlocução política permanente e institucionalizada, a instituição de novo marco regulatório para a ação do chamado Terceiro Setor e a criação de novos programas – os Programas Inovadores – situados no âmbito do que o Projeto de Reforma do Estado do Governo Fernando Henrique qualificou de público não-estatal.

O período 1995-1998 foi marcado, dessa forma, pela atuação da Secretaria-Executiva e do Conselho do Programa Comunidade Solidária nessas distintas perspectivas. No entanto, não havia indicações explícitas, como vimos anteriormente, que havia a necessidade de mudanças substanciais no programa. Mesmo que o Conselho viesse discutindo nesse período alternativas de programas sociais baseadas em estratégias e metodologias de Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável (DLIS), podemos afirmar que – na perspectiva de criação de um novo programa – este poderia ter sido contemplado no âmbito do Conselho do Programa Comunidade Solidária, uma vez que seus princípios guardavam referência com os princípios dos Programas Inovadores, ou mesmo na própria Secretaria-Executiva, sem que houvesse alterações maiores ou abandono dos subprogramas do Programa Comunidade Solidária. De fato, não havia indícios claros de que haveria mudanças em quaisquer das perspectivas assumidas pelo programa, seja em sua perspectiva estritamente governamental, seja na relação entre Estado e sociedade.

Cabe registrar, no entanto, as tensões decorrentes da ação da Secretaria-Executiva do Programa Comunidade Solidária. Se, por um lado, a experiência da Agenda Básica foi considerada adequada – de acordo com avaliações setorializadas com critérios próprios e interesses específicos do próprio governo – por outro, o esforço de coordenação e articulação dos programas prioritários era fonte de conflitos com a tradicional execução dos programas estatais no âmbito federal. Uma vez que passou a determinar aos órgãos federais executores desses programas onde, quando, quanto, e como

aplicar seus recursos, estava criado um ponto de tensão fundamental para o êxito dessa experiência. Além disso, a marca Comunidade Solidária, empregada em programas que não eram diretamente executados pela Secretaria-Executiva, criou profunda animosidade com os órgãos responsáveis por aqueles programas.

Outro importante fator de tensão criado foi em relação à área econômica do governo, uma vez que a Secretaria-Executiva do Programa Comunidade Solidária pressionava pela ampliação do número de municípios abrangidos pela Agenda Básica, o que implicava na necessidade do aumento de recursos dos programas por ela coordenados. O surgimento dos programas de transferência de renda com condicionalidades – especialmente o Bolsa-Escola (2000) e o Bolsa-Alimentação (2001) – fora do âmbito da Secretaria-Executiva, também competiu na demanda por recursos.

Porém, ocorreu que, no segundo mandato do Presidente Fernando Henrique (1999-2002), houve profundas alterações do Programa Comunidade Solidária que atingiram, justamente, sua parte estritamente governamental. A Agenda Básica, como vimos no Capítulo 1, foi simplesmente abandonada. Em seu lugar, foi criado o Programa Comunidade Ativa, uma estratégia de indução ao DLIS. Fruto das Rodadas de Interlocação Política do Conselho, o Programa Comunidade Ativa surgiu nos moldes dos Programas Inovadores, embora atuasse quase que exclusivamente com recursos públicos. Sua lógica e sua concepção refletiam o que o Conselho do Programa Comunidade Solidária entendia como os novos referenciais para a ação social do Estado e da Sociedade.

O segundo período do Programa Comunidade Solidária – 1999-2002 – foi assim marcado pela criação, no âmbito da Secretaria-Executiva, do Programa Comunidade Ativa, uma estratégia de indução ao DLIS, concebido, como vimos no Capítulo 2, nas Rodadas de Interlocação Política do Conselho da Comunidade Solidária. Nesse período, a atuação do Conselho não sofreu mudanças significativas, permanecendo responsável pelo apoio e desenvolvimento dos Programas Inovadores, persistindo no aprimoramento do

marco regulatório do chamado Terceiro Setor e dando continuidade às suas Rodadas de Interlocação Política.

O Programa Comunidade Ativa, como vimos, foi implantado em duas fases, grosso modo, o projeto-piloto (1999-2000) e a expansão (2001-2002). Alguns problemas foram diagnosticados em avaliações não oficiais feitas à época do Programa Comunidade Ativa, mas que, por certo, levantaram algumas importantes questões. Uma delas era a de que estratégias de DLIS, tais como formatadas, não escapariam de um conjunto de demandas comuns feitas pelo conjunto das comunidades, uma vez que a insuficiência de infraestrutura e serviços econômicos e sociais básicos era um fator comum a elas. E a existência dessas demandas por parte das comunidades não podia ser considerada uma perspectiva descabida ou infundada. Ainda que a capacitação da comunidade realizada pelo Programa fosse bem avaliada, as frustrações de outros passos do Programa Comunidade Ativa – essencialmente a efetivação das ações de suas Agendas Locais - foram decisivas para a própria desmobilização de grande parte dos Fóruns de DLIS.

De fato, o Programa Comunidade Ativa, ainda que não fosse seu objetivo precípuo, mostrou-se incapaz de articular as demandas expressas pelas comunidades com a oferta pública - e mesmo a privada - de programas e ações sociais. A frustração pela não execução das ações previstas nas Agendas de Prioridades levou a um quadro de desmobilização dos Fóruns de DLIS. Creio que essa ausência de execução das ações reivindicadas pelas comunidades é demonstrativa de que a Secretaria-Executiva não só havia abandonado a perspectiva anteriormente prioritária, mas havia perdido de fato sua capacidade técnica e política de articulação e coordenação de programas federais considerados importantes para essas comunidades.

Mas, ainda que a Secretaria-Executiva do Programa Comunidade Solidária tivesse mantido sua capacidade técnica e política na perspectiva de coordenar e articular a ação governamental, avaliações críticas consideravam que o atendimento das demandas feitas pelas comunidades dificilmente seria efetivado de forma adequada, uma vez que a estrutura governamental em seus

três níveis – fragmentada em diversos setores – não teria capacidade de realizar as ações integradas propriamente. Portanto, de acordo com essas avaliações, estratégias de DLIS deveriam ser iniciativas das próprias comunidades e não parte da ação governamental. Por conta disso, também não caberia criar o Programa Comunidade Ativa no âmbito do Conselho do Programa Comunidade Solidária – como mais um Programa Inovador – uma vez que programas dessa natureza (de indução ao DLIS) exigiam o envolvimento estrito do governo, o que era tarefa da Secretaria-Executiva.

Cabe registrar que, se por um lado a perspectiva de articulação e coordenação de programas sociais estatais prioritários no âmbito do Programa Comunidade Solidária foi abandonada, não menos verdade é que, ainda que sem passar por rupturas, as ações do Conselho do Programa Comunidade Solidária e o próprio Programa Comunidade Ativa não tiveram o mesmo status de que gozavam no período 1995-1998.

Essa trajetória que reconstituímos mostra, assim, que duas distintas perspectivas e formas de enfrentamento da questão da pobreza extrema - previstas desde o Programa de Governo (Cardoso, 1994) para o primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique e explicitadas na “Estratégia de Desenvolvimento Social” (Presidência da República, 1996a) – acabaram se opondo.

No período 1995-1998, as duas perspectivas são implementadas, ainda que tenham seguido caminhos separados. Mas, no segundo período 1999-2002, uma perspectiva – Agenda Básica - é aparentemente descartada, enquanto outra – DLIS - é aparentemente fortalecida. Vejamos de quais perspectivas estamos falando.

A primeira perspectiva – a qual identificamos como sendo a da Agenda Básica – tratava, essencialmente, dos programas sociais estatais voltados ao enfrentamento da pobreza extrema, quais sejam: serviços sociais e infraestrutura básicos e questões relativas ao acesso à terra, ao trabalho e à geração de renda. Era uma perspectiva, portanto, de âmbito governamental –

estrito senso – ainda que isto não significasse que não pudessem ser buscadas parcerias com a sociedade civil e mesmo a participação e incorporação das comunidades em sua gestão e controle social.

A estratégia concebida por meio da Agenda Básica significou um esforço governamental pela melhoria da gestão, coordenação e articulação daqueles programas em nível federal. Para tanto, definiram-se critérios para a escolha dos municípios e/ou regiões caracterizados por alta concentração de extrema pobreza e buscou-se coordenar esses programas para que os mesmos efetivamente chegassem àqueles municípios e, conseqüentemente, àquelas populações que viviam em extrema pobreza. Assim, procurou-se direcionar aqueles programas considerados prioritários àqueles municípios e coordená-los de forma que eles produzissem resultados efetivos no enfrentamento da pobreza extrema. Por melhoria da gestão, também se compreendia que os recursos financeiros deveriam ser disponibilizados em momentos oportunos e adequados, além de serem ampliados.

Enfim, a busca por um novo modo de gerenciamento das ações governamentais de enfrentamento da pobreza extrema caracteriza essa perspectiva.

“(...) o Comunidade Solidária como uma estratégia que busca um **novo estilo de gerenciar ações públicas** com base na integração e descentralização das ações de governo (...)” (Peliano e outros, 1996:20-21).

A segunda perspectiva da qual tratamos refere-se às ações empreendidas no âmbito da relação Estado e sociedade, contempladas pelo Conselho do Programa da Comunidade Solidária.

“(...) uma abertura à participação e parceria com a sociedade na procura de soluções mais adequadas para a melhoria das condições de vida das populações mais pobres” (Peliano e outros, 1996:20-21).

Essa perspectiva abarcava, essencialmente, os seguintes aspectos: o primeiro diz respeito à busca por uma permanente interlocução política qualificada. Nesse sentido, as Rodadas de Interlocução Política – com a presença de atores sociais escolhidos pelo próprio Conselho – procurou discutir, em âmbito geral, as (novas) relações entre Estado e sociedade.

O segundo aspecto dessa perspectiva contemplava a concepção e implementação de ações próprias por parte do Conselho do Programa Comunidade Solidária. Estas ações também buscavam contemplar aquelas áreas consideradas fundamentais no enfrentamento da pobreza e, tal como na Agenda Básica, abrangiam desde a questão do analfabetismo, como as ações voltadas à geração de oportunidades de trabalho e renda. Mas, diferentemente da primeira perspectiva – a governamental – buscavam uma nova forma de executar essas ações, por meio da parceria e participação direta do chamado Terceiro Setor, assim como de entidades empresariais privadas propriamente. É nesse sentido que surgiram e foram implementados os chamados Programas Inovadores.

O terceiro aspecto de que estamos tratando se refere à definição de novos marcos regulatórios para a atuação das organizações da sociedade civil na área social, portanto, entidades não-governamentais. Durante o período 1995-2002, o Conselho do Programa Comunidade Solidária foi uma das principais arenas onde se discutiu a possibilidade daquelas entidades da sociedade civil serem qualificadas legalmente como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), o que foi reconhecido pela Lei nº 9.790/99. Isso possibilitou, dentre outras coisas, que elas pudessem captar recursos públicos para a prestação de serviços sociais. O Conselho também foi um dos palcos das discussões que culminaram na aprovação da Lei nº 9.608/98, a Lei do Voluntariado. Portanto, esses novos marcos regulatórios significaram novas formas de participação dos setores privados e filantrópicos na área social.

O quarto e último aspecto que destacamos nessa perspectiva é referente à concepção de uma estratégia de indução ao DLIS, que culminou na

criação e implementação do Programa Comunidade Ativa. Essencialmente, este programa contemplou uma dimensão considerada importante pelo Conselho do Programa Comunidade Solidária, qual seja, o da capacitação das populações que viviam em extrema pobreza, para a definição participativa de suas demandas locais. Ou seja, como vimos no Capítulo 2, o Programa Comunidade Ativa – uma estratégia de indução ao DLIS – buscou inverter o que foi chamado de “lógica da oferta”, uma crítica à atuação do Estado na área social.

Caracterizadas essas duas perspectivas, podemos compreender por que a Agenda Básica – a perspectiva governamental – é aparentemente descartada, enquanto a segunda perspectiva – a perspectiva das relações Estado e Sociedade, em especial o DLIS – é aparentemente fortalecida.

Digo que a primeira perspectiva é aparentemente descartada, pois o que é abandonado de fato é a ação desenvolvida pela Secretaria-Executiva do Programa Comunidade Solidária, por meio da Agenda Básica. Assim, descarta-se uma estratégia de ação do Comunidade Solidária, mas não se descarta, de fato, a perspectiva geral de coordenação e articulação da ação governamental de enfrentamento da pobreza.

Na verdade, essa perspectiva foi recriada por meio do Projeto Alvorada, ainda que, como vimos no Capítulo 2, em novas (ou velhas) bases. As diferenças fundamentais entre a Agenda Básica e o Projeto Alvorada – para afirmarmos que essa perspectiva é recriada em outras bases - dizem respeito basicamente aos seguintes aspectos: a Agenda Básica foi uma estratégia desenvolvida por uma Secretaria-Executiva vinculada diretamente à Casa Civil da Presidência da República, o que indicava, em princípio, que seria possível nesse âmbito, de fato, coordenar e articular as ações governamentais federais voltadas ao enfrentamento da pobreza. O Projeto Alvorada, por sua vez, foi alocado na Secretaria de Estado de Assistência Social (SEAS) vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social e, portanto, hierarquicamente no mesmo nível dos demais órgãos governamentais que executavam os programas considerados prioritários. Além disso, o Projeto Alvorada não

obteve êxito em construir uma rede de articulações, tal como na Agenda Básica, que pudesse coordenar os seus programas prioritários nas regiões por ele abrangidas.

De qualquer forma, a criação do Projeto Alvorada traz de volta a perspectiva de coordenação e articulação governamental, podendo-se inferir que essa dimensão era considerada importante.

Em relação àquela segunda perspectiva – DLIS – não houve, de fato, como pode ter parecido em um primeiro momento, o seu fortalecimento. As demais ações do Conselho do Programa Comunidade Solidária, descritas anteriormente, são fortalecidas – não se observando descontinuidades. Na verdade, no período 1999-2002 foram criadas as condições para que os Programas Inovadores pudessem ter sustentabilidade mesmo com o fim do governo Fernando Henrique. Uma delas foi a constituição da Comunitas, como “herdeira” daqueles programas. Além disso, o Conselho – em suas Rodadas de Interlocução Política – continuou aprimorando a regulação da atuação das entidades não-governamentais na área social.

Mas, em relação ao DLIS – Programa Comunidade Ativa – a expectativa de que este fosse o principal programa federal de enfrentamento da pobreza extrema foi frustrada. Ainda que tenha conduzido um processo de capacitação política para a constituição dos Fóruns de DLIS, as enormes dificuldades por parte do governo – e também das entidades não-governamentais – em atender às legítimas demandas da comunidade foi o principal fator responsável por sua desmobilização. Além disso, ainda que houvesse a intenção de articulação desse Programa com o Projeto Alvorada, o fato é que, tal como nos tempos da Agenda Básica, essas perspectivas não se integraram.

Portanto, a reconstituição da trajetória do Programa Comunidade Solidária – em suas vertentes que refletem duas distintas perspectivas de opções e formas de enfrentamento da pobreza - indica que houve, ao menos em sua perspectiva governamental, não propriamente um aperfeiçoamento continuado dos programas de combate à pobreza, mas, sim, uma

descontinuidade de ações. A criação da Agenda Básica, o seu abandono, a criação do Programa Comunidade Ativa e do Projeto Alvorada corroboram essa descontinuidade, indicando que a superação da descoordenação, fragmentação, baixa eficiência e efetividade estava longe de ocorrer.

Isto não significou, no entanto, que a segunda perspectiva, aqui abordada, tenha logrado êxito no enfrentamento da pobreza extrema, tal como vimos na reconstituição dos sérios problemas enfrentados pelo Programa Comunidade Ativa.

Nesse contexto, se considerarmos o conjunto das ações governamentais de enfrentamento da pobreza extrema, especialmente no período 1999-2002, eis que temos uma nova perspectiva que se fortalece. Esta terceira perspectiva é a perspectiva dos programas de transferência de renda com condicionalidades.

Atentemos, no entanto, que essa perspectiva – consubstanciada na chamada Rede de Proteção Social – abarcava desde os novos programas de transferência de renda com condicionalidades, cujos expoentes são o Bolsa-Escola (MEC) e o Bolsa-Alimentação (MS)⁷⁸, como também programas de transferência de renda consagrados constitucionalmente e, portanto, independentes de condicionalidades e de decisões do governo do momento. São exemplos desses programas o seguro-desemprego e as aposentadorias e pensões rurais.

Assim, no período 1999-2002, foram essas as três principais perspectivas das ações governamentais de enfrentamento da pobreza no âmbito federal: a primeira perspectiva – da coordenação e articulação de programas considerados prioritários para o atendimento dos municípios e/ou regiões mais pobres, a segunda perspectiva – essencialmente do DLIS, baseada no que foi chamado do novo referencial para a ação social do Estado

⁷⁸ Posteriormente, no Governo Lula (2003) esses dois programas, aliados a outros dois programas de transferência de renda - Vale-Gás (MME) e Cartão-Alimentação (MESA) – seriam os constituintes do Programa Bolsa-Família, criado por meio da Lei nº 10.836/2004 – embrião da unificação dos programas de transferência de renda com condicionalidades.

e da sociedade - e, finalmente, a terceira perspectiva, calcada nos programas de transferência de renda, com ou sem condicionalidades, organizados em uma Rede de Proteção Social.

Essas três perspectivas, de fato, não se integraram. Além disso, não houve um esforço de avaliação que pudesse dizer se alguma delas era mais eficiente, eficaz e, principalmente, efetiva em seus resultados no enfrentamento da pobreza extrema. Não há, de fato, elementos concretos de avaliação que permitam afirmar cabalmente, assim, qual dessas perspectivas seria a mais adequada no enfrentamento da pobreza. Tampouco há elementos que permitam dizer se essas perspectivas poderiam ou não estar integradas em um esforço conjunto de enfrentamento da pobreza, uma vez que, ao menos nos documentos governamentais, isso foi contemplado. Dessa forma, é possível afirmar que faltou um balanço dessa farta experimentação, que pudesse dar conta das questões acima levantadas.

Draibe (1998a), ao discorrer sobre o Sistema Brasileiro de Proteção Social, seu legado desenvolvimentista e sua agenda recente de reformas, afirma que esse período – anos 80 e 90 – foi muito rico no que acima também chamamos experimentação no campo das políticas sociais, em especial nas políticas de enfrentamento da pobreza extrema.

“(...) o período foi e tem sido muito rico em *experimentação, alterações e inovações institucionais*, concentrada em três vertentes principais: a *descentralização* da prestação dos serviços sociais; o aumento relativo da *participação social* nas formas colegiadas que tendem a acompanhar os programas inovadores; enfim, a formidável ampliação do campo e da experimentação de *parcerias* entre o público, o setor privado lucrativo e principalmente o setor privado sem fins de lucro, principalmente sob as novas formas das organizações não-governamentais. Os impactos são ainda modestos e heterogêneos, mas aqueles processos sem dúvida indicam os novos perfis e os inéditos estilos de política que criativamente vêm sendo construídos no campo da proteção social brasileira, mesmo quando o sistema de políticas sociais não tenha sido adequada e plenamente modificados”. (Draibe, 1998a:29).

Mas Draibe (2002) também chamou a atenção para a falta de uma consistente avaliação dessa experimentação e para os limites das políticas sociais.

“Não se fez ainda um balanço completo das mudanças que, desde metade dos anos 90, vêm alterando o sistema brasileiro de políticas sociais. Nem há, no debate interno, qualquer consenso sobre o sentido ou a orientação das mudanças (...) os duros indicadores de pobreza e desigualdade apontam para os severos limites das políticas sociais, que esbarram aqui em fenômenos estruturais de secular duração, agravados nos anos recentes pelo desemprego, pela instabilidade do trabalho e pela redução da renda das famílias (...) a experiência brasileira recente de reformas na área social demonstra, uma vez mais, que as políticas sociais não podem tudo, muito menos sozinhas” (Draibe, 2002:3-4)

O fato é que, em meio à trajetória descontínua do Programa Comunidade Solidária, a qual, portanto, repôs velhos problemas das políticas sociais, em especial das políticas de enfrentamento da pobreza, houve uma experimentação entre três diferentes perspectivas de combate à pobreza que não se impuseram uma sobre a outra, não se integraram e não produziram resultados consistentes e efetivos sobre a pobreza e sobre a desigualdade.

Seriam de fato incompatíveis essas diferentes perspectivas de enfrentamento da pobreza? Porque, passados cerca de duas décadas da redemocratização política, não foi possível – mesmo após tanta experimentação – consolidar uma perspectiva integrada, institucionalizada e contínua do enfrentamento da pobreza? A resposta não é certamente simples e é objeto de outra reflexão. Assim, gostaria de registrar alguns pontos ainda que preliminares.

Em princípio, todas aquelas perspectivas e seus diferentes elementos são necessários para o enfrentamento da pobreza. É necessário haver coordenação e articulação governamental, que evite a fragmentação da ação, que torne os programas mais eficientes e integrados, que tenha critérios de seleção e mecanismos de controle social. É necessário, também, capacitação das comunidades pobres, mobilização e organização social de seus membros,

em um processo coletivo de emancipação política, numa perspectiva mais ampla de desenvolvimento. E, por fim, também é preciso, em situações agudas de pobreza, transferir renda diretamente às pessoas, ainda que não discutamos aqui a existência das condicionalidades impostas pelos programas não institucionalizados.

Portanto, essas três perspectivas aqui descritas sumariamente, em tese, seriam necessariamente complementares e teriam que ser integradas, além de melhor realizadas. No entanto, a despeito da experimentação havida, o fato é que não houve balanço da experiência que pudesse apontar os caminhos a serem seguidos. Assim, não houve nesse período a consolidação de uma perspectiva integrada de enfrentamento da pobreza.

Não possuímos aqui os elementos necessários para apontar as razões dessa não consolidação, apenas para afirmar que ela, de fato, existiu. Um dos possíveis fatores para isso, talvez seja o fato de que por trás dessas três perspectivas encontram-se forças políticas e sociais que possuem concepções distintas, que contrapõem tanto divergências em relação às causas da pobreza extrema, quanto às formas de combatê-la. E, principalmente, são divergentes em relação ao papel que reservam ao Estado e a suas formas de intervenção.

Portanto, graves restrições econômicas e fortalecimento dos programas de transferência de renda; incapacidade de estabelecer uma trajetória contínua e consistente no enfrentamento da pobreza por meio da coordenação e articulação dos programas sociais públicos; efeitos restritos das ações articuladas em parceria com a sociedade civil em detrimento da ação governamental. O conjunto destes fatores em um contexto de forte descrença na ação estatal – lembremos que é proposto um novo referencial para ação social do Estado e da Sociedade - mais do que repor velhos problemas das políticas sociais – em especial das ações de enfrentamento da pobreza - fortalece o espectro político e ideológico desfavorável à reconstituição do Estado e de sua ação mais ampla e efetiva em relação à pobreza e à desigualdade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, S. H.; SANTOS, W. G.; COIMBRA, M.A. (1987). Política Social e Combate à Pobreza. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.

BANCO MUNDIAL (2000). Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2000/2001. Luta contra a Pobreza Panorama Geral. Washington D.C.

BARBIERI, C. V. & DEDECCA, C. S. (2003). Fome Zero e Pilotos para a Política Social, Campinas. (www.fomezero.gov.br)

BELLUZZO, L.G.M.; ALMEIDA, J.S.G (2002). Depois da Queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira.

BITTAR, M. (2002). O Sistema de Proteção Social Brasileiro e o Combate à Pobreza. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: IUPERJ.

CAJUEIRO, J.P.M. (2004). Saúde Pública no Brasil nos anos noventa: um estudo da política e de seus limites e condicionantes macroeconômicos. Dissertação de Mestrado. Campinas: IE-Unicamp.

CAMPANHA Nacional pelo Direito à Educação (1999). O Impacto do FMI na Educação Brasileira, São Paulo. (www.acaoeducativa.org.br)

CARBONARI, P. C. (2002). Os DhESC na Era FHC: Breve Balanço de Situação, in Relatório da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos em parceria com Global Exchange. (www.social.org.br)

CARDOSO, F. H. (1994). Mãos à obra, Brasil – proposta de governo Fernando Henrique, Brasília.

CARDOSO, F.H (1998). Avança Brasil: proposta de governo, Brasília.

CARDOSO, R., FRANCO, A., OLIVEIRA, M. D. (2000). Um novo referencial para a ação social do Estado e da Sociedade – Sete lições da experiência da Comunidade Solidária, Brasília: PNUD e Comunidade Solidária.

CARDOSO, R., FRANCO, A., LOBO, T., OLIVEIRA, M. D. (organizadores) (2002). Comunidade Solidária: fortalecendo a sociedade promovendo o desenvolvimento, Comunitas, Rio de Janeiro.

CARDOSO DE MELLO (1992). Conseqüências do Neoliberalismo. Revista Economia e Sociedade nº 1, Instituto de Economia da UNICAMP, Campinas.

CARDOSO DE MELLO, J. M.; NOVAIS, F. (1998). Capitalismo Tardio e Sociabilidade Moderna in SCHWARCZ, L. (org) História da Vida Privada no Brasil 4: contrastes da intimidade contemporânea, São Paulo: Companhia das Letras.

CASTRO, J. A.; NETO, M. B. M.; SADECK, F.; DUARTE, B.; SIMÕES, H. (2003). Análise da Evolução e Dinâmica do Gasto Social Federal: 1995-2001. Texto para Discussão nº 988, Brasília: IPEA.

COHN, A. (1996). Políticas Sociais e Pobreza no Brasil, *in* Revista Planejamento e Políticas Públicas -PPP, nº 12, Brasília: IPEA.

CONSELHO da Comunidade Solidária (1996). Relatório de Atividades 1995-1996. Brasília.

CONSELHO da Comunidade Solidária (1998). Documento-Final – XIX Reunião do Conselho da Comunidade Solidária - Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável – 8ª Rodada de Interlocação Política, Granja do Torto, Brasília.

CONSELHO da Comunidade Solidária (1999). Documento-Final – II Reunião do Conselho da Comunidade Solidária (Gestão 1999-2000) – Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável – Primeira Rodada de Interlocação Política, Granja do Torto, Brasília.

CONSELHO da Comunidade Solidária (2000). Estratégias inovadoras de parceria no combate à exclusão social. Avaliação, diálogo e perspectivas. Comunidade Solidária, Brasília: PNUD e UNESCO.

CONSELHO da Comunidade Solidária (2002a). Atuação do Conselho da Comunidade Solidária na Reforma do Marco Legal do Terceiro Setor 1997-2002. Interlocação Política do Conselho da Comunidade Solidária, setembro, Brasília.

CONSELHO da Comunidade Solidária (2002b). Seis anos de Interlocação Política – Metodologia, Resultados e Avaliação 1996-2002, Brasília.

COSTA, A. L. (1997). O Programa Comunidade Solidária e seu Dilema: Os Impasses entre o Governamental e o Social. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: IUPERJ.

DEL PORTO, E.B. (2004). Fome Zero e Controle Social: a experiência dos Comitês Gestores do Programa Cartão Alimentação *in* Res Pvblica, Revista da Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (ANESP), ano III, nº 5, Brasília.

DRAIBE, S. M. (1993). As políticas sociais e o neoliberalismo. Reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. Dossiê Liberalismo/Neoliberalismo, Revista USP, nº 17, março-maio, São Paulo: USP.

DRAIBE, S. M. (1998a). O Sistema Brasileiro de Proteção Social: o legado Desenvolvimentista e a Agenda recente de Reformas. Cadernos de Pesquisa n.º 32, Campinas: NEPP-Unicamp.

DRAIBE, S. M. (1998b). A construção institucional da política brasileira de combate à pobreza: perfis, processo e Agenda. Cadernos de Pesquisa nº 34, Campinas: NEPP-Unicamp.

DRAIBE, S. M. (2002). Brasil, a proteção social após 20 anos de experimentação reformista, Políticas Públicas: proteção social e emancipação. Disponível em <http://www.comciencia.br/reportagens/ppublicas/pp10.htm>

DRAIBE, S. M. (2004). A política social no período FHC e o sistema de proteção social *in* Tempo Social, Revista de Sociologia da USP, São Paulo: USP.

FAGNANI, E. (1997). Política Social e Pactos Conservadores no Brasil: 1964/92, Revista Economia e Sociedade nº 8, Campinas: IE-Unicamp.

FAGNANI, E. (1999). Ajuste econômico e financiamento da política social brasileira: notas sobre o período 1993/98, Revista Economia e Sociedade nº13, Campinas: IE-Unicamp.

FAGNANI, E. (2005). Entre o Estado Social e a Caridade. Contribuição ao Estudo da Política Social Brasileira (1964-2002). Tese de doutoramento. Campinas: IE-Unicamp.

FARIA, V. (2000) Agora, o social. Entrevista à Revista Istoé nº 1.624, de 15/11/2000. São Paulo.

FONTES, A., VELLOSO, M., DIOGO, P. N. (2003). A Estratégia de Desenvolvimento Local Proposta pelo Programa Comunidade Ativa: Potencialidades e Entraves do DLIS, Rio de Janeiro: IBAM/DES/NEL.

FRANCO, A. (coord.) (1999). Proder-Especial: um vetor de sustentabilidade econômica em processos de desenvolvimento local integrado e sustentável. Brasília: SEBRAE.

FRANCO, A. (1995). Ação Local: a nova política da contemporaneidade, Instituto de Política, Fase, Brasília: Editora Ágora.

FRANCO, A. (1999). Desenvolvimento local integrado e sustentável: leituras selecionadas, 3 volumes. Brasília: Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária.

FRANCO, A. (2000a). Por que precisamos de desenvolvimento local integrado e sustentável? Instituto de Política, Brasília: Editora Millennium.

FRANCO, A. (2000b). Além da Renda – A pobreza brasileira como insuficiência de desenvolvimento. Instituto de Política, Brasília: Editora Millennium.

FRANCO, A. (2002). Pobreza & Desenvolvimento Local. Brasília: AED.

FRANCO, A. (2001-2005). Cartas DLIS (1 a 81). Brasília: AED.

FURTADO, C. (1999). O Longo Amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

GIMENEZ, D. M., KREIN, J. D.; BIAVASCHI, M.B. (2003). As cooperativas de trabalho e os Tribunais Regionais do Trabalho. Revista da Associação Brasileira de Estudos do Trabalho (ABET), ano III, número 1, Rio de Janeiro: ABET. (<http://www.race.nuca.ie.ufrj.br/abet/revista/>)

HENRIQUE, W. (2001). O Capitalismo Selvagem: um estudo sobre a desigualdade no Brasil. Tese de Doutorado, Campinas: IE-Unicamp.

IBAM, IPEA, PNUD (1998). Avaliação da Estratégia Comunidade Solidária, Brasília.

INSTITUTO CIDADANIA (2001), Projeto Fome Zero, São Paulo.

IPEA (1996). Revista Planejamento e Políticas Públicas - PPP, nº 12, Brasília: IPEA.

MANHAS, C. S. e BORBA, D. (2002). Avaliação do Processo de Capacitação: a expansão do Programa Comunidade Ativa. Brasília: mimeo.

MANHAS, C. S. (2002). Educação Informal e participação cívica: avaliação do processo de capacitação da expansão do Programa Comunidade Ativa. Dissertação de Mestrado. Brasília: Unb.

MEDEIROS, C.A. (2001). Desenvolvimento econômico e estratégias de redução da pobreza e das desigualdades no Brasil, mimeo, Rio de Janeiro.

MINISTÉRIO da Fazenda (1998). Memorando de Política Econômica. Brasília (<http://www.fazenda.gov.br/portugues/fmi/fmimpe01.asp>).

MINISTÉRIO da Fazenda (2003). Gasto Social do Governo Central 2001 e 2002, novembro, Brasília (www.fazenda.gov.br)

MINISTÉRIO da Fazenda (2005). Gasto Social do Governo Central 2003 e 2004, abril, Brasília (www.fazenda.gov.br)

MINISTÉRIO do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2004). Análise Comparativa de programas de proteção social 1995 a 2003. Brasília.

MINISTÉRIO do Planejamento/IPEA (2001). Evolução Recente das Condições e das Políticas Sociais no Brasil, Brasília.

NEPP (1999). Análise Qualitativa dos Programas Inovadores do Comunidade Solidária. Relatório Final nº 1, Documento Metodológico, Campinas: NEPP-Unicamp.

OLIVEIRA, C.A.B. e HENRIQUE, W. Determinantes da pobreza no Brasil: um roteiro de estudo. In: São Paulo Perspectiva Pobreza: abordagens teóricas metodologias e pesquisas situações de vida Fundação SEADE São Paulo, vol.4, nº 2, Abr./Jun.1990.

PELIANO, A. M. coord. (1993) O Mapa da Fome: Subsídios à Formulação de uma Política de Segurança Alimentar. (Documento de Política nº 14), Brasília: IPEA.

PELIANO, A. M., RESENDE, L.F.L. e BEGHIN, N. (1996). O Comunidade Solidária: Uma Estratégia de Combate à Fome e à Miséria. Planejamento e Políticas Públicas – PPP, Volume 12. Brasília: IPEA.

PERES, T.H.A. (2004). Programa Comunidade Solidária: ensaio para uma nova ordem política. Dissertação de Mestrado, São Paulo: USP.

PIRES, E. L.S.; REIS FILHO, J.C.G. (2000) Desenvolvimento Local, Política Pública e Sociedade Civil: estratégias dos atores e potencialidades das dinâmicas locais em comunidades de baixa renda no Brasil, Brasília: EXPOBRASIL (www.sebrae.com.br/udl/exp_dlis_civil.htm)

PRESIDÊNCIA da República (1995). Decreto Presidencial nº 1.366, 12/01/1995, Brasília: Imprensa Nacional.

PRESIDÊNCIA da República (1996a). Uma Estratégia de Desenvolvimento Social. Brasília: Imprensa Nacional.

PRESIDÊNCIA da República (1996b). Comunidade Solidária: Todos por Todos, Brasília: Imprensa Nacional.

PRESIDÊNCIA da República (1998). Comunidade Solidária: Três Anos de Trabalho, Brasília: Imprensa Nacional.

PRESIDÊNCIA da República (1999). Mensagem ao Congresso Nacional. Brasília: Imprensa Nacional.

PRESIDÊNCIA da República (2000a). Mensagem ao Congresso Nacional. Brasília: Imprensa Nacional.

PRESIDÊNCIA da República (2000b). Projeto Alvorada, Brasília.

PRESIDÊNCIA da República (2001). Mensagem ao Congresso Nacional. Brasília: Imprensa Nacional.

PRESIDÊNCIA da República (2002a). Mensagem ao Congresso Nacional. Brasília: Imprensa Nacional.

PRESIDÊNCIA da República (2002b). Oito anos de estabilidade, desenvolvimento e conquistas sociais. Brasília.

PUC MINAS VIRTUAL & AED (2001). Curso de Capacitação e Nivelamento para Instituições Capacitadoras de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável. Belo Horizonte.

RESENDE, L.F.L. (2000). Comunidade Solidária: uma alternativa aos Fundos Sociais. Texto para Discussão, nº 725, Brasília: IPEA.

SALM, C. (2004). Estagnação econômica, desemprego e exclusão social, Rio de Janeiro : IE/UFRJ (http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/salm_estagnacao_econ_desemprego.pdf)

SECRETARIA-EXECUTIVA da Comunidade Solidária e IPEA (1997a). Comunidade Solidária: Informe à XII Reunião do Conselho, mimeo, Brasília.

SECRETARIA-EXECUTIVA da Comunidade Solidária e IPEA (1997b). Comunidade Solidária: Informe à XV Reunião do Conselho, mimeo, Brasília.

SECRETARIA-EXECUTIVA da Comunidade Solidária e IPEA (1998a). Comunidade Solidária: Informe à XIX Reunião do Conselho. Relatório das Ações Governamentais 1997, mimeo, Brasília.

SECRETARIA-EXECUTIVA da Comunidade Solidária (1998b). Brasil Solidário. Uma proposta para discussão, mimeo, Brasília.

SECRETARIA-EXECUTIVA da Comunidade Solidária (1999). Comunidade Ativa – Uma Estratégia de Indução ao Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável, Presidência da República. Brasília.

SECRETARIA-EXECUTIVA da Comunidade Solidária (2000a). Comunidade Ativa Uma estratégia de indução ao Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável. Orientação para a construção das Agendas de Prioridades Locais, Brasília, mimeo.

SECRETARIA-EXECUTIVA da Comunidade Solidária (2000b). *Árvore de Cultura Perene*, Íntegra do discurso do Presidente Fernando Henrique Cardoso na cerimônia de assinatura do Pacto de Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável do Programa Comunidade Ativa, Palácio do Planalto, 21 de junho de 2000, Brasília: Imprensa Nacional.

SECRETARIA-EXECUTIVA da Comunidade Solidária (2001a). Documento de Referência do Programa Comunidade Ativa. Brasília.

SECRETARIA-EXECUTIVA da Comunidade Solidária (2001b) *Legislação*. Brasília.

SECRETARIA-EXECUTIVA da Comunidade Solidária (2002a). *Comunidade Ativa 1999-2002*, Brasília.

SECRETARIA-EXECUTIVA da Comunidade Solidária (2002b). *Uma Comunidade Ativa. Uma Estratégia de Indução ao Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável*. Brasília.

SECRETARIA-EXECUTIVA do Programa Comunidade Solidária (1997). *Manual de Orientação às Prefeituras Municipais*. Brasília.

SILVA, P.L.B. (1998). *Reforma do Estado e Política Social no Brasil. Êxitos, Problemas e Desafios da Coordenação Intergovernamental*. Cadernos do NEPP nº 34, Campinas: NEPP-Unicamp.

SILVA, P.L.B. (2000). *Reforma e Proteção Social no Brasil: Desempenho recente, desafios e perspectivas da intervenção governamental*. Campinas: NEPP-Unicamp.

SILVA E SILVA, M.O. (org) (2001). *Comunidade Solidária: o não enfrentamento da pobreza*. Editora Cortez: São Paulo.

TIEZZI, Sérgio (2004). *A Organização da Política Social do Governo Fernando Henrique*. *Revista São Paulo em Perspectiva*, 18(2): 49-56, São Paulo: Fundação SEADE.

TRIBUNAL de Contas da União (2003). *Avaliação do TCU sobre a Alfabetização Solidária de Jovens e Adultos*, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, Brasília: TCU.

SÍTIOS PESQUISADOS

- Agência de Educação para o Desenvolvimento (AED) – www.aed.org.br
- Augusto de Franco – www.augustodefranco.com.br
- Alfabetização Solidária – www.alfabetizacao.org.br
- Campanha Nacional pelo Direito à Educação – www.acaoeducativa.org
- Comunitas – www.comunitas.org.br
- DLIS – www.dlis.org.br
- Fome Zero – www.fomezero.gov.br e www.fomezero.org.br
- Informativa – www.comunidadeativa.planalto.gov.br
- IPEA – www.ipea.gov.br
- Ministério da Fazenda – www.fazenda.gov.br
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – www.mds.gov.br
- Presidência da República do Brasil – www.planalto.gov.br
- Rede Social de Justiça e Direitos Humanos – www.social.org.br
- RITS – www.rits.org.br

RELAÇÃO DE GRÁFICOS, QUADROS E DIAGRAMAS

GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução dos Municípios-Alvo da Comunidade Solidária – p.20

Gráfico 2 – Evolução dos Recursos dos Programas da Agenda Básica (em R\$ bilhões correntes) – p.27

Gráfico 3 – Recursos da Agenda Básica – Distribuição entre as regiões no Triênio 1995-1997 – p.28

Gráfico 4 – Gasto Social Federal relacionado às despesas do Governo Federal (em %) 1995-2001 – p.30

Gráfico 5 - Gasto Social Federal relacionado às despesas do Governo Federal (em %) 1995-2001 – p.31

Gráfico 6 – Evolução real anual dos juros e do GSF a partir de valores deflacionados para dez.2001 – p.32

Gráfico 7 – Evolução do número de alunos atendidos pelo Programa Alfabetização Solidária – p.54

Gráfico 8 – Situação do Aluno ao terminar o módulo – p.57

QUADROS

Quadro 1 - Municípios Prioritários da Comunidade Solidária por Estado e região – p.19

Quadro 2 – Linhas de Ação da Comunidade Solidária e respectivos programas – p.23

Quadro 3 – Transferência de recursos a fundo perdido dos programas da Agenda Básica aos governos estaduais e municipais – p.27

Quadro 4 – Pontos Fortes e Oportunidades de Melhorias – p.38

Quadro 5 - Características Gerais dos Programas Inovadores do Conselho do Programa Comunidade Solidária – p.52

Quadro 6 - Rodadas de Interlocução Política do Conselho do Programa Comunidade Solidária – p.61

Quadro 7 – Políticas assistenciais e programas de enfrentamento da pobreza: principais eixos e conteúdos das mudanças - Eixos de Mudanças e Principais Conteúdos das Alterações – p.64

Quadro 8 – Programas da Rede de Proteção Social – p.77

Quadro 9 – Capital Humano, Social e Empresarial para o Comunidade Ativa - p.96

Quadro 10 – O papel de cada instância no Programa Comunidade Ativa – p.101

- Quadro 11** – Ações Preparatórias – p.105
- Quadro 12** – 14 Passos da Implantação do Comunidade Ativa – p.106
- Quadro 13** - Modelo de Agenda de Desenvolvimento – p.109
- Quadro 14** - Demandas presentes nas Agendas Locais por Áreas (157 primeiras localidades) – p.112
- Quadro 15** - Novo Modelo de Gestão do Comunidade Ativa – p.117
- Quadro 16** - Os “30 passos” do Programa Comunidade Ativa – p.121
- Quadro 17** – Extrato da Agenda Local – Município: Atalaia / AL – p.126
- Quadro 18** – Extrato da Agenda de Ação Local – Município: Atalaia/AL – p.127
- Quadro 19** – Municípios do Programa Comunidade Ativa: 1ª e 2ª fases – p.132
- Quadro 20** – Execução Orçamentária e Financeira – p.134
- Quadro 21** – Perfil dos indicadores pesquisados para o conjunto dos municípios – p.137
- Quadro 22** – Grau de Instrução – p.144
- Quadro 23** – Membros do Fórum de DLIS – p.145
- Quadro 24** – Reforma do Marco Legal do Terceiro Setor - Os resultados mais importantes até 2002 – p.149
- Quadro 25** – Ações e Programas Previstos no Projeto Alvorada – Estados com IDH menor ou igual à mediana brasileira – p.153
- Quadro 26** – Estados, Microrregiões e Municípios – p.156
- Quadro 27** – Ações e Programas Previstos no Projeto Alvorada – Microrregiões e Municípios com IDH menor ou igual a 0,500 dos Estados com IDH maior que a mediana brasileira – p.157

DIAGRAMAS

Diagrama 1 – p. 16

Diagrama 2 – p.107

**ANEXO I – MUNICÍPIOS DO PROGRAMA COMUNIDADE SOLIDÁRIA:
SELEÇÃO (1995), EXPANSÃO (1996) E INCORPORAÇÃO (1997)**

Município	Estado	Categoria
Acrelândia	AC	Seleção 1995
Assis Brasil	AC	Seleção 1995
Brasiléia	AC	Seleção 1995
Bujari	AC	Expansão 1996
Capixaba	AC	Expansão 1996
Cruzeiro do Sul	AC	Seleção 1995
Epitaciolândia	AC	Expansão 1996
Feijó	AC	Seleção 1995
Jordão	AC	Expansão 1996
Mâncio Lima	AC	Seleção 1995
Manoel Urbano	AC	Seleção 1995
Marechal Thaumaturgo	AC	Expansão 1996
Plácido de Castro	AC	Expansão 1996
Porto Acre	AC	Expansão 1996
Porto Walter	AC	Expansão 1996
Rio Branco	AC	Seleção 1995
Rodrigues Alves	AC	Seleção 1995
Santa Rosa do Purus	AC	Expansão 1996
Sena Madureira	AC	Seleção 1995
Senador Guiomard	AC	Expansão 1996
Tarauacá	AC	Seleção 1995
Xapuri	AC	Seleção 1995
Branquinha	AL	Expansão 1996
Cacimbinhas	AL	Expansão 1996
Campo Grande	AL	Expansão 1996
Carneiros	AL	Expansão 1996
Igaci	AL	Seleção 1995
Igreja Nova	AL	Expansão 1996
Inhapi	AL	Seleção 1995
Jaramataia	AL	Seleção 1995
Joaquim Gomes	AL	Seleção 1995
Maceió	AL	Seleção 1995
Major Isidoro	AL	Expansão 1996
Messias	AL	Seleção 1995
Monteirópolis	AL	Seleção 1995
Murici	AL	Seleção 1995
Olho D'Água Grande	AL	Expansão 1996
Oliveira	AL	Expansão 1996
Palestina	AL	Expansão 1996
Pindoba	AL	Expansão 1996
Piranhas	AL	Expansão 1996
Poço das Trincheiras	AL	Expansão 1996
Porto de Pedras	AL	Expansão 1996
Santana do Ipanema	AL	Seleção 1995
São Brás	AL	Seleção 1995
São José da Tapera	AL	Seleção 1995
Senador Rui Palmeira	AL	Expansão 1996
Tanque D'Arca	AL	Expansão 1996
Teotônio Vilela	AL	Seleção 1995
Traipu	AL	Seleção 1995

Amaturá	AM	Expansão 1996
Atalaia do Norte	AM	Expansão 1996
Beruri	AM	Seleção 1995
Borba	AM	Seleção 1995
Carauari	AM	Seleção 1995
Eirunepe	AM	Expansão 1996
Envira	AM	Seleção 1995
Guajará	AM	Expansão 1996
Ipixuna	AM	Seleção 1995
Itamarati	AM	Seleção 1995
Japurá	AM	Seleção 1995
Juruá	AM	Expansão 1996
Manaus	AM	Seleção 1995
Nova Olinda do Norte	AM	Seleção 1995
Novo Aripuanã	AM	Seleção 1995
Pauini	AM	Seleção 1995
Santa Isabel do Rio Negro	AM	Seleção 1995
São Gabriel da Cachoeira	AM	Seleção 1995
São Paulo de Olivença	AM	Expansão 1996
Tapauá	AM	Seleção 1995
Urucurituba	AM	Expansão 1996
Amapá	AP	Seleção 1995
Amapari	AP	Seleção 1995
Calcoene	AP	Seleção 1995
Cutias	AP	Expansão 1996
Ferreira Gomes	AP	Seleção 1995
Itaubal (*)	AP	Expansão 1996
Laranjal do Jari	AP	Seleção 1995
Macapá	AP	Seleção 1995
Mazagão	AP	Seleção 1995
Oiapoque	AP	Seleção 1995
Porto Grande	AP	Expansão 1996
Pracuúba	AP	Expansão 1996
Santana	AP	Seleção 1995
Serra do Navio	AP	Expansão 1996
Tartarugalzinho	AP	Seleção 1995
Vitória do Jari	AP	Incorporação 1997
Adustina	BA	Seleção 1995
Água Fria	BA	Expansão 1996
Anagé	BA	Expansão 1996
Angical	BA	Expansão 1996
Anguera	BA	Expansão 1996
Antônio Cardoso	BA	Expansão 1996
Antônio Gonçalves	BA	Expansão 1996
Aporá	BA	Expansão 1996
Aracatu	BA	Expansão 1996
Araci	BA	Expansão 1996
Baianópolis	BA	Expansão 1996
Baixa Grande	BA	Expansão 1996
Biritinga	BA	Expansão 1996
Boa Nova	BA	Expansão 1996
Boa Vista do Tupim	BA	Expansão 1996
Boninal	BA	Expansão 1996
Botuporã	BA	Expansão 1996

Brotas de Macaúbas	BA	Expansão 1996
Cabiceiras do Paraguaçu	BA	Expansão 1996
Caém	BA	Expansão 1996
Caldeirão Grande	BA	Expansão 1996
Campo Alegre de Lourdes	BA	Expansão 1996
Canápolis	BA	Expansão 1996
Candeal	BA	Expansão 1996
Cansanção	BA	Expansão 1996
Casa Nova	BA	Expansão 1996
Castro Alves	BA	Expansão 1996
Conde	BA	Expansão 1996
Condeúba	BA	Expansão 1996
Coração de Maria	BA	Expansão 1996
Cordeiros	BA	Expansão 1996
Coribe	BA	Expansão 1996
Coronel João Sá	BA	Seleção 1995
Cravolândia	BA	Expansão 1996
Cristópolis	BA	Expansão 1996
Dom Basílio	BA	Expansão 1996
Dom Macedo Costa	BA	Expansão 1996
Glória	BA	Expansão 1996
Heliópolis	BA	Expansão 1996
Ibiassucê	BA	Expansão 1996
Ibipitanga	BA	Expansão 1996
Ibiquera	BA	Expansão 1996
Ipecaetá	BA	Expansão 1996
Ipupiara	BA	Expansão 1996
Iraquara	BA	Expansão 1996
Itabuna	BA	Seleção 1995
Itapicuru	BA	Expansão 1996
Itapitanga	BA	Expansão 1996
Itatim	BA	Expansão 1996
Jaguaripe	BA	Expansão 1996
Jandaira	BA	Expansão 1996
Jeremoabo	BA	Seleção 1995
Lajedo do Tabocal	BA	Expansão 1996
Lamarão	BA	Expansão 1996
Macajuba	BA	Expansão 1996
Macaúbas	BA	Expansão 1996
Macururé	BA	Seleção 1995
Malhada de Pedras	BA	Expansão 1996
Marcionílio Souza	BA	Expansão 1996
Monte Santo	BA	Expansão 1996
Mortugaba	BA	Expansão 1996
Mundo Novo	BA	Expansão 1996
Nordestina	BA	Expansão 1996
Nova Itarana	BA	Expansão 1996
Nova Soure	BA	Expansão 1996
Novo Triunfo	BA	Seleção 1995
Olindina	BA	Expansão 1996
Oliveira dos Brejinhos	BA	Expansão 1996
Ouriçangas	BA	Expansão 1996
Paratinga	BA	Expansão 1996
Pé de Serra	BA	Expansão 1996

Pedro Alexandre	BA	Seleção 1995
Pilão Arcado	BA	Expansão 1996
Pindobaçu	BA	Expansão 1996
Piripá	BA	Expansão 1996
Presidente Jânio Quadros	BA	Expansão 1996
Quijingue	BA	Expansão 1996
Rafael Jambeiro	BA	Expansão 1996
Ribeira do Amparo	BA	Expansão 1996
Salvador	BA	Seleção 1995
Santa Bárbara	BA	Expansão 1996
Santa Brígida	BA	Seleção 1995
Santa Inês	BA	Expansão 1996
Santa Rita de Cássia	BA	Expansão 1996
Santa Teresinha	BA	Expansão 1996
Santanópolis	BA	Expansão 1996
Sátiro Dias	BA	Expansão 1996
Saúde	BA	Expansão 1996
Serra Preta	BA	Expansão 1996
Sítio do Quinto	BA	Seleção 1995
Tabocas do Brejo Velho	BA	Expansão 1996
Teodoro Sampaio	BA	Expansão 1996
Teofilândia	BA	Expansão 1996
Teolândia	BA	Expansão 1996
Uauá	BA	Expansão 1996
Várzea da Roça	BA	Expansão 1996
Abaiara	CE	Expansão 1996
Aiuaba	CE	Seleção 1995
Alcântaras	CE	Expansão 1996
Altaneira	CE	Seleção 1995
Apuiarés	CE	Expansão 1996
Araripe	CE	Seleção 1995
Baixio	CE	Expansão 1996
Barroquinha	CE	Expansão 1996
Boa Viagem	CE	Expansão 1996
Canindé	CE	Seleção 1995
Cariré	CE	Expansão 1996
Caririaçu	CE	Expansão 1996
Cariús	CE	Expansão 1996
Carnaubal	CE	Expansão 1996
Croatá	CE	Expansão 1996
Ererê	CE	Expansão 1996
Farias Brito	CE	Expansão 1996
Fortaleza	CE	Seleção 1995
Graça	CE	Expansão 1996
Granja	CE	Expansão 1996
Granjeiro	CE	Expansão 1996
Guaraciaba do Norte	CE	Expansão 1996
Hidrolândia	CE	Expansão 1996
Ibaretama	CE	Expansão 1996
Ipaporanga	CE	Expansão 1996
Ipueiras	CE	Expansão 1996
Itapiúna	CE	Expansão 1996
Itatira	CE	Expansão 1996
Jaguari bara	CE	Expansão 1996

Jardim	CE	Expansão 1996
Martinópolis	CE	Expansão 1996
Mombaça	CE	Expansão 1996
Nova Olinda	CE	Seleção 1995
Paramoti	CE	Expansão 1996
Pedra Branca	CE	Expansão 1996
Pereiro	CE	Expansão 1996
Pires Ferreira	CE	Expansão 1996
Porteiras	CE	Expansão 1996
Potengi	CE	Seleção 1995
Quiterianópolis	CE	Expansão 1996
Reriutaba	CE	Expansão 1996
Saboeiro	CE	Seleção 1995
Salitre	CE	Seleção 1995
São Benedito	CE	Expansão 1996
Solonópolis	CE	Expansão 1996
Tejuçuoca	CE	Expansão 1996
Umari	CE	Expansão 1996
Uruoca	CE	Expansão 1996
Viçosa do Ceará	CE	Expansão 1996
Brasília	DF	Seleção 1995
Afonso Cláudio	ES	Expansão 1996
Água Doce do Norte	ES	Seleção 1995
Alto Rio Novo	ES	Expansão 1996
Apiacá	ES	Expansão 1996
Atilio Vivacqua	ES	Expansão 1996
Brejetuba	ES	Incorporação 1997
Cariacica	ES	Seleção 1995
Conceição da Barra	ES	Expansão 1996
Divino de São Lourenço	ES	Expansão 1996
Ecoporanga	ES	Seleção 1995
Ibitirama	ES	Seleção 1995
Mantenópolis	ES	Expansão 1996
Mucurici	ES	Seleção 1995
Muniz Freire	ES	Expansão 1996
Pancas	ES	Expansão 1996
Pedro Canário	ES	Expansão 1996
Pinheiros	ES	Expansão 1996
Ponto Belo	ES	Incorporação 1997
Presidente Kennedy	ES	Seleção 1995
Santa Leopoldina	ES	Expansão 1996
São José do Calçado	ES	Expansão 1996
Serra	ES	Seleção 1995
Vila Velha	ES	Seleção 1995
Vitória	ES	Seleção 1995
Abadiânia	GO	Expansão 1996
Água Fria de Goiás	GO	Incorporação 1997
Águas Lindas de Goiás	GO	Incorporação 1997
Alto Paraíso de Goiás	GO	Expansão 1996
Alvorada do Norte	GO	Seleção 1995
Amaralina	GO	Incorporação 1997
Araçu	GO	Expansão 1996
Araguapaz	GO	Expansão 1996
Baliza	GO	Expansão 1996

Barro Alto	GO	Expansão 1996
Buritinópolis	GO	Incorporação 1997
Cabeceiras	GO	Seleção 1995
Campinaçu	GO	Expansão 1996
Campos Belos	GO	Expansão 1996
Carmo do Rio Verde	GO	Expansão 1996
Cavalcante	GO	Seleção 1995
Colinas do Sul	GO	Expansão 1996
Corumbá de Goiás	GO	Expansão 1996
Damianópolis	GO	Seleção 1995
Davinópolis	GO	Expansão 1996
Divinópolis de Goiás	GO	Seleção 1995
Doverlândia	GO	Expansão 1996
Faina	GO	Expansão 1996
Flores de Goiás	GO	Expansão 1996
Goiânia	GO	Seleção 1995
Guarani de Goiás	GO	Seleção 1995
Guarinos	GO	Expansão 1996
Hidrolândia	GO	Expansão 1996
Iaciara	GO	Expansão 1996
Jaupaci	GO	Expansão 1996
Leopoldo de Bulhões	GO	Expansão 1996
Mambaí	GO	Seleção 1995
Mara Rosa	GO	Expansão 1996
Matrinchã	GO	Expansão 1996
Mimoso de Goiás	GO	Expansão 1996
Monte Alegre de Goiás	GO	Seleção 1995
Morro Agudo de Goiás	GO	Expansão 1996
Mundo Novo	GO	Expansão 1996
Mutunópolis	GO	Expansão 1996
Nova América	GO	Expansão 1996
Nova Roma	GO	Seleção 1995
Nova Veneza	GO	Expansão 1996
Padre Bernardo	GO	Seleção 1995
Pilar de Goiás	GO	Expansão 1996
Pirenópolis	GO	Expansão 1996
Planaltina	GO	Seleção 1995
Posse	GO	Expansão 1996
Rianópolis	GO	Expansão 1996
Santa Rita do Novo Destino	GO	Incorporação 1997
Santa Tereza de Goiás	GO	Expansão 1996
Santa Terezinha de Goiás	GO	Expansão 1996
Santo Antônio do Descoberto	GO	Seleção 1995
São Domingos	GO	Expansão 1996
São João D'Aliança	GO	Expansão 1996
São Luíz do Norte	GO	Expansão 1996
São Patrício	GO	Incorporação 1997
Simolândia	GO	Seleção 1995
Sítio D'Abadia	GO	Seleção 1995
Teresina de Goiás	GO	Incorporação 1997
Trombas	GO	Expansão 1996
Vila Propício	GO	Incorporação 1997
Afonso Cunha	MA	Expansão 1996
Água Doce	MA	Incorporação 1997

Aldeias Altas	MA	Expansão 1996
Altamira do Maranhão	MA	Expansão 1996
Amapá do Maranhão	MA	Incorporação 1997
Anajatuba	MA	Seleção 1995
Araioses	MA	Seleção 1995
Bacurituba	MA	Incorporação 1997
Belágua	MA	Incorporação 1997
Bequimão	MA	Seleção 1995
Brejo	MA	Seleção 1995
Brejo da Areia	MA	Incorporação 1997
Cajapió	MA	Seleção 1995
Cantanhede	MA	Expansão 1996
Junco do Maranhão	MA	Incorporação 1997
Luís Domingues	MA	Expansão 1996
Magalhães de Almeida	MA	Seleção 1995
Mata Roma	MA	Expansão 1996
Matinha	MA	Expansão 1996
Matões	MA	Expansão 1996
Matões do Norte	MA	Incorporação 1997
Milagres do Maranhão	MA	Incorporação 1997
Nina Rodrigues	MA	Expansão 1996
Olho D'Água das Cunhãs	MA	Expansão 1996
Olinda Nova do Maranhão	MA	Incorporação 1997
Palmeirândia	MA	Seleção 1995
Parnarama	MA	Expansão 1996
Paulino Neves	MA	Incorporação 1997
Pirapemas	MA	Expansão 1996
Presidente Juscelino	MA	Expansão 1996
Santa Filomena do Maranhão	MA	Incorporação 1997
Santa Quitéria do Maranhão	MA	Seleção 1995
Santa Rita	MA	Expansão 1996
Santana do Maranhão	MA	Incorporação 1997
São Benedito do Rio Preto	MA	Expansão 1996
São Bernardo	MA	Seleção 1995
São Domingos do Azeitão	MA	Incorporação 1997
São Félix de Balsas	MA	Expansão 1996
São Luís	MA	Seleção 1995
São Vicente Ferrer	MA	Seleção 1995
Sucupira do Norte	MA	Expansão 1996
Timbiras	MA	Expansão 1996
Timon	MA	Seleção 1995
Tuntum	MA	Expansão 1996
Tutóia	MA	Expansão 1996
Urbano Santos	MA	Expansão 1996
Água Boa	MG	Expansão 1996
Águas Formosas	MG	Expansão 1996
Águas Vermelhas	MG	Expansão 1996
Amparo do Serra	MG	Expansão 1996
Angelândia	MG	Incorporação 1997
Araponga	MG	Expansão 1996
Ataléia	MG	Expansão 1996
Bandeira	MG	Expansão 1996
Belo Horizonte	MG	Seleção 1995
Berilo	MG	Seleção 1995

Bertópolis	MG	Expansão 1996
Bonito de Minas	MG	Incorporação 1997
Botumirim	MG	Expansão 1996
Cachoeira de Pajeú	MG	Expansão 1996
Cantagalo	MG	Incorporação 1997
Capelinha	MG	Expansão 1996
Carai	MG	Seleção 1995
Carmésia	MG	Expansão 1996
Catas Altas da Noruega	MG	Expansão 1996
Catuji	MG	Incorporação 1997
Chalé	MG	Expansão 1996
Chapada do Norte	MG	Seleção 1995
Chapada Gaúcha	MG	Incorporação 1997
Coluna	MG	Expansão 1996
Comercinho	MG	Seleção 1995
Cônego Marinho	MG	Incorporação 1997
Congonhas do Norte	MG	Expansão 1996
Coronel Murta	MG	Expansão 1996
Crisólita	MG	Incorporação 1997
Cristália	MG	Seleção 1995
Curral de Dentro	MG	Incorporação 1997
Datas	MG	Expansão 1996
Descoberto	MG	Expansão 1996
Divisa Alegre	MG	Incorporação 1997
Dom Joaquim	MG	Expansão 1996
Dores de Guanhães	MG	Expansão 1996
Ervália	MG	Expansão 1996
Felício dos Santos	MG	Expansão 1996
Felisburgo	MG	Expansão 1996
Francisco Badaró	MG	Seleção 1995
Francisco Dumont	MG	Expansão 1996
Franciscópolis	MG	Incorporação 1997
Frei Gaspar	MG	Expansão 1996
Fronteira dos Vales	MG	Seleção 1995
Gonzaga	MG	Expansão 1996
Grão Mogol	MG	Expansão 1996
Ibiracatu	MG	Incorporação 1997
Icaraí de Minas	MG	Incorporação 1997
Indaiabira	MG	Incorporação 1997
Itacambira	MG	Expansão 1996
Itacarambi	MG	Expansão 1996
Itaipé	MG	Seleção 1995
Itambacuri	MG	Expansão 1996
Itambé do Mato Dentro	MG	Expansão 1996
Itinga	MG	Expansão 1996
Jacinto	MG	Expansão 1996
Jaíba	MG	Incorporação 1997
Januária	MG	Expansão 1996
Jenipapo de Minas	MG	Incorporação 1997
Jequitinhonha	MG	Expansão 1996
Joáima	MG	Expansão 1996
Joanésia	MG	Expansão 1996
Jordânia	MG	Expansão 1996
José Gonçalves de Minas	MG	Incorporação 1997

José Raydan	MG	Incorporação 1997
Josenópolis	MG	Incorporação 1997
Juvenília	MG	Incorporação 1997
Ladainha	MG	Expansão 1996
Leme do Prado	MG	Incorporação 1997
Lontra	MG	Incorporação 1997
Machacalis	MG	Expansão 1996
Malacacheta	MG	Expansão 1996
Manga	MG	Expansão 1996
Materlândia	MG	Expansão 1996
Matias Cardoso	MG	Incorporação 1997
Medina	MG	Expansão 1996
Minas Novas	MG	Seleção 1995
Mirabela	MG	Expansão 1996
Miravânia	MG	Incorporação 1997
Monte Formoso	MG	Incorporação 1997
Montezuma	MG	Incorporação 1997
Ninheira	MG	Incorporação 1997
Nova Módica	MG	Expansão 1996
Nova Porteirinha	MG	Incorporação 1997
Novo Cruzeiro	MG	Seleção 1995
Ouro Verde de Minas	MG	Seleção 1995
Padre Carvalho	MG	Incorporação 1997
Padre Paraíso	MG	Expansão 1996
Pai Pedro	MG	Incorporação 1997
Palmópolis	MG	Incorporação 1997
Patis	MG	Incorporação 1997
Patrocínio do Muriaé	MG	Expansão 1996
Paulistas	MG	Expansão 1996
Pavão	MG	Expansão 1996
Peçanha	MG	Expansão 1996
Pedra do Anta	MG	Expansão 1996
Pedra Dourada	MG	Expansão 1996
Pedras de Maria da Cruz	MG	Incorporação 1997
Pintópolis	MG	Incorporação 1997
Piranga	MG	Expansão 1996
Pocrane	MG	Expansão 1996
Ponto Chique	MG	Incorporação 1997
Ponto dos Volantes	MG	Incorporação 1997
Porteirinha	MG	Expansão 1996
Porto Firme	MG	Expansão 1996
Poté	MG	Expansão 1996
Presidente Kubitschek	MG	Expansão 1996
Riacho dos Machados	MG	Expansão 1996
Rio do Prado	MG	Expansão 1996
Rio Espera	MG	Expansão 1996
Rio Pardo de Minas	MG	Seleção 1995
Rio Vermelho	MG	Expansão 1996
Rubelita	MG	Seleção 1995
Rubim	MG	Expansão 1996
Salto da Divisa	MG	Expansão 1996
Santa Bárbara do Tugúrio	MG	Expansão 1996
Santa Efigênia de Minas	MG	Expansão 1996
Santa Helena de Minas	MG	Incorporação 1997

Santa Maria do Salto	MG	Expansão 1996
Santa Maria do Suaçuí	MG	Expansão 1996
Santana do Garambéu	MG	Expansão 1996
Santana do Riacho	MG	Expansão 1996
Santo Antônio do Itambé	MG	Expansão 1996
Santo Antônio do Jacinto	MG	Expansão 1996
Santo Antonio do Retiro	MG	Incorporação 1997
São Francisco	MG	Expansão 1996
São João da Ponte	MG	Expansão 1996
São João das Missões	MG	Incorporação 1997
São João do Paraíso	MG	Seleção 1995
São Sebastião do Maranhão	MG	Expansão 1996
São Sebastião do Rio Preto	MG	Expansão 1996
Senador Modestino Gonçalves	MG	Expansão 1996
Serra Azul de Minas	MG	Expansão 1996
Serranópolis de Minas	MG	Incorporação 1997
Setubinha	MG	Incorporação 1997
Tarumirim	MG	Expansão 1996
Tumiritinga	MG	Expansão 1996
Turmalina	MG	Expansão 1996
Ubaí	MG	Expansão 1996
Urucuia	MG	Incorporação 1997
Vargem Grande do Rio Pardo	MG	Incorporação 1997
Varzelândia	MG	Expansão 1996
Verdelândia	MG	Incorporação 1997
Veredinha	MG	Incorporação 1997
Virgolândia	MG	Expansão 1996
Anastácio	MS	Seleção 1995
Anaurilândia	MS	Expansão 1996
Antônio João	MS	Expansão 1996
Aral Moreira	MS	Expansão 1996
Bataiporã	MS	Expansão 1996
Bela Vista	MS	Seleção 1995
Bodoquena	MS	Seleção 1995
Bonito	MS	Seleção 1995
Brasilândia	MS	Expansão 1996
Caarapó	MS	Expansão 1996
Campo Grande	MS	Seleção 1995
Caracol	MS	Expansão 1996
Chapadão do Sul	MS	Seleção 1995
Corguinho	MS	Expansão 1996
Corumbá	MS	Seleção 1995
Deodápolis	MS	Expansão 1996
Dois Irmãos do Buriti	MS	Seleção 1995
Guia Lopes da Laguna	MS	Seleção 1995
Itaquiraí	MS	Seleção 1995
Ivinhema	MS	Expansão 1996
Jateí	MS	Seleção 1995
Miranda	MS	Expansão 1996
Nioaque	MS	Seleção 1995
Nova Andradina	MS	Seleção 1995
Novo Horizonte do Sul	MS	Seleção 1995
Paranhos	MS	Seleção 1995
Pedro Gomes	MS	Expansão 1996

Ribas do Rio Pardo	MS	Seleção 1995
Rio Negro	MS	Expansão 1996
Sidrolândia	MS	Seleção 1995
Tacuru	MS	Expansão 1996
Terenos	MS	Seleção 1995
Vicentina	MS	Expansão 1996
Alto Paraguai	MT	Seleção 1995
Araguainha	MT	Seleção 1995
Barão de Melgaço	MT	Expansão 1996
Cana Brava do Norte	MT	Incorporação 1997
Chapada dos Guimarães	MT	Expansão 1996
Colíder	MT	Expansão 1996
Confresa	MT	Incorporação 1997
Cuiabá	MT	Seleção 1995
Guarantã do Norte	MT	Expansão 1996
Jauru	MT	Seleção 1995
Lambari D'Oeste	MT	Incorporação 1997
Nobres	MT	Expansão 1996
Nossa Senhora do Livramento	MT	Expansão 1996
Nova Brasilândia	MT	Seleção 1995
Nova Guarita	MT	Incorporação 1997
Novo Mundo	MT	Incorporação 1997
Peixoto de Azevedo	MT	Seleção 1995
Planalto da Serra	MT	Incorporação 1997
Ponte Branca	MT	Expansão 1996
Porto Alegre do Norte	MT	Expansão 1996
Porto dos Gaúchos	MT	Expansão 1996
Poxoréo	MT	Seleção 1995
Ribeirãozinho	MT	Incorporação 1997
Rio Branco	MT	Expansão 1996
Rosário Oeste	MT	Seleção 1995
Santa Terezinha	MT	Expansão 1996
Santo Antônio do Leverger	MT	Seleção 1995
Tabaporã	MT	Incorporação 1997
Tesouro	MT	Seleção 1995
Anapu	PA	Incorporação 1997
Augusto Corrêa	PA	Seleção 1995
Aveiro	PA	Expansão 1996
Bagre	PA	Seleção 1995
Baião	PA	Expansão 1996
Belém	PA	Seleção 1995
Brejo Grande do Araguaia	PA	Seleção 1995
Breves	PA	Expansão 1996
Cachoeira do Arari	PA	Expansão 1996
Cachoeira do Piriá	PA	Incorporação 1997
Capitão Poço	PA	Seleção 1995
Chaves	PA	Seleção 1995
Curionópolis	PA	Seleção 1995
Curuçá	PA	Expansão 1996
Eldorado do Carajás	PA	Incorporação 1997
Faro	PA	Expansão 1996
Garrafão do Norte	PA	Seleção 1995
Juruti	PA	Expansão 1996
Magalhães Barata	PA	Expansão 1996

Maracanã	PA	Expansão 1996
Marapanim	PA	Expansão 1996
Melgaço	PA	Seleção 1995
Nova Esperança do Piriá	PA	Incorporação 1997
Novo Repartimento	PA	Incorporação 1997
Pacajá	PA	Expansão 1996
Palestina do Pará	PA	Incorporação 1997
Pau D'Arco	PA	Incorporação 1997
Peixe Boi	PA	Expansão 1996
Piçarra	PA	Incorporação 1997
Ponta de Pedras	PA	Expansão 1996
Primavera	PA	Expansão 1996
Quatipuru	PA	Incorporação 1997
Rurópolis	PA	Expansão 1996
Santa Cruz do Arari	PA	Expansão 1996
Santarém Novo	PA	Expansão 1996
São Geraldo do Araguaia	PA	Expansão 1996
São João de Pirabas	PA	Expansão 1996
Terra Alta	PA	Incorporação 1997
Terra Santa	PA	Incorporação 1997
Viseu	PA	Seleção 1995
Araçagi	PB	Expansão 1996
Araruna	PB	Expansão 1996
Areia de Baraúnas	PB	Incorporação 1997
Areial	PB	Expansão 1996
Aroeiras	PB	Expansão 1996
Bernardino Batista	PB	Incorporação 1997
Cachoeira dos Índios	PB	Expansão 1996
Cacimba de Dentro	PB	Expansão 1996
Cacimbas	PB	Incorporação 1997
Caiçara	PB	Expansão 1996
Caldas Brandão	PB	Expansão 1996
Camalaú	PB	Seleção 1995
Capim	PB	Incorporação 1997
Carrapateira	PB	Expansão 1996
Catingueira	PB	Expansão 1996
Congo	PB	Seleção 1995
Cuité de Mamanguape	PB	Incorporação 1997
Cuitegi	PB	Expansão 1996
Curral de Cima	PB	Incorporação 1997
Desterro	PB	Seleção 1995
Emas	PB	Expansão 1996
Fagundes	PB	Expansão 1996
Gado Bravo	PB	Incorporação 1997
Gurinhém	PB	Expansão 1996
Ibiara	PB	Expansão 1996
Imaculada	PB	Expansão 1996
Itatuba	PB	Expansão 1996
Jacaraú	PB	Expansão 1996
João Pessoa	PB	Seleção 1995
Juru	PB	Expansão 1996
Lagoa	PB	Expansão 1996
Livramento	PB	Seleção 1995
Logradouro	PB	Incorporação 1997

Mãe D'Água	PB	Expansão 1996
Mamanguape	PB	Seleção 1995
Manaira	PB	Expansão 1996
Massaranduba	PB	Expansão 1996
Mogeiro	PB	Expansão 1996
Montadas	PB	Expansão 1996
Natuba	PB	Expansão 1996
Nova Floresta	PB	Expansão 1996
Olho D'Água	PB	Expansão 1996
Parari	PB	Incorporação 1997
Passagem	PB	Seleção 1995
Pedra Branca	PB	Expansão 1996
Pedro Regio	PB	Incorporação 1997
Pilar	PB	Expansão 1996
Pilões	PB	Expansão 1996
Pilõesinhos	PB	Expansão 1996
Quixaba	PB	Seleção 1995
Riachão	PB	Incorporação 1997
Salgadinho	PB	Seleção 1995
Salgado de São Félix	PB	Expansão 1996
Santana de Mangueira	PB	Expansão 1996
São João do Tigre	PB	Seleção 1995
São José da Lagoa Tapada	PB	Expansão 1996
São José de Caiana	PB	Expansão 1996
São José dos Cordeiros	PB	Seleção 1995
São José dos Ramos	PB	Incorporação 1997
São Sebastião de Lagoa de Roça	PB	Expansão 1996
São Sebastião do Umbuzeiro	PB	Seleção 1995
Seridó	PB	Expansão 1996
Serra da Raiz	PB	Expansão 1996
Serra Grande	PB	Expansão 1996
Tacima	PB	Expansão 1996
Tavares	PB	Expansão 1996
Triunfo	PB	Expansão 1996
Vista Serrana / Desterro de Malta	PB	Expansão 1996
Zabelê	PB	Incorporação 1997
Afrânio	PE	Expansão 1996
Águas Belas	PE	Expansão 1996
Altinho	PE	Expansão 1996
Belém de Maria	PE	Expansão 1996
Betânia	PE	Expansão 1996
Bezerros	PE	Seleção 1995
Bodocó	PE	Expansão 1996
Brejão	PE	Expansão 1996
Brejinho	PE	Expansão 1996
Buíque	PE	Expansão 1996
Caetés	PE	Expansão 1996
Calumbi	PE	Expansão 1996
Carnaíba	PE	Expansão 1996
Catende	PE	Seleção 1995
Cumaru	PE	Expansão 1996
Exu	PE	Expansão 1996
Flores	PE	Expansão 1996
Frei Miguelinho	PE	Expansão 1996

Iati	PE	Expansão 1996
Ibirajuba	PE	Expansão 1996
Inajá	PE	Seleção 1995
Ingazeira	PE	Expansão 1996
Ipubi	PE	Expansão 1996
Itaíba	PE	Expansão 1996
Jaboatão	PE	Seleção 1995
Jaqueira	PE	Incorporação 1997
Jataúba	PE	Expansão 1996
Jucati	PE	Incorporação 1997
Jupi	PE	Expansão 1996
Jurema	PE	Seleção 1995
Lagoa dos Gatos	PE	Expansão 1996
Manari	PE	Incorporação 1997
Maraial	PE	Seleção 1995
Moreilândia	PE	Expansão 1996
Olinda	PE	Seleção 1995
Ouricuri	PE	Expansão 1996
Palmares	PE	Seleção 1995
Panelas	PE	Seleção 1995
Paranatama	PE	Expansão 1996
Poção	PE	Expansão 1996
Quipapa	PE	Expansão 1996
Quixaba	PE	Incorporação 1997
Recife	PE	Seleção 1995
Salgadinho	PE	Expansão 1996
Saloá	PE	Expansão 1996
Santa Cruz	PE	Incorporação 1997
Santa Filomena	PE	Incorporação 1997
Santa Maria do Cambucá	PE	Expansão 1996
Santa Terezinha	PE	Expansão 1996
São José da Coroa Grande	PE	Expansão 1996
Serrita	PE	Expansão 1996
Solidão	PE	Expansão 1996
Tacaratu	PE	Expansão 1996
Terezinha	PE	Expansão 1996
Tupanatinga	PE	Expansão 1996
Verdejante	PE	Expansão 1996
Xexéu	PE	Seleção 1995
Acauã	PI	Incorporação 1997
Alegrete do Piauí	PI	Incorporação 1997
Antônio Almeida	PI	Expansão 1996
Arraial	PI	Expansão 1996
Assunção do Piauí	PI	Incorporação 1997
Avelino Lopes	PI	Seleção 1995
Barra D'Alcântara	PI	Incorporação 1997
Barreiras do Piauí	PI	Seleção 1995
Batalha	PI	Expansão 1996
Belém do Piauí	PI	Incorporação 1997
Beneditinos	PI	Expansão 1996
Bertolândia	PI	Expansão 1996
Betânia do Piauí	PI	Incorporação 1997
Bocaina	PI	Expansão 1996
Brasileira	PI	Incorporação 1997

Cajazeiras do Piauí	PI	Incorporação 1997
Campo Largo do Piauí	PI	Incorporação 1997
Colônia do Piauí	PI	Incorporação 1997
Conceição do Canindé	PI	Seleção 1995
Cristalândia do Piauí	PI	Expansão 1996
Curimatá	PI	Seleção 1995
Currálinhos	PI	Incorporação 1997
Elesbão Veloso	PI	Expansão 1996
Floresta do Piauí	PI	Incorporação 1997
Francinópolis	PI	Expansão 1996
Francisco Macedo	PI	Incorporação 1997
Isaías Coelho	PI	Seleção 1995
Itainópolis	PI	Expansão 1996
Jacobina do Piauí	PI	Incorporação 1997
Jardim do Mulato	PI	Incorporação 1997
Joaquim Pires	PI	Seleção 1995
Julio Borges	PI	Incorporação 1997
Lagoa do Piauí	PI	Incorporação 1997
Lagoa do Sítio	PI	Incorporação 1997
Marcolândia	PI	Incorporação 1997
Matias Olímpio	PI	Seleção 1995
Monsenhor Hipólito	PI	Expansão 1996
Morro Cabeça no Tempo	PI	Incorporação 1997
Morro do Chapéu do Piauí	PI	Incorporação 1997
Murici dos Portelas	PI	Incorporação 1997
Nazaré do Piauí	PI	Expansão 1996
Nossa Senhora dos Remédios	PI	Seleção 1995
Oeiras	PI	Seleção 1995
Padre Marcos	PI	Expansão 1996
Passagem Franca do Piauí	PI	Incorporação 1997
Paulistana	PI	Expansão 1996
Pedro Laurentino	PI	Incorporação 1997
Pimenteiras	PI	Expansão 1996
Porto	PI	Seleção 1995
Porto Alegre do Piauí	PI	Incorporação 1997
Prata do Piauí	PI	Expansão 1996
Queimada Nova	PI	Incorporação 1997
Regeneração	PI	Expansão 1996
Ribeira do Piauí	PI	Incorporação 1997
Santa Cruz do Piauí	PI	Expansão 1996
Santa Luz	PI	Expansão 1996
Santa Rosa do Piauí	PI	Incorporação 1997
Santo Antonio dos Milagres	PI	Incorporação 1997
Santo Inácio do Piauí	PI	Expansão 1996
São Félix do Piauí	PI	Expansão 1996
São Francisco de Assis do Piauí	PI	Incorporação 1997
São Francisco do Piauí	PI	Expansão 1996
São Gonçalo do Gurguéia	PI	Incorporação 1997
São Gonçalo do Piauí	PI	Expansão 1996
São João da Serra	PI	Expansão 1996
São João da Varjota	PI	Incorporação 1997
São João do Arraial	PI	Incorporação 1997
São Julião	PI	Expansão 1996
São Miguel da Baixa Grande	PI	Incorporação 1997

São Miguel do Tapuio	PI	Seleção 1995
Sebastião Leal	PI	Incorporação 1997
Socorro do Piauí	PI	Seleção 1995
Tanque do Piauí	PI	Incorporação 1997
Teresina	PI	Seleção 1995
Várzea Grande	PI	Expansão 1996
Vera Mendes	PI	Incorporação 1997
Vila Nova do Piauí	PI	Incorporação 1997
Wall Ferraz	PI	Incorporação 1997
Adrianópolis	PR	Expansão 1996
Alto Piquiri	PR	Expansão 1996
Antônio Olinto	PR	Expansão 1996
Barbosa Ferraz	PR	Expansão 1996
Barracão	PR	Expansão 1996
Boa Ventura de São Roque	PR	Incorporação 1997
Boa Vista da Aparecida	PR	Expansão 1996
Bom Jesus do Sul	PR	Incorporação 1997
Brasilândia do Sul	PR	Incorporação 1997
Campo Bonito	PR	Expansão 1996
Campo do Tenente	PR	Expansão 1996
Cândido de Abreu	PR	Seleção 1995
Cantagalo	PR	Seleção 1995
Cerro Azul	PR	Expansão 1996
Congonhinhas	PR	Expansão 1996
Conselheiro Mairinck	PR	Expansão 1996
Corumbataí do Sul	PR	Expansão 1996
Cruz Machado	PR	Expansão 1996
Curitiba	PR	Seleção 1995
Curiúva	PR	Expansão 1996
Diamante D'Oeste	PR	Expansão 1996
Doutor Ulysses	PR	Incorporação 1997
Fernandes Pinheiro	PR	Incorporação 1997
Flor da Serra do Sul	PR	Incorporação 1997
Formosa do Oeste	PR	Expansão 1996
Godoy Moreira	PR	Expansão 1996
Goioxim	PR	Incorporação 1997
Grandes Rios	PR	Expansão 1996
Guamiranga	PR	Incorporação 1997
Guaraqueçaba	PR	Expansão 1996
Imbituva	PR	Seleção 1995
Inácio Martins	PR	Expansão 1996
Inajá	PR	Expansão 1996
Ipiranga	PR	Expansão 1996
Iracema do Oeste	PR	Incorporação 1997
Iretama	PR	Expansão 1996
Japira	PR	Expansão 1996
Jundiá do Sul	PR	Expansão 1996
Laranjal	PR	Seleção 1995
Mallet	PR	Expansão 1996
Manfrinópolis	PR	Incorporação 1997
Mariluz	PR	Expansão 1996
Marquinho	PR	Incorporação 1997
Mato Rico	PR	Seleção 1995
Nossa Senhora das Graças	PR	Expansão 1996

Nova Aliança do Ivaí	PR	Expansão 1996
Nova Cantu	PR	Expansão 1996
Nova Olímpia	PR	Expansão 1996
Nova Santa Barbara	PR	Incorporação 1997
Nova Tebas	PR	Seleção 1995
Ortigueira	PR	Seleção 1995
Palmital	PR	Seleção 1995
Paula Freitas	PR	Expansão 1996
Paulo Frontin	PR	Expansão 1996
Pinhão	PR	Expansão 1996
Pitanga	PR	Seleção 1995
Porto Rico	PR	Expansão 1996
Presidente Castelo Branco	PR	Expansão 1996
Prudentópolis	PR	Seleção 1995
Quitandinha	PR	Expansão 1996
Rebouças	PR	Expansão 1996
Reserva	PR	Seleção 1995
Reserva do Iguaçu	PR	Incorporação 1997
Ribeirão do Pinhal	PR	Expansão 1996
Rio Branco do Ivaí	PR	Incorporação 1997
Roncador	PR	Expansão 1996
Rosário do Ivaí	PR	Expansão 1996
Salgado Filho	PR	Expansão 1996
Santa Cecília do Pavão	PR	Expansão 1996
Santa Inês	PR	Expansão 1996
Santa Izabel do Oeste	PR	Expansão 1996
Santa Maria do Oeste	PR	Seleção 1995
São Jerônimo da Serra	PR	Seleção 1995
São João do Caiuá	PR	Expansão 1996
São João do Triunfo	PR	Expansão 1996
Sapopema	PR	Seleção 1995
Tapira	PR	Expansão 1996
Teixeira Soares	PR	Expansão 1996
Tibagi	PR	Expansão 1996
Tijucas do Sul	PR	Expansão 1996
Ventania	PR	Incorporação 1997
Xambrê	PR	Expansão 1996
Aperibé	RJ	Incorporação 1997
Araruama	RJ	Expansão 1996
Belford Roxo	RJ	Seleção 1995
Bom Jardim	RJ	Expansão 1996
Bom Jesus do Itabapoana	RJ	Expansão 1996
Cachoeiras de Macacu	RJ	Expansão 1996
Cambuci	RJ	Expansão 1996
Cantagalo	RJ	Expansão 1996
Carmo	RJ	Expansão 1996
Conceição de Macabu	RJ	Seleção 1995
Duas Barras	RJ	Expansão 1996
Duque de Caxias	RJ	Seleção 1995
Itaboraí	RJ	Expansão 1996
Italva	RJ	Expansão 1996
Itaocara	RJ	Expansão 1996
Itaperuna	RJ	Expansão 1996
Japeri	RJ	Incorporação 1997

Laje do Muriaé	RJ	Expansão 1996
Miracema	RJ	Expansão 1996
Natividade	RJ	Expansão 1996
Nova Iguaçu	RJ	Seleção 1995
Paty do Alferes	RJ	Expansão 1996
Porciúncula	RJ	Expansão 1996
Queimados	RJ	Incorporação 1997
Quissamã	RJ	Expansão 1996
Rio Bonito	RJ	Expansão 1996
Rio das Flores	RJ	Expansão 1996
Rio de Janeiro	RJ	Seleção 1995
Santa Maria Madalena	RJ	Seleção 1995
Santo Antônio de Pádua	RJ	Expansão 1996
São Fidélis	RJ	Expansão 1996
São Francisco de Itaboapana	RJ	Incorporação 1997
São João da Barra	RJ	Expansão 1996
São João de Meriti	RJ	Seleção 1995
São José do Ubá	RJ	Incorporação 1997
São Sebastião do Alto	RJ	Seleção 1995
Sapucaia	RJ	Expansão 1996
Saquarema	RJ	Expansão 1996
Silva Jardim	RJ	Expansão 1996
Sumidouro	RJ	Expansão 1996
Tanguá	RJ	Incorporação 1997
Trajano de Moraes	RJ	Seleção 1995
Varre e Sai	RJ	Incorporação 1997
Vassouras	RJ	Expansão 1996
Afonso Bezerra	RN	Expansão 1996
Antônio Martins	RN	Expansão 1996
Barcelona	RN	Expansão 1996
Bento Fernandes	RN	Expansão 1996
Boa Saúde	RN	Expansão 1996
Bodó	RN	Incorporação 1997
Campo Grande	RN	Expansão 1996
Campo Redondo	RN	Expansão 1996
Canguaretama	RN	Expansão 1996
Carnaúbais	RN	Expansão 1996
Coronel Ezequiel	RN	Expansão 1996
Coronel João Pessoa	RN	Expansão 1996
Doutor Severiano	RN	Seleção 1995
Espírito Santo	RN	Seleção 1995
Galinhas	RN	Expansão 1996
Ielmo Marinho	RN	Seleção 1995
Jaçanã	RN	Expansão 1996
Jandaíra	RN	Expansão 1996
João Dias	RN	Expansão 1996
José da Penha	RN	Expansão 1996
Lagoa D' Anta	RN	Expansão 1996
Lagoa de Pedras	RN	Expansão 1996
Lagoa de Velhos	RN	Expansão 1996
Lagoa Nova	RN	Expansão 1996
Lagoa Salgada	RN	Expansão 1996
Lajes Pintadas	RN	Expansão 1996
Lucrécia	RN	Seleção 1995

Marcelino Vieira	RN	Expansão 1996
Montanhas	RN	Expansão 1996
Natal	RN	Seleção 1995
Paraná	RN	Seleção 1995
Parazinho	RN	Expansão 1996
Passa e Fica	RN	Expansão 1996
Passagem	RN	Expansão 1996
Pedra Preta	RN	Expansão 1996
Pilões	RN	Expansão 1996
Portalegre	RN	Expansão 1996
Porto do Mangue	RN	Incorporação 1997
Rafael Fernandes	RN	Expansão 1996
Riacho de Santana	RN	Expansão 1996
Ruy Barbosa	RN	Seleção 1995
Santana do Matos	RN	Expansão 1996
Santo Antônio	RN	Seleção 1995
São Bento do Trairí	RN	Seleção 1995
São Francisco do Oeste	RN	Expansão 1996
São José do Campestre	RN	Expansão 1996
São Pedro	RN	Expansão 1996
São Rafael	RN	Expansão 1996
Senador Elói de Souza	RN	Expansão 1996
Senador Georgino Avelino	RN	Expansão 1996
Serra Caiada	RN	Expansão 1996
Serra de São Bento	RN	Seleção 1995
Serrinha	RN	Seleção 1995
Taboleiro Grande	RN	Expansão 1996
Taipu	RN	Seleção 1995
Tibau do Sul	RN	Expansão 1996
Triunfo Potiguar	RN	Incorporação 1997
Várzea	RN	Expansão 1996
Viçosa	RN	Expansão 1996
Alto Paraíso	RO	Incorporação 1997
Alvorada D'Oeste	RO	Seleção 1995
Buritis	RO	Incorporação 1997
Cabixi	RO	Expansão 1996
Campo Novo de Rondônia	RO	Incorporação 1997
Candeias do Jamari	RO	Incorporação 1997
Castanheira	RO	Incorporação 1997
Corumbiara	RO	Expansão 1996
Costa Marques	RO	Seleção 1995
Cujubim	RO	Expansão 1996
Guajará-Mirim	RO	Expansão 1996
Jamari	RO	Incorporação 1997
Mirante da Serra	RO	Incorporação 1997
Nova Brasilândia D'Oeste	RO	Seleção 1995
Nova Mamoré	RO	Seleção 1995
Nova União	RO	Incorporação 1997
Novo Horizonte do Oeste	RO	Incorporação 1997
Ouro Preto do Oeste	RO	Seleção 1995
Pimenteiras do Oeste	RO	Incorporação 1997
Porto Velho	RO	Seleção 1995
Presidente Médici	RO	Seleção 1995
Rolim de Moura	RO	Seleção 1995

Santa Luzia D'Oeste	RO	Seleção 1995
São Felipe D'Oeste	RO	Incorporação 1997
São Francisco do Guaporé	RO	Incorporação 1997
São Miguel do Guaporé	RO	Seleção 1995
Seringueiras	RO	Expansão 1996
Teixeirópolis	RO	Incorporação 1997
Theobroma	RO	Expansão 1996
Urupá	RO	Incorporação 1997
Vale do Paraíso	RO	Incorporação 1997
Alto Alegre	RR	Expansão 1996
Amajari	RR	Incorporação 1997
Boa Vista	RR	Seleção 1995
Bonfim	RR	Expansão 1996
Cantá	RR	Incorporação 1997
Caracaraí	RR	Seleção 1995
Caroebe	RR	Incorporação 1997
Iracema	RR	Incorporação 1997
Mucajá	RR	Expansão 1996
Normândia	RR	Expansão 1996
Pacaraima	RR	Incorporação 1997
Rorainópolis	RR	Incorporação 1997
São João da Baliza	RR	Seleção 1995
São Luiz do Anauá	RR	Seleção 1995
Uiramutã	RR	Incorporação 1997
Alecrim	RS	Expansão 1996
Alegria	RS	Expansão 1996
Alpestre	RS	Expansão 1996
Alvorada	RS	Seleção 1995
Amaral Ferrador	RS	Expansão 1996
Ametista do Sul	RS	Incorporação 1997
Barra do Guarita	RS	Incorporação 1997
Barracão	RS	Expansão 1996
Barros Cassal	RS	Seleção 1995
Boa Vista das Missões	RS	Incorporação 1997
Bom Progresso	RS	Incorporação 1997
Bossoroca	RS	Expansão 1996
Braga	RS	Expansão 1996
Cacique Doble	RS	Expansão 1996
Caiçara	RS	Expansão 1996
Campo Novo	RS	Expansão 1996
Campos Borges	RS	Expansão 1996
Candelária	RS	Seleção 1995
Canguçu	RS	Expansão 1996
Cerro Grande	RS	Expansão 1996
Ciríaco	RS	Expansão 1996
Coronel Bicaco	RS	Expansão 1996
David Canabarro	RS	Expansão 1996
Derrubadas	RS	Incorporação 1997
Dezesseis de Novembro	RS	Expansão 1996
Dois Irmãos das Missões	RS	Incorporação 1997
Encruzilhada do Sul	RS	Expansão 1996
Erval Grande	RS	Expansão 1996
Erval Seco	RS	Seleção 1995
Esmeralda	RS	Expansão 1996

Fontoura Xavier	RS	Seleção 1995
Formigueiro	RS	Expansão 1996
Gramado dos Loureiros	RS	Incorporação 1997
Ibirapuitã	RS	Expansão 1996
Iraí	RS	Expansão 1996
Itacurubi	RS	Expansão 1996
Itatiba do Sul	RS	Expansão 1996
Jaboticaba	RS	Expansão 1996
Lageado do Bugre	RS	Incorporação 1997
Lagoão	RS	Expansão 1996
Liberato Salzano	RS	Seleção 1995
Machadinho	RS	Seleção 1995
Manoel Viana	RS	Incorporação 1997
Mata	RS	Expansão 1996
Miraguaí	RS	Expansão 1996
Muliterno	RS	Incorporação 1997
Nonoai	RS	Expansão 1996
Novo Barreiro	RS	Incorporação 1997
Palmeira das Missões	RS	Expansão 1996
Palmitinho	RS	Expansão 1996
Pantano Grande	RS	Expansão 1996
Passa Sete	RS	Incorporação 1997
Pinhal	RS	Expansão 1996
Pinheirinho do Vale	RS	Incorporação 1997
Pirapó	RS	Expansão 1996
Piratini	RS	Expansão 1996
Planalto	RS	Expansão 1996
Porto Alegre	RS	Seleção 1995
Porto Lucena	RS	Expansão 1996
Porto Vera Cruz	RS	Incorporação 1997
Porto Xavier	RS	Expansão 1996
Pouso Novo	RS	Expansão 1996
Redentora	RS	Seleção 1995
Rio dos Índios	RS	Incorporação 1997
Riozinho	RS	Expansão 1996
Sagrada Família	RS	Incorporação 1997
Sant'Ana da Boa Vista	RS	Expansão 1996
Santo Antônio das Missões	RS	Expansão 1996
São Francisco de Assis	RS	Expansão 1996
São Gabriel	RS	Expansão 1996
São José das Missões	RS	Incorporação 1997
São José do Herval	RS	Expansão 1996
São José do Norte	RS	Expansão 1996
São Nicolau	RS	Expansão 1996
São Pedro do Sul	RS	Expansão 1996
São Vicente do Sul	RS	Expansão 1996
Seberi	RS	Expansão 1996
Segredo	RS	Expansão 1996
Sobradinho	RS	Expansão 1996
Tenente Portela	RS	Expansão 1996
Toropi	RS	Incorporação 1997
Trindade do Sul	RS	Expansão 1996
Tunas	RS	Expansão 1996
Viamão	RS	Seleção 1995

Vicente Dutra	RS	Expansão 1996
Abelardo Luz	SC	Seleção 1995
Alfredo Wagner	SC	Expansão 1996
Angelina	SC	Expansão 1996
Anita Garibaldi	SC	Expansão 1996
Biguaçu	SC	Seleção 1995
Bom Jesus do Oeste	SC	Incorporação 1997
Brunópolis	SC	Incorporação 1997
Campo Belo do Sul	SC	Expansão 1996
Campo Erê	SC	Seleção 1995
Campos Novos	SC	Seleção 1995
Catanduvas	SC	Expansão 1996
Caxambu do Sul	SC	Expansão 1996
Cerro Negro	SC	Incorporação 1997
Coronel Martins	SC	Incorporação 1997
Curitibanos	SC	Expansão 1996
Dionísio Cerqueira	SC	Seleção 1995
Entre Rios	SC	Incorporação 1997
Florianópolis	SC	Seleção 1995
Formosa do Sul	SC	Incorporação 1997
Frei Rogério	SC	Incorporação 1997
Galvão	SC	Expansão 1996
Garopaba	SC	Expansão 1996
Gravatal	SC	Seleção 1995
Guatambu	SC	Incorporação 1997
Ipira	SC	Expansão 1996
Ipuaçu	SC	Incorporação 1997
Irati	SC	Incorporação 1997
Itaiópolis	SC	Expansão 1996
Jacinto Machado	SC	Expansão 1996
Jupia	SC	Incorporação 1997
Lebon Régis	SC	Expansão 1996
Major Gercino	SC	Expansão 1996
Major Vieira	SC	Seleção 1995
Marema	SC	Expansão 1996
Monte Carlo	SC	Incorporação 1997
Monte Castelo	SC	Expansão 1996
Ouro Verde	SC	Incorporação 1997
Palhoça	SC	Seleção 1995
Palma Sola	SC	Expansão 1996
Papanduva	SC	Expansão 1996
Passos Maia	SC	Incorporação 1997
Planalto Alegre	SC	Incorporação 1997
Ponte Alta	SC	Expansão 1996
Ponte Alta do Norte	SC	Incorporação 1997
Ponte Serrada	SC	Seleção 1995
Quilombo	SC	Expansão 1996
Rancho Queimado	SC	Expansão 1996
Rio do Campo	SC	Expansão 1996
Romelândia	SC	Expansão 1996
Saltinho	SC	Incorporação 1997
Santa Rosa de Lima	SC	Expansão 1996
Santa Terezinha	SC	Incorporação 1997
Santa Terezinha do Progresso	SC	Incorporação 1997

Santiago do Sul	SC	Incorporação 1997
São Bernardino	SC	Incorporação 1997
São Bonifácio	SC	Expansão 1996
São Cristovão do Sul	SC	Incorporação 1997
São Domingos	SC	Expansão 1996
São José	SC	Seleção 1995
São José do Cerrito	SC	Expansão 1996
São Pedro de Alcântara	SC	Incorporação 1997
Timbó Grande	SC	Expansão 1996
Vargem	SC	Incorporação 1997
Vargem Bonita	SC	Incorporação 1997
Zortéa	SC	Incorporação 1997
Aracaju	SE	Seleção 1995
Areia Branca	SE	Seleção 1995
Brejo Grande	SE	Seleção 1995
Canhoba	SE	Expansão 1996
Canindé de São Francisco	SE	Expansão 1996
Capela	SE	Seleção 1995
Cristinápolis	SE	Expansão 1996
Cumbe	SE	Expansão 1996
Divina Pastora	SE	Seleção 1995
Gararu	SE	Expansão 1996
Gracho Cardoso	SE	Expansão 1996
Indiaroba	SE	Expansão 1996
Itaporanga D'Ajuda	SE	Expansão 1996
Japoatã	SE	Expansão 1996
Macambira	SE	Expansão 1996
Malhada dos Bois	SE	Expansão 1996
Moita Bonita	SE	Seleção 1995
Nossa Senhora Aparecida	SE	Expansão 1996
Pacatuba	SE	Expansão 1996
Pinhão	SE	Expansão 1996
Pirambu	SE	Expansão 1996
Poço Redondo	SE	Seleção 1995
Riachão do Dantas	SE	Expansão 1996
Santa Luzia do Itanhy	SE	Expansão 1996
Santa Rosa de Lima	SE	Expansão 1996
Santo Amaro das Brotas	SE	Seleção 1995
São Francisco	SE	Seleção 1995
São Miguel do Aleixo	SE	Seleção 1995
Tomar do Geru	SE	Seleção 1995
Alto Alegre	SP	Expansão 1996
Aparecida D'Oeste	SP	Expansão 1996
Apiáí	SP	Expansão 1996
Arandu	SP	Expansão 1996
Areias	SP	Expansão 1996
Barão de Antonina	SP	Expansão 1996
Barra do Chapéu	SP	Incorporação 1997
Barra do Turvo	SP	Expansão 1996
Bom Sucesso de Itararé	SP	Seleção 1995
Borá	SP	Expansão 1996
Buri	SP	Seleção 1995
Caiabu	SP	Expansão 1996
Caiuá	SP	Expansão 1996

Campos Novos Paulista	SP	Expansão 1996
Cananéia	SP	Expansão 1996
Capão Bonito	SP	Seleção 1995
Castilho	SP	Expansão 1996
Coronel Macedo	SP	Expansão 1996
Cunha	SP	Expansão 1996
Dirce Reis	SP	Incorporação 1997
Eldorado	SP	Expansão 1996
Embu	SP	Seleção 1995
Estrela do Norte	SP	Expansão 1996
Euclides da Cunha Paulista	SP	Incorporação 1997
Fartura	SP	Expansão 1996
Flora Rica	SP	Expansão 1996
Gastão Vidigal	SP	Expansão 1996
Guapiara	SP	Seleção 1995
Guareí	SP	Expansão 1996
Guzolândia	SP	Expansão 1996
Herculândia	SP	Expansão 1996
Iacri	SP	Expansão 1996
Ibirarema	SP	Expansão 1996
Iguape	SP	Expansão 1996
Ilha Comprida	SP	Incorporação 1997
Iporanga	SP	Expansão 1996
Itaberá	SP	Seleção 1995
Itaí	SP	Expansão 1996
Itaóca	SP	Incorporação 1997
Itapeva	SP	Seleção 1995
Itapirapuã Paulista	SP	Incorporação 1997
Itaporanga	SP	Expansão 1996
Itararé	SP	Seleção 1995
Itariri	SP	Expansão 1996
Juquiá	SP	Expansão 1996
Juquitiba	SP	Expansão 1996
Lagoinha	SP	Expansão 1996
Lourdes	SP	Incorporação 1997
Luiziânia	SP	Expansão 1996
Lupércio	SP	Expansão 1996
Lutécia	SP	Expansão 1996
Marabá Paulista	SP	Expansão 1996
Mariópolis	SP	Expansão 1996
Marinópolis	SP	Expansão 1996
Mesópolis	SP	Incorporação 1997
Mira Estrela	SP	Expansão 1996
Miracatu	SP	Expansão 1996
Mirante do Paranapanema	SP	Expansão 1996
Monções	SP	Expansão 1996
Monteiro Lobato	SP	Expansão 1996
Narandiba	SP	Expansão 1996
Natividade da Serra	SP	Expansão 1996
Nova Campina	SP	Seleção 1995
Nova Guataporanga	SP	Expansão 1996
Nova Independência	SP	Expansão 1996
Nova Luzitânia	SP	Expansão 1996
Ocaçu	SP	Expansão 1996

Ouro Verde	SP	Expansão 1996
Paranapanema	SP	Expansão 1996
Paranapuã	SP	Expansão 1996
Parapuã	SP	Expansão 1996
Pedro de Toledo	SP	Expansão 1996
Piacatu	SP	Expansão 1996
Piquerobi	SP	Expansão 1996
Platina	SP	Expansão 1996
Pontes Gestal	SP	Expansão 1996
Populina	SP	Expansão 1996
Porangaba	SP	Expansão 1996
Queluz	SP	Expansão 1996
Redenção da Serra	SP	Expansão 1996
Ribeira	SP	Expansão 1996
Ribeirão Branco	SP	Seleção 1995
Ribeirão Grande	SP	Seleção 1995
Riolândia	SP	Expansão 1996
Riversul	SP	Seleção 1995
Rosana	SP	Incorporação 1997
Sagres	SP	Expansão 1996
Sandovalina	SP	Expansão 1996
Santa Albertina	SP	Expansão 1996
Santa Clara d'Oeste	SP	Expansão 1996
Santo Antônio do Pinhal	SP	Expansão 1996
Santo Expedito	SP	Expansão 1996
Santópolis do Aguapeí	SP	Expansão 1996
São Bento do Sapucaí	SP	Expansão 1996
São Francisco	SP	Expansão 1996
São Luís do Paraitinga	SP	Expansão 1996
São Miguel Arcanjo	SP	Expansão 1996
São Paulo	SP	Seleção 1995
São Pedro do Turvo	SP	Expansão 1996
Sarapuí	SP	Expansão 1996
Sarutaíá	SP	Expansão 1996
Sebastianópolis do Sul	SP	Expansão 1996
Sete Barras	SP	Expansão 1996
Silveiras	SP	Expansão 1996
Taguaí	SP	Expansão 1996
Tapiraí	SP	Expansão 1996
Taquarituba	SP	Expansão 1996
Taquarivaí	SP	Seleção 1995
Tejupá	SP	Expansão 1996
Teodoro Sampaio	SP	Expansão 1996
Timburi	SP	Expansão 1996
Torre de Pedra	SP	Incorporação 1997
Turiúba	SP	Expansão 1996
União Paulista	SP	Expansão 1996
Almas	TO	Seleção 1995
Angico	TO	Incorporação 1997
Araguatins	TO	Seleção 1995
Axixá do Tocantins	TO	Seleção 1995
Barra do Ouro	TO	Incorporação 1997
Buriti do Tocantins	TO	Seleção 1995
Campos Lindos	TO	Incorporação 1997

Carrasco Bonito	TO	Incorporação 1997
Esperantina	TO	Incorporação 1997
Filadélfia	TO	Seleção 1995
Goiatins	TO	Seleção 1995
Itaguatins	TO	Seleção 1995
Lizarda	TO	Expansão 1996
Mateiros	TO	Incorporação 1997
Nazaré	TO	Expansão 1996
Novo Jardim	TO	Incorporação 1997
Palmas	TO	Seleção 1995
Palmeirante	TO	Incorporação 1997
Paraíso do Tocantins	TO	Seleção 1995
Ponte Alta do Bom Jesus	TO	Expansão 1996
Ponte Alta do Tocantins	TO	Seleção 1995
Porto Alegre do Tocantins	TO	Expansão 1996
Praia Norte	TO	Seleção 1995
Pugmil	TO	Incorporação 1997
Sampaio	TO	Expansão 1996
Santa Terezinha	TO	Incorporação 1997
São Bento do Tocantins	TO	Incorporação 1997
São Miguel do Tocantins	TO	Incorporação 1997
São Sebastião do Tocantins	TO	Expansão 1996
Taguatinga do Tocantins	TO	Seleção 1995

In: http://www.presidencia.gov.br/estr_02/SecExec/Transf.htm

ANEXO II – MUNICÍPIOS DO PROGRAMA COMUNIDADE ATIVA: PROJETO PILOTO E EXPANSÃO

Estado	Inclusão	Município
ACRE	1999 - 1.ª Seleção	Acrelândia Assis Brasil Brasileia Bujari Capixaba Cruzeiro do Sul Epitaciolândia Feijó Jordão Mâncio Lima Manoel Urbano Marechal Thaumaturgo Plácido de Castro Porto Acre Porto Walter Rio Branco Rodrigues Alves Santa Rosa do Purus Sena Madureira Senador Guiomard Tarauacá Xapuri
		Total de Municípios 22
ALAGOAS	1999 - 1.ª Seleção	Água Branca Arapiraca Cajueiro Jaramataia Maragogi 5
		2001 - 1.ª Expansão
		Atalaia Cacimbinhas Capela Chã Preta Coité do Nóia Coqueiro Seco Delmiro Gouveia Estrela de Alagoas Feliz Deserto Igaci Igreja Nova Inhapi Limoeiro de Anadia Major Isidoro Marechal Deodoro Messias Murici Olho d'Água do Casado Oliveira Palestina Pão de Açúcar Pariconha Pilar Piranhas

		Poço das Trincheiras Porto de Pedras Porto Real do Colégio Santana do Ipanema São Brás São Luís do Quitunde São Sebastião Teotônio Vilela Viçosa 33
	2002 - 1.ª Expansão	Ouro Branco 1
	Total de Municípios	39
AMAZONAS	1999 - 1.ª Seleção	Atalaia do Norte Itamarati Manacapuru Maués São Gabriel da Cachoeira 5
	2001 - 1.ª Expansão	Carauari Eirunepé Envira Guajará Ipixuna Juruá Silves 7
	Total de Municípios	12
AMAPÁ	1999 - 1.ª Seleção	Laranjal do Jari Mazagão Oiapoque Tartarugalzinho Vitória do Jari 5
	2001 - 1.ª Expansão	Amapá Calçoene Cutias Ferreira Gomes Itaubal Pedra Branca do Amaparí Porto Grande Pracuúba Serra do Navio 9
	Total de Municípios	14
BAHIA	1999 - 1.ª Seleção	Caraíbas Caturama Novo Horizonte Piraí do Norte Quixabeira 5
	2001 - 1.ª Expansão	Abaíra Abaré Almadina Andaraí Andorinha Apuarema Araças Aratuípe Belo Campo

		Bonito Buritirama Caatiba Chorrochó Curaçá Glória Macururé Paulo Afonso Rodelas Vereda
		19
BAHIA	2002 - 1.ª Expansão	Anagé Anguera Antônio Cardoso Aracatu Banzaê Bom Jesus da Serra Boninal Botuporã Brotas de Macaúbas Cabaceiras do Paraguaçu Caém Caetanos Caldeirão Grande Campo Alegre de Lourdes Candeal Catolândia Cordeiros Coronel João Sá Cravolândia Dário Meira Fátima Feira da Mata Filadélfia Gavião Gentio do Ouro Guajeru Heliópolis Ibiassucê Ibiquera Ibitiara Igrapiúna Irajuba Itaguaçu da Bahia Itatim Jaborandi Jucuruçu Jussiape Lafaiete Coutinho Lagoa Real Lajedo do Tabocal Lamarão Maetinga Malhada de Pedras Marcionílio Souza Matina Mirangaba Mirante Morpará Mulungu do Morro Muquém de São Francisco

		Nordestina Nova Ibiá Nova Redenção Novo Triunfo Oliveira dos Brejinhos Ourolândia Pedro Alexandre Piatã Pilão Arcado Pindobaçu Piripá Ponto Novo Presidente Jânio Quadros Presidente Tancredo Neves Quijingue Ribeira do Amparo Ribeirão do Largo Rio do Antônio Santa Brígida Santanópolis São Félix do Coribe São José da Vitória São José do Jacuípe São Miguel das Matas Saúde Sítio do Mato Sítio do Quinto Souto Soares Tremedal Umburanas Varzedo
BAHIA		81
	Total de Municípios	105
CEARÁ	1999 - 1.ª Seleção	Acaraú Beberibe Nova Olinda Pereiro Viçosa do Ceará 5
	2001 - 1.ª Expansão	Alcântaras Amontada Apuiarés Aratuba Barro Barroquinha Caridade Caririaçu Chorozinho Farias Brito Frecheirinha Guaiúba Guaramiranga Independência Ipueiras Irauçuba Itapagé Jaguaribara Jardim Martinópole Mauriti Meruoca

		Novo Oriente Orós Pacoti Palmácia Pentecoste Quixelô Tejuçuoca Várzea Alegre 30
	Total de Municípios	35
DISTRITO FEDERAL	1999 - 1.ª Seleção	Brazlândia Paranoá Riacho Fundo 3
	2001 - 1.ª Expansão	Areial Expansão de Samambaia Fercal Varjão Vila Buritis 5
	Total de Municípios	8
ESPIRITO SANTO	1999 - 1.ª Seleção	Castelo Iconha Marechal Floriano Montanha São Gabriel da Palha 5
	2001 - 1.ª Expansão	Águia Branca Alegre Fundão Ibiraçu Ibitirama Jaguaré Muniz Freire 7
	Total de Municípios	12
GOIÁS	1999 - 1.ª Seleção	Águas Lindas de Goiás Alto Paraíso de Goiás Cavalcante Colinas do Sul Nova Roma Novo Gama Padre Bernardo Planaltina São Gabriel de Goiás/Planaltina Santo Antônio do Descoberto São João d'Aliança Teresina de Goiás 12
	2001 - 1.ª Expansão	Alexânia Alvorada do Norte Buritinópolis Damianópolis Divinópolis de Goiás Flores de Goiás Guarani de Goiás Iaciara Mambaí Mimoso de Goiás Monte Alegre de Goiás Posse

		São Domingos Simolândia Sítio d'Abadia
		15
	Total de Municípios	27
MARANHÃO	1999 - 1.ª Seleção	Anajatuba Cajari Cantanhede Lago do Junco Santa Luzia
		5
	2001 - 1.ª Expansão	Alcântara Araioses Axixá Barreirinhas Belágua Brejo Chapadinha Fortuna Humberto de Campos Magalhães de Almeida Matões do Norte Morros Nina Rodrigues Paulino Neves Santa Quitéria do Maranhão São Bernardo São Félix de Balsas São João Batista Tutóia Vargem Grande
		20
	Total de Municípios	25
MINAS GERAIS	1999 - 1.ª Seleção	Carai Chapada do Norte Minas Novas Santo Antônio do Jacinto Setubinha
		5
	2001 - 1.ª Expansão	Angelândia Berilo Capelinha Catuji Francisco Badaró Franciscópolis Itaipé José Gonçalves de Minas Ladainha Leme do Prado Malacacheta Poté Turmalina Veredinha
		14
	Total de Municípios	19
MATO GROSSO DO SUL	1999 - 1.ª Seleção	Angélica Bataguassu Nioaque Porto Murtinho Sete Quedas

		5
	2001 - 1.ª Expansão	Anastácio Anaurilândia Bataiporã Bodoquena Bonito Caarapó Caracol Corguinho Ivinhema Japorã Jardim Jateí Maracaju Nova Alvorada do Sul Nova Andradina Novo Horizonte do Sul Paranhos Rio Brilhante Santa Rita do Pardo Sidrolândia Tacuru Taquarussu
	Total de Municípios	22
	Total de Municípios	27
MATO GROSSO	1999 - 1.ª Seleção	Confresa Jauru Peixoto de Azevedo Poxoréo Tesouro
		5
	2002 - 1.ª Expansão	Acorizal Alto Paraguai Barão de Melgaço Chapada dos Guimarães Jangada Nobres Nossa Senhora do Livramento Planalto da Serra Rosário Oeste Santo Antônio do Leverger São José do Povo
		11
	Total de Municípios	16
PARÁ	1999 - 1.ª Seleção	Augusto Corrêa Marabá / Murumuru Marabá / Brejo do Meio Ourém São Félix do Xingu Viseu
		6
	2001 - 1.ª Expansão	Água Azul do Norte Brejo Grande do Araguaia Breu Branco Colares Curuçá Igarapé-Miri Itupiranga Jacareacanga Jacundá Magalhães Barata

		Maracanã Marapanim Mocajuba Moju Monte Alegre Muaná Oeiras do Pará Palestina do Pará Piçarra Placas Portel Porto de Moz Prainha Primavera Quatipuru Rurópolis Santa Luzia do Pará Santarém Novo São Geraldo do Araguaia 29
	2002 - 1.ª Expansão	Tucumã 1
	Total de Municípios	36
PARAÍBA	1999 - 1.ª Seleção	Araruna Bananeiras Cacimba de Dentro Picuí Queimadas 5
	2001 - 1.ª Expansão	Areial Aroeiras Baía da Traição Bernardino Batista Boqueirão Capim Conde Esperança Gurinhém Itabaiana Lucena Manaíra Nova Floresta Nova Olinda Pedro Régis Pombal Rio Tinto São Bentinho São José dos Ramos Umbuzeiro 20
	Total de Municípios	25
PERNAMBUCO	1999 - 1.ª Seleção CA	Araripina Belém de Maria Belém de São Francisco Cabrobó Capoeiras 5
	2001 - 1.ª Expansão	Afrânio Águas Belas Altinho Betânia

		Bonito Buíque Carnaubeira da Penha Custódia Floresta Iati Ibimirim Inajá Itacuruba Jatobá Orocó Passira Petrolândia Santa Maria da Boa Vista Tacaratu Terezinha Terra Nova Tupanatinga 22
	Total de Municípios	27
PIAUI	1999 - 1.ª Seleção	Barras Bocaina Luís Correia Monsenhor Hipólito São Gonçalo do Piauí 5
	2001 - 1.ª Expansão	Alto Longá Altos Batalha Cajueiro da Praia Campo Largo do Piauí Demerval Lobão Domingos Mourão Esperantina Joaquim Pires Madeiro Morro do Chapéu do Piauí Nossa Senhora dos Remédios Porto São João da Serra São João do Arraial União 16
	Total de Municípios	21
PARANÁ	1999 - 1.ª Seleção	Barracão Iretama Ortigueira Reserva Salgado Filho 5
	2001 - 1.ª Expansão	Barbosa Ferraz Bituruna Boa Vista da Aparecida Clevelândia Conselheiro Mairinck Flor da Serra do Sul Iracema do Oeste Ivaí Jundiá do Sul Lunardelli Mallet

		Manoel Ribas Pinhão Planalto Turvo
		15
	2002 - 1.ª Expansão	Ribeirão do Pinhal
		1
	Total de Municípios	21
RIO DE JANEIRO	1999 - 1.ª Seleção	Araruama Bom Jardim Santa Maria Madalena São Fidélis Saquarema
		5
	2001 - 1.ª Expansão	Bom Jesus do Itabapoana Cardoso Moreira Italva Laje do Muriaé Natividade Porciúncula São José de Ubá Varre-Sai
		8
	2002 - 1.ª Expansão	Paracambi
		1
	Total de Municípios	14
RIO GRANDE DO NORTE	1999 - 1.ª Seleção	Brejinho Campo Redondo São Miguel São Paulo do Potengi Serrinha
		5
	2001 - 1.ª Expansão	Afonso Bezerra Angicos Arês Boa Saúde Bodó Cerro Corá Encanto Goianinha João Câmara José da Penha Lagoa de Pedras Lajes Lucrecia Macaíba Monte Alegre Passagem Pedra Grande Portalegre Santa Cruz Santana do Seridó São Bento do Norte São Miguel de Touros Senador Georgino Avelino Taipu Tenente Laurentino Cruz Tibau do Sul Umarizal Venha-Ver

		28
	2002 - 1.ª Expansão	Extremoz
		1
	Total de Municípios	34
RONDÔNIA	1999 - 1.ª Seleção	Cacoal Espigão D'Oeste Jaru Machadinho D'Oeste Pimenta Bueno
		5
	2001 - 1.ª Expansão	Alvorada D'Oeste Costa Marques Mirante da Serra Nova Brasilândia D'Oeste Nova União Presidente Médici Santa Luzia D'Oeste São Francisco do Guaporé São Miguel do Guaporé Seringueiras Teixeirópolis Theobroma Urupá Vale do Paraíso
		14
	Total de Municípios	19
RORAIMA	1999 - 1.ª Seleção	Caroebe Iracema Mucajaí Rorainópolis São Luiz
		5
	2001 - 1.ª Expansão	Alto Alegre Bonfim Cantá Normandia Uiramutã
		5
	Associados	Amajari Caracarái Pacaraima São João da Baliza
		4
	Total de Municípios	14
RIO GRANDE DO SUL	1999 - 1.ª Seleção	Cândido Godói Canguçu Fontoura Xavier Pantano Grande São Pedro do Sul
		5
	2001 - 1.ª Expansão	Alpestre Arambaré Caçapava do Sul Dom Feliciano Erval Seco Esmeralda Hulha Negra Itaqui Lavras do Sul Liberato Salzano

		Miraguaí Nonoai Quaraí Redentora São Francisco de Assis São Miguel das Missões São Nicolau São Vicente do Sul Seberi Tenente Portela 20
	Total de Municípios	25
SANTA CATARINA	1999 - 1.ª Seleção	Cerro Negro Entre Rios Garopaba Timbé do Sul Timbó Grande 5
	2001 - 1.ª Expansão	Anita Garibaldi Bela Vista do Toldo Bom Jardim da Serra Bom Retiro Brunópolis Calmon Campo Belo do Sul Capão Alto Celso Ramos Irineópolis Lebon Régis Matos Costa Monte Castelo Painel Palmeira Rio Rufino Santa Terezinha São José do Cerrito Três Barras Urubici Urupema 21
	2002 - 1.ª Expansão	São Joaquim 1
	Total de Municípios	27
SERGIPE	1999 - 1.ª Seleção	Estância Ilha das Flores Laranjeiras Porto da Folha Propriá 5
	2001 - 1.ª Expansão	Brejo Grande Canindé de São Francisco Capela Gararu Macambira Monte Alegre de Sergipe Neópolis Nossa Senhora da Glória Poço Redondo Riachão do Dantas 10

Total de Municípios		15
SÃO PAULO	1999 - 1.ª Seleção	Apiaí Capão Bonito Itaporanga Ribeirão Branco Sete Barras <hr/> 5
	2001 - 1.ª Expansão	Areias Barão de Antonina Barra do Chapéu Barra do Turvo Bom Sucesso de Itararé Buri Cajati Cananéia Coronel Macedo Cunha Eldorado Guapiara Iguape Ilha Comprida Itaberá Itaóca Itapirapuã Paulista Itararé Itariri Jacupiranga Juquiá Juquitiba Lagoinha Miracatu Monteiro Lobato Natividade da Serra Nova Campina Parquera-Açu Pedro de Toledo Queluz Ribeira Riversul Santo Antônio do Pinhal São Bento do Sapucaí São Lourenço da Serra São Luís do Paraitinga São Miguel Arcanjo Silveiras Tapiraí Taquarivaí <hr/> 40
	2002 - 1.ª Expansão	Nazaré Paulista Pedra Bela <hr/> 2
	Total de Municípios	47
TOCANTINS	1999 - 1.ª Seleção	Araguacema Araguatins Dois Irmãos do Tocantins Praia Norte Sampaio <hr/> 5
	2001 - 1.ª Expansão	Augustinópolis Buriti do Tocantins Carrasco Bonito

	Esperantina	
	Itaguatins	
	Maurilândia do Tocantins	
	São Miguel do Tocantins	
	São Sebastião do Tocantins	
	Sítio Novo do Tocantins	
	9	
	Total de Municípios	14
Total de Municípios - BRASIL		700

Fonte:Secretaria-Executiva da Comunidade
http://www.presidencia.gov.br/estr_02/SecExec/Transf.htm.

Solidária

(ver