IPEA

cadernos

COMUNIDADE SOLIDÁRIA

edição especial

INTERLOCUÇÃO POLÍTICA

Coletânea dos Documentos Finais
das Cinco Primeiras Rodadas

Cadernos Comunidade Solidária, edição especial — nov .1997 — Brasília: IPEA, 1996-

Bimestral

1. Política Social. 2. Comunidade Solidária. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 301.05

SUMÁRIO

Apresentação

Prefácio do Editor V

Introdução Geral VII

I. Reforma Agrária 01

II. Programa de Reforço da Renda Mínima Familiar e Educação Fundamental 19

III. Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil 33

IV. A Criança e o Adolescente 83

V. Alternativas de Ocupação e Renda 141

APRESENTAÇÃO GERAL DA COLETÂNEA

É com imensa satisfação que apresentamos a coletânea dos documentos finais das cinco primeiras Rodadas de Interlocução Política do Conselho da Comunidade Solidária sobre os temas Reforma Agrária, Renda Mínima e Educação Fundamental, Segurança Alimentar e Nutricional, Criança e Adolescente e Alternativas de Ocupação e Renda. Por motivos técnicos e em virtude da falta de tempo para a preparação desta publicação, a coletânea não inclui o documento final da Sexta Rodada de Interlocução Política, dedicada ao Marco Legal do Terceiro Setor, o qual deverá ter sua edição em separado.

Os textos coligidos aqui expõem apenas os resultados preliminares de um processo de entendimentos que, ao longo dos últimos quinze meses, envolveu diretamente cerca de três centenas de pessoas - Ministros de Estado e outros dirigentes de órgãos governamentais, técnicos, assessores e consultores, reconhecidos especialistas em diversos temas do desenvolvimento social do país, representantes de entidades de classe, líderes empresariais e de movimentos sociais, acadêmicos e participantes de organizações do chamado Terceiro Setor.

Ao longo desses quinze meses foram realizadas seis Rodadas de Interlocução Política sobre temas-chave de uma Agenda Social para o Brasil. Tal processo, todavia, não se restringiu à realização de reuniões, nem visou a promoção de debates de natureza teórica ou acadêmica. Pelo contrário, cada uma das rodadas de interlocução foi precedida de um cuidadoso e demorado processo de preparação, com a participação direta dos atores envolvidos, objetivando a construção de consensos orientadores da ação do Estado e da Sociedade e, sobretudo, o encaminhamento de propostas concretas.

Nesse processo coube ao Conselho da Comunidade Solidária exercer o papel de mediação política, abrindo um espaço, até então inexistente com tal amplitude, para que diferentes atores governamentais e não governamentais pudessem se encontrar, discutir juntos, efetivar parcerias e convergir esforços em prol da solução de problemas que atingem a sociedade brasileira como um todo.

Desde o início procuramos deixar claro o que agora a experiência vem confirmar: não se pretendia, com a Interlocução Política, nem a cooptação dos atores envolvidos nos temas relacionados, nem o seu constrangimento, visando forçar qualquer tipo de aquiescência, mascarando o conflito inerente à relação entre os atores sociais ou tentando reduzir artificialmente a diversidade de interesses e opiniões presentes. O compromisso de transparência entre as partes - condição para o êxito de qualquer processo de interlocução - foi mantido, e a diversidade de opiniões não apenas foi respeitada mas trazida ao debate para enriquecê-lo.

É evidente que tudo o que foi feito não esgota os temas de uma Agenda Social para o Brasil, razão pela qual estamos agora promovendo uma avaliação e um balanço do que foi efetivamente alcançado, enquanto apresentamos somente a síntese preliminar de uma agenda mínima para o desenvolvimento social do país. Mas não pretendemos colocar o trabalho do Conselho como única ou principal referência para a elaboração de uma Agenda Social, nem, muito menos, privilegiar o processo que realizamos em relação a quaisquer outros que estejam sendo desenvolvidos nos diferentes níveis e âmbitos governamentais ou nos foruns próprios da sociedade civil. Nosso propósito é apenas o de oferecer uma contribuição, que deverá ser complementada por outras contribuições igualmente válidas e importantes, conquanto houvessemos tido a sorte de envolver, de modo sistemático e continuado, atores que pela sua representatividade e visibilidade são amplamente reconhecidos como interlocutores autorizados de cada um dos temas abordados.

O Conselho da Comunidade Solidária - é bom repetir sempre - é um espaço público no qual Governo e Sociedade se encontram para tratar conjuntamente de prioridades, medidas, instrumentos e procedimentos de ação para o enfrentamento da fome, da miséria, da pobreza e da exclusão social. Além disso, o trabalho do Conselho visa a estimular o surgimento de soluções, agilizar e

acompanhar a implementação de providências, contribuindo para remover obstáculos e superar impasses que comprometem, delongam ou tiram a eficácia das ações que devem ser empreendidas. Não fosse essa sua natureza dual - situado como está numa espécie de interface entre Estado e Sociedade - e não teria sido possível ao Conselho da Comunidade Solidária conduzir seis Rodadas de Interlocução Política sobre temas tão importantes para uma agenda social, mas sobre os quais comparecem na sociedade brasileira enfoques tão diferentes, muitas vezes divergentes ou contraditórios.

Nosso trabalho não está terminado. Neste momento estamos envolvidos na preparação da Sétima Rodada de Interlocução Política, intitulada "Síntese Preliminar da Agenda Social", cujo momento de desfecho está previsto para o início de dezembro do corrente ano. Para preparar esta próxima rodada estamos colhendo a opinião de todos os Interlocutores governamentais e não governamentais sobre o significado que pode ter adquirido o conjunto dos consensos e das propostas aprovadas anteriormente e solicitando também sugestões sobre temas que possam estar faltando para compor uma Agenda Social, elaborando um calendário para a continuidade da Interlocução Política no ano de 1998.

Nada do que conseguimos fazer até agora teria sido possível sem a participação ativa dos Interlocutores que responderam prontamente às consultas que fizemos, analisaram as propostas de consenso, registraram os dissensos. Foram estes Interlocutores que, na verdade, ofereceram a matéria-prima para a redação dos textos constantes da presente coletânea.

Também não teríamos chegado até aqui sem a colaboração dos assessores e técnicos do Conselho e da Secretaria Executiva da Comunidade Solidária e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, do Ministério do Planejamento e Orçamento, que além de prestar apoio editorial para a edição dos resultados das rodadas de interlocução através da série Cadernos Comunidade Solidária, aportou recursos humanos indispensáveis no decorrer de todo o processo.

Brasília, 22 de outubro de 1997

Ruth Cardoso
PRESIDENTE DO CONSELHO DA COMUNIDADE SOLIDÁRIA

PREFÁCIO DO EDITOR

Os textos reunidos na presente coletânea foram elaborados coletivamente por Conselheiros, assessores e consultores da Comunidade Solidária e, sobretudo, por centenas de Interlocutores que participaram das cinco Rodadas de Interlocução Política promovidas entre o início de agosto de 1996 e o final de agosto de 1997. Lamentavelmente, não foi possível incluir aqui o Documento-Final da Sexta Rodada, dedicada ao tema do Marco Legal do Terceiro Setor, pelo motivo de que esta coletânea constitui um instrumento necessário ao processo de preparação da Sétima Rodada - Síntese Preliminar da Agenda Social - devendo portanto estar publicada em meados de novembro de 1997.

As falhas e imperfeições desta coletânea são de responsabilidade exclusiva do editor, não devendo ser imputadas nem aos Conselheiros, nem às equipes de assessores e consultores que prepararam as cinco Rodadas de Interlocução Política cujos documentos finais acham-se aqui coligidos, nem, muito menos, ao IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, que mais uma vez se dispôs a publicar os resultados dos nossos trabalhos.

O material aqui reunido é o produto de um processo que não poderia ter se desenvolvido sem a ativa participação pessoal da Dra. Ruth Cardoso, Presidente do Conselho da Comunidade Solidária e dos demais Conselheiros governamentais e da sociedade civil que compõem este Conselho, bem como de outros dirigentes de órgãos governamentais que acompanharam de muito perto as atividades da Interlocução Política, contribuindo para o seu êxito, dentre os quais quero citar o nome do Dr. Vilmar Faria, Secretario de Coordenação da Câmara de Política Social do Governo. Cabe portanto registrar o nosso agradecimento a estas pessoas. E cabe também registrar os nossos agradecimentos:

• À Secretaria Executiva do Programa Comunidade Solidária pela participação, apoio e dedicação constante exercidas em todas as rodadas de Interlocução Política do Conselho.

• Ao IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada do Ministério do Planejamento e Orçamento, pelo apoio, manifestado de múltiplas formas e em vários campos, inclusive através de suporte editorial para a publicação dos resultados de nossas atividades.

• Aos assessores da Secretaria Executiva da Comunidade Solidária, Dulce Tannuri e Johil Cruz.

• Aos técnicos do IPEA, Nathalie Beghin e Enid Rocha (que também assessoram a Secretaria Executiva da Comunidade Solidária), Anna Lúcia Lobato e Luiz Carlos Mendes.

• Aos assessores do Conselho da Comunidade Solidária, Maria Helena Gregori, Malak Popovic, Denise Paiva, Elisabete Ferrarezi e Rosana Sperandio.

• À Mônica Cipriani e ao pessoal de apoio: Cibele Lins, José Luciano de Azevedo Junior, Rogério Tristão Rodrigues, Sonia Maria Oliveira e Maria da Guia Silva.

• À assessora de imprensa da Comunidade Solidária, Ilara Maria Viotti e aos consultores de comunicação Ulisses Lacava e Simone Sarmet.

Brasília, 22 de outubro de 1997

Augusto de Franco
Conselheiro

INTRODUÇÃO GERAL: A INTERLOCUÇÃO POLÍTICA NO CONSELHO DA COMUNIDADE SOLIDÁRIA

1. Quando e porque começou

A partir de junho de 1996, após um intenso processo de discussão entre os seus Conselheiros, optou-se por efetuar uma reestruturação do Conselho da Comunidade Solidária que levasse em conta a necessidade de promover canais políticos de diálogo entre governo e sociedade sobre os grandes temas de uma estratégia de desenvolvimento social para o Brasil.

2. O objetivo político geral

O objetivo político geral da Interlocução Política é o de contribuir para a construção de um acordo ou entendimento estratégico nacional em torno de uma Agenda Mínima de prioridades, medidas, instrumentos e procedimentos de ação social do Estado e da sociedade para o enfrentamento da fome, da miséria, da pobreza e da exclusão social.

3. Objetivos específicos

A Interlocução Política tem ainda como objetivos estimular soluções, agilizar e acompanhar a implementação de providências, contribuir para remover obstáculos e superar impasses que comprometem, delongam ou tiram a eficácia das ações que devem ser empreendidas.

4. Construir consensos e identificar dissensos

A Interlocução Política procura construir progressivamente consensos sobre temas centrais de uma Agenda Mínima Social e identificar e listar os dissensos existentes numa pauta para a continuidade do processo de diálogo governo-sociedade.

5. O processo

O processo da Interlocução Política contempla três fases:

1) Preparação: envolvendo a escolha do tema, a elaboração e o envio de um Documento-de-Consulta para os interlocutores, o recolhimento, a sistematização e a incorporação das emendas feitas pelos interlocutores, e a elaboração do Documento-Base que servirá de ponto de partida para a discussão coletiva.

2) Realização: envolvendo a reunião do Conselho com a presença dos interlocutores que participaram da elaboração coletiva do Documento-Base e a constituição de um Comitê Setorial sobre o tema em tela. Nesta reunião do Conselho, são ratificados os consensos e são aprovados um Documento-Final e uma série de Encaminhamentos Concretos sugeridos pelos interlocutores.

3) Desdobramentos: a) Os consensos ratificados, na forma de assertivas, compõem um arquivo para ulterior composição da Agenda Mínima Social; b) O Documento-Final aprovado a partir do Documento-Base é amplamente divulgado para possibilitar a continuidade e a expansão do processo de interlocução; e, c) os Encaminhamentos Concretos aprovados são transformados em Providências, com responsáveis designados e prazos para execução. Todo este trabalho é acompanhado e monitorado pelo Comitê Setorial.

6. Quem participa

A Interlocução Política é uma atividade de parceria entre Governo e Sociedade. Da parte do Governo, participam os Ministros de Estado relacionados ao tema em foco e seus representantes, bem como técnicos governamentais da área em questão e a Secretaria Executiva do Programa Comunidade Solidária. Da parte da Sociedade participam o empresariado, em geral através de representantes de entidades de classe, sindicatos e movimentos sociais, ONGs, intelectuais, especialistas da matéria em tela, bem como os Conselheiros da Sociedade Civil da Comunidade Solidária.

7. Os temas centrais

Os temas centrais pautados até o momento são: a) Desenvolvimento Rural (compreendendo Reforma Agrária e Agricultura Familiar); b) Distribuição de Renda; c) Segurança Alimentar e Nutricional; d) Criança e Adolescente; e) Alternativas de Ocupação e Renda; e f) Marco Legal do Terceiro Setor.

8. O que já foi realizado

Até o momento foram realizadas seis rodadas de interlocução:

Primeira Rodada	05/08/96 "Reforma Agrária"
Segunda Rodada	26/08/96 "Renda Mínima e Educação Fundamental"
Terceira Rodada	29/10/96 "Segurança Alimentar e Nutricional"
Quarta Rodada	12/05/97 "Criança e Adolescente"
Quinta Rodada	25/08/97 "Alternativas de Ocupação e Renda"
Sexta Rodada	06/10/97 "Marco Legal do Terceiro Setor"

Estas seis rodadas, já realizadas, geraram tanto consensos de natureza mais programática (identificando, ao todo, 48 prioridades) quanto encaminhamentos concretos (traduzidos em mais de 100 propostas de medidas) cuja implementação vem sendo acompanhada por Comitês Setoriais formados por membros do Conselho.

9. O que está programado

Está sendo proposta, ainda para 1997, mais uma rodada de Interlocução Política:

Sétima Rodada 08/12/97 "Síntese Preliminar da Agenda Mínima Social"
Para 1998, o trabalho terá continuidade, já estando previsto o tema do Desenvolvimento Local Integrado bem como a continuidade da Sexta Rodada sobre o Marco Legal do Terceiro Setor (a se realizar, provavelmente, em março de 1998).

CAPÍTULO I

REFORMA AGRÁRIA

APRESENTAÇÃO

Reconhecendo a Interlocução Política como uma de suas atividades mais importantes, o Conselho da Comunidade Solidária realizou em 5 de agosto de 1996, em Brasília, sua IX Reunião, cujo tema central foi a Reforma Agrária no Brasil.

O Encontro teve como objetivo contribuir para a construção de consensos entre atores governamentais e não-governamentais, visando à formação e ao fortalecimento de parcerias estratégicas para agilizar o processo de Reforma Agrária no país.

A reunião foi coordenada pela presidente do Conselho, Drª Ruth Cardoso. Dela participaram as seguintes autoridades governamentais: o Ministro-Chefe da Casa Civil, o Ministro Extraordinário de Política Fundiária, o Assessor Especial da Presidência da República para Assuntos Sociais e o Secretário de Desenvolvimento Rural do Ministério da Agricultura e do Abastecimento. Especialmente convidados, estiveram presentes o Sr. Francisco Urbano Araújo Filho, presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), o Sr. João Pedro Stedile, da Direção Nacional do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e o Sr. Pedro de Camargo Neto, coordenador do Pensamento Nacional das Bases Empresariais (PNBE) e historicamente vinculado à Sociedade Rural Brasileira (SRB). Compareceram membros da sociedade civil integrantes do Conselho e a Secretária-Executiva do Programa Comunidade Solidária, também conselheira.

Sua realização foi precedida de grande esforço de articulação por parte da Comunidade Solidária, que identificou sete pontos gerais de consenso que estruturaram um documento base, tomado como ponto de partida para a continuidade do processo de Interlocução: a necessidade de uma Política de Desenvolvimento Rural que

integre a realização da Reforma Agrária com o fortalecimento da agricultura familiar; a necessidade da articulação entre diversos órgãos governamentais, entre os três níveis de governo, assim como entre o Poder Executivo e os poderes Legislativo e Judiciário; a agilização de procedimentos burocráticos e o aumento da capacidade administrativa do governo; a alocação e liberação oportuna de recursos orçamentários e financeiros necessários para o cumprimento das metas já anunciadas; a atualização da legislação e a agilização dos processos jurídicos e o entendimento de que para haver Reforma Agrária há que existir desenvolvimento sustentável nos assentamentos e parcerias entre os diversos atores governamentais e não-governamentais.

Apoiado naquele documento base e nas propostas feitas previamente pelos participantes, o Conselho selecionou cerca de três dezenas de encaminhamentos sobre questões relevantes que, se solucionadas, desobstruiriam o processo de Reforma Agrária no Brasil. A maioria deles foi objeto de debates na reunião, obtendo-se consenso sobre todos os pontos discutidos.

Para acompanhar seus desdobramentos o Conselho instituiu o Comitê Setorial de Desenvolvimento Rural, encarregado de dar continuidade ao processo, composto por quatro conselheiros: Pastor Arzemiro Hofmann, Dom Luciano Mendes de Almeida, Romeu Padilha de Figueiredo e Anna Maria Peliano. Dele também farão parte assessores da Secretaria-Executiva vinculados ao tema e especialmente designados pela sua titular.

Romeu Padilha
COORDENADOR DO COMITÊ SETORIAL
DE DESENVOLVIMENTO RURAL

I. INTRODUÇÃO

A Interlocução Política no Conselho da Comunidade Solidária começa pelo tema da Reforma Agrária, com os objetivos de contribuir para a progressiva construção de *consensos* entre atores estatais e não-estatais, visando à formação e/ou ao fortalecimento de parcerias estratégicas de modo a viabilizar e agilizar o processo de Reforma Agrária, no país, identificar mecanismos e formas de articulação entre os programas da Comunidade Solidária e as ações de Reforma Agrária, e obter propostas concretas para uma efetiva colaboração do Conselho da Comunidade Solidária ao processo de Reforma Agrária.

Para desencadear o processo de Interlocução com esses objetivos, foram solicitadas contribuições do Ministro Extraordinário de Política Fundiária, do presidente da CONTAG, do representante da Coordenação Nacional do MST, do Dr. Pedro Camargo Neto, e do Dr. Murilo Xavier Flores, sobre a seguinte pauta:

1. Principais dificuldades (políticas, burocrático-administrativas, técnicas, financeiras, legislativas, judiciais e de outra ordem) para a realização e a agilização da Reforma Agrária, e propostas para superá-las;

2. Principais parcerias a serem promovidas ou fortalecidas, no âmbito do setor público (Executivo, Legislativo, Judiciário; União, estados e municípios), de forma a colaborar na superação das dificuldades e no bom andamento da Reforma Agrária em geral;

3. Principais parcerias a serem promovidas com a sociedade civil e com o empresariado, buscando colaborar na superação das dificuldades e no bom andamento da Reforma Agrária em geral;

4. Papel de programas que integram a Comunidade Solidária na efetivação da Reforma Agrária; e

5. Propostas concretas para a atuação do Conselho em apoio à Reforma Agrária.

De posse das respostas enviadas pelos atores mencionados, uma equipe designada pelo Colegiado, com o apoio da Secretaria-Executiva do Programa Comunidade Solidária, identificou sete grandes pontos de consensos gerais apresentados a seguir. Para cada um desses consensos, foram compiladas contribuições dos atores mencionados sem a discriminação da sua autoria, em alguns casos refletindo consensos específicos e, em outros, expressando opiniões particulares não necessariamente dissensuais.

Esse material foi devolvido aos participantes do processo para correções, constatando-se que as formulações gerais nele contidas podiam servir como *ponto de partida* para a discussão dos encaminhamentos concretos a serem apresentados na reunião do Conselho da Comunidade Solidária de 5 de agosto de 1996.

Para estimular novas rodadas de Interlocução e para acompanhar os desdobramentos desse processo, está sendo constituído, no âmbito do Conselho, um Comitê Setorial de Desenvolvimento Rural.

II. OS SETE PONTOS GERAIS DE CONSENSO

1. Política de Desenvolvimento Rural

Consenso Geral

É necessária a existência de uma Política de Desenvolvimento Rural que integre a realização da Reforma Agrária com o fortalecimento da Agricultura Familiar.

Existe uma forte corrente no sentido de considerar a Reforma Agrária como um componente fundamental à estratégia de desenvolvimento nacional. Num momento em que a globalização da economia e a modernização tecnológica impõem ao país a necessidade de políticas ousadas que contemplem a geração massiva de empregos e ocupações produtivas, a Reforma Agrária insere-se como uma das alternativas para a absorção de grandes contingentes populacionais, com menores exigências de investimento e ampla distribuição de renda.

No entanto, avalia-se que, até agora, a Reforma Agrária tem sido executada mais como tática de redução de tensões sociais do que como uma estratégia de desenvolvimento socioeconômico.

Existe consenso de que uma Política de Desenvolvimento Rural deve compreender o fortalecimento da Agricultura Familiar que vise à geração de postos de trabalho e renda no campo, assegurar, ao núcleo familiar, renda, condições de vida e trabalho dignas, inserção social e o pleno exercício da cidadania. Nesse sentido, existe um programa de governo — o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) — objetivando dar susten-

tabilidade a um processo de inclusão no desenvolvimento de cerca de 75% dos estabelecimentos rurais do país administrados por agricultores familiares. Alguns atores defendem a execução — pelas comissões nacional, estaduais e municipais — do PRONAF em sua globalidade, como estratégia de desenvolvimento da agricultura familiar, com alocação de verbas necessárias à implantação de infraestrutura e serviços para os municípios; financiamento das atividades agropecuárias (crédito, seguro agrícola, assistência técnica e apoio à agroindustrialização da produção familiar, etc.); e capacitação e formação profissional dos agricultores familiares. Defendem, também, que o crédito rural, no âmbito do PRONAF, seja rotativo e disponível para o financiamento de projetos integrados de desenvolvimento da propriedade como um todo, e não por cultura ou criação isoladamente.

Há quem advirta que, sem reverter o êxodo rural provocado pelo ambiente macroeconômico desfavorável ao campo, a política de assentamento é praticamente inútil, pois não dará conta de concorrer com o processo de desassentamento, que significa, na prática, uma reforma agrária reversa.

2. Articulação Estatal

Consenso Geral

A realização da Reforma Agrária exige articulação entre diversos órgãos governamentais, entre os três níveis de governo, assim como entre o Poder Executivo e os poderes Legislativo e Judiciário.

É consenso que, em face da independência dos poderes da República, faz-se necessário uma estreita articulação entre Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público para atualizar e adequar o arcabouço legal existente, agilizar os procedimentos burocráticos, administrativos e jurídicos, no sentido de superar entraves e realizar a Reforma Agrária, coibindo a violência e promovendo o desenvolvimento rural.

É também consenso a necessidade de articulação e integração entre os diversos órgãos governamentais e os três níveis de governo para racionalizar e otimizar a aplicação dos recursos. Os que

propõem a descentralização da Reforma Agrária consideram que este é um requisito fundamental para garantir a coordenação, a abrangência e a capilaridade das ações.

3. Estrutura Burocrático-Administrativa

Consenso Geral

A realização da Reforma Agrária requer a agilização de procedimentos burocráticos e o aumento da capacidade administrativa do governo.

Todos concordam que o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) não está operacionalmente apto para a realização das atividades sob sua responsabilidade. Há quem aponte, dentre essas responsabilidades, a realização de corretas vistorias que identifiquem, com rigor técnico, propriedades improdutivas.

Alguns dizem que é preciso complementar o atual quadro de servidores nos setores estratégicos do INCRA, além de promover a capacitação e a reciclagem dos seus funcionários, eliminando a excessiva burocracia das ações que desviam servidores das áreas fins para atividades-meio.

Outros recomendam que a nomeação dos superintendentes do INCRA obedeça a critérios técnicos e de comprometimento com os objetivos da Reforma Agrária.

Há atores que apontam para a necessidade de instrumentos que agilizem os processos desapropriatórios de obtenção de terras, por meio, inclusive, da confecção de cadastros atualizados de propriedades.

Nota-se a existência de uma corrente a favor da descentralização do processo da Reforma Agrária — sem que isso signifique omissão do governo federal diante de suas competências constitucionais —, com a reformulação de toda a estrutura burocrático-administrativa atual, e não apenas do INCRA.

4. Recursos Orçamentários e Financeiros

Consenso Geral

A realização da Reforma Agrária exige a alocação e a liberação oportuna dos recursos orçamentários e financeiros necessários para o cumprimento das metas anunciadas pelo governo.

Todos concordam em que o reduzido orçamento do INCRA, o contingenciamento do que já está aprovado, a demora na liberação dos Títulos da Dívida Agrária e dos recursos financeiros necessários à indenização de benfeitorias para o ajuizamento das ações de desapropriação, o atraso na liberação dos recursos do Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (PROCERA), e a falta de verbas para implantação de infra-estrutura nos assentamentos, bem como a inadequada administração do Imposto Territorial Rural (ITR) não condizem com a prioridade atribuída ao processo de Reforma Agrária.

Alguns atores detectam a inexistência de um mecanismo permanente de financiamento da Reforma Agrária.

Para reverter essa situação, existem propostas no sentido da liberação imediata dos recursos aprovados no OGU para 1996 e daqueles previstos na Medida Provisória nº 1.419/96, especialmente dos valores destinados ao PROCERA e à implantação de infra-estrutura nos projetos de assentamento, e também da liberação dos Títulos da Dívida Agrária e dos recursos para pagamento em dinheiro das indenizações, necessárias ao ajuizamento das ações de desapropriação das áreas hoje decretadas de interesse social.

Igualmente, está sendo proposta a suplementação do atual orçamento do INCRA de modo a garantir recursos necessários ao desenvolvimento nos assentamentos, incluindo o aumento do teto máximo fixado por família para o PROCERA.

Parece ser consensual que o ITR seja reformulado ou readequado. Existe proposta para que os tributos de 1995 sejam arrecadados e destinados ao INCRA com a cobrança judicial dos atrasados pela Secretaria da Receita Federal.

Propõe-se que a alteração do ITR faça parte da formação de uma nova base contributiva complexa, com o aumento da tributação das terras improdutivas.

Propõe-se, ainda, a descentralização do ITR.

Defende-se uma reformulação do ITR com a simplificação da sua base de cálculo, concentrando-o na área do imóvel, com tarifas regionalizadas, em função do módulo, e escalonadas em função do tamanho da área.

Sugere-se que a questão da produtividade (função extrafiscal do ITR) seja tratada no âmbito do Imposto de Renda, com a taxação do lucro presumido, em função da produtividade da região e do tamanho da terra (quanto maior a produtividade do imóvel, menor o significado relativo do imposto sobre a manutenção da propriedade).

Antes de quaisquer modificações institucionais, existe a proposta de transferir imediatamente a cobrança do ITR por meio de convênio, usando-se a mesma base de cálculo e o cadastro da Receita Federal, já para os lançamentos dos exercícios de 1995 e 1996, inclusive a cobrança da inadimplência dos últimos cinco anos.

Vale lembrar que há considerações referentes à impossibilidade de viabilizar a Reforma Agrária pela via fiscal, por mais que o ITR possa ser um imposto de arrecadação socialmente justo. A tributação é vista como uma medida complementar.

Uma das formas apontadas para garantir financiamento permanente da Reforma Agrária é a instituição, por lei, de um Fundo Nacional de Reforma Agrária aprovado pelo Congresso Nacional com o apoio dos governadores de estado.

Por último, é consenso a destinação de terras de grandes proprietários inadimplentes como meio de arrecadação de terras para assentamentos rurais.

5. Arcabouço Legal e Processo Judiciário

Consenso Geral

A realização da Reforma Agrária requer a atualização da legislação, bem como a agilização dos processos jurídicos concernentes ao tema.

É consenso que a atual legislação que rege o tema deve ser modificada e modernizada. Alguns acham necessário assegurar a aprovação dos projetos de lei, em tramitação no Congresso Nacional, que dispõem sobre: o rito sumário; a concessão de liminares em despejo coletivo; a participação do Ministério Público na resolução dos conflitos coletivos pela posse da terra; a divisão dominial do imóvel rural que tenha sido objeto de vistoria de desapropriação por interesse social para fins de Reforma Agrária; a titulação de propriedade mobiliária aos remanescentes de quilombos; e sobre o trabalho escravo e/ou forçado.

Também é consenso que os procedimentos jurídicos atuais são inadequados à celeridade que se pretende imprimir ao processo de Reforma Agrária e à redução dos altos níveis de violência no campo. Há quem lembre a importância de garantir-se, sempre, amplo direito de defesa para as partes envolvidas, salvaguardando-as de eventuais erros técnicos e perseguições políticas.

Existem propostas de articular o INCRA, o Ministério da Justiça, o Ministério Público, a Procuradoria Geral da República e o Poder Judiciário no sentido de agilizar os processos relativos à Reforma Agrária e coibir a violência, acabando com a impunidade de mandantes e executores de crimes, tanto civis como militares.

6. Desenvolvimento nos Assentamentos

Consenso Geral

Não haverá Reforma Agrária sem desenvolvimento sustentável nos assentamentos.

Parece haver um consenso sobre a necessidade da viabilização econômica dos assentamentos. Para tanto, deve haver recursos suficientes e liberados oportunamente. Existem propostas de aumento do teto máximo por família fixado para o PROCERA.

Argumenta-se, outrossim, que o crédito deve estar sempre associado à assistência técnica, tanto para a organização comunitária e o cooperativismo, como para a elaboração de projetos, a implantação de culturas e a comercialização da produção. Crédito adianta pouco, se os recursos acabarem mal aplicados.

Também parece haver consenso sobre a necessidade de assistência técnica aos assentamentos por intermédio de um novo modelo de extensão rural. Existe proposta no sentido de que o subsídio governamental à assistência técnica seja liberado coletivamente para todo o assentamento ou para grupos específicos, e estipulado com base em um percentual do volume de crédito.

Existe, também, a proposta de que a assistência técnica associada a créditos governamentais deve ser de livre escolha dos assentados por meio de suas organizações, podendo ser prestados tais serviços tanto por órgãos governamentais tradicionalmente voltados para a extensão rural, como por ONGs, cooperativas, associações de profissionais liberais e empresas privadas, desde que devidamente credenciadas pelo INCRA, segundo critérios fixados pelo Instituto, ouvidos os órgãos estaduais de terra e as próprias entidades representativas dos assentados.

Considera-se que a agilização da assistência técnica e do crédito rural para os assentamentos exige a descentralização das operações financeiras para os bancos regionais e estaduais, bem como a democratização do próprio acesso ao crédito.

Há consenso sobre a necessidade de disponibilizar, para os assentamentos, tecnologias apropriadas, devendo ser desenvolvidos esforços de pesquisa nesse sentido.

Existe consenso, também, sobre a importância de aliar pólos de assentamentos à agroindústria.

Há quem frise que as ações de desenvolvimento dos assentamentos devem estar articuladas com as ações de fortaleci-

mento da agricultura familiar, convergindo ambas para a promoção do desenvolvimento rural.

De igual maneira, parece haver consenso sobre a necessidade de desenvolvimento social e cultural nas comunidades assentadas. Nesse sentido, existem propostas de que o esforço integrado dos governos deve propiciar, nos assentamentos, uma infra-estrutura social e cultural básica nas áreas de saúde, alimentação, educação (com ênfase na alfabetização de adultos), saneamento, transporte, recursos hídricos, cultura e outras demandas específicas de cada área. Sugere-se, ainda, o atendimento emergencial dos acampamentos nas áreas de alimentação, saúde e educação.

Enfim, pondera-se que as atividades relacionadas aos assentamentos são as que mais necessitam de descentralização em face do caráter local das ações que afetam diretamente as comunidades assentadas. É justamente aí onde residem os pontos críticos para assegurar a viabilidade e a sustentabilidade dos projetos de Reforma Agrária.

7. Parcerias com a Sociedade

Consenso Geral

A Reforma Agrária exige parcerias entre diversos atores governamentais e não-governamentais para a sua realização.

A parceria entre Estado e Sociedade é defendida por alguns atores em todas as etapas do processo de Reforma Agrária, desde a concepção e o planejamento, até a avaliação, o monitoramento e a fiscalização das ações empreendidas. Nesse sentido, indica-se a necessidade de participação dos trabalhadores rurais como pré-requisito essencial à execução de qualquer ação pública e defende-se, inclusive, a representação majoritária de organizações de agricultores nos organismos colegiados voltados para o desenvolvimento rural.

Outros atores defendem estimular a participação do setor privado no desenvolvimento rural.

Por último, não se viabilizará a Reforma Agrária sem a criação de espaços de interlocução, mediação e concertação entre os diversos atores governamentais e não-governamentais envolvidos.

III. AS PROPOSTAS

1. Na Área da Administração

1.1. Abertura de um amplo debate com a sociedade sobre a descentralização da Reforma Agrária.

1.2. Realização de concurso público para suprir as necessidades do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

1.3. Redução dos erros técnicos e jurídicos na instrução dos processos desapropriatórios.

1.4. Auditoria, por instituições isentas, sobre o alcance das metas de assentamento.

2. Na Área Orçamentária e Financeira

2.1. Liberação e descontingenciamento dos recursos alocados na Reforma Agrária, inclusive os do Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (PROCERA), que, na região Centro-Sul, precisam estar disponíveis ainda em agosto/96.

2.2. Gestão para que a aplicação dos recursos do Fundo de Apoio do Trabalhador (FAT), repassados ao BNDES (R$ 350 milhões), seja feita exclusivamente no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), obedecendo aos critérios já estabelecidos pelo Ministério da Agricultura e do Abastecimento (MAA)/Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR), em articulação com a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG).

2.3. Gestão junto ao Poder Executivo Federal, de modo a garantir que a Proposta Orçamentária do Executivo para 1997 contemple adequadamente recursos para o PRONAF e para a Reforma Agrária.

2.4. Transferência dos recursos obtidos com a arrecadação do Imposto Territorial Rural (ITR) referentes aos anos de 1995 e 1996 para a execução da Reforma Agrária, e abertura de um amplo debate com a sociedade sobre uma nova sistemática para o ITR.

2.5. Proposição, ao Congresso Nacional, de um Fundo Nacional de Reforma Agrária e/ou o estabelecimento de um sistema fiscal permanente de financiamento da Reforma Agrária.

2.6. Elevação do teto do Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (PROCERA) por família.

3. Nas Áreas Legislativa, Judiciária e dos Recursos Fundiários

3.1. Processo de obtenção de terras em poder do Banco do Brasil, por força da inadimplência de grandes proprietários.

3.2. Desapropriação das propriedades que foi acordada com os promotores do "Grito da Terra Brasil 1996".

3.3. Gestão junto ao Poder Legislativo, de forma a acelerar a tramitação, no Congresso Nacional, de projetos de lei relevantes para a Reforma Agrária.

3.4. Promoção de um Fórum de Debates com membros do Poder Judiciário, visando ampliar sua sensibilidade para a causa da Reforma Agrária.

4. Na Área do Desenvolvimento Rural Sustentado

4.1. Avaliação dos assentamentos já implementados, orientando o seu desenvolvimento sustentável.

4.2. Apoio técnico e financeiro a projetos de agroindústrias nos assentamentos.

4.3. Estabelecimento de novos mecanismos de estímulo à assistência técnica nas áreas de assentamento.

4.4. Promoção do desenvolvimento rural microrregional em áreas específicas (como a região Marabá, no Pará), por meio do direcionamento de ações de Reforma Agrária, fortalecimento da agricultura familiar e criação de agroindústrias.

4.5. Articulação entre o Ministério Extraordinário de Política Fundiária e o Ministério da Agricultura e do Abastecimento/Secretaria de Desenvolvimento Rural, integrando as políticas de assentamento e o fortalecimento da agricultura familiar.

4.6. Viabilização dos projetos de alfabetização de jovens e adultos, propostos pela Associação Nacional de Cooperação Agrícola (ANCA/MST) e o Ministério de Educação e Desporto.

4.7. Viabilização das propostas apresentadas pela Associação Nacional de Cooperação Agrícola (ANCA/MST) ao Ministério da Cultura, visando à dinamização cultural dos assentamentos.

4.8. Viabilização das propostas apresentadas pela Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil (CONCRAB) ao Ministério de Agricultura e do Abastecimento/ Secretaria de Desenvolvimento Rural, visando à capacitação técnica dos assentados e reformas dos centros de formação de alguns assentamentos.

4.9. Estabelecimento do sistema de crédito produtivo popular nos assentamentos.

5. Relativos aos Acampamentos

5.1. Distribuição de cestas básicas nos acampamentos.

5.2. Promoção de atendimento médico e educacional de emergência nos acampamentos.

CAPÍTULO II

PROGRAMA DE REFORÇO DA RENDA MÍNIMA FAMILIAR E EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL

APRESENTAÇÃO

A Segunda Rodada de Interlocução Política do Conselho da Comunidade Solidária, dedicada ao tema Programas de Reforço da Renda Mínima Familiar e Educação Fundamental, teve seu momento de desfecho na X Reunião do Conselho, realizada em 26 de agosto de 1996.

Diferentemente das demais, a Segunda Rodada não desenvolveu um processo de preparação que contemplasse o envio de Documento de Consulta, a formulação de um Documento-Base e a aprovação de um Documento-Final. Trabalhou-se nessa rodada a partir de um texto único, que já continha propostas de consenso e de ação não constestadas durante a X Reunião. Tomou-se, portanto, tal texto, como o Documento Final da rodada, a qual envolveu a participação, na referida reunião, das seguintes pessoas:

- *André Roberto Spitz - Conselheiro*
- *Anna Maria Tibúrcio Peliano - Secretária-Executiva do Programa Comunidade Solidária*
- *Antônio Ibañes Ruiz - Secretário de Educação do Governo do Distrito Federal*
- *Arnaldo Machado de Souza - Secretário de Governo do Município de Campinas/SP*
- *Arzemiro Hoffman - Conselheiro*
- *Augusto de Franco - Conselheiro*
- *Carlos Amaral - UNICEF*

- *Clóvis de Barros Carvalho - Ministro-Chefe da Casa Civil da Presidência a República*
- *Cristovam Buarque - Governador do Distrito Federal*
- *Dom Luciano Mendes de Almeida - Conselheiro*
- *Éfrem de Aguiar Maranhão - Conselheiro*
- *Eunice Ribeiro Durham - Secretária de Política Educacional/MEC*
- *Francisco José Vieira Machado - Programa Criança de Belo Horizonte*
- *Gilda Portugal - Delegada do MEC em São Paulo*
- *Joaquim de Arruda Falcão Neto - Conselheiro*
- *Jorge Wertheim - Representante da UNESCO no Brasil*
- *Lenine Bueno Monteiro - Assessor da Secretaria de Assistência Social/MPAS*
- *Lídice da Matta - Prefeita de Salvador/BA*
- *Lúcia Vânia Abrão Costa - Secretária de Assistência Social/MPAS*
- *Marcos José de Castro Guerra - Diretor do SENAI/RN*
- *Maria do Carmo Brandt de Carvalho - Conselheira*
- *Maria Delalíbera - Coordenadora-Geral da PROMOSUL*
- *Maria Helena Guimarães de Castro - Secretária de Desenvolvimento, Inovação e Avaliação Educacional/MEC*
- *Mariana Rosa de Sampaio Bragança - Diretora de Proteção Especial e Defesa dos Direitos da PROMOSUL*
- Miguel Darcy de Oliveira - Conselheiro

- *Patrícia Portella - Assessora de Comunicação Social da Prefeitura de Salvador/BA*
- *Paulo César Hartung - Prefeito de Vitória/ES*
- *Pedro Moreira Salles - Conselheiro*
- *Regina Maria Duarte - Diretora da PROMOSUL*
- *Romeu Padilha de Figueiredo - Conselheiro*
- *Rosber Neves Almeida - Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente/MJ*
- *Rui Lima do Nascimento - Superintendente do Departamento Nacional do SESI*
- *Ruth Cardoso - Presidente do Conselho da Comunidade Solidária*
- *Senador Eduardo Matarazzo Suplicy*
- *Senador José Roberto Arruda*
- *Sônia Miriam Draibe - Conselheira*
- *Ulysses de Oliveira Panisset - Câmara de Ensino Básico/CNE/MEC*
- *Vera Maria Simoni Nacif - Secretária Municipal de Promoção Social da Prefeitura Municipal de Vitória/ES*
- *Vilmar Faria - Secretário de Coordenação da Câmara de Política Social do Governo*
- *Wanda Engel - Secretária Municipal de Desenvolvimento Social da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro/RJ*
- *Yara Prado - Secretária de Educação Fundamental/MEC.*

I. PROGRAMAS DE REFORÇO DA RENDA MÍNIMA FAMILIAR E EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL

Entre as várias frentes do combate à pobreza, estão adquirindo importância e visibilidade crescentes os programas de reforço da renda das famílias pobres visando melhorar as condições educacionais dos seus filhos.

Como se sabe, uma das formas mais eficazes de rompimento do círculo férreo da pobreza é a ampliação da escolaridade e da qualidade da educação das novas gerações. E seguramente cabe à política educacional universalista, voltada para a formação da cidadania, a responsabilidade primeira pela melhora da qualidade do ensino fundamental, tratando de remover os mais fortes condicionantes sistêmicos do insucesso escolar dos alunos, diretamente relacionado à repetência mais que à evasão escolar.

Mas também é certo que a situação de pobreza extrema compromete o desempenho pedagógico das crianças e adolescentes. Reforçar a renda das suas famílias constitui então uma estratégia para melhorá-lo, tanto por efeito da elevação das condições gerais familiares, quanto e especialmente pela possível redução do impacto desses outros perversos condicionantes negativos da escolaridade, quais sejam a desnutrição na primeira idade, a baixa freqüência à escola e, no extremo, o trabalho infantil. A vinculação do objetivo educacional final a essas estratégias tem caracterizado a experiência brasileira recente em programas de renda mínima.

Com efeito, nos dois últimos anos vêem se multiplicando no país programas de transferências monetárias para famílias pobres, cujo objetivo, em última instância, é o de garantir um bom desempenho escolar das crianças e adolescentes. Há informações de

que existem hoje aproximadamente setenta programas dessa natureza, por iniciativa de executivos e legislativos das três esferas de governo e do Distrito Federal. É bem menor, entretanto, o número de programas efetivamente iniciados, não alcançando ainda dez experiências.

Chama a atenção a aparente vocação municipal desses programas, mesmo quanto a iniciativa original não tenha sido desse nível de governo. Essa dimensão provavelmente está associada ao maior conhecimento que têm os organismos municipais para localizar e identificar os grupos mais carentes, tanto quando as suas necessidades mais específicas.

Além disso, vale a pena sublinhar a pluralidade e diversidade das experiências brasileiras, distinguindo-se os programas em relação a várias características:

- *objetivos gerais e estratégicos: melhoria da educação, nutrição e saúde dos filhos; supressão do trabalho infantil;*

- critérios de elegibilidade das famílias*: montante da renda familiar de corte; configuração da família; tempo de moradia na cidade;*

- cálculo e valor do benefício*: renda familiar* per capita *mínima, sendo então o benefício de* tipo diferencial*, ou um valor fixo por família, do tipo bolsa-escola;*

- critérios de permanência das famílias no programa*: tempo máximo do benefício; cláusulas relacionadas à educação, nutrição e não-trabalho dos menores de 14 anos; cláusulas relacionadas aos adultos, tais como procura de trabalho, participação em programas de capacitação e em outras atividades propostas pelo programa;*

- características institucionais e operacionais do programa*: nível de governo que assume o programa; parcerias público/privado e público/público para sua implementação e gestão; forma e sistemática do financiamento e do pagamento do benefício; pessoal técnico e burocrático envolvido, etc.; e*

- sistemas de seleção, acompanhamento, supervisão e avaliação das famílias beneficiadas e dos efeitos do programa.

Alguns bons resultados dessas medidas começam a se manifestar, embora faltem ainda avaliações sistemáticas dos programas e de seus efeitos, assim como das dificuldades que enfrentam na sua implementação. Mas é inegável a centralidade que essas experiências já adquiriram na agenda da política social contra a pobreza no país.

Ao convidar algumas autoridades para que dêem seu depoimento sobre os programas que implementam, o Conselho dá continuidade à sua ação permanente de formação de parcerias estratégicas e de construção de consensos mínimos sobre prioridades, medidas, instrumentos e procedimentos de ação voltados para o combate à fome, à pobreza e à exclusão social. Reconhecendo a importância dessas experiências, não apenas dedicou-se a conhecê-las mais profundamente quanto atribuiu-lhes lugar prioritário na sua Agenda de Interlocução Política, buscando atrair e somar as energias e os esforços públicos e privados na direção de luta contra a pobreza indicada por esses programas.

Assim, o Conselho da Comunidade Solidária propõe, como pontos de consenso:

o seu apoio a ações de natureza social visando garantir uma renda mínima às famílias pobres, com o objetivo de elevar o desempenho escolar de seus filhos;

o reconhecimento de que a melhora do sistema educacional é a meta universalista da política educacional que pode ser mais agilmente alcançada, no caso das famílias em extrema pobreza, por programas de reforço da sua renda; essas ações, ainda que no primeiro momento possam significar elevação do gasto público, no médio prazo constituem investimento social eficaz, com amplo retomo para o cidadão e para o país, uma vez que se somam aos esforços de redução da repetência e da evasão escolar e de combate ao desperdício educacional;

para que as ações de reforço da renda familiar sejam eficazes e efetivamente alcancem seus objetivos educacionais, é indispensável que sejam de iniciativa e responsabilidade local, de prefe-

rência municipal; essa é uma das condições para que a comunidade se sinta efetivamente responsável pelo programa;

o envolvimento dos diversos setores da comunidade, sobretudo a participação dos pais de alunos, dos empresários, das associações comunitárias, ao lado do Poder Público, é outra condição indispensável para o sucesso desses projetos;

é fundamental que seja reforçada e mesmo ampliada a tendência constatada na reunião de hoje: a diversidade e pluralidade de modelos e desenhos dos programas de renda mínima e educação; com certeza serão tanto mais eficazes quanto mais flexíveis e sensíveis forem às características locais e às condições peculiares em que se enraizam; mas sobretudo a pluralidade das experiências reforçará o caráter democrático desse esforço nacional de proteção e defesa das crianças e adolescentes carentes; e

finalmente, o Conselho propõe que os novos prefeitos, que se elegerão no pleito de 1996, considerem como prioritários, para suas futuras administrações, projetos semelhantes aos aqui hoje apresentados e discutidos; o Conselho da Comunidade Solidária envidará, na medida das suas possibilidades, seu melhor esforço para viabilizar, junto às Prefeituras, a assessoria técnica e a troca de experiências de que necessitarem.

II. OS CONSENSOS GERAIS

Do documento acima podem-se extrair quatro consensos gerais:

1. Programas de Reforço de Renda e Educação

A melhoria do sistema educacional é meta universal da política educacional que pode ser mais agilmente alcançada, no trema pobreza,

Para que as ações de reforço da renda familiar sejam eficazes e efetivamente alcancem seus objetivos educacionais, é recomendável que sejam iciativa e responsabilidade

O envolvimento dos diversos setores da comunidade, sobretudo a participação dos pais de alunos, dos empresários, das associações comunitárias, ao lado do Poder Público, é condição indispensável ra o sucesso desses projetos.

4. Adequação à Realidade Local

É necessário que sejam reforçadas e ampliadas a diversidade e a pluralidade de modelos e desenhos dos programas de renda mínima e educação. Estes programas serão tanto mais eficazes quanto mais flexíveis e sensíveis forem às características locais e às condições peculiares em que se enraízam.

III. AS PROPOSTAS

Destacam-se no documento reproduzido pelo menos duas propostas de ação:

1. Reforçar as ações de natureza social que visem garantir uma renda mínima às famílias pobres com o objetivo de elevar o desempenho escolar de seus filhos.

2. Viabilizar, junto às Prefeituras, a assessoria técnica e a troca de experiências visando que se generalizem e se tornem prioritários os programas de reforço da renda mínima familiar associados à educação fundamental.

CAPÍTULO III
SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL

APRESENTAÇÃO

O presente volume contém o documento que serviu de base para a XI Reunião do Conselho da Comunidade Solidária realizada em Brasília no dia 29 de outubro de 1996, aqui publicado no segundo número dos "Cadernos Comunidade Solidária", uma edição do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) do Ministério do Planejamento e Orçamento.

Cabe ressaltar que o apoio do IPEA, manifestado de múltiplas formas e em vários campos e não apenas através de suporte editorial, tem sido fundamental para o desenvolvimento de nossas atividades, constituindo mais uma prova da possibilidade da articulação inter-setorial das ações governamentais e, destas, com as iniciativas da sociedade civil.

A propósito, o êxito do evento que ensejou o presente documento também constitui uma prova da possibilidade e, mais do que isso, da necessidade da parceria entre Governo e Sociedade para o adequado enfrentamento das questões sociais.

Este documento não reflete, isoladamente, nem a posição governamental nem a posição da sociedade civil sobre a questão, mas retrata alguns pontos de consenso que diversos parceiros de instâncias estatais e sociais já conseguiram estabelecer entre si em direção ao objetivo maior da conquista da Segurança Alimentar e Nutricional de todos os brasileiros.

Os consensos observados no presente processo de interlocução estão longe de esgotar o debate sobre as grandes questões polêmicas que envolvem a temática da Segurança Alimentar e Nutricional. Poderíamos citar, entre tantas outras, a questão do papel do Estado na regulação (ou da Sociedade na orientação) do Mercado versus a liberação do Mercado e a questão da auto-suficiência,

autocapacidade (self relience) ou auto-dependência versus a capacidade de gerar uma oferta suficiente com base na produção doméstica e nas importações. Além destas questões, existem problemas que não podem ser resolvidos unicamente pela convicção do sujeito e pela sua vontade política, mas que estão sujeitos a correlações de forças no plano nacional e internacional, assim também como dependem da consciência das populações. A questão dos apoios internos à produção e dos subsídios à exportação de alimentos e a questão do estímulo às agriculturas nacionais — exclusivamente através de políticas de "Caixa Verde", ou não—, por exemplo, dependem de complicadas negociações de comércio internacional. A questão do direito (entitlement) à alimentação e nutrição e a questão da sustentabilidade da agricultura tradicional como a agroquímica não dependem somente de decisões dos estados, mas envolvem a formação de opinião pública no espaço das sociedades nacionais e no plano global.

Apesar de se registrarem importantes dissensos sobre estes e outros pontos, os acordos estabelecidos em torno das doze formulações gerais expostas no presente documento ensejaram o encaminhamento de dezenas de propostas concretas na área da Segurança Alimentar e Nutricional. Propostas que vão desde a erradicação do bóclo endêmico até o ano 2.000, passando pela atualização do "Mapa da Fome", até a promoção de campanhas públicas a favor da adoção de hábitos alimentares e estilos de vida saudáveis.

O registro dos dissensos não se revelou menos importante quanto o dos consensos na medida em que possibilitou a organização de uma agenda de debates para a continuidade do processo de interlocução entre os atores envolvidos - tarefa que deverá, doravante, ser encaminhada pelo Comitê Setorial de Segurança Alimentar e Nutricional do Conselho da Comunidade Solidária.

Anna Peliano e Augusto de Franco
CONSELHEIROS
COORDENADORES DO COMITÊ SETORIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DO CONSELHO DA COMUNIDADE SOLIDÁRIA

I. INTRODUÇÃO

A Interlocução Política no Conselho da Comunidade Solidária já abordou o tema da "Reforma Agrária" (em 05 de agosto de 1996, dentro do item *Desenvolvimento Rural)* e o tema dos "Programas de Reforço da Renda Mínima Familiar e Educação Fundamental" (em 26 de agosto de 1996, dentro do item *Ocupação e Renda).* Dando continuidade a esse esforço, o Conselho aborda agora o tema da *Segurança Alimentar e Nutricional,* objeto da Reunião de 29 de outubro de 1996.

Para desencadear o processo de discussão sobre o tema da Segurança Alimentar e Nutricional, um Comitê Setorial do Conselho, coordenado pelos Conselheiros Augusto de Franco e Anna Maria Peliano, com a participação de Nathalie Beghin (assessora da Secretaria-Executiva do Programa Comunidade Solidária) e contribuições de Flávio Valente (representante do Fórum Nacional de Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e Pela Vida para assuntos de Segurança Alimentar), elaborou uma proposta de Documento Base contendo a evolução do conceito e do debate sobre Segurança Alimentar no mundo, um histórico do tratamento do tema nos últimos dez anos no Brasil, bem como um conjunto de *consensos gerais* que poderiam constituir um *ponto de partida* para a discussão.

Para redigir a primeira versão do Documento Base, o Comitê Setorial de Segurança Alimentar e Nutricional do Conselho da Comunidade Solidária partiu das conclusões da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (I CNSA) e da versão disponível do "Relatório Nacional Brasileiro à Cúpula Mundial de Alimentação", consultando ainda vários outros documentos de especialistas, instituições e conferências sintonizados com o estágio atual do debate no plano internacional. Ao se apoiar no "Relatório Nacional Brasileiro" ao *World Food Summit* — *WFS* —, os autores da proposta do Documento Base procuraram incorporar alguns consensos constituí-

dos sobre o tema nos últimos anos no Brasil, uma vez que o referido Relatório também partiu dos resultados da I CNSA e que o seu processo de elaboração contemplou a participação, ainda que consultiva, de numerosas instituições e pessoas representativas de órgãos governamentais, de setores empresariais e de organizações da sociedade civil sem fins lucrativos que atuam na área.

A primeira versão do presente documento foi enviada no dia 26 de setembro de 1996 para os membros do Conselho e para interlocutores governamentais, empresariais, da sociedade civil e de organizações do sistema das Nações Unidas representadas no Brasil. Tal versão foi enviada aos seguintes interlocutores:

- Os Ministros de Estado da Casa Civil da Presidência da República; das Relações Exteriores; da Fazenda; da Agricultura e do Abastecimento; da Educação e do Desporto; do Trabalho; da Saúde; da Indústria, do Comércio e do Turismo; do Planejamento e Orçamento; e ao Secretário de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
- Os Conselheiros da Comunidade Solidária
- O Assessor Especial da Presidência da República — Vilmar Farias
- Os representantes no Brasil da FAO, do UNICEF e da OPAS
- A Secretaria-Executiva do Fórum Nacional da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida
- ABAG — Associação Brasileira de Agribusiness
- ABRACEM — Associação Brasileira das Centrais de Abastecimento
- ABIA — Associação Brasileira das Indústrias da Alimentação
- ABRAS — Associação Brasileira de Supermercados
- ÁGORA — Associação para Projetos de Combate à Fome
- ASPTA — Associação de Serviços e Projetos em Agricultura Alternativa

- ASBRAER — Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural
- CFN — Conselho Federal de Nutricionistas
- CNA — Confederação Nacional da Agricultura
- CNI — Confederação Nacional da Indústria
- CPDA — Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da UFRRJ
- FASE — Federação dos Órgãos para a Assistência Social e Educacional
- IBASE — Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
- IDEC — Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor
- NEPA — Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação da UNICAMP
- OCB — Organização das Cooperativas Brasileiras
- SESC — Serviço Social do Comércio
- SESI — Serviço Social da Indústria
- SRB — Sociedade Rural Brasileira.

Todos os interlocutores citados tiveram o prazo até 10 de outubro de 1996 para apresentar emendas ao texto e sugerir encaminhamentos que, ao seu juízo, pudessem ser objeto de negociação e acordo na próxima reunião do Conselho. A presente versão do documento, incluindo as emendas apresentadas e os encaminhamentos sugeridos, foi devolvida a todos os atores consultados. A segunda versão do Documento Base foi apreciada na Reunião do Conselho da Comunidade Solidária de 29 de outubro de 1996, após a qual o Comitê Setorial de Segurança Alimentar e Nutricional do Conselho da Comunidade Solidária ficou encarregado de acompanhar os desdobramentos desse processo, impulsionando a implementação e monitorando a execução dos encaminhamentos ali acordados e abrindo, se necessário, novas rodadas de interlocução sobre o tema.

II. EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE SEGURANÇA ALIMENTAR NO MUNDO

Aquestão da Segurança Alimentar foi introduzida na Europa a partir da Primeira Grande Guerra. Sua origem estava profundamente ligada à idéia de segurança nacional e à capacidade de cada país produzir sua própria alimentação de forma a não ficar vulnerável a possíveis cercos, embargos ou boicotes de motivação política ou militar.

A questão reaparece durante a Segunda Guerra Mundial, quando, na reunião dos 44 governos aliados, em Hot Springs, Virginia, USA (1943), a Segurança Alimentar foi entendida como um direito humano. Vale destacar que é em Hot Springs que nasce a FAO.

Na década de 50 o assunto é retomado em nível internacional no âmbito da VII Sessão da Conferência da FAO, em novembro de 1953, onde a assistência alimentar — utilizando os excedentes de alimentos — era vista como um componente de Segurança Alimentar.

No entanto, o conceito de Segurança Alimentar irrompe com força no cenário mundial a partir da crise de escassez de alimentos de 1972-1974 e dos acordos estabelecidos na Conferência Mundial de Alimentação de 1974. Nesta Conferência foi proposto que todos os países do mundo criassem estoques de alimentos que pudessem ser utilizados em situações de emergência tais como a ocorrida no início da década de 70. Naquela época Segurança Alimentar se afastava do pano de fundo dos direitos humanos e, dentro de uma visão essencialmente produtivista e neomalthusiana, se conceituava como "uma oferta de alimentos segura e adequada

com base em critérios de necessidade fisicamente estabelecidos", segundo resolução da Conferência Mundial de Alimentação (1974). Ou seja, a Segurança Alimentar era entendida como uma política de armazenamento estratégico e de oferta segura e adequada de alimentos, e não como um direito de todo ser humano a ter acesso a uma alimentação saudável. O enfoque estava no alimento, e não no ser humano.

O final da década de 70, diferentemente de seu início, caracterizou-se por um clima de certo otimismo. Aumentou a produção de alimentos no mundo e caíram seus preços mundiais, até mesmo abaixo dos níveis da década de 50. Neste novo contexto perderam força os argumentos neomalthusianos de que o mundo não teria condições de aumentar a produção de alimentos em ritmo igual ou maior que o aumento da população, e de que esta seria a causa principal dos problemas alimentares. Reforçou-se o entendimento de que a fome e a desnutrição eram decorrentes muito mais de problemas de demanda e distribuição, ou seja, de *acesso*, do que de produção.

Assim, em 1983, a FAO apresentou um novo conceito de Segurança Alimentar que se baseava em três objetivos:

- oferta adequada de alimentos;
- estabilidade da oferta e dos mercados de alimentos;
- segurança no acesso aos alimentos ofertados.

Nesse sentido, em 1986, o Banco Mundial definiu Segurança Alimentar como "o acesso por parte de todos, todo o tempo, a quantidades suficientes de alimentos para levar uma vida ativa e saudável."

A partir de então, os debates e as discussões passaram a considerar que a Segurança Alimentar não pode ser vista como uma decorrência de auto-suficiência em termos alimentares. Ela pressupõe, também, garantia de poder aquisitivo da população, crescimento econômico, redistribuição de renda e redução da pobreza.

No final da década de 80 e início dos anos 90 observou-se mais uma modificação no conceito de Segurança Alimentar: incorporam-se as noções de *alimento seguro* (não contaminado biológica ou quimicamente); de *qualidade do alimento* (nutricional, biológica, sanitária e tecnológica); do *balanceamento da dieta*; da *informação;* e das *opções culturais* (hábitos alimentares) das pessoas.

Ao mesmo tempo, entrou em cena a questão da eqüidade e da justiça, especialmente no que tange às relações éticas entre a geração atual e as futuras gerações, o uso adequado e sustentável dos recursos naturais, do meio ambiente e do tipo de desenvolvimento adotado. Entrou em pauta a discussão dos modos-de-vida sustentáveis. O direito à alimentação passou a se inserir no contexto do direito à vida, à dignidade, à autodeterminação e à satisfação de outras necessidades básicas.

A Conferência Internacional de Nutrição, promovida conjuntamente pela FAO e pela OMS em 1991, consolidou esta conceituação nos compromissos assumidos, dando uma face humana ao conceito de Segurança Alimentar. Fortaleceu o conceito de Segurança Alimentar Domiciliar, incorporando a assistência básica à saúde (abastecimento de água, saneamento, saúde pública) e o cuidado promovido no lar aos membros da família (carinho, atenção, preparo do alimento, aleitamento matemo, estimulação psicossocial, informação, apoio educacional, etc.).

Mais recentemente, emergiu um movimento nacional e internacional em defesa da Segurança Alimentar como direito humano básico, ligando a alimentação e nutrição à cidadania.

Os defensores desse novo e ampliado conceito chamam a atenção para cinco grandes aspectos:

1. A Segurança Alimentar deve ser entendida como direito (*entitlement*) à alimentação e nutrição, um direito humano básico;

2. Este direito deve ser garantido por políticas públicas, o público entendido como esfera onde agem tanto agentes privados como o Estado;

3. O papel do Estado é proteger (durante quebras de produção, calamidades naturais, desemprego, quedas de salário reais, piora das relações de troca, etc.) e promover a cidadania (inclusive com políticas que favoreçam a disponibilidade e o pleno acesso aos alimentos para todos os cidadãos);

4. A participação da sociedade é fundamental para garantir Segurança Alimentar, especialmente nas áreas onde o Estado é incapaz de agir por falta de flexibilidade e capilaridade;

5. Assim como os problemas da Segurança Alimentar e Nutricional não serão resolvidos unicamente pelo Estado, eles também não encontrarão solução apenas via Mercado, seja este liberado ou regulado. Rompendo com as tendências de confiar exclusivamente no Estado ou no Mercado, ou de opor Mercado a Estado, é necessário entender os diferentes papéis de cada instância, inclusive o da Sociedade Civil como mediadora da atuação das várias instituições cujas ações podem ser mutuamente complementares e sinérgicas em muitos casos.

Vale destacar, finalmente, que este conceito ampliado de Segurança Alimentar não é consensual. Existem correntes que ainda defendem uma concepção restrita à produção e disponibilidade de alimentos. E há também setores que chamam a atenção para o fato de que a exacerbação da crítica a uma visão produtivista estreita e ao neomalthusianismo tende a ignorar os limites físicos à expansão da produção alimentar que são dados pela capacidade de suporte dos recursos naturais globais, correndo o risco, ainda, de cair no erro oposto, isto é, de confiar cegamente na capacidade da ciência de aumentar continuamente a produtividade agrícola num momento em que, cada vez mais, os paradigmas científicos que baseiam a chamada agricultura moderna vêm sendo questionados. Este deverá ser um dos grandes debates do "*Food Summit*" a realizar-se em Roma no período de 13 a 17 de novembro de 1996.

III. SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL

Antes de entrar no relato de como vem evoluindo a Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil, é preciso destacar dois aspectos, peculiares do país, que têm sido cruciais no andamento do processo.

Por um lado, setores da sociedade brasileira têm demonstrado uma compreensão mais ampla do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional através, inclusive, de mobilizações sociais, como a Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, o que contribuiu para colocar o Brasil em posição de destaque no debate internacional sobre o tema.

Por outro lado, vários segmentos dentro do Estado, em diversos níveis de atuação, acreditam cada vez mais que a Segurança Alimentar e Nutricional deveria ser um dos eixos estratégicos articuladores de uma política de desenvolvimento social voltada para o combate à exclusão e a promoção da vida.

Este processo evoluiu em forma de "vasos comunicantes" e permitiu acumular no Brasil uma discussão que apresenta, atualmente, uma extensa lista de consensos.

III.1 O Papel Pioneiro de Josué de Castro

Não se pode deixar de registrar o papel pioneiro de Josué de Castro, cujos estudos contribuíram decisivamente para a formalização de compromissos políticos, nacionais e internacionais, que visam alcançar uma situação de segurança alimentar e de controle das grandes endemias carenciais que hoje comprometem a qualidade de vida de mais de dois bilhões de pessoas.

Vale lembrar ainda que comemoramos, neste ano de 1996, o cinqüentenário da publicação do livro de Josué de Castro "Geografia da Fome", traduzido em mais de vinte idiomas, o qual constitui, ao lado da "Geopolítica da Fome", uma contribuição marcante na compreensão do problema biológico, cultural, político e sociológico das carências alimentares e nutricionais no Brasil e no mundo. Na expressão do escritor francês André Malraux, "Geografia da Fome" e "Geopolítica da Fome" figuram entre os livros mais importantes do século XX.

III.2 A Segurança Alimentar de 1985 a 1994

As primeiras referências à expressão Segurança Alimentar surgem no Ministério da Agricultura, no final de 1985. Àquela época assessores do Ministro elaboraram a proposta de uma "Política Nacional de Segurança Alimentar" baseada em dois grandes objetivos:

- atender as necessidades alimentares da população; e
- atingir a auto-suficiência nacional na produção de alimentos.

A proposta também contemplava a criação de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar presidido pelo Presidente da República. Esse Conselho, entendido como Conselho de Estado, seria integrado por 17 membros, sendo dez Ministros de Estado (os mais diretamente ligados ao assunto: Saúde, Assistência, Trabalho, Agricultura, Reforma Agrária, Justiça, Indústria e Comércio, Fazenda e Planejamento) e por sete entidades da sociedade e do mercado com caráter de representação (CUT, CONCLAT e DIEESE teriam assento em nome dos consumidores, e CNA, OCB, CNI e CONTAG representariam os produtores).

Apesar dessa proposta ter tido pouca repercussão na época em que foi feita, a semente estava plantada.

No ano seguinte, retomou-se o tema na I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, um desdobramento da 8ª Conferência Nacional de Saúde. A alimentação era entendida como direito e propôs-se a criação de um Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição — CNAN — e de um Sistema de Segurança Alimentar

e Nutricional — SSAN —, ambos ligados ao Ministério do Planejamento. Essa estrutura deveria reproduzir-se nos estados da Federação com o intuito de garantir "o acesso aos alimentos em quantidade e qualidade suficientes", segundo resolução da própria Conferência.

Naquele momento, o conceito de Segurança Alimentar ampliou-se incorporando, às esferas da produção agrícola e do abastecimento, as dimensões do acesso aos alimentos, das carências nutricionais e da qualidade dos alimentos. Isto significava *segurança alimentar e nutricional,* embora ainda não se utilizasse esta expressão.

Entretanto, foram poucos os resultados concretos da I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição nesse âmbito. Foi preciso esperar o começo dos anos 90 para que o assunto voltasse à pauta. Em 1991, o então chamado "Governo Paralelo" — iniciativa de lideranças do Partido dos Trabalhadores — divulgou proposta de uma Política Nacional de Segurança Alimentar.

Essa proposta absorvia o acúmulo de discussões ocorrido nos períodos anteriores e dava mais um passo na compreensão do conceito. Com efeito, a Segurança Alimentar era colocada como um objetivo estratégico de governo. Ela nuclearia as políticas de produção agroalimentar (agrária, agrícola, e agroindustrial), de comercialização, distribuição e consumo de alimentos com uma perspectiva de descentralização e diferenciação regional. Em paralelo, seriam implementadas ações emergenciais contra a fome. Estariam incluídas, também, ações governamentais de controle de qualidade dos alimentos e estímulo a práticas alimentares saudáveis. A coordenação dessa política seria exercida por um Conselho Nacional de Segurança Alimentar semelhante àquele proposto no âmbito do Ministério da Agricultura em 1985.

Na ocasião a proposta teve uma divulgação restrita e não sensibilizou o governo do presidente Fernando Collor. Entretanto, na gestão do seu sucessor, o quadro se reverteu. Quando, no final de 1992, Itamar Franco assumiu a Presidência da República, o ambiente político era muito favorável a propostas dessa natureza. Por um lado, o Movimento pela Ética na Política, ator social emergente que se destacou na campanha pelo *impeachment* do presidente Collor, deflagrou a "Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e

Pela Vida". Paralelamente, a prioridade atribuída ao combate à fome pelo presidente Itamar Franco já no seu discurso de posse e sua sensibilidade com relação ao documento do "Governo Paralelo" criaram um ambiente propício à instauração de uma nova experiência de participação que se materializou em três instrumentos:

- a confecção do "Mapa da Fome" revelando para o país a dimensão do problema da fome no Brasil;
- a elaboração do "Plano de Combate à Fome e à Miséria" (abril de 1993) como conjunto articulado de compromissos de ação de governo marcado por três grandes princípios: parceria, solidariedade e descentralização; e
- a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar — CONSEA — (abril de 1993) cuja função de consulta, assessoria e indicação de prioridades ao Presidente da República deveria ser exercida por uma parceria entre Ministros de Estado e personalidades de destaque, identificadas com vários setores da sociedade civil, na sua maioria indicadas pelo Movimento pela Ética na Política.

Essa experiência durou dois anos (1993 e 1994) e podem resumir-se, em cinco grandes blocos, as ações estimuladas sob a égide do CONSEA:

1) racionalização e melhora do desempenho dos programas institucionais de alimentação e nutrição: descentralização da merenda escolar; ampliação e divulgação do Programa de Alimentação do Trabalhador; implementação de um programa de combate a desnutrição infantil; e distribuição de estoques públicos de alimentos a populações carentes e/ou vítimas da seca;

2) apoio ao programa de assentamento de trabalhadores rurais;

3) apoio à geração de emprego e renda: o ano de 1994 foi batizado de "Ano do Emprego";

4) mobilização de ações em prol da criança e do adolescente; e

5) organização, por meio de uma parceria governo e Ação da Cidadania, da Conferência Nacional de Segurança Alimentar — I CNSA — que se realizou em julho de 1994. Essa conferência resultou de um processo de mobilização nacional em tomo da questão alimentar e da dimensão do problema da fome no país. Reuniu, em Brasília, mais de duas mil pessoas entre delegados, convidados e observadores e produziu dois documentos: um documento programático com as condições e requisitos para uma Política Nacional de Segurança Alimentar, e uma declaração política.

Vale destacar que, apesar dos documentos contemplarem propostas bastante amplas e às vezes díspares que vão desde medidas de redução de preços ao varejo — em gôndolas especiais de supermercado contendo alimentos mais baratos pela proximidade de vencimento do prazo de validade — até a democratização dos meios de comunicação, a I CNSA consolidou a "versão brasileira" da Segurança Alimentar. O grande avanço foi dado no entendimento da necessária parceria entre Estado e Sociedade, uma vez que o Estado, sozinho, não poderia resolver adequadamente os problemas da fome e da miséria. Esta parceria foi entendida como igual *status* dos parceiros e sua livre associação, sem alinhamentos e subordinações, tanto na elaboração quanto na execução e fiscalização das políticas públicas, as quais não significam, apenas, políticas estatais. Igualmente importante foi a incorporação do conteúdo nutricional ao conceito de Segurança Alimentar.

Não se pode esquecer que tais conquistas foram possíveis numa conjuntura de ampla mobilização social contra a fome e a miséria, com grande destaque na mídia, impulsionada por iniciativas de milhares de Comitês de Ação da Cidadania e apoiada por entidades públicas.

À época da realização da I CNSA firmou-se o entendimento de que uma Política Nacional de Segurança Alimentar deveria basear-se em três eixos e dez prioridades:

Eixo I: Ampliar as condições de acesso à alimentação e reduzir seu peso no orçamento familiar

Prioridade 1: orientar o desenvolvimento para a geração de empregos e distribuição de renda;

Prioridade 2: aumentar a disponibilidade de alimentos;

Prioridade 3: reduzir o custo dos alimentos e seu peso no orçamento familiar.

Eixo II: Assegurar saúde, nutrição e alimentação a grupos populacionais determinados

Prioridade 4: combater a desnutrição e reduzir a mortalidade matemo-infantil;

Prioridade 5: proteger a saúde e o estado nutricional do grupo matemo-infantil;

Prioridade 6: fortalecer o Programa de Alimentação do Trabalhador—PAT;

Prioridade 7: ampliar o Programa de Alimentação Escolar;

Prioridade 8: proteger outros grupos específicos.

Eixo III: Assegurar a qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos e seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis

Prioridade 9: garantir a qualidade higiênico-sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos;

Prioridade 10: estimular práticas alimentares e estilos de vida saudáveis.

A experiência do CONSEA foi, sem dúvida, extremamente inovadora. Entretanto, observaram-se duas grandes limitações à consecução dos objetivos da Segurança Alimentar.

A primeira refere-se à natureza do Conselho. O CONSEA foi concebido como um espaço novo de articulação de políticas públicas e controle da sociedade civil. Mas a prática mostrou dificuldades na implementação dessa articulação:

— na organização e rotinas internas do Conselho: faltaram instrumentos para a efetiva implementação das recomendações aprovadas naquele colegiado; e

— na questão da representatividade-legitimidade dos integrantes da sociedade civil, por mais inovadora que fosse a experiência, o CONSEA não soube responder a pergunta: como traduzir, institucionalmente, as demandas sociais cujas representações políticas são indiretas e imperfeitas, dado que os potenciais beneficiários são, em sua imensa maioria, excluídos, inclusive do processo de representação?

A segunda limitação diz respeito aos resultados concretos obtidos no âmbito do CONSEA. Observou-se, naquele período, sua relativa eficiência em demandar, sugerir e controlar políticas públicas de alívio imediato da fome e da miséria (por exemplo, os programas institucionais de alimentação e nutrição). Entretanto, por mais que se esforçassem vários de seus conselheiros, e inclusive a sua Presidência, o CONSEA, objetivamente, não conseguiu, na prática, obter do governo federal a efetivação de poiíticas que, de fato, pudessem mudar a realidade local, como a geração de emprego e renda, por exemplo.

Apesar dessas dificuldades, a experiência do CONSEA trouxe avanços indiscutíveis:

introduziu o problema da fome na agenda política nacional; a fome passou a ser tema obrigatório dos debates políticos no país;

contribuiu para uma mobilização da sociedade civil que encontra poucos antecedentes na história recente, ainda que esses avanços na mobilização popular possam ser creditados sobretudo à Ação da Cidadania; e

ampliou a participação cidadã na formulação e no controle das políticas públicas.

Cabe notar que havia no CONSEA a consciência de que os problemas da fome e da miséria devem ser enfrentados tanto com políticas e medidas de caráter mais emergencial como com mudanças consideradas estruturais, de dimensão universal. Essa compreensão também contribuiu para que o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso desse continuidade a experiência.

Nesse sentido, a Comunidade Solidária é um resultado objetivo da experiência do CONSEA: assume, na sua agenda, as prioridades do CONSEA e as amplia institucionalizando no âmbito governamental um novo instrumento de articulação. Essa nova forma de articulação é exercida pela Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária, criada por decreto presidencial, com a responsabilidade de promover a integração de ações voltadas para o combate à fome e à pobreza exercidas por vários órgãos públicos — federais, estuaduais e municipais. A Secretaria-Executiva também assessora o Conselho no desenvolvimento de parcerias do governo com a sociedade. Tal como o CONSEA, a Comunidade Solidária não coordena uma Política Nacional de Segurança Alimentar, mas representa uma parte essencial dessa política, uma vez que visa o combate à fome e à miséria no país.

Por outro lado, expressando um anseio que vem se generalizando no âmbito das organizações voltadas ao tema, a Comunidade Solidária incorpora organicamente o componente *nutricional* na denominação do conceito de Segurança Alimentar.

III.3 A Segurança Alimentar e Nutricional no Governo Fernando Henrique Cardoso

A Segurança Alimentar e Nutricional ainda não se constitui em objetivo estratégico do atual governo. Entretanto, está sendo tratada em diferentes âmbitos nos quais sempre se faz presente a Comunidade Solidária. Ou seja, de diversas formas, por aproximações sucessivas, a Segurança Alimentar e Nutricional vai progressivamente "contaminando" as políticas públicas no Brasil.

Assim, verificam-se várias iniciativas diretamente voltadas para a questão da Segurança Alimentar e Nutricional: a estratégia de combate à fome e à miséria implementada pela Comunidade Solidária, a constituição de um Comitê Setorial de Segurança Alimentar e Nutricional no âmbito do Conselho; a organização de um Comitê Técnico Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional; e a participação do Brasil no *World Food Summit*, em novembro de 1996, em Roma.

A Estratégia da Comunidade Solidária

Combater a fome e a pobreza, dentro de um plano nacional de estabilização econômica e a partir de um conjunto de ações articuladas e da promoção da parceria Estado-Sociedade, é o objetivo principal da Comunidade Solidária. Isso não implica, necessariamente, subordinação dos objetivos sociais às lógicas dos planos de estabilização, mas também não ignora os efeitos práticos que tais planos, quando bem-sucedidos, possam ter na melhoria das condições de vida dos setores mais carentes da populaçao.

Foi identificado, no âmbito do governo federal, um elenco de programas selecionados pelo seu impacto na melhoria das condições de vida das populações mais carentes. As ações identificadas respondem a seis grandes objetivos:

- reduzir a mortalidade na infância;
- melhorar as condições de alimentação dos escolares e das famílias carentes;
- promover ações de saneamento básico e habitação para populações de baixa renda;
- estimular a agricultura familiar e apoiar assentamentos rurais;
- apoiar o desenvolvimento do ensino fundamental; e
- gerar ocupação e renda e promover a qualificação profissional.

Para essas ações, o governo atribui uma especial atenção, conferindo-lhes um "selo de prioridade" de modo a investir na sua maior cobertura e no incremento de sua eficiência e eficácia.

A Comunidade Solidária também procura canalizar esforços na integração e convergência das ações em áreas geográficas de maior concentração de pobreza. Nesse sentido, foram identificados, para os dois primeiros anos de atuação, mais de mil municípios-alvo desse atendimento diferenciado.

Em 1996, essa estratégia está envolvendo recursos superiores a R$ 3 bilhões, administrados pelos diversos ministérios e ban-

cos oficiais diretamente envolvidos com a implementação da Comunidade Solidária.

Com o intuito de viabilizar a proposta evitando a criação de estruturas burocráticas paralelas, a Comunidade Solidária montou uma rede de *interlocutores* tanto no âmbito dos ministérios setoriais como no nível dos estados e do Distrito Federal. É por meio dessa rede de parceria intra e intergoverno que acontece a articulação das ações públicas-estatais de combate à fome e à pobreza.

As avaliações feitas pela Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada — IPEA — demonstram uma melhora significativa nos indicadores de cobertura desses programas nos anos 1995 e 1996. A publicação recente dos resultados da PNAD/95 aponta para mais um avanço positivo de diversos indicadores sociais com relação a 1993. Sabendo que o gasto social não sofreu incrementos significativos a ponto de explicar isoladamente esse quadro mais favorável, é possível trazer ao debate outra explicação. O plano de estabilização econômica trouxe uma melhora da renda real dos mais pobres. Trouxe também, com a moeda estável, a possibilidade de planejar melhor o gasto público e privado. O efeito combinado dessas variáveis talvez possa explicar, pelo menos em parte, as melhorias refletidas nos indicadores sociais. Além disso, não pode deixar de ser relevado o papel da sociedade civil nessas melhorias. Sua crescente participação (e cobrança) no que se refere às ações públicas tem contribuído para a obtenção de tais resultados. Destaque-se que o aumento da mobilização social viabilizou também um maior acesso às informações por parte da população, o que se reflete, por sua vez, num melhor desempenho dos indicadores sociais. Por outro lado, apesar de todas essas melhorias, tais indicadores ainda refletem patamares inaceitáveis de iniqüidade e desigualdade social.

Concomitantemente, existe uma instância que não é nem governo, nem sociedade, mas um espaço de parceria: o Conselho da Comunidade Solidária, que escolheu a Segurança Alimentar e Nutricional como um dos temas prioritários da sua Interlocução Política, constituindo um Comitê Setorial encarregado de promover e acompanhar os desdobramentos do processo de discussão sobre o tema e de impulsionar a implementação e monitorar a execução dos encaminhamentos acordados entre governo e sociedade.

O Comitê Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional

A Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária e a FAO implementaram, em parceria, o Comitê Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional. Esse Comitê reuniu-se pela primeira vez em abril de 1995 e tem se encontrado regularmente com uma periodicidade bimensal. Integrado por técnicos pertencentes a diversos ministérios diretamente ligados à Segurança Alimentar e Nutricional, esse Comitê se organizou em torno de dois objetivos centrais:

- articular a implementação das deliberações da Conferência Internacional de Nutrição com as atividades de preparação da Cúpula Mundial de Alimentação; e
- buscar fortalecer tecnicamente a articulação de políticas públicas para a promoção da Segurança Alimentar e Nutricional.

Apesar de sua informalidade — não tem ainda nenhuma constituição legal —, esse Comitê logrou avanços não negligenciáveis:

- articulação de uma rede de técnicos do setor público que vem discutindo a Segurança Alimentar e Nutricional, contribuindo para que esta se insira, cada vez mais, nas políticas públicas; e
- o resultado dos trabalhos do Comitê foi fundamental para a elaboração, em tempo recorde, do documento brasileiro a ser levado ao "*Food Summit*": o acúmulo de discussão já havia gerado vários consensos com relação à Segurança Alimentar e Nutricional.

Doravante o Comitê deseja ser formalizado e ter as seguintes atribuições institucionais para uma agenda de trabalho:

- assessorar o Comitê Setorial de Segurança Alimentar e Nutricional do Conselho da Comunidade Solidária;
- investir na definição de indicadores de Segurança Alimentar e Nutricional; e
- aprimorar tecnicamente as diversas interfaces entre as áreas afins.

A Cúpula Mundial de Alimentação — World Food Summit

Esse encontro, convocado pela FAO no início de 1996, deverá reunir todos os países no período de 13 a 17 de novembro do corrente ano em Roma.

Com apenas alguns meses para preparar a posição do governo brasileiro e sem recursos financeiros para tal, o Itamaraty coordenou a elaboração do documento oficial. Para tanto, e mantendo o espírito de parceria, montou um Comitê Nacional tripartite congregando representantes do governo, de instituições da sociedade civil sem fins lucrativos (o chamado terceiro setor) e da iniciativa privada (ou seja, do Mercado), assim como da Comunidade Solidária (tanto Secretaria-Executiva quanto Conselho). Ficou a cargo desse Comitê a elaboração da proposta de documento brasileiro.

Para construir o texto base, o Comitê Nacional, sob a coordenação do Ministério das Relações Exteriores e contando com o apoio da Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária, do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição — INAN — e, inclusive, de algumas organizações não-governamentais, promoveu uma consulta nacional· por meio de um seminárlo que, em abril de 1996, reuniu mais de cem representantes de diversos segmentos do Estado, da sociedade e de entidades do setor privado diretamente envolvidos com a Segurança Alimentar e Nutricional.

Em maio desse ano, o Comitê Nacional aprovou sua proposta de Relatório Brasileiro, a qual, posteriormente, foi submetida às autoridades governamentais responsáveis pela sua versão final.

IV. CONSENSOS GERAIS

1. Segurança Alimentar e Nutricional

Consenso Geral

Segurança Alimentar e Nutricional significa garantir a todos condições de acesso a alimentos básicos seguros e de qualidade, em quantidade suficiente para atender aos requisitos nutricionais, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, com base em práticas alimentares saudáveis, contribuindo assim para uma existência digna em um contexto de desenvolvimento integral do ser humano.

A definição acima, fruto de múltiplas discussões em diversos fóruns com a participação de setores governamentais, empresariais e da sociedade civil, vem se constituindo como o "conceito brasileiro" de Segurança Alimentar, o qual incorpora organicamente o componente *Nutricional* na sua formulação.

Os pressupostos filosóficos mais gerais da Segurança Alimentar e Nutricional, nos quais se fundamenta a definição acima, tomam a *promoção da vida como um valor ético universal* e o *acesso à alimentação como um direito* humano em si mesmo, sobreposto a qualquer outra razão, de ordem econômica ou política, que possa justificar sua negação. No Brasil, inclusive, alguns setores propõem que o direito à alimentação seja inserido na Constituição, tal como já ocorre com a educação.

A Segurança Alimentar e Nutricional é também tomada como *universal*, no duplo sentido de que todos — Estado e Socie-

dade — são responsáveis pela sua realização e de que suas políticas têm como alvo o conjunto da sociedade e não apenas os segmentos em situação de pobreza.

Explicitados os princípios acima, os vários elementos que compõem o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional ganham diferentes ênfases a partir dos enfoques particulares dos diversos sujeitos sociais.

"Garantir a todos condições de acesso a alimentos básicos" significa para uns a busca de auto-suficiência na produção de alimentos básicos em bases sustentáveis. Para outros, a garantia de disponibilidade de alimentos para um país não pode mais ser entendida apenas como a disponibilidade decorrente da produção própria, mas deve envolver também as importações e as formas de convivência entre produção nacional e comércio internacional de alimentos.

Parece haver consenso de que os alimentos devam ser seguros e de qualidade. No entanto, alguns querem evidenciar que a segurança dos alimentos significa a sua não-contaminação química ou biológica — sendo, deste ponto de vista, inócuos, ou seja, incapazes de causar danos. O atributo da qualidade é explicitado por outros nas suas diversas dimensões: nutricional, biológica, tecnológica e sanitária.

Nota-se uma crescente tendência a encarar a questão da Segurança Alimentar e Nutricional também como uma função da interação sinérgica entre o ser humano e o alimento. Segundo esse ponto de vista são necessários uma dieta nutricionalmente equilibrada e estilos de vida saudáveis para que haja efetiva Segurança Alimentar e Nutricional, uma vez que os males de saúde decorrentes da ingestão de uma dieta qualitativamente inadequada e da vida sedentária são hoje tão graves no Brasil quanto os problemas decorrentes da falta de acesso aos alimentos. Indo mais além, alguns sustentam que não bastam a segurança, a qualidade e a quantidade nutricionalmente exigidas dos alimentos, sem que o rito alimentar se dê numa ambiência favorável à plena absorção dos nutrientes, ressaltando-se a importância da Segurança Alimentar e Nutricional materializar-se no nível domiciliar ou no espaço doméstico. As considerações acima levam alguns a argumentar que pode haver insegurança alimentar e nutricional mesmo que não exista fome.

Por último a Segurança Alimentar e Nutricional requer, além de todos os elementos discriminados na definição acima, crescimento com eqüidade, abastecimento pleno, comércio internacional justo, reforma agrária, fortalecimento da produção agroalimentar em base familiar — estimulando-se a sua organização em cooperativas e associações —, sem excluir outros sistemas de adequação fundiária e de produção igualmente importantes, articulação intragovernamental e parceria com a sociedade, modos de produção e de vida sustentáveis, atenção aos grupos vulneráveis, acesso à informação, e pesquisa voltada para a consecução de seus objetivos.

Dentre os requisitos mencionados, o que se refere ao crescimento com eqüidade — abrangendo distribuição de renda e geração de empregos e ocupações —, bem como os relativos ao desenvolvimento rural estão sendo tratados em outras rodadas de interlocução promovidas pelo Conselho da Comunidade Solidária. Portanto, serão abordados a seguir apenas os requisitos restantes.

2. Eixo Estratégico Articulador

Consenso Geral

A Segurança Alimentar e Nutricional deve ser um dos eixos articuladores de uma estratégia de desenvolvimento voltada para o combate à exclusão social e para a promoção da vida.

Alguns argumentam que o sistema agroalimentar deve constituir-se como objeto prioritário das políticas públicas destinadas a alterar as características do atual modelo de desenvolvimento econômico e social gerador de exclusão. Outros observam que, mesmo que o número de famintos e desnutridos deixasse de ser significativo — patamar que estamos longe de atingir —, ainda assim a Segurança Alimentar e Nutricional permaneceria como objetivo estratégico, uma vez que ela tem como alvo o conjunto da sociedade — e não apenas os mais pobres — e está comprometida com a melhoria da *qualidade de vida* como um todo.

No entanto, todos esses, e também os que ressaltam a necessidade de respeitar as forças de mercado, parecem concordar

que na elaboração e na implementação de uma estratégia de desenvolvimento para o Brasil, *um* dos eixos articuladores deve ser a Segurança Alimentar e Nutricional.

3. Articulação e Parceria

Consenso Geral

A Segurança Alimentar e Nutricional exige intensa articulação entre diversos órgãos governamentais e não-governamentais, bem como amplas parcerias do Estado com a Sociedade, tanto na elaboração, quanto na execução e na fiscalização das políticas, das normas e dos programas voltados para a sua obtenção, e ainda na avaliação dos mesmos à luz das diversas vocações institucionais e dos anseios da sociedade.

Existe a opinião de que a articulação necessária à Segurança Alimentar e Nutricional é aquela promovida pelas forças de mercado, as quais, por si só, fariam interagir todos os agentes, governamentais e não governamentais. Segundo este ponto de vista, a única fiscalização necessária seria aquela que consolidasse garantias para a produção e distribuição (venda) de alimentos. O sistema de preço e um mercado liberado garantiriam, sozinhos, a produção dos gêneros alimentícios essenciais à população.

No entanto, parece estar se formando majoritariamente um consenso quanto à necessidade de instituir a prática e introduzir instrumentos de articulação visando a uma convergência de ações, sejam governamentais ou não-governamentais, na área da Segurança Alimentar e Nutricional. Para esse fim é imprescindível que a problemática da Segurança Alimentar e Nutricional se coloque como uma das metas prioritárias do governo e das ações da sociedade civil correlatas.

Alguns argumentam que a parceria entre Governo e Sociedade coloca-se como componente central de uma estratégia de desenvolvimento social que tenha como um dos eixos articuladores a Segurança Alimentar e Nutricional, uma vez que o Estado, por si só, não poderá resolver adequadamente os problemas da fome e da pobreza no país. Mas a parceria necessária para enfrentar esses problemas exige que os parceiros possam exercer livremente a sua associação, sem alinhamentos automáticos e subordinações, tanto na elaboração quanto na execução, na fiscalização e na avaliação das políticas econômicas e sociais e das demais ações públicas pertinentes ao tema, nos planos nacional e local.

4. Suficiência

Consenso Geral

Para que haja Segurança Alimentar e Nutricional é necessário que a disponibilidade de alimentos seja suficiente e acessível para atender as necessidades de consumo de toda a população.

Alguns sustentam que o requisito da disponibilidade suficiente de alimentos deve ser entendido como a capacidade de gerar uma oferta suficiente com base na produção doméstica e nas importações, sem descuidar do fortalecimento do setor agroalimentar nacional como parte de uma estratégia para a obtenção da Segurança Alimentar e Nutricional.

Argumenta-se, também, que o aumento da produção nacional *per capita* de alimentos deve dar-se em ambiente de abertura econômica, requerendo, portanto, maior grau de eficiência e competitividade. Entende-se que o recurso à importação de alimentos é uma das alternativas na busca de fontes de suprimento mais barato. As importações consistiriam, assim, em um instrumento auxiliar de regulação dos mercados internos, desde que não fossem subproduto da ausência de políticas setoriais ativas. O processo de integração regional, por seu lado, contribuiria para a autonomia alimentar dos países envolvidos, ao não se limitar às iniciativas subsidiárias da liberalização comercial em geral.

Segundo este ponto de vista, a busca da autocapacidade (*self-reliance*), enquanto objetivo nos níveis domiciliar e nacional, prevê também a geração de capacidade de comprar alimentos, de modo a satisfazer as necessidades da população ou da família. Todavia, alguns apontam para o risco de, ao se adotar tal ponto de vista, perder-se a conotação estratégica atribuída à produção pró-

pria dos alimentos básicos frente a um comércio internacional pleno de práticas ou protecionistas ou desleais, e até mesmo diante da possibilidade do uso dos alimentos como instrumentos de coerção. Aponta-se também para o risco de não se aproveitarem as possibilidades oferecidas pelo desenvolvimento da produção alimentar em bases eqüitativas e sustentáveis. E chega-se, inclusive, a propor que o Brasil, considerando o potencial de produção que possui, busque a auto-suficiência em quase todos os produtos básicos componentes da cesta alimentar.

Independentemente desse debate, parece ser consenso que um dos componentes fundamentais de uma política nacional de Segurança Alimentar e Nutricional é o estímulo à produção e o investimento na melhoria da infra-estrutura de armazenamento, transporte e transformação de produtos que poderia reduzir perdas e desperdícios — são estimadas em 20 a 30% da produção.

Existem setores que propõem investir na organização e financiamento de produtores para que estes possam entrar no mercado em condições de competir com *atravessadores* que, em muitos lugares, têm papel monopólico e impõem preços baixos aos produtores e altos aos consumidores. Com sentido semelhante, há quem defenda o cooperativismo, assim como outras formas de associativismo, que reforcem a viabilidade econômica da produção familiar. Para estes atores, faz-se indispensável o apoio estatal adequado de modo a impedir que o pequeno agricultor seja excluído pelas estruturas de comercialização e agroindustrialização oligopolizadas, cada vez mais presentes e atuantes num mundo globalizado.

Parece ser consenso que é necessário melhorar a produtividade e baixar os custos da produção alimentar. Todavia, alguns acham que os maiores ganhos de produtividade podem ser obtidos pelo segmento da pequena produção e que ela deve ser o foco essencial das políticas públicas, até porque dedicam-se, principalmente, à produção de alimentos.

Já outros, ao contrário, consideram esse tipo de produção altamente improdutivo, não só pela falta de preparo técnico dos produtores como pela impossibilidade do uso de tecnologias avançadas em espaços pequenos de terra.

Alguns consideram que o *agribusiness* constitui um dos setores mais prioritários, dado que compreende segmentos altamente intensivos em mão-de-obra: para cada emprego rural criado, gerar-se-iam outros 24 nos agregados de insumos e agroindústria. Além disso, enquanto a geração de um emprego urbano custaria US$ 50 mil, a geração de um emprego na fazenda custaria apenas US$ 5 mil. Argumenta-se que o *agribusiness* é responsável pela produção dos alimentos básicos que constituem a cesta de consumo dos trabalhadores brasileiros: arroz, feijão, mandioca, milho, leite, cana, soja e trigo.

Por outro lado, sustenta-se que, mesmo existindo alimentos em quantidade suficiente, é preciso que a população tenha condições de acesso a esses alimentos — o que remete ao requisito de geração e distribuição de renda, assunto que, no âmbito da Comunidade Solidária, está sendo tratado em outro espaço de interlocução.

Além deste último requisito, considerado por todos como fundamental, o acesso aos alimentos exige também, para alguns, o barateamento de todos os produtos alimentares pela equiparação de sua taxação ao padrão internacional de cerca de 8%, ao invés dos atuais 32 ou 33% vigentes no Brasil. Para outros, o sistema de preço e um mercado liberado garantiriam, sozinhos, o abastecimento dos gêneros alimentícios essenciais à população.

Por último, alguns entendem que suficiência também quer dizer variedade de alimentos disponíveis e acessíveis.

5. Estabilidade

Consenso Geral

O sistema agroalimentar deve ser estável, evitando flutuações na oferta e na demanda de alimentos que ameacem o adequado atendimento das necessidades alimentares.

Parece haver concordância de que os estoques públicos são um elemento importante no que se refere à estabilidade da oferta de alimentos e às políticas de Segurança Alimentar e Nutricional, figurando entre os atuais pontos débeis das políticas públicas nesse campo. A formação de estoques públicos de produtos agrícolas no Brasil vinculou-se basicamente à compra de excedentes para garantia de preços aos agricultores, da qual originavam-se, como subproduto, os estoques reguladores de mercado. A crise fiscal, a liberalização comercial e os acordos do Mercosul remetem à necessidade de redefinição da política de regulação dos mercados agrícolas, onde se inclui a gestão de estoques públicos.

Para muitos essa redefinição deve ter em conta as dimensões financeira e fiscal inerentes à estabilização dos mercados, a concessão de maior transparência a todo o sistema, e também o propósito de estabilizar o poder de compra do salário em termos de alimentos.

A estabilidade do sistema agroalimentar é função, segundo alguns setores, de uma política de Segurança Alimentar e Nutricional que defenda:

a) um aumento da eficiência produtiva em nível mundial;

b) uma permanente ação disciplinadora das políticas agrícolas e das barreiras ao comércio de outros países de forma a consolidar a "confiabilidade" dos mercados de produtos agropecuários com a ampliação do comércio; e

c) a formação de estoques estratégicos.

Alguns propugnam que o sistema agroalimentar (agrário, agrícola e agroindustrial) deve ser prioridade das políticas públicas governamentais, para que se obtenham níveis de estabilidade, em seu funcionamento, capazes de garantir o atendimento das necessidades alimentares quando das flutuações na oferta e na demanda de alimentos.

Propõe-se, também, uma política nacional de abastecimento que favoreça o acesso dos mais pobres aos alimentos a preços mais baixos ou, no mínimo, equiparáveis aos de mercado.

6. Sustentabilidade

Consenso Geral

O sistema agroalimentar deve ser sustentável, de modo a preservar os recursos naturais e a disponibilidade de alimentos tanto para a geração atual quanto para as futuras.

A sustentabilidade do sistema agroalimentar destaca-se como elemento essencial da Segurança Alimentar e Nutricional pelo lado da disponibilidade de alimentos. Ela está garantida quando a satisfação das necessidades alimentares, no curto prazo, não se dá por meio do sacrifício dos recursos naturais renováveis e não-renováveis, tornando possível a preservação das condições que garantem a disponibilidade de alimentos no longo prazo.

Há consenso sobre a importância de se ter um desenvolvimento sustentável. Mas existem divergências quanto à compreensão da sua conquista. Há quem diga, por exemplo, que o discurso da eficiência econômica orientada exclusivamente pelo mercado se contrapõe aos requisitos do desenvolvimento sustentável. Afirmam alguns que a conquista do desenvolvimento sustentável passa pela regulação dos mercados e pela adoção de horizontes de longo prazo com base no planejamento estatal. Já outros contestam essas visões compreendendo que cabe, sobretudo à sociedade, exercer seu papel de fiscalização e controle das políticas governamentais e dos empreendimentos privados, com base em novos critérios de desenvolvimento capazes de orientá-los na direção da sustentabilidade. Outros, ainda, entendem que a sustentabilidade do sistema agroalimentar deve se dar em três níveis: recursos naturais, disponibilidade de alimentos no longo prazo, e renda ao produtor e trabalhador rural.

Independentemente desse debate, parece ser consenso a necessidade de se desenvolver um grande esforço na coleta de informações e na construção de indicadores mais adequados tanto para aferir como para operacionalizar a noção de sustentabilidade. Analogamente, há concordância de que deve ser ainda mais estimulado o recurso a instrumentos como o zoneamento agroecológico para orientar a utilização das diversas bases de recursos naturais,

o estabelecimento de limites aceitáveis no uso de tais recursos — para permitir sua recomposição ou substituição — e o controle da contaminação ambiental face a capacidade de suporte dos ecossistemas.

O Brasil dispõe de apreciável potencial de utilização dos recursos naturais, com problemas localizados de sustentabilidade nos ecossistemas regionais. Parece haver consenso de que a sustentabilidade do sistema agroalimentar brasileiro já foi afetada de forma importante e de que se os problemas do passado não forem controlados, a continuidade do modelo agrícola tradicional aliada à ausência de mecanismos regulatórios indispensáveis, além de impactos imediatos, produzirão comprometimentos ambientais de médio e longo prazos.

Alguns chegam a afirmar que a agricultura tradicional como a agroquímica são insustentáveis e defendem, portanto, a agricultura ecológica, argumentando que as experiências nessa linha têm resultado em grandes ganhos de produtividade (100 a 200%) para os pequenos produtores, com menos riscos ambientais/mercadológicos, em função da diversidade de produtos ofertados, além de disponibilizarem alimentos com maior qualidade nutricional e sem contaminação.

De todo modo o padrão tecnológico fundado no uso intensivo de insumos químicos, sementes melhoradas e híbridas e maquinaria pesada, que exige forte consumo de energia, mostra-se extremamente dispendioso e não se ajusta às condições da pequena agricultura familiar. Como já assinalado, gera desequilíbrios irreparáveis sobre os ecossistemas, com multiplicação de pragas, esterilização dos solos, assoreamento dos rios e reservatórios, poluição das águas, devastação de florestas, redução da biodiversidade, contaminação dos alimentos e envenenamento dos trabalhadores rurais.

As perspectivas atuais, nesse campo, apontam para os limites da intensificação da produção no mesmo padrão tecnológico e de uma rápida transição para a biotecnologia. Dessa tendência originam-se propostas de deslocamento das atuais tecnologias intensivas em energia para uma combinação de técnicas (*win-win technologies*) que incrementem a produtividade e aperfeiçoem o manejo dos recursos naturais. No contexto desse novo padrão, informação, gestão e biotecnologia são combinadas com conhecimento tradicional baseado em demandas locais específicas.

Existe a proposta de uma Nova Revolução Verde, a qual sugere desenvolver um novo paradigma para fundamentar o progresso tecnológico na agricultura. Seu objetivo seria o de assegurar a Segurança Alimentar e Nutricional nos níveis nacional e domiciliar, ao mesmo tempo em que consistiria, também, em uma alternativa de redução da pobreza, sobretudo nas áreas rurais, incorporando os agricultores de áreas marginais e aqueles não aptos a beneficiar-se do uso mais elevado de insumos, entre os quais situa-se boa parte da agricultura familiar. O novo paradigma tomaria como um dado os constrangimentos naturais, e, ao invés de recorrer de modo crescente aos insumos externos, optaria pela adoção de material genético aperfeiçoado e mudanças de manejo. Evitar-se-ia, assim, o procedimento convencional de modificar o ambiente como meio para criar condições mais favoráveis de cultivo e criação animal do que aquelas oferecidas pela natureza por si mesma.

7. Comércio Internacional

Consenso Geral

No plano internacional é necessário defender mecanismos de regulação que coibam práticas desleais de comércio. É importante que sejam estimuladas as agriculturas nacionais e, concomitantemente, que sejam introduzidos instrumentos, consensualmente acordados no nível internacional, com o objetivo de aumentar a disponibilidade mundial de alimentos, colaborando assim para o incremento da Segurança Alimentar e Nutricional.

Há consenso sobre a necessidade de se lutar por um comércio internacional justo, livre de práticas desleais e/ou de *dumping*. Para alguns, isso também significa o fim dos apoios internos à produção e de subsídios à exportação, num novo acordo agrícola no plano internacional. Para outros, deve-se evitar acordos comerciais que sobreponham-se aos imperativos da Segurança Alimentar e Nutricional no país. Ao não dar prioridade à produção interna, tais acordos podem acentuar as iniqüidades e marginalizar setores tor-

nados "incapazes" pelos novos padrões técnicos de concorrência adotados internacionalmente. Estes setores também afirmam que a dependência das importações compromete a Segurança Alimentar e Nutricional.

Outros segmentos, entretanto, defendem a necessidade da elaboração de políticas de importação e exportação que dêem condições ao produto nacional de competir com os estrangeiros no mercado internacional: crédito, tributação adequada, transporte, armazenagem, mecanismos portuários e uso eficiente dos direitos compensatórios quando for comprovada competição desigual. Argumentam tais segmentos que a importação de produtos com altos subsídios dos países exportadores provocou desemprego e prejuízos aos produtores nacionais.

Há concordância em estimular as agriculturas nacionais. Todavia, alguns defendem que estas agriculturas devem ser estimuladas apenas pelas políticas de "Caixa Verde", enquanto que outros reivindicam a continuidade do apoio interno à produção e à comercialização dos subsídios à exportação.

Alguns sustentam que o caráter fortemente oligopólico das empresas que dominam o comércio agroalimentar mundial também compromete a Segurança Alimentar e Nutricional.

Parece haver consenso de que sejam fortalecidos pelos governos e contem com maior participação da sociedade civil os espaços do *Codex Alimentarius* que tratam de medidas sanitárias e fitossanitárias e definem parâmetros de qualidade dos alimentos que são comercializados internacionalmente.

Por último, alguns setores chamam a atenção para o fato de que barreiras à importação de produtos disfarçadas através de normas de segurança e qualidade configuram também uma prática desleal de comércio.

8. Pesquisa

Consenso Geral

É necessário estimular linhas de pesquisa sobre tecnologias que articulem incrementos de produtividade e redução de desperdícios com o aperfeiçoamento do manejo de recursos naturais, respeitando os conhecimentos dos produtores nos níveis local e regional. Além disso, é preciso potencializar a vantagem comparativa do Brasil em relação à riqueza de seus recursos genéticos e biológicos, investindo em pesquisa sobre biodiversidade.

É consenso a necessidade de assegurar recursos públicos para pesquisa em consonância com as exigências de garantia da Segurança Alimentar e Nutricional. Alguns acham que devem ser priorizados novos campos do saber como a agroecologia, a oceanografia e a chamada agricultura tropical, as quais representariam vantagens comparativas para o país, além de reforçar a perspectiva de desenvolvimento sustentável.

Há quem afirme que o desafio das instituições de pesquisa é o de superar a idéia de que a concentração das formas mais graves de pobreza no mundo é a demonstração da incapacidade dos pobres de gerarem as condições necessárias para a sua emancipação social.

Outros sustentam que também constitui um grande desafio descobrir, mapear e avaliar as pesquisas já em curso, fomentando e apoiando aquelas consideradas promissoras e relevantes que estão paradas por falta de recursos e incentivos.

É necessário realizar pesquisas periódicas com componente de perfil de consumo alimentar, e desenvolver métodos de acompanhamento e avaliação de impacto dos programas com indicadores que permitam aferir a Segurança Alimentar e Nutricional nos níveis local e domiciliar.

Finalmente, toma-se imprescindível congregar esforços multidisciplinares visando à elaboração de indicadores de Segurança Alimentar e Nutricional.

9. Qualidade

Consenso Geral

A Segurança Alimentar e Nutricional implica tornar disponíveis aos cidadãos alimentos seguros e de qualidade, que satisfaçam suas necessidades nutricionais, seus hábitos e práticas alimentares culturalmente construídos, e que promovam uma vida ativa e saudável.

Existe consenso de que a saúde do ser humano é um reflexo de como ele se alimenta e de sua qualidade de vida como um todo. Assim, Segurança Alimentar e Nutricional vai além da garantia de uma quantidade suficiente de alimentos para todos diariamente. Os alimentos ingeridos têm que ser seguros (não contaminados biológica e quimicamente) e de boa qualidade sob todos os pontos de vista: higiênico-sanitário, nutricional, tecnológico e biológico. Além disso, a composição da dieta e a qualidade de vida são fundamentais para um bom estado nutricional e para a promoção e a preservação da saúde.

Os problemas de saúde decorrentes da ingestão de uma dieta insegura e qualitativamente inadequada são hoje tão graves no Brasil quanto os problemas decorrentes da falta de acesso aos alimentos. Embora a insuficiência protéico-calórica continue sendo um grande problema nutricional, o baixo consumo de micronutrientes como cálcio, ferro e vitaminas agravará, no curto prazo, as condições de saúde das camadas de baixo poder aquisitivo.

Doenças crônico-degenerativas relacionadas a hábitos de vida e práticas alimentares inadequadas são cada vez mais prevalecentes no Brasil, constituindo-se na primeira causa de mortalidade. Vários fatores de risco estão associados a uma maior incidência de obesidade, hipertensão, doenças cardiovasculares, diabetes *mellitus*, osteoporose, doenças articulares e alguns cânceres, com enormes custos sociais e de saúde. A cárie dentária é também uma importante conseqüência de uma alimentação inadequada.

Os males resultantes da ingestão de alimentos contaminados ou deteriorados, assim como a alimentação desbalanceada atingem de forma drástica os setores excluídos, marginalizados e de baixa renda da população. Esse problema vem se acentuando à medida que a população depende cada vez mais de refeições produzidas fora do domicílio e aumenta o consumo de alimentos gordurosos e de origem animal. Alguns chegam até a afirmar que, no caso das crianças e dos idosos, boa parte das mortes por desnutrição vem associada a doenças causadas pela contaminação ou deterioração dos alimentos.

Destaque particular deve ser conferido à água como alimento, que, além de constituir insumo produtivo tão vital quanto a terra, exige atenção especial no que tange a sua conservação, tratamento e fornecimento em quantidade e qualidade suficientes.

É consenso a necessidade de promover rigoroso controle de qualidade dos alimentos em toda a cadeia alimentar (produção, armazenamento, transporte, preparo e consumo final). Também parece ser consenso a garantia de qualidade dos alimentos oferecidos em programas de alimentação institucional e de doação social.

Segundo alguns setores, a qualidade dos alimentos depende também dos critérios de qualidade estabelecidos por quem os consome. O consumidor brasileiro tem poucos instrumentos para exigir qualidade, além do fato de não ter renda para consumir. Disponibilizar ao cidadão um alimento de qualidade também implica permitir a ele que defina que tipo de qualidade é necessária.

O controle estatal da segurança e da qualidade dos alimentos deve ser complementado pela disseminação de organismos de controle social (defesa do consumidor). Cresce a convicção de que o controle estatal deva se dar por meio da estruturação de um sistema unificado (entre os diversos setores e níveis de governo).

Alguns lembram que a garantia da saúde do consumidor requer o estabelecimento dos Padrões de Identidade e Qualidade (PIQs).

10. Grupos Vulneráveis

Consenso Geral

A Segurança Alimentar e Nutricional inclui ações diretamente relacionadas à promoção da saúde. Inclui também a prevenção de doenças causadas por uma alimentação qualitativa ou quantitativamente inadequadas e programas de assistência alimentar visando atender grupos populacionais social e nutricionalmente vulneráveis.

É consenso que o estado de saúde dos indivíduos interfere de forma direta no seu estado nutricional, especialmente naqueles grupos populacionais em risco biológico ou social, ao aumentar as necessidades nutricionais, diminuir o apetite e dificultar a absorção adequada dos nutrientes contidos nos alimentos. O fortalecimento da infra-estrutura básica de habitação, abastecimento e tratamento de água, saneamento e serviços de saúde é parte fundamental de uma política nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Assim, os programas de infra-estrutura social, de saúde, nutrição e alimentação, devem ser encaminhados no sentido de configurarem uma ação prioritária para garantir o direito constitucional do cidadão a alimentar-se e aproveitar adequadamente os alimentos.

Por isso, alguns defendem a existência de uma política nacional de alimentação e nutrição que identifique os grupos social e biologicamente vulneráveis do ponto de vista alimentar e nutricional e que promova ações destinadas a atender as carências específicas de cada um desses grupos. Há quem defenda, ainda, a existência de um órgão governamental, como o INAN—Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição — do Ministério da Saúde, encarregado da implementação de tal política, sendo dotado de recursos administrativos, humanos, materiais e financeiros para tanto.

Merecem especial atenção, entre outros grupos, as famílias carentes e vítimas de calamidades públicas, os trabalhadores de baixa renda, o grupo matemo-infantil em risco nutricional, os escolares da pré-escola e do primeiro grau e os idosos pobres, os povos indígenas, os remanescentes de quilombos, os portadores de doenças crônico-degenerativas, cárdio-vasculares e de carências nutricionais específicas — como a hipovitaminose A, o bócio-endêmico e a anemia ferro-priva.

Destaca-se, por último, a questão do aleitamento matemo, o qual deve ser incentivado, tanto pelos órgãos governamentais quanto pela sociedade, em razão da sua múltipla importância nutricional, envolvendo os aspectos alimentar, imunológico e afetivo.

11. Informação

Consenso Geral

A Segurança Alimentar e Nutricional exige a disponibilidade e o acesso a informações sobre todos os seus pressupostos e requisitos, políticas e programas, instrumentos e procedimentos.

Considerando ser de fundamental importância para o alcance da Segurança Alimentar e Nutricional o acesso da população ao conhecimento científico e tecnológico e também aos resultados das políticas públicas na área agroalimentar, deve-se levar em conta a necessidade de ampla promoção e divulgação de estudos e pesquisas sobre Segurança Alimentar e Nutricional.

A disponibilidade e o acesso à informação são necessários para que se possa monitorar e avaliar os diferentes programas e projetos na área de Segurança Alimentar e Nutricional.

Para garantir que tais informações sejam acessíveis aos seus destinatários, deve-se adotar linguagens e veículos adequados a cada caso.

Também é imprescindível implantar um sistema de educação alimentar e orientação nutricional encarregado de estimular a adoção de práticas alimentares e estilos de vida saudáveis e sustentáveis, respeitando os hábitos culturais tradicionais não contraindicados por motivos de saúde.

Deve-se incentivar a organização de instituições da sociedade que tenham como objetivo informar o consumidor sobre a se-

gurança e a qualidade dos gêneros alimentícios ofertados no mercado e divulgar testes comparativos de produtos.

Deve-se ainda fortalecer os organismos governamentais responsáveis pelo controle da segurança e qualidade dos produtos a fim de que possam exercer seu papel com rigor, e também informar ampla e adequadamente a população sobre todos os requisitos concernentes à Segurança Alimentar e Nutricional (composição e processo de fabricação, certificação ecológica — critérios de sustentabilidade adotados na produção, prazo de validade, conservação, preparo mais adequado, etc.).

Alguns sustentam como igualmente imprescindível a difusão de tecnologias para o emprego de agroecologia, utilizando as experiências exitosas em curso sob responsabilidade de organizações governamentais, não-governamentais e de produtores, e envolvendo centros de pesquisa, universidades e escolas técnicas.

Há quem diga que o mercado é o maior fornecedor de informações, e a custo praticamente zero.

12. A Dimensão Domiciliar

Consenso Geral

A Segurança Alimentar e Nutricional deve se concretizar no nível domiciliar ou no espaço doméstico. Para que tal ocorra é preciso um conjunto de políticas, articuladas e convergentes, orientadas pela análise de indicadores sociais e implementadas por meio de ações governamentais e de parceria com a sociedade, com descentralização política, administrativa e financeira, e com base em prioridades definidas localmente.

Reconhece-se que, no plano domiciliar, outras questões estão envolvidas além da melhoria da renda familiar. Parte das unidades familiares de baixa renda está desestruturada, tendo os homens abandonado a família por razões de busca de trabalho ou outras associadas à pobreza tais como a marginalidade, o alcoolismo, as drogas, etc. Essa situação sobrecarrega as mulheres já ocupadas

no preparo dos alimentos e no cuidado dos filhos, o que requer atenção especial e apoio à mulher chefe de família. Por outro lado, condições adequadas de armazenamento (energia elétrica, refrigeração, etc.) e de preparo (água potável, combustível, etc.) dos alimentos, bem como serviços públicos de educação, saúde, saneamento básico e habitação são elementos imprescindíveis para a plena consecução da Segurança Alimentar e Nutricional.

Cabe ao Estado e à Sociedade fazer convergir suas políticas e iniciativas para que a Segurança Alimentar e Nutricional seja concretizada no espaço doméstico. Nesse sentido, a discussão abre espaço para aprofundar o debate em tomo da participação de estados e municípios na gestão e no financiamento das políticas públicas, e da sociedade civil no controle, na implementação e na fiscalização das mesmas. O fortalecimento institucional e o *empowerment* dos níveis locais tanto para a definição de prioridades como para a implementação participativa das políticas relacionadas com Segurança Alimentar e Nutricional revelam-se medidas absolutamente indispensáveis.

Observa-se uma tendência crescente a encarar a nutrição como uma sinergia entre o ser humano e o alimento que, para ocorrer adequadamente, requer uma ambiência favorável à consecução do rito alimentar.

Embora não exclusivamente, o espaço doméstico ainda é o que pode oferecer, em geral, condições mais favoráveis para que o alimento se transubstancie em vida com qualidade. Não se deve esquecer, entretanto, a dimensão da escola, que se vincula duplamente à nutrição como espaço de oferta alimentar e como local de estudo dessa matéria.

Alguns sustentam que o cuidado, o carinho, as formas de sociabilidade ensejadas pela cerimônia alimentar — a partilha e a comunhão do alimento —, assim como o prazer de olhar e degustar o alimento constituem elementos tão importantes do ponto de vista nutricional quanto a dieta equilibrada, segura e de qualidade, contendo a quantidade correta de macro e micronutrientes.

V. ROL DAS PROPOSTAS APRESENTADAS

Cerca de quarenta propostas sugeridas pelos interlocutores consultados foram sistematizadas para a Reunião do dia 29 de outubro de 1996 do Conselho da Comunidade Solidária, de acordo com os critérios a seguir explicitados.

a) Foram agrupadas onze propostas repetidas ou concernentes ao mesmo tema.

b) Foram organizadas no GRUPO A dez propostas relativas a: ações que já estão sendo realizadas; ações já planejadas mas ainda não anunciadas; e, finalmente, ações em andamento ou em estágio de programação e que podem, eventualmente, ser modificadas (ampliadas, aperfeiçoadas, etc.).

c) Foram inseridas no GRUPO B dez propostas de ações que, ao que se pode apurar, não estão sendo implementadas, mas que podem vir a ser programadas ou executadas pelas organizações governamentais ou não-governamentais sugeridas.

d) Foram organizadas no GRUPO C treze propostas de ações que envolvem parcerias mais amplas, ou que vieram sem sugestão de responsáveis pela sua implementação, ou ainda que mereciam um debate prévio sobre a sua viabilidade ou oportunidade.

Durante a referida Reunião do Conselho, a maioria destas propostas foram debatidas, uma a uma, estabelecendo-se entendimentos sobre seus encaminhamentos , os quais deverão ser consolidados no primeiro informe do Comitê Setorial de Segurança Alimentar e Nutricional do Conselho da Comunidade Solidária.

GRUPO A

1. Estabelecer, em nível interno, os Padrões de Identidade e Qualidade - PIQs - dos alimentos.

2. Implementar, sob coordenação do Setor de Vigilância Sanitária do Ministério da Saúde e com participação da sociedade civil, projetos de capacitação de agentes de VISA, objetivando a segurança dos alimentos.

3. Fiscalizar os estoques reguladores do governo quanto a seu padrão de qualidade e fitossanitário.

4. Facilitar, desburocratizando, a constituição jurídica de associações cooperativas e outros similares de pequenos agricultores, em especial a agricultura familiar.

5. Fortalecer o SISVAN, monitorá-lo e avaliá-lo.

5.a. Potencializar o SISVAN como instrumento de planejamento, acompanhamento e avaliação de programas de alimentação e nutrição.

6. Levantar, com regularidade, o estado nutricional da população da zona rural, homogeneizando os indicadores nos diferentes métodos estatísticos aplicados.

6.a. Monitorar o estado nutricional e de consumo da população através de inquéritos domiciliares e estudos multicêntricos nas áreas urbana e rural.

7. Monitorar e avaliar periodicamente as doenças causadas por alimentação inadequada.

7.a. Fortalecer a vigilância epidemiológica de doenças transmitidas por alimentos, a vigilância sanitária de alimentos, a vigilância epidemiológica em alimentação e nutrição, a orientação alimentar com vistas a hábitos alimentares saudáveis, e a assistência a grupos biológica e socialmente vulneráveis.

8. Firmar o Projeto FAO/INAN de fortalecimento institucional do INAN (Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição do Ministério da Saúde).

9. Atualizar o "Mapa da Fome".

10. Estruturar o Sistema Unificado de Saúde Animal e Vegetal (SUSAVE), dotando-o de recursos de toda ordem indispensáveis para o cumprimento de sua função, e assegurando a participação intersetorial.

GRUPO B

1. Elaborar a tabela brasileira de composição dos alimentos.

2. Fortalecer e ampliar o Comitê Brasileiro do *Codex Alimentarius* e do Mercosul, com maior participação da sociedade civil e de órgãos de defesa do consumidor.

2.a. Concentrar esforços na implementação do *Codex*.

3. Formalizar o Comitê Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional com atribuições devidamente identificadas e capazes de assessorar o processo de trabalho que envolve o assunto.

4. Elaborar o "Orçamento Segurança Alimentar e Nutricional" para o ano de 1997.

5. Promover estudos, pesquisas e seminários com o objetivo de avaliar o impacto dos acordos internacionais de comércio na agricultura nacional.

6. Sugerir à Agência de Cooperação Brasileira (ABC - Ministério das Relações Exteriores) critérios e prioridades para a alocação de recursos nos projetos relacionados com alimentação e nutrição financiados pelas agências internacionais.

7. Elaborar uma proposta de política de abastecimento popular.

8. Erradicar o Bócio-Endêmico até o ano 2.000 - identificar áreas de risco e propor uma estratégia específica de intervenção.

9. Constituir grupo de trabalho multissetorial e multidisciplinar para elaborar indicador(es) de Segurança Alimentar e Nutricional.

10. Estudar a viabilidade de isentar ou reduzir o ICMS dos produtos da cesta básica.

GRUPO C

1. Apoiar a instalação de pequenas agroindústrias ou de pequenas indústrias de processamento locais que atendam a grupos de pequenos agricultores, em especial a agricultura familiar, em parceria com universidade e sociedade.

2. Rever a Lei nº 8.666, que dispõe sobre critérios e procedimentos das licitações públicas.

3. Homogeneizar a definição de Cesta Básica a fim de permitir um acompanhamento por parte de diferentes organismos e do próprio governo.

4. Divulgar, em todas as esferas de governo e junto aos diversos segmentos da sociedade, as informações sobre Segurança Alimentar e Nutricional para que se possa produzir a necessária sensibilização e mobilização em busca de soluções pertinentes.

4.a. Fortalecer, divulgar e replicar experiências de Segurança Alimentar e Nutricional em nível domiciliar desenvolvidas por entidades locais governamentais e não-governamentais.

5. Implementar uma campanha de promoção de hábitos alimentares e estilos de vida saudáveis.

5.a. Estimular a difusão de práticas alimentares e estilos de vida saudáveis através do PAT.

5.b. Incluir nas programações das rádios e TVs um trabalho educativo sobre alimentação e nutrição.

6. Apresentar proposta de divulgação e de estímulo à implantação e à ampliação de experiências (governamentais, não-governamentais e de parceria) de abastecimento popular como, por exemplo, restaurantes populares e *Food Banks*, entre outras.

7. Promover uma ampla campanha contra perdas e desperdícios na cadeia agroalimentar.

8. Promover estudos sobre a viabilidade de incluir a variável alimentar e nutricional nos critérios adotados para o financiamento público e para a implementação de projetos governamentais, sociais e empresariais que afetem diretamente a disponibilidade, o acesso, a segurança e a qualidade dos alimentos consumidos pelas populações locais.

9. Promover gestões junto ao Poder Legislativo Federal para que seja aprovado, com urgência, o Projeto de Lei (PL 2.353/96) que trata da gratuidade dos registros civis de nascimento e óbito para todos os cidadãos.

10. Introduzir a Educação Alimentar e a Orientação Nutricional nos currículos escolares de primeiro e segundo graus, na TV Escola e no Canal Saúde.

11. Elaborar estudos voltados à melhoria de tecnologia da comercialização, como, por exemplo o leilão de hortifrutigrangeiros, que forçaria a padronização e a classificação técnica dos alimentos e diminuiria as perdas e custos de fretes, bem como a intermediação, com sensíveis reflexos no custo final do produto.

12. Promover a transformação dos programas de alimentos em estímulos a iniciativas locais de desenvolvimento através de um sistema de contrapartidas que envolva os beneficiários, a comunidade local e o poder público.

13. Promover estudos buscando encontrar mecanismos legais para formalização de parcerias entre órgãos governamentais e entidades sem fins lucrativos, com o objetivo de viabilizar projetos locais de Segurança Alimentar e Nutricional

CAPÍTULO IV

A CRIANÇA E O ADOLESCENTE

APRESENTAÇÃO

*É com satisfação que apresento os primeiros resultados da Quarta Rodada de Interlocução Política do Conselho da Comunidade Solidária, dedicada ao tema Criança e Adolescente.**

Este trabalho não poderia ter sido realizado sem a colaboração inestimável de dezenas de interlocutores governamentais e da sociedade civil, que atenderam prontamente ao chamado do Conselho da Comunidade Solidária para discutir consensos gerais e sugerir propostas específicas sobre assuntos tão importantes e urgentes como a universalização da gratuidade do registro civil, a redução da mortalidade na Infância, o ingresso, a permanência e o sucesso de crianças e adolescentes no ensino fundamental, a erradicação do trabalho infantil e a regulamentação do trabalho de adolescentes, bem como o acesso de crianças e adolescentes à cultura, ao esporte e ao lazer.

Devo dizer que os resultados alcançados neste processo de Interlocução foram animadores, e temos agora uma base mais sólida para agilizar encaminhamentos que podem contribuir em multo para a solução dos problemas detectados.

Entretanto, quase nada teria sido feito sem o esforço do grupo de Conselheiros e Conselheiras que se dedicou com afinco à preparação de todo este processo de Interlocução, composto por Carlos Moura, Daniela Mercury, Denise Dora, Dom Raymundo Damasceno, Gilberto Gil, Carminha Brant de Carvalho e Viviane Senna, com a decisiva coordenação operacional de nossa assessora Denise Paiva, e com a participação dos consultores Cátia Aida da Silva e Manuel Manrique, do UNICEF.

Tais resultados foram apreciados e discutidos na XIV Reunião do Conselho da Comunidade Solidária, em Brasília, em 12 de maio de 1997.

A sistematização do extenso material recebido a partir das consultas contou com o apoio de Rosana Sperandio e de Marco Teobaldo, nossos consultores, bem como com a participação da Secretaria-Executiva do Programa Comunidade Solidária, em especial através de Nathalie Beghin, a quem queremos agradecer pela dedicação constante, já demonstrada nesta e em outras rodadas de Interlocução promovidas pelo Conselho.

Ressalto, ainda, que o apoio do IPEA, manifestado de múltiplas formas, em particular através do suporte editorial para a edição do presente material, tem sido fundamental para divulgar os resultados das nossas atividades de Interlocução Política.

Por último, quero reafirmar que o êxito de todo esse esforço repousa sobre um árduo e nem sempre visível trabalho que vem sendo feito, há muito tempo, por instituições como o CONANDA e tantas outras, que se dedicam aos temas da criança e do adolescente. O Conselho da Comunidade Solidária não pretende substituir, nem mesmo coordenar, o trabalho desses atores, sejam governamentais ou não-governamentais, mas apenas oferecer mais um espaço onde tais agentes possam se encontrar, discutir juntos, efetivar parcerias e convergir esforços em prol da solução de problemas que atingem toda a sociedade brasileira e podem, inclusive, comprometer o seu futuro.

Ruth Cardoso
PRESIDENTE DO CONSELHO DA COMUNIDADE SOLIDÁRIA

I. INTRODUÇÃO

O presente volume contém o documento que serviu de base para a XIV Reunião do Conselho da Comunidade Solidária, realizada em Brasília, na Granja do Torto, no dia 12 de maio de 1997, aqui publicado no terceiro número dos Cadernos Comunidade Solidária, uma edição do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), do Ministério do Planejamento e Orçamento.

Evidentemente, o presente documento continua aberto a correções e modificações durante o processo, que ora se inicia, de monitoramento das três dezenas de propostas selecionadas para a referida reunião, constantes do último capítulo da publicação.

Caberá ao Comitê Setorial da Criança e do Adolescente acompanhar o encaminhamento de tais propostas, bem como incorporar outras, acatadas pela XIV Reunião do Conselho, que serão divulgadas brevemente em boletim informativo a circular entre todos os interlocutores governamentais e não-governamentais participantes do processo.

Carlos Alves Moura
Daniela Mercury de Almeida Póvoas
Denise Dourado Dora
Dom Raymundo Damasceno Assis
Gilberto Passos Gil Moreira
Maria do Carmo Brant de Carvalho
Viviane Senna
CONSELHEIROS E CONSELHEIRAS
DO COMITÊ SETORIAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE
DO CONSELHO DA COMUNIDADE SOLIDÁRIA

II. A CRIANÇA E O ADOLESCENTE

A Quarta Rodada de Interlocução Política do Conselho da Comunidade Solidária foi dedicada ao tema *Criança e Adolescente*. A prioridade dada a este tema deve-se a vários fatores, em especial à importância da consolidação dos direitos do segmento infanto-juvenil, consignados no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), à necessidade de adensar o debate que ocorre este ano no país, com a realização das conferências municipais, estaduais e nacional, e à urgência em se conferir eficácia a atenções básicas devidas a este segmento.

Com a preocupação de garantia do direito à vida e ao desenvolvimento, optou-se, nesta Quarta Rodada de Interlocução Política, por privilegiar as prioridades e ações consensuais de caráter universalista junto à criança e ao adolescente no âmbito dos direitos fundamentais: da saúde, da educação, do trabalho, da cultura, esporte e lazer.

Os consensos aqui arrolados, ratificados no processo de consulta por todos os interlocutores, são resultados de diversos debates que vêm ocorrendo em inúmeros espaços de defesa de direitos. Por terem conquistado significativa visibilidade na agenda pública brasileira, tais consensos foram tomados como referência para a elaboração dos pontos a serem debatidos, visando otimizar esforços na consolidação de ações prioritárias.

Na preparação do presente processo, obedeceu-se a alguns pressupostos expressos no Estatuto da Criança e do Adolescente:

- a gestão descentralizada e municipalizada dos serviços básicos de proteção e desenvolvimento contados ao grupo infanto-juvenil;

- a articulação das políticas setoriais objetivando resultados de proteção e desenvolvimento mais eficazes;

- o exercício do controle social sobre as políticas por meio dos fóruns e conselhos municipais, estaduais e nacionais; e

- o fortalecimento da parceria entre Governo e Sociedade Civil nas decisões e ações de defesa de direitos e oferta de atenções básicas de caráter universal.

Em face dos objetivos desta Quarta Rodada de Interlocução Política, decidiu-se convidar interlocutores da sociedade civil envolvidos em fóruns e organizações nacionais representativas que atuam junto ao segmento em tela e, especialmente, aqueles que têm assento no CONANDA e nos conselhos setoriais de âmbito nacional.

Em relação à área governamental, valorizou-se a presença de Ministros de Estado e Secretários responsáveis pelas políticas e programas relacionados às ações priorizadas.

Esta primeira reunião sobre o tema *Criança e Adolescente* terá desdobramentos. Isso significa que os assuntos e os aspectos que não entraram no temário escolhido poderão, certamente, ser objeto de novas rodadas de Interlocução.

O presente documento foi elaborado a partir de uma consulta feita a 21 Conselheiros da Sociedade Civil da Comunidade Solidária, aos 11 Ministros de Estado que compõem este Conselho, assim como à Secretaria-Executiva do Programa Comunidade Solidária, ao Secretário de Coordenação da Câmara de Política Social do Conselho de Governo, e a 26 Interlocutores governamentais e da sociedade civil envolvidos com a matéria *Criança e Adolescente*.

Houve concordância geral com relação às cinco propostas de consensos contidas na consulta, assim como formuladas. Na consulta, foram feitas dez perguntas relativas a tais consensos. A partir das respostas enviadas pelos consultados, foi elaborado este documento, que serviu como ponto de partida para a discussão que se realizou na XIV Reunião do Conselho, em 12 de maio de 1997.

Foram os seguintes os interlocutores consultados;

- Conselheiros da sociedade civil da Comunidade Solidária;

- Secretaria-Executiva do Programa Comunidade Solidária;

- Secretário de Coordenação da Câmara de Política Social do Conselho de Governo;

- Ministérios da Agricultura e Abastecimento, Casa Civil, Educação e Desporto, Extraordinário da Política Fundiária, Extraordinário dos Esportes, Fazenda, Justiça, Planejamento e Orçamento, Previdência e Assistência Social, Saúde, e Trabalho;

- Agência de Notícias dos Direitos da Infância;

- Assessoria Especial para a Política Educacional do Ministério da Educação e do Desporto;

- Associação Brasileira dos Magistrados e Promotores de Justiça da Infância e da Juventude;

- Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente;

- Conselho Nacional de Educação;

- Conselho Nacional de Igrejas Cristãs;

- Conselho Nacional de Assistência Social;

- Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente;

- Coordenação da Saúde da Comunidade do Ministério da Saúde;

- Fórum DCA;

- Departamento da Criança e do Adolescente do Ministério da Justiça;

- Fórum Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil;

- Grupo de Institutos, Fundações e Empresas;
- Pacto de Minas pela Educação;
- Pastoral da Criança da CNBB;
- Pastoral do Menor da CNBB;
- Rede de Formadores de ONGS na Área da Infância;
- Rede de ONGS de Formação;
- Secretaria de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social;
- Secretaria de Ensino Fundamental do Ministério da Educação e do Desporto;
- Secretaria de Fiscalização do Trabalho do Ministério do Trabalho;
- Secretaria Estadual de Educação do Estado do Ceará;
- Secretaria-Executiva do Ministério da Saúde;
- Secretaria Nacional dos Direitos Humanos do Ministério da Justiça;
- Subchefia de Coordenação da Ação Governamental da Presidência da República; e
- UNICEF.

III. OS CONSENSOS GERAIS

1. Registro Civil

Consenso Geral

É condição essencial para que se garantam a cidadania e o acesso às políticas universais, dirigidas às crianças e adolescentes, que toda pessoa nascida no território brasileiro tenha o seu registro civil efetivado.

O direito a um nome, à própria vida no sentido de seu reconhecimento institucional, é um dos direitos básicos, consagrado na maior parte do mundo e constante da Constituição Federal brasileira.

Nesse sentido, o reconhecimento da existência de uma pessoa no plano jurídico constitui condição primária de acesso à cidadania, na medida em que estabelece uma igualdade original na relação do indivíduo com o Estado e com a própria Sociedade. Do contrário, seria admitir que apenas alguns devessem ter reconhecida a sua identidade, enquanto outros pudessem viver sem registro, como se condenados, desde o nascimento, a uma condição de apartação social, uma vez que sua participação no processo econômico e seu ingresso no mundo do consumo — quer dizer, seu acesso à propriedade e ao mercado — teriam sido descartados de antemão como irrelevantes, justificando, assim, a sua exclusão de outras *esferas* da vida social, como a política e a cultura.

Outrossim, parece a todos evidente que uma cobertura deficiente de registro civil, tanto dos nascimentos — incluídos vivos e natimortos — quanto dos óbitos, é fator que afeta os diagnósticos,

dificultando a implementação de políticas adequadas. O subregistro de nascimentos implica diretamente o falseamento de estatísticas oficiais vitais, pois os números trabalhados, em tais condições, são muito inferiores ao número total de nascimentos e de óbitos realmente ocorridos, o que contribui para a distorção dos coeficientes de mortalidade infantil, um dos principais indicadores de saúde e de desenvolvimento social de um país.

Entretanto, é fato que a população mais pobre, ou seja, a menos informada, não vê a certidão de nascimento como um documento de cidadania. Por isso, parcelas significativas dessa população preocupam-se com sua posse apenas quando a apresentação do documento é exigida para a obtenção de algum benefício.

A matrícula na escola corresponde a uma dessas situações. Isso significa que, em muitos casos, o registro pode demorar seis ou mais anos para ser efetivado. Todavia, como a escolarização não é universal — apresentando uma taxa nacional de 91% que, em alguns estados, quase não ultrapassa os 60% —, muitas pessoas chegam à idade adulta sem essa identificação.

Conforme os dados do IBGE, para o último ano estudado (1994), 991 mil brasileiros nasceram e se tomaram clandestinos, o que nos leva a inferir que, a cada ano, em tomo de um milhão de crianças dá maior corpo às estatísticas de pessoas que jamais existiram legalmente no Brasil. Alguns estimam em cinco milhões o total de brasileiros sem registro civil, enquanto que outros chegam a admitir a possibilidade de que este número seja cinco vezes maior.

Por certo, devem existir fatores culturais na constelação de causas que geram tal realidade. Muitos lembram que, como as famílias pobres se acostumaram a ver morrer tantos filhos, os pais esperam um tempo para ver se a criança vai "vingar", para depois a registrarem. Talvez exista, incidentalmente, um certo receio, difuso, de controle social. Talvez prevaleça, em outros setores, um sentimento da inutilidade do registro civil, quando não se consegue visualizar razões efetivas para possuí-lo. Há, ainda, quem imagine que a certidão civil possa ser substituída pela de batismo.

Todos esses fatores, entretanto, parecem ser menos relevantes do que as dificuldades criadas pela situação geográfica e social de populações que, ou não têm acesso adequado a uma instituição emissora de registro, ou vivem em condições onde a própria guarda do documento é uma tarefa inviável.

Fundamentalmente, porém, o principal entrave para que não se concretize a universalização do registro civil é o seu custo.

O preço de uma certidão de nascimento varia de estado para estado. No Distrito Federal, por exemplo, é de R$ 8,60. Um preço barato para os mais ricos e caro para os mais pobres. Agregando a esse custo direto somente a despesa com transporte para comparecer ao cartório, uma família pobre de Brasília gasta pelo menos 10% do salário mínimo para tirar a certidão. Há estimativas segundo as quais as taxas cobradas pelos cartórios para emitir o registro de nascimento ou de óbito podem chegar a 30% do salário mínimo.

A gratuidade garantida aos pobres pela Constituição Federal não é obedecida por muitos cartórios, assim como a tabela de preços, estipulada pela Lei nº 10.867, de 15/01/93, que fixa em R$ 1,79 o valor a ser cobrado por cada registro.

Todavia, embora gratuito, o registro apresenta custos como, entre outros, o transporte e a falta ao trabalho, uma vez que a licença patemidade só alcança, obviamente, o trabalhador do setor formal. Há, além disso, muita desinformação. A imensa maioria das famílias pobres não conhece o seu direito de obter o registro gratuitamente, ou então não sabe como provar sua condição de pobreza para essa finalidade. Os cartórios, por sua vez, pouco ou nada fazem para esclarecer esse direito e facilitar o acesso dessas famílias carentes ao registro civil.

Paralelamente, a exigência do atestado de pobreza é questionável em si mesma, pois segrega, quando não avilta, o seu requerente.

Por último, não se pode deixar de considerar que existe um outro lado da questão. Os cartórios, em geral nos pequenos municípios, que dependem financeiramente da cobrança do registro civil, não terão condições de operar gratuitamente em larga escala se não contarem com outras fontes de recursos. Milhares de cartórios em tal situação configurariam um problema social que não pode deixar de ser considerado.

2. Saúde da Criança

Consenso Geral

É necessário efetivar políticas sociais públicas que garantam a redução da morbi-mortalidade infantil com ênfase na nutrição.

As causas da morbi-mortalidade e da desnutrição infantil são múltiplas e remetem, entre outros, a fatores socioeconômicos, ambientais e biológicos. Em que pesem os indicadores sociais (mortalidade infantil, desnutrição, peso ao nascer, cobertura vacinal, etc.) terem melhorado sensivelmente nos últimos anos, seus níveis ainda não são congruentes com o estágio de desenvolvimento econômico do país.

Na realidade, todos sabem o que é necessário fazer para melhorar o nível de saúde das crianças. Não obstante, as ações necessárias para tanto dificilmente são implementadas na escala adequada. Há os que dizem acontecer isso por insuficiência de recursos. Outros afirmam que os recursos são essencialmente mal aplicados. Entretanto, todos parecem concordar que o maior entrave tem sido a falta de prioridade para a criança.

As políticas públicas têm sido fragmentadas, desarticuladas, mal focalizadas e excessivamente centralizadas, ignorando as especificidades regionais e locais. Alguns apontam como mais um entrave a descontinuidade dessas políticas. Entre outros fatores, essa situação gera uma descrença na população, que com isso participa menos, quer como utilizadora, quer como efetivadora dos programas.

Setores importantes ressaltam que os atores sociais envolvidos no processo de formulação ou execução das políticas públicas têm exercitado muito pouco o trabalho de parceria entre Governo e Sociedade, fundamental para potencializar os escassos recursos disponíveis.

Questão freqüentemente levantada é a falta de avaliação das ações empreendidas, o que prejudica a sua eventual correção.

Com relação às ações de saúde em especial, aponta-se para a má qualidade dos serviços prestados, com diferenças regionais.

Por exemplo, as análises dos dados estatísticos disponíveis indicam sempre a situação desfavorável das crianças nas regiões Norte e Nordeste do país. A baixa cobertura e a baixa efetividade das ações também são apontadas como problemas.

Historicamente, a prioridade real no país tem sido o atendimento da demanda espontânea em detrimento de ações e serviços com maior impacto no nível da saúde coletiva. Em resumo: a orientação prevalecente tem sido a de primeiro pagar os prestadores de assistência médico-hospitalar do SUS e, com o pouco que sobra, financiar ações e programas capazes de influir nos indicadores de saúde. Daí porque o Brasil continua na desconfortável situação de conviver com a malária e outras endemias, com a reintrodução do dengue e do cólera e, ainda, com a elevada taxa de mortalidade por doenças evitáveis.

No tocante à questão alimentar e nutricional, alguns concluem que a política de disponibilidade de alimentos no domicílio, como a distribuição gratuita de alimentos, pouco contribuiu para reduzir a desnutrição infantil. Consideram estes que o problema é essencialmente de geração e distribuição de renda e de falta de acesso a serviços básicos de saúde. Outros, por sua vez, alegam que não existe no país uma política explícita de redução da desnutrição infantil.

Entretanto, a maior parte dos atores envolvidos com a questão reconhece a necessidade de uma política de alimentação e nutrição que incorpore a distribuição gratuita de alimentos com contrapartidas sociais, a orientação alimentar que leve em conta o aproveitamento de alimentos regionais e locais, o combate ao desperdício e a introdução de alimentos alternativos e complementares. É consenso que a merenda escolar constitui um programa fundamental nessa área.

Está comprovado ainda que a desnutrição infantil associa-se fortemente à escolaridade materna: mães sem escolaridade ou com um a três anos de estudo apresentam onze vezes mais chances de terem seus filhos desnutridos quando comparadas com mães com doze ou mais anos de escolaridade.

Frente ao diagnóstico esboçado acima, é consenso que a redução da morbi-mortalidade infantil deve ser uma prioridade es-

tratégica nacional, do Estado e da Sociedade. Também é consenso que as políticas públicas prioritárias devem ser todas aquelas que envolvam os condicionantes biológicos, socioeconômicos e ambientais voltados para reduzir os agravos da morbi-mortalidade infantil, dentro dos conceitos de intersetorialidade, integralidade e resolubilidade do Sistema Único de Saúde (SUS).

É consenso, igualmente, o estímulo à elaboração e à execução de políticas e programas integrados, intersetoriais e interinstitucionais que promovam a saúde da criança de forma apropriada às condições e realidades locais, envolvendo os mais distintos atores sociais. Enfatiza-se aqui a necessidade da descentralização e da parceria.

Aponta-se como condição para reverter o quadro de morbi-mortalidade na infância a existência de recursos suficientes (financeiros, humanos, organizacionais, institucionais, etc.) suficientes. No entanto, considera-se que o provimento de tais recursos não é obrigação exclusiva do Estado, mas também da Sociedade.

Considera-se que deveriam ser implementadas políticas públicas direcionadas efetivamente para a melhoria da renda familiar e elevação do nível de escolaridade, sobretudo materna. Isso deveria incluir, dentre outras, medidas que visam à promoção do emprego e à qualificação profissional, políticas de renda-mínima, aumento da oferta de alimentos, reforma agrária e universalização dos serviços urbanos, principalmente o saneamento básico, com ênfase no abastecimento de água potável.

No âmbito mais específico das ações de saúde, há um entendimento quanto à necessidade de implementar políticas voltadas para a promoção da saúde da criança, tais como: o acompanhamento do crescimento e do desenvolvimento; a assistência pré-natal, ao parto e ao puerpério; a promoção do aleitamento materno; a vigilância da criança de risco; a suplementação alimentar e nutricional; a imunização; e a prevenção e controle das doenças prevalentes na infância. Há aqueles que defendem também o planejamento familiar.

Para tanto, é preciso investir em modelos preventivos de saúde. Nesse sentido, há consenso quanto ao fortalecimento da estratégia do Ministério da Saúde de implementação dos Programas de Agentes Comunitários de Saúde (PACS) e de Saúde da Família (PSF), com incentivo às iniciativas municipais e comunitárias, envolvendo os serviços de saúde e os sistemas de formação e capacitação do pessoal de saúde. A recente iniciativa de criação dos pólos de formação, capacitação e educação permanente em saúde da família pelo MS (REFORSUS) é um passo significativo nessa direção. A parceria com a Pastoral da Criança também se insere no contexto.

O Projeto de Redução da Mortalidade Infantil (PRMI) do MS é considerado, por alguns, como uma proposta técnica bastante adequada para enfrentar a maioria das causas da morbi-mortalidade na infância, carecendo, no entanto, de um reforço por parte dos três níveis de governo, e de um envolvimento maior da sociedade.

Com relação à área de alimentação e nutrição, sugere-se um conjunto de ações voltadas para: o incentivo ao aleitamento materno; a distribuição de merenda escolar para as crianças em creches e pré-escolas; a recuperação de crianças desnutridas, gestantes e nutrizes em risco nutricional — a partir do Programa de Combate à Desnutrição Materno-Infantil do MS; o estímulo a outras ações que utilizem alimentos regionais e de alto valor nutritivo ou à suplementação alimentar emergencial; o desenvolvimento de políticas de apoio nutricional com enfoque educacional, transformando, por exemplo, professores e alunos em multiplicadores de orientação alimentar; a potencialização do SISVAN como instrumento de planejamento, acompanhamento e avaliação de programas de alimentação e nutrição; e, por último, o controle e combate às carências nutricionais específicas (bócio endêmico, anemia ferro-priva, hipovitaminose A, etc.).

Alguns consideram que, para efetivar políticas públicas eficazes de alimentação e nutrição, é necessário assumir a dimensão familiar ou domiciliar como alvo privilegiado dos programas.

Finalmente, todos parecem concordar que é preciso elaborar e implementar políticas especialmente destinadas a crianças em creche e pré-escola, tendo em vista a tênue intervenção estatal nessa área.

3. Educação

Consenso Geral

É necessário garantir o direito à educação básica que se traduz no ingresso, permanência e sucesso de todas as crianças e adolescentes de 7 a 14 anos no ensino fundamental.

Segundo dados fornecidos pelo Ministério do Planejamento e Orçamento, 96% da população na faixa etária entre 7 e 14 anos ingressam no ensino fundamental. Portanto, existe ainda um contingente de 4% de crianças e adolescentes que continua sem poder exercer esse direito.

A permanência do aluno na escola está diretamente relacionada à repetência e à evasão escolar. As altas taxas de repetência (33%) e evasão (5%) constituem historicamente um grave problema à universalização do ensino fundamental. As crianças passam em média 5 anos na escola (retenção) antes de evadirem, e levam cerca de 11,2 anos para concluir as oito séries obrigatórias do ensino fundamental. A taxa de repetência na primeira série do ensino fundamental (44%) contribui para reproduzir o ciclo da retenção, o que resulta na desmotivação para o estudo e na expulsão sistemática de alunos da escola.

No Brasil, mais de 63% dos alunos do ensino fundamental têm idade superior à faixa etária correspondente a cada série. Os indicadores de rendimento escolar demonstram que nas regiões Norte e Nordeste estão concentradas as mais altas taxas de evasão, repetência e distorção idade/série. Ambas se situam bem acima da média nacional, com 77,6% e 80%, respectivamente.

Existe consenso quanto aos principais problemas e dificuldades que geram obstáculos à efetivação do direito à educação básica, traduzido pelo ingresso, pela permanência e pelo sucesso de todas as crianças e adolescentes, de 7 a 14 anos, no ensino fundamental. A fragmentação dos sistemas educativos, com superposições de responsabilidades entre os níveis de governo, tem gerado conflitos de competência e atribuições. São reconhecidos como problemas: a falta de vagas e escolas, especialmente em alguns estados do Norte e do Nordeste, nas periferias urbanas das grandes cidades e na zona rural; a desigualdade e a heterogeneidade da oferta de ensino entre redes, regiões, localidades e escolas; a existência de professores despreparados, mal remunerados e pouco motivados; a insuficiência e a inadequação de material didático e pedagógico; a precariedade das instalações e equipamentos (classes numerosas, escolas deterioradas, etc.); e o precário apoio ao estudante, principalmente no que se refere ao material, à alimentação, à saúde e ao transporte escolar. Além disso, também se reconhece consensualmente, como grande obstáculo, a existência de uma gestão escolar dissociada da sociedade, o que acarreta, muitas vezes, currículos não apropriados às realidades locais e regionais, e pouca criatividade do sistema para enfrentar tanto os velhos quanto os novos desafios que se apresentam. A escola atual não conhece a realidade nem a vida de seus alunos.

Diz-se que, apesar da instituição do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), as crianças e adolescentes não são considerados enquanto sujeitos que merecem opinar e influir na elaboração e definição das ações específicas que lhes dizem respeito. Afirma-se também que, tradicionalmente, a gestão escolar tem sido orientada por processos centralizadores e autoritários que contribuem para enfraquecer o compromisso que a comunidade deve ter com a escola, na medida em que cada um dos partícipes desse processo, ao não trabalhar de forma coletiva, atribui ao outro os resultados negativos alcançados. Trata-se da desagregadora cultura do "nós e eles", na qual os pais reclamam da escola, a escola reclama dos pais, e ambos reclamam do Estado, ferindo, em última instância, a auto-estima das crianças e dos adolescentes. Alguns chegam a sustentar que as escolas são agentes diretos da "expulsão" dos alunos ao exigirem documentos (registro civil, comprovante de residência, etc.) que tendem a excluir *também* da escola os já excluídos em outras situações.

Parece ser consenso que os métodos de avaliação — hoje predominantemente baseados num sistema de punição e prêmio voltado para o "julgamento de resultados", ignorando as diferenças individuais e o desenvolvimento não-linear das crianças — acarretam repetência e evasão, contribuindo para reforçar a chamada "cultura da repetência".

As escolas carecem de projetos pedagógicos bem definidos e bem implementados, assim como de uma cultura da avaliação permanente, tanto dos processos de ensino como da própria instituição, na busca da melhoria do desempenho dentro de sua função social.

Considera-se que o tempo que as crianças passam na escola é muito exíguo, e defende-se, portanto, o tempo integral onde, além da construção de conhecimentos novos, o aluno desenvolva a socialização, o respeito a seus pares, o convívio democrático, sendo, outrossim, respeitado em sua própria cultura.

Finalmente, ressalta-se que, para as crianças portadoras de deficiências, o acesso ao ensino fundamental é muito limitado.

Todos esses fatores acarretam uma pouca valorização da escola por parte do estudante e da comunidade. Evidentemente a situação está submetida a poderosos condicionantes, externos ao sistema educacional e relacionados principalmente à existência da pobreza, da miséria e da exclusão social.

A pobreza, em todas as suas formas, retira os estudantes da escola. As crianças e os adolescentes precisam contribuir com a renda familiar ou cuidar dos irmãos menores para os pais trabalharem. Assim, quando conseguem ir para a escola, tal se dá depois de uma longa jornada de trabalho. Muitas vezes limitações de ordem física e de saúde, relacionadas à pobreza, interferem também no processo de aprendizagem. Os custos "ocultos" — como transporte, vestuário, material escolar — são igualmente fatores limitantes à participação das crianças e adolescentes na escola. O nível educacional da família de baixa renda (alto nível de analfabetismo) não permite uma participação maior nos estudos dos filhos e uma participação mais ativa na escola. Os pais não têm grandes expectativas quanto à utilidade da conclusão do ciclo escolar por parte de seus filhos. Tendências de desestruturação do núcleo familiar, nas áreas urbanas, constituem mais um fator que obriga as crianças e adolescentes a buscarem precocemente seu próprio sustento. Tudo isso redunda em crianças e adolescentes sem projeto de vida e com baixa auto-estima.

Aponta-se a falta de uma demanda qualificada, por parte da sociedade civil e das famílias, sobre os direitos de crianças e adolescentes a uma educação fundamental de qualidade. O mesmo ocorre no que tange aos direitos de crianças e adolescentes em situação de

risco (crianças trabalhadoras, crianças em conflito com a lei, crianças de rua, crianças portadoras de deficiências, etc.).

Considera-se, por último, a necessidade de incorporar, na proposta de consenso geral em foco, o compromisso com a educação infantil (0 a 6 anos). Além da dimensão de direito, consignado no ECA, o desenvolvimento das potencialidades das crianças nessa faixa etária tem impacto significativo nas possibilidades de sucesso na vida escolar ulterior. Nos dias de hoje, os investimentos públicos nessa área estão longe de ser suficientes.

Salienta-se, no campo das soluções para os problemas apontados, o esforço desenvolvido pelo Ministério da Educação para viabilizar o acesso e a permanência com sucesso de crianças e adolescentes na escola. Nesse sentido, a implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério prenuncia-se como medida essencial. Entretanto, parece haver consenso quanto à necessidade de se promoverem maiores esforços conjugados, do Governo e da Sociedade, no sentido de solucionar os problemas apontados.

Inicialmente é preciso promover maior esclarecimento e divulgação das competências relativas a cada esfera de governo no que diz respeito ao atendimento educacional.

No que se refere ao acesso, é necessária a implementação de políticas públicas que aumentem os recursos financeiros das famílias (programas de bolsa-escola, renda-mínima, Vale Cidadania, etc.) como forma de garantir não apenas o ingresso, mas a permanência e a freqüência escolar das crianças que são forçadas a trabalhar precocemente. Faz-se igualmente necessário aumentar o número de vagas e promover o transporte escolar, com especial atenção às áreas rurais e às regiões Norte e Nordeste. Revela-se ainda, como exigência indispensável, a melhoria da gestão escolar por meio do reforço à autonomia, da descentralização dos recursos destinados à escola e de maior inserção da comunidade. Trata-se de recuperar a dignidade da escola e de tomá-la mais atrativa.

A permanência e o sucesso do aluno na escola exigem ações de melhoria da qualidade da educação. Portanto, há consenso quanto à necessidade de direcionar investimentos massivos na qualificação, aperfeiçoamento e melhoria dos salários dos professores,

promovendo uma boa formação docente, contribuindo assim para que essa categoria profissional também recupere a sua auto-estima.

Há consenso ainda quanto à necessidade de se implementarem programas de avaliação dos resultados educacionais, envolvendo a avaliação da aprendizagem dos alunos, do trabalho do professor, e do funcionamento da escola.

A qualidade do ensino exige que a escola assegure a efetivação de programas de assistência ao estudante, garantindo alimentação, saúde, livros e materiais didáticos para alunos e professores, e equipamentos que possibilitem a geração e o uso de informações, bem como o acesso às novas tecnologias de ensino e aos meios de comunicação modernos.

Finalmente, a realização da qualidade da educação requer a adequação da escola às realidades locais, exigindo, portanto, um reforço permanente dos processos de democratização e modernização do ambiente cultural da gestão escolar. Muitos apostam na mudança de atitude, em um "jeito cidadão de ver, sentir e cuidar da educação". Assim, por exemplo, considera-se que é preciso partir do pressuposto de que, com a avalanche de informações que chegam às crianças e adolescentes, muito mais cedo do que se imagina eles acabam por adquirir convicções e preferências, passando, por conseguinte, a exigir consideração e respeito às suas concepções formadas ou em formação.

4. Trabalho

Consenso Geral

A eliminação do trabalho infantil até os 14 anos de idade exige a articulação entre os diversos órgãos governamentais, entre os três níveis de governo, a família e a sociedade civil.

Existem razões econômicas que concorrem para dificultar a erradicação do trabalho infantil. Segundo dados da OIT, o número de crianças trabalhando no mundo é de aproximadamente 73 milhões — o que equivale a 13% de todos os indivíduos com idade entre 10

e 14 anos —, a maioria das quais concentrada na Ásia e na América Latina.

Há uma interseção entre trabalho infantil e exclusão social. Uma maior incidência de trabalho infantil tende a coincidir com níveis maiores de pobreza e de miséria. Levantamento realizado em nove países da América Latina revelou que, sem a renda das crianças e adolescentes trabalhadoras (entre 13 e 17 anos), a incidência de pobreza aumenta de 10 a 20%. Nessas sociedades, portanto, o trabalho da criança parece ser fundamental para a manutenção econômica da família.

Desse ponto de vista, o trabalho infantil tem ocorrido em virtude da impossibilidade do adulto responsável prover o sustento da família — em virtude de suas condições de renda, baixo salário, desemprego —, levando a criança a uma atividade remunerada. Por outro lado, o emprego de crianças é utilizado por ser de custo insignificante e livre de encargos sociais. Parte dos empregadores paga à criança a metade do salário devido a um adulto, configurando uma superexploração do trabalho.

Parece haver consenso, entretanto, que o trabalho infantil é, predominantemente, o resultado da combinação da baixa renda familiar com a exclusão escolar. O que aponta para soluções do tipo: suplementação da renda familiar associada à orientação do tempo disponível da criança e do adolescente para a participação em atividades educativas.

Todavia, existem outras barreiras, de ordem legal e cultural, que também impedem a erradicação do trabalho infantil.

Pela Constituição Federal de 1988, a idade mínima para o trabalho é de 14 anos, porém, salvo na condição de aprendiz. Na faixa etária entre 12 e 14 anos, a atividade laboral pode ser exercida, também na condição de aprendiz. O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), aprovado em 1990, faz restrições à atividade laboral para menores de 14 anos. As restrições atendem a recomendações contidas em estudos e pesquisas que comprovam que o ingresso prematuro no mercado de trabalho importa em prejuízos significativos para a criança, comprometendo seu desenvolvimento biopsicossocial.

É consenso que a eliminação do trabalho infantil exige uma articulação entre os diversos níveis de governo e a sociedade. Há um grande esforço de articulação que tem sido levado adiante em diversas frentes, dentre as quais destacam-se: o Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil, que congrega 28 organismos, incluindo os Ministérios afetos ao problema, e é coordenado pelo Ministério do Trabalho; o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, que realizou assembléia ampliada sobre o tema, com a participação de especialistas, estabelecendo prioridades a curto e longo prazos e que mantém um Grupo de Trabalho para estudo específico da questão; o Grupo Multissetorial, articulado pela Comunidade Solidária e Ministério do Trabalho, com apoio da OIT, destinado a definir os novos rumos do fomento oficial à pesquisa do fenômeno; e o Grupo Interministerial, coordenado pela Casa Civil, funcionando como subgrupo do Grupo Executivo de Repressão do Trabalho Forçado — GERTRAF —, destinado, inicialmente, a estudar propostas de eliminação do trabalho infantil no setor sucro-alcooleiro no curto prazo.

No ano de 1996 foram tomadas medidas em nível federal visando ao combate ao trabalho infantil, destacando-se a celebração do Protocolo de Intenções entre a União, Estados, Confederações Nacionais Patronais e de Trabalhadores, e Organizações Não-Governamentais, definindo compromissos e estratégias para a erradicação do trabalho infantil e proteção ao trabalho juvenil, bem como o Termo de Acordo entre os cinco Ministérios mais voltados para a problemática da erradicação do trabalho infantil (MICT, MTb, MPAS, MEC e MJ). No exercício de 1997, o Ministério da Justiça já se propôs a organizar, em consonância com os conselheiros governamentais do CONANDA, um plano de ação governamental integrado voltado para a atenção integral à criança e ao adolescente, com o objetivo de articular e integrar as políticas sociais voltadas para esse segmento.

O Programa de Combate ao Trabalho Escravo, Infantil e Formas Degradantes de Trabalho teve suas ações dinamizadas principalmente a partir da instituição da fiscalização móvel e da articulação interministerial promovida no âmbito do GERTRAF. Em 1996, para a melhor operacionalização da fiscalização móvel, foram instituídas suas Coordenações Regionais, o que permitiu que fossem fiscalizados, durante o ano, mais de duzentos estabelecimentos, alvos de denúncias de prática de trabalho forçado, escravo ou infantil, tendo

sido lavrados em tomo de mil e quinhentos autos de infração, e beneficiados cerca de sessenta e oito mil trabalhadores.

Especificamente no que se refere ao combate ao trabalho infantil, além das ações emergenciais de fiscalização, foi concluído, publicado e distribuído o "Diagnóstico Preliminar dos Focos de Trabalho da Criança e do Adolescente no Brasil", e iniciada experiência piloto do Programa de Ações Integradas — PAI — no Mato Grosso do Sul, em parceira com vários órgãos governamentais e não-governamentais, tanto do Governo Federal como Estadual, com vistas à retirada de crianças de carvoarias. Foi iniciada também a implantação do PAI na região sisaleira da Bahia e nas regiões canavieiras dos Estados de Pernambuco, Alagoas e Rio de Janeiro.

Em 1997, prossegue a programação do PAI, bem como organiza-se o desenvolvimento de diagnósticos mais detalhados, em conjunto com o Programa Internacional para a Erradicação do Trabalho Infantil — IPEC/OIT —, em outras regiões e atividades críticas, como no caso da tecelagem no Rio Grande do Norte e da extração de sal no Ceará.

Observe-se, ainda, que a Secretaria de Fiscalização do Trabalho — SEFIT/MTb — (por melo da Instrução Normativa nº 1, de 21 de março de 1997) implantou projeto piloto de grupos de fiscalização nos Estados do Ceará, Goiás, Minas Gerais e Paraíba, o qual orienta, no âmbito das respectivas Delegacias Regionais do Trabalho, a criação de Núcleos de Combate ao Trabalho Infantil, agregando, assim, esforços na luta mais ampla da sociedade contra esse grave problema.

Deve-se apontar, ainda, o empenho do MTb no tocante à adequação do nosso arcabouço jurídico-legal à Convenção nº 138 da OIT, que indica a vedação ao trabalho do adolescente menor de 14 anos. Ocorre que, como já se assinalou acima, a Constituição de 1988 abre tal possibilidade de trabalho ao admitir a "condição de aprendiz". Assim, em 1993, por estímulo do MTb, foi iniciada a tramitação de uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC nº 413), de iniciativa do Executivo, com o objetivo de alterar o dispositivo em tela (Artigo 7, XXXIII). Além disso, o MTb vem atuando para regulamentar as relações de trabalho envolvendo adolescentes, com o objetivo de viabilizar sua escolaridade, mediante colaboração das empresas, acompanhando, para tanto, o Substitutivo ao Projeto de Lei nº 1.335 de 1995, que trata exatamente da questão.

A avaliação desses e de outros esforços que têm sido levados a cabo, juntamente com o aprendizado da experiência referencial das carvoarias, mostra a necessidade de ação articulada que integre um conjunto de políticas públicas governamentais e não-governamentais. Das ações a serem desenvolvidas e das formas de articulação a serem implementadas, ressalvadas as peculiaridades de cada caso, já se dispõe do conhecimento suficiente para a sua execução. A forma de assegurar essa concretização repousa principalmente na existência de forte vontade política dos diversos atores e na existência dos recursos financeiros necessários e disponíveis no tempo certo, para que o encadeamento das ações não se quebre. Esse encadeamento é importante, porque há uma seqüência de atividades imprescindível quando se decide eliminar o trabalho infantil de determinada atividade ou região.

Alguns passos importantes dessa seqüência, e para os quais não pode faltar apoio, são: o estabelecimento de macroestratégias e de conscientização, através do fortalecimento de entidades como o CONANDA, o Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil, o GERTRAF e outros; a implantação e apoio às Comissões Estaduais de Combate ao Trabalho Infantil; o fortalecimento dos Conselhos Estaduais e Municipais de Defesa de Direitos da Criança, Conselhos Tutelares e Conselhos da Assistência Social; o trabalho de conscientização local, através da promoção de reuniões com os governos dos Estados, representantes da sociedade civil organizada e conselhos locais; a montagem de um plano de ação específico, a exemplo de como se fez para as carvoarias, envolvendo os Ministérios afins, Secretarias Estaduais e Municipais e entidades envolvidas e executoras das ações; e o envolvimento e reforço, quando necessário, dos programas governamentais rotineiros e já existentes, como implantação de postos de saúde, aumento de vagas no ensino de primeiro grau, concessão de bolsa-escola ou equivalente, implementação de programas de geração de emprego e renda para as famílias, e outros.

Do ponto de vista das barreiras de ordem cultural que impedem a erradicação do trabalho infantil, provavelmente as mais difíceis de serem vencidas, é fundamental o trabalho dos conselhos locais, associado ao das organizações não-governamentais, no envolvimento e conscientização das famílias, apoiado por campanhas oficiais.

5. Cultura, Esporte e Lazer

Consenso Geral

A criança e o adolescente devem ter prioridade no acesso à cultura, ao esporte e ao lazer, como instrumentos de desenvolvimento pessoal e social.

É consenso que, enquanto pessoas em desenvolvimento, crianças e adolescentes devem ter prioridade no acesso à cultura, ao esporte e ao lazer. Sem superdimensionar suas possibilidades como instrumentos de desenvolvimento pessoal e social, é importante reconhecer o atrativo natural das práticas culturais, esportivas e de lazer, compreendendo o significado da dimensão lúdica característica dessa faixa etária e seu impacto na formação integral do indivíduo.

Alguns sustentam que será sobretudo a escola o centro viabilizador do acesso à cultura, ao esporte e ao lazer, e que essa perspectiva deveria levar as Secretarias Municipais e Estaduais de Educação a um trabalho conjunto com as Secretarias e Fundações dedicadas à cultura e ao esporte, bem como com pessoas e grupos voltados para o desenvolvimento cultural, artístico e esportivo. Lembra-se, no mesmo sentido, que os pais, as pessoas idosas e os adultos das comunidades poderiam fazer muito nesse campo, desde que a escola se abrisse para eles. Artesãos, artistas, atletas e empresas que operam nessas áreas (editoras, fábricas de material musical e esportivo, gravadoras, indústrias de material de som e imagem, etc.) também poderiam ser mobilizados com esse objetivo.

Observa-se, em contrapartida, que o acesso prioritário da criança e do adolescente à cultura, ao esporte e ao lazer deverá ser garantido pela implementação de uma política mais ampla de apoio à iniciação esportiva, ao lazer orientado e à introdução cultural que utilize, além da escola, outros dispositivos sociais existentes, como os centros culturais e esportivos mantidos pela iniciativa pública ou privada.

Sustenta-se, por exemplo, na linha da associação da escola com outros equipamentos sociais, que os conjuntos habitacionais devem contemplar área própria de lazer, incluindo canchas polies-

portivas, estando próximos de escolas de primeiro grau equipadas com biblioteca popular. As escolas de segundo grau, por sua vez, poderiam executar programas em comunidades pobres, nos quais se incluam o desenvolvimento de "brinquedotecas", onde as famílias aprenderiam sobre a importância do brinquedo para as crianças e sobre as formas de confeccionar seus brinquedos, a partir de sucata ou produtos da própria terra.

Acreditam alguns setores que, a partir do momento em que a escola se integrar mais na comunidade, transformar-se-á no principal ator social para estimular a cultura, o esporte e o lazer. Isso pressupõe que a escola crie mecanismos de engajamento da comunidade, em especial da criança e do adolescente, no debate e na ação, através do teatro, da música, dos jogos e dos passeios e visitas a locais pré-selecionados. Conquanto a escola seja um lugar privilegiado para essas atividades, as entidades e órgãos sociais governamentais e comunitários também podem cumprir o papel de espaços adequados para as práticas culturais, esportivas e de lazer.

Destarte, existe a possibilidade de compatibilizar os pontos de vista que enfatizam uma visão centrada na escola com aqueles que levam em conta a necessidade de outros espaços e equipamentos sociais para o desenvolvimento de atividades culturais esportivas e de lazer.

É possível tomar como ponto de partida o consenso geral de que "lugar de criança é na escola". Mas, nesse caso, a forma de garantir o acesso prioritário da criança e do adolescente à cultura, ao esporte e ao lazer exige ampliar o conceito de ambiente escolar, tradicionalmente identificado como lugar de trabalho e de produção, para a dimensão de espaço de criação e expressão. E exige, ainda, que a escola se transforme num lugar de desenvolvimento de conhecimentos e habilidades nas áreas cultural e esportiva, de sorte que, no seu tempo de lazer, crianças e adolescentes estabeleçam e incorporem novos valores e novas práticas consentâneos com esses conhecimentos e habilidades desenvolvidos. Sugere-se, assim, transformar os espaços e horários ociosos das escolas em centros comunitários de cultura, esporte e lazer, como um mecanismo permanente para garantir o acesso prioritário de crianças e adolescentes a essas três áreas de atividade humana que deveriam estar preferencialmente interligadas, no caso da faixa etária considerada.

É consenso que se deva, prioritariamente, potencializar as iniciativas e os recursos já existentes em todo o país. Alguns sustentam, todavia, que isso exige uma coordenação gerencial de esforços entre o poder público, a iniciativa privada e a sociedade civil, tendo o município como o foco principal. Lembra-se, nesse particular, que várias iniciativas de sucesso estão em prática no país, notadamente as experiências do chamado "contra-turno", onde crianças e adolescentes, em horário alternativo ao escolar, conseguem ter "educação de tempo integral com escola de tempo parcial", sendo a prática esportiva o grande atrativo. O Programa Esporte Solidário, desenvolvido por muitas entidades através do apoio decisivo do INDESP/MEE, é um exemplo típico dessa prática. Baseado em cinco pilares (reforço alimentar, reforço escolar, arte-educação, educação para a saúde e o próprio esporte), o programa destina-se, prioritariamente, a crianças e adolescentes de baixa renda, e tem como diretrizes fundamentais o respeito à regionalidade e o estabelecimento de parcerias. De igual maneira, instituições como o SESI o SESC, clubes esportivos-sociais (tipo AABB), também possuem experiências que poderiam ser potencializadas e replicadas em outras entidades congêneres — as quais, em muitas ocasiões, possuem alto grau de ociosidade de suas instalações —, ampliando, com isso, o acesso da infância e da juventude às atividades culturais e esportivas.

De todo modo, qualquer intervenção no expressivo segmento da população brasileira formado pelas crianças e adolescentes deve ser realizada de forma articulada entre os setores responsáveis pelas políticas públicas de ação social (nos níveis federal, estadual e municipal) em conjunto com a sociedade, de maneira interdisciplinar e contando com o concurso de recursos humanos multiprofissionais. Assim, o acesso às experiências culturais, esportivas e de lazer liga-se diretamente às demais necessidades da infância e da juventude brasileiras.

Há quem defenda a adoção de um plano de ação conjunta para a área, por meio da consolidação de alianças e parcerias entre os três níveis de governo e a sociedade, como elemento imprescindível para a eficiente condução do processo de implementação e avaliação dos resultados das iniciativas empreendidas. Deveriam ser criados e institucionalizados, nesse sentido, mecanismos para uma gestão colegiada desse plano, envolvendo não apenas as representa-

ções governamentais, mas também a sociedade civil. Tal plano deveria coordenar, ainda, múltiplas ações, como, por exemplo, as de: definir e especificar o papel de cada entidade representativa da sociedade civil e das entidades governamentais e não-governamentais, por todas as instâncias de governo, num esforço colegiado para atingir o acesso ao esporte, à cultura e ao lazer — as alianças e parcerias deverão resultar em melhor compartilhamento de encargos e responsabilidades dos processos estaduais e municipais na manutenção do plano; ampliar os controles sociais e institucionais em relação aos investimentos públicos, de modo a garantir que cada nível de governo aplique efetivamente os recursos na área; conduzir uma adequada política de captação de recursos externos; incrementar, de modo socialmente eqüitativo, os investimentos privados à cultura, ao lazer e ao esporte, especialmente mediante o apoio de empresas, sociedades civis e organizações não-governamentais, a programas inovadores e de boa qualidade; eliminar o desperdício e a superposição de ações, proporcionando uma maior eficiência e equalização no financiamento de programas e na gestão dos recursos públicos; estabelecer compromissos de atuação integrada, fundados em acordos prévios, institucionalizados mediante convênios ou outros instrumentos, definindo as responsabilidades de cada um; e estabelecer mecanismos de supervisão e fiscalização, para garantir a eficiência e a equalização das políticas de financiamento.

IV. PROPOSTAS APRESENTADAS

1. Para que toda pessoa nascida no território brasileiro tenha o seu registro civil efetivado.

Providências que alteram o arcabouço legal

1. Implantar um sistema de registro civil automático a partir do hospital (maternidade). A família receberia a certidão pelo correio após alguns dias (ou viria buscar depois).

2. Lavrar o nascimento no próprio hospital, com posterior averbação do registro no cartório específico.

3. Gestionar para que seja aprovado na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 2.353/96, que dá nova redação ao Artigo 30 da Lei nº 6015, de 31/12/73, e acrescenta inciso ao Artigo 4 da Lei nº 9.265, de 12/02/96, no sentido de viabilizar legalmente o que determina o Artigo 5 do Capítulo I da Constituição Federal.

4. Elaborar uma emenda à Constituição Federal (Art. 5, Inciso LXXVI, letra "a"), tomando o registro civil um direito de todos gratuitamente.

5. Descentralizar as instituições competentes para o registro civil, envolvendo representações da sociedade.

6. Criar cartórios públicos (à semelhança de solução já implementada na Bahia).

7. Municipalizar os cartórios de registro civil, atribuindo às Prefeituras a competência para organização e manutenção dos registros de nascimento, óbito e casamento.

8. Instituir a gratuidade na emissão de certidões para uma faixa (ampliada) da população, tendo como parâmetro a renda familiar em salários mínimos.

Campanhas

9. Desencadear uma campanha nacional, com a participação dos Estados e Municípios. No primeiro ano essa campanha teria como objetivo o registro de todos os indivíduos que estão na clandestinidade. A partir do segundo ano, os registros de nascimento seriam gratuitos somente para as crianças menores de 1 ano. Quando registradas acima dessa idade, o registro seria cobrado, evitando com isso o registro tardio (um problema para as estatísticas populacionais e para a avaliação de indicadores sociais). O registro de óbito seria sempre gratuito para os menores de 5 anos.

10. Desencadear uma campanha massiva, articulada com as grandes redes sociais sensíveis ao tema (Ação da Cidadania, Igrejas, Rotary, Lions, Maçonaria, CONANDA, Ministério Público, etc.), com o seguinte lema: "Nenhuma criança brasileira com mais de sete dias sem registro civil".

11. Desencadear uma campanha nacional, através dos meios de comunicação, sobre a importância do registro civil, esclarecendo à população o seu direito à gratuidade desse documento em caso de pobreza.

12. Estabelecer ações alternativas, suplementares ou complementares à ação institucional do Estado, para efetivação do registro civil e emissão da respectiva certidão de nascimento, através de postos itinerantes, com a presença civil das FFAA, em associação com outras instituições atuantes na região (Igrejas, postos bancários, agências postais, organizações não-governamentais, sindicatos, etc.), em grandes mutirões para suprir o déficit acumulado de registros.

13. Promover em ampla escala eventos tipo "Ação Global" (patrocinado pela Rede Globo e empresariado, através do SESI), onde seriam efetivados registros e emitidas certidões.

14. Desenvolver ações junto às diversas religiões, incentivando-as a realizar a iniciação no respectivo culto somente para as crianças munidas do registro de nascimento.

15. Utilizar eventos que atraem grande contingente de pessoas (campanhas de vacinação, distribuição de cestas básicas, etc.), para emissão de registro civil.

Mudanças de instrumentos e procedimentos

16. Incluir na agenda dos Agentes Comunitários de Saúde, da Pastoral da Criança e de outros agentes sociais, ações educativas voltadas para a efetivação do registro civil.

17.Incluir nos serviços prestados às gestantes (cuidados de pré-natal e parto) e à criança ações destinadas a estimular o registro dos nascimentos de maneira integrada, como atividades que compõem o bloco de atendimento às mulheres e às crianças. Por exemplo: registro civil oferecido nas maternidades e comunicação de nascidos vivos aos cartórios devem fazer parte da rotina dos postos e centros de saúde; e os Agentes Comunitários de Saúde serão os multiplicadores dessas informações junto às famílias por eles assistidas e aos serviços de registro civil.

18. Articular, mobilizar, e sensibilizar o envolvimento de todos os responsáveis pela ação social, fortificando os conselhos estaduais e municipais de assistência social, saúde, educação, da criança e do adolescente, tutelares, para que realizem uma ampla divulgação sobre a importância do registro civil e as maneiras de obter a certidão, junto às unidades de serviços que atendam o público alvo em questão.

19. Estudar a viabilidade de a área de assistência social dos Governos Estaduais e Municipais assumir parte dos custos (pessoal para o registro gratuito, livros e papel para as certidões) mediante convênio com o Poder Judiciário Estadual.

20. Facultar às entidades que acompanham as famílias, através de um serviço comunitário, e aos hospitais, a declaração de pessoa beneficiada com a gratuidade do registro.

21. Incentivar que os cartórios, em parceria com ONGS, descentralizem suas atividades, realizando o deslocamento do cartório até o local de moradia da população excluída.

22. Estimular as Prefeituras a designar um funcionário para atender a população, encaminhando-a aos cartórios com as instruções necessárias. Utilizar os vendedores das indústrias de medicamentos que abastecem as farmácias para angariar o apoio dos responsáveis pelas mesmas no sentido de orientar os seus fregueses pobres que não tenham registro para procurar o encarregado da questão na Prefeitura.

23. Instituir o *Kit Criança Cidadã*, que consistiria na distribuição de um porta-documentos plástico no qual estariam acondicionados Certidão de Nascimento e Cartão da Criança. Para os novos nascimentos, o Cartão da Criança passaria a ser impresso no verso da Certidão, podendo-se ainda acrescentar outras informações relevantes a respeito da criança. O *Kit Criança Cidadã* passaria a ser exigido para atendimento em qualquer entidade mantida, conveniada ou assistida pelo Poder Público (federal, estadual ou municipal).

24. Criar subsídios públicos (União, Estados ou Municípios) para viabilizar a emissão gratuita de certidões, especialmente nos municípios menores. Uma opção pode ser a criação de fontes alternativas de recursos para que os cartórios dos municípios mais pobres assumam a emissão das certidões de nascimento sem custo — ou medidas tão simples como facilitar a aquisição dos livros de registro, etc.

25. Analisar algumas formas de ganho para os cartórios, a fim de compensar as perdas decorrentes de uma possível gratuidade do registro. Por exemplo, repassar para esses cartórios a emissão de registro de veículos.

2. Para reduzir a morbi-mortalidade infantil.

1. Implantar urgentemente a Norma Operacional Básica — NOB/96 — pelo MS.

2. Garantir o atendimento de qualidade na rede do SUS, no que tange ao pré-natal, parto, puerpério, lactação e acompanhamento do crescimento e desenvolvimento do recém-nascido, sendo o mesmo diferenciado no que diz respeito à mãe adolescente.

3. Garantir o uso obrigatório do Cartão da Gestante para consultas de pré-natal até o momento do parto.

4. Criar Casas de Apoio às Gestantes que moram distante das maternidades.

5. Desenvolver ações de proteção da gestante no ambiente de trabalho, evitando: jornadas excessivas, manuseio de produtos tóxicos, carregamento de peso e utilização de bebida alcoólica.

6. Garantir o alojamento conjunto e o aleitamento materno exclusivo em todas as maternidades.

7. Propiciar a informação e educação às famílias sobre as ações básicas de saúde e de forma especial sobre aleitamento materno exclusivo até 6 meses de idade, e sua continuidade junto a outros alimentos até 2 anos ou mais.

8. Garantir, na rede básica de saúde, a distribuição regular, permanente e em quantidade suficiente, de três insumos essenciais: vacinas, soro para terapia de reidratação oral (TRO) e medicamentos (sulfa e penicilina) para tratamento de infecções respiratórias agudas (IRA).

9. Garantir o diagnóstico e orientar os pais sobre o tratamento das anormalidades metabólicas do recém-nascido.

10. Ampliar os recursos financeiros para o sistema básico de saúde, privilegiando as ações de promoção e prevenção e o atendimento às famílias na comunidade.

11. Ampliar a cobertura dos Programas de Agentes Comunitários de Saúde (PACS) e Saúde da Família (PSF).

12. Capacitar profissionais de saúde para a atenção integral à saúde da criança e do adolescente na rede do SUS, levando em conta os fatores biológicos, culturais, estilos de vida, meio ambiente, e a organização da rede de referência entre serviços.

13. Garantir a organização de uma rede de referência e contra-referência para a atenção à mulher, à criança e ao adolescente.

14. Criar Central de Vagas para internamentos e consultas com sistema de referência.

15. Desenvolver ações locais de medicina alternativa e utilização de ervas medicinais.

16. Dar prioridade aos acampamentos e assentamentos dos trabalhadores rurais.

17. Incentivar a instalação de formas alternativas de produção de energia em pequenas localidades e em assentamentos rurais destinadas a apoiar atividades de saúde pública.

18. Promover uma campanha de divulgação e sensibilização do Projeto de Redução da Mortalidade na Infância (PRMI), do MS, envolvendo Governadores, Prefeitos, Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Saúde (CONASS), Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (CONASEMS), entidades profissionais (Sociedades de Pediatria, Enfermagem, Nutrição, Obstetrícia, etc.), Universidades, ONGS, movimentos sociais e meios de comunicação, dentre outros.

19. Promover campanhas de incentivo ao aleitamento materno com apoio da mídia, do UNICEF e do Pacto pela Infância.

20. Fortalecer e divulgar experiências alternativas de atendimento à saúde.

21. Facilitar a discussão e as soluções dos problemas de saúde, divulgando informações por meio da INTERNET, teleconferências e Telemedicina/Saúde.

22. Realizar campanhas anuais, articuladas com organizações não-governamentais, que enfoquem as soluções para reduzir as três primeiras causas de mortalidade infantil no país, quais sejam:

a mortalidade perinatal, a mortalidade por pneumonias e a mortalidade por diarréias. Mobilizar as escolas nessa atividade.

23. Ampliar e fortalecer o Programa de Combate à Desnutrição Materno-Infantil do INAN/MS.

24. Universalizar o SISVAN.

25. Implementar programas de controle das carências nutricionais específicas.

26. Disponibilizar recursos para a própria comunidade buscar alternativas, tais como hortas e equipamentos locais de enriquecimento de alimentos.

27. Implementar um programa massivo de educação nutricional baseado no *know how* da Pastoral da Criança.

28. Reduzir os preços da Cesta Básica.

29. Promover uma política de hábitos alimentares saudáveis.

30. Regionalizar a produção de literatura de alfabetização para crianças e adultos, incluindo orientação nutricional, sempre que a grafia dos alimentos for utilizada.

31. Definir alguns indicadores simples, confiáveis e de fácil coleta, que possam subsidiar o trabalho de controle social dos Conselhos Municipais de Saúde, e da Criança e do Adolescente.

32. Criar um sistema de agentes comunitários de educação de base, utilizando o próprio funcionalismo público para essa função.

3. Para viabilizar o acesso e a permanência com sucesso de crianças e adolescentes na escola.

Medidas que facilitam o acesso ao ensino fundamental

1. Implementar políticas públicas que aumentem os recursos financeiros das famílias (programas de geração de emprego e renda, bolsa-escola, renda mínima, Vale Cidadania, etc.).

2. Criar mecanismos de punição (mediante retirada dos benefícios) dos pais que não viabilizam o acesso e a permanência dos filhos na escola.

3. Ampliar o atendimento voltado para a educação infantil.

4. Aumentar o número de vagas na zona rural e nas periferias urbanas.

5. Promover campanhas voltadas para o direito à educação, envolvendo os Poderes Legislativo e Judiciário, sindicatos, partidos, empresários, ONGS, entidades religiosas, mídia, etc.

6. Promover maior divulgação do ECA e da LDB.

7. Desenvolver ações específicas sobre o tema "Criança em Situação de Risco", que contemplem uma abordagem intersetorial.

8. Mobilizar a sociedade sobre os direitos à educação da criança portadora de deficiências.

9. Divulgar experiências locais e regionais bem-sucedidas que conseguiram "zerar" crianças fora da escola.

10. Apoiar ações de "bolsa-trabalho" e profissionalização dos adolescentes trabalhadores.

11. Ampliar programas de educação profissionalizante que priorizem os alunos que estão fora da escola desde a quarta série, capacitando-os a conhecer e manejar os recursos naturais aos quais têm acesso, diminuindo, em conseqüência, a migração para as periferias urbanas.

12. Fortalecer, por meio de processos de aceleração adequados, a educação básica dos adolescentes trabalhadores.

13. Estimular ações que ampliem o nível educacional das famílias como, por exemplo, cursos de alfabetização de adultos e cursos supletivos.

14. Realizar um microplanejamento, em nível municipal, incluindo censos de todas as crianças no município, para identificar a capacidade de oferta de ensino do município e as crianças fora da escola. Com base nos resultados obtidos, desenvolver intervenções locais apropriadas para garantir a universalização do ensino fundamental completo.

15. Divulgar amplamente as competências relativas a cada esfera de governo no que diz respeito ao atendimento educacional.

Medidas que tornam a escola mais atrativa para todos

16. Implementar políticas que valorizem o trabalho do corpo docente, envolvendo melhores salários, condições adequadas de trabalho e melhoria de sua formação, entre outras.

17. Definir urgentemente as bases nacionais dos currículos, tanto do ensino básico como dos cursos de formação de professores.

18. Implementar programas de avaliação dos resultados educacionais que contemplem tanto o aluno como o professor, e o funcionamento da escola.

19. Organizar um programa, no curto e médio prazos, para capacitação dos professores da área rural.

20. Desenvolver módulos flexíveis e eficazes de cursos de formação de professores.

21. Assegurar a efetivação de programas de apoio ao estudante, garantindo alimentação, transporte e saúde escolares, assim como equipamentos apropriados e material escolar e didático.

22. Adequar os currículos, calendários e materiais didáticos e escolares à realidade local (econômica, social e ambiental).

23. Oferecer assistência diferenciada a crianças com dificuldades de aprendizagem.

24. Implementar escolas de tempo integral ou centros educativos comunitários (no turno contrário ao da escola).

25. Ampliar iniciativas tipo "classes de aceleração", "ações complementares à escola" e "grêmios estudantis", visando criar espaços de discussão para crianças e adolescentes.

26. Definir padrões mínimos de qualidade que deveriam ser garantidos a todas as escolas.

27. Descentralizar cada vez mais o aporte e o manejo dos recursos da educação para a escola, com o intuito de propiciar maior autonomia e capacidade de gestão.

28. Organizar e divulgar um "Banco de Soluções Educacionais" e incorporar, quando possível, essas experiências inovadoras à área educacional.

29. Capacitar profissionais de escolas públicas em temas relacionados a crianças portadores de deficiência, visando à sua melhor integração.

30. Promover um processo de conscientização dos alunos sobre os direitos das crianças portadoras de deficiência e sobre as características das deficiências.

Medidas que estímulam a participação da comunidade

31. Estimular a implantação e implementação dos Conselhos de Educação e de Alimentação.

32. Capacitar os Conselhos e outros segmentos organizados da sociedade para o monitoramento dos recursos legais destinados à educação (quais são, de onde vêm, como devem ser aplicados, etc.).

33. Fortalecer e criar mecanismos de monitoramento dos recursos e das ações na área de educação.

34. Divulgar amplamente os programas de descentralização implementados pelo MEC.

35. Desenvolver medidas voltadas para a constituição de uma cultura avaliativa que envolvam a escola e a comunidade na elaboração e implementação dos projetos pedagógicos.

36. Promover e apoiar atividades de capacitação de lideranças de diferentes áreas sobre o ECA e a LDB.

37. Elaborar materiais específicos e promover atividades de capacitação (quais são as leis, quem são os responsáveis, como funciona, etc.) para que a comunidade possa monitorar e interferir nas políticas públicas.

38. Desenvolver ações locais de parceira governo-sociedade-empresariado que auxiliem a permanência da criança na escola, viabilizando, por exemplo, o fornecimento de material didático, uniforme e transporte escolar.

39. Criar espaços para promover mais contatos entre a escola e a família, nos quais seja possível discutir temas relativos aos direitos da criança e do adolescente, à importância da educação infantil e do ensino fundamental, aumentando, assim, a capacidade dos pais em participar da vida escolar e em apoiar seus filhos no ambiente familiar, contribuindo ainda para solucionar o clássico problema da "cultura da repetência".

40. Promover o acompanhamento e o apoio à criança e ao adolescente em suas tarefas escolares, envolvendo o trabalho voluntário, que é por natureza um trabalho cheio de amor, espontaneidade, solidariedade e fraternidade.

41. Promover um trabalho de parceria entre a Prefeitura e a comunidade escolar para conhecer a real situação das escolas, visando melhorá-la com ações concretas como iluminação, ventilação, mobiliário, decoração, condições sanitárias, etc.

42. Mobilizar a sociedade sobre os direitos da criança portadora de deficiência.

4. Para eliminar o trabalho infantil até os 14 anos.

1. Implementar um mecanismo de bolsas ou equivalente para desestimular o trabalho infantil e estimular a vinculação das crianças à rede de ensino.

2. Promover gestões no sentido de que se agilize, no âmbito do Congresso Nacional, a tramitação da PEC nº 413, que visa eliminar o trabalho na faixa etária dos 12 aos 14 anos.

3. Incrementar as atividades de repressão à exploração do trabalho infantil.

4. Estimular ações no sentido de que se agilize, no âmbito do Congresso Nacional, a tramitação do Substitutivo ao Projeto de Lei nº 1.335, de 1995, que visa regulamentar as relações de trabalho envolvendo adolescentes com o objetivo de viabilizar sua escolaridade.

5. Incluir o tema da erradicação do trabalho infantil na pauta do Universidade Solidária (a exemplo da ação em favor dos direitos civis, no sul dos EUA, à época do governo Kennedy).

6. Instituir um Programa de Renda Mínima como forma de erradicar o trabalho infantil.

7. Implantar nos Municípios programas de apoio sócio-familiar efetivo.

8. Estender o limite etário, de 12 para 14 anos, para todas as políticas voltadas para a criança.

9. Expandir e replicar ações, como as que a ABRINQ vem desenvolvendo, no sentido de conscientizar — e, no limite, pressionar e penalizar — empresas (empregadores) que utilizam o trabalho infantil.

10. Conquistar a colaboração da mídia para veiculação gratuita de denúncias e experiências bem-sucedidas.

11. Dotar os órgãos fiscalizadores de condições para realizar suas tarefas, inclusive contando com o apoio da sociedade (Disque-Trabalho Infantil, por exemplo).

12. Integrar, às políticas públicas destinadas ao meio rural, estratégias específicas para o sustento familiar, através do fomento das atividades agrícolas e extrativas da pequena produção rural, com ações de incentivos e estímulos financeiros, mercadológicos e tecnológicos.

13. Garantir um valor mínimo para o sustento da família, por meio de programas governamentais que proporcionem atividades remuneradas aos adultos — evitando um caráter excessivamente assistencialista, por meio de regras que exijam alguma contrapartida dos responsáveis pelas crianças.

14. Aumentar a oferta de cursos de profissionalização para os adolescentes e o acesso a programas de aprendizagem (Artigos 62-65 do ECA), por meio de um maior empenho do setor empresarial, fortalecendo o SENAI e o SENAC, bem como iniciativas das várias ONGS, para que se voltem, de modo especial, aos empobrecidos.

15. Associar ao Vale Cidadania, nas áreas de sua abrangência, o estudo e a prática para criação de novas frentes de trabalho para os pais das crianças que estão trabalhando, dedicando especial atenção ao estudo e à reformulação das práticas "profissionais" das mães nessas áreas.

16. Incluir pais e mães, nas áreas de abrangência do Vale Cidadania, em aulas de alfabetização, promovendo o amor e o respeito pelo mundo do conhecimento e pela vida escolar.

17. Trabalhar com absoluto rigor na fiscalização e na punição dos empresários que contratam mão-de-obra infantil. Recursos provenientes de multas devem ser aplicados nas escolas da região onde ocorreu a infração, com total agilidade e mínimo de burocracia.

18. Executar e divulgar amplamente ações exemplares de caráter punitivo.

19. Estudar a viabilidade de criação de um sistema de "medidas educativas", alternativas às de caráter punitivo, que incluam a construção imediata de escolas ou a doação de equipamentos escolares, respeitados os valores vigentes das multas trabalhistas.

20. Negociar com a Associação Nacional dos Jornais o abandono da prática de utilizar "jornaleiros mirins", como uma atitude emblemática a ser tomada por todos os jornais do país, adotando formas de recompensar as crianças empregadas atualmente nessa função.

21. Promover um debate com a participação do GIFE, do SEBRAE, da FIESP, e outros setores do comércio e da indústria — inclusive o MICT —, sobre o estágio profissionalizante.

22. Regulamentar o Artigo 68 do ECA, que trata do trabalho educativo — já existem alguns projetos de lei no Congresso Nacional, e o CONANDA está debatendo o assunto para concluir uma nova proposta de PL.

23. Recompor o grupo de trabalho para analisar a compatibilização das ações dos Ministérios com o objetivo de identificar os serviços, programas e projetos relacionados aos três eixos temáticos prioritários do CONANDA no que tange ao trabalho infanto-juvenil (Resolução nº 43 do CONANDA).

24. Ampliar e replicar programas que apresentam soluções criativas no enfrentamento da problemática do trabalho infantil, como o Bolsa-Escola (DF) e o Criança Fora da Rua, Dentro da Escola (CE).

25. Adotar políticas de geração de emprego e renda e de qualificação profissional de forma articulada com a criação de programas de apoio sócio-familiar e com a punição dos responsáveis pela exploração do trabalho infantil, incluindo todos os que se beneficiam dessa exploração, mesmo que seja através da cadeia produtiva.

26. Fortalecer os espaços de articulação e/ou de formulação de políticas públicas já existentes (CONANDA, CNAS, CNE, CNS, Comunidade Solidária, Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil).

27. Estudar estratégias que possam favorecer a atuação conjunta dos Ministérios nas regiões de incidência de formas mais intoleráveis de trabalho infanto-juvenil.

28. Definir mais claramente as tarefas e os papéis dos integrantes do Fórum Nacional de Prevenção e de Erradicação do Trabalho Infantil.

29. Criar um grupo técnico constituído por representantes de organizações de governo, de entidades empresariais e de trabalhadores mais diretamente envolvidos e comprometidos com a questão da prevenção do trabalho infantil.

30. Estimular a criação de Fóruns Estaduais à semelhança do Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil.

31. Estimular a criação de Comissões Regionais de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil, segundo orientações estabelecidas nacional e estadualmente.

32. Fortalecer institucionalmente, através de recursos públicos, financeiros e técnicos que lhes permitam o desenvolvimento de uma capacidade de presença e assistência em todas as etapas do processo, as organizações que trabalham com metodologias semelhantes às da ABRINq. Apoiar a participação dessas organizações nos Fóruns Estaduais e nas Comissões Regionais supracitadas.

33. Identificar, junto às áreas trabalhadas pela equipe de saúde da família, as crianças expostas ao risco de doenças ocupacionais.

34. Promover a erradicação do trabalho infantil através de uma ampla divulgação e articulação das equipes de saúde da família nos Estados e Municípios de sua atuação.

35. Suplementar com cesta básica as famílias carentes com criança na escola, com a garantia de que elas continuem a estudar — a exemplo do que se faz em Estados como o Paraná, o Distrito Federal, e cidades como Campinas.

36. Incentivar e apoiar iniciativas que promovam as famílias acompanhadas por entidades como a Pastoral da Criança.

37. Colocar em prática as políticas públicas aprovadas pelo CONANDA, na sua 28ª Assembléia Ordinária, realizada no dia 4 de outubro de 1995, em Brasília.

38. Elaborar um plano de ação global de erradicação do trabalho infantil, com objetivos, metas, estratégias e prazos para que se tenha um quadro completo das ações que serão executadas de forma seqüenciada e integrada. Definir uma entidade coordenadora do plano nas diferentes etapas de implementação. Cada entidade definirá, com precisão, nos limites de sua competência institucional, o seu papel no contexto das ações articuladas.

39. Desencadear uma campanha de boicote, pela sociedade, aos produtos que tenham sido confeccionados com mão-de-obra infantil.

40. Apoiar a proposta de formação de uma Comissão Especial Mista do Trabalho Infanto-Juvenil no Congresso para discussão dos mais de 70 projetos que estão em tramitação, referenciada aos princípios básicos de que o trabalho infantil tem que ser eliminado e de que o trabalho do adolescente tem que ser regulamentado — respeitando-se os princípios e garantias que constam das normas internacionais da ONU e da OIT, da Constituição Federal, do ECA,etc.

41. Realizar acordos com os setores empresariais para a adoção de códigos de conduta — incluindo a questão da substituição de crianças trabalhadoras por adultos —, dotados de sistemas de monitoramento independentes para a sua efetiva implementação, e acompanhados de campanhas dirigidas aos consumidores a fim de que seu objetivo seja alcançado.

42. Garantir a posição favorável do Brasil à erradicação do trabalho infantil na Assembléia Geral da OIT, a realizar-se em junho de 1998, em Genebra, pressionando para que os participantes que lá estarão adotem essa mesma postura, e não admitindo retrocessos em relação às normas já existentes, uma vez que será elaborada nova Convenção acerca da matéria.

5. Para que a criança e o adolescente tenham prioridade no acesso à cultura, ao esporte e ao lazer.

Mecanismos e instrumentos

1. *Incentivos Fiscais*. Ampliar a abrangência da lei atual de incentivo à cultura, para atividades de promoção à cultura de crianças e jovens.

2. *Ação articulada entre o Ministério da Cultura e o Ministério da Educação e do Desporto*. Criar uma Comissão Permanente

para idealizar, integrar e acompanhar ações relacionadas à cultura, ao esporte e ao lazer de crianças e adolescentes.

3. *Revisão do Currículo de Primeiro e Segundo Graus*. Incluir ou reforçar disciplinas de caráter cultural, como música, teatro, dança, artes plásticas, manifestações culturais regionais, literatura, etc.

4. *Instalação de Bibliotecas Públicas*. Instalar bibliotecas públicas em pequenos municípios por meio de mobilização de âmbito regional ou nacional para doação de livros pelas famílias, empresas e editoras.

5. Construir áreas de lazer e centros esportivos e culturais nos municípios, nos quais se desenvolveriam projetos voltados para crianças e adolescentes.

6. Distribuir material de caráter esportivo e cultural (papel, tinta, bolas, etc.) que possam ser utilizados pelas comunidades envolvidas.

7. Ampliar as áreas de lazer, parques, complexos esportivos nas cidades, descentralizando a sua localização de sorte a atingir os bairros e as periferias urbanas.

8. Criar programas gerenciados por Universidades, envolvendo estagiários, nas áreas cultural, esportiva e de lazer.

9. Criar ruas de lazer nas periferias, com funcionamento em turnos não coincidentes com os períodos de freqüência escolar.

10. Rever o programa Esporte Solidário, visando à ampliação do seu alcance.

11. Mobilizar atletas profissionais em todo o país para aulas de estímulo com espírito voluntário.

12. Aumentar o tempo de convivência no ambiente escolar, conferindo maior seriedade às aulas extraordinárias de arte, cultura e educação física.

13. Envolver o Ministério da Cultura no processo de educação, assim como as FFAA e as Secretarias Estaduais e Municipais de Cultura e Esporte.

14. Criar aulas especiais de cultura brasileira contemporânea para o Programa de TV à Distância do MEC.

15. Incluir, no material audiovisual enviado às escolas, vídeos institucionais de arte e cultura, acompanhados de manual de orientação sobre como utilizá-los, e debater os vídeos em sala de aula.

16. Realizar um estudo sobre os custos de implementação e sobre a relação custo/benefício de experiências bem-sucedidas de ações complementares à escola desenvolvidas por organizações governamentais e não-governamentais.

17. Elaborar propostas de sistemáticas de capacitação, incluindo conteúdo, material utilizado, formas de capacitação e periodicidade, nas áreas da cultura, do esporte e do lazer.

18. Formar uma rede de capacitadores, incluindo participantes de diversos níveis e origens (governos, ONGS, comunidade, professores, alunos).

19. Desenvolver iniciativas de comunicação e de mobilização da sociedade civil, envolvendo organizações governamentais e não-governamentais, voltadas para os benefícios da cultura, do esporte e do lazer como instrumentos de desenvolvimento pessoal e social (auto-estima de crianças e adolescentes), e para desencadear formas de apoio que garantam o ingresso, o regresso, a permanência e o sucesso no ensino fundamental.

20. Mobilizar a Sociedade Civil e os Governos em torno da conquista dos direitos da criança e do adolescente no tocante ao acesso à cultura, ao esporte e ao lazer como instrumentos de desenvolvimento pessoal e social, de sorte a aumentar a demanda social pelos serviços complementares à escola.

21. Estabelecer percentuais específicos nos orçamentos estaduais e municipais com vistas a priorizar o acesso de crianças e adolescentes à cultura, ao esporte e ao lazer.

22. Estimular a prática de atividades físicas para promover a saúde.

23. Identificar crianças e adolescentes com "disposição" (e talento) para a prática esportiva.

24. Implantar, no âmbito dos espaços culturais existentes, programas e projetos específicos para estimular o contato da criança e do adolescente com bens e manifestações culturais, de forma a possibilitar, por meio de experiências, a formação da identidade cultural.

25. Ampliar o número de espaços de esporte e lazer mediante o levantamento daqueles espaços ociosos, total ou parcialmente, de forma a utilizá-los no desenvolvimento de programas específicos para o público infanto-juvenil.

26. Identificar, considerando as tradições, os costumes e outras realidades locais, as potencialidades existentes na comunidade — os grupos lúdicos e afins, e formar monitores que estimulem a criação de grupos amadores para desenvolver tais potencialidades — por intermédio do teatro, da música, da dança, etc.

27. Viabilizar a implantação de bibliotecas volantes.

28. Utilizar, para divulgação de projetos culturais e de esporte, figuras símbolos (atores, esportistas) da TV.

29. Estimular os empresários a realizar investimentos em pequenos projetos culturais, de esporte e de lazer.

30. Inaugurar novas bibliotecas escolares e equipar as já existentes.

Potencialização de iniciativas e recursos

31. Desenvolver, nos Estados e Municípios, mecanismos de incentivo ao uso de instalações esportivas já existentes (públicas ou privadas), mediante convênios para promoção de atividades culturais, esportivas e de lazer.

32. Promover o "efeito demonstração" por meio de concurso nacional, patrocinado pelo Governo Federal, que premie e dê

ampla divulgação aos projetos regionais de maior impacto no desenvolvimento da cultura e do esporte de crianças e adolescentes.

33. Realizar exposições itinerantes às entidades vinculadas ao Ministério da Cultura, a fim de divulgar, para outras áreas do território nacional, as atividades que estas entidades mantêm rotineiramente em suas sedes.

34. Estabelecer parcerias entre o Poder Público, as Universidades e a iniciativa privada, objetivando viabilizar o desenvolvimento de projetos em áreas de lazer e centros esportivos e culturais.

35. Estabelecer que produções culturais apoiadas pelo Poder Público fiquem obrigadas a realizar determinado número de exibições gratuitas destinadas exclusivamente para público formado por crianças e adolescentes (centros comunitários, Igrejas, escolas, etc.).

36. Criar um incentivo para as empresas, organizações e instituições que assumam o patrocínio de ações culturais, esportivas e de lazer destinadas a crianças e adolescentes.

37. Adotar uma política de estímulo à intercomplementariedade entre a escola básica e os centros culturais e esportivos (mantidos pela iniciativa pública ou privada) a partir de ações de caráter regional, fundamentadas no resgate da cultura local — por meio de estudos sobre o folclore, lendas e manifestações populares —, na exploração das possibilidades de lazer da região e no incentivo à prática esportiva de caráter lúdico ou de competição, visando à descoberta e ao encaminhamento de novos talentos.

38. Divulgar experiências bem-sucedidas, que sirvam de incentivo e modelo para Prefeituras, Secretarias Estaduais e comunidade.

39. Aumentar a destinação de recursos públicos para as áreas em questão.

40. Realizar parcerias com organizações não-governamentais.

41. Aproveitar os profissionais e os espaços físicos já existentes nas escolas e nos Municípios para desenvolver programas nas áreas em tela.

42. Formar novos professores para as áreas em pauta e reciclar os já existentes via MEC e Ministério da Cultura — os professores de Educação Artística estão, em geral, na era da colagem e da cartolina, e necessitam de urgente reciclagem.

43. Incentivar as ações de cultura popular nas escolas das regiões mais pobres através do auxílio a grupos de reconhecida importância.

44. Estimular as ONGS que trabalham especificamente com arte, cultura e esporte para crianças e jovens em situação de risco através de programas específicos de auxílio técnico e financeiro.

45. Discutir a criação, no âmbito dos organismos internacionais (UNICEF, OIT, etc., sem prejuízo das ações habituais da UNESCO), de assessorias técnicas específicas na área da cultura como instrumentos e sujeitos de sensibilização e cidadania, de prevenção à droga e à criminalidade.

46. Resgatar as experiências exitosas do Programa Recriança (levado a efeito pelo Ministério da Previdência e Assistência Social, 1986-88), ampliando-se o componente cultural através do incentivo à integração entre educação e cultura.

47. Estimular a elaboração e a realização de programações municipais integradas nas áreas da cultura, do esporte e do lazer, envolvendo todos os atores (escolas, entidades civis e órgãos sociais, grupos folclóricos e culturais, grupos esportivos, etc.) e localidades do Município.

48. Desenvolver estratégias de envolvimento empresarial no apoio financeiro e material às iniciativas voltadas para a produção e consumo, por crianças e adolescentes, de bens artísticos e culturais — a exemplo da "Escola Viva", no Ceará.

49. Divulgar, através de correspondência para Prefeituras Municipais, para Secretarias Estaduais e Municipais que lidam com a questão da criança e do adolescente, e para os Conselhos Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, um mapeamento das experiências mais significativas já conhecidas, como, por exemplo, aquelas descritas no livro do CEMPEC, "Ações Comple-

mentares à Escola para Crianças e Adolescentes", editado pelo UNICEF).

50. Realizar encontros estaduais envolvendo Municípios estratégicos, com a presença de órgãos federais que lidam com a questão (Ministério da Cultura, Ministério Extraordinário dos Esportes, Ministério da Educação e do Desporto, e outros), para desencadear um processo de capacitação de agentes municipais que possam desenvolver trabalhos no nível local.

51. Listar e divulgar os recursos existentes no nível federal em relação a esses temas, utilizando as redes existentes na INTERNET.

52. Apoiar, da parte do governo, as iniciativas já existentes nas três áreas consideradas, especialmente o trabalho realizado pelas ONGS mais sérias, que tenham experiência e demonstrem eficiência quando analisadas do ponto de vista custo/benefício. O apoio deve ser técnico e financeiro, visando à implementação de experiências consagradas que buscam a compreensão do desenvolvimento infantil pela família, a começar pelas lideranças comunitárias, incluindo técnicas de como desenvolver o Brincar, o Andar e o Falar por parte da criança, além da criação de novas "brinquedotecas" comunitárias.

53. Fazer um levantamento dos prédios, terrenos e parques que pertençam ao Poder Público e estejam abandonados, para viabilizar, mediante cessão às organizações representativas das comunidades e algum aporte financeiro a estas, a parceria na recuperação desses espaços com vistas à criação de novos núcleos culturais, de esporte e de lazer para crianças e adolescentes.

54. Promover encontros, seminários e reuniões de consenso para trocar experiências positivas.

55. Articular os três níveis de governo e a sociedade para formular estratégia de potencialização dos recursos existentes e a possibilidade de identificação de novas fontes de recursos.

56. Financiar redes de capacitação voltadas para as áreas da cultura, do esporte e do lazer.

57. Divulgar iniciativas de capacitação implementadas.

58. Documentar e divulgar as experiências de ações complementares à escola (ações de cultura, esporte, lazer e reforço escolar) e preparar materiais específicos ("dicas") para apoiar a implementação, a ampliação e a melhoria de projetos locais.

59. Promover a troca de experiências entre projetos e ampliar os processos de capacitação de organizações e de pessoas responsáveis pelos programas de ações complementares à escola.

60. Mobilizar as parcerias entre organizações governamentais e não-governamentais, setor privado, clubes sociais, etc., para ampliar os programas comunitários de ações complementares à escola.

61. Restabelecer, livre de custos, a Carteira de Estudante, com direito a meia entrada em eventos culturais, esportivos e de lazer.

62. Aproveitar as quadras esportivas públicas e privadas em horas de inaproveitamento pelos normais destinatários e criar campos de futebol e quadras de esporte em terrenos baldios ou sem uso, em troca de benefício ao proprietário (isenção de certos impostos, por exemplo).

63. Incluir no currículo do ensino básico artes cênicas, música e esporte.

64. Mobilizar os cursos de educação física para oferecerem programas de extensão, inseridos nas atividades regulares dos alunos, como parte da sua formação.

65. Realizar convênios com a rede privada para a implementação de temporadas populares de eventos artísticos nas mais diversas áreas.

66. Firmar convênios com os grandes clubes de futebol para desenvolver atividades que incentivem as competições olímpicas, resgatando os valores de sua origem e chamando-os para o cumprimento de seu papel social.

67. Incrementar e apoiar as atividades esportivas nos ginásios públicos.

V. PROPOSTAS SELECIONADAS

As propostas a seguir, selecionadas preliminarmente pelo Grupo de Conselheiros e Conselheiras que organizaram a presente rodada de Interlocução Política, foram colocadas em discussão e negociação, visando à sua transformação em Encaminhamentos Concretos, durante a XIV Reunião do Conselho da Comunidade Solidária. Nessa reunião, outras propostas, feitas pelos interlocutores presentes, foram acatadas e estão sendo trabalhadas pelo Comitê Setorial da Criança e do Adolescente, para posterior divulgação.

1. Registro Civil

1.1. Gestionar para que seja aprovado na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 2.353/96, que dá nova redação ao Artigo 30 da Lei nº 6.015, de 31/12/73, e acrescenta inciso ao Artigo 4 da Lei nº 9.265, de 12/02/96, no sentido de viabilizar legalmente o que determina o Artigo 5 do Capítulo I da Constituição Federal [solicitando ao Executivo pedido de urgência urgentíssima para sua tramitação].

1.2. Reforçar a inclusão, no processo de formação e na pauta de atividades dos Agentes Comunitários de Saúde e de outros agentes sociais similares — como a Pastoral da Criança da CNBB, por exemplo — , a necessidade de que esses Agentes orientem a população sobre o direito e a importância do registro civil, viabilizando a sua obtenção.

1.3. Organizar mutirões periódicos de registro civil (e fornecimento de outros documentos) por Estados da Federação, em parceria com entidades da sociedade, Governos Municipais e Estaduais.

1.4. Desenvolver campanha nacional de conscientização sobre o direito e a Importância do registro civil.

2. Saúde da Criança

2.1. Ampliar a cobertura dos Programas de Agentes Comunitários de Saúde (PACS) e Saúde da Família (PSF), apoiando iniciativas não-governamentais da mesma natureza.

2.2. Definir, a partir do Ministério da Saúde, alguns indicadores simples, confiáveis e de fácil coleta, sobre saúde e nutrição, que possam subsidiar os Governos Municipais e o trabalho de controle social dos Conselhos Municipais de Saúde e da Criança e do Adolescente, garantindo ampla divulgação das informações decorrentes através de programas como A Voz do Brasil, por exemplo.

2.3. Apoiar e fortalecer o Projeto de Redução da Mortalidade na Infância (PRMI), do Ministério da Saúde, articulando Governadores, Prefeitos, Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Saúde (CONASS), Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (CONASEMS), entidades profissionais (Sociedade de Pediatria, Enfermagem, Nutrição, Obstetrícia, etc.), Universidades, ONGS, movimentos sociais e meios de comunicação, dentre outros.

3. Educação

3.1. Criar um programa de Agentes Comunitários de Educação visando ao monitoramento e ao desenvolvimento de ações de aumento da escolaridade da população e a melhoria do desempenho escolar de crianças em particular.

3.2. Desenvolver ações locais de parceria governo/sociedade civil/empresariado que assegurem a permanência da criança na escola, viabilizando programas como acompanhamento escolar da criança, atividades socioeducativas no período complementar à escola, equipamentos na escola, bolsa-escola, entre outros.

3.3. Fortalecer, por meio de processos de aceleração de aprendizagem adequados, a correção do fluxo escolar, regularizando a relação idade cronológica / série escolar.

3.4. Articular apoios e iniciativas para viabilizar a montagem de programas de aceleração de aprendizagem nos municípios.

3.5. Apoiar a criação, nos municípios ou regiões, de centros permanentes para formação de educadores, que atendam às diferentes escolas da região e ofereçam recursos para o desenvolvimento profissional contínuo, reforçando programas para capacitação dos professores em geral e, em particular, na área rural.

3.6. Incentivar a criação de Conselhos Municipais de Educação que viabilizem a participação comunitária junto às instâncias de governo e às equipes de escola para análise da situação local, definição de metas e objetivos a serem atingidos, definição da colaboração mútua necessária, bem como definição e acompanhamento do uso dos recursos públicos para educação.

4. Trabalho

4.1. Promover gestões no sentido de que se agilize, no âmbito do Congresso Nacional, a tramitação da PEC nº 413, que visa eliminar o trabalho na faixa etária de 12 a 14 anos.

4.2. Envidar esforços para a agilização, no âmbito do Congresso Nacional, da regulamentação do artigo 68 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que contempla relações de trabalho envolvendo adolescentes (14 a 18 anos), com o objetivo de viabilizar a sua escolaridade.

4.3. Estimular a criação de mecanismos de complementação da renda familiar, tais como Vale Cidadania, com

exigência de contrapartida das famílias para retirada das crianças do trabalho e inserção na escola, por intermédio de ações de complementaridade das três esferas de governo e sociedade.

4.4. Apoiar a realização de acordos com setores empresariais e sindicais para a adoção de códigos de conduta — incluindo a questão da substituição de crianças trabalhadoras por adultos — dotados de sistemas de monitoramento independentes para a sua efetiva implementação e acompanhados de campanhas dirigidas ao público, a fim de que seu objetivo seja alcançado.

4.5. Promover um debate com a participação do GIFE, do SEBRAE, da FIESP, e de outros setores do comércio e da indústria, inclusive o MICT, o Ministério do Trabalho, etc., sobre o estágio profissionalizante.

5. Cultura, Esporte e Lazer

5.1. Incentivar a apresentação de projeto de lei que garanta o direito de toda criança e adolescente, até 14 anos [ou até 18 anos], mediante a apresentação de qualquer documento, ter meia entrada em eventos culturais e esportivos compatíveis com essa faixa etária.

5.2. Promover a realização de programas municipais integrados nas áreas da cultura, do esporte e do lazer, envolvendo todos os atores (escolas, universidades, clubes sociais e esportivos, organizações não-governamentais, grupos culturais, etc.), incentivando a realização de competições esportivas, corais, danças, contos infanto-juvenis, etc.

5.3. Desenvolver estratégias de envolvimento empresarial no apoio financeiro e material às iniciativas voltadas para a produção e consumo, por crianças e adolescentes, de bens artísticos e culturais — a exemplo da "Escola-Viva", no Ceará.

5.4. Apoiar o programa Esporte Solidário, visando à ampliação do seu alcance.

CAPÍTULO V

ALTERNATIVAS DE OCUPAÇÃO E RENDA

I. INTRODUÇÃO

A Quinta Rodada de Interlocução Política do Conselho da Comunidade Solidária é dedicada ao tema "Alternativas de Ocupação e Renda".

Não é nosso propósito tratar aqui das problemáticas mais gerais que envolvem as questões do emprego e da distribuição da renda, relacionadas ao crescimento econômico, a inserção das economias nacionais na nova ordem mundial que se configura com o processo de globalização e a seus fenômenos acompanhantes, como o chamado desemprego estrutural, a tendências, detectadas por alguns analistas, de mudanças no próprio padrão de desenvolvimento, que apontariam para uma sociedade no futuro não mais baseada no paradigma do trabalho ou na universalização do emprego.

Tampouco trataremos aqui dos problemas redistributivos clássicos, examinados freqüentemente no âmbito da macroeconomia em função de co-dependência à capacidade de atração de investimentos e de crescimento a taxas satisfatórias (*i.e.*, em geral acima das praticadas), e tendo como conseqüência lógica a elevação do PIB *per capita*.

Tais temas, conquanto da maior importância e relevância para uma abordagem teórica da questão, são bastante controversos, ou seja, comparecem em debate que está longe de produzir resultados em tomo dos quais os principais atores envolvidos consigam se pôr de acordo, ultrapassando, portanto, as possibilidades reais desta Rodada de Interlocução que tem como objetivo encontrar algumas soluções consensuais, de forma que Governo e Sociedade possam fazer convergir seus esforços a fim de construir alternativas viáveis e exeqüíveis no presente.

Optamos assim por concentrar nossa atenção na procura de alternativas de ocupação e de geração de renda que já possam ser implementadas, enquanto não se resolvem os macroproblemas do emprego e da distribuição da renda nos planos nacionais e mundial, considerando que a parcela da população brasileira que pode ser beneficiada eventualmente por este esforço também não pode ficar esperando, nem pelas grandes mudanças estruturais que, imagina-se, resolveriam de vez esses problemas, nem por um grande acordo entre os que ora divergem sobre os caminhos para se efetivarem tais mudanças.

Assim, o objetivo da presente Rodada de Interlocução Política está voltado para o lado prático, da descoberta de empreendimentos inovadores que, avaliados positivamente, possam ser replicados em escala mais ampla, criando oportunidades de trabalho e renda para indivíduos e famílias que hoje não conseguem prover suas necessidades básicas.

Focalizaremos, em especial, aquelas iniciativas, ainda incipientes, que têm revelado potencial na construção de caminhos inventivos, seja desenvolvendo novos programas de políticas públicas — não necessária nem exclusivamente estatais, mas que dependem do apoio governamental, da adoção de novos procedimentos legais e administrativos que estimulem, simplifiquem e agilizem, a formação de parcerias com o setor privado e o terceiro setor em prol da criação de novos postos de trabalho —, seja, por exemplo, experimentando alternativas de crédito popular, ou, ainda, contribuindo para gestar novos "modelos" socioprodutivos através e no interior de processos de desenvolvimento local integrado.

Há quem advirta para o fato de que as propostas surgidas em um processo de discussão que não incursione pelos determinantes do emprego na economia nacional serão necessariamente limitadas. Primeiro porque tenderão a apontar ações dirigidas a espaços subordinados ao comportamento mais geral do nível de atividade econômica, fundamentalmente a renda do setor não tipicamente capitalista (pequenos negócios, empresas familiares, trabalho autônomo, sem remuneração). Em segundo lugar porque correm o risco de se afastar de soluções mais definitivas de médio e longo prazos para a questão do emprego, pois tendem a não levar em

consideração as despesas dos setores tipicamente capitalistas (investimento, gasto público, endividamento, etc.).

Caberá aos interlocutores governamentais e sociais que participam deste processo de discussão avaliar se as soluções sugeridas são viáveis e aceitáveis, dos pontos de vista econômico e social, pesando inclusive em que medida a preservação de direitos conflita, ou não, com o imperativo ético, colocado tanto para o Estado quanto para a Sociedade, de oferecer novas oportunidades e novas condições para que milhões de pessoas possam dar os primeiros passos no sentido da sua emancipação ou, pelo menos, para sair dos patamares inaceitáveis de miséria e de pobreza em que ainda vivem atualmente.

Em princípio, o Conselho da Comunidade Solidária não esposa nenhuma proposta, seja de flexibilização ou muito menos de precarização de relações formais de trabalho, tampouco se alinha com a defesa de interesses setoriais ou corporativos; não se posiciona a favor ou contra esta ou aquela proposta genérica de distribuição ou redistribuição da renda, ora em debate na sociedade, nos parlamentos ou nos governos. *As propostas que serão examinadas nesta Quinta Rodada de Interlocução Política foram apresentadas pelos próprios Interlocutores* ao responderem as questões constantes de um Documento de Consulta enviado em 28 de julho de 1997 para:

- Antônio Kandir (Planejamento e Orçamento), Arlindo Porto (Agricultura e Abastecimento), Carlos César de Albuquerque (Saúde), Clóvis de Barros Carvalho (Casa Civil), Edson Arantes do Nascimento (Extraordinário dos Esportes), Iris Rezende Machado (Justiça), Paulo de Tarso Almeida Paiva (Trabalho), Paulo Renato de Souza (Educação e Desporto), Pedro Sampaio Malan (Fazenda), Raul Belens Jungmann Pinto (Extraordinário para a Política Fundiária) e Reinhold Stephanes (Previdência e Assistência Social) — *Ministros de Estado.*

- Almir de Souza Maia, Augusto Cesar Antunes de Franco, Carlos Alves Moura, Daniela Mercury de Almeida Póvoas, Denise Dourado Dora, Éfrem de Aguiar Maranhão, Gilberto Passos Gil Moreira, Horácio Lafer Piva, Joaquim de Arruda Falcão Neto, Manoel Dantas Barreto Filho, Maria

de Nazaré Oliveira Imbiriba Mitschein, Maria do Carmo Brant de Carvalho, Miguel Darcy de Oliveira, Pedro Moreira Salles, Dom Raymundo Damasceno Assis, Regina Blois Duarte, Romeu Padilha de Figueiredo, Rubem César Fernandes, Ruth Correia Leite Cardoso (Presidente do Conselho), Sônia Miriam Draibe, Viviane Senna Lalli — *Conselheiros e Conselheiras da Sociedade Civil da Comunidade Solidária.*

- Anna Maria Tibúrcio Medeiros Pelianno — *Secretária-Executiva do Programa Comunidade Solidária.*
- Vilmar Evangelista Faria — *Secretário de Coordenação da Câmara de Política Social do Governo.*
- *E mais 33 interlocutores especialmente convidados para a Quinta Rodada de Interlocução Política:*
- Agop Kayayan — Representante do UNICEF no Brasil.
- Beatriz Azeredo — Superintendente da Área de Desenvolvimento Regional e Social do BNDES.
- Byron Costa de Queiroz — Presidente do Banco do Nordeste do Brasil S.A.
- Caio Márcio da Silveira — Diretor do Núcleo de Assessoria, Planejamento e Pesquisa (NAPP).
- Carlos Alberto D'Oliveira — Superintendente Geral do IBAM.
- Carlos Alberto Ramos — Professor da UnB.
- Celso Alves da Cruz — Diretor da FINEP.
- Christof Kaüchemann — Diretor da Agência da GTZ no Brasil.
- Daniel Andrade Ribeiro de Oliveira — Secretário de Políticas de Emprego e Salário do Ministério do Trabalho.
- Dyrso Alves de Faria — Diretor-Presidente da Cooperativa de Crédito de Mirassol de Responsabilidade Ltda.

- Fernando Rodrigues Catão — Secretário Especial de Políticas Regionais do Ministério do Planejamento e Orçamento.
- Flávio Camargo Schuch — Diretor da Ágora.
- Franklin Dias Coelho — Consultor do SERE.
- Heloisa Helena Silva de Oliveira — Superintendente Executiva da Unidade de Negócios com o Governo do Banco do Brasil.
- Heraldo Eduardo Rocha — Presidente do FUNSET.
- Herbert de Souza — Coordenador-Geral do IBASE († 9/8/97).
- Isabel Pereira de Souza — Diretora da Caixa Econômica Federal.
- Ivan Guimarães — Secretário-Adjunto do Trabalho do GDF.
- João Carlos Alexim — Diretor da OIT.
- José Eduardo Utzig — Presidente do Conselho de Administração do Portosol.
- Ladislau Dowbor — Professor da PUC/SP.
- Maria Cristina Cacciamali — Professora da USP.
- Milton Seligmann — Presidente do INCRA.
- Murilo Xavier Flores — Secretário de Desenvolvimento Rural do Ministério da Agricultura e do Abastecimento e Gerente do PRONAF.
- Nassim Gabriel Mehedeff — Secretário de Formação e Desenvolvimento Profissional do Ministério do Trabalho.
- Pedro Cláudio Cunca Bocayuva Cunha — Diretor da FASE.
- Pio Guerra Júnior — Presidente do Conselho Deliberativo do SEBRAE.

- Rejane Janowitzer — Gerente Executiva do Banco da Mulher.
- Ricardo Paes de Barros — Pesquisador do IPEA.
- Sérgio Eduardo Arbulu de Mendonça — Diretor do DIEESE.
- Tânia Zapata — Coordenadora do Projeto Banco do Nordeste/PNUD.
- Urandi Flores Boppre — Presidente das Empresas Comunitárias de Santa Catarina.
- Valdi Araújo Dantas — Diretor-Executivo da FENAPE.

II. OS CONSENSOS GERAIS

1. Geração de Alternativas de Ocupação

Consenso geral

A questão do desemprego não poderá ser adequadamente enfrentada sem uma sinergia entre iniciativas do Estado, do Mercado e da Sociedade Civil, envolvendo inclusive a implementação de políticas governamentais de emprego e o surgimento de diversas alternativas de ocupação externas à esfera estatal, quer no âmbito do setor privado, quer no âmbito do chamado Terceiro Setor.

Em primeiro lugar cabe esclarecer que o que chamamos de Terceiro Setor refere-se a um âmbito social não-governamental e não-lucrativo que coexiste hoje com o Estado e com o Mercado — que constituem o Primeiro e o Segundo Setores ou vice-versa —, mobilizando um volume crescente de recursos e energias para projetos de desenvolvimento social a partir de iniciativas privadas com sentido público. Observa-se ultimamente que o protagonismo dos cidadãos e de suas organizações tem rompido a velha dicotomia entre público e privado, na qual o público era sinônimo de estatal e privado de empresarial. A expansão do Terceiro Setor dá então origem a uma esfera pública não-estatal. Este esclarecimento se faz necessário porquanto várias pessoas ainda confundem, em virtude da homonímia, o Terceiro Setor com o chamado setor terciário da economia, enquanto que outras não chegaram a considerar a possibilidade de que muitas das ações empreendidas por grupos privados, porém sem fins lucrativos, possam ter um caráter público.

Não há consenso sobre quais devem ser os papéis do Estado, do Mercado e do Terceiro Setor no enfrentamento do problema do desemprego. Entretanto, parece haver consenso que, diante da crise atual, as contribuições desses três setores devem ser consideradas. Sustenta-se, nesse sentido, que a realidade presente exige e até mesmo estimula a forte parceria entre os três setores na alavancagem econômica do emprego e na abertura de fronteiras alternativas de ocupações, na capacitação da força de trabalho e na própria contratação, não sendo possível estabelecer uma fronteira muito nítida entre Estado, Mercado e Terceiro Setor, como se lhes coubessem especializações radicais.

Assim, quanto ao papel do Estado, existem aqueles que advogam ser impossível imaginar o combate ao desemprego sem a sua presença destacada. Argumenta-se então que o setor formal do Mercado não se dirige fundamentalmente pelo emprego de mão-de-obra, a não ser em condições e funções em que o uso dessa mão-de-obra mostra ser absolutamente indispensável para a obtenção de uma taxa de retorno superior aos recursos inicialmente aplicados na atividade econômica. No momento atual, de contingenciamento das oportunidades de crescimento econômico sustentado, de mudanças tecnológicas nos modos de gestão da produção e da organização do trabalho, a simples aposta na promoção elevada de emprego pelo setor tipicamente capitalista, tal qual ele existe hoje, pode ser um equívoco sem mudanças maiores nas políticas macroeconômicas e na forma de inserção na economia internacional.

Há quem defenda que, para além de um papel de implementador de políticas compensatórias para corrigir as falhas do Mercado, coloca-se hoje a questão de um novo papel político de um Estado empreendedor, no campo da construção de redes econômicas, políticas e sociais, a fim de favorecer a consecução de ações integradas de desenvolvimento. Para esses setores, o Estado tem o papel fundamental, por exemplo, de promover e apoiar as iniciativas locais endógenas, visando à inserção competitiva das comunidade locais no mercado, sobretudo em relação aos pequenos produtores, trabalhadores autônomos, pequenas empresas e suas organizações. Seja no reordenamento de procedimentos legais e administrativos, seja no provimento de serviços públicos tradicionais e não-tradicionais, ou na articulação de parcerias, compete ao Estado a construção de uma nova relação Estado-Sociedade que

venha a inserir economicamente grande parte da população nos circuitos de produção e consumo.

Mesmo os que atribuem ao Estado a responsabilidade pela elaboração e o gerenciamento de políticas de geração de emprego, reconhecem que a capacidade de geração de empregos por parte do Estado encontra-se em clara crise, não sendo nada prudente apostar mudança de tal quadro no curto e médio prazos.

Acreditam alguns que a geração de emprego e renda em economias modernas é função primordial do Mercado, cabendo ao Estado suprir suas deficiências e distorções, aliado complementarmente ao Terceiro Setor. Todavia, diante do fato de que o Mercado não tem conseguido resolver o problema do desemprego, quando deixado funcionar livremente, não se pode apontá-lo como único responsável pelo suprimento de postos de trabalho, devendo suas falhas ser compensadas pelo setor público. Nesse sentido, parecer estar relativamente generalizado o ponto de vista segundo o qual o Estado deve atuar como promotor e facilitador, fomecendo instrumentos, regulando e incentivando ações nos três níveis de governo e na sociedade civil, com vistas ao fomento à geração de ocupação produtiva, desde a concessão de linhas de crédito, com juros abaixo dos praticados pelo mercado, até o incentivo ao desenvolvimento de setores com grande potencial de geração de emprego, cabendo-lhe ainda importante papel no que se refere ao aumento da escolaridade básica geral e da educação profissional.

Outros apontam que um dos aspectos centrais da intervenção do Estado é a reconstrução do padrão de financiamento de atividades intensivas em mão-de-obra, como é o caso da habitação e do saneamento, com aproveitamento máximo das possibilidades existentes de atração de capitais privados. Um aspecto relevante da atuação do Estado — ao que parece plenamente consensual — diz respeito ao apoio a micro e pequenas empresas, que se defrontam com obstáculos para ter acesso a crédito, por conta da dificuldade de ofertar as garantias exigidas pelas instituições financeiras.

Em suma, aponta-se como papel do Estado, no enfrentamento do problema do desemprego, o de promover:

- políticas de investimentos nas áreas dotadas de alto potencial empregador, tais como infra-estrutura e a área social;
- apoio técnico e financeiro aos setores intensivos em trabalho;
- mecanismos de incentivo, financiamento e apoio técnico às micro, pequenas e médias empresas;
- programas de formação e qualificação da mão-de-obra destinados tanto a aumentar a empregabilidade nos setores expostos à competição internacional, quanto a elevar aos níveis mínimos exigidos dos mercados domésticos a capacitação dos segmentos vulneráveis, excluídos, da população;
- educação básica de qualidade e atualizada às necessidades do mercado;
- revisão da legislação trabalhista, com vistas a flexibilizar contratações e demissões e permitir alternativas a vínculos trabalhistas permanentes;
- investimentos que atenuem condições precárias de vida e, ao mesmo tempo, propiciem localmente condições estimuladoras de criação de atividades econômicas;
- estímulo e apoio às iniciativas comunitárias e da sociedade civil engajadas, de alguma forma, em projetos de criação de empregos e ocupações produtivas;
- elaboração e financiamento de estudos e pesquisas sobre o tema, identificando áreas críticas; e
- atuação em situações emergenciais, criando ou dando condições para a criação de frentes massivas de trabalho.

Caberia ainda ao Estado, segundo alguns atores, implementar um conjunto de políticas ativas e compensatórias de emprego, mediante medidas direcionadas a:

- redução da oferta de mão-de-obra (eliminação do trabalho infantil, incompatibilidade entre beneficiários da pre-

vidência social e sua manutenção como população economicamente ativa);
- ampliação da quantidade de vagas ainda que para o mesmo nível de atividade econômica (redução da jornada de trabalho, restrições ao uso de horas extraordinárias, esquemas de pré-aposentadorias, sistemas de bolsa-escola, programas de solidariedade);
- melhoria da qualidade dos empregos existentes por meio da racionalização e coordenação dos esquemas de valorização do capital humano (educação formal, sistema "S", recursos FAT e das empresas), de maior compromisso das empresas com o treinamento (estágios), de fiscalização pública do cumprimento da legislação social e trabalhista, benefícios aos empregadores e fortalecimento dos atores sociais; e
- elevação da qualidade no tratamento social aos desempregados, com a reforma do sistema de seguro-desemprego — que trata do desempregado como algo homogêneo, sem definição distinta de recursos, de critérios de gênero, de importância na estrutura familiar, de qualificação, e de implementação de um sistema público de emprego (intermediação, formação e educação profissional e benefícios sociais).

Defende-se também que o Estado deveria adotar um conjunto de medidas de forte impacto no curto e médio prazos, tais como:

- articular, a partir de um mesmo organismo governamental, ações de estímulo à geração de renda junto ao setor informal e microempresarial — basicamente ações de crédito, qualificação profissional, assistência técnica e acesso ao mercado;
- incentivar o turismo, tanto nacional quanto internacional, considerando que os investimentos estatais no setor são ridículos em relação à potencialidade que temos;
- acelerar a reforma agrária, assentando milhões de pessoas que podem produzir alimento e mesmo produtos para

o mercado, com programas de verticalização da agricultura;

- adotar um sistema de parcerias com o Terceiro Setor, para melhorar e ampliar os serviços sociais — de assistência, saúde, educação, entre outros — dirigidos às camadas mais carentes da população;
- desenvolver sistemas de parcerias com cooperativas e associações de moradores na área da construção civil, nos quais, por exemplo, o governo poderia entrar com o material de construção subsidiado, e os interessados, com a mão-de-obra; e
- adotar nacionalmente programas de reforço da renda mínima familiar — nos municíplos mais pobres, com encargo direto para o governo federal, nos municípios médios, somente com subsídio e, nos mais ricos, apenas estimulando a sua implementação.

Em geral os que propõem medidas como essas reconhecem o esgotamento do modelo de geração de empregos vigente no Brasil, mas acreditam que o país tem ampla margem para gerar ocupação e renda a partir de demandas básicas do mercado interno ainda não atendidas para grande parte da população.

Por último, há quem defenda que se deva combinar políticas de renda com políticas ativas de emprego e de desenvolvimento local, o que exige prioridade na construção de representações e controle tripartite, política de alfabetização em massa, distribuição de terras, introdução de novos sistemas de produção, apoio às redes de associativismo e cooperativismo popular, pactos e negociações regionais e setoriais, estímulo à capacitação associativa e microempreendedora, etc.

Quanto ao papel do Mercado no enfrentamento do problema do desemprego, as opiniões também se dividem. Alguns sustentam que o Mercado vem de fato gerando postos de trabalho no Brasil. Apontam-se evidências matemáticas nesse sentido. Em média o Brasil foi capaz de aumentar em 2,6% ao ano sua população ocupada nos últimos 10 anos, passando de 55,4 milhões em 1986 para 69,6 milhões em 1995 — um aumento de 25,6% no período. Por sua vez, a população economicamente ativa também aumentou substancialmente, de 56,8 milhões em 1986 para 74,1 milhões em 1995 — cerca de 30,4%. Essa maior participação da força de trabalho foi absorvida sem aumento da taxa de desemprego aberto. O surpreendente nos números referentes à quantidade de postos de trabalho gerados no Brasil desde 1986 é que a economia brasileira cresceu muito pouco ao longo do período — em tomo de 1,9% ao ano em média. Conclui-se, portanto, que a economia brasileira ao longo desse tempo só foi capaz de gerar tantos novos postos de trabalho em virtude da precariedade de muitos deles.

Contesta-se, assim, a afirmação de que no Brasil as taxas de crescimento econômico não têm sido capazes de assegurar, por si só, a criação e a manutenção de postos de trabalho em quantidade satisfatória para absorver a crescente oferta de trabalho, pois as taxas de desemprego aberto não mostram tendência crescente no período recente (1993-1997), o que sugere que o crescimento econômico conseguiu garantir a criação e manutenção de postos de trabalho.

Segundo esse ponto de vista, o problema do Brasil não é a taxa de desemprego aberto, que situa-se entre 5 e 6% (PME-IBGE), mas o rendimento muito reduzido que os pobres obtêm do trabalho, tornando-os extremamente vulneráveis. Portanto, a questão central não seria a de criar postos de trabalho, e sim a de elevar a qualidade dos postos de trabalho, elevando os rendimentos, a produtividade, etc.

Para corroborar a afirmação de que no Brasil o problema de geração de novos postos de trabalho não é quantitativo, mas qualitativo, apresenta-se o dado de que na década de 80 foram gerados 16 milhões de postos de trabalho, em grande parte no terciário e no informal, concentrador de empregos precários (sem carteira de trabalho assinada, sem expectativa de ascensão, sem proteção social, além de baixos salários) — um setor que tem se mostrado atraente aos trabalhadores pouco qualificados, uma vez que não exige altos investimentos em capital humano e experiência, atributos valorizados pelo mercado formal.

O segmento de serviços já é o maior empregador na Grande São Paulo, por exemplo, ultrapassando 50% do total dos empre-

gos. Diz-se, por isso, que o perigo está nas atividades terciárias, concentrando substancial parte da informalização observada na população ocupada, aumentando a precarização do emprego, a concorrência desleal e a perda de arrecadação.

Em contrapartida, atribui-se em geral ao Mercado o papel de simples indicador das ações a serem realizadas no combate ao desemprego e o de sinalizador e de alocador de recursos em novas áreas e segmentos da economia, respondendo às oportunidades criadas que representem possibilidades de expansão e gerando empregos como subproduto da busca da maximização do lucro. É fato que o Mercado sempre foi o tradicional responsável pela oferta de emprego em função direta das taxas de crescimento econômico. Nos últimos anos, porém, devido a imposições de natureza tecnológica, as possibilidades do crescimento da oferta de emprego deixaram de ser diretamente correlacionadas ao crescimento puro e simples das principais variáveis macroeconômicas. Limitou-se, assim, o papel do Mercado — capaz de absorver boa parte dos contingentes mais habilitados, mas não as enormes massas urbanas menos treinadas.

Há, todavia, uma parte do Mercado, constituída pelas pequenas e microempresas, que, segundo algumas avaliações, emprega no Brasil cerca de 70% da mão-de-obra economicamente ativa, apresentando um grande potencial de crescimento, exigindo do Estado, entretanto, o apoio e o fomento do desenvolvimento do setor, seja mediante simplificação e desburocratização dos procedimentos para registro comercial, ou mecanismos que aliviem a carga tributária e laboral sobre o setor.

O papel do Terceiro Setor no enfrentamento do problema do desemprego tem se revelado cada vez mais importante. Nos Estados Unidos o percentual de geração de emprego remunerado no Terceiro Setor tem sido muito superior ao dos setores governamental e privado. O valor anual do trabalho voluntário articulado pelo Terceiro Setor, correspondente a 15,2 bilhões de horas anuais, está estimado em US$ 176 bilhões e equivale ao emprego em tempo integral de 9 milhões de empregados.

Alguns afirmam que cabe ao Terceiro Setor desempenhar o papel que o Mercado não quer e que o Estado não consegue, conformando o que se poderia chamar de um setor público não-estatal.

Fala-se de atividades produtivas e comerciais comunitárias e vicinais, tais como a agricultura natural, o artesanato, o microcrédito. Diz-se que caberá a este setor, pela sua capacidade técnica e estreita relação com as comunidades, desenvolver programas de capacitação de gestores e empreendedores populares, bem como as tecnologias apropriadas que lhes servirão de apoio.

Com efeito, advoga-se que as instituições do Terceiro Setor, como as ONG, emergidas da sociedade civil, podem ser mais flexíveis e criativas quanto a programas de trabalho, metodologias de criação de emprego e renda e aproveitamento de potencialidades econômicas em grupos ou comunidades. Suas ligações internacionais possibilitam trocas de "saberes" específicos entre países, grupos solidários e minorias, que lhes possibilitam atuar como elementos de pressão muito eficientes e respeitados. Além disso, suas equipes estão acostumadas a executar atividades *in loco*, junto às comunidades, prestando assistência técnica à população-alvo, apoiando processos de organização e associação, e realizando ou induzindo a realização de pesquisas, estudos, treinamentos e assessoramentos relativos a empreendimentos criadores de postos de trabalho. Seu papel revela-se também fundamental na ampliação dos serviços sociais básicos de responsabilidade pública, assim como nas áreas de cultura, ciência, meio ambiente e desenvolvimento local.

As experiências de operacionalização direta pelo Estado das políticas voltadas para a geração de emprego e renda demonstram claramente que o Estado e seus entes movem-se de forma muito lenta e onerosa. Por englobar entidades e segmentos da sociedade civil e possuir recursos com maior flexibilidade de uso, o Terceiro Setor reúne condições de apresentar respostas mais rápidas e criativas, sobretudo para problemas localizados.

Dada a crise fiscal do Estado e sua incapacidade de enfrentar isoladamente todos os problemas sociais que se avolumaram ao longo dos anos, o setor público não-estatal e as organizações não-governamentais que dele fazem parte aparecem, neste momento, em virtude da sua capilaridade e inserção em atividades e comunidades específicas, como atores relevantes, transformando-se em parceiros importantes do Estado nas iniciativas voltadas à geração de emprego e renda, também reduzindo custos e aumentando a eficácia das ações.

Além disso, o Terceiro Setor acaba cumprindo um papel complementar ao do Estado e ao do Mercado, gerando um espaço de mediação e de construção de pactos, abrindo campo para a atuação de instituições organizadoras, constituidoras e legitimadoras de um processo de integração dos atores sociais que se defrontam com o problema do desemprego.

2. Setor Informal

Consenso geral

Face a sua magnitude e capacidade de gerar ocupações, o setor informal deve ser reconhecido como alvo de políticas públicas, sem que se exija como pré-requisito sua formalização dentro do marco regulatório atual. Porém, essas políticas públicas devem criar condições favoráveis à sua formalização, dentro de um novo marco legal.

O setor informal é hoje uma realidade que não pode mais ser desconsiderada: representa mais da metade da População Economicamente Ativa (PEA) e a tendência é a de seu crescimento cada vez maior. Com efeito, a diminuição do emprego formal no setor industrial não é acompanhada de um aumento, na mesma proporção, nos setores primário e terciário, uma vez que esses setores não estão em condições de absorver este contingente que se desloca. Por tais motivos, é absoluto consenso que o setor informal deve ser alvo de políticas públicas.

Também há consenso quanto à necessidade de se criar um novo marco legal que estimule a formalização. Entretanto, são vários os caminhos propostos, assim também como são múltiplos os entendimentos sobre os conceitos de formal e informal. Considera-se, para todos os efeitos, que o conceito de informal aqui utilizado não engloba atividades marginais e criminais, como, por exemplo, jogos ilegais, tráfico de drogas e de armas.

Nesse sentido, para alguns o crescimento do mercado informal é um processo de "perda competitiva". Os trabalhadores perdem benefícios com a precarização, as empresas que cumprem

todas as exigências enfrentam concorrência desleal e o governo deixa de arrecadar impostos. Por sua própria natureza, o mercado informal é um incentivo à corrupção, abalando a credibilidade do mercado formal e das instituições públicas. Cria, também, uma massa de trabalhadores precários e inseguros. Ressalta-se, ainda, que a manutenção no longo prazo da previdência social será ameaçada caso persista a tendência atual de informalização crescente do mercado de trabalho.

Defende-se que o Estado deve cumprir um papel estratégico na coordenação de políticas de geração de emprego e renda. E que essas políticas devem contemplar também o setor informal, de modo a que seja simultaneamente protegido e estimulado ao melhor aproveitamento das novas oportunidades abertas no espaço econômico global. Assim, as medidas deveriam: a) propiciar ambientes regulatórios atrativos; b) ampliar o acesso ao crédito, às novas qualificações, à tecnologia e aos mercados mais dinâmicos; e c) promover novas formas de proteção social e do trabalho.

Para alguns setores, o termo "informal" é cada vez menos adequado para designar um mercado que representa mais da metade da PEA e que mostra vínculos de absoluta funcionalidade com o chamado "formal", definido este a partir de um critério restrito de carteira profissional assinada. Muito pouco conhecido, o "informal" designa um conjunto altamente heterogêneo, que não pode ser reduzido ao conceito limitado de precário. Nesse sentido, recomenda-se a elaboração de estudos que permitam apreender melhor essa realidade de sorte a implementar políticas mais específicas e diferenciadas.

Afirma-se que a informalização aparece como um componente do processo de modernização, o que significa dizer que sua proliferação vem se dando, também, nos períodos de maior crescimento do produto. Acrescenta-se, ainda, que informalidade não significa necessariamente trabalho e condições de vida qualitativamente inferiores *vis-à-vis* o emprego formal.

Sustenta-se que a formalização não é uma meta em si mesma, indicativa de sucesso de programas de geração de trabalho e renda. A medida de sucesso mais realista é a permanência no negócio, a geração de empregos novos ou a melhor reestruturação familiar em torno do pequeno empreendimento.

Contudo, há consenso sobre a orientação de que as políticas públicas devem criar condições favoráveis à formalização do setor informal, desde que sob um marco jurídico adequado à sua natureza. Propõe-se, pois, a desburocratização dos processos administrativos para equacionar as empresas que estejam em situação irregular e a redução da carga tributária. Sustenta-se que as isenções fiscais para as micro e pequenas empresas poderiam legalizar de 4 a 5 milhões de empregos — cada microempresa emprega, em média, 4,5 funcionários. Propõe-se, também, a simplificação dos impostos à imagem do "Simples", uma vez que alargando a base tributária presume-se que, se não imediatamente, pelo menos depois de algum tempo, aumente a arrecadação.

Defende-se o incentivo a outras formas de formalização, além da carteira assinada: cooperativas, microempresas, registro de autônomo, associação de produtores, dentre outras. Acredita-se que um bom caminho seja subsidiar o crédito para o pequeno empreendedor com acompanhamento técnico que estimule a formalização na medida de suas possibilidades. O ideal, dizem alguns, é que os negócios cresçam, se consolidem e se formalizem.

Afirma-se que projetos de intermediação de mão-de-obra autônoma (serviços domésticos e consertos) acompanhados de treinamento, supervisão e assistência social, podem aumentar de forma significativa a empregabilidade dos autônomos, e estabelecer um ceto padrão referencial no mercado. Ressalta-se que esse tipo de atividade serve principalmente para gerar oportunidades para mulheres de baixa renda.

Finalmente, sugere-se buscar modelos que possibilitem a participação do setor informal nas diversas instâncias de decisão política de geração de emprego e renda: CODEFAT e Comissões Estaduais e Municipais de Emprego, por exemplo.

3. Legislação

Consenso geral

Faz-se necessário introduzir mudanças na legislação orientadas no sentido de favorecer a ampliação e estimular o surgimento de oportunidades de ocupação, desonerando as estruturas de custos que envolvem as iniciativas de geração de trabalho e renda.

É consenso que o marco regulatório do mercado de trabalho deve passar por alterações de sorte a adequá-lo às mudanças que o país e o mundo vêm experimentando.

Entretanto, existem divergências quanto ao teor dessas alterações. Por esse motivo, alguns defendem a promoção de discussões e estudos mais aprofundados sobre o assunto, para que se possa verificar em que aspectos há real necessidade de alterações na legislação vigente de sorte a, efetivamente, viabilizar o aumento do número de empregos.

Para alguns setores, as mudanças na legislação propostas pelo Governo Federal, no sentido de flexibilizar o mercado de trabalho, causarão mais desemprego. Afirmam esses setores que o mercado de trabalho no Brasil já é extremamente flexível, sem necessidade de novas concessões. Alerta-se para o fato de que alterações no quadro legal podem significar mais uma penalidade à população trabalhadora e um retrocesso no desenvolvimento social.

Considera-se, entretanto, que ainda que o marco regulatório do mercado de trabalho devesse passar por reformas necessárias (democratização do sistema de relações de trabalho, representação por local de trabalho, nova organização de representação de interesses), toma-se difícil sustentar que medidas orientadas para a flexibilização dos contratos de trabalho — tomando-os ainda mais flexíveis do que já são — e para redução do custo de mão-de-obra — tomando-o ainda mais baixo do que já é — possam elevar o nível de emprego. Sem ampliar as possibilidades de estímulo ao emprego regular, as alterações na legislação trabalhista, dependendo de como forem realizadas, podem implicar maior precarização das ocupações e condições de trabalho existentes. Deve-se, por isso, manter um afastamento da disjuntiva: desemprego ou precarização

dos postos de trabalho. As alterações necessárias na legislação trabalhista deveriam ser realizadas conjuntamente com a reforma do sistema de relações de trabalho e a reforma fiscal.

Em contrapartida, vários setores defendem a flexibilização da legislação trabalhista para reduzir os encargos de contratação de sorte a propiciar maior absorção de trabalhadores. Essa flexibilização também pode oferecer alternativas de proteção e formalização — mediante contratos coletivos e temporários, por exemplo — a grande parte dos trabalhadores que hoje se inserem no mercado sem qualquer cobertura legal.

Para alguns, o grande desafio, no sentido da eqüidade, é combinar adequadamente a preservação dos direitos do trabalho, a redução dos custos e a flexibilização dos contratos.

Ressalte-se que experiências internacionais deveriam servir de estímulo e orientação: os exemplos da Europa e dos Estados Unidos são bastante eloqüentes. Com regras rígidas, o desemprego toma-se catastrófico; com regras flexíveis, ele é administrável.

Como medidas defende-se a flexibilização da carga horária, cortes de horas-extras, horário flexível ou, ainda, diminuição da jornada de trabalho. Entretanto, essa última medida não se apresenta como consenso. Com efeito, para alguns setores a redução da jornada de trabalho é uma alternativa de eficiência duvidosa, uma vez que pode acarretar aumento do custo, diminuindo a competitividade das empresas brasileiras. O Japão e a Alemanha, que reduziram a jornada no passado, estão hoje discutindo o aumento da carga horária.

Advoga-se também a necessidade de diminuir os custos trabalhistas: encargos sociais, custos de desligamento dos empregados, auxílios (salário-família e salário-educação) e, inclusive, a contribuição sindical, dentre outros. Uns defendem a redução dos encargos sociais sobre a folha de pagamentos. Outros, uma reforma fiscal que encare de frente a questão da tributação sobre a folha de salários. Alguns chegam a propor que o cálculo dos encargos seja feito sobre o faturamento ou sobre o lucro líquido ou, ainda, sobre o valor agregado.

De qualquer modo, essas mudanças na legislação conduzirão à introdução, no mercado de trabalho, de novos tipos de contratos. Nesse sentido, muitos consideram que a área mais promissora com relação a mudanças na legislação trabalhista concentra-se em medidas que ampliem o espaço de negociação entre as partes, conferindo-lhes maior autonomia. Modificações nessa direção poderiam ter impacto positivo sobre o emprego porque ampliam a possibilidade de que essa variável venha a ser parte fundamental nos acordos e convenções coletivas.

No que se refere aos micro e pequenos empreendimentos, reivindica-se um tratamento especial, assegurando-lhes, por exemplo, subsídios governamentais.

Para alguns setores toma-se premente a estruturação de uma política nacional a partir de uma agenda temática que exija uma reorganização institucional, desde o campo normativo financeiro até as possibilidades de fomento às novas formas de associativismo empresarial. Uma rede associativa pode ser conceituada como um grupo de firmas que cooperam e colaboram para complementar certos objetivos e obter certos resultados, que não poderiam ser alcançados de maneira individual, de forma eficiente e a um custo competitivo e financiável por cada uma das empresas *per se*. Desse modo, o debate no campo de trabalho e renda está colocado na constituição de novas relações econômicas e sociais que surgem nesse cenário. Significa, pelo lado do trabalho, a constituição de um sistema público de trabalho e renda descentralizado e articulado às demandas do desenvolvimento econômico local.

Considerando que as micro e pequenas empresas são um setor fundamental na geração de emprego e renda, muitos defendem alterações na Carta Magna de sorte a potencializá-lo, como as seguintes: a) exclusão do piso salarial para trabalhadores de microempresas e empresas de pequeno porte; b) possibilidade de celebração de acordo individual de trabalho quanto à duração da jornada de trabalho quando o empregador for microempresa e empresa de pequeno porte; c) exclusão das microempresas e empresas de pequeno porte do reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho; e d) equiparação à categoria dos trabalhadores domésticos dos trabalhadores de microempresa com até cinco empregados, assegurando a estes participação no Fundo de Garantia de Tempo de Serviço - FGTS.

4. Educação e Formação Profissional

Consenso geral

É necessário diminuir a defasagem entre a educação formal e profissional da população e o desenvolvimento tecnológico implantado no país.

É consenso que a educação fundamental deve ser uma prioridade nacional de modo a propiciar uma escola de qualidade para todos. Ao não fazer isso, a dualização social tenderá a crescer, com os segmentos mais aquinhoados do país se beneficiando de uma formação escolar de qualidade para seus filhos enquanto o restante da população ficará completamente à margem do desenvolvimento tecnológico.

Alguns consideram, inclusive, que a defasagem entre a educação formal e as necessidades da revolução tecnológica em curso não pode ser superada na atual geração. Isso porque a educação básica deve ser ofertada na idade correta. Esforços posteriores cumprem um papel essencial, mas nunca permitirão aos cidadãos que dele houverem usufruído igualarem-se àqueles que cursaram o ensino fundamental na idade adequada. Portanto, faz-se necessário aumentar o número médio de anos de escolarização de nossa população, adotando medidas como a bolsa-escola, e, principalmente, melhorar a qualidade do ensino, o que passa, dentre outras coisas, pelo aumento dos salários dos professores.

Outros setores sugerem adequar a educação às realidades da cada região, propiciando a interação entre educação e cultura, até porque considera-se que a participação da tecnologia nos processos produtivos representa, antes de mais nada, uma mudança cultural.

Propoe-se, ainda, efetuar uma ampla reforma curricular de forma a modernizar o processo de ensino, tornando-o mais atrativo e adequado às novas exigências do mercado de trabalho.

No que se refere à qualidade do ensino de primeiro e segundo graus, aponta-se para um conjunto mínimo necessário de conhecimentos: conceitos básicos de matemática — para entender gráficos e relações de causa e efeito —, competência em leitura, compreensão e redação de textos, desenvolvimento da capacidade de trabalhar em grupos, prática de apresentações ou capacidade de falar em público, e habilidade no uso de computadores. Ou seja, considera-se que "a boa escola de primeiro e segundo graus" é aquela: com bons e qualificados professores; bem equipada em material pedagógico e de telecomunicações; que logre incorporar a aprendizagem da informática no seu currículo; que seja dotada de modernas e competentes formas de gestão; que conte com a participação ativa dos pais; e que mantenha uma viva relação com a comunidade próxima. É essa a escola que prepara o cidadão e a mão-de-obra educada do futuro.

Na área do ensino técnico, a reforma também deve ser contemplada. Alguns estimam que, dadas as dimensões do país e as perspectivas da economia brasileira, prevê-se uma demanda futura de cerca de 250 mil novos técnicos por ano, em proporção semelhante ao que acontece na Alemanha e em outros países inscritos no cenário da economia moderna e industrializada. Isso requeria a existência de, pelo menos, um milhão de alunos cursando escolas técnicas. Entretanto, atualmente, menos de cem mil estudantes estão matriculados no sistema federal, sendo que a grande maioria desses alunos origina-se das classes médias e está, mais do que procurando uma via de acesso ao mercado de trabalho, buscando uma boa preparação para os vestibulares. Portanto, sugere-se separar formalmente o ensino técnico do ensino regular de segundo grau. Acredita-se que a primeira conseqüência dessa medida será um aumento imediato do número de vagas — cerca de 50% em um primeiro momento — na parte especificamente técnica para os alunos efetivamente interessados em se preparar para o mercado de trabalho.

No plano da capacitação para o trabalho, é consenso que devem ser ampliadas e intensificadas as ações no sentido de melhorar a qualidade e a adequação da oferta de cursos de formação profissional e de oportunidades de estágio de modo a atender as demandas dos segmentos diferenciados da força de trabalho. Nesse sentido, os programas de capacitação profissional devem nortear-se

pelo princípio da descentralização e devem adotar um caráter setorial, regional ou mesmo local que favoreça o desenvolvimento de tecnologias próprias, voltadas para a "vocação" percebida no ambiente escolhido. Vários setores reconhecem o esforço desenvolvido pelo Plano Nacional de Formação Profissional (PLANFOR), implementado no âmbito do Ministério do Trabalho.

Defende-se que os cursos de capacitação sejam curtos e compatíveis com a dinâmica de vida de seus alunos, pagando bolsas de estudos durante o curso, se necessário. Essas ações de educação profissional devem atingir o conjunto da População Economicamente Ativa (PEA), de forma a minimizar a defasagem entre os empregados e o ritmo de modernização produtiva, assim como atender aos desempregados. É preciso, também, que os cursos profissionais sejam articulados com os perfis demandados pelo mercado, identificados por pesquisas regionais e, se possível, locais. Isso remete à discussão sobre o papel do Sistema "S".

Alguns recomendam que os programas de teinamento vinculem empresas a escolas. Outros destacam a necessidade de promover uma especial atenção para determinados segmentos da força de trabalho, quais sejam: trabalhadores empregados com baixa escolaridade, trabalhadores empregados com baixa (ou anacrônica) qualificação; jovens trabalhadores que estudam à noite; e jovens de 14 a 25 anos desempregados, não-empregados, sem escolarização e nenhuma habilitação. Preconiza-se a adoção da metodologia de capacitação massiva para organização das comunidades, gerando ocupações produtivas e potencializando os projetos de combate à pobreza e de desenvolvimento regional e comunitário.

Sugere-se disseminar a informática como ferramenta auxiliar de todas as disciplinas envolvidas nos cursos: a informática deve ser tratada não como disciplina propriamente dita, mas como instrumento dentro do contexto de qualquer curso profissionalizante. Acredita-se, também, que a televisão é um meio prioritário em qualquer política de educação que vise diminuir a defasagem educacional do país mais econômico, o mais rapidamente atualizável, e o único que cobre, desde já, todo o território nacional.

Finalmente, parece ser consenso que o Estado, isoladamente, não tem condições nem recursos financeiros para solucionar a contento os problemas decorrentes das desigualdades educacional, cultural e social. Portanto, a sociedade como um todo — ONG, conselhos, empresas, fundações, associações, lideranças, representantes de setores organizados, dentre outros — precisa participar do processo, colaborando com os órgãos oficiais, sem, no entanto, deixar de discutir, fiscalizar e intervir nas políticas públicas.

5. O Papel do Crédito Popular

Consenso geral

O chamado microcrédito ou crédito popular — entendido não como uma política compensatória, mas como elemento de uma perspectiva mais ampla de integração de empreendimentos "populares" ou de "pequeno porte" no processo de desenvolvimento, dentro de uma ótica não-excludente — pode cumprir um papel estratégico no campo das políticas de trabalho e renda.

A experiência internacional e nacional tem demonstrado que os programas de crédito para microprodutores constituem instrumento eficaz no combate à pobreza.

Alguns setores atribuem a um elenco de diversos fatores o crescimento, ainda que em pequena escala, do número e do alcance das experiências de crédito popular no Brasil nos últimos anos:

- de um ângulo econômico, a forma específica de integração do país no novo paradigma econômico internacional tem implicado uma crescente precarização do mercado de trabalho formal, especialmente no setor industrial, e um aumento da proporção de ocupações instáveis e mal-remuneradas. Nesse cenário, o apoio a modelos alternativos de geração de ocupações, como o trabalho autônomo e os pequenos empreendimentos de base familiar ou associativa, vem se firmando como elemento central de estratégias destinadas a minimizar, ou mesmo reverter, a tendência de queda dos níveis de emprego e renda de parcelas significativas da população;

- no campo social, a baixa eficácia das políticas de corte assistencialista, aliada à crescente incapacidade financeira do Estado, vem favorecendo o desenvolvimento de iniciativas direcionadas para a auto-sustentabilidade econômica de grupos de baixa renda;

- fatores de ordem conjuntural, dentre os quais pode-se destacar a estabilização monetária verificada a partir de julho de 1994, têm contribuído para as transformações ocorridas na área do crédito popular, não só quanto ao seu alcance quantitativo — que, apesar do crescimento recente, permanece ainda bastante limitado, considerando-se o seu universo potencial — como, principalmente, em relação ao seu significado no campo das políticas públicas. De experiências isoladas e diminutas, praticamente desconhecidas fora de um restrito círculo institucional, os programas de microcrédito vêm se convertendo em tema prioritário na agenda de organismos multilaterais e de diversas esferas governamentais e da sociedade.

Ressalta-se, ainda, que a emergência das iniciativas de crédito popular tem contribuído para democratizar o acesso ao crédito, permitindo a incorporação de segmentos predominantemente de baixa renda, tradicionais excluídos dos esquemas convencionais de financiamento. À medida que o crédito articula-se com as estratégias de incremento da renda familiar desses setores, essas iniciativas adquirem uma clara conotação social, atuando como contrapeso às tendências de concentração de renda e ampliação das disparidades socioeconômicas.

Afirma-se que o crédito popular permite que sejam desenvolvidas atividades econômicas próximas dos domicílios, propiciando melhor acompanhamento dos filhos e coesão familiar, problemas muitas vezes aflitivos em grandes centros urbanos.

Paralelamente, as ONG especializadas nesse setor oferecem serviços ágeis e desburocratizados que possibilitam atingir clientelas específicas — as mulheres, por exemplo — respeitando e valorizando a pessoa e sua atividade econômica, bem como abrindo o caminho para a defesa de sua cidadania. Outrossim, destaca-se que as atividades mais freqüentemente empreendidas por meio do crédito popular são pouco intensivas em capital e tecnologia, permitindo o

aproveitamento de mão-de-obra familiar ou de mão-de-obra menos qualificada.

A questão da competitividade desses empreendimentos vem, para diversos setores, como ocorrência natural em uma economia estável, quando se aumenta a oferta de bens e serviços. Quem entra no mercado e deseja nele permanecer deve adequar-se às suas regras, oferecendo produtos de melhor qualidade e preços competitivos.

Entretanto, outros segmentos acreditam que o conceito de competitividade não é aplicável aos micro e pequenos empreendimentos financiados com crédito popular, uma vez que tendem a se desenvolver em nichos não expostos a uma maior concorrência.

Apesar de reconhecerem o papel estratégico do crédito popular no âmbito das políticas públilcas, como instrumento que permite melhorar as condições de vida dos trabalhadores e de suas famílias, reduzindo a pobreza pelo menos nessa dimensão individual, alguns chamam a atenção para o fato de que a superação da pobreza, como problema social, passa por outros mecanismos de alcance global, como a redistribuição da terra e da renda. Ou seja, o crédito popular deveria, segundo esse ponto de vista, ser considerado como um dos mecanismos de combate à pobreza, não exclusivo, cujo êxito depende do contexto — por exemplo, do crescimento econômico.

Com efeito, argumenta-se que as experiências de crédito popular hoje existentes têm tido dificuldades em incorporar usuários situados abaixo da linha de pobreza absoluta, pois estes, na maioria dos casos, não dispõem das condições educacionais, culturais e econômicas mínimas para internalizar o apoio recebido. As políticas de crédito direcionadas a setores de baixa renda não podem ser vistas, assim, como substitutivo de um sistema efetivo de proteção social. Nesse sentido, coloca-se a importância de ações voltadas para a integração social desses setores, como os programas de renda mínima associados com o reforço da escolaridade e da qualificação profissional, inclusive como pré-requisito para a sua inserção no mundo do trabalho.

O crédito popular é unanimamente considerado como uma alternativa estratégica para a geração de ocupação e renda. Entretanto, são inúmeros os entraves à sua expansão:

- *Informações insuficientes*: As experiências de crédito popular ainda são isoladas e praticadas em pequena escala. Os potenciais usuários, na sua grande maioria, desconhecem sua existência. Além disso, inexistem mecanismos de comunicação entre os próprios agentes executores do crédito popular. Isso limita a sua possibilidade de expansão e pode acarretar a repetição de erros desnecessários, dentre outras conseqüências.

- *Recursos financeiros insuficientes para a capacitação dos agentes executores, assim como para o acompanhamento técnico da clientela*. Com efeito, é consenso que o financiamento à pequena firma deve ser complementado por uma política de formação de recursos humanos e acompanhamento técnico e mercadológico que permita a sua viabilidade financeira e a sua integração ao setor moderno da economia. Alguns setores consideram que também há escassez de recursos para fundos de crédito popular. Os que hoje estão disponíveis restringem-se a programas mantidos por bancos de fomento, tipo BNDES, que dependem de verbas orçamentárias e das políticas próprias de cada instituição para alocarem recursos com essa finalidade. Defende-se, portanto, a identificação de fontes de recursos em bases mais permanentes e consistentes, o que requeriria, entre outras medidas, a implementação de incentivos para essa atividade.

- *Instrumentos legais inadequados*: A legislação atual considera a concessão de crédito uma atividade privativa de instituição financeira, sujeita, portanto, a todas as normas legais e regulamentares aplicáveis ao sistema financeiro nacional e às instituições que nele operam. Assim, os bancos apresentam uma estrutura hierarquizada, burocrática e muito refratária à concepção do crédito popular, dificultando a democratização do acesso. Se por um lado a participação dos agentes financeiros em programas de empréstimos à população de baixa renda (tipo PROGER) representa um avanço político e institucional, por outro lado traz o perigo de enquadrar os programas em uma visão excessivamente financeira e bancária, isto é, impondo exigência de garantias reais que o público-alvo desses programas não dispõe, ou concedendo crédito puro sem capacitação gerencial nem acompanhamento técnico. Ressalta-se, ainda, que a imagem dos bancos está construída e direcionada para a realização de negócios com características totalmente diferentes do crédito popular. Apesar do esforço dessas instituições, o público-alvo não se identifica com elas e os programas não conseguem deslanchar. Além disso, o atual marco legal dificulta a participação de ONG e de outras organizações da sociedade civil especializadas em crédito popular — unanimamente consideradas como parceiras indispensáveis de qualquer política de concessão de espréstimos para populações de baixa renda. Isso porque, potencialmente, apresentam características (flexibilidade, agilidade e capilaridade, dentre outras) que permitem que o crédito chegue de fato ao seu destinatário. A ausência de um marco jurídico institucional próprio para o crédito popular leva a população a utilizar uma fonte alternativa de crédito — os agiotas — que oferece um serviço eficiente para os demandantes, embora com taxas de juros extremamente elevadas e com riscos extra-econômicos adicionais nos casos de inadimplência.

- *Dificuldades na operacionalização:* São poucas as instituições hoje habilitadas para desenvolver ações de crédito popular (*funding*, capacitação e acompanhamento). Nesse sentido, alerta-se para o fato de que a simples expansão de programas de crédito popular traz um alto risco de manipulação política (o "crédito-favor", com um elevado índice de inadimplência) e de visão de crédito meramente social (o "crédito-assistencial", igualmente com elevado índice de inadimplência). No que se refere às ONG, destaca-se que são, em geral, instituições frágeis, baseadas muitas vezes em trabalho voluntário. Freqüentemente carecem de equipamentos, mão-de-obra mais permanente, treinamento e apoio técnico. Ou seja, faltalhes apoio institucional. Assim, a atual carência de profissionais e de instituições qualificados aumenta a probabili-

dade de créditos fracassados por falta de uma orientação competente. Diante de tais limitações, tende-se a atender um público-alvo de maior poder e potencial econômico. Um outro fator proibitivo da expansão do crédito popular diz respeito ao alto custo de transferência para garantir o acesso ao crédito e ao treinamento nas regiões fora dos grandes centros urbanos. Alguns setores acreditam que o modelo de financiamento adotado pela maioria dos programas hoje em curso, baseado em pequenos empréstimos de curto prazo, possui uma limitada capacidade de gerar efeitos em relação à criação de ocupações e à dinamização dos espaços econômicos locais e regionais.

- *Falta de articulação entre os parceiros (governamentais e não-governamentais) envolvidos com políticas e atividades de crédito popular.* Finalmente, afirma-se que o momento atual apresenta-se amplamente favorável a iniciativas como as do crédito popular, que combinam o combate à exclusão social com a perspectiva de um desenvolvimento auto-sustentável. Contudo, a plena efetivação das potencialidades contidas nessas experiências irá requerer um conjunto articulado — e descentralizado — de ações, envolvendo os planos técnico, operacional e político-institucional.

6. Condições para Viabilizar o Crédito Popular

Consenso geral

O crédito popular somente conseguirá se expandir para cumprir o seu papel estratégico se for tratado de forma diferenciada do crédito tradicional.

É consenso que a expansão do crédito popular requer um tratamento diferenciado de modo a promover a integração de empreendimentos populares ou de pequeno porte no processo de desenvolvimento, dentro de uma ótica não-excludente. Essa diferenciação deve levar em conta um arcabouço institucional adequado à realidade do público-alvo que se pretende atingir, assim como

atividades de apoio ao crédito. Entretanto, existem visões diversas quanto ao ritmo da expansão e ao conteúdo dessa diferenciação.

Dessa maneira, por exemplo, alguns setores acreditam que, para que os impactos de programas de crédito popular alcancem uma dimensão macroeconômica, faz-se necessário não só uma ampliação significativa da escala de cobertura dos mesmos, como também o desenvolvimento de modelos alternativos de financiamento capazes de dar suporte à inversões de médio e longo prazos.

Outros setores, por sua vez, recomendam prudência na expansão de programas de crédito popular, pelo menos enquanto não forem conhecidos os resultados de experiências que estão sendo feitas nesse campo sob a liderança de organismos financeiros internacionais, como o BID, por exemplo. Esses mesmos setores defendem que programas de crédito popular não devem ser operados no âmbito de um programa governamental, com uso de recursos estatais. Portanto, incialmente, o crédito deverá ser praticado no âmbito de comunidades atendidas por organizações não-governamentais, sem fins lucrativos e não vinculadas a programas político-partidários. No médio prazo, à medida que as experiências forem se consolidando, essas ONG se transformariam em empresas financeiras que operariam visando obter um retorno adequado para os seus investimentos, o que asseguraria a perenidade da atividade de consessão de crédito.

De qualquer modo, a expansão do crédito popular requer um marco legal específico de modo a assegurar o acesso de tomadores efetivamente "populares".

Defende-se que os bancos comerciais que tenham vocação para o microcrédito devem apresentar um forte comprometimento no sentido de se fazer chegar o crédito, de forma permanente e sistemática, aos setores mais pobres da população, ou seja, devem acreditar nesse mercado. Nesse sentido, devem desenvolver metodologia específica e adotar medidas e procedimentos organizacionais e gerenciais compatíveis com o caráter comunitário do crédito popular.

Defende-se também o *risk-sharing* do CODEFAT com os agentes financeiros, assim como a implementação de mecanismos alternativos às garantias reais (aval solidário, fundos de aval, seguro

de crédito, constituição de uma entidade financeira especializada em garantias, dentre outras).

Contudo, alguns setores afirmam que as linhas de crédito implementadas por bancos oficiais dificilmente atingem a população de baixa renda. A experiência acumulada nos últimos anos indica que enquanto instâncias de execução direta, as instituições do Terceiro Setor possuem significativas vantagens comparativas em relação aos organismos governamentais, particularmente no tocante à capilaridade, flexibilidade e agilidade das estruturas operacionais.

Portanto, sugere-se identificar medidas que viabilizem a participação de ONG e outros segmentos da sociedade civil na concessão de crédito popular. Mais ainda, essas ONG deveriam ser beneficiadas com incentivos fiscais de sorte a obter doações privadas que possam alimentar o *funding*. Deveriam, igualmente, ser classificadas como entidades de utilidade pública, sendo não-filantrópicas, porém, sem fins lucrativos, vez que ajudam a criar e manter atividades produtivas e a inserir pessoas nos ciclos de produção e consumo.

Apresenta-se, inclusive, um perfil dessas ONG, que devem: a) ter como missão o compromisso com o êxito do pequeno empreendedor e a massificação do crédito popular; b) dispor de um quadro de recursos humanos profissionalizados, com bom nível técnico e elevado grau de engajamento com a organização e com os clientes; c) ser gerenciadas com critérios de eficiência de empresa privada; d) ter como política a preservação e capitalização do patrimônio (fundo de crédito) e a auto-suficiência operativa e financeira; e) trabalhar com uma visão estratégica de crescimento; f) dispor de uma estrutura organizacional ágil e simplificada, o que requer, dentre outras atividades, a informatização de todo o processo de crédito; e g) conhecer e dominar a metodologia do microcrédito.

Para tanto, defende-se a criação de um arcabouço institucional e jurídico próprio à uma nova modalidade de instituição financeira. Essa legislação específica deverá abordar, entre outros, os seguintes aspectos: modelo institucional, capital social mínimo necessário, tipo de operações financeiras autorizadas, qualidade dos ativos, padronização contábil e isenção de recolhimento compulsório.

Argumenta-se também quanto à urgência de se criarem mecanismos legais que permitam ao Estado (governos estaduais e,

especialmente, prefeituras) contratar instituições do Terceiro Setor para realizar programas de microcrédito sem a necessidade de seguir os atuais mecanismos de licitação (Lei nº 8.666/93). Acrescenta-se, ainda, que é preciso viabilizar a figura da "organização social" para essas organizações de microcrédito, permitindo aos governos que assim desejarem atuar de forma indireta nesse segmento.

Diversos setores ressaltam, contudo, que a participação do Terceiro Setor deve ocorrer na operacionalização de programas de microcrédito e não na exploração das atividades creditícias, as quais são privativas de instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil nos termos da legislação vigente. Outrossim, acreditam esses setores que, pela natureza social do crédito de caráter popular, é muito importante que ele seja administrado de acordo com a boa técnica bancária, de forma a: a) manter o foco do crédito para sua finalidade básica, que é o financiamento de mutuários de baixa renda ou sem renda, destinado a aquisição de bens de produção e não para consumo; e b) praticar taxas de juros compatíveis com a capacidade do mutuário de pagar os encargos, mas que assegure o custeio dos recursos captados e a remuneração do risco para garantir a manutenção e o desenvolvimento do *funding* em caráter permanente.

Assim, propõe-se, no âmbito das instituições financeiras, a criação de uma Carteira de Crédito Popular (CCP), operacionalizada por organizações do Terceiro Setor, ao qual caberá a seleção dos mutuários dentro da comunidade de seu campo de ação e a prática dos atos administrativos de contratações, desembolso e cobrança de crédito, nos termos de convênio de prestação de serviços a ser celebrado com a instituição financeira operadora da CCP, de acordo com regras estabelecidas pelo BACEN.

Com o intuito de atrair para esse segmento as instituições financeiras interessadas em praticar linhas de crédito popular, será necessário instituir regime diferenciado para os ativos e passivos dessas instituições, como, por exemplo, inexigibilidade de recolhimentos compulsórios sobre as operações passivas vinculadas à execução das aplicações na CCP, ou ainda desnecessidade de contribuição de provisão para perdas sobre a CCP, exceto quando bancada com recursos próprios de instituição financeira.

Para viabilizar a implementação, manutenção e desenvolvimento da CCP, recomenda-se a isenção de IOF e CPMF nas operações ativas vinculadas à CCP, bem como a isenção de imposto de renda e de contribuição social sobre o lucro, e do PIS incidente sobre as receitas auferidas pelas instituições financeiras e pelas ONG, e demais agentes supridores de recursos, nas operações executadas no âmbito da CCP.

Como forma de estimular a formação de ONG, especializadas na administração do microcrédito, deveria ser instituído incentivo fiscal consistente na dedução ou redução do imposto de renda das pessoas físicas ou jurídicas, das doações ou investimentos canalizados para as ONG.

É consenso que devem ser viabilizados mecanismos de fiscalização legal e social dos programas de crédito popular. Os agentes executores de microcrédito devem assumir uma postura de absoluta transparência institucional, assim como a disposição em se submeterem a instâncias democráticas de controle social.

Afirma-se a necessidade de uma maior articulação entre todos os agentes envolvidos com o crédito popular. Alguns sugerem a criação de uma Secretaria Nacional Extraordinária de Microcrédito no âmbito da Presidência da República. Outros defendem a organização de uma instância governamental de coordenação das instituições que recebem financiamento do FAT. Recomenda-se a realização de seminários regionais de difusão de instrumentos e busca de modelos adequados para as realidades diferenciadas dos estados e microrregiões. Defende-se também a formação de fóruns, redes e parcerias, para troca e apoio recíproco entre os agentes de fomento e o público-alvo.

Todos concordam que o financiamento à pequena firma deve ser complementado por atividades de apoio e de acompanhamento técnico que permitam a sua viabilidade financeira e a sua integração no setor moderno da economia.

Assim, a capacitação e a assistência ténica potencializam os efeitos do crédito no pequeno empreendimento, melhorando o seu desempenho financeiro e gerencial e ampliando as reais possibilidades de crescimento da atividade econômica. Essa atividade de complemento ao crédito deve ser pensada como uma assessoria

permanente para soluções de problemas do dia-a-dia, além das questões de médio e longo prazos.

Ressalte-se que a capacitação do mutuário deverá constar de programas formativos com enfoque nas áreas humana e de gestão empresarial, facilitando ao microempreendedor o seu reconhecimento enquanto indivíduo capaz de construir e desenvolver novas práticas sociais para a otimização da empresa e a melhoria da qualidade de vida. A capacidade técnico-produtiva poderá ser buscada a partir daí, no mercado.

Faz-se necessário desenvolver metodologia específica de capacitação empresarial que permita promover a qualificação de microempreeendedores de baixa renda.

À capacitação deve ser associada uma séria de outras ações como, por exemplo, a dupla seqüencialidade do crédito (seqüência de passos para chegar ao crédito e crédito consecutivo) ou o estabelecimento de pagamentos semanais de empréstimo. Isto se chama de crédito assistido ou orientado.

O microempreendedor deve receber, também, informações que permitam a inserção de seus produtos no mercado.

Entretanto, se reconhece hoje que são poucas, no Brasil, as organizações que dispõem de *know how* em programas de crédito popular integrado. É consenso que é preciso estimular o desenvolvimento dessas instituições. Para tanto, recomenda-se o fortalecimento de instituições do Terceiro Setor a partir de ajuda institucional a fundo perdido, para permitir sua modernização até que possam gerar seus próprios recursos.

Modernização implica investimentos na aquisição de equipamentos de informática e *softwares* especiais para as práticas bancárias, treinamento de agentes de crédito, consultorias especializadas, capacidade de desenvolver estudos de mercado e contratação de funcionários.

Com efeito, muitas ONG funcionam precariamente, com trabalho voluntário, o que se constitui em entrave ao crescimento de suas atividades ligadas a crédito popular. Ressalta-se que essa ajuda institucional às ONG diminui seus custos administrativos, propician-

do o fortalecimento de seus programas de crédito orientado, pois oferecem taxas de juros menores e serviços de assessoria técnica mais baratos.

Alguns setores acreditam que, para que um programa de crédito popular possa atingir seus objetivos, precisa da convergência de cinco fatores. O primeiro deles é a elaboração de planos locais de desenvolvimento, onde será identificada a vocação econômica e a necessidade de infra-estrutura para este desenvolvimento. É importante registrar que esse fator norteará todos os outros, direcionando suas ações. O segundo fator é a capacitação técnica dirigida aos empreendedores, tomando-os aptos a gerir os seus negócios, de acordo com a realidade local e do seu ramo de atividades. O terceiro fator é a elaboração de projetos (viabilidade econômica) onde o empreendimento será estudado com base em índices estatísticos e dinâmicos que demonstrarão a viabilidade do mesmo. O quarto fator é o crédito compatível com a necessidade apontada pelo projeto, com taxas e prazos adequados ao mercado e ao ramo de atividades. E o quinto fator será a assistência técnica aos empreendimentos, de sorte a permitir avaliações e possíveis correções de rumo.

No que se refere a subsidiar o crédito, não há consenso. A maioria considera que os custos de operação das organizações que promovem o microcrédito devem ser subsidiados — subsídio indireto —, mas não as taxas de juros cobradas do mutuário. Essas taxas devem ser compatíveis com a capacidade do cliente de pagar os encargos, mas devem garantir o custeio dos recursos captados e a remuneração do risco para assegurar a manutenção e o desenvolvimento do fundo de crédito em caráter permanente. Consideram esses setores que subsidiar o crédito significa assumir uma postura paternalista e assistencialista. Entretanto, esse tipo de medida acarreta uma série de conseqüências prejudiciais ao programa: impacto negativo sobre o nível de inadimplência, desvirtuamento da finalidade do crédito, que acabaria desviado para o consumo, risco de utilização política do programa e esvaziamento progressivo do fundo rotativo, ameaçando a continuidade da iniciativa.

Outros setores defendem subsidiar o crédito. Lembram estes que todo financiamento que visa estimular investimento é subsidiado, inclusive para grandes empresas e multinacionais. Logo,

não haveria porque não subsidiar o crédito popular. Assim, alguns acreditam que o subsídio deve apenas compensar a diferença entre as taxas de juros internas e as praticadas no mercado internacional. Recomenda-se que os subsídios sejam seletivos e eventuais — outros denominam temporários e descrescentes — de sorte que as taxas de juro cobradas sejam compatíveis com as capacidades de solvência dos mutuários. Defende-se ainda o subsídio com equalização de recursos para a interiorização de programas de crédito popular.

Alguns setores alertam para o seguinte fato: os programas de microcrédito são programas de fomento ao desenvolvimento comunitário. Portanto, é muito importante que a comunidade e os tomadores individuais não percebam tais programas como "subsidiados". Nesse sentido, faz-se necessário que as instituições que trabalham com crédito popular estejam intimamente ligadas à comunidade, não visem ao lucro e minimizem custos operacionais.

Essa reflexão remete para o princípio de descentralização que deve nortear os programas de crédito popular. Parece ser consenso que é no nível local que as ações devem ser desenhadas e implementadas: cada comunidade deve ser tratada em separado. A clientela potencial, bem como as atividades econômicas a serem estimuladas, devem ser buscadas nos bairros, regiões ou áreas específicas. A dispersão ou a aleatoriedade da captação da clientela dificulta a expansão e a eficácia dos programas de crédito popular. Daí a parceira entre sociedade civil e poder público local tomar-se quase que uma exigência. A contribuição dos governos locais pode assumir diversas formas que vão desde a participação na construção das estruturas de operacionalização dos programas até o envolvimento e mobilização dos diversos atores comunitárias de forma a integrar as ações no campo creditício com outras dimensões do desenvolvimento local.

Muitos acreditam que programas de microcrédito são potencializados à medida que se inserem em um projeto de Desenvolvimento Local Integrado. Isso porque viabilizam financeiramente os empreendimentos locais de pequena escala, os quais, por sua vez, contam com o apoio técnico oferecido pelo projeto de Desenvolvimento Local Integrado. O apoio técnico e financeiro ao empreendimento local tem um forte efeito potencializador em um ambiente de desenvolvimento integrado.

Alguns vão mais longe ainda, afirmando que para o crédito popular não ser apenas um meio de subsistência momentâneo e circunstancial, é imprescindível criar uma referência gravitacional para que o mutuário adquira e assuma uma responsabilidade contextual solidária com o sucesso individual e coletivo. Nesse sentido, iniciativas localizadas de desenvolvimento integrado sem dúvida responderão eficazmente e o crédito popular evolui para um "crédito integrado", muito mais eficiente e proveitoso.

7. Desenvolvimento Local Integrado

Consenso geral

O Desenvolvimento Local Integrado, voltado para a conquista da sustentabilidade, é uma via possível para potencializar iniciativas de aumento de ocupação e de melhoria da renda.

Embora o Desenvolvimento Local Integrado seja compreendido de formas diversas, parece haver consenso sobre o seu potencial de criação de ocupações e de geração de renda.

Assinale-se que, para os vários enfoques mais sistematizados do desenvolvimento local, o conceito de "local" não é sinônimo de pequeno e não alude necessariamente à diminuição ou redução. Pelo contrário, considera a maioria dos setores que trabalham com a questão que o "local" não é um espaço micro, podendo ser tomado como um município ou, inclusive, como uma região compreendendo vários municípios.

Refere-se portanto o Desenvolvimento Local Integrado a uma nova dinâmica socioeconômica capaz de, a partir do local de encontro de ações do Estado e da sociedade, independente do seu tamanho, potencializar resultados em virtude das parceria interinstitucionais que ali podem ser mais facilmente celebradas e da convergência e integração das políticas e dos programas que ali acabam *co-incidindo*. Dessa forma, o conceito de "local" adquire a conotação de "alvo" sócio-territorial das ações e passa então a ser definido pelo próprio Desenvolvimento Local Integrado.

A maioria dos setores que apostam nas potencialidades do Desenvolvimento Local Integrado não toma o local como contraposto ao nacional, ou mesmo ao global, imaginando, por exemplo, que uma focalização no espaço municipal ou regional dispensaria o papel das políticas nacionais concebidas e operadas no espaço da União. Sobretudo no que diz respeito às medidas de combate ao desemprego, parece haver consenso em tomo da orientação segundo a qual as políticas nacionais devem ser desenvolvidas conjunta e democraticamente com aquelas que visam estimular o desenvolvimento local, uma vez que os atores, no espaço local, via de regra não dispõem de um conjunto de informações necessárias, tampouco contam com condições suficientes para atuar sobre todas as variáveis que determinam o comportamento econômico-social, inclusive da própria localidade onde se situam.

Ainda no que tange ao enfrentamento do desemprego, mesmo os atores que não trabalham com o Desenvolvimento Local Integrado reconhecem que o processo de descentralização em curso no país tem possibilitado o resgate do espaço local na promoção de ações até então impensadas. A experiência das comissões tripartites de emprego, entre outras, é apontada por tais atores como emblemática das potencialidades que assume o espaço local.

Todavia, o Desenvolvimento Local Integrado vem sendo tratado de uma forma bem mais ampla, não apenas como medida voltada precipuamente para a criação de ocupações e geração de renda, mas como uma nova maneira de *olhar* o desenvolvimento, que aponta para novos "modelos" ou para novas configurações socioeconômicas mais sustentáveis.

Embora já existam elementos de uma fundamentação teórica razoavelmente consistente e de algo que talvez pudesse se chamar de "filosofia" do Desenvolvimento Local Integrado, as experiências conhecidas de implantação desses novos "modelos" ainda são isoladas, não encontrando respaldo suficiente em organismos governamentais e sociais de nível municipal, estadual e federal, os quais poderiam incentivar a sua replicação e generalização em escala mais ampla, de modo a produzir impactos condizentes com os carecimentos sociais básicos das populações. Não obstante alguns atribuírem essas limitações à ausência de uma estratégia global de desenvolvimento social que compreenda a necessidade das ações

locais, todos ou quase todos os setores que advogam a favor do Desenvolvimento Local Integrado parecem concordar com a avaliação de que, aliada à inadequação do formato institucional atual do Estado, falta mesmo é esclarecimento sobre as suas vantagens e potencialidades. Convertem-se então tais setores em propagandistas da idéia do Desenvolvimento Local Integrado, quer por meio do esforço teórico de sistematização das razões pelas quais se deve priorizar os investimentos nessa nova modalidade de intervenção socioeconômica, quer a partir da experimentação inovadora em projetos-piloto capazes de chamar a atenção por força dos resultados obtidos.

Levantam-se como razões para se investir no Desenvolvimento Local Integrado, dentre outras, as seguintes:

- "Gera-se um processo por meio do qual se pode sair de atividades e inversões isoladas e desconexas para um processo minimamente planejado, onde se estuda a região, seus problemas, as questões prioritárias, suas possibilidades e vocações e se decide o que fazer no curto e médio prazos e com que atores e parcerias contar".

- "É um processo que integra obrigatoriamente o poder público nos seus três níveis, ONG, outras entidades da sociedade civil e segmentos diversos da sociedade como agricultores, pequenos empreendedores urbanos, comerciantes, etc. A "filosofia" é a de que todos saem ganhando, tratando-se, pois, de envolver a todos o mais amplamente que for possível".

- "Não é um processo setorial. Não se trabalha apenas com este ou aquele setor de atividade. Busca-se atingir pelo menos os setores fundamentais, como geração de renda, educação, saúde, meio ambiente, etc."

- "Elabora-se um planejamento de intervenção, onde são respeitadas as identidades e atividades específicas de grupos e entidades que podem também ter seus planejamentos específicos".

- "É um processo de gestão participativa do desenvolvimento. As instâncias governamentais e da sociedade civil não participam apenas simbolicamente. Estas organizações, ao participarem de um planejamento conjunto, estarão moralmente forçadas a alocarem recursos humanos e financeiros. Os municípios ficam moralmente obrigados a inserir, nos seus orçamentos, verbas para este fim. Cria-se, assim, um processo de participação, inclusive na gestão municipal".

- "Induz as ONG a se abrirem para o processo de elaboração e execução de políticas públicas. Ou seja, as ONG tomam consciência, na prática, de que sua ação específica não chegará a produzir determinadas transformações que dependem da solução maior de certos problemas. Além disso, nesse processo as ONG compreendem que precisam ultrapassar a si mesmas, à medida que suas experiências são sistematizadas, teorizadas e reaplicadas em um universo de planejamento mais amplo".

- "Efetivamente o Desenvolvimento Local Integrado aponta novas e criativas soluções para o problema do desemprego. O crédito e, também, a capacitação, são elementos dinamizadores e viabilizadores dessas soluções. Ao se pôr em marcha o processo de diagnóstico, eleição de prioridades, levantamento de recursos, construção de parcerias, etc., são criadas diversas alternativas (projetos) de ocupação e renda, como, por exemplo, incrementar entre as famílias a criação de caprino e ovinocultura, banco de sementes, pequena indústria de laticínios, etc. Nesse processo, o crédito popular e a capacitação entram como elementos que incrementam a economia local e a melhoria da qualidade de vida das famílias".

- "O fenômeno da globalização, juntamente com os processos de abertura da economia, estabilidade da moeda e ajuste estrutural do Estado, aponta para uma nova relação Estado-Sociedade-Indivíduo, com um novo ordenamento regional, onde a partir de iniciativas locais endógenas se encontrem alternativas para os problemas econômicos e sociais e o exercício da cidadania. Exemplos disso são o Programa Banco do Nordeste / PNUD e a ação local integrada liderada pelos Agentes de Desenvolvimento do Banco do Nordeste".

- "A velocidade das mudanças no mundo apresenta ameaças e oportunidades que afetam diretamente o indivíduo no seu *locus* e que, por isso, só podem ser consideradas a partir do desenvolvimento local: processo de organização, articulação e integração socioeconômica de empreendimentos empresariais, associativos, individuais, rurais e urbanos, para a geração de renda e ocupação".

- "O que se necessita é, de um lado, o exercício de metodologias de capacitação que integrem os aspectos econômico, social e político e que venham a encurtar os caminhos do desenvolvimento e, de outro, um novo modelo de gestão integrada de políticas públicas para dar suporte a essas iniciativas advindas das comunidades em processo sistematizado de capacitação. A capacitação, aqui entendida como um processo dialógico, criativo, participativo, crítico, holístico e formativo, é o elo entre o local e o global. Quanto maior o nível de capacitação da comunidade, maiores são as possibilidades de sua inserção competitiva no mundo globalizado e maior é sua capacidade de se defender das ameaças e aproveitar as oportunidades".

- "O conhecimento das especificidades locais proporciona o aparecimento de soluções mais adequadas para as demandas sociais. A participação da comunidade não só com a apresentação de soluções, como também na sua implementação, traz conseqüências econômicas positivas (proliferação de novas iniciativas empresariais e geração de postos de trabalho) e estimula também o desenvolvimento da cidadania, na medida em que a própria comunidade participa (sugere e executa) diretamente das ações que lhe atingem, o que vem a constituir a criação de novos espaços ético-políticos. No entanto, a probabilidade de sucesso desse tipo de modelo aumenta se suas ações forem inseridas no âmbito de projetos estruturantes de caráter local ou regional".

- "O Desenvolvimento Local Integrado pode sugerir novas soluções para o problema do desemprego à medida que se constituam pólos ou áreas deliberadamente dinamizadas por um conjunto de investimentos simultâneos em

infra-estrutura urbana e serviços sociais que elevem a capacidade de atração (de investimentos privados) e de retenção da população. A maior ou menor capacidade dessas economias locais operarem positivamente em relação ao emprego depende de um sistema de políticas públicas e privadas, capazes de: ali instaurar e garantir a sustentabilidade de dinamismo econômico gerador de emprego; instalar equipamentos sociais eficazes e modernos; impulsionar melhorias no *habitat* que atraiam e retenham capitais; e estimular investimentos e ações de reestruturação urbana que ampliem e diversifiquem as oportunidades culturais, de lazer e de segurança social".

- "O Desenvolvimento Local Integrado pode sugerir novas soluções para o problema do desemprego porque se aproveita a mão-de-obra local e tende a se utilizar em maior escala da matéria prima local, dinamizando a economia do lugar, não só com a expansão da produção de origem rural mas com a geração de outras atividades que se integram ao desenvolvimento, como é o exemplo do artesanato e do ecoturismo, com efeito multiplicador sobre o emprego e a renda. Ressalte-se que qualquer iniciativa nesse sentido deve utilizar-se de tecnologia avançada, de pequena escala, para que se tome competitiva dentro dos padrões globais".

- "Desenvolvimento Local Integrado significa, entre outras coisas, o desenvolvimento de uma capacidade, por parte de regiões e localidades, de exercer a interdependência como sujeitos, por meio da geração de condições que possibilitem o surgimento de "comunidades econômicas de base", capazes de suprir suas necessidades mais imediatas, descobrir ou despertar suas vocações locais e desenvolver suas potencialidades específicas, e promover o intercâmbio externo, aproveitando-se das suas vantagens locais".

- "O processo de desenvolvimento local significa o fomento de formas associativas de pequenos empreendedores como motor de integração econômica. Cooperativas, microempresas, empresas domésticas, auto-emprego, microunidades econômicas, como agentes

desse setor econômico — considerado como mercado informal ou como economia ou mercado popular —, quando apoiados no campo da comercialização, do crédito, do apoio gerencial, etc., se constituem no elo mais importante de um programa de geração de trabalho e renda. São eles atores estratégicos e beneficiários de um projeto de desenvolvimento econômico local".

- "Tendo em vista que é aglutinador de informações variadas, obtidas a partir da análise do espaço/região/área, sob diversas óticas: ambiental, socioeconômica, de disponibilidade de infra-estrutura, etc., o Desenvolvimento Local Integrado pode sugerir novas soluções para o problema do desemprego. Nos projetos de Desenvolvimento Local Integrado as características da região são bem delineadas: população residente (densidade e taxa de urbanização, fluxo migratório, estrutura de renda e consumo), aspectos físicos e urbanos e disponibilidade de infra-estrutura, mapeamento das atividades econômicas (distribuição por zonas geográficas, principais setores de atividade, porte das empresas, dados sobre mão-de-obra permanente e temporária), impactos ambientais, etc. Por serem integrados, esses projetos evitam superposição de políticas e desperdício de recursos. Além disso, os programas de apoio a pequenos empreendimentos encontram, no Desenvolvimento Local Integrado, ambiente propício à criação de novas frentes de trabalho, fazendo aumentar o impacto socioeconômico dos projetos nas comunidades atingidas".

- "Nos marcos do atual modo de produção, somente o Desenvolvimento Local Integrado será capaz de gerar postos de trabalho de forma crescente e sustentável".

- "Seja mediante alternativas de mercado, seja em espaços de solidariedade, o desenvolvimento local cria demandas e abre oportunidades de trabalho em suas mais diferentes formas".

- "O Desenvolvimento Local Integrado oferece possibilidades enormes e soluções variadas. A metodologia é universal em seus princípios: a comunidade tem grande potencial e com alguns mecanismos e estímulos se pode desencadear um rico processo de crescimento auto-sustentado. Precisa-se de equipes bem treinadas (ONG) e apoio institucional (Federações, os "Ss", SEBRAE, Sindicatos, etc.). Em alguns casos se poderia associar as iniciativas de Desenvolvimento Local Integrado a planos microrregionais de desenvolvimento, criando um universo de forças inter-atuantes".

- "O Desenvolvimento Local Integrado representa viável alternativa para o desenvolvimento de projetos e programas inovadores, devendo ser estabelecidas parcerias entre o Estado, as entidades privadas representativas das forças produtivas e grupos organizados da sociedade para a identificação das regiões que apresentem bom potencial de desenvolvimento, onde serão implementados os projetos e programas escolhidos. Existe, naturalmente, nas comunidades menores, ambiente favorável ao desenvolvimento de novos programas que se utilizem das potencialidades locais, usando processos educacionais modernos que possibilitem o surgimento e o desenvolvimento de tecnologias apropriadas que estimulem, de forma ordenada, o espírito empreendedor do cidadão. Fomentar a implementação de tais programas em locais previamente identificados como novos pólos de desenvolvimento é tarefa a que devem se dedicar governo e forças organizadas da sociedade".

- "É na esfera local que os problemas são melhor identificados e percebidos e, portanto, toma-se mais fácil encontrar a solução mais adequada. O atendimento das necessidades da sociedade, o aproveitamento das potencialidades locais e das habilidades existentes é extremamente facilitado pela maior proximidade das comunidades. Adicionalmente, garante-se maior continuidade das ações em função do controle social exercido pela sociedade".

- "O Desenvolvimento Local Integrado pode sugerir novas soluções para o problema do desemprego à medida que vem cabendo aos municípios e à sociedade local o enfren-

tamento dos problemas oriundos do desemprego. É o município que tem que equacionar a relação na qual sua arrecadação diminui enquanto aumentam as demandas sociais. Cabe ao governo municipal (re)conhecer suas oportunidades de negócios e criar condições de atratividade para as empresas se localizarem em seu território, tanto as de grande porte quanto os micro e pequenos empresários, visto ser necessário atuar nas diferentes escalas do processo produtivo. As interfaces entre as ações tradicionais do governo local são claras, embora pouco exploradas em função da tradição centralista. No novo cenário não há outra alternativa para os municípios que não a de buscar essa via".

- "A importância do poder local vem se ampliando gradativamente no Brasil ao longo dos últimos anos e diversas experiências interessantes vêm sendo observadas. O planejamento integrado das ações, com a participação dos diversos atores envolvidos, tem sido reconhecido cada vez mais como um poderoso instrumento para promover desenvolvimento de municípios".

- "A realidade social é uma totalidade. Entretanto, as políticas são pensadas fragmentadas, setorializadas, ocorrendo dispersão de recursos e dificultando a apropriação dos resultados. Considerando que a *ação* se dá num determinado *local*, é fundamental que se definam *eixos* para a ação de *todos os setores*. Se a questão da geração de *ocupações produtivas* for o foco do planejamento global e setorial, será possível a convergência dos recursos de todas as políticas voltadas para o combate à pobreza — a exemplo das políticas de desenvolvimento urbano, de saneamento básico, de turismo, de reforma agrária, etc. —, privilegiando a adoção de metodologia e tecnologia que possam envolver responsavelmente e sem paternalismos o público beneficiário dessas políticas, capacitando-o e "terceirizando" para eles muitos dos serviços e atividades produtivas. Como exemplos, pode-se citar a implantação/manutenção de redes de saneamento, a coleta seletiva e a reciclagem de lixo, a produção e preparo de alimentos, o fornecimento de merenda escolar, os

programas de reflorestamento, a arborização e a manutenção de diversos serviços públicos. Assim, é possível pensar os programas de Desenvolvimento Local Integrado como forma de reduzir o desemprego, utilizando a mão-de-obra local e tecnologias apropriadas e, ao mesmo tempo, integrando políticas dos diversos níveis (federal, regional, estadual e municipal) e dos mais variados setores (saúde, educação, meio ambiente, etc.), considerando, ainda, os seguintes aspectos: a) intercomplementariedade com todas as iniciativas da sociedade civil (ONG e empresas); b) mobilização/participação/apropriação dos benefícios pela comunidade; c) controle das políticas públicas pela sociedade: conselhos deliberativos, comissões setoriais, conselhos de gestão, etc.; e d) definição clara do *foco* ou *eixo* e das *metas* que serão perseguidas por todos. Por exemplo, a redução da mortalidade infantil (soma de ações de saúde, saneamento, alimentação, meio ambiente, educação, etc.)".

- "Revela-se como extremamente oportuno levar em conta a alternativa do Desenvolvimento Local Integrado como sugestão para o problema do desemprego em um país das dimensões do Brasil. Isso porque as realidades e deficiências de cada região do país são extremamente diferentes e, comprovadamente, programas rígidos de nível nacional não funcionam. Aproveitar as potencialidades e vocações locais para agregar conhecimento, tecnologia e potencializar as condições favoráveis é seguramente a alternativa mais eficaz de superar adversidades".

- "Intervenções integradas de saneamento, habitação e desenvolvimento urbano podem, se bem concebidas e implementadas, resultar não só em geração temporária de emprego e renda, mas também, o que é mais importante, em aumento da capacidade local para gerá-los de modo permanente, em especial nas cidades de vocação turística".

- "O desenvolvimento econômico local é um processo de articulação socioempresarial. A partir de potencialidades endógenas, busca-se a inserção dos empreendimentos

empresariais da comunidade, associativos e individuais, urbanos e rurais, a uma nova dinâmica de integração socioeconômica, de reconstrução do tecido social, e de geração de oportunidades de trabalho. Busca-se também construir uma nova relação Estado-Sociedade, uma nova forma de gestão pública a partir dos municípios, com a figura do gestor social, e com a comunidade assumindo uma postura de protagonismo e de participação. Por último, busca-se, finalisticamente, a melhoria da qualidade de vida, com utilização racional do meio ambiente visando ao bem das gerações presente e futura. O eixo dessa estratégia é a capacitação e a parceria institucional. O desenvolvimento local é uma das alternativas que começa a vislumbrar-se como possibilidade real de soluções para os problemas gerados pela política de ajuste estrutural e modernização do Estado. A redescoberta das potencialidades econômicas locais e o despertar das potencialidades empresariais das forças sociais da localidade se transformam em fatores de auto-organização das comunidades, de inserção de todos os segmentos sociais às novas dinâmicas socioeconômicas e político-culturais, estimulando a geração e consolidação de iniciativas empresariais múltiplas e de diversas naturezas sociais e econômicas com objetivos de construir novos tipos e formas de emprego. A experiência até agora desenvolvida vem confirmando o exposto".

- As considerações elencadas tentam, ao mesmo tempo, definir e apresentar vantagens do Desenvolvimento Local Integrado, sob vários pontos de vista, em especial no que tange ao seu potencial de sugerir novas soluções para o problema do desemprego. Todavia, também são detectados, pelos pontos de vista que tomam o Desenvolvimento Local Integrado como uma solução viável e estratégica, obstáculos, dificuldades e exigências para a sua implementação, dentre as quais pode-se destacar:

- "O trabalho do desenvolvimento local esbarra em dificuldades enormes pela cultura econômica e política da grande empresa e da análise agregada macroeconômica. Não se trabalha uma organização institucional que ampare este novo papel do município: o de promotor do desenvolvimento econômico".

- "Essas dificuldades se situam, em primeiro lugar, na ausência de uma base de informação econômica desagregada que permita uma análise mais apurada da economia local. Nesse sentido, deve-se voltar aos objetivos originais do IBGE, de criação de um sistema de informação municipal. Em segundo lugar, é necessário desenvolver programas econômicos descentralizados, quer na sua dimensão financeira, com a ampliação de fundos regionais envolvendo entidades privadas e governos locais enquanto estratégia de ampliar a cobertura e dar solidez ao sistema de garantias, quer em uma dimensão político-institucional, com a formação de agências de desenvolvimento local voltadas para a prestação de serviços a este setor. Muitas dessas sugestões já estão sendo colocadas em prática por algum município ou viabilizadas mediante planos integrados de desenvolvimento local. Cabe tomá-las orgânicas enquanto uma política de Estado e nacional".

- "É necessário ampliar as experiências de desenvolvimento local, implementando mecanismos de gestão integrada de políticas públicas em apoio ao desenvolvimento local. Representam novos mecanismos que integrem as diversas dimensões do desenvolvimento (infra-estrutura, ciência e tecnologia, capacitação, financiamento, promoção e gestão administrativa) visando aumentar a eficácia e a capilaridade das ações de governo. O Governo Federal tem uma série de programas que, apesar de coerentes na sua formulação, nem sempre atendem e chegam às comunidades locais (recursos hídricos, irrigação, reforma agrária, PRONAF, PROGER, LUMIAR, infra-estrutura, área social, etc.). Esses novos mecanismos deverão contemplar os princípios modernos de gestão democrática (articulação, descentralização, parceria e participação), envolvendo as diversas instâncias do Governo Federal, Estadual e Municipal, mas tendo como eixo a figura do Agente de Desenvolvimento Local que deverá coordenar equipe multidisciplinar de apoio ao desenvolvimento local com metodologia específica".

- "É necessário que exista uma política pública — ou um conjunto de prioridades, medidas, instrumentos e procedimentos — capaz de induzir e estimular — em termos políticos, jurídicos, fiscais e de outras compensações econômicas ou vantagens institucionais, como, por exemplo, um "Estatuto da Empresa Agente Social Local" — a participação e o engajamento do Poder Público, das empresas e das organizações sociais, em projetos concretos de Desenvolvimento Local Integrado".

- "A replicação, em escala mais ampla, de experiências de Desenvolvimento Local Integrado exige o financiamento inicial de um número mínimo de experiências-piloto bem-sucedidas — representativas da diversidade político-econômica e socio-ambiental do país — para que estas se transformem em centros propulsores, pólos desencadeadores e incubadoras de projetos semelhantes".

- "A identificação das zonas potenciais para a realização dessas experiências-piloto de Desenvolvimento Local Integrado (que tenham "um compromisso com o sucesso") requer um mapeamento nacional que leve em conta, entre outros fatores: a referida representação da diversidade; a existência de "massa crítica" endógena; condições favoráveis de arregimentação e de acesso para "agentes empreendedores" endógenos e exógenos e condições adequadas de escoamento da produção — como, por exemplo, a vizinhança de um pólo mais desenvolvido —; possibilidades de mercado e vocação econômica claramente identificáveis; homogeneidade geopolítica, geoeconômica e geoambiental — por exemplo, as microbacias; e, ainda, a coincidência com zonas priorizadas por estratégias e programas já existentes — por exemplo: municípios focalizados pelo Combate à Mortalidade Infantil, Saneamento Básico e Agentes Comunitários de Saúde, pelo Habitar-Brasil e pelo PASS, pelo PROGER Urbano e Rural e pela Educação Profissional, já articulados pelo Programa Comunidade Solidária, e também pelo PRODEEM e outros porventura existentes)".

- "Do cruzamento de todos esses fatores pode resultar a identificação de algumas (dezenas de) *zonas especiais de desenvolvimento*, cujos limites não coincidirão necessariamente com os da estrutura político-administrativa atual do país, capazes de suportar a realização das experiências-piloto requeridas".

- "A replicação, em escala mais ampla, das experiências de Desenvolvimento Local Integrado exige também um estudo das *condições de reprodutibilidade*, compreendendo a geração de um número determinado e não muito grande de *softwares* e de "modelos" sócio-produtivos que possam atender à diversidade das zonas disponíveis do país — aplicáveis, por exemplo, nas regiões com clara vocação para o ecoturismo, o turismo litorâneo de veraneio, o turismo histórico, a pesca artesanal de litoral e de interior, o extrativismo, a pequena produção agroindustrial, o artesanato, etc.".

- "Estas zonas especiais de desenvolvimento serviriam também como laboratórios de testes para projetos e programas de inovação social, como as novas formas de crédito e de poupança popular, os LETS (*Local Employment and Trade System*), as empresas autogestionadas, as empresas comunitárias e sociais, etc.".

- "O desencadeamento de todo esse processo exige um programa de agentes de desenvolvimento, inicialmente promovido pelo Governo Federal em parceria com governos estaduais e com consórcios intermunicipais de desenvolvimento — mais ou menos nos moldes do atual Programa de Agentes de Desenvolvimento do Banco do Nordeste —, juntamente com programas de promoção do voluntariado capazes de aportar recursos humanos da própria sociedade civil".

- "Trabalho comunitário ou mesmo doméstico com alta tecnologia já começa a ser realidade no Brasil. É difícil pensar, contudo, na sua generalização em curto prazo, uma vez que depende, fundamentalmente, do nível de escolaridade e qualificação do trabalhador. Esse gargalo começa a ser contornado por estratégias de "terceirização inteligente", em que o cliente investe na qualificação de seus fornecedores (pequenas empresas ou mesmo pes-

soas físicas). Em ampla escala, no entanto, depende do esforço de elevação da escolaridade da PEA".

- "Falta maior articulação entre os projetos de Desenvolvimento Local Integrado, o que geraria como conseqüência um importante valor agregado. Sabe-se que muitas agências nacionais e internacionais desenvolvem projetos com o mesmo corte, mas sem alinhamento. Uma articulação nacional para promover uma rede efetiva dos programas sociais faz-se necessária".

- "Deveria ser melhor explorado o planejamento microrregional, que pode incluir mais de um município, em programas de desenvolvimento, formando áreas de intercâmbio e de reforço econômico associativo".

- "As soluções alternativas que podem ser oferecidas pelo Desenvolvimento Local Integrado devem passar pela eliminação ou liquidação do analfabetismo, a qualificação e requalificação profissional e o fortalecimento das novas habilidades tenológicas em escala local segundo suas próprias potencialidades e a demanda do mercado regional, nacional ou internacional".

- "A viabilização de empreendimentos integradores, induzindo e difundindo o uso de tecnologias que resultem em competitividade em nível mundial, é certamente o caminho mais adequado para alcançar respostas extremamente rápidas e eficazes para questões como o desemprego e a exclusão social em bolsões de pobreza absoluta. Todavia, muitas dessas tecnologias são rígidas e padronizadas internacionalmente. Além disso, cada espaço do território nacional possui seus fluxos financeiros, econômicos, sociais e políticos próprios, não cabendo portanto advogar a crença de que tal solução poderá dar conta da diversidade de situações. Os empreendimentos vicinais e comunitários constituem uma das alternativas, entre outras".

- "O fim do modelo *fordista*, de larga escala, tem resultado num crescente processo de subcontratação e terceirização das atividades, principalmente industriais. A redução das plantas industriais visa, antes de tudo, a maior velocidade nos ajustamentos da produção aos movimentos de mercado. A produção em pequena escala deve procurar se integrar às médias e grandes empresas modernas, fornecendo-lhes produtos e serviços no tempo e na quantidade requeridos".

II. ELENCO DAS PROPOSTAS FEITAS PELOS INTERLOCUTORES

Legislação

1. Simplificar e desburocratizar procedimentos para registro comercial das pequenas e microempresas, criando mecanismos que diminuam a carga tributária e laboral sobre o setor.

2. Mudar a legislação no sentido de permitir a contratantes optar entre recolher os encargos sociais e trabalhistas ou oferecer aos seus funcionários os bens e serviços que o Estado se propõe a oferecer com os recursos oriundos desses encargos. Por exemplo: uma empresa que, comprovadamente, organize, em parceria com os trabalhadores, uma carteira de aposentadoria para seus funcionários, não recolhe mais INSS de novos contratados; ou ainda, as empresas poderiam recolher o FGTS aos sindicatos que se estruturassem para oferecer programas habitacionais aos seus filiados, por exemplo.

3. Promover mudanças na legislação trabalhista, podendo-se destacar:

a) exclusão do piso salarial para trabalhadores das microempresas e das empresa de pequeno porte;

b) possibilidade de celebração de acordo individual de trabalho quanto à duração de jornada de trabalho, quando o empregador for microempresa e empresa de pequeno porte;

c) exclusão das microempresas e empresas de pequeno porte do reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho; e

d) equiparação à categoria dos trabalhadores domésticos dos trabalhadores de microempresa com até cinco empregados, assegurando a estes participação no Fundo de Garantia do Tempo de Serviço.

4. Alterar a legislação trabalhista objetivando o aumento do nível de emprego: a) reduzir os encargos sociais sobre a folha de pagamento; b) flexibilizar a jornada de trabalho; c) restringir o uso de horas-extras; e d) implementar esquemas de pré-aposentadorias.

5. Promover uma reforma fiscal de modo a calcular os encargos sociais sobre faturamento, ou lucro líquido, ou, ainda, valor agregado, e não sobre a folha de pagamento.

6. Flexibilizar a legislação trabalhista para permitir novas formas de contrato de trabalho e para abrigar o que for livremente negociado entre as partes.

7. Proteger os grupos mais vulneráveis da força de trabalho e assegurar que os direitos dos trabalhadores constantes de legislação e dos acordos e convenções coletivos sejam respeitados.

8. Implementar um sistema público de emprego e renda, descentralizado e articulado às demandas de desenvolvimento econômico local.

9. Construir um efetivo sistema público de emprego integrado e descentralizado garantidor de formas combinadas de seguro-desemprego, intermediação de emprego e formação profissional.

10. Buscar modelos que possibilitem a participação dos principais elementos da economia informal nas instâncias institucionais de decisão política — CODEFAT, Comissões de Emprego etc.

1. Implementar programas de reciclagem e relotação dos funcionários públicos.

2. Criar programas governamentais centralizados para destinação de recursos a universidades públicas e particulares que desenvolvam o ensino e a pesquisa nas áreas estratégicas para o desenvolvimento tecnológico necessário à modernização produtiva e ao aumento da competitividade internacional do país.

3. Estimular o uso da televisão como meio para diminuir a defasagem educacional do país. É o meio mais econômico, o mais rapidamente atualizável e o único que cobre, desde já, todo o território nacional.

4. Ligar, em rede eletrônica, todo o sistema de atores que utilizam os recursos do FAT para capacitação, formação profissional e crédito, criando uma base de informação e monitoramento que acompanhe as comissões tripartites de trabalho e os projetos por elas conduzidos.

5. Realizar programas de televisão como "bolsas de emprego" ligados a informações sobre mercado de trabalho e oferta de cursos de capacitação profissional.

6. Disseminar a informática como ferramenta auxiliar de todas as disciplinas envolvidas nos cursos. A informática deve ser tratada não como disciplina propriamente dita, mas como instrumento dentro do contexto de cursos profissionalizantes.

7. Estimular a criação de programas de treinamento que vinculem empresas a escolas.

8. Fixar as crianças na escola, aumentando o número médio de anos de escolarização da população por meio de mecanismos como a Bolsa-Escola, de forma a permitir que a maior parte da população consiga, pelo menos, a conclusão do primeiro grau e, progressivamente, até o segundo grau.

9. Separar formalmente o ensino técnico do ensino regular de segundo grau.

10. Efetuar uma ampla reforma curricular do ensino público de forma a modemizar o processo de ensino, tomando-o mais atrativo e adequado às novas exigências do mercado de trabalho, bem como promover a valorização e a melhoria da qualificação dos professores.

11. Intensificar as ações de educação profissional para a população que já está fora da educação formal, por meio de cursos curtos, compatíveis com sua dinâmica de vida e, se necessário, pagando bolsas de estudo durante o curso. Essas ações de educação profissional devem atingir o conjunto da PEA, de forma a minimizar a defasagem entre os empregados e o ritmo de modemização produtiva, assim como atender aos desempregados.

12. Envolver o setor empresarial na capacitação profissional.

13. Repensar a função e os objetivos das universidades.

14. Promover a interligação, por meio das comissões tripartites e paritárias de emprego, do enfoque e do diálogo entre as políticas de crédito, de aprendizagem profissional e de desenvolvimento.

15. Promover a subordinação dos sistemas "S" a mecanismos de controle que envolvam govemo, trabalhador e empregador, e garantir a sua reforma e encadeamento com a micro e a pequena empresa nos seus elos com as cadeias produtivas.

16. Fortalecer todas as ações ligadas aos processos de erradicação do analfabetismo como prioridade nacional.

17. Apoiar a difusão das metodologias de capacitação para microempreendimento, e outras ao lado de estruturas de oferta de serviços e formação.

18. Viabilizar, para os setores populares, a intermediação de programas de alfabetização, capacitação empresarial, estratégias de crédito, interligação com políticas públicas sociais, e de construção de equipamentos urbanos em espaços rurais e montagens de sistema de informação do tipo "SEBRAE".

1. Proposta de Carteira de Crédito Popular (CCP):

A. Desenvolver um mecanismo de crédito popular no Brasil mediante a combinação de esforços e recursos das entidades ou organismos supridores dos recursos, das ONG ou de outras instituições do Terceiro Setor e das instituições financeiras, segundo normas que vierem a ser estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional disciplinando, de forma diferenciada, as operações ativas e passivas das instituições financeiras vinculadas ao microcrédito, e prevendo:

a) faculdade de as instituições financeiras manterem carteira especializada em aplicações de natureza social, com as seguintes características:

- *denominação*: carteira de crédito popular (ccp);

- *finalidade*: financiar a aquisição de bens de produção;

- *beneficiários*: mutuários de renda ínfima ou sem renda;

- *operacionalização*: por intermédio de entidade de caráter privado e sem fins lucrativos (ong), à qual caberá a seleção dos mutuários dentro da comunidade de seu campo de ação e a prática dos atos administrativos de contratação, desembolso e cobrança do crédito, nos termos de convênios de prestação de serviços a ser celebrado com a instituição financeira operadora da ccp, de acordo com regras estabelecidas pelo Banco Central do Brasil;

- *recursos*: depósitos efetuados pelas ONG nas instituições financeiras mantenedoras da CCP, cuja exigibilidade ficará subordinada ao integral recebimento dos créditos concedidos com os recursos depositados;

- *taxa de juros:* a que for estabelecida pela ONG, para remunerar o "fundlng" lastreador da operação de crédito e a instituição financeira.

b) Por tratar-se a CCP de modalidade operacional de caráter francamente social é preciso instituir regime diferenciado para os ativos e passivos a ela vinculados, no tocante a:

- inexigibilidade de recolhimento compulsório sobre as operações passivas vinculadas à execução das aplicações na CCP;

- se e quando instituído, inexigibilidade de recolhimento compulsório sobre as operações ativas da CCP que também não devem sujeitar-se a contingenciamentos ou direcionamentos;

- desnecessidade de constituição de provisão para perdas sobre a CCP, exceto quando bancada com recursos próprios da instituição financeira;

- liberdade de a instituição financeira poder ceder para a própria ONG supridora dos recursos, ou para outras ONG, os créditos da CCP, como forma de dar maior penetração das ONG nesse campo de atuação e liberar recursos para novas aplicações na carteira;

- facultar às instituições financeiras a aplicação de recursos próprios na CCP.

B. Como forma de viabilizar a implementação, manutenção e desenvolvimento da CCP, é desejável algumas mudanças na legislação fiscal, a fim de:

a) isentar de IOF e CPMF as operações ativas vinculadas à CCP;

b) isenção de imposto de renda e da contribuição social sobre o lucro e PIS incidente sobre as receitas auferidas pelas instituições financeiras e pelas ONG e ou demais agentes ou instituições, supridoras de recursos, nas operações executadas no âmbito da CCP.

C. Como forma de estimular a formação de ONG, especializadas na administração do microcrédito, poderia ser instituído incentivo fiscal consistente na dedução e/ou redução do imposto de renda das pessoas físicas ou jurídicas, das doações ou investimentos canalizados para as ONG:

a) as dotações, doações ou financiamentos seriam feitos diretamente às ONG que atuam no CCP;

b) com a instituição do incentivo fiscal o mercado passaria a aportar recursos, via investimento, para as ONG que se revelassem mais eficientes na gestão do microcrédito propiciando, assim, bom retomo para o investimento.

D. Considerações Finais

a) Os recursos que as ONG deverão aportar para a CCP, por intermédio das instituições financeiras, serão provenientes de doações, dotações e financiamentos de instituições e organismos, nacionais ou internacionais, públicos ou privados, além, é claro, de reinvestimento dos resultados obtidos na carteira.

b) Se for considerada necessária a instituição de algum mecanismo de controle sobre a utilização dos recursos assim repassados para as ONG, poderia ser constituído, no âmbito de instituição financeira pública, fundo contábil que abrigaria todos os recursos destinados ao crédito popular.

c) O referido fundo seria constituído com base no artigo 69 da Lei nº 4.728, de 14.07.65, e a instituição pública seria a sua administradora.

d) A administradora repassaria os recursos do fundo às ONG, mediante crédito em conta vinculada em seus respectivos nomes, junto à instituição financeira que irá operar a carteira de CCP da ONG.

e) A interveniência de instituição financeira pública, por meio do fundo contábil, se daria apenas para assegurar transparência quanto ao correto uso dos recursos aportados pelos supridores.

f) Quanto às instituições financeiras que poderiam operar a CCP, seriam: banco comercial, banco múltiplo com carteira de banco comercial e de financeira, sociedade de crédito, financiamento e investimento, e as caixas econômicas.

2 Ajudar institucionalmente as ONG que implementam programas de crédito popular com recursos a fundo perdido, para permitir sua modernização, até que possam gerar seus próprios recursos. Modernização implica investimentos em aquisição de equipamentos de informática e *softwares* especiais para as práticas bancárias, treinamento de agentes de crédito, consultorias especializadas e contratação de funcionários — muitas ONG funcionam precariamente com trabalho voluntário —, o que se constitui em entrave ao crescimento das suas atividades ligadas a crédito popular.

3. Considerar as ONG que implementam programas de crédito popular como entidades de utilidade pública, sendo não-filantrópicas porém sem fins lucrativos, vez que ajudam a criar e manter atividades produtivas e a inserir pessoas nos ciclos de produção e consumo.

4. Implementar linhas de crédito adequadas, que permitam a capitalização das instituições não-governamentais que trabalham com este tipo de operação.

5. Estabelecer mecanismos que capitalizem as ONG com base em sua capacidade técnica de colocar e recuperar crédito — e não necessariamente com base em seu patrimônio — até que atinjam um certo nível de capitalização que lhes permita buscar recursos no mercado ou transformarem-se em financeiras de novo tipo.

6. Promover a articulação entre os diversos agentes indutores e executores de programas de crédito popular com o objetivo de criar um Plano de Ação que viabilize a disseminação de ONG especializadas nesse setor.

7. Sensibilizar o CODEFAT e as Comissões Estaduais de Emprego no sentido de alocar recursos do FAT para a capacitação de ONG especializadas no crédito popular.

8. Criar mecanismos legais que permitam ao Estado (governos estaduais e, especialmente, prefeituras) contratar ONG para realizar programas de microcrédito sem a necessidade de seguir os atuais mecanismos de licitação (Lei nº 8.666/93), embora possa ser adotado um conjunto de critérios para a seleção dessas ONG. Esse mecanismo deve prever, inclusive, o repasse de *funding*.

9. Criar, por meio de Medida Provisória, a figura de "organização social" para essas entidades promotoras de microcréditos, permitindo aos governos que assim o desejem atuar de forma indireta no setor.

10. Criar um arcabouço institucional e jurídico para a criação de uma nova modalidade de instituição financeira especializada no crédito popular, a exemplo das "Entidades de Desarrollo para la Pequeña y Microempresa — EDPYMES" do Perú, e os "Fondos Financeiros Privados — FFP" da Bolívia. Essa legislação específica deverá abordar, entre outros, os seguintes aspectos: a) modelo institucional; b) capital social mínimo necessário; c) tipos de operações financeiras que estarão autorizadas a realizar; d) qualidade dos ativos; e) padronização contábil, auditoria, envio de documentos para o BACEN de forma compactada e simplificada; e f) isenção do recolhimento compulsório.

11. Criar uma legislação específica, aumentar a disponibilidade de recursos públicos para a formação de fundos rotativos e estimular a criação de instituições populares de crédito.

12. Criar mecanismos legais para tratar dos riscos de créditos envolvidos:

- fundos de aval;
- autorização legal para que o Estado possa criar ou participar de sociedades de securitização de risco, dispensada a Lei nº 8.666/93; e
- seguro de crédito, com resseguro pelo IRB ou entidade privada;

13. Criar mecanismos legais no âmbito do Banco Central para fiscalizar as operações de crédito popular, definindo previamente seus marcos institucionais e operacionais.

14. Constituir um Fundo de Aval e um Seguro de Crédito para viabilizar os empréstimos aos pequenos empreendedores que não disponham de garantias reais.

15. Incentivar a formação de grupos para constituir garantia solidária.

16. Criar uma espécie de secretaria nacional extraordinária de microcrédito, no âmbito da Presidência da República, com poderes para coordenar as ações dos demais órgãos do governo envolvidos.

17. Constituir uma entidade financeira especializada em garantias.

18. Promover subsídios seletivos e eventuais principalmente nas taxas de juros cobradas dos micro e pequenos empreendedores.

19. Criar fundos de crédito compostos em parte por recursos públicos.

20. Assegurar a convergência de cinco fatores nos programas de crédito popular: a) elaborar Planos de Desenvolvimento (estadual e municipal) para identificar vocações econômicas e necessidades de infra-estrutura; b) capacitar tecnicamente os empreendedores; c) elaborar projetos de viabilidade econômica do empreendimento; d) liberar créditos compatíveis com as necessidades apontadas pelo projeto; e e) promover assistência técnica aos empreendedores.

21. Promover capacitação continuada dos agentes de crédito para assegurar o monitoramento e acompanhamento dos programas de crédito popular.

22. Unificar os sistemas de crédito e de formação profissional para garantir a promoção de ações integradas.

23. Canalizar uma parcela dos recursos públicos destinados à educação profissional e ao fomento de micro e pequenas empresas (PLANFOR e SEBRAE) para a capacitação técnico-gerencial do público-alvo do crédito popular.

24. Direcionar recursos do FAT para instituições capazes de formar agentes de crédito.

25. Criar um programa nacional de capacitação de agentes de crédito no âmbito do PLANFOR.

26. Estabelecer uma parceria PROGER/SEPRE/FAO e Comunidade Solidária para conscientizar as instituições responsáveis pelos programas de crédito popular para seu alcance social e para promover uma maior integração entre essas instituições.

27. Desenvolver atividades de divulgação e conscientização junto aos microempreendedores quanto aos benefícios do crédito popular.

28. Realizar seminários regionais de difusão dos instrumentos e das políticas de crédito popular na busca de modelos adequados para as realidades diferenciadas dos estados e microrregiões.

29. Promover campanhas de divulgação de programas de crédito popular.

30. Incentivar a formação de fóruns, redes e parcerias para a troca de apoio recíproco entre os agentes de fomento e o público-alvo dos programas de crédito popular.

31. Constituir redes com os agentes que operam o crédito popular para troca de informações, desenvolvimento de metodologias e capacitação de agentes.

32. Promover maior integração e articulação entre as instituições — nacionais e internacionais — envolvidas com o crédito popular.

33. Utilizar metodologias que permitam o acesso do público-alvo de baixa renda ao crédito popular e treinar os agentes de crédito no uso dessas metodologias.

Alternativas de Ocupação e Renda

1. Implementar o programa Bolsa Escola nacionalmente: nos municípios mais pobres com encargo direto para o governo federal, nos municípios medianos apenas com subsídio e nos mais ricos apenas estimulando para que implemente por conta e risco.

2. Apoiar políticas de renda mínima combinadas com políticas públicas de educação, aprendizagem e inserção profissional, assim como de combate à pobreza e ao trabalho infantil e juvenil.

3. Dobrar o salário-mínimo de dois em dois anos.

4. Implementar uma política agrícola consistente e incentivar os setores de construção civil e infra-estrutura demandadores de mão-de-obra.

5. Criar instâncias de coordenação — no sentido de cooperação e complementariedade — entre as instituições que recebem financiamentos do FAT.

6. Fortalecer o programa de fruticultura irrigada do Nordeste.

7. Ampliar o espaço de negociação entre Capital e Trabalho, conferindo-lhes maior autonomia e reduzindo o conflito entre as partes.

8. Apoiar o associativismo e cooperativismo popular criando as facilidades institucionais pensadas para o microempreendimento.

9. Promover estudos sobre o setor informal para conhecer melhor seus agentes econômicos, seus fluxos de produção e comercialização e, também, suas potencialidades enquanto setor econômico.

Desenvolvimento Local

1. Uma proposta global sobre o Desenvolvimento Local Integrado

Desenvolvimento Local Integrado significa, entre outros, o desenvolvimento de uma capacidade, por parte de regiões e localidades, de exercer a interdependência como sujeito, mediante geração de condições que possibilitem o surgimento de "comunidades econômicas de base", capazes de suprir suas necessidades mais imediatas, descobrir ou despertar suas vocações locais e desenvolver suas potencialidades específicas, e promover o intercâmbio externo, aproveitando-se das suas vantagens locais. Para que o Desenvolvimento Local Integrado possa se constituir em alternativa de geração de ocupações e de melhoria da renda das populações hoje marginalizadas do processo nacional de desenvolvimento, propõe-se a seguinte estratégia:

a) É necessário que exista uma política pública — ou um conjunto de prioridades, medidas, instrumentos e procedimentos — capaz de induzir e estimular — em termos políticos, jurídicos, fiscais e de outras compensações econômicas ou vantagens institucionais, como, por exemplo, um "Estatuto da Empresa Agente Social Local" — a participação e o engajamento do Poder Público, das empresas e das organizações sociais em projetos concretos de Desenvolvimento Local Integrado.

b) A replicação, em escala mais ampla, de experiências de Desenvolvimento Local Integrado, exige o financiamento inicial de um número mínimo de experiências-piloto bem-sucedidas — representativas da diversidade político-econômica e sócio-ambiental do país — para que estas se transformem em centros propulsores, pólos desencadeadores e incubadoras de projetos semelhantes.

c) A identificação das zonas potenciais para a realização dessas experiências-piloto de Desenvolvimento Local Integrado — que tenham "um compromisso com o sucesso" — requer um mapeamento nacional que leve em conta, entre outros fatores: a referida representação da diversidade; a existência de "massa crítica" endógena; condições favoráveis de arregimentação e de acesso para "agentes empreendedores" endógenos e exógenos e condições adequadas de escoamento da produção — como, por exemplo, a vizinhança de um pólo mais desenvolvido —; possibilidades de mercado e vocação econômica claramente identificáveis; homogeneidade geopolítica, geoeconômica e geoambiental — por exemplo, as microbacias; e, ainda, a coincidência com zonas priorizadas por estratégias e programas já existentes — por exemplo: municípios focalizados pelo Combate à Mortalidade Infantil, Saneamento Básico e

Agentes Comunitários de Saúde, pelo Habitar-Brasil e pelo PASS, pelo PROGER Urbano e Rural e pela Educação Profissional — articulados pelo Programa Comunidade Solidária, e também pelo PRODEEM e outros porventura existentes).

d) Do cruzamento de todos esses fatores pode resultar a identificação de algumas (dezenas de) *zonas especiais de desenvolvimento*, cujos limites não coincidirão necessariamente com os da estrutura político-administrativa atual do país, capazes de suportar a realização das experiências-piloto requeridas.

e) A replicação, em escala mais ampla, das experiências de Desenvolvimento Local Integrado exige também um estudo das *condições de reprodutibilidade*, compreendendo a geração de um número determinado e não muito grande de *softwares* e de "modelos" sócio-produtivos que possam atender à diversidade das zonas disponíveis do país — aplicáveis por exemplo nas regiões com clara vocação para o ecoturismo, o turismo litorâneo de veraneio, o turismo histórico, a pesca artesanal de litoral e de interior, o extrativismo, a pequena produção agroindustrial, o artesanato, etc.

f) Essas zonas especiais de desenvolvimento serviriam também como laboratórios de testes para projetos e programas de inovação social, como as novas formas de crédito e de poupança popular, os *LETS* (*Local Employment and Trade System*), as empresas autogestionadas, as empresas comunitárias e sociais, etc.

g) O desencadeamento de todo esse processo exige um programa de agentes de desenvolvimento, inicialmente promovido pelo governo federal em parceria com governos estaduais e com consórcios intermunicipais de desenvolvimento, mais ou menos nos moldes do atual Programa de Agentes de Desenvolvimento do Banco do Nordeste, juntamente com programas de promoção do voluntariado capazes de aportar recursos humanos da própria sociedade civil.

2. Utilizar metodologias específicas de capacitação que integrem os aspectos econômico, social e político e que venham encurtar os caminhos do desenvolvimento.

3. Implementar mecanismos de Gestão Integrada de Políticas Públicas em apoio ao desenvolvimento local. Trata-se de novo mecanismo que integra as diversas dimensões do desenvolvimento (infra-estrutura, ciência e tecnologia, capacitação, financiamento, promoção e gestão administrativa) visando aumentar a eficácia e a capilaridade das ações do governo.

4. Intensificar o planejamento microrregional — que pode incluir mais de um município — em programas de desenvolvimento formando áreas de intercâmbio e de reforço econômico associativo.

5. Promover o desenvolvimento empresarial social *local*, criando um fundo de apoio alimentado por empreendedores locais (associações, cooperativas, conselhos comunitários, microempresas, etc.) — formais ou informais.

6. Ampliar o projeto de Agentes de Desenvolvimento do Banco do Nordeste.

7. Promover o cruzamento das políticas de assentamento e de reforma agrária com cenário de combinação de novas políticas agrícolas com sustentabilidade socioambiental, destacadamente em cenários de precarização e perversidade como o das regiões atingidas por impactos de complexos agroindustriais dinâmicos ou em crise, do papel-celulose, até o sucroalcooleiro e o cacaueiro.

8. Estimular a criação de um sistema de informação municipal.

IV. RELAÇÃO DAS PROPOSTAS APROVADAS

IV.1 Sistema Público de Emprego e Renda e Temas Conexos

1. Construir um efetivo sistema público de emprego, integrado e descentralizado, garantidor de formas combinadas de seguro-desemprego, assistência ao trabalhador, intermediação de emprego, formação profissional e mecanismos de financiamento que visem à geração de ocupação e renda.

2. Ligar, em rede eletrônica, todo o sistema de atores que utilizam os recursos do FAT para capacitação, formação profissional e crédito, criando uma base de informação e monitoramento que acompanhe as comissões tripartites de emprego e os projetos por elas conduzidos.

3. Promover capacitação continuada dos agentes de crédito e dos representantes das Comissões de Emprego para assegurar o monitoramento e acompanhamento dos programas de geração de emprego e renda.

4. Incentivar experiências de alternativas de ocupação e renda divulgando informações sobre mercado de trabalho e oferta de cursos de capacitação profissional por meio de programas de rádio e televisão, tais como "bolsas de emprego" e outros.

5. Rediscutir o sistema "S" a partir de proposta a ser apresentada pelo Comitê Setorial, levando em conta as seguintes considerações: fortalecimento da forma tripartite de representação; encadeamento com a micro e a pequena empresa nos seus elos com a cadeia produtiva; capacitação de empreendedores; e adequação para a área rural.

6. Estimular o uso da televisão como meio para diminuir a defasagem educacional do país. É o meio mais econômico, o mais rapidamente atualizável e o único que cobre, desde já, todo o território nacional, como vem ocorrendo com o ensino à distância: TV Escola.

7 Separar formalmente a educação profissional do ensino acadêmico.

8. Fortalecer o ensino fundamental e todas as ações ligadas aos processos de erradicação do analfabetismo como prioridade nacional.

9. Efetuar uma ampla reforma curricular para modernizar o processo de ensino, tomando-o mais atrativo e adequado às novas exigências do mercado de trabalho, bem como promover a valorização e a melhoria da qualificação dos professores.

10. Estimular desde já no ensino fundamental o "empreendedorismo", visando desenvolver o espírito empreendedor dos alunos.

11. Mapear, identificar, multiplicar e divulgar metodologias apropriadas de capacitação que envolvam mudanças de atitude e de comportamento, em especial as metodologias de apoio ao Desenvolvimento Local Integrado.

12. Promover um tratamento diferenciado para as áreas rurais e outras regiões mais pobres.

13. Foi apresentada proposta detalhada sobre uma Carteira de Crédito Popular (CCP), em anexo, que deverá ser discutida em quatro dimensões: a) aumentar a alavancagem das operações de crédito popular; b) promover maior sinergia entre ONG e Governo; c) estabelecer um novo marco legal mais apropriado ao crédito popular, promovendo inclusive incentivos fiscais; e d) aumentar a eficiência dos programas de crédito já existentes.

Emenda

Pós-Reunião: Sugere-se recuperar, como referência para esta discussão, o documento "Sistema Bancos do Povo", em especial na sua proposição de construção de um sistema que comporte experiência divergentes mas complementares, capazes de permitir a pluralidade das ações, potencializando os seus resultados.

14. Estudar a viabilidade de criação de um arcabouço institucional e jurídico para a constituição de uma nova modalidade de instituição financeira especializada no crédito popular a exemplo das "Entidades de Desarrollo para la Pequeña y Microempresa — EDPYMES" do Perú, e os "Fondos Financeiros Privados — FFP" da Bolívia. Essa legislação específica deverá abordar, entre outros, os seguintes aspectos: a) modelo institucional; b) capital social mínimo necessário; c) tipos de operações financeiras que estarão autorizadas a realizar; d) qualidade dos ativos; e) padronização contábil, auditoria, envio de documentos para o BACEN de forma compactada e simplificada; e f) isenção do recolhimento compulsório. Esta proposta deverá receber o mesmo tratamento da proposta 13.

15. Assegurar a convergência de cinco fatores nos programas de crédito popular: a) elaborar Planos de Desenvolvimento (estadual e municipal) para identificar vocações econômicas e necessidades de infra-estrutura; b) capacitar tecnicamente os empreendedores; c) elaborar projetos de viabilidade econômica do empreendimento; d) liberar créditos compatíveis com as necessidades apontadas pelo projeto; e e) promover assistência técnica aos empreendedores.

16. Constituir mecanismos como fundos de aval, garantias solidárias e seguros de crédito para viabilizar os empréstimos aos pequenos empreendedores que não disponham de garantias reais.

IV.4 Formação para o Crédito Popular

17. Priorizar recursos públicos destinados à educação profissional e ao fomento de micro e pequenas empresas.

18. Promover a capacitação de ONG, de agentes de crédito e do público-alvo de programas de Crédito Popular.

19. Adequar às necessidades específicas do público-alvo do Crédito Popular as metodologias e a forma de ministrar os cursos.

20. Articular os sistemas de crédito e de formação profissional para assegurar a promoção de ações integradas.

IV.5 Articulação para o Crédito Popular

21. Incentivar a formação de fóruns, redes e parcerias para a troca de apoio recíproco entre os agentes de fomento e o público-alvo dos programas de crédito popular, promovendo maior integração e articulação horizontal entre as instituições — nacionais e internacionais — envolvidas com o crédito popular.

IV.6. Desenvolvimento Local Integrado

22. Devido à complexidade e à relevância do tema, ficou decidido que será realizada uma rodada de Interlocução do Conselho exclusivamente voltada à discussão sobre o Desenvolvimento Local Integrado. Em anexo encontram-se as propostas apresentadas na XVI Reunião sobre o tema.

IV.7 Outras

23. Apoiar políticas de renda mínima combinadas com políticas públicas de educação, aprendizagem e inserção profissional, assim como de combate à pobreza e ao trabalho infantil e juvenil. Este tema já foi objeto de discussão na Segunda Rodada de Interlocução Política do Conselho.

24. Promover estudos sobre o setor informal para conhecer melhor seus agentes econômicos, seus fluxos de produção e comercialização e, também, suas potencialidades enquanto setor econômico. Esse trabalho ficará a cargo do IPEA, que já iniciou estudos nesse sentido.

ANEXO I

Carteira de Crédito Popular - CCP

I. Desenvolver um mecanismo de crédito popular no Brasil mediante a combinação de esforços e recursos das entidades ou organismos supridores dos recursos, das ONG ou de outras instituições do Terceiro Setor, e das instituições financeiras, segundo normas que vierem a ser estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional disciplinando, de forma diferenciada, as operações ativas e passivas das instituições financeiras vinculadas ao mlcrocrédito, prevendo:

a) faculdade de as instituições financeiras manterem carteira especializada em aplicações de natureza social, com as seguintes características:

- *denominação*: carteira de crédito popular (ccp);

- *finalidade*: financiar a aquisição de bens de produção;

- *beneficiários*: mutuários de renda ínfima ou sem renda;

- *operacionalização*: por intermédio de entidade de caráter privado e sem fins lucrativos (ONG), à qual caberá a seleção dos mutuárlos dentro da comunidade de seu campo de ação e a prática dos atos administrativos de contratação, desembolso e cobrança de crédito, nos termos de convênlos de prestação de serviços a ser celebrado com a instituição financeira operadora da ccp, de acordo com regras estabelecidas pelo Banco Central do Brasil;

- *recursos*: depósitos efetuados pelas ONG nas instituições financeiras mantenedoras da CCP, cuja exigibilidade ficará

subordinada ao integral recebimento dos créditos concedidos com os recursos depositados;

- *taxas de juros*: a que for estabelecida pela ONG, para remunerar o "funding" lastreador da operação de crédito e a instituição financeira.

b) Por tratar-se a CCP de modalidade operacional de caráter francamente social é preciso instituir regime diferenciado para os ativos e passivos a ela vinculados, no tocante a:

- inexigibilidade de recolhimento compulsório sobre as operações passivas vinculadas à execução das aplicações na CCP;

- se e quando instituído, inexigibilidade de recolhimento compulsório sobre as operações ativas da CCP que também não devem sujeitar-se a contingenciamentos ou direcionamentos;

- desnecessidade de constituição de provisão para perdas sobre a CCP, exceto quando bancada com recursos próprios da instituição financeira;

- liberdade de a instituição financeira poder ceder para a própria ONG supridora dos recursos, ou para outras ONG, os créditos da CCP, como forma de dar maior penetração das ONG nesse campo de atuação e liberar recursos para novas aplicações na carteira;

- facultar às instituições financeiras a aplicação de recursos próprios na CCP.

II. Como forma de viabilizar a implementação, manutenção e desenvolvimento da CCP, são desejáveis algumas mudanças na legislação fiscal, a fim de:

a) isentar de IOF e CPMF as operações ativas vinculadas à CCP;

b) isenção de imposto de renda e da contribuição social sobre o lucro e PIS incidente sobre as receitas auferidas pelas instituições financeiras e pelas ONG e/ou demais agentes ou instituições, supridoras de recursos, nas operações executadas no âmbito da CCP.

III. Como forma de estimular a formação de ONG especializadas na administração do microcrédito, poderia ser instituído incentivo fiscal consistente na dedução e/ou redução do imposto de renda das pessoas físicas ou jurídicas, das doações ou investimentos canalizados para as ONG:

a) as dotações, doações ou financiamentos seriam feitos diretamente às ONG que atuam na CCP;

b) com a instituição do incentivo fiscal o mercado passaria a aportar recursos, via investimento, para as ONG que se revelassem mais eficientes na gestão do microcrédito, propiciando, assim, bom retomo para o investimento.

IV. Considerações Finais

a) Os recursos que as ONG deverão aportar para a CCP, por intermédio das instituições financeiras, serão provenientes de doações, dotações e financiamentos de instituições e organismos, nacionais ou internacionais, públicos ou privados, além, é claro, de reinvestimento dos resultados obtidos na carteira.

b) Se for considerada necessária a instituição de algum mecanismo de controle sobre a utilização dos recursos assim repassados para as ONG, poderia ser constituído, no âmbito de instituição financeira pública, fundo contábil que abrigaria todos os recursos destinados ao crédito popular.

c) O referido fundo seria constituído com base no artigo 69 da Lei nº 4.728, de 14.07.65, e a instituição pública seria a sua administradora.

d) A administradora repassará os recursos do fundo às ONG, mediante crédito em conta vinculada em seus respectivos nomes, junto às instituições financeiras que irá operar a carteira de CCP da ONG.

e) Portanto, a interveniência de instituições financeiras públicas, por meio do fundo contábil, dar-se-ia apenas para assegurar transparência quanto ao correto uso dos recursos aportados pelos supridores.

f) Quanto às instituições financeiras que poderiam operar a CCP, seriam: banco comercial, banco múltiplo com carteira de banco comercial e de financeira, sociedade de crédito, financiamento e investimento, e as caixas econômicas.

ANEXO II

Desenvolvimento Local Integrado

1. Uma proposta global sobre Desenvolvimento Local Integrado

Para que o Desenvolvimento Local Integrado possa se constituir em uma alternativa de geração de ocupação e de melhoria da renda das populações hoje marginalizadas do processo nacional de desenvolvimento, propõe-se a seguinte estratégia:

a) É necessário que exista uma política pública — ou um conjunto de prioridades, medidas, instrumentos e procedimentos — capaz de induzir e estimular — em termos políticos, jurídicos, fiscais e de outras compensações econômicas ou vantagens institucionais, como, por exemplo, um "Estatuto da Empresa Agente Social Local" — a participação e o engajamento do Poder Público, das empresas e das organizações sociais em projetos concretos de Desenvolvimento Local e Integrado.

b) A replicação, em escala mais ampla, de experiências de Desenvolvimento Local Integrado exige o financiamento inicial de um número mínimo de experiências-piloto bem-sucedidas — representativas da diversidade político-econômica e socioambiental do país — para que estas se transformem em centros propulsores, pólos desencadeadores e incubadoras de projetos semelhantes.

c) A identificação das zonas potenciais para a realização dessas experiências-piloto de Desenvolvimento Local

Integrado, que tenham "um compromisso com o sucesso", requer um mapeamento nacional que leve em conta, entre outros fatores: a referida representação da diversidade; a existência de "massa crítica" endógena; condições favoráveis de arregimentação e de acesso para "agentes empreendedores" endógenos e exógenos e condições adequadas de escoamento da produção — como, por exemplo, a vizinhança de um pólo mais desenvolvido—; possibilidade de mercado e vocação econômica claramente identificada; homogeneidade geopolítica, geoeconômica e geoambiental — por exemplo, as microbacias —; e, ainda, a coincidência com zonas priorizadas por estratégias e programas já existentes — por exemplo: municípios focalizados pelo Combate à Mortalidade Infantil, Saneamento Básico e Agentes Comunitários de Saúde, pelo Habitar-Brasil e pelo PASS, pelo PROGER Urbano e Rural e pela Educação Profissional, já articulados pelo Programa Comunidade Solidária, e também pelo PRODEEM e outros porventura existentes.

d) Do cruzamento de todos esses fatores pode resultar a identificação de algumas (dezenas de) *zonas especiais de desenvolvimento*, cujos limites não coincidirão necessariamente com os da estrutura político-administrativa atual do país, capazes de suportar a realização das experiências-piloto requeridas.

e) A replicação, em escala mais ampla, das experiências de Desenvolvimento Local Integrado exige também um estudo de *condições de reprodutividade*, compreendendo a geração de um número determinado e não muito grande de *softwares* e de "modelos" sócio-produtivos que possam atender à diversidade das zonas disponíveis do país — aplicáveis, por exemplo, nas regiões com clara vocação para o ecoturismo, o turismo litorâneo de veraneio, o turismo histórico, a pesca artesanal de litoral e de interior, o extrativismo, a pequena produção agroindustrial, o artesanato, etc.

f) Estas zonas especiais de desenvolvimento serviriam também como laboratórios de testes para projetos e programas de inovação social, como as novas formas de crédito e de poupança popular, os LETS (*Local Employment and Trade System*), as empresas autogestionadas, as empresas comunitárias e sociais, etc.

g) O desencadeamento de todo esse processo exige um programa de agentes de desenvolvimento, inicialmente promovido pelo Governo Federal em parceria com governos estaduais e com consórcios intermunicipais de desenvolvimento, mais ou menos nos moldes do atual Programa de Agentes de Desenvolvimento do Banco do Nordeste, juntamente com programas de promoção do voluntariado capazes de aportar recursos humanos da própria sociedade civil.

2. Ampliar o projeto de Agentes de Desenvolvimento do Banco do Nordeste.

3. Promover o cruzamento das políticas de assentamento e de reforma agrária com políticas agrícolas sustentáveis do ponto de vista socioambiental, principalmente em regiões atingidas por impactos de complexos agroindustriais dinâmicos ou em crise, do papel-celulose, do sucroalcooleiro e do cacaueiro.

4. Estimular a criação de um sistema de informação municipal.