

Título do capítulo	CAPÍTULO 7 – O COMUNIDADE SOLIDÁRIA: UMA ESTRATÉGIA DE COMBATE À FOME E À POBREZA
Autores(as)	-
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-027-1/annapeliano/cap7
Título do livro	ANNA PELIANO: UMA BATALHA INCANSÁVEL CONTRA A FOME, A POBREZA E A DESIGUALDADE SOCIAL
Organizadores(as)	Fernando Rezende
Volume	-
Série	-
Cidade	Brasília
Editoras	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2022
Edição	-
ISBN	ISBN: 978-65-5635-027-1
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-027-1/annapeliano

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2020

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesso: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

O COMUNIDADE SOLIDÁRIA: UMA ESTRATÉGIA DE COMBATE À FOME E À POBREZA¹

1 INTRODUÇÃO

O compromisso governamental com o combate à fome e à pobreza passa pela estabilidade da moeda, pelo crescimento econômico e pela redistribuição da renda nacional. Passa também pela prioridade conferida às áreas de saúde e educação, como políticas essenciais para a promoção da cidadania e inclusão social. Passa igualmente pela política de assistência social voltada para a garantia dos mínimos sociais, para o atendimento das necessidades básicas, em especial dos segmentos mais vulneráveis da população brasileira. Finalmente, passa pela implementação de uma estratégia de ação que possa trazer benefícios imediatos para a parcela da população que não usufruiu os benefícios do crescimento do país. Tal estratégia reveste-se do reconhecimento de que o combate à pobreza não se esgota no âmbito restrito das ações sociais; mas não é cabível imaginar que milhões de brasileiros indigentes possam continuar aguardando os resultados de uma nova fase de desenvolvimento. Eles demandam providências imediatas que só terão eficácia se adotadas de forma continuada e conjunta, mediante união de esforços do governo e da sociedade.

O Comunidade Solidária nasce, cresce e amadurece a partir de uma experiência brasileira inédita que emergiu no início de 1993 com o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea). O Consea inaugurou uma nova era, colocando na agenda do presidente da República a questão do combate à fome e à miséria como prioridade nacional. Introduziu os princípios de parceria, solidariedade e descentralização como eixos norteadores da ação do governo federal. Sempre defendeu a articulação das ações públicas como a melhor estratégia para o enfrentamento das grandes carências sociais.

Assim, o Consea engendrou o Comunidade Solidária e o que é mais importante: mudaram-se os nomes, as pessoas, mas permaneceram as ideias-valores. Pela primeira vez na história do país, assiste-se, apesar da mudança de governo,

1. Originalmente publicado como: Peliano, A. M. M.; Resende, L. F. de L.; Beghin, N. O Comunidade Solidária: uma estratégia de combate à fome e à pobreza. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 12, p. 19-39, jan.-jun. 1995. Disponível em: <<https://bit.ly/3km07WM>>.

a uma continuidade da linha de orientação das políticas públicas que visam ao enfrentamento da fome e da miséria.

O governo atual amplia e aperfeiçoa essa inovadora experiência do Consea: extingue dois “ministérios-balcões” – o Ministério da Integração Regional (MIR) e o Ministério do Bem-Estar Social (MBES) – e assume que combater a pobreza e a desigualdade não é tarefa de uma pasta específica, mas, sim, um compromisso do governo como um todo. Cria o Comunidade Solidária como uma estratégia que busca um novo estilo de gerenciar ações públicas com base na integração e descentralização das ações de governo, e em uma abertura à participação e à parceria com a sociedade na procura de soluções mais adequadas para a melhoria das condições de vida das populações mais pobres.

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

O Comunidade Solidária propõe-se também a introduzir na esfera pública novas formas de gerenciamento de programas sociais, evitando o clientelismo, a centralização, a superposição e fragmentação das ações, e a pulverização dos recursos, eliminando a ineficiência, a descontinuidade e o desperdício. A título de exemplo, no final dos anos 1980, o governo federal operava quatro programas de alimentação e nutrição,² em quatro diferentes ministérios, e todos voltados praticamente para a mesma clientela.

A estratégia, adiante descrita, apresenta princípios, objetivos, arcabouço institucional, frentes de atuação e avanços, e contempla as linhas gerais que orientam a definição das soluções apropriadas a distintas realidades nacionais, regionais, estaduais e locais.

O dinamismo da estratégia proposta pelo Comunidade Solidária inclui, necessariamente, a parceria nas tomadas de decisão para a execução das ações descentralizadas e articuladas. Ao longo de dez meses, um conjunto de atividades inicialmente selecionadas, totalizando nove programas e absorvendo recursos de

2. O Programa de Complementação Alimentar (PCA), da Legião Brasileira de Assistência (LBA) do MBES; o Programa de Suplementação Alimentar (PSA), do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição do Ministério da Saúde (Inan/MS); o Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes (PNLCC), da Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária do Ministério da Ação Social (Sehac/MAS); e o Programa de Alimentação dos Irmãos dos Escolares (Paie), da Fundação de Assistência ao Estudante do Ministério da Educação (FAE/MEC).

R\$ 2,6 bilhões, elevou-se, a partir de uma ampla discussão, para mais de vinte programas, somando recursos da ordem de R\$ 5,0 bilhões.

Finalmente, vale reiterar que o Comunidade Solidária não esgota as ações do governo na área social. Ele é parte dessa ação, ainda que tenha caráter abrangente.

2 PRINCÍPIOS QUE NORTEIAM O COMUNIDADE SOLIDÁRIA

A estratégia de ação do Comunidade Solidária se articula em torno de quatro grandes princípios, explicados a seguir.

- 1) **Parceria:**³ na luta contra a fome e a miséria, o entendimento é de que as diversas instâncias do governo e da sociedade civil não podem atuar de forma isolada e desarticulada. Para haver parceria, requer-se um razoável nível de consenso entre os agentes envolvidos sobre o tratamento a ser dado para cada assunto específico.
- 2) **Solidariedade:** como engajamento ético de quem quer acabar definitivamente com a situação de fome e miséria existente no Brasil.
- 3) **Descentralização das ações:** como forma de estimular a participação da sociedade e melhorar a eficiência e eficácia das ações.
- 4) **Integração e convergência das ações:** no sentido de potencializar os resultados. Acredita-se que o impacto global da implementação simultânea das ações é muito mais potente que o somatório de seus efeitos isolados.

3 OBJETIVOS GERAIS E ESPECÍFICOS

O Comunidade Solidária atende a três objetivos gerais:

- otimizar o gerenciamento de programas federais que se caracterizam por trazer benefícios imediatos para as populações mais carentes do país, promovendo a participação da sociedade no controle da execução, com vistas a ampliar seu alcance, eficácia e transparência;
- acolher, potencializar e apoiar, nos limites dos recursos disponíveis, programas, experiências, projetos e iniciativas do governo e da sociedade em áreas de concentração de pobreza que permitam o desenvolvimento de novos mecanismos de implementação de ações – articulados, convergentes, descentralizados e em parceria com a sociedade – com vistas à sua expansão e multiplicação nos anos subsequentes; e

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

- identificar novas prioridades e elaborar propostas de ação para o governo e a sociedade em relação a temas emergenciais e grupos particularmente vulneráveis, como crianças, jovens e desempregados, cujas necessidades e direitos não estejam contemplados de forma adequada nos programas em curso.

Em função dos seus princípios e objetivos, o Comunidade Solidária identificou, ao longo do ano, o elenco de ações que comporiam a contrapartida do governo federal no combate à fome e à miséria. A esse conjunto de ações devem ser somados os recursos provenientes dos estados e dos municípios. A seleção dos programas federais resultou como resposta a sete objetivos específicos, quais sejam:

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

Com base nesses objetivos específicos, selecionou-se um conjunto de aproximadamente vinte programas, executados por nove ministérios.⁴ Ao integrar o Comunidade Solidária, esses programas recebem um selo de prioridade que os credencia como alvo preferencial para alocação de recursos, integração e articulação com outros programas e níveis de ação governamental, bem como abertura à parceria com a sociedade.⁵

Assim, o Comunidade Solidária é um condomínio de múltiplos objetivos, no qual coabitam programas emergenciais e programas de combate às causas da perpetuação da pobreza. É importante ressaltar que ele não se resume a ações seletivas de caráter restrito e emergencial. Tudo que é emergencial requer ação imediata, mas nem tudo que produz efeitos imediatos é emergencial. Apagar um incêndio é uma emergência. Melhorar o gerenciamento do condomínio é fundamental para se obterem melhores resultados no curto prazo, embora não seja uma emergência. É preciso, portanto, não confundir ações emergenciais – por exemplo, a distribuição

4. Agricultura; Educação; Esportes; Fazenda; Justiça; Planejamento e Orçamento; Previdência e Assistência Social; Saúde; e Trabalho.

5. Sobre os critérios de concessão e desdobramentos, ver a seção 5 deste capítulo.

de alimentos em áreas afetadas por calamidades climáticas – com as demais ações que compõem o Comunidade Solidária.

4 O ARCABOUÇO INSTITUCIONAL

O Comunidade Solidária não cria mais uma estrutura paralela de ação governamental. Configurando-se como um sistema composto por quatro atores/agentes em interação permanente – o conselho consultivo, a secretaria executiva, os ministérios setoriais e os interlocutores estaduais –, tem por missão a utilização mais racional dos escassos recursos disponíveis: financeiros, humanos, administrativos e organizacionais.

4.1 O Conselho Consultivo do Comunidade Solidária

Consultivo à Presidência da República, é nomeado pelo presidente da República e vinculado à Casa Civil. Integrado por dez⁶ ministros de Estado, pela Secretaria Executiva do Comunidade Solidária e por 21 personalidades da sociedade civil,⁷ o conselho tem por atribuições básicas:

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

4.2 A Secretaria Executiva do Comunidade Solidária

A interlocução entre o conselho e o governo – nos seus três níveis: federal, estadual e municipal – é tarefa da Secretaria Executiva do Comunidade Solidária. Não dispondo de recursos próprios, a secretaria tampouco executa programas e/ou projetos. Vinculada à Casa Civil da Presidência da República, que é a instância responsável pela coordenação das ações de governo, a secretaria executiva conta com o apoio técnico do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO),

6. Agricultura; Casa Civil; Educação; Esportes; Fazenda; Justiça; Planejamento e Orçamento; Previdência e Assistência Social; Saúde; e Trabalho.

7. Ruth Cardoso (presidente), André Roberto Spitz, Arzemi Hoffmann, Augusto César Franco, Denise Dourado Dora, Éfrem de Aguiar Maranhão, Gilberto Gil, Hélio de Souza Santos, Herbert José de Souza, Joaquim de Arruda Falcão Neto, Jorge Eduardo Saavedra Durão, dom Luciano Mendes de Almeida, Maria do Carmo Brandt de Carvalho, Miguel Darcy de Oliveira, Ney Bittencourt de Araújo, Pedro Moreira Salles, Regina Duarte, Renato Aragão, Romeu Padilha de Figueiredo, Sérgio Eduardo Arbulu Mendonça e Sonia Mirian Draibe.

especialmente por meio do Ipea. Constitui-se uma instância de articulação e tem como principais missões:

- encaminhar as recomendações do conselho aos ministros de Estado;
- coordenar e articular as ações de governo no âmbito do Comunidade Solidária; e
- secretariar o Conselho Consultivo do Comunidade Solidária.

4.3 Os ministérios setoriais

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

4.4 Os interlocutores estaduais

Os governos estaduais desempenham um papel essencial no Comunidade Solidária: são agentes que expressam a preservação dos princípios federativos e a estratégia baseada na descentralização, na integração e na parceria. Assim, coube a eles indicar, dentre seu secretariado, um titular da pasta para interlocutor oficial do Comunidade Solidária. Com isso, buscou-se evitar a fragmentação do diálogo com o governo federal e possibilitar um canal único de comunicação com os municípios. A maioria dos interlocutores estaduais é secretário de Planejamento ou de Trabalho e Ação Social. Com efeito, não existe um modelo único para o país, tampouco um estímulo à reprodução do arcabouço institucional federal do Comunidade Solidária. Os estados vêm conformando suas estratégias segundo suas especificidades institucionais, financeiras, políticas e culturais. Entretanto, existem algumas funções que são comuns a todos os interlocutores:

- a articulação com a Secretaria Executiva do Comunidade Solidária, com vistas à troca de informações sobre o andamento dos programas – em consonância com as instituições estaduais, com os órgãos federais envolvidos no Comunidade Solidária, com as prefeituras beneficiadas pela ação convergente e integrada, e com a sociedade civil, para garantir

maior efetividade na implementação dos programas, bem como possibilitar seu controle social;

- a coordenação e articulação das secretarias estaduais envolvidas no Comunidade Solidária;
- a identificação de necessidades de apoio técnico a esses municípios e o encaminhamento de alternativas de ação;
- a procura de recursos financeiros necessários para o encaminhamento das ações governamentais, inclusive buscando a agilização da liberação desses recursos; e
- o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação das ações em nível estadual e municipal.

5 AS TRÊS FRENTES DE ATUAÇÃO DA SECRETARIA EXECUTIVA

A secretaria executiva atua em três frentes interligadas. A flexibilidade das formas de atuação é condição fundamental para que o Comunidade Solidária atenda às diversidades regionais e locais. Valoriza-se, assim, a sistematização de novas experiências de gerenciamento dos programas de combate à fome e à pobreza, buscando-se garantir as condições para que a estratégia amplie seu alcance e abrangência.

5.1 Selo de prioridade

O Comunidade Solidária confere um selo de prioridade a programas em execução, ou a serem executados, no âmbito de sua área de atuação. Os programas selados têm a interferência direta da secretaria executiva para otimizar, em nível federal, seus respectivos gerenciamentos, buscando a garantia dos recursos orçamentários e o cumprimento dos respectivos cronogramas de desembolso. Tendo em vista que os principais gargalos dos programas sociais têm sido a sua baixa execução financeira, a longa história de entraves burocráticos, a ausência de critérios definidos e transparentes, e a falta de prioridade política, esta frente de atuação se caracteriza pela expectativa de resultados de médio e longo prazos.⁸

5.2 Integração e convergência das ações nos municípios mais pobres

Tem por objetivo promover a integração e a convergência das ações nos municípios de maior concentração de pobreza. Essa linha de atuação surge por dois motivos:

- o fato de a escassez de recursos para algumas ações federais requerer a identificação de critérios que subsidiem o estabelecimento de prioridades para a concentração de esforços no âmbito da União; e

8. Vale lembrar que uma das preocupações do atual governo é voltar a pensar prioritariamente o longo prazo.

- a necessidade de se dar início a um processo de combate à fome e à pobreza baseado na parceria – intra e intergoverno e com a sociedade civil organizada – e na compreensão de que o impacto global da implementação simultânea e convergente das ações é muito mais potente que o somatório dos efeitos isolados dessas mesmas ações.

Assim, foi levantado um conjunto de municípios (1.072) identificados como os mais pobres de todo o país, com base em indicadores de pobreza produzidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) com o apoio da secretaria executiva (IBGE, 1995). Coube aos governos estaduais selecionar, dentro desse universo listado pelo Comunidade Solidária, os municípios que são alvo da ação integrada e convergente.

Nesse sentido, por meio da articulação da secretaria executiva, foram selecionados, em 1995, 285 municípios em todo o país e 24 assentamentos no Mato Grosso do Sul,⁹ incluindo as capitais e algumas regiões metropolitanas. Cumpre salientar, ainda, que nas capitais a atuação do Comunidade Solidária está concentrada em um único bolsão de pobreza, identificado pelo governo municipal, no qual são desenvolvidas ações de saneamento, habitação, geração de emprego e renda, reforço da alimentação escolar e saúde do escolar, dentre outros.

Os municípios selecionados pelo Comunidade Solidária (excluindo as capitais) reúnem em torno de 700 mil famílias indigentes, o que representa aproximadamente 30% do total de famílias daqueles municípios ou 7% do total de famílias indigentes do Brasil, ou ainda 53% das famílias indigentes dos 1.072 municípios mais pobres do país. Ressalta-se, também, que, em 1995, os recursos federais envolvidos na ação convergente e integrada, ou seja, especificamente voltados para os 285 municípios e 24 assentamentos do Mato Grosso do Sul, são da ordem de R\$ 800 milhões, o que representa menos de 20% do total de recursos que levam o selo de prioridade do Comunidade Solidária (R\$ 5 bilhões).¹⁰

Essa segunda frente de atuação implica um trabalho intensivo e constante de articulação entre ministérios setoriais, estados e municípios na identificação de entraves e na busca de alternativas e soluções para a efetiva implementação de programas que, na história do país, dificilmente beneficiaram as populações residentes dessas localidades. Esses municípios integram o Comunidade Solidária por serem justamente os mais pobres, os mais despreparados técnica e administrativamente,

9. O Mato Grosso do Sul concluiu pela conveniência de concentrar seus esforços em assentamentos, em vez de municípios.

10. Esse valor engloba recursos orçamentários da ordem de R\$ 2,7 bilhões, além de R\$ 1,3 bilhão do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), para geração de emprego e renda e capacitação profissional (Programa de Geração de Emprego e Renda – Proger Urbano e Rural), e R\$ 1,1 bilhão do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), destinado aos programas Promoradia e Prosaneamento, sendo o FAT e o FGTS recursos para financiamento.

com menor representatividade política e, portanto, os que têm maior dificuldade de acesso aos recursos do governo federal.

5.3 Parceria com a sociedade civil

Finalmente, a terceira frente de atuação da Secretaria Executiva do Comunidade Solidária tem por finalidade o desenvolvimento de parcerias com diversas expressões da sociedade civil de duas maneiras diferentes:

- na mobilização de recursos humanos, materiais e financeiros voltados para o apoio a demandas não atendidas por recursos federais, como a Associação Brasileira da Indústria Farmacêutica (Abifarma) e a Sul América Seguros apoiando o Programa de Agentes Comunitários de Saúde, a Associação Brasileira da Indústria de Brinquedos (Abrinq) financiando ações direcionadas para meninos carentes e a Associação Brasileira de Armazéns (Abracen) lançando a Campanha Nacional de Desperdício Zero; e
- no estímulo à conformação de instâncias estaduais de articulação com a sociedade civil.

6 MOBILIZAÇÃO DE RECURSOS EM 1995¹¹

O montante de recursos federais que levam o selo de prioridade do Comunidade Solidária foi aumentando progressivamente ao longo de 1995, por meio da incorporação de novas ações consideradas prioritárias pelo seu impacto no combate à fome e à miséria, e atualmente se eleva a R\$ 5 bilhões, incluindo recursos do Orçamento Geral da União (OGU), do FAT e do FGTS. A distribuição de recursos pelas sete áreas de atuação do Comunidade Solidária é apresentada na tabela 1.

Coerente com o princípio de responsabilidade e parceria, esse aporte de recursos pelo governo federal é complementado por contrapartidas fornecidas pelos estados e municípios. O Comunidade Solidária estimula a captação de recursos adicionais, financeiros ou não, nos mais diversos setores da sociedade, como empresas, sindicatos, associações, universidades, igrejas, cidadãos, bem como agências nacionais e internacionais de financiamento e cooperação.

11. Posição de outubro de 1995.

TABELA 1
Alocação de recursos financeiros segundo áreas prioritárias (1995)
 (Em R\$ 1 milhão)

Área	Recursos
Redução da mortalidade na infância	273
Alimentação	805
Saneamento e habitação ¹	1.159
Desenvolvimento rural	211
Geração de emprego e renda ²	1.520
Apoio à educação infantil e ao ensino fundamental	680
Defesa dos direitos e promoção social de crianças e adolescentes	426
Total	5.074

Elaboração: Coordenação de Política Social (CPS)/Ipea.

Notas: ¹ Inclui R\$ 1,3 bilhão do FAT, já aprovado pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat).

² Inclui R\$ 1,1 bilhão do FGTS, já aprovado pelo conselho curador do fundo para beneficiamento de famílias com renda até três salários mínimos.

7 O SISTEMA BANCOS DO POVO: UMA PROPOSTA

Em cumprimento a seu papel institucional de apoio técnico ao Comunidade Solidária, o Ipea, em conjunto com a secretaria executiva, criou um grupo de trabalho objetivando elaborar proposta técnica e operacional de uma estratégia de geração de ocupação e renda para as camadas mais pobres da população, via sistema de crédito orientado.

No intuito de dar ao pobre acesso ao crédito – gerador de ocupação e renda – e reconhecendo a falta de perfil do sistema bancário tradicional para operar com tal clientela, surgiram, nos últimos anos, alguns esquemas alternativos de aval, diversos dos praticados ordinariamente (reputação do tomador e bens que garantam efetivamente o pagamento). Analisadas as experiências nacionais e internacionais nessa área, foram tomados como balizas da proposta os seguintes componentes básicos:

- os elevados custos operacionais dos mecanismos tradicionais de crédito, que terminam por inviabilizar os financiamentos de pequena monta;
- o processo de estabilização econômica recente do país, que abre espaço para a criação de um sistema de crédito direcionado para os cidadãos de baixa renda, com subsídios necessários apenas para sua alavancagem, caminhando, no médio e longo prazos, para a autossustentabilidade;¹²
- o fortalecimento e a multiplicação das iniciativas exitosas, ainda que dispersas em nível nacional, já em curso;

12. O sistema Bancos do Povo não se propõe a constituir-se instrumento de política compensatória.

- a necessidade de uma estrutura sistêmica que permita aos agentes envolvidos atuar de forma integrada para a meta comum, por exemplo, a oferta de crédito à camada mais pobre da população, como meio de apoiar a geração de ocupação e renda; e
- a concepção de que tal oferta de crédito não é um elemento isolado para que se alcancem os objetivos visados, mas, sim, integrante de um conjunto de ações articuladas entre si, com um mesmo propósito.

Considerados esses componentes, elaborou-se a proposta a seguir resumidamente descrita,¹³ valendo ressaltar que se trata de um programa experimental e que, assim, poderá vir a sofrer correções durante a sua implementação.

O sistema diferencia-se do crédito bancário tradicional a partir de um ponto básico: em vez de o público-alvo (população de menor renda e nível educacional) ir à instituição financeira, é a instituição, por meio de agentes de crédito, que vai à população. O agente possui uma carteira de aproximadamente 100 a 150 clientes/ano e acompanha a evolução do empreendimento – empresas produtivas “fundo de quintal” ou atividades comerciais de pequeno porte – passo a passo, liberando o crédito (capital fixo e de giro) de acordo com as necessidades efetivas do cliente.

A individualização de cada operação de crédito (o agente de crédito conhece o seu cliente) faz com que os níveis de inadimplência sejam mínimos (2% a 4%, segundo a experiência internacional), mesmo sem a exigência de garantias formais. Os mecanismos de aval utilizados são o solidário (grupos de cinco a sete empreendedores que se autoavalizam);¹⁴ fiança simples (um outro indivíduo da comunidade assume o compromisso de arcar com o financiamento caso o beneficiário não arque com suas obrigações); e a alienação fiduciária, no caso da aquisição de bens e maquinário.¹⁵

Se por um lado o sistema inova em nível de formulação de políticas públicas, por outro nada mais é que um arcabouço institucional que permite às diversas entidades que operam na oferta de crédito popular atuar em um ambiente comum. O governo federal funciona apenas como elemento catalisador dos recursos técnicos e financeiros necessários para a execução descentralizada de programas e projetos por parte de organizações não governamentais, outras instituições sem fins lucrativos, governos municipais e/ou estaduais. Objetiva, assim, obter maior conhecimento dos instrumentos operacionais de tais projetos e programas, seu custo efetivo,

13. Maior detalhamento sobre a proposta em pauta pode ser encontrado no documento intitulado *Sistema Bancos do Povo: uma proposta*, elaborado pelo Ipea e pela Secretaria Executiva do Comunidade Solidária – não publicado.

14. O aval solidário transfere o risco de inadimplência para o próprio tomador, ou seja, este utiliza-se de seus conhecimentos locais para minimizar seu próprio risco, envolvendo, em última análise, um compromisso “moral” para com seu grupo.

15. Há ainda outros mecanismos que poderiam vir a substituir as exigências formais de garantia, como o seguro de crédito (cobrança de um *spread* sobre a taxa de juros como forma de cobrir eventuais inadimplências) e o fundo de aval.

além de apoiar sua multiplicação nacional. É papel do governo federal, além do desenvolvimento da proposta:

- negociar o apoio financeiro ao sistema;
- coordenar o monitoramento (via terceiros) das entidades que aderirem ao sistema;
- avaliar o resultado final da fase experimental (análises de impacto no público-alvo e de viabilidade econômico-financeira dos programas e projetos); e
- apoiar a capacitação dos agentes de crédito, de forma a permitir a multiplicação da metodologia utilizada (crédito orientado), até o momento pouco difundida no país.

Contando com o apoio financeiro do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o sistema prevê um comitê técnico que, entre outras atividades, deliberará sobre as propostas de adesão dos agentes executores, locais e recursos financeiros, e sobre os resultados das avaliações dos mesmos agentes. Ao Ipea caberá a função de secretaria executiva do sistema Bancos do Povo, prestando o apoio técnico e administrativo necessário ao funcionamento eficaz do comitê técnico,¹⁶ e sendo responsável pela articulação dos diversos atores envolvidos no processo.

Os critérios de habilitação dos agentes executores incluem, entre outros, apresentação de garantias formais; disponibilidade de estrutura mínima compatível com a execução das atividades; condições para a realização de, no mínimo, três contatos por cliente cadastrado (avaliação, acompanhamento com visita local, e conclusão); comprovação de capacidade técnica (acesso à parceria para avaliação técnica); e familiaridade com a comunidade e o mercado locais.

Um convênio-padrão estabelece os termos de compromisso entre o BNDES e os agentes executores, assim como um contrato-padrão, entre os agentes executores e os clientes, não se confundindo aí padronização com não flexibilidade, uma vez que uma das características do sistema é justamente a adequação regional e local de suas operações.¹⁷

16. O comitê técnico deverá ser composto, em princípio, por representantes oriundos das seguintes instituições: BNDES, Secretaria Executiva do Comunidade Solidária, Ipea, Ministério da Fazenda, Banco Central, Ministério do Trabalho e Agência Brasileira de Cooperação, além de entidades que venham a aportar novos recursos financeiros. Poderão ser convocados, ainda, representantes das instituições executoras e dos clientes.

17. As informações sobre a operacionalização do sistema estão detalhadas no documento *Sistemas Bancos do Povo: uma proposta*, tais como os critérios para delimitação do público-alvo e seleção dos beneficiários, e a forma de treinamento das equipes que trabalharão no sistema.

TABELA 2
Valores, taxa de juros e prazo propostos¹

	Valor máximo (R\$)	Valor mínimo (R\$)	Taxa de juros	Prazo (meses)
Capital fixo	5.000,00	200,00	Real	12 a 36
Capital de giro	2.500,00	200,00	Real	3 a 6

Elaboração: CPS/ipea.

Nota: ¹ Os custos operacionais serão analisados no encaminhamento de cada proposta do agente executor e poderão ser negociados com cooperação técnica internacional ou orçamentos públicos.

Os mecanismos operacionais podem ser assim resumidos:

- garantia de retorno ao cliente (aval solidário, aval simples, fundo de aval etc.);
- empréstimos de até 100% para capital de giro e de até 80% para capital fixo, sendo admitida a possibilidade de *mix* entre ambos; e
- empréstimos direcionados para aquisição de mercadorias, matérias-primas, ferramentas, máquinas novas e usadas, recuperação de maquinários, melhoria e expansão das instalações e modernização tecnológica dos sistemas de produção e comercialização.

A existência de sistemas eficientes de monitoramento e avaliação é considerada a maior relevância para o sucesso da proposta, motivo pelo qual se prevê o desenvolvimento de dois sistemas de monitoramento (de execução financeira e de impacto regional), bem como de avaliação e de controle (relatórios mensais e visitas).

Por último, cumpre assinalar que o sistema, como proposto, não vincula de forma explícita o aporte de crédito a alguma modalidade de capacitação técnico-gerencial. Entretanto, reconhece que a simples oferta de crédito, sem qualquer esforço de capacitação, reduz consideravelmente as possibilidades de esta vir a gerar mudanças efetivas na qualidade de vida da população mais pobre. Nesse sentido, articulações com diversos órgãos vêm sendo promovidas para que se viabilize tal processo de capacitação técnico-gerencial, ainda que vinculado ao sistema de maneira “informal”.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Verifica-se que o Comunidade Solidária é uma estratégia de ação para o combate à fome e à miséria que surge como avanço de uma experiência inédita que vinha sendo desenvolvida recentemente no Brasil, no âmbito do referido Consea. Não cria nenhuma estrutura paralela nem desenvolve programas próprios, promovendo a parceria e a articulação com a sociedade civil no sentido de colaboração, e não de cooperação. A articulação e a parceria são componentes fundamentais do Comunidade Solidária, que não encontra similar em outros países da América

Latina, embora seja recorrente sua comparação, por exemplo, com o Programa Nacional de Solidariedade (Pronasol), do México.¹⁸

Avanços foram obtidos ao longo desses primeiros meses de implantação, conforme listado a seguir.

- 1) Em 1995, os programas selecionados como prioritários não sofreram diminuição de recursos orçamentários apesar do corte de aproximadamente R\$ 3 bilhões efetuado no início do ano pelo MPO.
- 2) Na proposta orçamentária para 1996, encaminhada pelo Executivo ao Legislativo, os programas que levam o selo do Comunidade Solidária foram beneficiados com um aumento médio global da ordem de 56%.
- 3) Em 1994, o Programa de Combate à Desnutrição Materno-Infantil, coordenado pelo Inan, repassou para os municípios em torno de R\$ 40 milhões. Em 1995, o programa dispõe de R\$ 162 milhões e, até o momento, já foram contemplados 430 municípios, atendendo a 1,1 milhão de novos beneficiários, entre crianças e gestantes.
- 4) Em 1994, os recursos da merenda escolar começaram a ser transferidos praticamente em meados do ano, tendo sido liberado para estados e municípios um total de R\$ 415 milhões, o que permitiu oferecer, em média, pouco mais de 100 dias de alimentação escolar. Em 1995, a partir dos recursos repassados, já foi garantido o atendimento de 155 dias, estimando-se chegar a 175 dias até o final do ano. Este é o melhor desempenho do programa desde sua criação.
- 5) Ainda no campo da alimentação, por meio do Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (Prodea), executado pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), já foram distribuídas 1,9 milhão de cestas, contendo 30 kg de alimentos. O programa está beneficiando em todo o país: 930 mil famílias em 525 municípios e 158 acampamentos dos sem-terra.
- 6) Em 1995, após três anos, finalmente foram reativados financiamentos da Caixa Econômica Federal (Caixa), com recursos oriundos do FGTS no valor de R\$ 1,1 bilhão, destinado aos programas Promoradia e Prosaneamento, voltados para o atendimento à população com renda mensal de até três salários mínimos. No momento, os estados e municípios estão

18. O Pronasol concentrou todas as ações em um ministério específico, constituindo uma estrutura paralela que se reproduz nos âmbitos estadual e municipal, nos quais se dá a articulação com a sociedade civil. Ou seja, no México criou-se um vínculo direto do governo federal com as organizações de base, como, aliás, já foi experimentado no Brasil por meio da extinta Secretaria Especial de Ação Comunitária (Seac). De forma distinta, no Comunidade Solidária a articulação com a sociedade civil se dá, predominantemente, na esfera dos estados e municípios.

elaborando seus projetos e submetendo-os aos colegiados estaduais, para seleção das prioridades. A Caixa, por sua vez, está concluindo os primeiros contratos de empréstimo.

- 7) Com relação ao Proger, que visa à abertura de linhas de crédito para pequenos e microempreendimentos, cooperativas e setor informal, a atuação da Secretaria Executiva do Comunidade Solidária foi fundamental no sentido de facilitar as condições de acesso dos clientes ao recurso. Na negociação com os bancos oficiais que executam o programa (Banco do Brasil e Banco do Nordeste) e com o Banco Central, conseguiu: alargamento dos prazos de financiamento, isenção de depósito compulsório e isenção do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF).
- 8) Na área rural, além do crédito para os pequenos produtores, nos nove primeiros meses do atual governo, a média mensal de desapropriação foi de 120.000 ha de terras, superando largamente os três últimos governos, que desapropriaram, respectivamente, 86.000, 639.000 e 78.450 ha/mês. Da mesma forma, já foram assentadas, nesse exercício, pouco mais de 27.000 famílias de trabalhadores rurais, das 40.000 que deverão ser assentadas em 1995. Considerando-se que os três últimos governos assentaram, anualmente, 9.485, 12.802 e 15.677 famílias, é evidente a prioridade que o atual governo vem conferindo ao programa.
- 9) Nas ações de apoio ao ensino fundamental, destaca-se o programa de educação a distância. Até o momento, foram assinados convênios com todos os estados (exceto Roraima) para o atendimento de 36 mil escolas, que estão sendo equipadas com aparelhos de televisão, vídeo e antenas parabólicas para a recepção do programa. Um conjunto específico de ações – tais como fornecimento de material suplementar para escolas, professores e alunos; transporte escolar; saúde escolar; reformas de escola e construção de um módulo de pré-escola – está sendo direcionado pelo MEC para aqueles municípios objeto da ação integrada do Comunidade Solidária.
- 10) O Conselho Consultivo do Comunidade Solidária aprovou a estratégia do governo federal no combate à fome e à miséria e identificou quatro áreas de atuação especial: i) crianças; ii) jovens; iii) geração de ocupação e renda; e iv) segurança alimentar.
- 11) O referido colegiado também implementou campanha, veiculada pelos meios de comunicação, de sensibilização da sociedade com relação às ações de combate à fome e à miséria no país, com a participação direta, inclusive, de alguns conselheiros.

- 12) O conselho detectou ainda ações que podem ser apoiadas por empresários em prol de crianças e adolescentes, como o já mencionado engajamento com a fundação Abrinq.
- 13) Desenvolvimento e negociação, com instituições nacionais e internacionais, do sistema Bancos do Povo, objetivando prover à população de menor renda o acesso ao crédito.

Esses são apenas alguns exemplos de conquistas obtidas pela Comunidade Solidária em poucos meses de atuação. Entretanto, uma listagem mais extensa de sucessos – que de fato existem – não mascara nem ilude sobre a enorme quantidade de dificuldades que retardam o processo de implementação de uma estratégia eficiente e eficaz de combate à fome e à miséria no país. Acredita-se, porém, que uma vontade de mudança permeia, ainda que de forma latente, toda a sociedade. Os velhos modelos mostraram sua incapacidade em resolver os problemas sociais do país. Então, por que não apostar na união de esforços em prol dos mais necessitados? Afinal, o que deveria interessar a qualquer cidadão (independentemente de cor, sexo, partido, ideologias ou credo) é o resultado concreto das ações empreendidas para melhorar a vida das pessoas que estão vivas *hoje*.

REFERÊNCIA

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Identificação de áreas de pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 1995.